



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Crises in Nederland: Rampen, rellen, gijzelingen en andere crises

Muller, E.R.

Citation

Muller, E. R. (2011). *Crises in Nederland: Rampen, rellen, gijzelingen en andere crises*. Deventer: Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/61847>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/61847>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Crises in Nederland: Rampen, rellen, gijzelingen en andere crises

E.R. Muller (redactie)

Crises in Nederland: Rampen, rellen, gijzelingen en andere crises

 **Kluwer**
a Wolters Kluwer business

DEVENTER – 2011

Omslagontwerp: Verheul Communicatie BV

ISBN 978 90 13 05470 5
ISBN 978 90 13 09181 6 (E-book)
NUR 823-302

© 2011 Kluwer, www.kluwer.nl

Samenstellers en uitgever zijn zich volledig bewust van hun taak een zo betrouwbaar mogelijke uitgave te verzorgen. Niettemin kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor (de gevolgen van) onvolkomenheden die eventueel in deze uitgave voorkomen.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h tot en met 16m Auteurswet '90. Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan Stichting Reprorecht, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp.

Correspondentie inzake overneming of reproductie richten aan: Kluwer, Postbus 23, 7400 GA Deventer.

Inhoud

Inleiding	19
<i>E.R. Muller</i>	
Deel I Rampen en zware ongevallen	25
1 De watersnoodramp 1953	27
<i>G.E.M. Saeijs</i>	
1.1 Inleiding	27
1.2 De watersnoodramp 1953: een reconstructie in vogelvlucht	28
1.2.1 <i>De waarschuwing en alarmering</i>	28
1.2.2 <i>Verloop van de alarmering</i>	30
1.2.3 <i>Analyse: Tekortkomingen in de waarschuwing en alarmering</i>	31
1.3 De ramp slaat toe	35
1.3.1 <i>De dijken breken</i>	35
1.3.2 <i>Analyse van de redding: zelfredzaamheid</i>	39
1.4 De nasleep	40
1.4.1 <i>De slachtoffers en de schade</i>	40
1.4.2 <i>Analyse van de nasleep</i>	42
1.5 De oorzaak van de ramp	43
1.5.1 <i>Natuurramp of man-made disaster?</i>	43
1.6 De watersnoodramp in crisisperspectief	45
1.6.1 <i>Verschillen toen en nu</i>	45
1.6.2 <i>Onverwachte overeenkomsten</i>	47
1.7 Ontwikkelingen in Nederland	48
2 Treinramp Harmelen 1962	53
<i>M.J. van Duin</i>	
2.1 Inleiding	53
2.2 Beschrijving van de gebeurtenissen	53
2.2.1 <i>De hulpverlening</i>	54
2.2.2 <i>Late alarmering</i>	55
2.2.3 <i>De oorzaak</i>	58
2.2.4 <i>Evaluatie van het ongeval</i>	58

2.3	Invoering ATB	59
2.3.1	<i>Verstrikking</i>	60
2.4	Veiligheid op het spoor	61
2.5	Uitleiding	63
3	Cindu-ramp 1992	65
	<i>A. Besselink</i>	
3.1	Inleiding	65
3.2	Reconstructie	66
3.2.1	<i>De explosie – 3 juli</i>	66
3.2.2	<i>De directe respons</i>	67
3.2.3	<i>De dagen na de explosie – (media) aandacht en impact werknemers</i>	68
3.2.4	<i>Onderzoek naar oorzaken</i>	70
3.2.5	<i>Hervatting van het productieproces</i>	70
3.2.6	<i>Vertraging door vergunningverlening</i>	72
3.3	Beschouwingen en overwegingen	74
3.3.1	<i>Vergunningen en handhaven</i>	74
3.3.2	<i>Communicatie en informatie</i>	76
3.3.3	<i>Nazorg</i>	78
3.4	Slotwoord	79
4	Bijlmerramp 1992	81
	<i>M.J. van Duin</i>	
4.1	Inleiding	81
4.2	Beschrijving van de gebeurtenissen	82
4.2.1	<i>De oorzaak</i>	82
4.2.2	<i>Acute rampenbestrijding en crisismanagement</i>	83
4.2.3	<i>De eerste week: bergen en onzekerheid</i>	85
4.2.4	<i>Opvang en illegalen</i>	89
4.3	De ramp na de ramp: de aanloop	90
4.3.1	<i>Parlementaire enquête</i>	92
4.4	De betekenis van de Bijlmerramp	94
4.4.1	<i>Rampen ook in Nederland</i>	94
4.4.2	<i>De ramp na de ramp</i>	95
4.4.3	<i>Verschillen in succes en falen</i>	96
5	Treinramp Hoofddorp 1992	99
	<i>A.M.D. van Es</i>	
5.1	Inleiding	99
5.2	Reconstructie	100

5.2.1	<i>Werkzaamheden aan het spoor</i>	100
5.2.2	<i>Aanpassingen in de planning</i>	100
5.2.3	<i>Slinger in de rails</i>	101
5.2.4	<i>De internationale trein D286: op de verkeerde plaats, met de verkeerde snelheid</i>	102
5.2.5	<i>Een spoor van vernieling</i>	102
5.2.6	<i>Maandag 30 november 1992: intercity 2127 ontspoord bij Hoofddorp</i>	103
5.2.7	<i>De hulpverlening</i>	104
5.2.8	<i>Drukke en onduidelijkheid</i>	104
5.2.9	<i>De persconferentie</i>	105
5.2.10	<i>Na de klap</i>	106
5.3	<i>Analyse</i>	107
5.3.1	<i>De achtergrond: de interne organisatie van de Nederlandse Spoorwegen</i>	108
5.3.2	<i>Zwakke plekken in de interne organisatie</i>	116
5.3.3	<i>Belangrijke lessen</i>	117
5.3.4	<i>Spoorwegveiligheid</i>	118
6	<i>Extreem hoogwater 1993 en 1995</i>	121
	<i>K. Engel</i>	
6.1	<i>Extreem hoogwater: 1993</i>	121
6.2	<i>Extreem hoogwater: 1995</i>	124
6.3	<i>Analyse</i>	127
6.3.1	<i>Waarschuwingsproces</i>	127
6.3.2	<i>Planvorming</i>	131
6.3.3	<i>Crisisbesluitvorming</i>	132
6.3.4	<i>Coördinatie</i>	135
6.3.5	<i>Belangrijkste lessen</i>	138
6.4	<i>Reflectie</i>	140
7	<i>De Herculesramp 1996</i>	145
	<i>L.P. van der Varst</i>	
7.1	<i>Inleiding</i>	145
7.2	<i>Reconstructie</i>	146
7.3	<i>Analyse</i>	153
7.3.1	<i>Voorbereiding: planvorming</i>	154
7.3.2	<i>Maar ook: meer dan planvorming</i>	155
7.3.3	<i>Informatie en communicatie</i>	156
7.3.4	<i>Samenwerking en coördinatie</i>	158
7.3.5	<i>Evaluaties</i>	160
7.3.6	<i>Waarheidsvinding, duiding en regie</i>	161

7.3.7	<i>Meerdere rampen: de ramp na de ramp</i>	162
7.3.8	<i>Belangengroepen</i>	162
7.4	Tot slot	163
8	Dakotaramp 1996	165
	<i>E. van Dijkman</i>	
8.1	Het ongeval	165
8.2.1	<i>Beschrijving</i>	166
8.2.2	<i>Analyse</i>	167
8.3	De acute hulpverlening op 25 september	169
8.3.1	<i>Beschrijving</i>	169
8.3.2	<i>Analyse</i>	172
8.4	De periode na de ramp	175
8.4.1	<i>Beschrijving</i>	175
8.4.2	<i>Analyse</i>	180
9	Vuurwerkramp Enschede 2000	185
	<i>M. Zannoni</i>	
9.1	Inleiding	185
9.2	De komst en uitbreiding van een vuurwerkfabriek	187
9.3	De nasleep in beeld	188
9.4	Na de ramp: leren van de vuurwerkramp	210
10	Nieuwjaarsbrand Volendam 2001	213
	<i>R. Dammen</i>	
10.1	Inleiding	213
10.2	Reconstructie	214
10.2.1	<i>De brand</i>	214
10.2.2	<i>Crisisbeheersing: het eerste uur</i>	215
10.2.3	<i>Hulpverlening, opvang, registratie en identificatie</i>	218
10.2.4	<i>De nafase</i>	221
10.3	Lessen uit de nieuwjaarsbrand Volendam	228
11	Incidenten en calamiteiten in het Rijnmondgebied	231
	<i>M.J. van Duin</i>	
11.1	Inleiding	231
11.2	CMI-brand 1996	231
11.3	De brand op het schip De Friesland 2002	235
11.4	Het Vopakincident 2003	239
11.5	Analyse	242

12	Ongeval Amercentrale 2003	247
	<i>C.J. Hendriks van de Weem</i>	
12.1	Introductie	247
12.2	Reconstructie	248
12.2.1	<i>De eerste gebeurtenissen, zondagnacht</i>	248
12.2.2	<i>Maandag 29 september: overlevingskansen worden almaar kleiner</i>	253
12.2.3	<i>Dinsdag: redden of bergen?</i>	258
12.2.4	<i>Woensdag 1 oktober 2003: steeds meer aandacht gaat naar de nabestaanden</i>	260
12.2.5	<i>Donderdag 2 oktober: de hulpdiensten schalen af, onderzoek van het OM komt op de voorgrond</i>	262
12.2.6	<i>Vrijdag: de start van het onderzoek nadert</i>	263
12.2.7	<i>De nafase</i>	264
12.3	Analyse	266
12.3.1	<i>Crisistype met zogenaamde 'black box' doet een beroep op het onzekerheidsperspectief, communicatievermogen, taakbewustzijn en netwerkkennis</i>	266
12.3.2	<i>Slow motion vergt veel van betrokkenen</i>	267
12.3.3	<i>Effecten van een ramp op afstand en de afhandeling daarvan</i>	269
12.3.4	<i>De dubbele pet van het Openbaar Ministerie</i>	270
12.3.5	<i>Verantwoording: oorzaak, rechtszaken en veroordelingen</i>	273
13	Schipholbrand 2005	277
	<i>E.R. Muller</i>	
13.1	Inleiding	277
13.2	Beschrijving	278
13.2.1	<i>Voorgeschiedenis</i>	278
13.2.2	<i>Brand</i>	282
13.2.3	<i>Nafase</i>	283
13.3	Aandachtspunten	286
13.3.1	<i>Preventie</i>	286
13.3.2	<i>Bestuurlijke conflicten</i>	286
13.3.3	<i>Leren</i>	287
13.3.4	<i>Zorg en nazorg</i>	289
13.4	Afsluiting	290
14	Hittegolf Vierdaagse 2006	291
	<i>M.J. van der Veen en J. van Riessen</i>	
14.1	Inleiding	291
14.2	Beschrijving van de gebeurtenissen	292

14.3	Analyse van de gebeurtenissen	296
14.3.1	<i>Lessen uit jaren voorafgaand aan 2006</i>	298
14.3.2	<i>Vergunningverlening</i>	300
14.3.3	<i>Interregionale afstemming</i>	301
14.3.4	<i>Verdeling verantwoordelijkheden</i>	302
14.3.5	<i>Crisisbeheersing</i>	303
14.4	Leerpunten	305
15	Stroomuitval Bommeler- en Tielerwaard 2007	307
	<i>A. Scholtens en I. Helsloot</i>	
15.1	De casus	307
15.2	Ernst van de crisis	307
15.3	Hulpverlening aan verminderd zelfredzamen	308
15.4	Het telkens te optimistische beeld over de duur van de stroomstoring	309
15.5	Communicatie met de bevolking	311
15.6	Noodstroom	313
15.7	Multidisciplinaire sturing	314
15.8	Een gemeentegrensoverschrijdend incident	316
15.9	Leren van incidenten in relatie tot de voorbereiding	317
16	Poldercrash 2009	319
	<i>K. Turk en E.R. Muller</i>	
16.1	Reconstructie	319
16.1.1	<i>Woensdag 25 februari 2009: de crash</i>	319
16.1.2	<i>De dagen na de crash</i>	326
16.2	Oordelen	328
16.2.1	<i>Inspectie Openbare Orde en Veiligheid</i>	328
16.2.2	<i>Onderzoekraad voor Veiligheid</i>	330
16.3	Aandachtspunten	331
16.4	Afronding	335
	Deel II Ordeverstoringen	337
17	Nieuwmarktrellen 1974-1975	339
	<i>E. Bervoets</i>	
17.1	Inleiding: 'Slag om de Nieuwmarkt'	339
17.2	Het politiek-maatschappelijk decor	340
17.3	De Amsterdamse politie en de woelige jaren zestig	341
17.3.1	<i>Rampjaar 1966</i>	342
17.3.2	<i>De Maagdenhuisbezetting</i>	343

17.4	Aanloop tot de Nieuwmarktrellen	346
17.5	De rellen: het verloop	349
17.5.1	<i>December 1974: Ontruiming in de Dijkstraat</i>	349
17.5.2	<i>Een bommelding</i>	350
17.5.3	<i>Blauwe Maandag</i>	351
17.5.4	<i>Nog een laatste maal...</i>	354
17.6	Analyse: wat opvalt bij de Nieuwmarktrellen	355
17.7	Het politieoptreden herijkt: conclusies	358
18	Kroningsrellen 1980	361
	<i>L.P. van der Varst</i>	
18.1	Introductie	361
18.2	Kraken en het spel met de autoriteiten	362
18.3	Vorbereiding: periode februari – april 1980	364
18.4	Woensdag, 30 april 1980: de troonsbestijging	366
18.4.1	<i>Kritiek moment 1: besluitvorming rond de Kinkerbuurt</i>	366
18.4.2	<i>Kritiek moment 2: de slag om de Blauwbrug</i>	367
18.4.3	<i>Kritiek moment 3: geen vuurwapengebruik, of toch?</i>	369
18.4.4	<i>Kritiek moment 4: schermutselingen op de Dam</i>	369
18.4.5	<i>Kritiek moment 5: halen we de lastpakken uit de lucht?</i>	370
18.5	Beschouwing	371
18.5.1	<i>Een compulsieve crisis</i>	371
18.5.2	<i>De beheersstructuur</i>	372
18.5.3	<i>Crisisbesluitvorming</i>	373
18.5.4	<i>Informatie en communicatie</i>	374
18.5.5	<i>Fixatie</i>	376
18.6	Afsluitend	377
19	Krakersrellen Nijmegen 1981 en Groningen 1990	379
	<i>L.P. van der Varst</i>	
19.1	Inleiding	379
19.2	De Piersonrellen, Nijmegen	380
19.3	De ontruiming van het Wolters-Noordhoff Complex (Groningen, 1990)	387
19.4	Analyse	393
19.5	Leerpunten	398
20	Jongerendemonstratie Den Haag 1993	401
	<i>E.R. Muller</i>	
20.1	Inleiding	401
20.2	Beschrijving van de gebeurtenissen	402
20.3	Voor de demonstratie	402

20.4	De demonstratie op 8 mei 1993	407
20.5	Wat is waar?	414
20.6	Analyse en conclusies COT	416
20.7	Oordeel Nationale Ombudsman	421
20.8	Afsluiting	423
21	Demonstraties Eurotop 1997	425
	<i>R.P. Bron</i>	
21.1	Inleiding	425
21.2	Reconstructie	426
21.2.1	<i>De context: Eurotop – politieke doelen en platform voor demonstraties</i>	426
21.2.2	<i>Bestuurlijke voorbereiding en anticipatie op ongeregelheden</i>	428
21.2.3	<i>Een reeks demonstraties, uitlopend in massa-aanhoudingen</i>	430
21.2.4	<i>De Mars van de Werklozen en de massa-aanhouding in de Italiaanse trein</i>	432
21.2.5	<i>De 370 aanhoudingen bij Vrankrijk</i>	434
21.2.6	<i>De aanhoudingen bij de Jubeldemonstratie</i>	436
21.2.7	<i>De nafase: evaluatie van het politieoptreden</i>	437
21.3	Analyse	441
21.3.1	<i>Bestuurlijke ophouding</i>	441
21.3.2	<i>De-escalatie: de Vredeseenheid</i>	443
21.4	Conclusie	444
22	Rellen Amsterdam-West 1998	447
	<i>M. Wensveen</i>	
22.1	Inleiding	447
22.2	Feitenrelaas	447
22.3	Analyse	456
22.3.1	<i>Achtergrond en aanleiding</i>	457
22.3.2	<i>Spanning</i>	458
22.3.3	<i>Flitspunt</i>	459
22.3.4	<i>Vervolg</i>	461
22.3.5	<i>Herstel</i>	462
22.3.6	<i>Leren van de aanpak</i>	463
23	Huldigingsrellen Feyenoord 1999	467
	<i>A. Zitoony</i>	
23.1	Reconstructie	468
23.2	Samenwerking en coördinatie bij de politie	475
23.3	Communicatie en informatie tijdens de rellen	479

24	Strandrellen Hoek van Holland 2009	483
	<i>E.R. Muller en L.P. van der Varst</i>	
24.1	Inleiding	483
24.2	Vooraf: voetbalhooliganisme en evenementen	484
24.3	Reconstructie	485
24.3.1	18.00-21.00 uur Start van het evenement: toenemende drukte, hooligans gespot	487
24.3.2	21.00-22.00 uur Verkeersdrukte en toenemende incidenten	489
24.3.3	22.00-23.30 uur Ogenscheinlijk rustiger, wel incidenten en verkeersinfarct	492
24.3.4	23.30-23.45 uur Ernstige ongeregeldeheden	493
24.3.5	23.45-3.30 uur Einde evenement: massale uittocht, afschermen plaats delict	498
24.3.6	Zondag 23 augustus ochtend en middag	505
24.4	Bevindingen	508
24.5	Relevante inzichten	509
25	Zinloos geweld	513
	<i>S.D. Schaap</i>	
25.1	Inleiding	513
25.2	Reconstructie	516
25.2.1	Meindert Tjoelker	516
25.2.2	René Steegmans	518
25.2.3	Hans van Wieren	521
25.2.4	Kinderdagverblijf Fabeltjesland	523
25.3	Analyse	526
25.3.1	Afwijkend crisistype	526
25.3.2	Psychologische aspecten	527
25.3.3	Communicatie en rol van de media	529
25.3.4	Politiek-bestuurlijke reacties	531
25.3.5	Nafase lange termijn	532
25.4	Conclusies	533
26	Rellen in wijken	537
	<i>S.J.A. van Dam</i>	
26.1	Inleiding	537
26.2	Oosterparkwijk, Groningen, december 1998	538
26.2.1	Reconstructie	538
26.2.2	Crisisbeheersing	541
26.3	Graafsewijk, 's-Hertogenbosch, december 2000 en april 2005	543
26.3.1	Reconstructie Graafsewijk, 's-Hertogenbosch, december 2000	544
26.3.2	Reconstructie Graafsewijk, 's-Hertogenbosch, april 2005	548

26.3.3	<i>Crisisbeheersing</i>	551
26.4	Ondiep, Utrecht, maart 2007	558
26.4.1	<i>Reconstructie Ondiep, Utrecht, maart 2007</i>	558
26.4.2	<i>Crisisbeheersing</i>	561
26.5	Vergelijkende conclusies en generieke leerpunten	565
Deel III Terrorisme, gijzelingen en aanslagen		569
27	Gijzeling Franse ambassade 1974	571
	<i>A.L. van Leeuwen</i>	
27.1	Inleiding	571
27.2	Reconstructie van de gijzeling	573
27.3	Analyse van de afhandeling van de gijzeling	582
27.3.1	<i>Informeel besluitvorming</i>	582
27.3.2	<i>Internationale samenwerking</i>	585
27.4	Conclusies	589
28	Zuid-Molukse gijzelingsacties jaren 70	591
	<i>R.P. Bron en C.S.D. Bijl de Vroe</i>	
28.1	Inleiding	591
28.2	Voorgeschiedenis	592
28.3	Reconstructie	593
28.3.1	<i>1966-1970: Het eerste geweld en de eerste gijzeling</i>	593
28.3.2	<i>1975: Wijster en Amsterdam</i>	596
28.3.3	<i>1977: De Punt en Bovensmilde</i>	601
28.3.4	<i>1978: Assen</i>	604
28.4	Analyse en conclusies	606
29	Criminele gijzelingen jaren '70 en '80	611
	<i>E.R. Muller</i>	
29.1	Inleiding	611
29.2	Gijzeling boerderij Deil 1973	611
29.2.1	<i>Beschrijving</i>	611
29.2.2	<i>Analyse</i>	619
29.3	Gijzeling in de Scheveningse strafgevangenis in 1974	623
29.3.1	<i>Beschrijving</i>	624
29.3.2	<i>Analyse</i>	631
29.4	Kaping Duitse stadsbus 1988	634
29.4.1	<i>Beschrijving</i>	634
29.4.2	<i>Analyse</i>	639

29.5	Gijzeling kolonel Van der Kieft 1989	642
29.5.1	<i>Beschrijving</i>	642
29.5.2	<i>Analyse</i>	647
29.6	Afsluiting	650
30	Gijzeling Helden 2000	651
	<i>E.R. Muller</i>	
30.1	Beschrijving	651
30.1.1	<i>Een merkwaardig begin</i>	651
30.1.2	<i>Een hectisch begin van de ochtend</i>	652
30.1.3	<i>Het beleidsteam bijeen: uitgangspunten en besluiten</i>	657
30.1.4	<i>Drie eisen en een vrijlating</i>	657
30.1.5	<i>Het beleidsteam: uitgangspunten en besluiten</i>	658
30.1.6	<i>Evacuatie en een tweede noodverordening</i>	659
30.1.7	<i>Gesprekken: de vader van de gijzelnemer</i>	660
30.1.8	<i>Uitvoeringsplan en losgeld</i>	660
30.1.9	<i>De media als speler</i>	662
30.1.10	<i>De gijzeling: slotakkoorden</i>	664
30.1.11	<i>De nafase</i>	664
30.2	Analyse	666
30.2.1	<i>Aandachtspunten</i>	666
30.2.2	<i>Aanbevelingen</i>	676
31	Ra Ra-actiesjaren '80	681
	<i>J. Dobbelaar en R.M. de Groot</i>	
31.1	Inleiding	681
31.2	De Ra Ra	682
31.3	De aanslagen	684
31.3.1	<i>De Ra Ra als antiapartheidsbeweging</i>	685
31.3.2	<i>De Ra Ra tegen het vreemdelingenbeleid</i>	688
31.4	De Ra Ra in breder perspectief	691
31.4.1	<i>De Ra Ra en het dierenrechtenactivisme: beleid en opinie</i>	692
31.4.2	<i>De Ra Ra en het dierenrechtenactivisme: terrorisme of gewelddadig activisme?</i>	694
31.5	Conclusies: te leren lessen	698
32	Politieke moorden Fortuyn 2002 en Van Gogh 2004	701
	<i>A. Bouabid, m.m.v. S. van Kuppevelt</i>	
32.1	Inleiding	701
32.2	Pim Fortuyn	702
32.2.1	<i>Opkomst van Fortuyn</i>	702
32.2.2	<i>05/06: een reconstructie</i>	704

32.2.3	<i>Maatschappelijke reactie</i>	705
32.2.4	<i>Nasleep</i>	708
32.3	Theo van Gogh	710
32.3.1	<i>De Gezonde Roker</i>	710
32.3.2	<i>02/11: een reconstructie</i>	712
32.3.3	<i>Maatschappelijke reactie</i>	713
32.3.4	<i>Nasleep</i>	715
32.4	Cultureel trauma of morele paniek?	720
32.4.1	<i>Cultureel trauma</i>	720
32.4.2	<i>Morele paniek</i>	723
32.5	Epiloog	725
33	Aanslag Koninginnedag 2009	727
	<i>L.P. van der Varst</i>	
33.1	Inleiding	727
33.2	De voorbereiding	728
33.3	Een reconstructie: de gebeurtenissen in Apeldoorn op 30 april 2009	731
33.4	Analyse	742
	Deel IV Epidemieën, dierziekten en maatschappelijke onrust	751
34	De varkenspest 1997	753
	<i>M. Viveen en K. Turk</i>	
34.1	Inleiding	753
34.2	Reconstructie van de uitbraak van varkenspest in 1997	754
34.3	Analyse van de uitbraak van de varkenspest in 1997	760
34.3.1	<i>Achtergrond</i>	760
34.3.2	<i>Preventie</i>	762
34.3.3	<i>Respons</i>	767
34.3.4	<i>Nafase</i>	779
34.4	Conclusies	783
35	Legionellabesmetting Bovenkarspel 1999	787
	<i>E.R. Muller, D. Horjus en M. Sibens</i>	
35.1	Inleiding	787
35.2	Reconstructie	788
35.3	Analyse	790
35.3.1	<i>Signalering</i>	790
35.3.2	<i>Tracering</i>	793
35.3.3	<i>Organisatie van departementale besluitvorming</i>	794
35.3.4	<i>Voorlichting en communicatie</i>	795

35.3.5	<i>Nazorg</i>	796
35.4	Overwegingen en reflecties	798
35.4.1	<i>Omgaan met risico's</i>	799
35.4.2	<i>Micromanagement en macroanalyse</i>	801
35.4.3	<i>De (massa)psychologische factor</i>	801
35.4.4	<i>De centralisatie-decentralisatiethese</i>	804
35.4.5	<i>Anticipatie en veerkracht</i>	805
35.5	Conclusie	806
36	MKZ-crisis 2001	807
	<i>D.J.M.I. de Raad en M. Kogenhop</i>	
36.1	Inleiding	807
36.2	Reconstructie	809
36.3	Analyse	812
36.3.1	<i>Bevoegdheden, wet- en regelgeving</i>	812
36.3.2	<i>Nafase</i>	816
36.4	Conclusie	819
37	Mexicaanse griep 2009	821
	<i>I. Helsloot en M. van Dorssen</i>	
37.1	Inleiding, een overzicht van gebeurtenissen en maatregelen	821
37.1.1	<i>Scope van het hoofdstuk</i>	823
37.1.2	<i>Voorbereiding</i>	824
37.1.3	<i>Factfinding</i>	829
37.1.4	<i>Advisering</i>	831
37.1.5	<i>Besluitvorming</i>	843
37.1.6	<i>Communicatie</i>	846
37.1.7	<i>Monitoring</i>	851
37.1.8	<i>Slotsom</i>	852
38	Zedenzaak zwemleraar Benno L. 2009	855
	<i>J.G.H. Bos, A.M.D. van Es en E.R. Muller</i>	
38.1	Inleiding	855
38.2	Beschrijving	857
38.3	Analyse	888
38.3.1	<i>Maatschappelijke onrust</i>	888
38.3.2	<i>Informeren slachtoffers en ouders en verwanten</i>	890
38.3.3	<i>Emotionele crisis</i>	899
38.3.4	<i>Organisatie</i>	899
38.4	Afsluiting	900

39 Crises in Nederland in perspectief	901
<i>E.R. Muller</i>	
39.1 Inleiding	901
39.2 Stellingen en beelden	902
39.3 Aanbevelingen	910
39.4 Afsluiting	944
 Literatuur	 945
 De auteurs	 973
 Trefwoordenregister	 977
 Serie bundels Orde en Veiligheid	 991

Inleiding

Aanleiding

Nederland heeft in haar recente verleden verschillende crises meegemaakt. De verscheidenheid is groot: de watersnoodramp, de Bijlmerramp, de Kroningsrellen, de Zuid-Molukse gijzelingen in de jaren zeventig, de Herculesramp, de MKZ-crisis, de vuurwerkramp in Enschede, de Poldercrash, om er maar enkele te noemen. Elk van deze crises heeft veelal diepe indruk gemaakt op de samenleving. Zij hebben geleid tot vaak verstrekkende veranderingen in beleid en organisatie. In de media is uitgebreid verslag gedaan over de vele aspecten van deze crisissituaties. De crises leiden in meer of mindere mate tot maatschappelijk ongeloof en verbazing.

In deze bundel hebben wij geprobeerd de belangrijkste crises in Nederland in de periode 1953 tot en met 2009 te beschrijven en te analyseren. Onder crisis verstaan wij een gebeurtenis die diep ingrijpt in het functioneren van een organisatie of een sociaal systeem en waarbij in onzekerheid en onder tijdsdruk diepingrijpende beslissingen genomen moeten worden. In de eerder verschenen bundel *Crisis: Studies over crisis en crisismanagement* (onder redactie van E.R. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot en E.R.G. van Dijkman, Kluwer 2009) zijn de theoretische en analytische aspecten van crises en crisismanagement besproken. Een bundel over specifieke crises in Nederland ontbrak echter nog in de serie *Orde en Veiligheid*.¹

In de voorliggende bundel concentreren wij ons op concrete crisissituaties. Daarmee vormt deze bundel een casusboek waarin de belangrijkste crisissituaties in Nederland worden geconstrueerd en geanalyseerd. Met deze bundel zijn de wetenschappelijke en praktische inzichten omtrent deze crises bij elkaar gebracht. Voor zowel wetenschap als de praktijk biedt deze bundel veel kennis. Het biedt huidige crisismanagers een referentiekader hoe in het verleden met crises is omgegaan om te leren van zowel de gemaakte fouten als de behaalde successen.

¹ Aan het eind van deze bundel is een overzicht opgenomen van de bundels in de serie *Orde en Veiligheid*.

Ook biedt deze bundel gedegen inzicht in de maatschappelijke reacties na crises en rampen. Opvallend is bijvoorbeeld de in de loop der tijd verminderde maatschappelijke tolerantie voor onveiligheid en de sterk geïntensiveerde aandacht van de media voor crisis en rampen. Autoriteiten kunnen zich tegenwoordig geen missers, nalatigheden of fouten meer veroorloven. De context waarin crisismanagement wordt bedreven is ingrijpend veranderd. Ook dergelijke ontwikkelingen en tendensen brengt deze bundel in beeld.

De selectie van de crises in deze bundel is gebaseerd op een combinatie van criteria. Het was niet mogelijk en niet nodig alle crises in Nederland te beschrijven en te analyseren. De criteria hadden betrekking op de mate van impact op de samenleving, de omvang van de crises in aantallen doden, gewonden of schade, de media-aandacht voor de crisis, het effect van de crisis op beleid of organisatie, de leereffecten van de crisis, de spreiding over verschillende categorieën crises en de beschikbaarheid van documenten en rapporten. Er is voor gekozen crises in Nederland te beschrijven en te analyseren. Crises met Nederlanders in het buitenland komen in deze bundel niet aan de orde.

De crises zijn beschreven en geanalyseerd door wetenschappers, adviseurs, trainers en practitioners die (bijna allemaal) aan het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement An Aon Company of haar rechtsvoorgangers, verbonden zijn of zijn geweest. In de navolgende drukken van deze bundel zullen nieuwe crises worden toegevoegd als zij meerwaarde hebben ten opzichte van de al beschreven crises. Over elk van de crises zou een apart boek geschreven kunnen worden. Wij hebben ervoor gekozen in een kort hoofdstuk de kernelementen van elke crisis te beschrijven en te analyseren. Voor een meer uitgebreide beschrijving van de afzonderlijke crisis kan verwijzen worden naar de weergegeven literatuur en documenten.

Inhoud

De bundel is opgebouwd uit vier delen waarin steeds een categorie crises beschreven en geanalyseerd wordt: rampen en zware ongevallen, ordeverstoringen, terrorisme, gijzelingen en aanslagen en epidemieën, dierziekten en maatschappelijke onrust. De crises binnen de delen zijn chronologisch weergegeven.

Het eerste deel richt zich op rampen en zware ongevallen. Saeijs gaat in hoofdstuk 1 in op een van de klassieke rampen in Nederland namelijk de watersnoodramp van 1953. In hoofdstuk 2 beschrijft Van Duin de treinramp in Harmelen in 1962 die van cruciaal belang is voor de latere spoorveiligheid. Besselink gaat in hoofdstuk 3 in op de Cinduramp in Uithoorn in 1992 waarna Van Duin in hoofdstuk 4 de Bijlmerramp met het El Al-vliegtuig in Amsterdam in 1992 uitdiept. De treinramp

in Hoofddorp waarbij twee treinen op elkaar botsten in 1992 wordt in hoofdstuk 5 door Van Es beschreven en geanalyseerd. Het extreem hoge water in Nederland in zowel 1993 als in 1995 komt in hoofdstuk 6 door Engel aan de orde. Het neerstorten van een militair Herculesvliegtuig op de vliegbasis Eindhoven in 1996 komt in hoofdstuk 7 aan de orde door Van den Brink en Van der Varst. De ramp met het Dakotavliegtuig in de Waddenzee in 1996 wordt door Van Dijkman weergegeven in hoofdstuk 8. De vuurwerkramp in Enschede van 2000, waarbij 23 doden vallen en tweehonderd woningen in de wijk Roombeek in één klap worden verwoest, wordt uitgebreid beschreven en geduid door Zannoni in hoofdstuk 9. De nieuwjaarsbrand in café 't Hemeltje in Volendam in 2001 wordt in hoofdstuk 10 beschreven door Dammen. Verschillende incidenten in het Rijnmondgebied (CMI-brand 1996, brand schip De Friesland 2002, Vopak incident 2003) worden in hoofdstuk 11 door Van Duin weergegeven. Het ongeval in een stoomketel bij de Amercentrale in 2003 komt in hoofdstuk 12 door Hendriks van de Weem aan de orde. Muller beschrijft en analyseert in hoofdstuk 13 de fatale brand in het cellencomplex op Schiphol in 2005. De hittegolf tijdens het meerdaagse sport- en publieksevenement de Vierdaagse van Nijmegen in 2006 is door Van der Veen en Van Riessen weergegeven in hoofdstuk 14. De stroomuitval in de Bommeler- en Tielerswaard in 2007 door het stukvliegen van hoogspanningskabels door een Apache gevechtshelikopter komt in hoofdstuk 15 aan de orde door Scholtens en Helsloot. Het neerstorten van een Turkish Airlinesvliegtuig vlak voor Schiphol (beter bekend als de Poldercrash) in 2009 wordt door Turk en Muller in hoofdstuk 16 geduid.

Het tweede deel van deze bundel richt zich op openbare ordeverstoringen in Nederland. Bervoets beschrijft in hoofdstuk 17 de Nieuwmarktrellen in 1974 en 1975. Van der Varst geeft in hoofdstuk 18 een beeld van de Kroningsrellen in 1980, de ernstigste ongeregelde heden uit de moderne Nederlandse historie. In hoofdstuk 19 beschrijft dezelfde auteur de krakersrellen in Nijmegen in 1981 en in Groningen in 1990. Muller gaat in hoofdstuk 20 in op de jongerendemonstratie in Den Haag in 1993. De demonstraties rond de Eurotop in Amsterdam in 1997 worden door Bron in hoofdstuk 21 beschreven en geanalyseerd. Wensveen gaat in hoofdstuk 22 diepgaand in op de ongeregelde heden in Amsterdam-West naar aanleiding van een arrestatie van een Marokkaanse jongen in 1998. De huldigingsrellen bij het kampioenschap van Feyenoord in 1999 worden door Zitoony geduid in hoofdstuk 23. Muller en Van der Varst beschrijven de strandrellen in Hoek van Holland in 2009 in hoofdstuk 24. Schaap geeft in hoofdstuk 25 een reconstructie van vier casus van zinloos geweld: Meindert Tjoelker, Rene Steegmans, Hans van Wieren en kinderdagverblijf Fabeltjesland. In hoofdstuk 26 gaat Van Dam uitgebreid in op ongeregelde heden in verschillende wijken in grote steden: Oosterparkbuurt Groningen 1998, Graafsewijk Den Bosch 2000 en 2005 en Ondiep Utrecht 2007.

Het derde deel richt zich op specifieke terreuraanslagen en gijzelingen in Nederland. In hoofdstuk 27 gaat Van Leeuwen in op de gijzeling in de Franse ambassade door het Japanse Rode Leger in 1994. Bron en Bijl-De Vroe beschrijven en analyseren de Zuid-Molukse gijzelingsacties in de jaren zeventig in hoofdstuk 28. In hoofdstuk 29 gaat Muller in op enkele bepalende criminele gijzelingen in de jaren 70 en 80 zoals de gijzeling in een boerderij in Deil in 1973, de gijzeling in de Scheveningse strafgevangenis in 1974, de kaping van een Duitse stadsbus in 1988, de gijzeling van kolonel Van der Kieft in 1989. De criminele gijzeling in Helden in 2000 komt aan de orde in hoofdstuk 30. De Ra Ra-acties komen in hoofdstuk 31 door Dobbelaar en De Groot aan de orde. De politieke moorden op Fortuyn in 2002 en Van Gogh in 2004 worden door Bouabid en Kuppevelt beschreven en geanalyseerd in hoofdstuk 32. De aanslag op Koninkinnedag in Apeldoorn in 2009 wordt door Van der Varst geduid in hoofdstuk 33.

Het laatste deel richt zich op epidemieën, dierziekten en maatschappelijke onrust. In hoofdstuk 34 wordt de varkenspest in 1997 geduid door Viveen en Turk. De legionellabesmetting in Bovenkarspel in 1999 wordt beschreven en geanalyseerd in hoofdstuk 35 door Muller, Horjus en Sibens. De mond- en klauwzeercrisis van 2001 wordt door Visser en Kogenhop in hoofdstuk 36 uitgediept. De Mexicaanse griep in Nederland in 2009 wordt door Helsloot en Van Dorssen beschreven in hoofdstuk 37. De zedenzaak omtrent zwemleraar Benno L. wordt behandeld door Bos, Van Es en Muller in hoofdstuk 38. Muller sluit de bundel in hoofdstuk 39 af door crises in Nederland in perspectief te plaatsen en enkele algemene beelden en aanbevelingen te formuleren.

Dankzegging

Als redacteur van deze bundel ben ik in eerste instantie veel dank verschuldigd aan alle auteurs. Naast drukke werkzaamheden voor het COT en andere werkgevers moest er ook nog een hoogwaardig hoofdstuk gemaakt worden voor deze bundel. Het is erg fijn dat dit volledig gelukt is. Rose Dammen, Laurens van der Varst, Sanne Kruithof en Rolf van Wegberg dank ik zeer voor al hun werkzaamheden als redactiesecretarissen voor deze bundel. De uitgever ben ik weer dankbaar dat ook het dertiende deel in de serie Orde en Veiligheid zo goed en professioneel begeleid en uitgegeven is.

Uri Rosenthal heeft in 1984 met zijn boek Rampen, rellen, gijzelingen: Crisisbesluitvorming in Nederland de eerste volle wetenschappelijke studie naar crisis-situaties in Nederland gedaan. Het ontstaan en de groei van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (in verschillende hoedanigheden) heeft onder zijn leiding plaatsgevonden. Bij de vormgeving van de voorliggende bundel heeft hij intensief meegedacht. Zijn vertrek bij het COT in oktober 2010 om

Minister van Buitenlandse Zaken te worden is voor het COT een gemis. Wij hopen met deze bundel hem te tonen hoe breed de kennis over crises en crisismanagement inmiddels is. Graag dragen wij als COT deze bundel op aan onze oprichter.

Voorjaar 2011

Erwin Muller

DEEL I RAMPEN EN ZWARE ONGEVALLen

1. De watersnoodramp 1953

G.E.M. Saeijs

1.1 Inleiding

In de nacht van 31 januari op 1 februari 1953 veroorzaken een storm van orkaankracht samen met springtij een watersnood waartegen de Nederlandse kust niet blijkt opgewassen. Op meer dan 500 plaatsen breken de dijken en overstromen grote delen van Zeeland, Zuid-Holland en Brabant. De watersnood komt, ondanks verschillende waarschuwingen, voor de meeste mensen onverwacht. Families worden in hun slaap overvallen door een enorme watervloed en vluchten naar de zolders en daken van hun huizen. Honderden mensen worden in één klap door het water meegesleurd en verdrinken. Anderen klampen zich urenlang wanhopig ergens aan vast, om uiteindelijk van uitputting alsnog door het ijskoude water te worden verzwolgen. De Februariramp, de watersnoodramp, kortweg 'de ramp'. Tot de dag van vandaag blijft de ramp van '53 de grootste ramp die Nederland in vreedstijd getroffen heeft.

De gevolgen van de watersnood zijn enorm: 1835 doden, bijna 100.000 evacués, tienduizenden dode dieren, ruim 4500 verwoeste huizen en een economische schade van 1,3 miljard gulden (vergelijkbaar met 5,5 miljard euro nu). In Nederland heeft zich sinds de watersnood van 1953 geen ramp meer voorgedaan van een dergelijke omvang. De meest recente incidenten waarbij grotere aantallen dodelijke slachtoffers ineens vielen waren de Bijlmerramp in 1992 (43 doden), de Herculesramp in 1996 (34 doden), de vuurwerkramp Enschede in 2000 (23 doden) en de cafébrand Volendam in 2001 (13 doden).

In het domein van watercrisis heeft zich sinds 1953 een aantal kleinere incidenten of bijna-rampen voorgedaan. De bijna-overstromingen van 1993 en 1995 (evacuatie van bijna 250.000 mensen uit het rivierengebied), de extreme regen van 1998 en de dijkdoorbraak bij Wilnis in 2003 zijn daarbij de meest in het oog springende watercalamiteiten. Dodelijke slachtoffers deden zich daarbij gelukkig niet voor en ook de schade bleef, in vergelijking met de ramp van '53, beperkt.

Internationaal gezien is de watersnood van 1953 – in termen van impact en aantallen dodelijke slachtoffers – decennialang de grootste naoorlogse overstromingsramp in de westerse wereld geweest. Dat veranderde echter in 2004 en 2005. In 2004 wordt Zuidoost Azië getroffen door een tsunami van ongekeende omvang: 13 landen langs de kust van 2 continenten worden getroffen waarbij ten

minste 226.000 dodelijke slachtoffers vallen en miljoenen mensen dakloos worden. De getroffen landen zijn weliswaar geen westerse landen, maar de tsunami maakt wel veel westerse slachtoffers vanwege het grootschalige toerisme in de getroffen gebieden. Naar schatting 6617 toeristen komen om, waaronder 36 Nederlanders. Van de westerse landen wordt Zweden het zwaarst getroffen met bijna 2000 dodelijke slachtoffers.

Eind augustus 2005 – tijdens het beruchte orkaanseizoen – komt orkaan Katrina met windsnelheden tot 195 km/uur via de Golf van Mexico aan land bij de Amerikaanse kust. De stad New Orleans wordt het hardst getroffen omdat de ‘levees’ (een soort kleine dijken) op vijftig plaatsen bezwijken, waardoor bijna tachtig procent van de stad onder water komt te staan. Ten minste 1464 mensen komen hierbij om het leven.¹

Leeswijzer

Het beschrijven van de watersnoodramp ’53 in een kort hoofdstuk is een vrijwel onmogelijke opgave gezien de enorme omvang van de ramp, het getroffen gebied en de aantallen slachtoffers.² Dit hoofdstuk typeert dan ook kort de gebeurtenissen rond de watersnoodramp van 1953 vanuit hedendaags crisisperspectief. In paragraaf 2 worden de gebeurtenissen beknopt beschreven in termen van de veiligheidsketen (paragraaf 2). Per fase – alarmering, waarschuwing, redding en nafase – wordt een korte analyse van de gebeurtenissen gegeven. De oorzaak van de ramp staat centraal in paragraaf 3. Paragraaf 4 ten slotte, plaatst de ramp van ’53 in crisisperspectief.

1.2 De watersnoodramp 1953: een reconstructie in vogelvlucht

1.2.1 DE WAARSCHUWING EN ALARMERING

Vanaf vrijdagavond 30 januari 1953 volgt Postma, de dienstdoende meteoroloog van het KNMI, een stormveld dat zich ontwikkelt achter een depressie ten zuiden van IJsland. Nederland bevindt zich op dat moment dicht bij een hogedrukgebied, waarvan het centrum ten zuiden van Parijs ligt. De depressie neemt snel in omvang toe, terwijl het hogedrukgebied via de Alpen naar het oosten weg trekt. Voor alle districten aan de Nederlandse kust geldt op 30 januari om 20.15 uur een waarschuwing voor harde zuidwestelijke wind. De stormdepressie zakt op zaterdag 31 januari af naar de Duitse bocht en de wind draait op de noordelijke Noordzee

¹ Louisiana Department of Health and Hospitals 2006.

² Voor een zeer gedetailleerde reconstructie van de watersnoodramp verwijs ik naar het boek *De Ramp. Een reconstructie van de watersnood 1953* van Kees Slager (2003).

naar het noordnoordwesten. Dat betekent dat een stormveld van circa 1000 kilometer lengte precies over het water op de Nederlandse kust afkomt.³

In de loop van zaterdag 31 januari lopen de windsnelheden op van 120 tot 140 kilometer per uur. Dit leidt tot spectaculaire taferelen aan de kust waar heel wat mensen die zaterdagmiddag de golven komen bekijken. Op sommige plaatsen staat het water zo hoog dat coupures in de dijk met vloedplanken worden afgesloten. Het ANP maakt in verschillende nieuwsbulletins op de radio melding van diverse schepen in nood op de Noordzee. In de Ierse zee vergaat 's middags een Britse veerboot met 183 opvarenden. "De orkaan die in de Ierse zee woedt, maakt het reddingswerk vrijwel onmogelijk".⁴

Meteoroloog Postma denkt zaterdag niet aan een watersnood omdat hij niets weet over de toestand van de zeedijken, maar hij verwacht wel een zeer zware storm (windkracht 11) met veel schade en ellende door afgewaaiden daken en afgeknapt bomen.⁵ Bij de stormwaarschuwingsdienst gaat zaterdag onder regie van het KNMI om 11 uur een waarschuwing uit voor "flink hoogwater voor de groepen A, B, C, D", respectievelijk Rotterdam, Willemstad, Bergen op Zoom en Gorinchem. Deze waarschuwing gaat per telegram naar geabonneerde ontvangers en wordt in het radio nieuwsbulletin uitgezonden. Een uur later wordt Postma afgelost door Bijvoet, die tijdens vloed in de nacht van zaterdag op zondag een enorme 'waterberg' voor het zuidelijk deel van de Noordzee voorziet. De Stormwaarschuwingsdienst laat om 17.15 uur een tweede waarschuwing uitgaan voor zware storm (windkracht 10) tussen west en noordwest. Na de weersverwachting van 18.00 uur leest de nieuwslezer het bericht voor: "Boven het noordelijke en westelijke deel van de Noordzee woedt een zware storm tussen noordwest en noord". Het KNMI waarschuwt voor 'gevaarlijk hoog water'. Om 23.00 uur is de laatste nieuwsuitzending.⁶

Rond 23.30 uur keert Postma terug naar de weerkamer van het KNMI. Hoewel hij pas om 4 uur 's nachts weer dienst heeft, is hij niet gerust op de storm. De nieuwste meteorologische gegevens zijn net binnen en daaruit blijkt dat de storm windkracht 12 gaat worden. Postma belt daarop met Hilversum om te voorkomen dat de radiozender uit de lucht gaat, maar niemand van de omroep durft deze beslissing te nemen. Gedurende de daaropvolgende nacht zendt de radio geen waarschuwingen meer uit. Wel wordt Postma die nacht gebeld door de burgemeester van Willemstad die om de laatste informatie vraagt. Op basis van de

3 http://www.knmi.nl/kenniscentrum/watersnood1953/ergste_natuurramp.html.

4 ANP Radiobulletin 31-01-1953, berichtnummer 2.

5 Slager 2003, p. 28.

6 Slager 2003, p. 51.

informatie die Postma geeft, besluit de burgemeester heel Willemstad en omstreken te alarmeren.

1.2.2 VERLOOP VAN DE ALARMERING

Er is zaterdagmiddag- en avond op veel plaatsen in Zeeland feest. Prinses Beatrix is jarig en in verschillende dorpen zijn recepties georganiseerd door de Oranje-verenigingen. In Kortgene woont de commissaris van de Koningin een feest bij ter gelegenheid van de opening van het nieuwe raadshuis. Ondanks de storm zijn veel mensen op pad; de zaterdagavond is immers dé avond voor ontspanning. Veel mensen ondervinden hinder van de storm op hun weg van of naar de verschillende gelegenheden en verbazen zich over het hoge water. De veerponten zijn moeilijk op te komen en de overtochten zijn zwaar. Op de fiets is in de loop van de avond niet meer thuis te komen, de meeste mensen lopen – met moeite vanwege de harde wind – naar huis.⁷

Als het zaterdagavond donker is geworden zou het water met eb weer moeten gaan zakken. Rond 22.30 uur is het volgens de watertabellen laag water. Het water trekt zich echter niet terug, maar blijft staan. Dat is in het verleden wel vaker gebeurd, maar meestal was de storm dan alweer geluwd of de wind gedraaid. De volkswijsheid in dergelijke situaties luidt: “niet ebben, niet vloeien”.⁸ Deze nacht doorbreekt de stuwende kracht van de storm echter de getijbeweging. Verschillende mensen maken zich ongerust, maar dit wordt in de veel gevallen weggelachen en de meeste mensen gaan die nacht gewoon slapen.

Op verschillende plaatsen in Zeeland zijn er echter mensen die wel het dreigende gevaar zien en aan het werk gaan. Verschillende sluisjes en duikers worden gesloten, maar dat lukt niet overal vanwege defecten: roest, afwezige zwengels etc. In Vlissingen waarschuwt een visser dat de sluisdeuren van de Vissershaven niet gesloten zijn. Hij meldt dit bij de politie, maar die is niet verantwoordelijk voor het sluiten van de sluis en onderneemt verder geen actie. De sluizen in de buurt van Stellendam worden ook niet gesloten, de polderopzichter die daartoe opdracht moet geven schat de situatie niet in als gevaarlijk.⁹

Verschillende verantwoordelijken van de provinciale waterstaat en waterschappen zijn telefonisch op de hoogte gebracht van het waarschuwingstelegram dat in Middelburg is ontvangen. Zij zetten hun wekker voor 2 of 4 uur 's nacht om dan dijkbewaking uit te gaan voeren. Een aantal ongeruste mensen voelt de dreiging toenemen en besluit helemaal niet naar bed te gaan. In veel gevallen zijn het

⁷ Slager 2003.

⁸ Slager 2003, p.33.

⁹ Slager 2003, p.33-37.

ongeruste burgers, zoals de kastelein van Kortgene, die zich zorgen maken over het stijgende water. Op verschillende plaatsen worden burgemeesters door bezorgde bewoners gewezen op het gevaar, maar bij gebrek aan respons gaan de inwoners zelf aan de slag met het treffen van maatregelen, zoals zandzakken in coupures plaatsen.

Vroege alarmering

Op een paar plaatsen wordt al vroeg gealarmeerd. In Hoedekenskerke verdrinkt een man als hij probeert de laatste boot van die avond in de haven aan te leggen. Het hele dorp loopt uit naar de haven en zo zien de mannen die de vloedplanken twee uur voor hoogwater wilden gaan plaatsen, dat het water al heel hoog staat. Zij gaan meteen aan de slag. Ook Herkingen wordt bij toeval gealarmeerd omdat er brand uitbreekt in het dorp. Het brandje is snel geblust, maar de tienkoppige brandweerploeg ziet op de terugweg een dijkwerker in de weer met vloedplanken en besluiten hem te gaan helpen. De burgemeester van Willemstad, die contact heeft gehad met het KNMI, slaat groot alarm en stuurt de marechaussee op pad om de bewoners in de polder te gaan alarmeren.

Maar op veel plaatsen in Zeeland is het laat die avond donker en stil. De mensen slapen. De storm blijft die nacht met windkracht 11 tot 12 woeden uit het noordnoordwesten. Windstoten tot wel 140 kilometer per uur razen langs de kust.¹⁰ Het is laag springtij. Ondanks de toenemende dreiging durven verschillende burgemeesters de beslissing niet te nemen om alarm te slaan, ze durven simpelweg niet te geloven dat het water over de dijk kan komen. In Dreischor besluit een burger zelf te klok te gaan luiden, al komt het geluid amper boven de storm uit. Mensen gaan zelf op pad om op deuren en ramen te kloppen en bewoners wakker te schreeuwen. Op veel plaatsen wordt op deze manier op eigen initiatief in de nacht de noodklok geluid. Ook telefonisch probeert men elkaar te waarschuwen, maar lang niet iedereen heeft telefoon en als de dijken eenmaal doorbreken spoelen al snel de palen van de bovengronds telefoonleidingen weg.

1.2.3 ANALYSE: TEKORTKOMINGEN IN DE WAARSCHUWING EN ALARMERING

De waarschuwing

Een aantal factoren heeft ervoor gezorgd dat de stormwaarschuwingen een beperkte alarmerende werking hebben gehad.

Snelheid en beschikbaarheid van informatie

De uitwisseling van meteorologische informatie verliep in 1953 via telex, vrijwel net zo snel als tegenwoordig. In die tijd beschikte men echter nog niet over

¹⁰ Rijkswaterstaat 1961.

computers, waardoor de verwerking van informatie veel minder snel verliep. Daarnaast zijn tegenwoordig veel meer gegevens beschikbaar, onder andere door waarnemingen op zee, uitgebreide satellietinformatie etc. Een storm zoals ons land in 1953 heeft getroffen zien de meteorologen met de huidige middelen zo'n 3 tot 4 dagen tevoren aankomen.¹¹ Het ECMWF voerde een herberekening uit van de weersituatie in 1953 die leidde tot de catastrofale watersnoodramp. Ook in de korte termijnverwachtingen was het verloop van de rampzalige stormdepressie precies te volgen. Het KNMI-HIRLAM model, een fijnmazig atmosfeermodel voor gedetailleerde verwachtingen van storm, golven en waterstanden tot 48 uur vooruit, geeft twee dagen tevoren al een nauwkeurige verwachting van de storm en de extreme waterstanden in 1953.

Toch zeggen de snelheid en beschikbaarheid van informatie niet alles over het succes van waarschuwingen, het gaat immers vooral om de interpretatie van informatie – het inschatten van het risico – en het bereik van de waarschuwingen.

Inhoud van de waarschuwing

Volgens de toentertijd bestaande procedures kon het KNMI bij stormwaarschuwingen alleen de termen “flink hoog water” en “gevaarlijk hoog water” gebruiken. De meteoroloog van het KNMI wilde hiervan afwijken en “zeer gevaarlijk hoog water” in het laatste telegram zetten. Omdat dit niet in de procedure stond is het uiteindelijk niet gebeurd. Dit had vanwege de toon van de bewoordingen en de afwijking van gangbare terminologie mogelijk een groter waarschuwend effect gehad.

Bereik van de waarschuwing

Het laatste waarschuwingstelegram bereikte veel autoriteiten niet. De waarschuwingdienst van het KNMI was een abonneeservice. Slechts 3 van de ruim 100 waterschappen hadden zo'n abonnement en één burgemeester; die van Willemstad.¹²

Verder zond de Nederlandse radio in die tijd niet uit tussen twaalf uur 's nachts en acht uur 's ochtends. Pogingen van de meteoroloog van het KNMI om de zender in Hilversum in de lucht te houden strandden, omdat niemand de verantwoordelijkheid voor zo'n ingrijpende beslissing durfde te nemen.

¹¹ Dr. A. Hollingsworth van het Europees Weercentrum ECMWF, Toespraak op het Internationaal Symposium over de Watersnoodramp, 14 februari 2003, KNMI, De Bilt.

¹² Slager 2003.

*Inzet: Tsunami in Azië 2004*¹³

Tsunami Azië 2004

De Amerikaanse meteorologen die het waarschuwingencentrum voor de Stille Oceaan in Hawaï in 2004 beheerden realiseerden zich dat de zware aardbeving van 26 december 2004 gevolgd zou kunnen worden door een tsunami. Het centrum in Hawaï, opgericht in 1948 en het enige in zijn soort ter wereld, is uitsluitend bestemd voor de landen rond de Stille Oceaan. Medewerkers van het centrum zeiden dat zij tevergeefs hebben geprobeerd de landen rond de Indische Oceaan te waarschuwen voor de mogelijke effecten van de zeer zware aardbeving die aan de tsunami vooraf ging. Maar ze hadden geen apparatuur om de gebeurtenissen daar in de gaten te houden. Bovendien beschikte het centrum niet over telefoonnummers van de mensen die dan gewaarschuwd zouden moeten worden.

Ook de Thaise meteorologische dienst was er naar eigen zeggen ongeveer een uur voordat de golven de kust bereikten van op de hoogte dat zich een zware aardbeving had voorgedaan en dat er een tsunami kon worden verwacht. Zij beschikten echter niet over middelen om te bepalen hoe erg de zee tekeer zou gaan. Daarnaast waren ze bang nodeloos paniek te zaaien en daarmee de toeristenindustrie te schaden en de woede van de regering over zich af te roepen.

De alarmering

Het beeld van de alarmering tijdens de watersnoodramp verschilt sterk van plaats tot plaats. Uit sociologisch onderzoek naar de watersnoodramp (de ISONEVO studies) blijkt dat de overgrote meerderheid van de mensen wel op de één of andere manier is gealarmeerd. Slechts 7 procent van de ondervraagden geeft aan te zijn verrast door het water. De meeste mensen (41 procent) blijken te zijn gewaarschuwd door particulieren. Ongeveer een derde van de mensen werd gewaarschuwd door publieke middelen (kerkklokken e.d.). Van de niet-boeren was dit overigens 60 procent. Hoe deze percentages liggen voor de 1835 mensen die zijn omgekomen is niet bekend. BRON

De alarmering tijdens de rampnacht van '53 werd onder meer gehinderd door zogeheten *decoyeffecten*. Dat wil zeggen dat de interpretatie van de ernst van de situatie sterk werd beïnvloed door dominante ervaringsbeelden:

Volkswijsheid

In de nacht van zaterdag 31 januari op zondag 1 februari 1953 was het twee dagen na volle maan. De vloed die om 5.00 uur moest komen was dus een springvloed, 'giertij'. Toch dachten veel mensen dat het wel mee zou vallen. Een oude

¹³ Novum nieuws 12 januari 2005.

volkswijsheid was “Niet ebben, niet vloeien”. Als de eb niet kwam, dan viel de vloed meestal wel mee. Dit keer was dat echter niet het geval.¹⁴

Feestelijkheden Oranjeverenigingen

Op zaterdag 31 januari viert prinses Beatrix haar vijftiende verjaardag. Op veel plaatsen in Zeeland hebben de Oranjeverenigingen feesten georganiseerd. Hoewel het de hele dag flink stormt, maken de meeste mensen zich niet ongerust. Ze verwachten dat de storm 's nachts wel in kracht af zal nemen. Bijna niemand realiseerde zich dat de vloed, die in de nacht van zaterdag op zondag plaats zou vinden, een springvloed was.¹⁵

Rampsubcultuur

Waarschuwing sorteren geen effect als deze niet worden geïntegreerd in het totale kader van waarden, normen en vooral verwachtingen die in de bedreigde gemeenschap bestaan. In gebieden die frequent door (natuur)rampen worden getroffen ontwikkelt zich vaak een rampsubcultuur.¹⁶ Deze subcultuur zorgt ervoor dat de gemeenschap alert is op signalen van naderend onheil en daarom waarschuwingssignalen incorporeert in haar gedragspatroon. In Zuidwest-Nederland, met name Zeeland is in 1953 is de strijd tegen het water geleidelijk aan meer folklore dan effectief onderdeel van de heersende cultuur. Springtij en harde wind waren op zich geen verontrustende verschijnselen want die kwamen wel vaker voor. De meest recente inundatie in 1944 was bewust door de mens veroorzaakt met meevallende gevolgen en vooral een duidelijk positief doel. Een door natuurkrachten veroorzaakte watersnood was meer iets van de geschiedenisboekjes.

Onfeilbaarheidillusie en tijdgeest

Er bestond in 1953 nog een soort mythe van onfeilbaarheid van de waterstaat. De doorgaans agrarische bevolking was niet echt op de hoogte van waterbouwkundige omstandigheden. In de tijdgeest paste ook een sterk geloof van de bevolking in het doen en laten van de overheid. Bovendien was de Zeeuwse bevolking in die dagen sterk religieus; zo was er een zekere berusting in ‘Gods wil’.

Tijdrovende formele procedures

De verhoudingen in het lokale bestuur waren in 1953 nog sterk hiërarchisch. Voordat er actie werd ondernomen, wachten velen eerst op toestemming van de burgemeester. Omdat niet alle burgemeesters goed bereikbaar waren en/of de

¹⁴ www.watersnoodmuseum.nl/de-ramp/februari-1953.

¹⁵ www.watersnoodrampmuseum.nl/de-ramp/februari-1953.

¹⁶ Rosenthal 1984.

ernst van de situatie niet door alle burgemeesters werd ingezien, is in de verschillende plaatsen in het getroffen gebied een sterk wisselend beeld in de alarmering te zien (tijdstip en wijze waarop werd gealarmeerd).

1.3 De ramp slaat toe¹⁷

1.3.1 DE DIJKEN BREKEN

Al voordat het vloed is, gaat het op vele plaatsen fout. Rond 2.00 uur komt het water voor het eerst over de dijken en de vloedplanken heen. Vanaf 3.00 uur beginnen de dijken te breken.¹⁸ De lagere en minder goed onderhouden dijken aan de zuidzijden van de polders lopen als eerste over. Bij Kruiningen, Kortgene en Oude Tonge breken de dijken als eerste. Bij Stavenisse slaat het water in één keer een gat van 1800 meter. Maar ook in Noord-Brabant, bij Willemstad, Heijningen en Fijnaart, houden de dijken het niet. Net zomin als in de Zuid-Hollandse Hoeksche Waard, bij 's-Gravendeel, Strijen en Numansdorp.

Het grootste deel van Schouwen-Duiveland overstroomt, alleen het duingebied op de kop van Schouwen en enkele polders bij Zonnemaire blijven droog. Ook Goeree-Overflakkee is, op de duinzijde en enkele polders bij Melissant en Dirksland na, geheel door het water bedekt. Huizen storten in en worden meegesleurd met de stroom. Het water vernietigt hele gehuchten. De buurtschappen Schuring bij Numansdorp en Capelle bij Ouwerkerk worden door het water weggevaagd. Er blijft geen huis meer staan. Andere plaatsen hebben meer geluk. In Colijnsplaat houden mannen enige tijd de op breken staande vloedplanken tegen als plotseling een losgeslagen binnenschip redding brengt en als een golfbreker voor de coupure terecht komt.¹⁹

Ook andere plaatsen blijven gespaard. De Schielandse Hoge Zeedijk, de dijk tussen Schiedam en Gouda langs de Hollandsche IJssel die drie miljoen inwoners tegen het water moet beschermen, houdt het maar net. Overal waar het water komt vluchten de mensen naar hoger gelegen plaatsen. Naar het dorp, naar de dijk, naar de zolder, naar het dak. Daar wacht men in angst het daglicht af in de hoop dat het water zou gaan zakken.

Inzet militairen

Om vier uur 's nachts wordt een groep commando's in de kazerne te Roosendaal gewekt door de piket officier. De soldaten wordt gevraagd naar Willemstad te gaan

¹⁷ Slager 2003, p. 163-164.

¹⁸ <http://www.watersnoodmuseum.nl/de-ramp/februari-1953.html>.

¹⁹ <http://www.watersnoodmuseum.nl/de-ramp/februari-1953.html>.

omdat de dijken daar zouden zijn doorgebroken. Hoewel de meeste soldaten met weekendverlof zijn – er is in die tijd nog geen paraatheid tijdens het weekend – zijn 45 commando's toevallig wel in de kazerne aanwezig. Zij hadden besloten het weekend op de kazerne te blijven en zijn 's avonds uit geweest in Bergen op Zoom. Met een aantal vrachtwagens gaan de commando's rond zes uur 's ochtends naar Willemstad. Daar blijkt de polder onder water te staan. De commando's proberen te voet verder te waden. Slechts acht militairen besluiten door te ploeteren, de rest keert met de vrachtwagens terug naar de kazerne.²⁰

De eerste telexberichten over overstromingen – uit Zwijndrecht en Willemstad – bereiken de nieuwsredacties rond half vijf 's ochtends. Deze zijn echter onbevestigd, want er verschijnen in 1953 op zondag geen kranten. Alleen bij de Radionieuwsdienst van het ANP heeft men dienst, want daar wordt op zondag vanaf acht uur uitgezonden. De ANP medewerkers lezen vanaf kwart over vijf de gestaag binnenkomende meldingen en beginnen zich te realiseren dat het hier wel eens om een ramp zou kunnen gaan. De hoofdredacteur probeert om al voor het normale uitzendtijdstip van acht uur de zender in de lucht te krijgen, maar hij heeft niet de bevoegdheid om hierover te beslissen.

Zondag 1 februari

In de loop van de zondagochtend wordt de omvang van de ramp pas langzaam duidelijk. De overlevenden die vanaf het dak van hun huis of uit een kerktoeren het rampgebied bekijken, zien slechts één grote watervlakte, met afgebrokkelde dijken en hier en daar een boomkruin of een huis.

Om acht uur 's morgens roept generaal Warringa – die 's nachts is gewaarschuwd door de burgemeester van Willemstad – de militairen van het 33ste regiment terug naar hun kazernes. Om half tien worden via de radio alle Nederlandse militairen van weekendverlof teruggedroepen. Ook de Rijkspolitie en het Rode Kruis mobiliseren mensen en materiële middelen.

Aanvankelijk daalt het water, het wordt immers weer eb. Sommige mensen gebruiken dat moment om van de boerderij naar de hoger gelegen dorpskern te vluchten. Individuele reddingsacties komen op gang. Particulieren gaan met bootjes langs de huizen om mensen op te pikken en op veiliger plaatsen af te zetten. Grootscheepse, van buiten het getroffen gebied opgezette reddingsacties zijn nog niet aan de orde. Op de provinciehuizen van Middelburg en 's Hertogenbosch probeert men aan de hand van telefonische meldingen het rampgebied

²⁰ Slager 2003, p. 162.

enigszins in kaart te brengen. In Den Haag is op dat moment de omvang van de ramp nog niet doorgedrongen.

De overlevenden zijn veelal al hun lot overgeleverd en proberen zo goed en zo kwaad als dat gaat lokale reddingsacties op touw te zetten. Met roeiboten en touwen worden op verschillende plaatsen mensen van daken gehaald. Met name voor de mosselvisserij uit Yerseke, Tholen en Bruinisse is die zondag een belangrijke rol in het reddingswerk weggelegd.

Na de ochtend gaat het water weer stijgen. Het water komt zelfs nog hoger dan 's nachts. Voor veel getroffenen resteert maar één mogelijkheid: het dak op. Veel huizen die in de nacht nog overeind waren gebleven storten alsnog in. Het water tilt de daken gewoon van de muren. Mensen verdrinken of drijven op delen van het dak of wrakhout over de enorme watermassa.

Gedurende de gehele zondag is er nog weinig hulp van buitenaf. Over de randgebieden worden slechts enkele verkenningsvluchten uitgevoerd. De voortwoedende storm verhindert grootschalige hulp vanuit de lucht. Enkele autoriteiten bezoeken Dordrecht en West-Brabant. De volle omvang van de ramp is echter na een dag nog steeds niet doorgedrongen. Dat Schouwen-Duiveland, Goeree-Overflakkee en Tholen vrijwel volledig onder water staan is onbekend. Het Rode Kruis is een van de weinige organisaties die op zondag in actie komt. Hun impact is beperkt omdat er relatief weinig Rode Kruis afdelingen ter plaatse zijn en dat de wel aanwezige colonnes niet zijn voorbereid op watersnood. De nodige materialen zijn beperkt en er is nooit geoefend voor een overstromingsramp. Met de nodige improvisatie worden noodhospitaaltjes opgezet, eerste hulp verleend en voor eten en drinken gezorgd. In Goes wordt door het Rode Kruis een opvangcentrum ingericht.²¹

Tegen vijf uur wordt het weer donker. Duizenden mensen in het rampgebied gaan nat, koud en dorstig een tweede nacht in. Op zolders, op daken, opeengepakt op dijken of in hoger gelegen huizen.²² In Den Haag is aan het begin van de avond het beeld van de ramp nog gefragmenteerd en onvolledig. Met grote delen van het rampgebied is geen verbinding te krijgen. Schouwen-Duiveland is bijvoorbeeld nog niet in het totaalbeeld van de ramp opgenomen.²³

²¹ Slager 2003, p. 210.

²² <http://www.watersnoodmuseum.nl/de-ramp/februari-1953.html>.

²³ Rosenthal 1984, p. 86-87.

Niet één, maar drie stormvloeden

Hoewel er meestal wordt gesproken over de Februari-stormvloed waren het in werkelijkheid drie stormvloeden die elkaar, met een totale duur van bijna een vol etmaal, opvolgden. De eerste stormvloed trad op zaterdagmiddag 31 januari 1953 op. In Zeeland en Scheveningen werd het zogenaamde grenspeil niet overschreden en kon dus niet worden gesproken van een stormvloed, maar in IJmuiden werd het grenspeil wel met 60 centimeter overtroffen. Deze eerste stormvloed was de voorbode van de eigenlijke stormvloed die ongeveer twaalf uur later een ramp veroorzaakte in het zuidwesten van Nederland. Toen werden langs de kust van Zeeland tot Den Helder aanmerkelijk hogere waterstanden gemeten. Het derde hoogwater vond plaats in de middag van 1 februari, toen alleen in Zeeland het grenspeil wederom werd overschreden.

Maandag 2 en dinsdag 3 februari

In de vroege maandagochtend om 05.00 uur komt de Ministerraad in spoedberaad bijeen. De leiding bij de onmiddellijke bestrijding van de ramp wordt in handel gelegd van de Commissarissen der Koningin. De nationale coördinatie van de (civiele) hulpverlening komt in handen van de Coördinatiecommissie Watersnood 1953, onder leiding van de minister van Binnenlandse Zaken. De militaire inzet wordt gecoördineerd vanuit het hoofdkwartier van de Generale Staf in Den Haag.²⁴

Op maandag 2 februari komen meer reddingsacties op gang. De eerste dorpen aan de randen van het rampgebied worden geëvacueerd. Op de eilanden zijn het nog steeds alleen particulieren die met bootjes op weg gaan om mensen te redden. Toch gaan de vele mensen op Schouwen-Duiveland en Goeree-Overflakkee maandagavond in geïsoleerde huizen, kerken en boerderijen de derde nacht en de vijfde vloed tegemoet.

Pas in de middag vliegt het eerste verkenningsvliegtuig over Schouwen-Duiveland. Bij Sommelsdijk (op Goeree-Overflakkee) worden de eerste hulpgoederen gedropt. Dinsdag 3 februari is het keerpunt. Pas dan komt de redding goed op gang. De slachtoffers worden uit het rampgebied geëvacueerd. Hulpverleners komen op honderden schepen het rampgebied binnen. Op diverse plaatsen gaat de coördinatie van de redding dan over in de handen van militairen. Voedsel wordt gedropt en helikopters worden ingezet.

Hoewel de watersnood al op zondag 1 februari tot nationale ramp is uitgeroepen, heeft de regering op dinsdag 3 februari nog steeds geen totaaloverzicht van de situatie. De Tweede Kamer wordt geïnformeerd dat er 627 doden te betreuren

²⁴ Rosenthal 1984, p. 90.

zijn, een aantal dat naar men vreest “met enkele honderden zal kunnen stijgen”.²⁵ Ook hieruit blijkt de onderschatting van de situatie. Op dinsdagavond is het dodental al opgelopen tot 825, woensdagmiddag is dit aantal al gestegen tot 1225.

In feite is de acute ramp dinsdagavond voorbij. Er zitten nog wel mensen geïsoleerd, maar er vallen geen slachtoffers meer. Vanaf woensdag 4 februari gaat de rampenbestrijding van de reddingsfase over in de evacuatiefase. De eerste week na de ramp worden 20.000 mensen geëvacueerd. In de weken erna nog eens 50.000.

1.3.2 ANALYSE VAN DE REDDING: ZELFREDZAAMHEID

Zelfredzaamheid

De rol en betekenis van particulieren is tijdens de watersnood van groot belang geweest. De zondag na de rampnacht is er nauwelijks sprake van georganiseerde, centraal gestuurde redding. De meeste reddingsacties zijn lokaal. Overlevenden in het rampgebied zijn vooral aangewezen op zelfredzaamheid. In de rampgebieden ontstaat ‘situationeel leiderschap’, individuen die in de redding de leiding nemen, los van of bij gebrek aan formele gezagsdragers. De lange duur voor het op gang komen van gecoördineerde redding en evacuatie maakt dat er sterk een beroep werd gedaan op zelfredzaamheid.

Burgemeesters in crisistijd

De watersnoodramp liet duidelijk zien dat een goede burgemeester niet per definitie een goede crisismanager is. In het hele rampgebied zijn grote verschillen te zien tussen adequate burgemeesters en ronduit falende burgemeesters. Dit stond op gespannen voet met de in die tijd geldende hiërarchie en formele structuren. Op veel plekken werd gewacht op orders van de burgemeester. Bij het ontbreken hiervan nam de rol van situationeel leiderschap snel toe.

Gebrekkige communicatiemiddelen

Het duurt lang voordat de omvang van het rampgebied bij de autoriteiten duidelijk wordt. Eén van de grote problemen tijdens de redding zijn de beperkte verbindingsmogelijkheden. Dit bemoeilijkt het verkrijgen van een goed totaalbeeld van de situatie en hindert daarmee een effectieve inzet van reddingsmiddelen. Met name de situatie op het zwaar getroffen Schouwen-Duiveland blijft daardoor lang onduidelijk.

Het vergeten eiland

De situatie op Schouwen-Duiveland en Tholen wordt pas op maandag 2 februari langzaam duidelijk. Het uitvallen van verbindingen en de beperkte mogelijkheden

²⁵ Rosenthal 1984, p. 94.

om verkenningvluchten uit te voeren zijn hiervan de belangrijkste oorzaken. Toch is het moeilijk voor te stellen dat vandaag de dag een compleet rampgebied gedurende bijna 48 uur vrijwel buiten beschouwing van de rampenbestrijdingsorganisatie blijft.

Organisatie van de rampenbestrijding

Er was in 1953 een schaarste aan reddingsmaterieel dat ten tijde van een natuurramp kon worden ingezet. De bevolking in de getroffen gebieden had te weinig boten ter beschikking en de reddingsdiensten beschikten slechts in beperkte mate over modern reddingsmaterieel zoals helikopters en watervliegtuigen. Het zwaartepunt in de rampenbestrijding lag dan ook bij de inzet van militairen. Het leger beschikte over het meeste hulpverleningsmateriaal en getraind personeel.

Coördinatie van de hulpverlening

De directe rampenbestrijding lag bij de provinciale autoriteiten, de civiele en militaire hulpverlening werden vanuit Den Haag gecoördineerd. Het langzaam op gang komen van gecoördineerde redding leidt tot spanningen tussen lokale en provinciale/nationale autoriteiten. Dit past overigens in het tijdbeeld waarbij aversie bestond tegen de lokale elite en er ‘anti-Haagse’ sentimenten te beluisteren waren.²⁶

Planvorming

Er waren in 1953 nauwelijks specifieke regels of voorschriften voor hoe te handelen tijdens een watersnoodramp.²⁷ De wet bescherming bevolking en de wet verplaatsing bevolking zijn wel toegepast, maar waren niet specifiek voor een watersnood bedoeld. De marine besluit op 1 februari de Regeling Hulpverlening bij watersnood uit te voeren; hun inzet krijgt de toepasselijke titel ‘operatie Noach’ mee.

1.4 De nasleep

1.4.1 DE SLACHTOFFERS EN DE SCHADE

De ramp heeft directe en ingrijpende gevolgen voor de ongeveer 600.000 inwoners van de provincies Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Brabant. Op 1 en 2 februari 1953 verdrinken 1795 mensen. Nog eens 40 mensen overlijden later, als gevolg van de ontberingen waaraan ze tijdens de ramp zijn blootgesteld. Van de

²⁶ Rosenthal 1984, p. 92.

²⁷ Rosenthal en Saeijs 2003, p. 54.

1795 'directe' slachtoffers vallen er 864 in Zeeland, 677 in Zuid-Holland en 247 in Noord-Brabant. In de rest van Nederland eist de storm 7 doden. In totaal komen 1835 mensen tijdens de watersnood om het leven.

Het Rode Kruis publiceert in december 1953 een lijst met de aantallen slachtoffers per gemeente. Alhoewel een groot gebied werd overstroomd, werden sommige plaatsen veel zwaarder getroffen dan andere. In Stavenisse op Tholen kwamen meer dan 150 mensen om, in Stellendam op Goeree vielen 61 slachtoffers en het Brabantse Fijnaart betreurde 76 doden. Het zwaarst getroffen werden de zuidzijde van Duiveland en van Overflakkee. Daar viel ruim 40 procent van het totale aantal slachtoffers van de watersnoodramp. De zwaarst getroffen gemeenten in het rampgebied waren Ouwerkerk (91 doden op 656 inwoners), Nieuwerkerk met 288 doden op een inwonertal van 1858 en Oude Tonge, waar 305 doden te betreuren waren op een bevolking van 3.088.²⁸

Het aantal slachtoffers in de genoemde vier dorpen verschilt soms sterk van dat in nabijgelegen dorpen. In Ooltgensplaat, enkele kilometers ten oosten van Oude- en Nieuwe-Tonge, vielen 2 slachtoffers. In Den Bommel en in Stad aan 't Haringvliet, gelegen aan de noordzijde van Overflakkee, kwamen resp. 9 en geen mensen om. En terwijl er honderden doden in Nieuwerkerk en Ouwerkerk vielen, kwam er in het aan de noordzijde van Duiveland gelegen Bruinisse slechts één inwoner om het leven. De meest waarschijnlijke oorzaken voor dergelijke verschillen in aantallen slachtoffers zijn de richting van de waterstromen, hoogteverschillen binnen polders en de kwaliteit van binnendijken.

Meer dan 47.000 stuks vee en 140.000 stuks pluimvee kwamen om in het water. Er werden 3000 woningen en 300 boerderijen verwoest en meer dan 40.000 woningen en 3000 boerderijen beschadigd. Bijna 200.000 hectare grond kwam onder water te staan. De totale materiële schade werd geschat op ruim anderhalf miljard gulden. Circa 72.000 inwoners uit het zuidwestelijke rampgebied moesten voor langere tijd worden geëvacueerd. Op 1 mei waren van hen nog 24.000 en op 1 oktober nog 11.000 niet teruggekeerd.

Niet alleen Nederland werd getroffen door de watersnoodramp in 1953. Ook in Engeland zijn meer dan 300 slachtoffers gevallen en in België kwamen 25 mensen om. Ook Denemarken en Duitsland werden getroffen.

²⁸ <http://www.watersnoodmuseum.nl/de-ramp/februari-1953.html>.

1.4.2 ANALYSE VAN DE NASLEEP

Nazorg

Psychosociale hulpverlening stond in 1953 nog in de kinderschoenen. Psychische nood werd in gezinsverband vaak verzwegen of in uiterste gevallen besproken met de plaatselijke geestelijke. Van psychosociale nazorg in collectief, georganiseerd verband was in 1953 nauwelijks sprake. De rol van het Rode Kruis was is de nasleep van de ramp vooral gericht op 'praktische zaken', zoals medische hulp, het regelen van voedsel, kleding en noodopvang en het bijhouden van lijsten met slachtoffers.

Gebrekkige politieke verantwoording

Hoewel er in de weken en maanden na de ramp voorzichtige kritische geluiden waren, vonden deze in de samenleving en de politiek weinig weerklank. De ramp van 1953 werd in die dagen vooral gezien als noodlottig en onvermijdbaar natuurgeweld, 'de hand des Heeren'. De beperkte politieke verantwoording die over de ramp is geëist en afgelegd, hoewel vandaag de dag ondenkbaar, past de tijdgeest van 1953. Nederland zat midden in de wederopbouw, de samenleving was nog sterk religieus en hiërarchisch ingesteld, de technologische mogelijkheden waren veel beperkter dan nu en het rampenonderzoek stond nog in de kinderschoenen.

Media

De omvang van de berichtgeving over de ramp in de media is voor 1953 ongekend groot. Het Parool komt op 1 februari zelfs met een extra editie. De voorpagina kopt: 'Rampzalige springvloed teistert Westelijke kusten van Nederland'.²⁹ Diverse verslaggevers gaan in de ochtend van 1 februari op pad, maar kunnen het rampgebied nauwelijks bereiken. Een Volkskrant verslaggever regelt dat een KLM gezagvoerder, die ook voor de Volkskrant werkt, een verkenningvlucht gaat uitvoeren boven het rampgebied. Deze enige vlucht boven het rampgebied op 1 februari bevat een aantal verslaggevers en een persfotograaf, die de eerste foto's van de ramp maakt. Na de verkenningvlucht besluiten de verslaggevers contact op te nemen met de regering om hun bevindingen te vertellen. De foto's die de Volkskrant maandag publiceert, zijn de eerste beelden die het kabinet ziet van de ramp.

Maandagavond zijn de eerste beelden van de ramp te zien in de bioscoop. Op 3 februari wordt een halfuur durende televisiereportage van de ramp uitgezonden. In Nederland heeft op dat moment slechts 1 op de duizend huishoudens een televisie. De impact van de media is dan ook niet te vergelijken met vandaag de

29 *Het Parool*, extra editie, zondag 1 februari 1953, p.1.

dag, maar de snelheid en omvang van de berichtgeving toen betekende een ware trendbreuk in 1953.³⁰

Mobilisering

Na de Watersnood worden de belangen van slachtoffers niet of nauwelijks gemobiliseerd in belangenverenigingen, iets wat vandaag de dag ondenkbaar is. Mobilisering na rampen is in 1953 dan ook geen gebruikelijk verschijnsel. Factoren die hebben meegespeeld in de gebrekkige mobilisering zijn te vinden in de snelle reactie van de kant van de overheid. Vrijwel direct na de ramp wordt de Deltawet gemaakt en wordt gestart met de bouw van de Deltawerken.

Afwikkeling van de schade

Er was in 1953 geen wet op tegemoetkoming schade bij rampen. Wel bestond er een Nationaal Rampenfonds dat in 1935 was opgericht om geld in te zamelen voor 'vredesrampen'. Aangezien dergelijke rampen zich tussen 1935 en 1953 niet hebben voorgedaan, betekent de watersnood nieuw leven voor het fonds. De inzameling is overweldigend. Binnen tien dagen na de ramp heeft het fonds al 31 miljoen gulden ingezameld. Aan het eind van de inzameling is 137,8 miljoen gulden opgehaald. Hoewel dit een enorm bedrag is, dekt het slechts 10 procent van de schade. De regering besluit de kosten voor het herstel van de waterkeringen voor zijn rekening te nemen. Het rampenfonds zorgt voor bijdragen aan huisraadschade.³¹

1.5 De oorzaak van de ramp

1.5.1 NATUURRAMP OF MAN-MADE DISASTER?

De beoordeling van een situatie als rampzalig, hangt af van de wijze waarop het begrip ramp wordt geduid. Een ramp kan immers verwijzen naar: 1. de oorzaken van de gebeurtenis (de 'agent'); 2. de fysieke gevolgen van de gebeurtenis (de slachtoffers en schade); 3. de *beoordeling* van de fysieke gevolgen of 4. de maatschappelijke ontwrichting die daarvan het gevolg is.³²

De directe oorzaak van de ramp van '53 werd gevormd door een zeer zware storm, in combinatie met springtij. Door de specifieke meteorologische omstandigheden werd het water langs de kust dusdanig opgestuwd dat het waterpeil boven de grenswaarde kwam waardoor de dijken overstroonden. Het ligt dan ook voor de hand om de watersnood van 1953 te typeren als een natuurramp.

³⁰ Rosenthal en Saeijs 2003, p. 30-31.

³¹ Slager 2003, p. 495-497.

³² Van Duin 1992, p. 17.

Een zware storm hoeft echter niet noodzakelijkerwijs een ramp te veroorzaken. Als de storm raast over onbewoond gebied bijvoorbeeld. Het risico van het optreden van een rampzalige gebeurtenis hangt dus ook nauw samen met de kwetsbaarheid van datgene dat erdoor bedreigd wordt; een gebied, samenleving, organisatie etc. In het geval van de ramp van 1953 veroorzaakte de storm en het springtij weliswaar een grote opstuwing van het water, maar de ramp ontstond om dat de dijken het niet hielden. De dijken en waterkeringen zijn in Nederland over een periode van eeuwen aangelegd door mensen. De hoogte en kwaliteit van de dijken vormden een belangrijk defensiemechanisme tegen het optreden van overstromingen. Als de dijken hoog en sterk genoeg waren geweest was er geen ramp opgetreden. In hoeverre kan je dan nog spreken van een natuurramp?

Overstromingen kunnen ook worden gezien als een sluipende crisis: een crisis die zich langzaam en vrijwel onzichtbaar ontwikkelt. Sluipende crises zijn structurele problemen, veroorzaakt door een combinatie van factoren: menselijk ingrijpen in natuurlijke watersystemen, klimaatverandering en zeespiegelstijging. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht zijn overstromingen een symptoom van structurele problemen, niet de oorzaak ervan. Omdat het structurele problemen betreft liggen de oplossingen niet alleen in technologische ontwikkelingen, maar meer dan ooit in politieke besluitvorming.

Man-made disasters: de incubatietijd

De Engelse ingenieur en socioloog Turner legt in zijn onderzoek naar rampen de nadruk op de periode voorafgaand aan de ramp. Volgens Turner komen in de periode voorafgaand aan een ramp verschillende factoren voor die uiteindelijk tot een ramp leiden. Hij noemt dit de incubatietijd van een ramp. In de incubatietijd – die kan variëren van enkele dagen of weken tot vele jaren – ontstaat een serie van afwijkende gebeurtenissen die onopgemerkt blijven. Er ontwikkelt zich sluimerend een situatie die afwijkt van algemeen geaccepteerde normen en waarden. Slechts een enkeling zal de discrepantie tussen de zich ontwikkelende afwijkende situatie en de vooraf geaccepteerde situatie onderkennen.³³

In de periode voorafgaand aan de watersnood 1953 is een aantal ontwikkelingen in dit kader van belang. In de jaren 20 was het binnen Rijkswaterstaat al bekend dat veel dijken in het deltagebied te laag en/of te zwak waren om aan mogelijke stormen/waterstanden het hoofd te kunnen bieden. Er werd toen ook gewerkt aan plannen om de zeegaten in de zuidwestelijke delta af te sluiten. In deze periode gaat de aandacht echter vooral uit naar de aanleg van de Afsluitdijk (1932) die – mede naar aanleiding van de Zuiderzeevloed van 1916 – prioriteit had gekregen.

33 Van Duin 1994, p. 38.

In 1920 en 1926 deden zich calamiteiten voor in de Maas en Waal. De Waal bereikte in 1926 de tot dan toe bekende hoogste waterstand van de vorige eeuw. In 1929 werd de Studiedienst van de Zeearmen, Benedenrivieren en Kusten opgericht. Deze studiedienst ontwikkelde in de periode 1935-1939 wiskundige modellen om getijstromen en frequentie van stormvloed in de estuaria en de rivieren te berekenen en voorspellen. In dezelfde periode pleegde Rijkswaterstaat ingrepen in het rivierengebied. In 1935 rapporteerde de Studiedienst aan de minister van Waterstaat dat de hoogwaterkeringen bij Dordrecht en de Hollandse IJssel te laag waren. Op grond van deze rapportage stelde de minister in 1939 de Stormvloedcommissie in. In 1942 concludeerde de commissie dat de meeste dijken in het noordelijk Deltabekken onveilig waren. In 1944 onderzocht de Stormvloedcommissie de dijken in Zeeland. Hun rapportage uit 1946 toont aan dat de dijken niet veilig genoeg waren. De rapportage werd verstuurd naar de directie Benedenrivieren, waar er verder weinig mee gebeurde.³⁴ Hoewel de Rijkswaterstaat in deze naoorlogse periode erkende dat er een veiligheidsprobleem was, kregen de verziltingsproblematiek van de agrarische gebieden en de wederopbouw van Nederland meer prioriteit.

Een halfjaar voor de ramp voorspelt ingenieur Johan van Veen van Rijkswaterstaat dat een watersnood binnen afzienbare tijd mogelijk is, gezien de condities van de dijken. Begin december 1952 krijgt Ven Veen van Algera, de minister van Waterstaat de opdracht onderzoek te doen naar de afsluiting van de zeearmen. Het rapport verscheen eind januari 1953. Enkele dagen later vond de watersnoodramp plaats

1.6 De watersnoodramp in crisisperspectief

1.6.1 VERSCHILLEN TOEN EN NU

Wanneer we de watersnood van 1953 vergelijken met de meer recente rampen vinden we logischerwijs veel verschillen. Een aantal in het oog springende verschillen zijn:

De omvang en het bereik van de media.

Hoewel de media-aandacht naar begrippen van 1953 enorm groot was, is deze onvergelijkbaar met de rol van de media vandaag de dag. De snelheid waarmee nieuws zich tegenwoordig via formele en informele kanalen over de wereld verspreid is ongeëvenaard. De wereldwijde informatie-infrastructuur, met name internet en mobiele telefonie, maken dat informatie over de rampspoed bijna in

³⁴ Saeijs en Otten 2004.

real-time beschikbaar komt voor iedereen met een internetaansluiting of televisie. Mobiele telefoons uitgerust met camera's zorgen voor confronterende beelden vanuit het 'hart van de ramp', gemaakt door direct betrokkenen. De media gebruiken andere beelden van de ramp: tranen, stoffelijke overschotten. Ook de toonzetting van de berichtgeving is veel kritischer dan in 1953 en daarmee ook de roep om verantwoording.

Mobilisering en juridisering

Mobilisering van slachtoffers, belangengroeperingen en anderen was vrijwel non-existent in 1953. Tegenwoordig is mobilisering aan de orde van de dag. Direct na een calamiteit organiseren groepen getroffen en in belangenverenigingen. Deze kunnen zijn gericht op het verhalen van schade (bijvoorbeeld de Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam), het tegenhouden van overheidsmaatregelen (tijdens de MKZ-crisis werden ruim 180 kortgedingen tegen de Staat aangespannen) of het beïnvloeden van beleid. Na de veerbootramp met de Herald of Free enterprise heeft een belangengroep zich – met succes – ingespannen om nieuw beleid af te dwingen met betrekking tot roll-on, roll-off ferry's.

Emotionalisering

In 1953 was collectief verdriet in zeer bescheiden mate zichtbaar. Nu zien we bloemenzeeën op de rampplek, muren met foto's van vermisten en slachtoffers, brieven en kaarsen. Herdenkingsdiensten en stille tochten worden grootschalig georganiseerd. Mensen die op geen enkele wijze direct door de ramp zijn getroffen tonen zich betrokken en voelen zich persoonlijk geraakt door de rampspoed. Hier speelt de brede beschikbaarheid van informatie, met name van indringende beelden, een belangrijke rol.

Risicoacceptatie

De risicoacceptatie van de hedendaagse mens is anders dan in 1953. De watersnood van 1953 werd gezien als een 'Act of God', een onvermijdelijke natuurramp. Vandaag de dag gaan we op zoek naar schuldigen: autoriteiten, systemen, individuen. Door het toegenomen kennisniveau van de gemiddelde burger, de hoge stand van de techniek en de grote complexiteit in de westerse samenleving is de acceptatie van risico's afgenomen. Er wordt meer naar overheden en grote bedrijven gekeken als het gaat om waarborgen voor veiligheid. Onveiligheid wordt niet of slechts in beperkte mate geaccepteerd.

Onderschatting en overschatting

De ramp van 1953 legde een onderschat risico bloot. Tegenwoordig is het vrijwel ondenkbaar dat rampen en calamiteiten nog onderschat worden. De snelheid van de communicatie, de indringendheid van de beelden en de assertiviteit van getroffen maken dat een ramp eerder wordt over- dan onderschat. Min of

meer objectieve maatstaven voor de omvang en ernst van de ramp leggen het steeds vaker af tegen de subjectieve beleving ervan.³⁵ Een kleine verstoring kan al grote schokgolven teweeg brengen.

Politisering

Kritiek uitoefenen op de autoriteiten was ‘not done’ in 1953. Tegenwoordig is het vrijwel not done om *geen* kritiek te uiten. Het feit dat er in 1953 geen parlementaire enquête is uitgevoerd naar de oorzaken van de watersnood, is vandaag de dag in Nederland ondenkbaar. We willen zo snel mogelijk weten wat er is gebeurd en wie ervoor verantwoordelijk is. Dat dit in de internationale gemeenschap wel eens anders wil liggen, illustreert het ‘akkefietje’ tussen minister Bot en de Russische minister van Buitenlandse zaken naar aanleiding van de gijzeling in Beslan:

Na het gijzelingsdrama in Beslan vroeg de Europese unie (onder Nederlands voorzitterschap) bij monde van minister Bot van Buitenlandse Zaken aan de Russische autoriteiten “hoe deze tragedie heeft kunnen gebeuren”. Met deze vraag haalde Bot zich de woede van de Russische minister van Buitenlandse Zaken op de hals die zijn opmerking als blasfemisch betitelde en nadere uitleg eiste. Nederland krabbelde daarop snel terug. Volgens minister Bot was er sprake was van ‘een misverstand’.³⁶

1.6.2 ONVERWACHTE OVEREENKOMSTEN

Ondanks de grote verschillen tussen 1953 en nu, kent het overstromingsrisico ook een aantal overeenkomsten.

Politieke argumentatie

De politieke argumentatie rond de ramp van ’53 en de huidige argumentatie over waterrisico’s vertonen ook overeenkomsten. Waarschuwingen en rapporten voorafgaand aan de ramp van 53 verdwenen in een la. Ondanks dat klimaatverandering, zeespiegelstijging en het inklinken van tegenwoordig worden meegenomen bij de beschouwing van het overstromingsrisico, is de ‘sense of urgency’ nog steeds beperkt. Waarschuwingen worden nog steeds niet altijd serieus genomen.

Voorafgaand aan de watersnood van 1953 lag de focus van waterbeheerders vooral op het rivierengebied, niet het kustgebied. Daarnaast waren de politieke actoren vooral bezig met andere issues: de naoorlogse wederopbouw en de dreiging uit het oosten (koude oorlog). Tot een aantal jaar geleden lag in Nederland de focus ook

³⁵ Rosenthal en Saeijs 2003, p. 20.

³⁶ EU observer, 6 september 2004.

primair op het rivierengebied. Pas na de overstromingen in New Orleans en naar aanleiding van studies naar het beschermingsniveau van de Nederlandse kustgebieden is de aandacht meer verschoven naar de kustgebieden.

Voorafgaand aan Katrina werd in New Orleans door deskundigen gewaarschuwd voor het risico op een overstroming, door het gebrekkige beschermingsniveau van de levees rond New Orleans. Pas na Katrina is de (gebrekkige) bescherming tegen overstromingen scherp in beeld gekomen bij politici en beleidsmakers.

Rampenbestrijding bij overstromingen

Ondanks alle moderne communicatie- en reddingsmiddelen, blijft de rampenbestrijding bij overstromingen een *tour de force*. De aard van het overstromingsrisico brengt met zich mee dat redding enorm wordt bemoeilijkt. Wegen zijn niet begaanbaar, waardoor helikopters en vaartuigen de belangrijkste reddingsmiddelen zijn bij een overstroming. De capaciteit hiervan, hoewel groter dan in 1953, is nog steeds beperkt in verhouding tot het aantal getroffen.

Een ander belangrijk risico bij overstromingsrampen is het verschijnsel van de kwetsbaarheidsparadox. Zowel in de alarmerings- als de reddingsfase zijn communicatiemiddelen cruciaal. Maar zendmasten en radiatoren zullen tijdens overstromingen ook getroffen worden en uitvallen. De rampenzenders kunnen daardoor mogelijk niet uitzenden en mobiele communicatie zal kunnen uitvallen. Dit bemoeilijkt de rampenbestrijding. Getroffenen zullen ook vandaag de dag nog sterk aangewezen zijn op zelfredzaamheid bij overstromingen.

1.7 Ontwikkelingen in Nederland

Ingrijpende beleidsveranderingen ten aanzien van risico's zijn meestal het gevolg van een crisis. Ook het Nederlandse overstromingsbeleid wordt in de geschiedenis gekenmerkt door deze dynamiek: eerst een ramp, dan de maatregelen.³⁷ Om aan sluipende crises het hoofd te bieden volstaat een dergelijke benadering echter niet. De worsteling om met dit type crises om te gaan – en watercrises zijn daar slechts één voorbeeld van – is duidelijk zichtbaar bij politici en beleidsmakers. Het is immers lastig om ingrijpende politieke beslissingen te nemen op basis van onduidelijke dreigingsbeelden en grote onzekerheden over toekomstige ontwikkelingen.

Rampen en crises worden in het algemeen gedefinieerd in termen van “on-heden”: on-verwacht, on-voorzien, on-voorspelbaar, on-gepland en on-voorstelbaar. Maar

³⁷ Saeijs en Otten 2004.

veel recente voorbeelden wijzen op het tegendeel: overstromingen zijn noch onvoorspelbaar, noch onvoorzien. Hoewel het niet zeker is wanneer de volgende overstroming zich zal voordoen, is het een bekend gegeven dat deze zich zal voordoen. Dit veronderstelt dat de verantwoordelijke autoriteiten een duidelijke verantwoordelijkheid hebben om zich zo goed mogelijk op overstromingen voor te bereiden en om ze zo veel mogelijk te voorkomen.

In Nederland heeft de focus van het overstromingsbeleid altijd sterk gelegen op preventie: het voorkomen van overstromingen. De vele en indrukwekkende verdedigingswerken, de duizenden kilometers dijk en duin – aangelegd en onderhouden gedurende eeuwen – getuigen hiervan. Het is dan ook opmerkelijk dat pas in 2005 een groot onderzoek naar de Nederlandse voorbereiding op overstromingen – de Rampenbeheersingsstrategie Rijn en Maas (RBSO) – constateerde dat de voorbereiding op overstromingen onvoldoende was.

De evaluatie van het Nederlandse overstromingsbeleid *Risico's in bedijkte termen* constateerde hetzelfde al in 2004. Sindsdien is er wel het een en ander aan het veranderen. Er wordt meer aandacht besteed aan preparatie, het voorbereiden van de respons op een eventuele overstroming. Er is een Nationaal Responsplan Hoogwatergevolgbestrijding en een Landelijk Draaiboek hoogwater en stormvloedcrises gemaakt, waarin de rol van het Rijk en taken en verantwoordelijkheden in geval van een grootschalige overstroming zijn uitgewerkt. Toch is het overheidsbudget dat wordt besteed aan preparatie nog steeds een fractie van de begroting voor preventie.

Op 3 september 2008 bracht de Deltacommissie (commissie Duurzame Kustontwikkeling) onder voorzitterschap van Cees Veerman advies uit aan het kabinet over de bescherming van de Nederlandse kust en achterland tegen de gevolgen van klimaatverandering op lange termijn. De Deltacommissie concludeert:³⁸

- zeespiegelstijging is mogelijk groter dan verwacht;
- veiligheidsopgave is urgent;
- huidige veiligheidsnormering is te laag;
- nieuw Deltaprogramma biedt kansen aan de Nederlandse economie;
- langjarig investeringsprogramma van gemiddeld één tot anderhalf miljard euro per jaar is nodig voor de waterveiligheid van Nederland;
- Nieuwe Deltawet verankert Deltaprogramma;
- Deltafonds verzekert doorlopende financiering.

³⁸ Persbericht Deltacommissie, 3 september 2008.

De Deltacommissie stelt verder dat:

- klimaatverandering en zeespiegelstijging een feit zijn;
- Nederland vanaf vandaag aan de slag moet met het verbeteren van de waterveiligheid;
- waterveiligheid betekent: bescherming tegen overstromingen, veiligstellen van zoetwatervoorziening en behoud van estuaria;
- het veiligheidsniveau achter de dijken minimaal met een factor 10 moet worden verhoogd;
- een ministeriële stuurgroep o.l.v. de minister-president moet gaan toezien op de uitvoering van twaalf aanbevelingen van de Deltacommissie.

De huidige aandacht voor overstromingen en de bijbehorende investeringen en maatregelen zoals voorgestaan door de Deltacommissie vormen een trendbreuk ten opzichte van de klassieke dynamiek van investeringen ná een ramp. Volgens de Amerikaanse politicoloog Kingdon worden beleidsomslagen verklaard uit een aantal condities die precies op het juiste moment bij elkaar komen (*'window of opportunities'*).³⁹ Het gaat daarbij om dominante waarden, technische mogelijkheden, reeds verrichte beleidsvoorbereidingen en politieke aandacht die tegelijkertijd de urgentie van een vraagstuk onderstrepen. De betekenis van een incident of de ramp is dat het in de beeldvorming deze elementen met elkaar verbindt.⁴⁰ Niet eerder in de Nederlandse geschiedenis kreeg een waterissue zo veel politieke aandacht zonder dat er een ramp (in Nederland) aan vooraf is gegaan. De verklaring hiervoor is deels te vinden in een aantal trends in crisismanagement, met name mediatisering en globalisering.

De toegenomen mediatisering van crises maken watercrises in andere, vergelijkbare landen tot groot nieuws in Nederlandse huiskamers. Zeker als het landen betreft waarmee wij ons sterk identificeren. Met name de overstromingen in New Orleans en in mindere mate de tsunami in Azië en de grootschalige wateroverlast in Engeland lijken te hebben gefungeerd als katalysator voor beleidsomslag. Een aantal kleinere incidenten in Nederland, zoals de dijkdoorbraak in Wilnis, speelt hierin nog een rol van nationale betekenis. In combinatie met bestaande beleidsvoorbereidingen – begin 21^e eeuw bleek uit diverse onderzoeken dat Nederland minder goed tegen overstromingen is beschermd dan aanvankelijk werd gedacht – is het overstromingsrisico – als sluipende crisis – prominent op de beleids- en politieke agenda gekomen.

Het kenschetsen van watercrises als sluipende crises biedt belangrijke aanknopingspunten voor de wijze waarop watercrises het hoofd kunnen worden

³⁹ Kingdon 1995.

⁴⁰ Saeijs en Otten 2004.

geboden. Sluipende crises vereisen een proactieve houding van betrokkenen. Een benadering van grote investeringen ná een ramp volstaat niet in het licht van de risico's die zich aandienen. Ook is de tijdshorizon voor dergelijke risico's langer dan regeringsperioden van 4 jaar. De oplossing voor deze structurele problemen ligt niet alleen in technologische ontwikkelingen, maar in toenemende mate in de politieke besluitvorming en beleidsvorming.

Het 'voordeel' is dat – vanwege het sluipende karakter – mitigerende maatregelen zeer goed mogelijk zijn. Deze maatregelen kunnen echter grote maatschappelijke impact hebben – bijvoorbeeld ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Hiermee springt dit type crisis van het *watermanagement* (het domein van de deskundigen) naar de *waterpolitiek* (de politieke en bestuurlijke arena). Daar moeten beleids- en investeringsbeslissingen worden genomen op basis van onzekere en vaak tegenstrijdige feiten. Om watercrises aan te pakken moeten ze op de politieke en maatschappelijke agenda staan, moeten duidelijke politieke keuzes gemaakt worden en moeten verantwoordelijkheden en competenties helder toegedeeld worden. Dit vereist sterk leiderschap. De uitdaging is aan de politici en bestuurders om hier een duurzame weg in te vinden.

2 Treinramp Harmelen 1962

M.J. van Duin

2.1 Inleiding

Op een mistige maandagochtend 8 januari 1962, kwamen om circa 09.19 uur bij Harmelen/Kamerik twee treinen vrijwel frontaal in botsing. Bij deze grootste treinramp in de historie van de Nederlandse Spoorwegen verloren 93 mensen – waaronder de beide machinisten – het leven. De Nederlandse bevolking reageerde geschokt. Koningin Juliana kwam terug uit Oostenrijk om een bezoek te brengen aan de Buurkerk in Utrecht waar de slachtoffers lagen opgebaard. Naast medeleven klonk ook kritiek. De vraag rees of dit ongeluk niet voorkomen had kunnen worden. In veel ingezonden brieven in verschillende kranten werd de vraag gesteld waarom men hier niet overwoog automatisch te beveiligen zoals dat in enkele omringende landen geschiedde. Het Tweede Kamerlid Aantjes (A.R.P) vroeg zich af of het verantwoord was de levens van honderden mensen toe te vertrouwen aan één man, die fouten kan maken. Elektronica is veiliger dan feilbare mensen, aldus Aantjes.¹ In de Kamervragen werd opgeroepen tot snelle invoering van een nieuw automatisch beveiligingssysteem.

Dit hoofdstuk begint met de beschrijving van de belangrijkste gebeurtenissen van 8 januari 1962 en de daarop volgende dagen, waarbij ook aandacht wordt geschonken aan de oorzaak van de ramp. Vervolgens wordt uitvoerig ingegaan op het proces dat als gevolg van deze ramp in gang werd gezet; invoering van een beveiligingssysteem om dergelijke rampen in de toekomst te voorkomen. Dat blijkt een moeizaam verlopen proces te zijn geweest dat veel kenmerken van verstrikking in zich herbergt.²

2.2 Beschrijving van de gebeurtenissen³

Twee reizigerstreinen waren bij het ongeval bij Harmelen betrokken: trein 464 die van Rotterdam over Gouda en Woerden op weg naar Amsterdam was en trein 164 die van Utrecht op weg was naar Rotterdam. Volgens de dienstregeling dienden beide treinen en een trein van Utrecht naar Den Haag tussen 09.10 en 09.20 uur het spoorwegknooppunt Harmelen te passeren. De trein uit Utrecht

¹ Van Duin 1992, p. 88.

² Over verstrikking zie met name Otten 2000.

³ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op Van Duin 1992, p. 88-96.

(164) moest volgens de dienstregeling om 09.14 dit knooppunt passeren en de trein uit Rotterdam om 09.18 uur. De trein uit Utrecht vertrok met zeven minuten vertraging. De treindienstleider te Woerden (van waaruit de wissels en beveiligingsrichtingen te Harmelen werden bediend) moest beslissen of al dan niet van de normale volgorde van passeren (eerst trein 164 dan trein 464) moest worden afgeweken.

Op vrijwel hetzelfde punt vond 1 april 1960 een botsing plaats. Deze botsing, waarbij twee personen om het leven kwamen, was aanleiding het nieuwe NX-beveiligingssysteem te installeren. Sinds eind mei 1961 was deze beveiliging in gebruik. Dit systeem gaf een grote mate van beveiliging. Slechts fouten van machinisten werden niet gecorrigeerd. De treindienstleider kon op basis van de hem ter beschikking staande gegevens aannemen dat trein 464 uit Rotterdam als eerste Harmelen zou passeren.

Behalve de treindienstleider die de onregelmatigheid zag op het NX-tableau, nam ook een functionaris die belast was met het bedienen van de bovenleidingsschakelaars in het voormalige seinhuis te Harmelen de botsing waar. De man hoorde een verschrikkelijk klap uit de richting van het wisselcomplex, maar kon door de dichte mist en de stofwolk evenwel niets zien. Doordat de botsing niet geheel frontaal geschiedde, werd de locomotief van de trein 164 naar rechts ter zijde geworpen. Het eerste rijtuig van deze trein schoof in het voorste deel van de andere trein. Het tweede rijtuig schampte hierop af en schoof naar links. Het derde, vierde en vijfde rijtuig ontspoorde eveneens. De overige zes rijtuigen bleven in het spoor staan. De eerste drie rijtuigen van trein 464 ontspoorde. Het eerste rijtuig werd totaal vernield, het tweede zijdelings opengereten en het derde zwaar beschadigd. De resterende rijtuigen bleven in het spoor.

Als gevolg van de hoge snelheid, de volle treinen en het feit dat de botsing bijna frontaal was, kwamen 91 reizigers – waaronder de beide machinisten – om het leven en raakten 54 personen gewond, waarvan 32 ernstig.

Later overleden in het ziekenhuis nog twee van deze ernstig gewonden personen. De schade aan treinen, baanvak en beveiliging bedroeg zo'n zes miljoen gulden.

2.2.1 DE HULPVERLENING

Diverse personen en instanties zoals de politie, artsen en de NS in Utrecht werden, na de enorme klap gealarmeerd. De eerste artsen en ander hulpverleners bereikten vanaf 09.30 uur de plaats van de ramp.

Een stroom van verslagen reizigers had inmiddels de treinen verlaten en liep langs de spoordijk naar de spoorwegovergang bij Harmelen. Vanuit Harmelen en Woerden kwamen onder ander EHBO'ers hun diensten aanbieden. De eerste hulpverlening kwam snel en relatief effectief op gang.

Velen in directe omgeving vernamen rond 09.45 uur van het ongeluk. Voor anderen duurde het soms nog tientallen minuten en soms zelfs uren voordat zij op de hoogte werden gesteld. De GGD in Utrecht werd iets voor tien uur geïnformeerd. De commissaris der koningin in Utrecht hoorde om 10.50 uur van het ongeluk. De burgemeester van Kamerik, op wiens grondgebied het ongeval eigenlijk plaats had gevonden, vernam om 11.30 uur door bezoekers aan het loket van het gemeentehuis van de ramp. Bij gerucht werd om 10.50 uur door de Utrechtse Rode Kruis colonnecommandant van de ramp vernomen. Een halfuur later kwam deze informatie door op het Commando Rode Kruis (CRK) in Den Haag. Ook in kringen van de Bescherming Bevolking (BB) liet alarmering lang op zich wachten. Het kantoor BB van de kring Utrecht-a werd pas tussen 10.15 uur en 10.30 uur gewaarschuwd.

Vanaf 09.30 uur kwamen de eerste artsen en andere hulpverleners op het rampterrein. De politie in Woerden had inmiddels medische hulp uit een aantal omringende plaatsen gemobiliseerd. Tot 10.10 uur bevonden zich overwegend hulpverleners uit de directe omgeving op rampterrein. Na tienvien verschenen artsen uit Utrecht waaronder ook de chef van de medische dienst van de NS. Tussen 10.15 uur en 10.30 uur arriveerde de GGD uit Utrecht met vijf ziekenauto's en drie autobussen. Zeven artsen begeleidden dit transport. De NS kwamen tegelijkertijd met zwaar materieel ter plaatse en namen de leiding over. Tegen 11.30 uur waren alle gewonden afgevoerd. De ernstig gewonde patiënten waren naar het ziekenhuis in Woerden gebracht, terwijl de anderen naar Utrecht waren vervoerd. Zo'n 200 functionarissen van de NS en vele anderen waren vanaf 11.30 uur in de weer om tientallen doden uit de wrakstukken te halen. In militaire vrachtauto's werden de doden naar het Militair Hospitaal 'Oog in Al' gebracht. Om 11.30 uur waren er 43 doden geborgen. In de komende uren liep dit aantal op van 58 doden om 13.00 uur tot 84 doden om 16.00 uur. In het mortuarium vond, in de aanwezigheid van de Officier van Justitie, identificatie van de slachtoffers plaats.

2.2.2 LATE ALARMERING

Verschillende personen en instanties moesten lang wachten voordat zij over het ongeluk geïnformeerd werden. Met name gold dit voor het Rode Kruis, de burgemeester van Kamerik, de commissaris der koningin, de BB en in iets mindere mate de GGD van Utrecht. Meermalen lag eenzelfde reden aan deze late alarmering ten grondslag.

Functionarissen die een melding ontvingen, gingen zelf eerst kijken. De functionaris van de Rijkspolitie die om 09.35 uur een melding kreeg van een ontsporing van een trein spoedde zich, onbewust van de omvang van het ongeval, naar de plaats van de ramp om onmiddellijk aan het werk te gaan. Juist de

Rijkspolitie zou de commissaris der koningin (CdK) gealarmeerd moeten hebben. Nu duurde de alarmering van de CdK tot 10.50 uur. Het hoofd van de medische dienst van de NS werd om ongeveer 09.30 uur gewaarschuwd en begaf zich terstond naar het rampterrein. Het zou verstandiger geweest zijn als hij vervolgens de GGD van Utrecht zou hebben gewaarschuwd.

Functionarissen van de NS lieten na een Rode Kruis transportcolonne te waarschuwen. Groot alarm werd pas geslagen op het moment dat de chef van de medische dienst onderweg was naar het rampterrein. Ook de burgemeester van Harmelen begaf zich onmiddellijk naar de plaats van de ramp. Doordat telefoonlijnen overbelast raakten, ontstonden er problemen. Na 10.30 uur was het nauwelijks meer mogelijk vanaf de plaats van de ramp te telefoneren. 's Middags werd het steeds problematischer een goed overzicht te houden van het aantal slachtoffers. Het bleek moeilijk goede lijsten samen te stellen met namen van gewonden en dodelijke slachtoffers. Deze lijsten werden een dag na de ramp vrijgegeven.

Nog dezelfde dag verklaarde de president-directeur van de Spoorwegen tegenover journalisten dat voor de machinist van de trein uit Utrecht het sein op onveilig stond. Een dag later volgde een officiële verklaring, waarin deze eerdere uitspraak werd herroepen. Over de stand van de seinen bestond geen enkele zekerheid. Men beschouwde deze ommezwaai echter vooral als een uiting van piëteit tegenover de omgekomen machinist die zich tegen het verwijt niet meer kon verdedigen.

Diezelfde avond verklaarde de commandant van de Rode Kruis Colonne van Utrecht op een persconferentie – terwijl de afwikkeling van de ramp nog in volle gang was – dat tijdige inschakeling van de Rode Kruis Colonne een betere hulpverlening mogelijk zou hebben gemaakt. Nu was de hulpverlening chaotisch verlopen en ontbrak elke organisatie. Er was geen staf en goede registratie van de slachtoffers ontbrak. Het onverwachte transport van ongeveer 25 (zwaar) gewonden naar het Stads- en Academisch Ziekenhuis te Utrecht was één van de ernstige gevolgen van het gebrek aan organisatie, aldus de RK-commandant. In dit ziekenhuis was men verrast door deze plotselinge stroom van patiënten. Gewonden moesten in de gangen wachten. Deze mededeling leidde in den lande tot de nodige beroering.

Uit de woorden van de commandant klonk vooral bitterheid over het feit dat de Rode Kruis Colonne pas geïnformeerd werd over de ramp op een moment dat vrijwel alle gewonden al waren afgevoerd. Zowel de politiepost in Woerden als de NS in Utrecht was deze colonne gewoon vergeten. Zodoende kon deze colonne zich niet bewijzen in een dergelijke zo weinig voorkomende situatie. Over het mogelijk nut van deze colonne verschilden men van mening.

Na afloop kwam meer kritiek over het moment waarop de RK-functionaris zijn mededelingen deed (terwijl de afwikkeling nog in volle gang was) dan op de inhoud van de kritiek. Het hoofdbureau van het Rode Kruis kwam een dag later met een verklaring waarin de inhoud van het gezegde overeind bleef. Alleen het moment waarop werd betreurd.

Een tweede aanvaring, zij het meer achter de schermen, deed zich voor tussen de Provinciaal Commandant Bescherming Bevolking en zijn adviseur enerzijds en het Hoofd Bescherming Bevolking (H.B.B) en diens plaatvervangend H.B.B anderzijds. De Provinciaal Commandant had zich op het rampterrein te veel trachten te bemoeien met aangelegenheden die op het terrein van H.B.B lagen. Een felle briefwisseling volgde.

Georganiseerde versus ongeorganiseerde hulp

Veelal bestaat de gedachte dat ongeorganiseerde hulpverlening overeenkomt met chaos en dus onwenselijk is. Daarentegen is georganiseerde hulpverlening vergelijkbaar met een geoliede machine. Bij rampenbestrijding dient getracht te worden de ongeorganiseerde fase zo kort mogelijk te houden en zo snel mogelijk over te gaan op georganiseerde – lees goede – hulpverlening.

De eerste, ongeorganiseerde hulp werd verleend door personen, die ter plaatse waren, evenals door enige artsen uit de omgeving. De grootscheepse, georganiseerde, hulp geschiedde door de hulpverleningsdienst van de NS, onder meer bestaande uit zwaar materieel als snijbranders, ambulances en enige artsen, en van de GGD te Utrecht.

Uit verschillende verslagen komt echter een beeld naar voren van een redelijke adequate, ongeorganiseerde hulp die zeker niet onbetekenend was. De eerst gearriveerde artsen en EHBO'ers evenals artsen in het ziekenhuis in Woerden deden zeer belangrijk werk. Een groot aantal gewonden was voor 10.30 uur al afgevoerd.

Over de georganiseerde hulp die pas vanaf 10.30 uur op gang kwam, was nogal wat aan te merken. Deze hulp was niet zo georganiseerd. Op het rampterrein liepen tientallen hulpverleners en anderen door elkaar. De kritiek van commandant van het RK op het gebrek aan coördinatie en leiding bleef overeind en werd nauwelijks door anderen weerlegd. De rol van de chef van de medische dienst van de NS was op zijn minst kwetsief te noemen. Terwijl hij al tien minuten na het ongeluk was gealarmeerd, liet het groot alarm binnen de hele NS nog vele minuten op zich wachten. In plaats van andere organisaties te alarmeren (GGD Utrecht, Rode Kruis Colonne) ging hij zelf naar het rampterrein. Daarmee kan geconcludeerd worden dat de ongeorganiseerde hulpverlening beter en de georganiseerde hulpverlening slechter verliep dan verwacht.

2.2.3 DE OORZAAK

Op basis van het uitgebreide technisch onderzoek door de NS, waarbij onder andere op voorstel van het Rijkstoezicht remproeven waren gehouden met een trein van ongeveer gelijke samenstelling als trein 164 uit Utrecht, concludeerden deskundigen dat zich geen technische storingen hadden voorgedaan en dat de NX-beveiligingsapparatuur niet faalde.

Op grond van bovenstaande werd als vaststaand aangenomen dat: “(...) voor trein 464 uit Rotterdam de seinen, overeenkomstig de wisselstand, veilig hebben getoond voor passeren van het complex te Harmelen met daarbij behorende snelheid (70 km per uur) en dat voor trein 164 sein 713 “geel” en sein 8 “rood” hebben getoond”.⁴

Onderzoek na de ramp wees uit dat de trein uit Utrecht na vertrek uit Utrecht in korte tijd optrok naar de maximaal toegestane snelheid van 125 km per uur. Uit de snelheidsstrook die zich in de snelheidsmeter bevond, viel af te leiden dat de machinist even voor de botsing een noodremming uitvoerde. Op het moment van de botsing was de snelheid 107 km per uur. De trein uit Rotterdam had op het moment van de botsing een snelheid van zo’n 65 km per uur.

2.2.4 EVALUATIE VAN HET ONGEVAL

De NS deden zelf onderzoek naar het ongeval. Daarnaast startte de Spoorwongevallenraad een onderzoek waarbij zij gebruikmaakte van de rapportages van de NS. De Spoorwongevallenraad gaf drie categorieën van mogelijke maatregelen.⁵ Ten eerste konden alle gelijkvloerse kruisingen worden opgeheven. Deze oplossing was echter niet afdoende omdat verschillende lijnen soms toch moeten samenvloeien, waardoor bepaalde risico’s blijven.

Ten tweede was een systeem van beveiliging mogelijk waarbij de machinist automatisch gewaarschuwd wordt als hij ten onrechte een sein negeert. Met een dergelijk systeem van automatische treinbeïnvloeding werd in enkele omliggende landen gewerkt.

Ten derde waren er bepaalde maatregelen die ertoe kunnen bijdragen de veiligheid bij elkaar kruisende en zich verenigende sporen te vergroten. De Spoorwongevallenraad noemde deze maatregelen omdat eventuele invoering van het systeem van automatische treinbeïnvloeding nog jaren zou vergen.

Aangezien de NS zelf al, in overleg met het Spoorwegtoezicht, bepaalde maatregelen namen en de staatssecretaris van Verkeer bepaalde toezeggingen deed, kwam de Raad verder niet met specifieke aanbevelingen.

⁴ Rapport Spoorwongevallenraad 1962., p. 54.

⁵ Idem, p. 107-114.

2.3 Invoering ATB⁶

Om in de toekomst rampen als deze te voorkomen was de oplossing van een systeem van beveiliging het meest voor de hand liggend. In navolging van enkele andere Europese landen zou dat hier ook ingevoerd moeten worden op het spoor. Dit systeem zorgt ervoor dat machinisten die ten onrechte door een rood sein rijden automatisch gecorrigeerd worden. In een dergelijk geval wordt er automatisch een remming ingezet. Aldus werd, na lange discussies, besloten door het ministerie van V&W. Niet later dan 1 januari 1964 zou met invoering van het systeem van ATB moeten worden begonnen.

Daarbij was er een keuze tussen een eenvoudig (zogenoeten punt-) systeem zoals dat onder andere in Duitsland en Frankrijk werd gebruikt of een moderner systeem (continue automatische beïnvloeding) zoals dat door een Amerikaans bedrijf geleverd kon worden. De Spoorwegen wilden om vele redenen dit laatste nieuwere systeem. Bij het ministerie van V&W was men minder overtuigd aangezien dit moderne systeem een volledig geautomatiseerd spoorwegnet veronderstelde. Het Nederlandse spoorwegnet was in 1963 nog maar voor een kwart gemoderniseerd. De NS gingen ervan uit dat in 12 jaar de totale invoering (inclusief de gehele automatisering) een feit zou zijn. Invoering van het punt-systeem zou niet eens veel sneller gaan, zo veronderstelden de Spoorwegen. Uiteindelijk ging de verantwoordelijke staatssecretaris met enige tegenzin akkoord met de keuze van de NS. Daarbij werd door het ministerie als eis gesteld dat in 1971 ten minste alle baanvakken waar meer dan 100 km/u werd gereden van ATB zouden zijn voorzien.

Ondanks deze heldere afspraken verliep het invoeringsproces van ATB dramatisch. De spanningen tussen het ministerie en de Spoorwegen namen dan ook toe in de tweede helft jaren zestig. Het was duidelijk dat het ministerie bij de keuze voor het modernere systeem zich te gemakkelijk had laten overtuigen door de Spoorwegen. Het beschikte over onvoldoende (technische) expertise om adequaat tegenspel te bieden. In 1969 constateerden de Spoorwegen zelf ook dat ze achteraf beter voor het eenvoudiger systeem hadden kunnen kiezen. Nu was er feitelijk in 1969; zo'n zeven jaar na de ramp, nog helemaal niets. Wel was inmiddels zo'n 70 miljoen gulden geïnvesteerd. Tien jaar na Harmelen was 200 km baanvak voorzien van ATB; zelfs dit deel was echter nog in een experimentele fase. Technische onvolkomenheden werden als belangrijkste reden aangegeven van de vertraging. Feitelijk kan geconstateerd worden dat de Spoorwegen voor een systeem kozen dat zich nog nauwelijks bewezen had; en zelf ook expertise ontbeerden. Daarnaast was zowel het gehele spoorwegnet als al het rijdend materieel nog niet klaar voor ATB waardoor dit ook allemaal nog

6 Deze paragraaf is gebaseerd op Van Duin 1992, p. 115-128.

geautomatiseerd en gemoderniseerd moest worden. Bij elkaar kostte dat veel meer geld, menskracht en tijd dan voorzien.

2.3.1 VERSTRIKKING

Vanaf 1962 hadden de Spoorwegen zich psychologisch vastgebeten en geen moment gearzeld om hun wens voor het continue systeem overal te propageren. Het systeem was nieuw; bood meer mogelijkheden en sloot aan bij de wens van de Spoorwegen te moderniseren. In deze eerste periode werd alleen maar gedacht en gesproken over de vele mogelijkheden van het systeem, terwijl de mogelijke problemen bij de invoering ervan geen enkele aandacht kregen. Het feit dat het systeem nog nergens grootschalig was toegepast, kreeg geen aandacht. Ook de noodzakelijke modernisering van het gehele spoorwegnet dat een voorwaarde was om te komen tot de invoer van het continue systeem, werd niet als een nadeel ervaren. Het nieuwe systeem zou juist een extra impuls geven het spoorwegsysteem te moderniseren.

De deskundigheid over ATB en de keuze tussen beide systemen was een volledige NS-aangelegenheid. Bij het ministerie ontbeerde men totaal de kennis om als een soort van 'countervailing power' te kunnen optreden. Toen vanuit de Spoorwegen eensgezind het ministerie werd bestookt, was er dus niemand die inhoudelijk enig tegengas kon geven. Daarnaast was het natuurlijk ook zo dat de NS met het systeem zouden moeten werken en was er enige reden om aan te nemen dat zij zelf iets zouden wensen dat niet goed voor ze zou zijn? Achteraf werd geconstateerd dat het ministerie akkoord was gegaan met de keuze op grond van onvolledige informatie.

Toen begin jaren zeventig, mede op basis van een rapport van een deskundige de heer Tromp (zelf ook commissaris bij de NS) duidelijk werd dat er in 1963 een verkeerde keuze was gemaakt, en er feitelijk ook nog nergens ATB functioneerde, was er nog steeds reden om te kiezen voor het simpeler systeem. Daarvoor werd echter niet meer gekozen. Met enige regelmaat zou in die jaren een staatssecretaris of minister richting de Kamer moeten om over de invoeringsproblemen van ATB te spreken. Er was reeds 70 miljoen geïnvesteerd hetgeen het voor de verantwoordelijke bewindspersoon niet eenvoudig maakte dit richting de Kamer uit te leggen. Er waren naast deze economische zeker ook psychologische en sociale motieven om niet meer van koers te wijzigen en alsnog over te stappen op het eenvoudiger puntsysteem. Het prestigeverlies voor zowel de NS als het ministerie zou groot zijn; er was al zo veel tijd en aandacht in geïnvesteerd. Jarenlang was uitgelegd dat het de beste oplossing was en dat nu herzien was bijna ondenkbaar. Er zou sprake zijn van een fors imago- en prestigeverlies om alsnog het roer om te gooien. Men hoopte op snelle beterschap en gelukkig kwam die de

jaren erna er ook (heel) langzaam, toen experimenten met ATB langzamerhand succesvoller werden.

In de jaren erna deden zich verschillende ongevallen voor (Driebruggen 1973, Schiedam 1976 met 24 doden, Rotterdam 1982 e.a.) die met een ingevoerd en werkend ATB-systeem voorkomen zouden zijn. Keer op keer constateerde de Spoorwegongevallenraad dat er nog geen ATB was ingevoerd. De meeste conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van deze calamiteiten, zoals een beter systeem om de spanning van de leiding/trein te halen ten behoeve van de hulpverlening, negeerden de Spoorwegen systematisch. De belangrijkste les van deze calamiteiten, namelijk dat fouten van machinisten door de invoering van een technisch systeem voorkomen konden worden, was immers al geleerd. Met een functionerend ATB zouden zich geen ongevallen hebben voorgedaan. De grote les was in het verleden al geleerd; kleinere lessen zoals het veiligstellen van bovenleidingen ten behoeve van de hulpverlening, waren blijkbaar niet meer nodig.⁷ Het duurde tot in de jaren negentig vooraleer de Spoorwegen echt aandacht gingen schenken aan het organiseren en veiligstellen van redding en hulpverlening bij spoorwegongevallen.

Einde jaren tachtig zou uiteindelijk het gehele spoorwegnet en het materieel klaar zijn voor ATB. Ongeveer 15 jaar later dan in 1963 was toegezegd. In de jaren negentig en later kwam ATB opnieuw ter discussie omdat zich op verschillende plaatsen ongevallen voordeden waarbij ATB niet werkte. Het systeem werkt pas bij snelheden boven de 40 km/u.

2.4 Veiligheid op het spoor

Vervoer per trein behoort wereldwijd tot een van de veiligste vormen van transport. In Nederland is dat ook altijd het geval geweest. De 93 doden bij de ramp in Harmelen betekende dan ook veruit de grootste treinramp uit de Nederlandse geschiedenis. In de loop der jaren is er een ontwikkeling te zien bij ongevallen en rampen op het spoor. De tweede helft van de negentiende eeuw waren het vergeten wissels, dronken machinisten, slapende brugwachters en allerlei andere klassieke menselijke fouten die tot ongevallen leidden. In de twintigste eeuw kwamen daar ook ongevallen bij als gevolg van instortende taluds, problemen met het materieel en vele seinincidenten. Een aantal van de grotere calamiteiten, zoals het treinongeval bij Harmelen, waren het gevolg van het 'negeren van een stoptonend sein'. Als al aangegeven zijn met de invoering van ATB nog steeds botsingen mogelijk namelijk in die situaties waar treinen langzaam rijden. Ook hebben zich verschillende ongevallen voorgedaan (Rilland Bath 1988 en

⁷ Van Duin 1992, p. 268-271.

Hoofddorp 1992) waar de ATB (tijdelijk) buiten werking was in verband met werkzaamheden en machinisten specifieke informatie hadden gekregen (of moeten krijgen) over de situatie.

Van de 9 reizigers die sinds 1996 ten gevolge van het treinverkeer zijn omgekomen, zijn er 7 op het perron door een aankomende trein aangereden of tussen de trein en het perron in gekomen. Na 1993 zijn er geen reizigers meer omgekomen bij grote spoorwegongevallen zoals botsingen, ontsparingen of aanrijdingen op overwegen. Het aantal doden onder reizigers is sinds 1993 steeds twee of minder per jaar.⁸

Naast deze ongevallen zijn er nog verschillende soorten van veelvoorkomende incidenten die een relatie hebben met de veiligheid op het spoor. Ten eerste zijn dat alle ongevallen op overwegen. In de loop der jaren zijn hier vele verbeteringen (van onbewaakte overwegen naar bewaakte met automatische slagbomen) gerealiseerd waardoor deze aantallen ongevallen fors zijn gedaald. Van oudsher leeft binnen de Spoorwegen hier sterk de gedachte 'dat treinen niet botsen met auto's, maar auto's botsen met treinen' en het dus een verantwoordelijkheid van de wegbeheerders is.

Ten tweede waren en zijn er nog steeds flinke aantallen personen per jaar die voor de trein springen om zodoende een einde aan hun leven te maken. Jaarlijks gaat dat om ongeveer 200 personen; zo'n 10-15% van alle suïcides.⁹ Hoewel dit op het eerste gezicht weinig relatie heeft met 'veiligheid op het spoor' is het wel zo dat de gevolgen ervan voor de Spoorwegen heel groot zijn. Niet alleen leidt dat bijna dagelijks tot vertragingen; ook hebben bijna alle machinisten zo langzamerhand ervaring met een zo traumatische ervaring opgedaan.

Ten derde waren en zijn er ongevallen met baanwerkers. Jaarlijks waren en zijn hier wel ongelukken en regelmatig ook met dodelijke afloop. In 1995 overreed een trein na een wissel (onjuist ingesteld) drie baanwerkers, waarna gerichte programma's werden ontwikkeld om het aantal slachtoffers op en om het spoor te verminderen.

Voor baanwerkers geldt dat de absolute aantallen iets klein zijn: meestal nul tot twee doden per jaar. Hoewel de absolute aantallen laag zijn, is het risico voor de beroepsgroep hoog in vergelijking met andere beroepen. Het risico bevindt zich structureel boven de streefwaarde voor het maximaal aanvaardbare risico.¹⁰

Ten vierde waren en zijn er ongevallen met goederentreinen. In sommige gevallen betreft dat een lekkende wagon met (mogelijk) gevaarlijke stoffen. In een geval in Amersfoort (2002) leidde dat tot vergaande maatregelen in de stad en enkele

⁸ Inspectie Verkeer & Waterstaat 2006, p. 14.

⁹ Idem, p. 23-26.

¹⁰ Idem, p. 17.

uren ontregeld treinverkeer toen bij een ketelwagen met acrylnitril een lek werd geconstateerd.¹¹ In andere gevallen betreft het een ontsporing met wagons met gevaarlijke stoffen. In 1989 ontspoorde een goederentrein bij Oss waarbij 19 wagons uit de rails liepen. Als gevolg van de ontsporing ontstond een grote brand die uren zou duren. Het was voor de hulpdiensten niet goed mogelijk te achterhalen welke stoffen er in het geding waren en wat in welke wagon zat. Hoewel de opruimingswerkzaamheden weken duurden, waren de directe gevolgen uiteindelijk relatief beperkt. In de jaren negentig leidde deze en andere ongevallen tot een handboek *Spoorboekje voor zwaailichten* (1996) dat hulpdiensten een handreiking bood hoe te handelen bij spoorwegincidenten. Later is dit document vervangen door de *Leidraad Voorbereiding Treinincident bestrijding* (2004).

Ten slotte waren en zijn er nog diverse incidenten en ongevallen op de perrons en op en rond het spoor. Dat betreffen vooral kleine ongevallen maar soms ook echte drama's (100 meter meegesleept worden) bij het in- en uitstappen en het openen en sluiten van de deuren. Daarnaast doen zich jaarlijks nogal wat ongevallen voor met wandelaars, voetgangers en anderen die zich per ongeluk of opzettelijk te dicht bij de rails begeven. Ook hier zijn na verschillende van dergelijke ongevallen, programma's ontwikkeld.¹²

2.5 Uitleiding

Dit hoofdstuk draagt de titel 'de treinramp bij Harmelen', maar misschien was de titel 'het treinongeval bij Harmelen' beter geweest. In 1962 werd het woord treinramp nauwelijks gebezigd. De enige ramp was de Ramp uit 1953. In veel stukken en rapporten maar ook in de media werd vooral gesproken over het treinongeval. Toch is dit de grootste trein'ramp' uit de vaderlandse geschiedenis. Na 1953 heeft zich in Nederland geen calamiteit meer voorgedaan waarbij in een keer zo veel doden waren te betreuren. Ook is sedertdien de veiligheid op het spoor sterk verbeterd, al ging dat met meer problemen gepaard dan gepland. Inmiddels hoort het vervoer per spoor tot de veiligste vervoersmodaliteiten.

Voor veel ouderen is deze gebeurtenis bij Harmelen een begrip, maar echt veel weet men er meestal niet over te zeggen. Dat is goed te begrijpen. Het was in het begin van het televisietijdperk. Er is nauwelijks beeldmateriaal van de ramp, waardoor er natuurlijk ook minder bij de mensen is blijven hangen. Daarnaast is het een gebeurtenis uit een periode dat de ramp na de ramp nog geen aandacht kreeg. Er is nauwelijks iets bekend over de ernstig gewonden, over de nabestaanden of over degenen die de hulp verleend hebben. Nadien is er vrijwel niet meer over de ramp gesproken en geschreven. Een ramp uit een andere, voorbije tijd.

¹¹ Geveke 2002.

¹² Idem, p. 13-26.

3 Cindu-ramp 1992¹

A. Besselink

3.1 Inleiding

Op 3 juli 1992 explodeert een hittepolymerisatieketel van chemiebedrijf Nevcin Polymers. Door een verkeerd recept en tot dan toe onbekende chemische reacties spuit een geelgroene vloeistofdamp veertig meter hoog de lucht in, explodeert de reactor en stroomt een brandende olieachtige substantie het bedrijfsterrein op. Door de hitte ontploffen ook andere installaties en tanks op het terrein. Drie medewerkers van de bedrijfsbrandweer komen om het leven. Elf personen raken gewond. Een groot deel van het productieproces zal meer dan een jaar stilliggen.

Dit hoofdstuk bevat een reconstructie van de explosie en de nasleep van de ramp. Beschreven worden de oorzaken van de explosie en de moeilijkheden dat het bedrijf ondervindt bij het herstarten van het proces. Verderop in het hoofdstuk staat een aantal thema's beschreven die een hoofdrol speelt in deze crisis. Ten eerste wordt stilgestaan bij vergunningen en handhaving. Daarnaast is er aandacht voor informatie en communicatie. Tot slot wordt er stilgestaan bij de nazorg aan getroffen en betrokkenen.

Nevcin Polymers B.V. is sinds 1959 een joint venture van Neville Chemical Company in Pittsburgh (USA) en Cindu B.V. (Chemische industrie Uithoorn). Het bedrijf produceert koolwaterstofharsen, die voornamelijk gebruikt worden ter verbetering van de kleefkracht in drukinkt, coatings, rubber en kleefstof. In 1992 worden voornamelijk grondstoffen uit de petrochemie gebruikt. Cindu B.V. heeft ook een joint venture met Hoogovens: Cindu Chemicals B.V.

Cindu Chemicals en Nevcin Polymers zijn zelfstandige ondernemingen, maar ze staan naast elkaar op het bedrijventerrein en delen veel diensten. Zo hebben ze een gemeenschappelijke dienst 'utilities' (stoom, elektra, koelwater, enz.), bedrijfsbrandweer, Personele Zaken en een Ontwerp Proces Groep. Als vergunninghouder voor beide organisaties treedt Cindu B.V. op. De chemische industrie in Uithoorn gaat terug tot 1855. Voorgangers van Cindu vestigden zich op de westoever van de Amstel, het huidige terrein van Cindu Chemicals en Nevcin Polymers.

¹ Dit hoofdstuk is geschreven op basis van het eerder verschenen COT-rapport: Bezuyen, Van Duin en Van Wetten 1993.

3.2 Reconstructie

3.2.1 DE EXPLOSIE — 3 JULI

Op 3 juli 1992 stelt het laboratorium een recept op voor het maken van harspolymer. Hierbij wordt een fout tanknummer getypt. In plaats van tanknummer 632, typt het laboratorium 634. De drie grondstoffen en de verhouding waarin ze vanuit de opslagtanks naar de reactor worden gepompt, staan wel juist op het recept. Het recept is voor de bereiding van één van de koolwaterstofharsen die Nevcin Polymers produceert in hittepolymerisatieketels. De leerling-procesoperator die de hittepolymerisatieketel 1 (HP1) moet vullen, merkt de fout niet op. De operator draait in de nacht van 7 op 8 juli 1992 de kranen open en vult de hittepolymerisatiereactor volgens de dosering op het recept. Vervolgens neemt hij een monster van het mengsel voor het bedrijfslaboratorium. Daarna start hij de stoomverwachting van de ketel om de gewenste reactie op gang te brengen.

De ochtendploeg ontdekt de ochtend van 8 juli dat het mengsel te snel opwarmt. De gebruikelijke proefkoeling heeft geen effect. Om 9.20 uur wordt de bedrijfsbrandweer ingeroepen voor het extra koelen van de ketel. Deze perst rond 9.35 uur water uit de Amstel onder hoge druk door het koelsysteem van de reactor. Deze koelpoging heeft ook geen effect. De ochtendploeg en brandweer constateren dat de temperatuur buitengewoon snel oploopt en dat ze hier niets aan kunnen doen. De meetwaarden komen zelfs zo hoog te liggen dat de meetapparatuur het niet meer aan kan geven. Het is dan niet bekend dat de reactor een foutief mengsel bevat en dat hierdoor een overreactief mengsel is ontstaan. Niemand concludeert dat er groot gevaar op explosie is.

Om 9.53 uur barst de breekplaat van de reactor met een luid hoorbare tik. Enkele seconden later begint de reactor heftig te fluiten. Het veiligheidsventiel kan de enorme overdruk, ontstaan als gevolg van de razendsnel oplopende temperatuur, niet meer verwerken. De ketel kookt om 9.53 uur over. Dat leidt ertoe dat de inhoud van de ketel als een geelgroene vloeistofdampe zo'n 25 tot 40 meter hoog de lucht in spuit. Enkele seconden daarna volgt een zware explosie waarbij de reactor uit elkaar spat. Een olieachtige substantie stroomt over het fabrieksterrein en vat vlam. Door de zinderende hitte van de brand exploderen andere installaties en tanks op het terrein. Drie medewerkers van de bedrijfsbrandweer van Cindu Chemicals komen om, waaronder het hoofd van de bedrijfsbrandweer. Daarnaast hebben tien werknemers brandwonden, evenals een chauffeur die op het terrein aanwezig is. Drie van de werknemers zijn zo ernstig gewond dat ze geruime tijd in het ziekenhuis moeten blijven.

De ravage op het fabrieksterrein is groot. Opslagtanks en installaties zijn beschadigd. De explosie van de HPr zijn twee andere reactoren onherstelbaar vernield. Dat betekent dat de helft van de productiecapaciteit verloren is gegaan. Twee andere ketels, die aan de andere zijde van het fabrieksterrein staan, zijn niet beschadigd. Ook de installaties waarmee door middel van katalytische polymerisatie koolwaterstofharsen worden geproduceerd, zijn licht beschadigd. Bij het naastgelegen bedrijf Cindu Chemicals, dat steenkoolteer verwerkt, is geen noemenswaardige schade aangericht. De productie leider besluit direct na de explosie om de productie stil te leggen en een gevarenzone in te stellen. Het bedrijf ligt anderhalve dag stil.

Door de explosie worden stukken pijp en plaatstaal de wijde omtrek in geslingerd. De ravage beperkt zich niet tot het fabrieksterrein. Het puin beschadigt auto's en ruiten van nabijgelegen huizen. Onder omwonenden doen zich geen persoonlijke ongelukken voor.

3.2.2 DE DIRECTE RESPONS

Enkele minuten na de explosie arriveren de Rijkspolitie en de brandweer van Uithoorn op het terrein. Onmiddellijk na aankomst laat de brandweercommandant aan de centrale meldkamer weten dat ten minste vier autospuiten bijstand moeten verlenen. In korte tijd komen de brandweerkorpsen uit Amstelveen, Haarlemmermeer, Schiphol en Amsterdam bijstand verlenen. Na verloop van tijd worden zij geholpen door de bedrijfsbrandweer en door productiemedewerkers. Onder andere door hun inzet worden flessen met giftig gas naar een veilige plek verplaatst en worden de twee nog werkende hittepolymerisatieketels afgekoeld via het koelsysteem, om oververhitting te voorkomen.

Ongeveer tien minuten na de explosie arriveren de eerste ambulances en kunnen gewonden naar het ziekenhuis worden gebracht. De eerste gewonden zijn opgevangen door de bedrijfsarts, die aanwezig is op het bedrijf. Mensen met brandwonden zijn door collega's in de rivier de Amstel gedompeld.

De Rijkspolitie zet ondertussen wegen af rond het fabrieksterrein. Ook de burgemeester is binnen tien minuten op de hoogte van de gebeurtenis. Hij stelt direct het rampenplan in werking en hij formeert een rampenstaf die de ramp moet gaan coördineren. In de rampenstaf zit geen vertegenwoordiger van Cindu B.V. Wel raadpleegt de rampenstaf de directeur van Cindu B.V. enkele malen.

Om 11.00 uur maakt de rampenstaf bekend dat basisschool 'De Kajuit' is ingericht als opvangcentrum. Deze locatie is niet heel handig, omdat verwarde werknemers en familieleden een drukke verkeersweg moeten oversteken. Daarnaast moet

iedereen hier te voet naar toe. In het opvangcentrum is al een politieagente aanwezig. Het hoofd van de school verzorgt de eerste opvang, maar was niet op de hoogte dat zijn school als opvanglocatie kon worden ingericht. Medewerkers van het Rode Kruis en slachtofferhulp zijn onderweg. Het hoofd van de afdeling Personele Zaken van Nevcin en de hoofden van andere afdelingen zijn ook aanwezig om familieleden op te vangen. Onder andere omdat het telefoonnet overbelast is, komen veel mensen naar de school. Het opvangcentrum is chaotisch. Medewerkers van Cindu, familie, inwoners van Uithoorn en journalisten lopen door elkaar heen. Ook krijgt het opvangcentrum geen informatie van de rampenstaf in het gemeentehuis. Mede om die reden wordt in de loop van de middag op eigen initiatief besloten het opvangcentrum op te heffen.

Om 11.30 uur wordt het sein 'brand meester' gegeven. De brand is dan nog niet gedoofd, maar het vuur lijkt onder controle. Er ontstaat 's avonds nog paniek als een olietank ontploft, waarna brandende olie een openbare weg op drijft. Om 23.18 wordt echter bekend gemaakt door de rampenstaf via de lokale radiozender, dat de brand is gedoofd.

De eerste persconferentie over de ramp is om 13.00 uur. De gemeente heeft deze georganiseerd en de burgemeester en brandweercommandant geven informatie over het verloop van de hulpverlening. Er wordt niet ingegaan op het verleden en de toekomst van het bedrijf. Hoewel de directeur van Cindu B.V. aanwezig is in de zaal, zit hij niet aan tafel en speelt hij geen rol in de persconferentie. Het bedrijf is eerder wel in beeld geweest. Kort na de explosie is de directeur van Cindu B.V. geïnterviewd en rond 12.00 uur heeft bedrijfsleider van Cindu Chemicals meegewerkt aan een kort vraaggesprek voor een extra journaaluitzending.

Vanuit het management was één van de drie directieleden van Cindu B.V. aanwezig. Om 15.00 uur komt de directeur van Cindu Chemicals aan in Uithoorn, vanuit zijn vakantie in Twente. Om 18.30 uur komen de directeur van Nevcin Polymers en twee andere leden van het managementteam aan vanuit een zakenreis uit Italië. In de loop van 9 juli wordt een crashteam geformeerd. Dit team bestaat onder andere uit twee directeuren, een adviseur juridische zaken en een adviseur financial public relations.

3.2.3 DE DAGEN NA DE EXPLOSIE — (MEDIA) AANDACHT EN IMPACT WERKNEMERS

Op 9 juli, een dag na de explosie, bezoekt de minister van Binnenlandse Zaken het bedrijf. Rond 12.00 uur houdt de gemeente een persconferentie. Later die middag houdt Cindu zijn eerste persconferentie. De directeur van Cindu B.V. zegt hierin dat Nevcin Polymers in Uithoorn blijft. Daarnaast stelt hij dat het bedrijf aan alle vergunningverplichtingen voldoet en dat het bedrijf de afgelopen tijd juist

veel saneringen en milieumaatregelen heeft doorgevoerd. De vernielde installaties worden weer hersteld en herbouwd. Het wachten is op de resultaten van de lopende onderzoeken en politieke besluitvorming. De productie van Nevcin Polymers ligt voorlopig stil.

's Middags bezoeken de directieleden de nabestaanden van de drie slachtoffers. De medewerkers van Nevcin worden naar huis gestuurd, omdat er nog explosiegevaar is in de omgeving van het bedrijf. Bij de telefonische hulppost op het gemeentehuis komen deze dag vooral vragen binnen over de afhandeling van de schade.

Op 10 juli worden de werknemers gevraagd om naar het bedrijf te komen voor een bijeenkomst. Ze worden ingelicht over de gevolgen van de explosie. Er wordt uitgelegd dat ze gebruik kunnen maken van opvang door slachtofferhulp en dat er een telefonische hulplijn is voor medewerkers. Daarna wordt ingegaan op de mogelijke oorzaak van de explosie en vooral op de toekomstige koers van het bedrijf en de hervatting van het productieproces. Vrijdagmiddag wordt een tweede bijeenkomst gehouden met nadere informatie over de oorzaak van de ramp.

Om 17.00 uur is er een tweede persconferentie van Cindu. Op deze persconferentie wordt verklaard dat het bedrijfsongeluk is veroorzaakt door menselijke fouten. De fout met het recept wordt uitgelegd. Ook wordt toegelicht dat de fout maar een paar minuten voor de explosie werd ontdekt en dat geprobeerd is om de fout door te geven aan de werknemers in het productiekantoor. Door de moeilijkheden met de ketels was daar echter niemand aanwezig. Op het moment dat de administrateur die de fout ontdekt naar het productiekantoor wil gaan, ontploft de ketel. Ten slotte wordt op de persconferentie gemeld dat er geen technische mankementen waren: het was alleen niet bekend dat bij hittepolymerisatie zulke snel escalerende omstandigheden konden ontstaan.

In het weekend blijkt dat de vraag om hulp vanuit de werknemers groot is. Ze hebben last van slapeloosheid, terugkerende beelden, extreme angst, irritatie, gebrek aan eetlust, hoofdpijn, diarree, enz. Daarom wordt besloten om een professioneel traumateam in te schakelen. Dit wordt het Instituut voor Psycho-trauma uit Utrecht. Maandagochtend 13 juli wordt dit geregeld. Het programma wordt direct gestart. Er komen groepsgesprekken en individuele begeleiding. Deze nazorg duurt tot vrij lang nadat het ongeval heeft plaatsgevonden. Veel medewerkers hebben gebruikgemaakt van de hulp. 20% van de hulpbehoevenden bestaat uit niet-medewerkers: bijvoorbeeld familie, omwonenden of nabestaanden.

3.2.4 ONDERZOEK NAAR OORZAKEN

Enkele dagen na de explosie formeert de Milieuofficier van Justitie in Amsterdam een handhavingsteam. Dit team wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van de Rijkspolitie, de Gemeentepolitie Amsterdam, de Arbeidsinspectie, de Regionale Inspectie Milieuhygiëne, het Milieubijstandsteam van het ministerie van VROM en het handhavingsteam van de dienst Milieu en Water van de provincie Noord-Holland. Het onderzoek richt zich op het achterhalen van de oorzaak van de explosie en het algemene nalevingsgedrag van Nevcin Polymers. In de start van het onderzoek worden directieleden en medewerkers van Nevcin en Cindu ondervraagd. Daarna worden er inspecties en controles gehouden door het onderzoeksteam.

Naast dit onderzoeksteam wordt door het Openbaar Ministerie, de Arbeidsinspectie, de provincie Noord-Holland en Nevcin Polymers aan DSM Research gevraagd om nader onderzoek te doen naar de oorzaak van de explosie. DSM richt zich vooral op de voorwaarden en omstandigheden waaronder reactie bij hittepolymerisatie uit de hand kunnen lopen. Deelvragen daarbij zijn of het ongeval veroorzaakt werd door een technisch mankement, en of de gevolgen van de misdosering voorzien hadden kunnen worden. DSM Research voert hiervoor verschillende tests uit.

Nevcin Polymers onderzoekt zelf ook de oorzaak van de ontploffing. Later onderzoekt het bedrijf ook de mogelijkheden en gevolgen van uit de hand lopende reacties bij katalytische polymerisaties, die bij lagere temperaturen en druk plaatsvinden.

3.2.5 HERVATTING VAN HET PRODUCTIEPROCES

Een week na de explosie bezoekt een gedeputeerde Milieu van de Provincie Noord-Holland het bedrijf. Hij spreekt met de directie over de toezegging de productie voorlopig niet te hervatten. Hij geeft aan dat de overheid een rol dient te spelen in de beoordeling of het verantwoord is om de productie te hervatten. Hij stelt dat hij, als dat nodig blijkt, gebruik zal maken van de mogelijkheid de vergunningen van het bedrijf in te trekken.

De gedeputeerde Milieu haalt de wethouder Milieuzaken van de gemeente Uithoorn, de voorzitter van het Zuiveringschap Amstel- en Gooiland en de inspecteurs van de Regionale Inspectie Milieuhygiëne en de Arbeidsinspectie bijeen op 23 juli 1992 om te spreken over de coördinatie van de afhandeling van het bedrijfsongeval.

In dit bestuurlijk overleg wordt besloten dat er regulier overleg met Cindu-bedrijven moet komen. Dit komt er in de vorm van twee werkgroepen. De eerste is het Milieutechnisch overleg (MTO), dat spreekt worden over het milieuverantwoord opruimen en schoonmaken van het bedrijfsterrein. Deelnemers aan dit overleg zijn vanuit de overheid de Arbeidsinspectie en de provincie Noord-Holland. De tweede werkgroep is het Productietechnisch overleg (PTO), waarin gericht wordt op hervatting van de productie. Deelnemers aan dit overleg zijn medewerkers van Nevcin Polymers en Cindu Chemicals, de gemeente Uithoorn, de Regionale Inspectie Milieuhygiëne, de Arbeidsinspectie, het Zuiveringschap Amstel- en Gooiland en de provincie Noord-Holland. Later sluit de werkgroep Cindroom aan, een stichting van verontruste Uithoornse bewoners.

Eind juli beginnen de opruimwerkzaamheden. Deze worden uitbesteed aan derden. Vernielde vaten, tanks en leidingen worden schoongemaakt, op eventuele verontreinigingen geanalyseerd en vervolgens afgevoerd. In augustus worden omwonenden hierover schriftelijk geïnformeerd.

Begin augustus komt de werkgroep PTO bij elkaar. Er wordt een stappenplan gemaakt voor het gefaseerd starten van onderdelen van de fabriek. Het plan is dat medio augustus gestart wordt met de katalytisch batchgewijze productie van vloeibare harsen in de onbeschadigd gebleven installaties. Eind september kan dan hervat worden met de katalytische productie van koolwaterstofharsen in de onbeschadigd gebleven installaties. Eind december kan de productie van thermisch gepolymeriseerde koolwaterstofharsen weer op gang gebracht worden in de twee overgebleven HP-ketels.

Dit stappenplan wordt besproken in het Bestuurlijk Overleg van 27 augustus. Dit overleg komt op die datum voor de tweede keer bijeen. De Gedeputeerde Staten gaat in dit overleg niet akkoord met de herstart van overgebleven installaties. Zij wil de resultaten afwachten van het veiligheidsonderzoek in Nevcin Polymers. Daarnaast verlangen de Gedeputeerde Staten dat Nevcin verbeteringen aanbrengt in het onderhoud van de BF_3 -etheraat installatie. In deze installatie wordt het giftige BF_3 -gas als katalysator gebruikt voor de batchgewijze productie. Voordat met deze productie begonnen kan worden (en dat stond gepland voor medio augustus), willen de Gedeputeerde Staten meer informatie over mogelijke risico's over het productieproces. Daarbij moet zeker zijn dat onvoorziene reacties niet meer kunnen plaatsvinden. Naar aanleiding van het onderzoek moet Nevcin in augustus en september een aantal technische aanpassingen aanbrengen. Pas in oktober krijgt Nevcin Polymers toestemming om de katalytische batchgewijze productie te hervatten.

3.2.6 VERTRAGING DOOR VERGUNNINGVERLENING

In de herstart van katalytische continue producten ontstaat ook vertraging. Deze zijn veroorzaakt door een onderzoek naar de risico's van opslag en het werken met BF₃-gas. Een andere vertraging is het gevolg van het niet krijgen van toestemming voor de laatste stap in de productie van harsen van het type Nevchem. Het onthouden van toestemming door de provincie heeft te maken met de vergunningverlening vooraf aan de explosie.

Het probleem is dat voor de laatste stap in het productieproces formeel geen melding is gemaakt. Hoewel de provincie wel bekend is dat deze stap onderdeel is van het productieproces, heeft de provincie ingestemd met uitstel van de melding. Afgesproken is dat de melding zou plaatsvinden wanneer de (spoedig te verwachten) revisievergunning zou worden ingediend. De revisie is echter steeds uitgesteld. Deze gang van zaken komt aan het licht door het onderzoek naar aanleiding van de explosie. Het PTO besluit dat er nu geen toestemming meer verleend kan worden voor het hervatten van het proces door de melding te doen, en besluit dat er een uitbreidingsvergunning moet worden aangevraagd. Nevcin start wel met het produceren van halffabricaten, maar kan door het ontbreken van de toestemming het productieproces niet afronden.

Inmiddels is ook het strafrechtelijk onderzoek gestart. Halverwege december wordt Nevcin Polymers gedagvaard. Pogingen van Nevcin om tot een schikking te komen, zijn mislukt. De aanleiding om het bedrijf te vervolgen, is de uitkomst van strafrechtelijk onderzoek. Aan Nevcin worden overtredingen van de Arbeidsomstandighedenwet, de Wet Milieugevaarlijke Stoffen, de Hinderwet en de Wet inzake de Luchtverontreiniging ten laste gelegd. De Officier van Justitie eist een boete van één miljoen gulden en voorwaardelijke stillegging van het bedrijf. Op 5 januari 1993 komt de zaak voor bij Amsterdamse Rechtbank. Nevcin wordt voor vier strafbare feiten veroordeeld tot een boete van 220.000 gulden. Zowel Nevcin als de Officier van Justitie gaan in beroep tegen de uitspraak. Beide partijen trekken dit later echter weer in.

De directeur van Cindu vraagt halverwege december welke mogelijkheden er zijn om op zo kort mogelijke termijn de instemming te kunnen krijgen om alle processen te starten. Op 12 januari 1993 antwoordt de gedeputeerde Milieu van de provincie. Hij geeft de voorwaarden weer waaraan Nevcin moet voldoen om een gedoogbeschikking te kunnen krijgen. De leden van het Bestuurlijk Overleg krijgen een afschrift van deze brief. De werkgroep Cindroom reageert verontwaardigd op de brief. Zij vindt dat de Gedeputeerde Staten te snel willen toestemmen in de hervatting van de productie. Cindroom stapt daarom uit het PTO.

Onder andere door negatieve publiciteit over de versnelde procedure voor toestemmingsverlening, reageren de wethouder van Milieu in Uithoorn, de gemeenteraad en de Officier van Justitie negatief. Op 2 februari besluit de gedeputeerde Milieu in een brief aan de directie van Nevcin Polymers dat het afgeven van een gedoogbeschikking niet verder meer in overweging wordt genomen. Daarmee moet Nevcin de normale vergunningsprocedure volgen. Als alle beroepstermijnen en schorsingsverzoeken gevolgd worden, betekent dit dat op zijn vroegst eind oktober 1993 met hittepolymerisatie kan worden gestart.

Eind februari publiceert DSM haar onderzoek naar de oorzaken van de explosie. DSM bevestigt het verhaal van de directie van Nevcin. Een foutieve dosering van grondstoffen is de oorzaak van de explosie. DSM heeft ook gekeken naar de reactiepatronen van 'normale' en 'foutieve' mengsels zonder toepassing van koeling en in een geheel thermisch geïsoleerd reactievat. Beide soorten mengsels zijn op een begintemperatuur van 160 °C gebracht. De temperatuurstijging was bij beide mengsels exponentieel, maar de reactie van het normale mengsel stopt op 430 °C. Bij een foutieve vulling kan de temperatuur echter oplopen tot meer dan 450 °C. Boven deze temperatuur kan in het mengsel decompositie optreden, en kan er gasvorming ontstaan. Dat betekent dat het mengsel enorm in volume groeit en is daarom erg gevaarlijk.

De conclusie van dit onderzoek is dat de temperatuur bij thermische polymerisatie nooit boven de 300 °C mag uitkomen, omdat het dan niet zeker is dat de reacties onder controle gehouden kunnen worden. Daarom moeten de reactoren naast een beveiliging tegen druk ook een temperatuurbeveiliging ingebouwd krijgen.

Naast de DSM studie, is ook onderzocht of de bedrijfsvoering moet worden aangepast. Hierin is specifiek gekeken naar het risico voor bewoners in de directe omgeving. De Gedeputeerde Staten eisten dat de wettelijk vastgestelde normen niet overschreden mochten worden. Eind februari wordt ook de uitkomst van dit onderzoek gepresenteerd: de risico's bleken ver beneden de door Gedeputeerde Staten gestelde waarden te liggen.

Op 25 februari dient Nevcin Polymers haar aanvraag in voor een uitbreidings- en wijzigingsvergunning voor de twee overgebleven hittepolymerisatieketels. Op 19 april volgt een hoorzitting hierover in het gemeentehuis van Uithoorn. Onder andere Cindroom, de Milieufederatie Noord-Holland en het Buurtschap Thamen zijn vertegenwoordigd. Op de hoorzitting komen de onderzoeken aan de orde, en de maatregelen die Nevcin getroffen heeft op procedureel en technisch vlak.

De provincie legt op 24 juni de ontwerpbeschikking ter inzage. Ingediende bezwaren worden verwerkt in de beschikking die op 7 augustus 1993 wordt verleend. Op 4 september, vlak voor het verstrijken van de beroepstermijn, vraagt Cindroom bij de Raad van State om schorsing van de beschikking. Op 20 oktober oordeelt de Raad van State dat de nadelen voor Nevcin bij een schorsing onevenredig groot zijn vergeleken met de nadelen die Cindroom schetst. Na deze uitspraak kan Nevcin herstarten met de productie in de overgebleven hittepolymerisatieketels. Daarnaast kan Nevcin zich richten op de herbouw en het aanvragen van vergunningen voor de vernietigde installaties.

3.3 Beschouwingen en overwegingen

3.3.1 VERGUNNINGEN EN HANDHAVEN

Eén van de belangrijkste vragen in het onderzoek naar de ramp, is of Nevcin ten tijde van de explosie voldoet aan alle eisen en vergunningen. Er is al gebleken dat van de laatste stap van het productieproces geen officiële melding is gemaakt bij de provincie, hoewel de overheid wel op de hoogte is van deze stap. Uit een overzicht van (het proces van) de vergunningverlening blijkt dat de wijze waarop deze worden uitgegeven, een bijdrage heeft geleverd aan onveilige situaties.

Tussen 1970 en 1990 veranderen de normen en waarden met betrekking tot veiligheid en milieu sterk. Hierdoor worden vergunningverplichtingen aangescherpt. Dit leidt ertoe dat ondernemingen uitbreidings- en wijzigingsvergunningen moeten aanvragen. Dit is ook het geval voor Cindu B.V. (die de vergunningen van Nevcin aanvraagt). Voor Cindu is veel aandacht omdat het bedrijf meerdere malen negatief in het nieuws komt: In 1975 komt er door een verstopte fabrieksschoorsteen een witte zuurwolk vrij, die neerslaat in Uithoor. In 1982 worden door de keuringsdienst van Waren kankerverwekkende stoffen in groenten uit groentetuintjes in de omgeving van de fabriek gevonden. In 1983 blijkt het grondwater onder en rondom het Cindu sterk vervuild. In 1986 geldt er een zwemverbod tussen Uithoorn en Amstelveen door vervuiling van het zwemwater.

Kort daarop vinden twee bedrijfsongevallen plaats. In 1988 ontstaat in één van de leidingen van een afzuiginstallatie een explosief gasmengsel dat door de terugslag van een vlam vanuit de stoomketel in brand vliegt. De installatie voldeed aan de vergunningsvoorschriften. Door de ontploffing moet het productieproces op een laag pitje worden gezet om de uitstoot van koolwaterstoffen binnen de gestelde normen te houden. Er is veel schade, maar er zijn geen gewonden. In 1989 is er

een explosie in een nieuwe bandfilter, waarop een korte hevige brand volgt. Er raakt één persoon gewond en er is aanzienlijke schade.

De aangescherpte vergunningverplichting betekent dat Cindu en Nevcin met steeds meer instanties te maken krijgen op het gebied van vergunningen. Dit leidt ook tot meer overleg. Gebruikelijk is dat in vooroverleg tussen de onderneming en de overheid afspraken gemaakt worden over de termijn waarop ondernemingen aan de nieuwe vergunningverplichtingen moeten voldoen. Daarnaast worden tijdspaden voor saneringen binnen bedrijven vastgesteld. Installaties worden aangepast, vernieuwd en hinder en uitstoot worden beperkt. Ook krijgt veiligheid op de werkvloer meer aandacht. Niet alleen door aanscherpingen in wetgeving en vergunningverplichtingen moeten er aanvragen worden gedaan. Ook door toepassing van nieuwe fabricagetechnieken en uitbreidingen in de hars- en teerproductie moeten regelmatig uitbreidings- dan wel wijzigingsvergunningen worden aangevraagd.

In de jaren 70 ligt voornamelijk aandacht op het herzien van veel verouderde en verbrokkelde vergunningen. Er is weinig oog voor handhaving en bestuurlijk gedogen is de regel. In 1976 hebben het Zuiveringschap Amstel- en Gooiland en Cindu B.V. vooroverleg over een saneringsplan, gekoppeld aan de afgifte van een nieuwe lozingsvergunning. Cindroom en Contact Milieubescherming Noord-Holland willen een beter plan dan het zuiveringschap voorstelt, en tekenen bezwaar aan. Cindu vindt de voorgestelde normen veel te scherp gesteld en zegt dat ze er onmogelijk aan kan voldoen. In een rechterlijke procedure wordt Cindu B.V. in het gelijk gesteld. Het resultaat is dat Cindu mag blijven lozen op basis van oude normen, maar dat wel een plan ontwikkeld moet worden om zo goed mogelijke zuivering van het afvalwater tot stand te brengen.

Begin jaren 80 zijn er veel maatregelen op het terrein van milieu: er komt een systeem om ontluchttingsdampen in het ketelhuis te verbranden. Tanks worden in grote tankputten gezet om lekkage naar de bodem te voorkomen. Geluidshinder wordt beperkt door elektromotoren te vervangen door geluidsarme motoren. Volgens afspraak met de provincie wordt de helft van de afschrijvingen besteed aan milieumaatregelen. In 1984 worden alle beschikkingen definitief vastgesteld.

Er wordt een commissie samengesteld (Cincom) van Cindu, Nevcin en toezichthouders, die bespreekt wat de voortgang in de verschillende vooroverlegcircuits is van vergunningen. Ook wordt besproken of wijzigingen slechts gemeld moeten worden, of dat wijzigingen leiden tot uitbreiding of wijziging van de vergunning. Na 1985 verschuift de aandacht van de commissie naar handhaving. In de commissie leggen Cindu en Nevcin verantwoording af over incidenten. Daarnaast

worden er klachten van omwonenden en controlerende instanties geïnventariseerd en besproken.

In 1986 blijkt dat de provincie door capaciteitsproblemen niet toekomt aan het saneren van vergunningen, terwijl daar wel reden toe is. Ook zijn Cindu B.V. en het ministerie van VROM in discussie over de kosten van de sanering van het bedrijfsterrein. Uiteindelijk wordt in 1990 besloten dat het ministerie 30 miljoen euro betaald en Cindu 10 miljoen. De sanering wordt opgedeeld in fases en de eerste fase wordt betaald en uitgevoerd door Cindu. Ten tijde van de ramp is nog niet gestart met de tweede fase van de sanering.

Het proces van vergunningverlening en handhaving leidt er toe dat de milieu- en veiligheidssituatie gestaag verbeteren. Dit start met strengere normen en technische aanpassingen, waarop toezicht en handhaving volgt. Dit proces leidt er toe dat Nevcin regelmatig nog niet voldoet aan de exacte eisen, omdat ze overbruggingsperioden krijgen om aan die bepaalde eisen te voldoen. Dit is volledig bekend bij de gemeente. Deze overheidshouding verandert pas bij de rampzalige explosie in 1992.

3.3.2 COMMUNICATIE EN INFORMATIE

Geen informatie over explosiegevaar

Het meest opvallend aan de explosie, is dat vooraf niemand er rekening mee hield dat de ketel zou kunnen exploderen. Dit gebrek aan informatie is een directe oorzaak van het feit dat er slachtoffers gevallen zijn. Het arbeidsveiligheidsrapport van 1987 bevatte informatie over de organisatie, de grondstoffen, de tussen- en eindproducten en het chemische proces. Er wordt ook een overzicht in gegeven van alle voorzienbare risico's en daarbij horende noodvoorzieningen. Er staat echter geen explosiescenario in. Bij het opstellen van het rapport is dit scenario wel met de Arbeidsinspectie besproken, maar de opname ervan wordt overbodig verklaard. De kans hierop wordt verwaarloosbaar klein geacht. Dit is vooraf aan de ramp ook onderzocht door een extern onderzoeksbureau, die deze inschatting bevestigd heeft.

Doordat het explosiegevaar verwaarloosbaar klein wordt geacht, heeft de bedrijfsbrandweer tot het laatste moment getracht om de ketel onder controle te krijgen. Ook als de temperatuur snel oploopt en de meetwaarden niet meer kunnen worden aangegeven door de apparatuur, blijft de bedrijfsbrandweer bij de ketel. Het ontbreken van correcte informatie over de risico's en chemische reacties leidt op deze manier tot slachtoffers. Bij de explosie komen drie leden van de bedrijfsbrandweer om het leven. Zij stonden bij de ketel op het moment van explosie.

Onduidelijkheid over de opvanglocatie

Direct na de explosie zegt de directeur van Cindu B.V. dat de kantine van de Nederlandse Wegtanker Maatschappij opvanglocatie is. Daar aangekomen werknemers krijgen te horen dat de gemeente basisschool De Kajuit en sporthal De Kwakel heeft aangewezen. Op dat moment denkt de politie dat sporthal De Scheg als opvanglocatie dient, en stuurt hier de mensen dus heen. Daar komen mensen voor een dichte deur te staan.

Om 11.00 uur maakt de rampenstaf bekend dat basisschool De Kajuit is ingericht als opvanglocatie. Dit is niet heel handig omdat werknemers en familieleden een drukke verkeersweg moeten oversteken om hier te komen. Daarnaast is de directeur van de school niet op de hoogte dat hij de opvang moet verzorgen. Al snel is een politieagente aanwezig, is er een personeelsfunctionaris en arriveren er vrijwilligers van slachtofferhulp. Samen met de directeur houden ze de opvanglocatie draaiende.

Een aantal mensen gaat naar het opvangcentrum omdat ze steun zoeken bij elkaar. De belangrijkste reden is echter dat ze informatie willen hebben over familieleden, collega's en kennissen, en over de ramp zelf. Omdat het telefoonnet overbelast is, gaan veel mensen naar het centrum. Dit zijn niet alleen werknemers, maar ook journalisten en omwonenden die willen weten wat er aan de hand is. Het opvangcentrum doet zijn best om informatie in te winnen bij de rampenstaf en ziekenhuizen. Het lukt echter niet om goede informatie in te winnen. Om die reden besluit het centrum 's middags op eigen initiatief om te sluiten. Diegenen die nog zorg of informatie nodig hebben gaan naar het gemeentehuis. Dit gebrek aan informatie is mede te verklaren door de slechte informatiepositie en overbelaste communicatielijnen van de rampenstaf. Hierdoor was adequate coördinatie van de hulpdiensten al niet mogelijk, laat staan communicatie met het opvangcentrum.

Communicatie met de media

Kort na de explosie wordt de directeur van Cindu B.V. geïnterviewd. Rond 12.00 uur is er nog een vraaggesprek met de bedrijfsleider van Cindu Chemicals op het journaal. Vervolgens verdwijnt het bedrijf uit beeld. Dit komt doordat de gemeente de externe communicatie overneemt. Zij is immers verantwoordelijk voor de rampenbestrijding en geeft samen met de rampenstaf persconferentie over de voortgang van de ramp. In de persconferenties wordt aangegeven dat er niet gesproken gaat worden over het verleden of de toekomst van Nevcin. De pers vraagt om een woordvoerder van het bedrijf, maar de burgemeester antwoordt dat die niet aanwezig is. De directeur van Cindu B.V., die in de zaal aanwezig is, accepteert dat de burgemeester dit niet wil en blijft op de achtergrond.

Op de dag van de explosie is de directeur van Cindu B.V. de woordvoerder namens het bedrijf, omdat er vrijwel niemand van het management van Nevcin aanwezig is. Daarnaast heeft Nevcin geen pr-functionaris. Later op de dag wordt de financial public relations adviseur van de Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen verzocht om de externe communicatie te verzorgen. Hij organiseert en leidt de persconferenties van donderdag en vrijdag. Het duurde dus een dag voordat het bedrijf officieel iets van zich laat horen.

Dat de opstart van de communicatie namens het bedrijf zo lang duurt, kan verklaard worden doordat een groot deel van het management vakantie had of op zakenreis in het buitenland zat. Een andere verklaring kan gevonden worden in de onbekendheid met het bedrijfsnoodplan. Dit plan was net geactualiseerd door het hoofd van de Bedrijfsbrandweer Veiligheid en Milieu. In dit plan staat wie welke taak heeft bij noodsituaties en welke acties er gestart moeten worden. Communicatie is zo'n actie. Het hoofd komt echter om het leven bij de explosie en het plan is binnen de organisatie niet goed bekend.

3.3.3 NAZORG

In de chaos na de explosie bestaat onduidelijkheid over het lot van veel medewerkers. Veel mensen weten niet wat er met hun familie, vrienden en collega's is gebeurd: of ze veilig zijn, gewond of wellicht zelfs overleden. Medewerkers beseffen dat zij ook veel gevaar hebben gelopen. Een aantal is tussen de vliegende brokstukken door het fabrieksterrein ontlucht.

In eerste instantie worden de mensen opgevangen in het opvangcentrum De Kajuit, waar onder andere medewerkers van slachtofferhulp zorgen voor opvang. De gewonden gaan naar het ziekenhuis. De directeur van Cindu Chemicals buigt zich over de opvang en begeleiding van familieleden en kennissen van drie vermiste personen. Zij worden 's middags door de directe chefs van deze medewerkers op de hoogte gesteld van de vermissing. 's Avonds bezoeken de directeurs van Cindu Chemicals en Nevcin Polymers de echtgenotes. De directeur van Nevcin Polymers bezoekt die avond ook het ziekenhuis met de gewonden.

's Middags sluit het opvangcentrum, maar twee medewerkers van Personele Zaken werken samen met Slachtofferhulp de hele avond en nacht door. Op die woensdag is er nog geen duidelijkheid over het lot van de vermiste personen, omdat de brandweer bezig blijft met blussen en er dus nog niet gezocht kan worden op het terrein. Oorzaak daarvan is het gebruik van zo weinig mogelijk bluswater. Te veel watergebruik kan leiden tot overstroming van betonnen bakken rond de installaties. Dit kan leiden tot verontreiniging van de Amstel. Ook is er geen blusschuim aanwezig. De brandweer besluit dus tot het nat houden van belendende panden en

overgebleven tanken en installaties. Verder laat hij de brand uitbranden. Donderdagochtend komt vast te staan dat de drie vermiste personeelsleden zijn overleden. 's Middags gaat de directie op bezoek bij de nabestaanden om medeleven te betuigen en vragen te beantwoorden.

Op donderdag zijn verder bijna geen andere activiteiten op het gebied van nazorg gestart. Werknemers mogen niet in de omgeving van het bedrijf komen wegens explosiegevaar. De meeste blijven thuis. Slachtofferhulp heeft een telefonische hulppost op het gemeentehuis. Zij zijn gevraagd om psychosociale hulp te verlenen, maar krijgen vooral vragen over schadeafhandeling. Donderdagavond besluit de directie om een meldpunt in te stellen voor werknemers en omwonenden van het bedrijf. Zij kunnen daar om opvang en begeleiding vragen. Deze telefonische hulplijn is veertien dagen ongeveer twintig uur per dag bemand.

In het weekend wordt duidelijk dat er veel vragen om hulp zijn. Werknemers hebben onder andere last van slapeloosheid, terugkerende beelden, extreme angst, irritatie, gebrek aan eetlust, hoofdpijn en diarree. Personeelszaken gaat op zoek naar een professioneel traumateam dat zorgt voor interne en externe nazorg. Het Instituut voor Psychotrauma zal die week nog starten met groeps gesprekken voor personeelsleden en individuele begeleiding op aanvraag. Dertig mensen maken er gebruik van. De externe begeleiding richt het instituut vooral op nabestaanden, maar ook familieleden, kennissen en omwonenden kunnen er gebruik van maken. Achteraf kan gezegd worden dat het een voordeel is dat het bedrijf niet direct de productie herstartte. Zo hebben medewerkers rustig kunnen bekomen van het incident.

3.4 Slotwoord

Naast de explosie en de doden, kenmerkt de ramp bij Nevcin zich vooral door de lange nasleep. Het duurt meer dan een jaar voordat de volledige productie hervat mag worden. De ramp doet zich voor op een moment dat een grote verschuiving plaatsheeft in vergunningverlening en handhaving. Hoewel Nevcin hard gewerkt heeft aan milieuvriendelijke verbeteringen en overlastbeperkende maatregelen, voldoet het nog niet 100% aan alle eisen. De overheid wist en gedoogde dit, en de inspanningen van het bedrijf in het recente verleden werden zelfs gewaardeerd door kritische bewonerscollectieven. Toch waren deze partijen uiterst voorzichtig met de herstart van het bedrijf. Interessant voor Nevcin is dat ze voor de explosie slechts in geringe mate met de overheid te maken had. Na de explosie was de overheid in wezen besluitvormer over het voortbestaan van de organisatie, doordat zij de beslissing moest nemen over het afgeven van de nieuwe vergunning.

Opvallend is ook de kwetsbaarheid van crisismanagement in het bedrijf. Door het verongelukken van het hoofd bedrijfsbrandweer is er niemand die het crisisplan goed beheerst. Daarmee wordt het managen van de respons en nafase aanmerkelijk lastiger. Het is ook goed mogelijk dat het contact met de gemeente hierdoor aanmerkelijk slechter is verlopen. Tijdens de bestrijding is er immers maar minimaal contact geweest tussen beide partijen. Dit komt onder andere naar voren in de gebrekkige informatie en communicatiepositie van het bestuur van Nevcin kort na de explosie. Zo communiceert Nevcin de eerste dag nauwelijks met de media. Ook zorgt gebrekkig contact voor een slecht opgezette opvanglocatie. Er is geen plek waar getroffen rustig bijeen kunnen komen en er is geen plek waar mensen informatie kunnen inwinnen. Op het terrein van crisismanagement is dus zeker een aantal verbeteringen door te voeren. De bekendheid en geoefendheid van de planvorming kan versterkt worden. Er kan vooraf beter worden afgestemd met de gemeente wat de rol is van het bedrijf bij een incident waarbij de gemeente de hoofdrol heeft in de bestrijdingsorganisatie. Tot slot kunnen er duidelijkere draaiboeken ontwikkeld worden die gevolgd kunnen worden bij incidenten, bijvoorbeeld op het terrein van communicatie, informatie en nazorg.

4 Bijlmerramp 1992

M.J. van Duin

4.1 Inleiding

Groot was de schok toen op een zondagavond een vrachtvliegtuig zich boorde in een tweetal flats in de Amsterdamse Bijlmermeer. De Bijlmerramp, zoals deze gebeurtenis de geschiedenis in ging, was de eerste grote ramp na vele, vele jaren. Einde jaren tachtig verscheen er in HP/de Tijd een artikel waarin werd aangegeven dat Nederland een chronisch gebrek aan rampen kende en daarom de voorbereiding op rampen hier nauwelijks serieus werd genomen. Het jaar 1992 was het eerste echte rampjaar en dergelijke rampen zouden later nog enkele keren volgen.

Wij beginnen dit hoofdstuk met een beschrijving van de gebeurtenissen. Daarin wordt kort aandacht geschonken aan de oorzaak en wordt langer stil gestaan bij de rampenbestrijding van de eerste weken. De Bijlmerramp ontleent uiteraard bekendheid aan de acute fase; het schokkende gegeven dat een vliegtuig zich zo in een tweetal flats boorde. Iedereen keek naar Studio Sport en hoorde over een vliegtuig dat zou zijn neergestort in de Bijlmer. Toch, en daarmee onderscheidt deze ramp zich van waarschijnlijk vrijwel alle andere rampen en crises, heeft de nafase tot bijna net zo veel aandacht geleid. Daarmee doelen wij niet zozeer op de illegalen op de Herengracht, maar veel meer op de mannen in de witte pakken, de toestanden over de lading van het vliegtuig, de vele complottheorieën, Kamerlid van Gijzel (de Bijlmerboy) en ten slotte de Bijlmerenquête onder leiding van de CDA'er Meijer die geconfronteerd werd met een huilende minister Maij-Weggen en 'onder de pet' houdende ambtenaren. Een fors deel van de beschrijving heeft dan ook betrekking op dit deel. De ramp na de ramp verdient bij deze ramp ten minste zo veel aandacht als de ramp zelf.

In het laatste deel wordt ingegaan op de betekenis van de Bijlmerramp en nasleep. Wat leert de Bijlmerramp ons over ramp- en crisismanagement? De Bijlmerramp maakte Nederland bewust dat rampen zich ook in ons eigen land kunnen treffen en niet alleen in landen om ons heen als België (Heizel-voetbaldrama, Herald of Free Enterprise) en Engeland (rampen in voetbalstadions en het openbaar vervoer). Ook leerde de ramp ons hoe lang een gebeurtenis aandacht kan blijven opeisen en hoe ook door de jaren heen het beeld van die situatie zich kan wijzigen. Er bestaat niet één maar minstens twee of zelfs meer Bijlmerrampen.

4.2 Beschrijving van de gebeurtenissen

Zondagavond 4 oktober 1992 om 18.36 uur verdween een Boeing vrachtvliegtuig, opgestegen op Schiphol en op weg naar Tel Aviv, van het radarscherf.¹ Vanuit het vliegtuig waren de laatste woorden ‘going down, going down’ waarna het vliegtuig zich na enkele seconden in de flatgebouwen Groeneveen en Kruitberg, gelegen in de Bijlmermeer, boorde. In een klap werden 31 woningen weggevaagd en de vrijgekomen kerosine veroorzaakte een enorme vuurzee die grote delen van de flats in lichterlaaie zette. Naast de vierkoppige bemanning zouden nog 39 inwoners, vooral uit deze 31 woningen, het leven laten. De ramp was van een ongekende omvang en was binnen luttele minuten wereldnieuws.

Mondiale aandacht zou uiteraard in de dagen en weken erna verdwijnen; in Nederland zouden de gevolgen van deze ramp nog vele jaren voortduren en zelfs zo’n 7 jaar na de klap, stond het politieke leven van enkele ministers nog op het spel. Daarmee was dit een ramp en ook een crisis van een voor Nederlandse begrippen ongekende omvang.

4.2.1 DE OORZAAK

Over de uiteindelijke oorzaak van de ramp bestaat weinig discussie. Veel meer discussie is er in de loop der jaren geweest over achterliggende factoren en indirecte oorzaken. Daarbij speelden zaken als de lading van het toestel, de staat van onderhoud e.v.²

Als gevolg van ‘een vermoeiingsbreuk van een breekpen’, zo werd achteraf gereconstrueerd, was kort na de start, toen het toestel in steile klim was, een van de motoren (nr. 3) afgebroken die vervolgens de naastliggende motor (nr. 4) had geraakt. Beide motoren zouden neerstorten in het Gooimeer. Hierdoor raakte het toestel vrijwel onbestuurbaar. De bemanning, onwetend van de exacte oorzaak van de problemen (ook niet wetend dat beide motoren waren neergestort en in de veronderstelling dat deze in de brand stonden), vroeg kort na de eerste problemen aan de toren toestemming om te landen. Er werd na een ruime bocht koers gezet op Schiphol en daar werden alle maatregelen genomen die dan passend zijn (geen vliegbewegingen meer toestaan en veel brandweer paraat aan de baan). De situatie van het vliegtuig verslechterde echter zo snel en het verloor zo snel hoogte dat het toestel de luchthaven niet meer zou bereiken. Het toestel verdween van het radarscherf onmiddellijk gevolgd door de laatste woorden uit de cockpit: ‘LY 1862, going down, going down’. Het toestel stortte neer in de woonwijk Bijlmermeer in Amsterdam-Zuidoost, feitelijk slechts op korte afstand van de luchthaven.

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op de COT-rapportage uit 1993 en het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Vliegcramp Bijlmermeer uit 1999. Feiten (tijden, aantallen e.d.) zijn steeds, tenzij anders vermeld, uit het laatste rapport.

² Bijlmerenquête 1999, p. 59-95.

Het vliegtuig boorde zich in de aangrenzende flats Groeneveen en Kruitberg. Tientallen woningen werden door de klap verwoest en onmiddellijk ontstond een enorme kerosinebrand, want het vliegtuig had heel veel kerosine aan boord. Schiphol stond bekend als een luchthaven waar vanwege de lage brandstofprijzen altijd heel veel getankt werd.

4.2.2 ACUTE RAMPENBESTRIJDING EN CRISISMANAGEMENT

Vrijwel iedereen die op de hoogte moest zijn van de ramp was binnen enkele minuten op de hoogte. In Amsterdam hoorden velen de klap; hulpdiensten waren bijna onmiddellijk (en soms nog voor de klap) en gealarmeerd. Ook burgemeester Van Thijn hoorde al om 18.42 uur van het hoofd voorlichting dat er vermoedelijk een vliegtuig was neergestort hetgeen even later door een telefoontje van de korpschef bevestigd werd. Rond 18.51 uur kondigde Van Thijn mondeling al een rampverklaring af waarmee de leiding in handen van de burgemeester kwam. Om 19.00 uur werd het Landelijk Coördinatie Centrum (LCC) in Den Haag gealarmeerd en een half uur later de provincie Noord-Holland. Kort na zeven uur kwamen de burgemeester en korpschef al in het beleidscentrum onder het stadhuis. Voor acht uur was het gemeentelijk beleidsteam al actief. Korte tijd later werd (20.20 uur) al een opvanglocatie (Bijlmersporthal) opengesteld. Aangezien er in de loop van de avond op verschillende plaatsen opvanglocaties waren ingericht, ontstond een onoverzichtelijke situatie. Journalisten konden hierdoor ook op verschillende plaatsen contact krijgen met slachtoffers; in ieder geval werd het overal geprobeerd. In de loop van de avond/nacht werd besloten de opvang te centraliseren in de Bijlmersporthal. Andere centra werden voor opvang gesloten, hetgeen bewaking en beveiliging tegen journalisten en al te opdringerige bewoners ook vergemakkelijkte. Die avond spoedden zich ook flinke aantallen (pseudo)hulpverleners naar de sporthal. Hulpverleners soms zonder enige ervaring of kennis over de omgang met trauma's, boden zich massaal aan.

Vanuit het beleidscentrum in het stadhuis ('de bunker', genoemd vanwege de ligging in de atoombombestendige kelder) zouden die avond en de daaropvolgende dagen en weken de belangrijkste operationele en beleidsmatige beslissingen worden genomen. De eerste uren was alle aandacht hier gericht op het verkrijgen van informatie en enig overzicht in de gang van zaken. Gedurende de eerste avond was er geen vertegenwoordiger vanuit het Stadsdeel Zuidoost in het beleidscentrum. Dat zou lastig blijken te zijn.³

Enkele minuten na de klap arriveerden al de eerste hulpverleners op en rond het rampterrein. Ambulances werden stand-by geplaatst; politie probeerde de

3 COT 1993, p. 185-189.

verkeersstromen te reguleren en het terrein en belangrijke wegen af te zetten en de brandweer startte de eerste bluswerkzaamheden. Daarbij kreeg de Amsterdamse brandweer ondersteuning van crashtenders van de luchthaven. De hitte was aanvankelijk zo groot dat weinigen echt in de buurt van de flats konden komen. De brandweer bluste grondvuren en probeerde ook de uitslaande brand te beheersen. Aanvankelijk was er ook een grote toestroom van nieuwsgierigen. Dit noopte de politie om rond 20.30 uur het gehele rampterrein de ontruimen zodat niemand zich er meer bevond die er echt niets te zoeken had. Wegen waren dichtgeslibd wat de aan- en afvoer van hulpdiensten bemoeilijkte. Bij de politie kwamen die avond de nodige signalen binnen over diefstal en plunderingen in de wijk. Achteraf is hier niet veel bijzonders over vastgesteld. Gaandeweg lukte het de brandweer, mede door de inzet van de crashtenders, de brand redelijk onder controle te krijgen. Waarschijnlijk was het grootste deel van het potentieel brandbare materiaal inmiddels verbrand. Ruim een uur na de brand waren de belangrijkste puin- en vliegtuigresten onder een flinke laag schuim en kon om 21.07 uur het sein 'brand meester' worden gegeven. Een reddingspeloton werd de getroffen flats ingestuurd maar vond verder geen gewonden. In de loop van de avond zouden uit grote delen van Nederland ambulances naar de Bijlmermeer komen. Uiteindelijk stonden er vele tientallen ambulances maar zou slechts een handjevol daadwerkelijk die avond ook worden ingezet. De brandweer verrichtte die avond nog metingen naar gevaarlijke en radioactieve stoffen, maar zou verder geen bijzonderheden signaleren.

Op het stadhuis probeerde men aanvankelijk tevergeefs een goed beeld te verkrijgen. Er was de eerste uren vrijwel geen contact tussen het rampterrein en het beleidscentrum.⁴ In eerste instantie werd officieel gemeld dat er twaalf lichamen werden geborgen. Enkele uren later volgde een rectificatie. In de loop van de nacht zouden burgemeester Van Thijn, de brandweercommandant en de korpschef het rampterrein bezoeken waarna zij 's avonds rond 24 uur de eerste officiële persconferentie zouden geven. Ook was er contact met het Rijk en de provincie Noord-Holland. Diezelfde avond gaf minister Maij-Weggen van Verkeer en Waterstaat in een persconferentie al aan dat het rampenplan in Amsterdam goed gefunctioneerd had. Enkele weken later zou brandweercommandant Ernst echter melden dat 'er geen enkel moment de behoefte had bestaan het rampenplan uit de kast te halen. Sterker; grootste winst was dat het helemaal niet gebruikt was'.⁵ Beide zaken riepen nadien vragen op.

Gedurende de avond werd al duidelijk dat een kabinetsdelegatie de Koningin de volgende dag zou vergezellen bij een bezoek aan het rampterrein. Nooit eerder was koningin Beatrix op een rampterrein geweest in haar regeerperiode.

⁴ Idem, p. 52 e.v.

⁵ Idem, p. 53.

De beelden van dit bezoek en van een geschokte koningin behoren tot de dag van vandaag tot de bekendste herinneringen aan dit drama.

De eerste nacht zou er geen dode worden gevonden. Wel waren er 26 gewonden naar ziekenhuizen afgevoerd. Veel groter was het aantal personen dat opvang nodig had. Beide flats waren geheel ontruimd en ook andere mensen (deels uit de omgeving) zouden uiteindelijk opgevangen worden in met name het Bijlmer-sportcentrum. Hier verzamelden zich naast deze personen ook vele hulpverleners, journalisten, familieleden en anderen. De politie bewaakte de toegang en registreerde aanwezigen. In de loop van de nacht zou een grote groep vanuit dit centrum worden overgebracht naar andere opvanglocaties.

Hoewel de eerste uren ook zijn helden opleverde als bijvoorbeeld Pa Sem die een jongetje redde uit een van de flats en daarbij zelf ernstig gewond raakte, is er over deze eerste uren eigenlijk niet eens zo veel te melden. De klap en vuurzee waren zo enorm geweest dat vrijwel iedereen onmiddellijk om het leven zal zijn gekomen of binnen luttele minuten de flats heeft kunnen verlaten. De hulpdiensten hebben in de eerste fase dus feitelijk niet zo veel kunnen doen.

In de loop van de nacht en de volgende dag werden de eerste dodelijke slachtoffers gevonden. Groot materieel arriveerde om het puin beter weg te kunnen krijgen. Rond 6 uur in de ochtend meldde de brandweer dat het werk stilgelegd moest worden vanwege instortingsgevaar van de resterende flatdelen. In de vroege ochtend werden ook de premier en andere ministers geïnformeerd. Die ochtend kwam in het beleidsteam ook het bericht binnen dat in de berging van een van de flats een groot discofeest zou hebben plaatsgevonden. Dit gerucht zou hardnekkig blijken en pas een dag of vier later definitief worden ontzenuwd. In de loop van de maandag werden camera's geïnstalleerd op het rampterrein. Vanaf dat moment konden de vertegenwoordigers in het beleidsteam redelijk volgen wat zich op de rampplaats (tijdens het puinruimen en bergen van slachtoffers) afspeelde.

4.2.3 DE EERSTE WEEK: BERGEN EN ONZEKERHEID

De eerste dagen werden vooral gekenmerkt door onzekerheid. Het was aanvankelijk heel lastig de ernst van de ramp, in termen van aantallen doden, in te schatten. Aanvankelijk werd ervan uitgegaan dat mogelijk zo'n 250 mensen vermist waren. Dat aantal stak schril af tegen de aantallen lichamen die de eerste dagen werden gevonden. Na 24 uur waren 'pas' 6 lichamen geborgen. Dat getal van 250 was gebaseerd op het vermoedelijke aantal getroffen appartementen en de gegevens van het Bevolkingsregister. Op basis van het bevolkingsregister zouden er 239 mensen in de betreffende huizen hebben gewoond. Van hen, zo werd gaandeweg duidelijk waren er 88 bewoners 'terecht'. Er werd echter rekening gehouden met bezoekers waardoor het getal van 250 dagen werd gehandhaafd. In de loop van de maandag kwam er ook ondersteuning voor dit zo grote aantal waarschijnlijke

doden. Een functionaris van Zuidoost deed mee dat er via de opengestelde telefoonlijnen al zeshonderd mensen als vermist waren opgegeven. Maandagmiddag meldde Van Thijn dan ook in zijn persconferentie dat er mogelijk zelfs meer dan 250 slachtoffers zouden zijn. In de media werd dat beeld versterkt. Er zouden meer dan 150 Ghanezen en meer dan 50 Antilianen om het leven zijn gekomen. De Antilliaanse premier Liberia-Peters kwam met een lijst van 137 vermiste Antilianen.

De berging zou uiteindelijk inzicht moeten geven in de echte aantallen slachtoffers. Deze verliep echter in de woorden van de burgemeester ‘tergend langzaam’. Hier was er nog geen enkele reden om te veronderstellen dat zulke grote aantallen mensen zouden zijn omgekomen. Slechts mondjasmaat werd een lichaam gevonden. Als dat het geval was, volgden de aanwezigen in het beleidscentrum nauwgezet de activiteiten op het rampterrein. In het beleidscentrum werd uitvoerig gesproken over dit lastige dilemma: grote aantallen vermisten maar tegelijkertijd waren er nauwelijks slachtoffers gevonden. Achteraf kon geconstateerd worden dat in het beleidscentrum te lang werd vastgehouden aan het getal van 250.⁶ Pas woensdag raakten de burgemeester en de anderen in het beleidsteam overtuigd van het al eerder geconstateerde feit dat niet 88 maar ‘slechts’ 31 appartementen door de inslag van het vliegtuig waren verwoest.

Dinsdag werd in het beleidscentrum de beslissing genomen het bergingsproces te versnellen. Deze beslissing werd achteraf door betrokkenen wel gezien als de lastigste en meest cruciale bestuurlijke beslissing die gedurende die eerste dagen moest worden genomen.⁷ In het beleidscentrum, dat permanent meekeek met de berging vanwege de opgestelde camera’s, nam de frustratie over de snelheid van de berging toe. Als er een lichaam werd gevonden moesten de werkzaamheden worden stilgelegd en voordat alles dan weer duidelijk was, bleek zo weer een uur te zijn verstreken. Als er daadwerkelijk zo’n 250 slachtoffers zouden zijn, zo werd berekend zou dat snel nog weken duren. Dat werd onacceptabel gevonden. Politie en brandweer konden niet weken daar aan het werk blijven.

Versnelling van de berging betekende echter dat de kans op fouten zouden toenemen. Zonder zorgvuldige identificatie kon er alsnog onzekerheid ontstaan. De berging moest dus sneller zonder dat het ten koste van de zorgvuldigheid zou gaan. Deze beslissing werd dinsdag genomen. Uiterlijk vrijdagnacht zou de gehele bergingsoperatie beëindigd moeten zijn. Het Rampenidentificatieteam (RIT) werd van deze beslissing op de hoogte gesteld en accepteerde dat. Wel werd aangegeven dat ‘er maar één keer geborgen kon worden; fouten waren per

⁶ Idem, p. 67.

⁷ Idem, p. 72.

definitie onherstelbaar'.⁸ De dagen erna leidde dat verschillende keren tot spanningen tussen politie en brandweer enerzijds en het RIT anderzijds. De eersten wilden maar sneller, terwijl het RIT maximale zorgvuldigheid wilde betrachten als er weer een lichaam werd geborgen.

Uiteindelijk werd donderdagmiddag al de berging voltooid. Politie, brandweer en bestuur verklaarden dit mede door de versnelling van de berging. Minstens zo verklarend zal zijn echter geweest zijn dat niet 250 maar 'slechts' 43 lichamen zijn geborgen. Dat betekende minder dan 20% van het verwachte aantal, waardoor er veel minder tijd hoefde te worden besteed aan (het langzame) bergingswerk en het hiermee verbonden recherchewerk.⁹

Vanaf maandag werd gepoogd meer zicht te krijgen op de illegalen. Er bestond de verwachting dat een fors aantal illegalen in de flats verbleef op het moment van de ramp. Aangezien illegalen die de ramp overleefd hadden zich vanwege de kans op uitzetting niet meldden, werd er gecommuniceerd dat illegalen die zich zouden melden er niet slechter van konden worden en dat alle getroffenen, ongeacht de juridische status zouden worden geholpen. Toen op woensdag bij de bergings- en opruimwerkzaamheden de onderste laag van de ingestorte flats was bereikt, waren 'pas' 34 lichamen gevonden. Dat stond in schril contrast met de mogelijk 250 doden waarover gecommuniceerd was en het aantal opgegeven vermisten dat gaandeweg was opgelopen tot uiteindelijk 1588 namen.

Om een antwoord te kunnen krijgen op deze discrepantie werden 50 rechercheurs ingezet om buurtonderzoek te doen en de vermistenlijst op te schonen en werden deskundigen uit Schotland overgevlogen die indertijd met de Lockerbieramp ervaring hadden opgedaan. Er bleken verschillende redenen te zijn waarom deze aantallen vermisten zo opliepen. In veel gevallen bleken namen meerdere keren op een lijst (op verschillende manieren gespeld) voor te komen. Een familie van vier personen stond in totaal 17 keer op een lijst. Er waren bij het opstellen van de vermistenlijsten aanvankelijk veel fouten gemaakt. Het ontbreken van standaard-formulieren had daar zeker toe bijgedragen. Daarnaast bleek gaandeweg dat mensen de ramp gebruikte om persoonlijk voordeel te behalen. Zo was er een schuldeiser die op deze manier achter het adres van de schuldenaar trachtte te komen. Een ouder trachtte op deze wijze een al langer vermist kind terug te vinden. Toen de rechercheurs eenmaal greep begonnen te krijgen op deze lijst, slonk deze snel tot 178 vermisten.¹⁰

⁸ Idem, p. 71.

⁹ Idem, p. 72.

¹⁰ Idem, p. 75-77.

Tegelijkertijd werd getracht te achterhalen wie er nu precies in de 31 vernietigde huizen hadden gewoond en wie er op het moment van de ramp aanwezig waren. Als snel bleek dat het Bevolkingsregister daar geen volledig antwoord op kon geven. Door de bewoners op te sporen kon immers worden achterhaald wie de ramp hadden overleefd. Voor de hand liggende alternatieve bestanden zoals van de PTT, de sociale dienst, de woningbouwcorporatie en anderen werden geraadpleegd en naast elkaar gelegd om inzicht te krijgen in de namen van de bewoners van de appartementen. Op een gegeven moment werkte de recherche met niet minder dan 34 bestanden (sportverenigingen, postorderbedrijven e.d.).

Reeds op dinsdag was in het beleidscentrum gesproken over de mogelijkheid dat lichamen in de enorme vuurzee zouden zijn verast. Dat zou dan verklaren waarom er zo weinig lichamen werden gevonden. De patholoog-anatoom Busuttil, die betrokken was geweest bij onderzoek naar aanleiding van de vliegramp bij Lockerbie, kwam op donderdag naar Nederland en werd gelijk na aankomst op Schiphol op het rampterrein rond geleid. Om 16.00 uur die middag meldde hij het beleidscentrum dat hij het aannemelijk achtte dat zo'n 10% van de slachtoffers verast zou kunnen zijn. Dat was in 1988 in Lockerbie ook het geval geweest en deze ramp had deels een vergelijkbaar karakter (met een enorme kerosinebrand). Op dat moment waren van 43 verschillende lichamen resten geborgen. Belangrijk was vooral dat de Schotse deskundige het getal van 10% noemde. Dat zou immers dus betekenen dat niet opeens 100 lichamen konden zijn verdwenen en dat er meer reden was om van veel lagere aantallen slachtoffers uit te gaan. Daarnaast leidde het bezoek tot enorme media-aandacht. Amsterdam kon dat op dat moment wel gebruiken omdat op dat moment verschillende zaken, vooral rond de Bijlmerporthal, minder goed liepen.¹¹

Vrijdagmiddag kwamen deze verschillende activiteiten bij elkaar toen in het sportcentrum de eerste vermistenlijst bekend werd gemaakt. Van Thijn wenste maximale zorgvuldigheid hetgeen betekende dat vooraf heel veel moest worden voorbereid (opvang van geëmotioneerde nabestaanden, hoe krijgen we eenieder bij het sportcentrum en later die avond weer in de nachtopvang, wie maken de lijsten bekend en wie bemensen de telefoons, etc.). In het beleidscentrum was er nauwelijks zicht op de enorme problemen waarmee deze rechercheurs te maken hadden gehad. Uiteindelijk werden drie lijsten bekendgemaakt: een lijst van vermisten die waarschijnlijk die binnen het rampgebied aanwezig waren en woonden (48 namen); een lijst van vermisten die waarschijnlijk van buiten het rampgebied kwamen (63 namen) en een lijst van geïdentificeerde slachtoffers

¹¹ Idem, p. 74.

(9 namen). Deze eerste lijsten waren binnen enkele uren al weer verouderd; in de dagen erna werden de lijsten steeds betrouwbaarder.¹²

4.2.4 OPVANG EN ILLEGALEN

De sociale dienst en de dienst Herhuisvesting waren, met andere organisaties en instellingen, deze eerste week bezig overlevenden financieel bij te staan en onderdak te verzorgen. Er werd een pasjesregeling ingesteld om de toeloop van mensen in het sportcentrum in te dammen; in de loop van de dagen namen met name 's nachts de spanningen hier toe. Een van de opvanglocaties voor nacht-opvang was de marinekazerne. De eerste dagen was de sfeer hier gelaten. De stemming sloeg gaandeweg om en bepaalde bevolkingsgroepen werden veeleisender. De spanningen tussen deze groep en marinemensen nam toe. Gezien de verschillen in omgangsvormen en levensritme tussen de vaste bewoners van de kazerne en hun tijdelijke gasten was dit niet verbazingwekkend. Na een week staakte de marinekazerne de opvang en werden het Novotel en het Park Lane Hotel de nachtopvang.¹³

Er werden voorbereidingen getroffen voor een rouwdienst op zondag 11 oktober; een week na de vlieg-ramp. Aan deze rechtstreeks op televisie uitgezonden herdenkingsbijeenkomst in de RAI ging een indrukwekkende tocht vooraf die door Van Thijn was bestempeld als 'misschien wel de zwaarste in ons leven'. De rouwverwerking en rouwdienst lieten vooral de veelkleurigheid van de getroffen groepen zien. Miljoenen mensen volgden rechtstreeks de uitzending.

Omdat er nog steeds geen zekerheid was dat alle illegalen zich wel gemeld hadden, deed staatssecretaris Kosto de toezegging dat illegale getroffen en zouden worden gelegaliseerd en deze zich dan ook dienden te melden. Dat leidde tot grote aantallen personen die zich melden bij het Bijlmersportcentrum. De toeloop was zo massaal dat men het daar niet aankon en besloot maandag 19 oktober nog de gelegenheid te geven dat mensen zich zouden registreren bij de Dienst Bevolkingsregister op de Herengracht. Van heinde en verre (tot ver in Duitsland) meldden illegalen zich die maandag en vormden lange rijen op de Herengracht. Als een lopend vuurtje was deze mogelijkheid tot legalisering rond gegaan. Uiteindelijk zouden zo'n 91 illegalen op de lijst worden geplaatst en zouden 55 personen een verblijfsvergunning krijgen. Het boek kon ten slotte worden gesloten toen de rampplaats werd vrijgegeven en er grote zekerheid was dat uiteindelijk 44 personen bij de ramp waren omgekomen. Zes maanden na de ramp werd het luchtruim boven de plek weer vrijgegeven en kon de wederopbouw beginnen.

¹² Idem, p. 78-79.

¹³ Idem, p. 87.

Minister Dales van Binnenlandse Zaken informeerde op 22 oktober de Tweede Kamer. De hulpverlening was snel en adequaat verlopen. Op 27 oktober werd de rampverklaring ingetrokken. Op dat moment waren 39 slachtoffers definitief geïdentificeerd en zou nog van vier andere slachtoffers middels DNA-onderzoek de identiteit moeten worden vastgesteld.

In 1993 concludeerden wij als COT:¹⁴

“de bestuurders en de gemeentelijke diensten hebben in het algemeen effectief en met gevoel gereageerd op de ramp en de onmiddellijke gevolgen ervan. Het crisismanagement met betrekking tot moeilijke problemen die zich na enige tijd bij de coördinatie en opvang en rond de illegale getroffenen voordeden, was niet altijd even effectief (...).

De acute ramenbestrijding, hulpverlening en operationele coördinatie kwamen snel en doeltreffend tot stand (...).

Het beleidscentrum vatte zijn oriëntatie op de opvang en zorgverstrekking onder de notie van ‘caring government’ (...).”

Hoewel er hier en daar enige ruimte was voor kritische noten was het een buitengewoon positieve evaluatie en kreeg burgemeester van Thijn veel lof (‘het beleidscentrum functioneerde effectief onder zijn leiding’). Daarmee lijkt er alle reden dat met deze evaluatie de kous af was. Het tegendeel zou echter het geval zijn; de Bijlmerramp zou een van de meest uitvoerig onderzochte rampen (met Enschede en Volendam) worden. In 1993 waren daar echter nog nauwelijks signalen voor.

4.3 De ramp na de ramp: de aanloop

Na de ramp ging, zoals dat vaak clichématig zo fraai wordt uitgedrukt, eenieder weer over op de orde van de dag. De grote stad Amsterdam herpakte zich weer na de collectieve stress en oprispingen werden redelijk snel in de kiem gesmoord en langs de reguliere patronen afgehandeld of afgewimpeld. Toch bleef er in en rond de Bijlmermeer iets knagen. Met enige regelmaat was er wel iemand die bepaalde klachten uitte. Enkele journalisten waaronder Vincent Dekker van Trouw bleven aandacht schenken aan onopgehelderde feiten, misstanden en cover-ups. Dat leidde dan ook met enige regelmaat tot artikelen in kranten als de NRC en de Telegraaf. In 1994 kwam van Dekker het boekje *Going Down, going down, de waren toedracht van de Bijlmerramp* op de markt. In het boekje (en deels al eerder in verschillende artikelen in Trouw) beschrijft Dekker een ware cover-up. De Rijksluchtvaartdienst zou zaken misleiden hebben; het toestel had duizenden kilo’s chemische stoffen aan boord en na de ramp zouden mannen in witte pakken (waarschijnlijk van de Israëlische geheime dienst) veel materiaal hebben

¹⁴ Idem, p. 197 e.v.

afgevoerd, waaronder in ieder geval de cockpit voice recorder die na de ramp nooit gevonden was. Ook andere journalisten bleven het vuurtje de daaropvolgende maanden en jaren opstoken. In de Tweede Kamer bleef de aandacht tot 1995 beperkt tot een aantal Kamervragen.

Vanaf '95 nam de aandacht voor de Bijlmerramp toe. Kamerleden probeerden vooral meer inzicht te verkrijgen in de lading van de Boeing. Veel politieke aandacht werd opgeroepen door het PvdA-Kamerlid Van Gijzel. De onrust bleef niet beperkt tot de lading, witte pakken, uranium en chemicaliën. Er ontstond een groeiende groep die zei lichamelijke klachten te hebben als gevolg van de Bijlmerramp. Dat betroffen omwonenden maar ook hulpverleners die op en rond de flats hebben gewerkt na de ramp. In 1997 stelde de minister van Verkeer en Waterstaat de commissie-Hoekstra in die een overzicht moest geven van de informatie die sedert 1993 bekend was geworden. Vanaf de start was er veel commentaar op het feit dat Hoekstra – de hoogste ambtenaar van het ministerie van Algemene Zaken ten tijde van de ramp – deze opdracht had verkregen en niet iemand van buiten de Haagse stulp.

Intussen meldden verschillende rapporten van deskundigen (wetenschappers uit Zweden) dat de blootstelling aan uranium tot gezondheidsproblemen geleid zou kunnen hebben. Ook werd er door een Amsterdams wetenschapper een relatie gelegd tussen de auto-immuunziekten en de Bijlmerramp. Deze en andere zaken leidden gaandeweg tot een omslag in de publieke opinie. Waar aanvankelijk publicaties als die van Vincent Dekker waren afgedaan als uiterst tendentiekus, ontstond, mede door de wijze van reageren van de (rijks)overheid er meer en meer twijfel over de oprechtheid van de overheid. Er werd rekening meegehouden dat de warme banden met Israël een rol speelden in de overheidsreacties; gezondheidsproblemen werden te veel gebagatelliseerd en de overheid nam de vele signalen veel te weinig serieus.

Nog voordat het rapport van de commissie-Hoekstra was verschenen stelde de Tweede Kamer april 1998 een werkgroep in onder leiding van het CDA-Kamerlid Meijer om een eerste verkenning te plegen rond de toedracht en afwikkeling van de ramp. Verder zou deze werkgroep moeten aangeven of verder onderzoek door de Kamer wenselijk zou zijn. Nog geen halfjaar later constateerde de werkgroep-Meijer dat er voldoende reden was een parlementair onderzoek te starten. Als gevolg van weer nieuwe onthullingen (ditmaal over zenuwgas dat aan boord zou zijn geweest) besloot de Kamer echter het zwaarste instrument, zijnde een parlementaire enquêtecommissie in te stellen. Degenen die betrokken waren geweest in de werkgroep zouden deze enquêtecommissie bemensen.

De signalen en klachten zwollen in de periode 1993-1998 zodanig aan en de publieke opinie ging zo om dat de uiteindelijke uitkomst hiervan, een parlementaire enquête niet onlogisch was. De Kamer zou zelf op een dergelijke manier het initiatief krijgen en opheldering kunnen geven.

4.3.1 PARLEMENTAIRE ENQUÊTE

De verwachting was dat deze enquête nauwelijks tot enige beroering zou leiden. Er zou wel niet veel bijzonders boven tafel komen; en ook de leden van de commissie leken niet garant te staan voor veel vuurwerk. Toch pakte het geheel anders uit. Verschillende van de verhoren die in het kader van deze enquête zouden plaatsvinden, werden onderdeel van ons nationaal geheugen; minister Maij die in tranen uitbarstte tijdens het verhoor; de geluidsband en de gevleugelde uitspraak van 'het onder de pet houden'.

Na zes maanden kwam de commissie-Meijer met haar rapport 'Een beladen vlucht'. Hoewel de openbare verhoren hier en daar een indicatie hadden gegeven, waren de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen wel degelijk een behoorlijk grote verrassing. Premier Kok kreeg er van langs omdat hij onvoldoende leiding had gegeven. Minister Jorritsma (destijds minister van V&W) had de Kamer niet goed geïnformeerd en minister Borst was verantwoordelijk voor de forse toename van gezondheidsklachten na de ramp. Tijdens de verhoren was erg veel nadruk gelegd op de aspecten van verkeer en vervoer (lading, onderhoud e.v.); toch waren de belangrijkste en meest kritische conclusies over de volksgezondheid (13-15) en de overheid (16-17).

13. Er bestaat een directe relatie tussen gezondheidsklachten en de ramp in de Bijlmermeer.

14. Traagheid en onderschatting bij lokale en landelijke overheden in combinatie met te weinig uitgaan van klachten en teveel van mogelijke oorzaken heeft uiteindelijk gezondheidsklachten in aantal en aard doen toenemen.

15. De Inspectie voor de Gezondheidszorg heeft ten aanzien van het initiëren van individueel lichamelijk onderzoek en voor wat betreft auto-immuunziekten, met onvoldoende gevoel voor maatschappelijke en medische verantwoordelijkheid haar taak uitgeoefend.

16. De regering heeft onvoldoende aandacht gegeven aan al dan niet op waarheid berustende maatschappelijke onrust.

17. Het aantal malen dat de Tweede Kamer onduidelijk, onvolledig, ontijdig of onjuist is geïnformeerd, is naar de mening van de Commissie te groot, juist ook gezien de langdurige nasleep van de ramp.

De commissie was stellig met betrekking tot dit thema. Conclusie 13 riep dan ook alom vragen op. In een interview in de NRC zei Meijer hierover: "een ding staat

vast; als er geen ramp was gebeurd waren er ook niet zoveel klachten geweest” (NRC, 22 april 1999). Ongetwijfeld is dat waar, maar daarmee is nog niet gezegd dat sprake is van een directe relatie.

Na het rapport van de commissie kwamen, na een reactie van de regering, mei/juni 1999 de Kamerdebatten. De regering had met veel omhaal van woorden een verdediging geschreven die ‘langs de randen van de waarheid’ ging, aldus de NRC. Er kwamen uiteindelijk scherpe moties in de richting van de ministers van V&W en VWS. Toch zou het debat dat om 04.30 uur in de ochtend van 3 juni werd afgesloten, met een kater eindigen. De regeringspartijen stemden niet in met alle conclusies van het rapport. Conclusies 13, 14, 15 en 17 kregen geen meerderheid. Het VVD-commissielid Van den Doel speelde een vreemde rol door met een eigen brief te komen en tegen moties te stemmen die in lijn met de conclusies van het rapport waren. De NRC verwoordde het als volgt:

“Het eindrapport van de commissie, ‘Een beladen vlucht’, maakte duidelijk dat de fatale vlucht met de El Al-Boeing een doodgewone vlucht was geweest. Ondanks die constatering bleef de situatie voor met name Borst en Jorritsma tot op het laatst onzeker. Uiteindelijk bleef ‘de beladen vlucht’ voor hen echter zonder politieke consequenties” (NRC, webpagina 3 juni 1999).

De waarde van het rapport was er dus vooral in gelegen dat werd afgerekend met een groot aantal geruchten en suspenseverhalen. Er werden 89 complottheorieën ontzenuwd. Ook was de commissie erin geslaagd de lading boven tafel te krijgen wat in al die jaren daarvoor nooit gelukt was. Over deze lading was het rapport duidelijk; hier werden geen bijzonderheden gevonden. Wel werd aangegeven dat er de eerste uren en dagen onvoldoende rekening was gehouden met de mogelijke aanwezigheid van verarmd uranium. Ook verweet de commissie de overheden dat er geen aangifte was gedaan en strafrechtelijk onderzoek was ingesteld in verband met de verdwenen cockpit voice recorder.

Er was achteraf ook forse kritiek op de enquêtecommissie zelf. Commissievoorzitter Meijer moest in de Tweede Kamer diep door het stof toen hij uitvoerig zijn excuses maakte over onzorgvuldig optreden van de commissie (NRC, 20 mei 1999). Dit betrof het volgende. In de tweede week van de verhoren werd een geluidsband van de verkeerstoren afgespeeld. Dit betrof een gesprek tussen een medewerker van El Al en een verkeersleider over de vracht aan boord van het toestel. Hiermee werd aangetoond dat de Luchtverkeersbegeleiding (LVB) vanaf het begin had geweten wat de lading van het toestel bevatte. In een keer werd duidelijk dat er inderdaad allerlei gevaarlijke stoffen aan boord waren geweest en dat de LVB deze informatie, op verzoek van El Al, onder de pet had gehouden. Nederland was geschokt en premier Kok kondigde onmiddellijk maatregelen aan. Medewerkers van de Luchtverkeersleiding werden op

non-actief gesteld. Twee weken later zou de enquêtecommissie het bericht corrigeren. Het betrof een lijst van stoffen van een heel ander toestel. Datgene wat door velen, ook nu nog, als het hoogtepunt van de verhoren zou worden gezien, was feitelijk onjuist. De kritiek richtte zich vooral ook op het feit dat pas na twee weken deze rectificatie volgde terwijl de commissie al veel eerder wist dat het een ander vliegtuig betrof.

4.4 De betekenis van de Bijlmerramp

In dit laatste deel proberen wij de betekenis van de Bijlmerramp te duiden. Dat is lastig, omdat hier verschillende invalshoeken mogelijk zijn en er verschillende accenten kunnen worden gelegd.

4.4.1 RAMPEN OOK IN NEDERLAND

Jarenlang werden er voorbereidingen in het kader van de rampenbestrijding voorgeschreven terwijl zich geen rampen voordeden. Vanaf het einde van de jaren zeventig was er wetgeving (wet Rampenplannen later Rampenwet) die Nederlandse gemeenten voorschreef algemene rampenplannen te maken en voor specifieke inrichtingen rampenbestrijdingsplannen, maar de vraag was toch een beetje waarom al dat werk te verrichten. Iedereen begreep dat er sommige gebieden (Rijnmond met name) waren met hogere risico's, maar verder leek het toch een vorm van werkverschaffing. De brandweer werd aangewezen als de spil van de rampenbestrijding, maar echt veel activiteiten werden ook daar niet ontplooid. Er ontstond einde jaren tachtig zelfs het idee dat rampen zich in Nederland ook niet zouden kunnen voordoen. Landen om ons heen kenden allerlei vormen van rampspoed; bij ons bleef het rustig.

In 1992 kwam daar een abrupt einde aan. Dat jaar kende een forse explosie bij Cindu in Uithoorn, forse treinontsporingen (o.a. Hoofddorp) en enkele grote verkeersongevallen. De Bijlmerramp maakte helemaal een einde aan de rampvrije jaren. Niet langer konden voorbereidingen in het kader van ongevallen en rampen worden afgedaan als onnodig. Vliegtuigen vlogen immers overal. Eerder dat jaar was ook al een F-16 vlakbij huizen in Hengelo neergestort. In 1992 werd duidelijk dat zich ook hier rampen konden voordoen en dat voorbereidingen hierop wel degelijk enig nut konden hebben. In Amsterdam was men, zo constateerde het COT, redelijk voorbereid geweest en was de eerste acute rampenbestrijding behoorlijk goed verlopen.

4.4.2 DE RAMP NA DE RAMP

Een tweede belangrijke les uit de Bijlmerramp was de constatering van de aanwezigheid van een ramp na de ramp. De Bijlmerramp zelf was kort en hevig. In enkele seconden was de ramp voltrokken en bleek bepaald wie bij de ramp omkwamen en wie overleefden. De acute hulpverlening kwam snel opgang, maar was feitelijk van beperkte betekenis. Ambulances waren er wel, maar hoefden nauwelijks gewonden te vervoeren. De (bestuurlijke) besluitvormingsstructuur kwam snel op gang. Toch deden de echte problemen zich niet de eerste uren, maar daarna voor. Het COT stelde dan ook in de eerste aanbeveling:

“Grootschalige calamiteiten vergen niet alleen reddingsinspanningen en acute hulpverlening. Naast rampenbestrijding vergen zij ook in toenemende mate crisismanagement: het reguleren van complexe maatschappelijke problemen die uit een ramp voortvloeien. Zeker in een grootstedelijke samenleving als die van Amsterdam dient dit soort crisismanagement meer aandacht bij de besluitvormers te krijgen.”¹⁵

Wij doelden hiermee op de problemen die zich in de dagen en weken na 4 oktober zouden manifesteren. Spanningen bij de opvang, onzekerheid over de aantallen slachtoffers en de illegalenproblematiek culminerend in de rijen op de Herengracht. Wat wij toen nog niet bevroedden, was dat deze zaken nog slechts het topje van de ijsberg waren en maanden en jaren erna problemen zouden ontstaan die veel grotere – tenminste politieke – implicaties zouden hebben. De aanbeveling van 1993 zou dus ook en nog passender in 1999 geschreven kunnen zijn. De vliegcrash leverde niet alleen het woord Bijlmerramp op, maar ook Bijlmerboy (Van Gijzel) en Bijlmerenquête.

De ramp na de ramp, zo leren verschillende calamiteiten, is vaak lastiger te managen dan de ramp zelf. In de eerste uren en dagen is er toch vaak sprake van, zoals dat in de internationale literatuur wel wordt geduid als, ‘honeymoon’-fase. Er is sprake van grote solidariteit en alle neuzen wijzen dezelfde kant op. Na deze fase komen meer en meer de conflicten naar voren. De verschillen worden duidelijk. Organisaties en personen proberen profijt te halen uit de situatie. De balans moet worden opgemaakt; wie krijgt de schuld en wie wordt de nieuwe held. Er heeft zich tenslotte een rampzalige – soms zelfs vermijdbare – situatie voorgedaan waarbij er sprake is van schuld en boete. Daarbij is zo’n ramp een media-gebeurtenis van de eerste orde is, waardoor ook later nog bij velen de interesse opgewekt kan worden. Tenslotte hoeft niemand uit te leggen waar het over gaat! De gebeurtenis is bij een ieder, mede door de extreme publieke en mediale aandacht in

¹⁵ COT 1993, p. 207.

de eerste dagen en weken, in het geheugen gegrift. De Bijlmerramp is in Nederland niet voor niets een van de gebeurtenissen uit dé jaren negentig.

4.4.3 VERSCHILLEN IN SUCCES EN FALEN

Een derde les betreft het feit dat succes en falen relatief zijn. Het spreekt voor zich dat verschillende personen een en dezelfde situatie verschillend kunnen beoordelen. Het blijkt ook dat in de loop van de tijd oordelen kunnen gaan verschuiven. Terwijl wij als COT in 1993 een tamelijk lovend rapport over de aanpak van de ramp schreven, ontstond er ten tijde van de Bijlmerenquête een sfeer dat er eigenlijk in 1992 (inmiddels al zo'n 6 a 7 jaar later) nauwelijks iets goed was gegaan. Hoe kon het zijn dat de korpschef van de politie maar ook de brandweercommandant het rampenplan van de gemeente nauwelijks kenden, zo vroeg de enquêtecommissie zich af. Waarom was er niet veel meer aandacht geschonken aan de lading en was de brandweer hier niet onmiddellijk veel meer achteraan gegaan? Hoe kon besloten worden tot versnelling van de berging terwijl bijvoorbeeld de cockpit voice recorder niet was gevonden?

In 1998 waren bepaalde zaken belangrijk geworden (de lading, het verarmd uranium, de bewaking van het terrein in de eerste nacht) die in 1992 geen enkele rol speelden. Met de informatie en kennis van dat moment (1999) werden vragen gesteld en werd ingezoomd op zaken die in 1992 onbekend en ook onbelangrijk waren. De cockpit voice recorder (CVR) was in 1999 zo belangrijk omdat er onzekerheid was over de lading, er mogelijk nog direct na de start contact was geweest met Tel Aviv en juist de bekende 'mannen in witte pakken' deze recorder meegenomen konden hebben. De CVR was dus onderwerp van vele verhalen en geruchten geworden.

Enerzijds kunnen er dus achteraf verwijten worden geuit naar degenen die in 1992 sommige zaken zo hadden laten liggen. De enquêtecommissie doet dat ook op een aantal punten. Anderzijds valt ook te constateren dat ten tijde van de enquête er nauwelijks meer die beleving bestond zoals die er in 1992 was. Dat had duidelijk consequenties voor de aanpak van de enquêtecommissie. Er was in Nederland in oktober 1992 sprake van forse collectieve stress. De gehele samenleving was verbonden met de gebeurtenissen in Amsterdam. Gebeurtenissen als de herdenkingsdienst werden door miljoenen Nederlanders gevolgd. Niemand maakte zich druk over de mogelijke blootstelling van omwonenden of hulpverleners. Dat was nog nooit ergens een issue geweest. Langdurige onzekerheid over de aantallen doden, de mogelijke aanwezigheid van tientallen illegalen in de flats en het multiculturele karakter (met de zo verschillende wijzen van omgaan met de dood), waren belangrijke zaken van dat moment. Dat gevoel en die beleving maakte de ramp van 1992 zoals die was; de ondervragingen in 1999 gingen – zo leek het soms – over een andere ramp. Met de kennis achteraf worden

andere vragen gesteld, maar zullen de antwoorden ook niet meer snel begrepen worden tegen de achtergrond van de context van dat moment (1992). De rationaliteit van 1999 wordt dan geplaatst tegenover de irrationaliteit van 1992; de rationaliteit van 1992 wordt jaren later dan irrationeel. Naarmate de afstand tussen moment van de crisis en de evaluatie en analyse van deze crisis verder uiteen liggen, neemt het risico op dit verschijnsel toe.

5 Treinramp Hoofddorp 1992

A.M.D. van Es

5.1 Inleiding

Op maandag 30 november 1992 vindt om omstreeks 07.12 uur een ernstig treinongeval plaats. Trein 2127, de intercity van Amsterdam Centraal Station naar Vlissingen, ontspoord bij Hoofddorp. Trein 2127, bestaande uit een vierwagensestel voorop en een driewagensestel achterop, ontspoord op een S-boog¹ en raakt hierbij een aantal bovenleidingsmasten. Het voorste rijtuig van het vooroplopende vierwagensestel breekt los en komt op het talud terecht. Vijf reizigers verliezen bij het ongeval het leven en tweeëndertig reizigers raken gewond.

Het treinongeval bij Hoofddorp veroorzaakt grote maatschappelijke onrust. De Spoorwegongevallenraad besluit hierop een openbaar onderzoek in te stellen.² Dit treinongeval vormt aanleiding tot verdere discussie over de veiligheid en de toereikendheid van de op dat moment vigerende veiligheidsmaatregelen op het Nederlandse spoor. Ook heeft dit treinongeval een grote rol gespeeld in de discussie over onderzoek naar transportongevallen en het belang hiervan voor de transportveiligheid in Nederland.³

In dit hoofdstuk worden de gebeurtenissen rond het treinongeval bij Hoofddorp op 30 november 1992 beschreven en geanalyseerd. In paragraaf twee vindt u een reconstructie van de gebeurtenissen rond het treinongeval. In paragraaf drie volgt een analyse van deze gebeurtenissen aan de hand van een tweetal thema's: de achtergrond en de nafase van het treinongeval. In paragraaf vier wordt het hoofdstuk afgesloten met de conclusie, de drie voornaamste leerpunten van deze casus en een beknopte algemene beschouwing van het onderwerp spoorwegveiligheid in Nederland.

¹ Een S-boog is de benaming van een bocht in een spoorweg die de vorm van een S heeft.

² De instelling van het onderzoek is conform het toen vigerende art. 27c van de Spoorwegwet 1875. Dit artikel is met de inwerkingtreding van de Wet Raad voor de Transportveiligheid per 1 juli 1999 vervallen. De Raad voor de Transportveiligheid is met de inwerkingtreding van de Rijkswet van 2 december 2004, houdende instelling van een Onderzoeksraad voor veiligheid (Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid) artikel 89, lid 1, ontbonden.

³ Uit de rede uitgesproken door prof. mr. Pieter van Vollenhoven bij de aanvaarding van het ambt van praktijkhoogleraar Risicomanagement aan de Universiteit Twente op 28 april 2006.

5.2 Reconstructie

In deze paragraaf beschrijven wij de gebeurtenissen rond de ontsporing van intercity 2127 bij Hoofddorp in de ochtend van 30 november 1992. De reconstructie van de gebeurtenissen is gebaseerd op informatie afkomstig uit stukken van de C-onderzoekscommissie van de Nederlandse Spoorwegen (hierna: NS). Hiertoe behoren onder meer getuigenverklaringen en verslagen van de zittingen van deze commissie. Er is gebruikgemaakt van een intern COT-verslag van deze dag en het onderzoeksrapport van de Spoorwegongevallenraad. Tevens is gebruikgemaakt van het internet en de media om informatie te vergaren.

5.2.1 WERKZAAMHEDEN AAN HET SPOOR

In november 1992 starten de werkzaamheden aan de spoorlijn bij Hoofddorp op het traject Hoofddorp-Leiden. Op deze locatie worden in verband met uitbreidingsplannen voor het emplacement en het opstelterrein werkzaamheden uitgevoerd. Dit gebeurt in het kader van de aanleg van de Zuidtak Amsterdam. De werkzaamheden omvatten het opschuiven van het spoor naar Leiden en het verlengen van het opstelspoor. Daartoe moet een wissel verplaatst en een nieuwe wissel geplaatst worden op dit stuk. Bij deze werkzaamheden zijn verschillende diensten van de NS betrokken waaronder de Dienst van Exploitatie en de Infraorganisatie, met name Infrabeheer en het Ingenieursbureau.

Gedurende deze werkzaamheden gelden voor het treinverkeer snelheidsbeperkingen op het traject.⁴ Tijdens de werkzaamheden wordt indien nodig het verkeer stilgelegd. Dit geschiedt zo veel mogelijk 's nachts. Na de werkzaamheden wordt het spoor vrijgegeven met een snelheidsbeperking. Op dit specifieke gedeelte van het traject geldt nu een Tijdelijke Snelheidsbeperking (TSB) van 90 km/u (TSB 49).

5.2.2 AANPASSINGEN IN DE PLANNING

De uitvoering van de werkzaamheden aan het traject Hoofddorp-Leiden verloopt niet volgens de oorspronkelijke planning. Op 10 november blijkt de plaatsing van een tijdelijke S-boog op het traject noodzakelijk. Aan de hand van een schatting met behulp van boogmallen wordt de ligging van de S-boog bepaald. Er bestaan geen regels of formules voor het vaststellen van de snelheidsbeperking voor de S-boog, deze bestaan alleen voor enkelvoudige bogen. Nieuwe tekeningen voor de

4 Snelheidsbeperkingen werden opgenomen in een wekelijks verspreid overzicht met tijdelijke snelheidsbeperkingen (TSB). Aanvullingen hierop die niet in dit overzicht zijn opgenomen, werden via aanvullende tijdelijke snelheidsbeperkingen (ATSB) verspreid. In een spoedgeval kon met een Lastgeving Voorzichtig Rijden een snelheidsbeperking worden opgelegd. Al deze vormen van snelheidsbeperkingen, met verschillende snelheden, zijn op het traject bij Hoofddorp aan de orde geweest.

werkzaamheden worden niet nodig geacht. De snelheidsbeperking tot 90 km/u op dit gedeelte van het traject wordt op dat moment veilig geacht.

In de nacht van 22 op 23 november wordt de nodig gebleken S-boog aangelegd. Bij de aanleg van deze S-boog doen zich omstandigheden voor die ervoor zorgen dat de S-boog anders wordt gerealiseerd dan bedoeld. Tijdens de start van de werkzaamheden blijkt de “stopmachine” die de spoormedewerkers gebruiken voor het opschuiven van de rails defect. Ze vervangen deze machine, die speciaal is uitgerust voor deze taak, door ander materieel. Tijdens de werkzaamheden blijkt dat een deel van de te verschuiven rails te vast ligt. De spoormedewerkers laten het stuk bestaande rails liggen op die plaats. Wat als gevolg heeft dat de lengte van de boog geen 115 meter wordt, waarbij een snelheid van 90 km/u mogelijk is zoals gepland, maar 80 meter. De bocht wordt hierdoor scherper. Bij deze lengte kan een snelheid van ongeveer 60 km/u worden toegestaan. Ook nu wordt afgezien van het verrichten van metingen en het vervaardigen van nieuwe tekeningen. Op dat moment ligt de boog er op het oog goed bij.

Na de bouw controleert de dienst Infrabeheer het traject en geeft het vrij met een snelheidsbeperking. De snelheidsbeperking van 90 km/u voor reizigerstreinen en 60 km/u voor goederentreinen blijkt te hoog voor de S-boog. De dienst Infra moet een nieuwe snelheid bepalen. Omdat de boog scherper is geworden dan gepland wordt er geadviseerd om de snelheidsbeperking naar 60 km/u te verlagen. Dienst Infra geeft dat door aan de Dienst van Exploitatie en deze draagt zorg voor de bekendmaking hiervan. De ATSB met daarin opgenomen de verlaging van de snelheidsbeperking van 90 km/u tot 60 km/u komt echter te laat uit. De ATSB die dan circuleert, is die van 90/60 km/u. Ook ontbreekt op dit moment een cijferbord met deze informatie langs het spoor.

5.2.3 SLINGER IN DE RAILS

De eerste zes treinen rijden in de ochtend van 23 november met 90 km/u over het traject. De treinen rijden op dit moment “zichtbaar” met een te hoge snelheid over dit stuk van het traject. Om 8.26 uur geeft een medewerker van Infrabeheer aan de treindienstleider door dat de toegestane snelheid van 90/60 km/u omlaag moet naar 30 km/u. Er wordt besloten tot een tijdelijke bijstelling van de snelheid tot 30 km/u aan de hand van lastgevingen.⁵ Als de voor de aanleg van de S-boog verantwoordelijke functionarissen met deze situatie worden geconfronteerd wordt de snelheid echter weer bijgesteld tot 60 km/u aan de hand van lastgevingen.⁶

Vanaf maandagochtend 23 november, 9.25 uur, geldt een tijdelijke snelheidsbeperking van 60 km/u op dit baanvak. Deze tijdelijke snelheidsbeperking duurt

5 Een Lastgeving Voorzichtig Rijden, tegenwoordig Aanwijzing Voorzichtig Rijden geeft opdracht: Het aangegeven baanvakgedeelte met bijzondere oplettendheid te berijden. De maximumsnelheid is 40 km/h of zo veel lager als de treindienstleider dit aangeeft. U stopt als de veiligheid dit vereist.

6 Aan de tijdsduur van de verstrekking van lastgevingen is geen formele limiet gesteld.

de hele week. Gedurende deze dagen zullen honderden Lastgevingen Voorzichtig Rijden worden afgegeven.

In de week van 23 tot 28 november hebben reizigers in enkele treinen op dit traject het gevoel dat de trein op de S-boog soms bijna ontspoord. Ook machinisten doen hun beklag over de onregelmatige gang van de treinen op dit deel van het traject.

“Even na station Hoofddorp maakte de trein een sterke ruk naar rechts en direct weer naar links, alsof er een slinger in de rails zit. De beweging was zo hevig dat staande passagiers omtuimelden en bagage uit de rekken naar beneden viel. De trein helde bij de ruk terug naar links zo ver over naar de berm dat ik en de medepassagiers, tussen wie direct een discussie over het voorval ontstond, allen van mening waren dat we aan een ramp ontsnapt waren omdat de trein bijna omsloeg...”

“Gedurende de overige dagen van de week werd er op het bewuste traject ter plaatse aanmerkelijk langzamer gereden dan normaal. Niettemin was op steeds dezelfde plaats iedere dag weer de slinger duidelijk voelbaar.”⁷

5.2.4 DE INTERNATIONALE TREIN D286: OP DE VERKEERDE PLAATS, MET DE VERKEERDE SNELHEID

Op zaterdag 28 november 1992 rijdt de omgeleide internationale trein D286 met 120 km/u op het traject waar de werkzaamheden aan de wissels hebben plaatsgevonden. Deze trein ontspoord om 16.14 uur op 10 meter voor de nieuwe wissel. De trein komt na een noodremming tot stilstand. De machinist wist van de snelheidsbeperking, maar heeft in een moment van onoplettendheid met een te hoge snelheid over de S-boog gereden. Bij dit ongeval raken enkele reizigers lichtgewond. Nadat de machinist is opgevangen en de laatste passagiers zijn geholpen wordt de situatie geschouwd door een groep deskundigen. In deze groep ontbreekt de vertegenwoordiging vanuit de dienst die betrokken was bij het aanleggen van de S-boog.

5.2.5 EEN SPOOR VAN Vernieling

Bij deze ontsporing is een thermietlas gebroken en laat een gat van ongeveer veertig centimeter achter in de rails. Op zaterdagavond begint Infrabeheer met de herstelwerkzaamheden. Ruim 400 meter baan moet worden hersteld. Bij deze werkzaamheden wordt geen bijzondere aandacht besteed aan de S-boog en de ligging daarvan. Zaterdagavond wordt het eerste werk afgerond. De baan wordt vrijgegeven met een snelheidsbeperking van 30 km/u. Zondagavond wordt verder gewerkt aan het spoor en wordt de baan vrijgegeven met een snelheidsbeperking van 60 km/u en ook op maandagochtend 30 november wordt het spoor bij die

⁷ Uit een ingezonden brief aan de Spoorwegongevallenraad van een reiziger dagelijks aanwezig in de trein die om 08.13 uur van Schiphol vertrok.

snelheid vrijgegeven. Men gaat er op dat moment van uit dat de boog met deze snelheid goed te berijden is.

5.2.6 MAANDAG 30 NOVEMBER 1992: INTERCITY 2127 ONTSPOORT
BIJ HOOFDDORP

De intercity van Amsterdam Centraal Station naar Vlissingen, trein 2127, bestaande uit een vierwagenstel voorop en een driewagenstel achterop vertrekt in de ochtend van maandag 30 november 1992 met vijf minuten vertraging vanaf Amsterdam Centraal Station. De vertraging wordt veroorzaakt door een vermeende deurstoring. Voor vertrek wordt een Lastgeving Voorzichtig Rijden met een snelheidsbeperking tot 30 km/u voor het baangedeelte km 20.5-km 20.8 bij Hoofddorp afgegeven. Nadat vanaf Centraal Station is gemeld dat de Lastgeving Voorzichtig Rijden is verstrekt aan de machinist mag de trein vertrekken. Die ochtend geldt vanaf 03.30 uur ook een aanvullende tijdelijke snelheidsbeperking (ATSB 49-I) tot 60 km/u voor het baangedeelte km 19.7 tot km 20.5.

In de donkere ochtend vertrekt de trein richting Schiphol. Na hier gestopt te zijn rijdt de trein verder door de tunnel op dit traject. In de tunnel valt tot twee keer toe de verlichting uit in de trein. Eenmaal buiten de tunnel constateert de machinist dat de snelschakelaar van het achterste treinstel is uitgevallen. Dit houdt in dat dat stel geen tractiestroom meer krijgt. Omdat de machinist er rekening mee houdt dat hij iets verderop het traject langzamer moet gaan rijden, laat hij deze situatie zo. Niet veel later rijdt intercity 2127 met een snelheid die boven de dan geldende snelheidsbeperking ligt op het traject bij Hoofddorp.

Bij Hoofddorp begint de trein te schudden. Er volgen een klap naar links, twee klappen naar rechts, nog een klap naar links en dan komt de trein iets omhoog. Om 07.12 uur eindigt de reis van intercity 2127 abrupt ter hoogte van Hoofddorp. De trein ontspoord in het midden van de S-boog. Het eerste truckstel raakt buiten de baan. De voorste bak raakt eerst de voet van een bovenleidingsmast en botst hierna frontaal tegen de volgende bovenleidingsmast, daarna begint het koprijtuig 180° te draaien en raakt de volgende mast midscheeps. Hierop kantelt de voorste bak, raakt los van de rest van de trein en komt terecht op het talud. De rest van de trein komt 75 à 100 meter verderop tot stilstand.

Er volgt een korte stilte in het donker. Vlakbij het ongeval zijn bouwvakkers aan het werk. Zij zijn snel ter plaatse en verlenen onmiddellijk eerste hulp aan de slachtoffers. Om 07.15 uur alarmeert de opzichter van het opstelterrein de treindienstleider, aan wie hij meldt dat “er een trein naast ligt”. Direct worden de hulpverlenende diensten gealarmeerd. De opzichter van het opstelterrein maakt ook melding van het ongeval via het alarmnummer 06-11. Ook de machinist van de op dat moment tegemoetkomende trein 2112 ziet dat het mis is en alarmeert via de telrail de treindienstleider.

5.2.7 DE HULPVERLENING

De bouwvakkers leggen op de noodlottige plek een geïmproviseerde brug aan en brengen hiermee enkele gewonden in veiligheid. Terwijl de bouwvakkers eerste hulp verlenen aan de slachtoffers zijn de hulpverlenende diensten aanrijdend. Binnen tien minuten zijn brandweer, politie en GG & GD aanwezig.

Het ICC, het crisiscentrum van de NS, vraagt om 07.30 uur hotel “de Rustende jager” in Nieuw Vennep zich voor te bereiden op de opvang van de treinpassagiers. De Rijkspolitie zet een rijbaan af voor de hulpverlenende instanties. Ambulances, politieauto’s en brandweerwagens rijden met luide sirenes over deze vrijgehouden rijbaan.

Binnen twee uur zijn alle gewonden uit de trein gehaald en rond 09.15 uur zijn de meeste gewonden naar verschillende ziekenhuizen overgebracht. In een bouwkeet direct naast het baanvak zijn lichtgewonde passagiers opgevangen. De ravage rond het eerste treindeel is aanzienlijk. De hulpverleners hebben een zeil gespannen om de lichamen van de slachtoffers te verbergen. Voor de hulpverleners rest op dat moment de taak om de overleden passagiers te bergen.

De afzetting rond de plek van het ongeval komt moeizaam tot stand. Controleposten om het binnenkomende verkeer te controleren en te sturen zijn er niet. Er bevindt zich een grote hoeveelheid mensen rondom het plaats incident. Graafmachines zijn bezig met het bouwen van een dam om zwaar materieel naar de overkant te krijgen. De verbindingswagens van de brandweer, politie en CPA bevinden zich op ongeveer honderd meter van de ontspoorde trein. Onderling houden zij contact over de coördinatie van de afzonderlijke activiteiten. Ook andere organisaties, zoals het Rode Kruis en het Leger des Heils zijn aanwezig om ondersteuning te bieden aan de hulpverlening. De NS; de Spoorwegpolitie, heeft ook een eigen verbindingswagen opgeroepen. Deze wordt op een later tijdstip naast de andere verbindingswagens gesitueerd.

5.2.8 DRUKTE EN ONDUIDELIJKHEID

Geruchten over het aantal gewonden en doden doen volop de ronde. Duidelijk is dat er dodelijke slachtoffers te betreuren zijn. Agenten sturen de leden van de pers weg van de plek van het ongeval. Enkele leden van de Spoorwegongevallenraad zijn inmiddels ter plaatse.

Rond 10.30 uur brengen de minister van Verkeer en Waterstaat en de president-directeur van de NS een bezoek aan het plaats incident. De opgevangen passagiers worden op dit tijdstip opgehaald door een plaatselijk taxibedrijf. Deze taxi’s brengen de passagiers van trein 2127 naar hun plaats van bestemming.

Via de zender “Radio Amsterdam” wordt bekendgemaakt dat in hotel “de Rustende jager” in Nieuw Vennep een opvangcentrum is ingericht. Dit opvangcentrum wordt geleid door medewerkers van de afdeling Verkoop en Service van

de NS. Zij worden bijgestaan door een bedrijfspsycholoog van de NS en vier maatschappelijk werkers. Er zijn extra telefoonlijnen aanwezig en er is een televisie opgesteld. Deze mensen blijken echter nauwelijks op de hoogte van de ontwikkelingen en de benodigde relevante informatie met betrekking tot het treinongeluk. Onbekend is waar de gewonden naar toe vervoerd zijn. Ook is onbekend hoeveel hulpbehoevenden naar deze opvanglocatie worden gestuurd en waar andere opvangcentra zijn. Om 11.00 uur vernemen deze hulpverleners via het NOS-journaal dat de andere opvanglocaties, sporthal "Spectrum", het Golden Tulip Hotel en discotheek "Challenge" in Hoofddorp worden gesloten en iedereen wordt verwezen naar "de Rustende Jager".

Er zijn nu geen slachtoffers aanwezig op de opvanglocatie in Nieuw Vennep. Wel zijn de media aanwezig om vragen te stellen over de opvang. Er ontstaat verwarring over de huidige locatie van hulpbehoevende slachtoffers. De NS-vertegenwoordigers willen alleen handelen in opdracht van het ICC. Om 11.47 uur wordt het sein gegeven om ook de opvanglocatie in Nieuw Vennep te sluiten.

Ondertussen ondervragen enkele journalisten de commissaris van de Koninkrijn die ook een kort bezoek aan het terrein heeft gebracht. Een korte conversatie levert op dat de journalisten weer terug mogen keren naar de plek van het ongeval. Gedurende de dag wordt de toegang tot het terrein moeizamer.

Op het gemeentehuis van de gemeente Haarlemmermeer zijn op de afdeling Voorlichting tien extra telefoonlijnen opgesteld voor het verwerken van de vele telefoontjes die zij ontvangen van verontruste familieleden, vrienden en kennissen van de betrokkenen. Bij de afdeling Voorlichting is een aantal medewerkers bezig met het beantwoorden van de telefoon. Op de eerste verdieping heeft de gemeente een extra vertrek ingericht waar familieleden van eventuele vermisten kunnen worden opgevangen. Hier staan verschillende hulpverleners klaar. Twee familieleden melden zich hier voor hulp.

De minister van Verkeer en Waterstaat geeft aan het begin van de middag een radio-interview voor Veronica. Zij geeft in het interview onder andere aan dat veiligheid voor de passagiers absolute prioriteit heeft binnen de transportsector.

5.2.9 DE PERSCONFERENTIE

Om 16.00 uur wordt een persconferentie gehouden. Tijdens deze bijeenkomst wordt de gang van zaken rond het treinongeluk inzichtelijk gemaakt. Achter de tafel nemen vertegenwoordigers van de gemeente, brandweer, politie en GG & GD plaats. De locoburgemeester, bevoegd gezag omdat de burgemeester op een buitenlandse reis is, opent de persconferentie. Hij meldt dat er tweeëndertig gewonden in een achttal ziekenhuizen opgenomen zijn. Momenteel verblijven nog veertien gewonden in de ziekenhuizen. De burgemeester verwacht niet dat er nog meer dodelijke slachtoffers gevonden zullen worden, maar hij sluit het niet uit. Vervolgens plaatst de locoburgemeester, via de media, een oproep aan alle mensen die nog steeds op zoek

zijn naar familieleden, kennissen en bekenden. Op deze manier kan duidelijkheid worden verschaft over het aantal doden, gewonden en vermisten.

De plaatsvervangend regionaal brandweercommandant van Amsterdam en Omstreken, meldt dat alle eenheden van de brandweer zijn teruggetrokken. Hij verwacht dat de trein binnen drie kwartier omhoog gelicht kan worden. De vragen van de pers gaan vervolgens voornamelijk over de oorzaak van het ongeval. De locoburgemeester vermijdt deze vragen met de mededeling dat over de oorzaak nog weinig te melden valt. De locoburgemeester meldt dat informatie over de oorzaak van het ongeval bij de NS gehaald dient te worden. Vragen over de hulpverlening worden wel beantwoord. Het rampenplan is door de gemeente Haarlemmermeer niet gebruikt. Wel zijn enkele elementen zoals telefoonnummers benut die van dienst waren bij de uitoefening van de hulpverlening. De pers blijft echter met name geïnteresseerd in de oorzaak van het ongeval. Deze vragen blijven onbeantwoord door de mensen achter de tafel. Dit is voor de locoburgemeester het teken de persconferentie te beëindigen.

Na deze gemeentelijke persvoorlichting volgt een woordvoerder van de NS. De woordvoerder wil geen vragen beantwoorden over de oorzaak, maar enkel twee mededelingen doen. Het treinverkeer van Amsterdam naar Rotterdam wordt via Haarlem omgeleid. Over de Schiphollijn zal de rest van de week geen treinverkeer mogelijk zijn. De tweede mededeling betreft de relatie tussen het incident van zaterdag 28 november 1992 en het ongeval van vandaag. Het is gebleken dat deze twee ongevallen geen enkele relatie met elkaar hebben. Over de oorzaak kan de woordvoerder niets melden. Vragen hierover kunnen gesteld worden aan het voorlichtingscentrum in Utrecht. Op dat moment geeft de NS vanaf drie plaatsen voorlichting: de plek van het ongeval, Amsterdam en vanuit het gemeentehuis in Haarlemmermeer.

5.2.10 NA DE KLAP

Aan het einde van de dag blijkt dit noodlottige ongeval aan vijf mensen het leven te hebben gekost en zijn er veertien zwaargewonden en achttien lichtgewonden geteld. Een ravage resteert op het geteisterde stuk spoor. De thermietlas, die bij het ongeval op 28 november een gat in de rails had achtergelaten en daarna was gerepareerd is nu nog heel.

De gereden snelheid van de trein is het onderwerp van gesprek. De Spoorwegongevallenraad besluit op dinsdag 1 december 1992 een openbaar onderzoek in te stellen naar dit ongeval. Er wordt hiertoe besloten omdat er sprake is van een zeer ernstig ongeval en grote maatschappelijke verontrusting. De interne onderzoekscommissie van de NS is dan reeds bezig met een vooronderzoek. De openbare zitting van de Raad vindt op 17 mei 1993 plaats in het Aviodome op Schiphol.

5.3 Analyse

In deze paragraaf treft u de analyse van het treinongeval bij Hoofddorp aan de hand van een tweetal thema's: de achtergrond en de nafase van het treinongeval. Bij het eerste thema wordt ingegaan op de interne organisatie van de Nederlandse Spoorwegen,⁸ die de achtergrond vormt waartegen het ongeval heeft kunnen plaatsvinden. Bij het tweede thema wordt gekeken naar de nafase van het treinongeval. Het gaat hier om de verwerking van deze "crisis" als onderdeel van het crisismanagement. De keuze voor de analyse aan de hand van deze twee thema's is gelegen in de bredere context van de spoorwegveiligheid in Nederland. En met name de verbinding tussen het "leren van rampen" en de toepassing van geleerde lessen in de toekomst.

Vanaf het eerste moment heeft de snelheid waarmee de trein zou hebben gereden als oorzaak van het ongeval in de schijnwerpers gestaan. Maar ongevallen zijn zelden het gevolg van één oorzaak. Spoorwegongevallen vormen hierop geen uitzondering. De Spoorwegenongevallenraad geeft in haar rapport over dit ongeval aan dat de veelheid van de factoren die meespeelden tijdens dit ongeval het idee kan doen ontstaan dat er sprake is geweest van een bijna onmogelijke samenloop van omstandigheden. Om analyse van de oorzaken en de samenloop van omstandigheden, de achtergrond van dit ongeval, en met name de interne organisatie en de verantwoordelijkheden hierbinnen, mogelijk te maken wordt gebruikgemaakt van een drietal analyseniveaus: het micro-, meso- en macro-niveau. Deze verschillende analyseniveaus zijn ontleend aan een drietal theorieën welke in samenhang een goede doorkijk bieden naar het treinongeval en het inzicht in dit ongeval verhelderen.⁹

Aan dit analysemodel zijn leerpunten te ontleen welke in de nafase als onderdeel van het crisismanagement een belangrijke rol spelen. De nafase van dit ongeval wordt besproken omdat, zoals aan het begin van het hoofdstuk is gesteld, dit ongeval en de gevolgen hiervan grote invloed hebben gehad op de toekomst van de veiligheid op het Nederlandse spoor en het onderzoek hiernaar.

5.3.1 DE ACHTERGROND: DE INTERNE ORGANISATIE VAN DE NEDERLANDSE SPOORWEGEN

Het eerste onderdeel van deze analyse levert inzichten in menselijke fouten, organisatorische gebreken en technologische en/of systeem kwetsbaarheden die een rol speelden tijdens dit ongeval. De rol van mens en systeem speelt in de analyse van dit treinongeval een belangrijke rol. De achtergrond en met name de rol van de interne organisatie worden in deze analyse besproken. Als we spreken

⁸ Ten tijde van het ongeval.

⁹ Van Duin 1992.

over de interne organisatie bedoelen we de organisatie van het spoor; de Nederlandse Spoorwegen. Onderdelen van de interne organisatie die in deze analyse aan bod zullen komen zijn: de verantwoordelijkheden, communicatie en informatievoorziening, processen en procedures en de cultuur met als essentieel onderdeel hierin het veiligheidsbewustzijn. Deze bespreking geschiedt aan de hand van het drietal niveaus. Elk niveau wordt kort ingeleid met een beschrijving van het niveau. Waarna specifiek voor dit ongeval wordt beschreven wat er zich op dit niveau in de interne organisatie heeft voorgedaan voorafgaand aan dit noodlottige ongeval.

5.3.1.1 Het microniveau

Op het microniveau, spelen factoren een rol die bepalen dat zich op dat moment, op die plaats een ramp of een ongeval voordoet. In veel gevallen is de factor op dit niveau een menselijke fout. Waar mensen handelen worden fouten gemaakt. Er bestaan drie niveaus waarop fouten worden gemaakt: fouten bij routinehandelingen, fouten bij het stellen van een diagnose en fouten bij het oplossen van problemen waar geen regels voor zijn. Uitgangspunt is dat fouten en miscalculaties doorwerken en zo een ramp laten ontstaan.

De rol van de machinist

De machinist van trein 2127 is vlak voor de ontsporing bezig met de in de tunnel uitgevallen snelschakelaar. Omdat de machinist er rekening mee houdt dat hij iets verderop het traject langzamer moet gaan rijden, laat hij deze situatie zo. Niet veel later rijdt intercity 2127 met een snelheid die boven de dan geldende snelheidsbeperking ligt op het traject bij Hoofddorp. Voordat de trein vertrok is een Lastgeving Voorzichtig Rijden met een snelheidsbeperking tot 30 km/u voor het baangedeelte km 20.5-km 20.8 bij Hoofddorp afgegeven. Die ochtend geldt vanaf 03.30 uur ook een aanvullende tijdelijke snelheidsbeperking (ATSB 49-I) tot 60 km/u van km 19.7 tot km 20.5. De machinist van trein 2127 geeft aan de ATSB 49-I, met een snelheid van 60 km/u, niet te hebben ontvangen.

De machinist heeft zijn handelen gebaseerd op de snelheidsbeperking de TSB 49, te weten 90 km/u. De machinist maakt een inschatting van de situatie en hoe te handelen. De machinist maakte een inschatting dat hij freewheelend, vanwege de uitgevallen snelschakelaar, kan afremmen tot 30 km/u. Hij baseert deze inschatting op een incompleet beeld van de situatie, omdat hij geen rekening houdt met de aanvullende tijdelijke snelheidsbeperking (ATSB 49-I), waarvan hij zegt deze niet ontvangen te hebben. Maar er is ook een Lastgeving Voorzichtig Rijden op dit traject van kracht. Een Lastgeving Voorzichtig Rijden houdt in dat het aangegeven baanvakgedeelte met bijzondere oplettendheid bereden moet worden. De maximumsnelheid 40 km/u is of zo veel lager als de treindienstleider dit aangeeft en dat men stopt als de veiligheid dit vereist. Met deze informatie voor

handelen kunnen we vaststellen dat de machinist de situatie op het spoor niet goed heeft ingeschat en een incompleet beeld had van de situatie. De wetenschap van de gesteldheid van het spoor, de geldende bepalingen, alhoewel zijn beeld hiervan niet compleet was, en de daarbij behorende gewenste acties van de machinist hadden tot een bijzondere oplettendheid en voorzichtigheid van de machinist moeten leiden.

5.3.1.2 Het mesoniveau

Oorzaken op het mesoniveau, zijn terug te vinden in de incubatietijd van een ongeval. Deze oorzaken vormen de voorwaarden, waarbinnen oorzaken op het eerste niveau, een ramp doen ontstaan en een moeilijke situatie niet tijdig kan worden gezien, voorkomen of gekeerd. Signalen of onveilige situaties worden genegeerd. Fouten, slordigheden, onzorgvuldige en tegenstrijdige regelingen sluipen in het proces. Door deze factoren ontstaat een rampgevoelige situatie. Organisatorische condities van antecedente aard kunnen menselijke fouten in de hand werken. Er is iets mis met de signalering van zwakheden, met het bespreekbaar maken daarvan, met voorbereidingsomstandigheden en handelingen.

De realisatie van de S-boog

In de planning van de werkzaamheden bij Hoofddorp was geen sprake van de aanleg van een S-boog. Op 10 november 1992, na aanvang van de werkzaamheden, komt de noodzaak van de aanleg van een tijdelijke S-boog aan de orde. Er wordt een schatting gemaakt van de benodigde boog en de bijbehorende boogstralen. Nieuwe tekeningen voor de werkzaamheden worden niet nodig geacht en de snelheidsbeperking tot 90 km/u wordt veilig geacht. Tijdens de realisatie van de S-boog op 22 en 23 november, als blijkt dat de bocht scherper is geworden dan gepland, wordt niet besloten tot het verrichten van metingen en het vervaardigen van nieuwe tekeningen.

Na het ongeval van 30 november zijn er berekeningen gemaakt om de orde van grootte van de kritische snelheid van de S-boog¹⁰ te bepalen. De kritische snelheid van de S-boog wordt vastgesteld tussen de 85 en 105 kilometer per uur. De toegestane snelheid wordt normaliter bepaald met een veiligheidsmarge met een factor 2. In dit geval is de veiligheidsmarge te gering geweest. Snelheden zijn toegestaan van 90 kilometer per uur en vervolgens van 60 km/u. Dit terwijl er vanaf een snelheid van 85 km/u gerekend had moeten worden op een reële ontsporingsgevaar. Dit had een snelheidsbeperking tot 40 km/u moeten betekenen op dit gedeelte van het traject. Ten tijde van de aanleg van de S-boog bestaan er geen regels of formules voor het vaststellen van de snelheidsbeperking. Deze bestaat dan alleen voor enkelvoudige bogen. Op dat moment zijn de geldende

¹⁰ De kritische snelheid is de snelheid waarbij een reële kans op ontsporing bestaat. Een hogere snelheid leidt vrijwel zeker tot ontsporing.

voorschriften Verzameling Technische Gegevens (VTG) hierover onduidelijk. De toegestane snelheid op de S-boog is op het oog vastgesteld. Ervaring speelt bij deze praktijk een grote rol. Met het vaststellen van de toegestane snelheid is onzorgvuldig omgegaan. Ook het ontbreken van regels op dit gebied heeft hieraan bijgedragen.

In november 1992 starten de werkzaamheden aan de spoorlijn bij Hoofddorp, km 19.7-km 19.9, in het kader van de aanleg van de Zuidtak Amsterdam. Bij deze werkzaamheden zijn verschillende diensten van de NS betrokken. De Dienst van Exploitatie en de Infra-organisatie, met name Infrabeheer en het Ingenieursbureau. De Spoorwegongevallenraad stelt in haar onderzoek vast dat onduidelijk is welk onderdeel voor welke werkzaamheden verantwoordelijk is. Bij de voorbereiding van de werkzaamheden is niet geheel duidelijk geweest hoe de verhouding is tussen deze onderdelen.

De planning en de realisatie van de S-boog herbergen een aantal factoren die op problemen duiden op organisatorisch niveau. De procedures en regels omtrent de aanleg van de S-boog veroorzaakten een aantal problemen. Er bestond onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden, de coördinatie, de taken en de overdracht daarvan in de verschillende fasen van het proces. Dit maakt de kans op misverstanden groot. Verantwoordelijkheden lijken niet vergezeld te gaan van de daartoe benodigde bevoegdheden en/of gezag. Dit kan ertoe bijdragen dat twijfels ten aanzien van de veiligheid onvoldoende serieus worden genomen of niet worden geuit. Omstandigheden die afwijken van de planning kunnen hierdoor een aanzet geven tot een ongeval. Eventuele werkdruk of tijdsdruk binnen een project kunnen hierin versterkend werken. Er is geen tijd om het hele proces stop te zetten en opnieuw te gaan rekenen en tekenen.

De S-boog is niet optimaal gerealiseerd. Er heeft een foutieve vaststelling van de toegestane snelheid op de S-boog plaatsgevonden op basis van intuïtie, ervaring en deskundigheid. Ook het ontbreken van regels op dit gebied heeft hieraan bijgedragen. Maar ook de beslissing om geen nieuwe tekeningen te maken, metingen te doen en berekeningen te maken was niet juist. Na het vrijgeven van de S-boog is de toestand van de S-boog, terwijl men zich bewust is van een niet-optimale realisatie, niet gemonitord.¹¹

Verstrekking van TSB's en ATSB's

De procedure bij de verstrekking van TSB's en ATSB's, door de verspreiding hiervan aan de hand van formulieren over de in dit geval 400 postkasten, is niet waterdicht. Over een langere periode bezien, met in achtneming van de grote hoeveelheden, lijkt het uitgesloten dat hierbij geen fouten worden gemaakt. Er bestaan binnen deze procedure nauwelijks of geen mogelijkheden om fouten

11 De mogelijkheid dat de toestand van de S-boog na 23 november is verslechterd is realistisch te noemen.

hierin te constateren en te herstellen. Niet voor degene die ze uitdeelt en niet voor degene die ze ontvangt. Er is geen controlemogelijkheid om vast te stellen of de machinist de informatie heeft ontvangen. Er bestaat dus een mogelijkheid dat een aanvulling op een TSB niet door alle machinisten wordt ontvangen. De machinist van trein 2127 geeft aan de ATSB 49-1, met een snelheid van 60 km/u, niet te hebben ontvangen. Hij heeft zijn handelen gebaseerd op de snelheidsbeperking de TSB 49, te weten 90 km/u. Na het ongeval melden meer machinisten dat zij de ATSB 49-1 niet hebben ontvangen. De NS denkt echter dat hij deze over het hoofd heeft gezien.

Calamiteiten procedure

Na de ontsporing op 28 november wordt de situatie geschouwd door een groep deskundigen. In deze groep ontbreekt de vertegenwoordiging vanuit de dienst die betrokken was bij het aanleggen van de S-boog. Als deze vertegenwoordiging wel aanwezig was geweest was de kans groter geweest dat er een verband was gelegd met de ligging van de S-boog en de afwijkingen van de oorspronkelijke planning. Het ontstaan van een aantal problemen tijdens de werkzaamheden op een gedeelte van een traject en het plaatsvinden van een ongeval op deze plaats had aanleiding moeten zijn de direct betrokkenen te betrekken bij een schouwing van deze situatie. Hierbij wordt niet gezegd dat het ongeval op 30 november hiermee voorkomen had kunnen worden.¹² Maar hierin ligt wel de les om met betrekking tot procedures bij calamiteiten een beter evenwicht tot stand te brengen wat betreft de benodigde deskundigheid.

Informatie en communicatie

De informatie over de te rijden snelheden bereikt de machinisten de dagen voorafgaand aan het ongeval in verschillende vormen. Als TSB, ATSB en als Lastgeving Voorzichtig Rijden. De snelheidsbeperking van tijdelijke aard wordt opgenomen in een wekelijks verspreid overzicht met alle tijdelijke snelheidsbeperkingen (TSB) op het hele spoorwegennet. Hierdoor ontvangen de machinisten wekelijks grote hoeveelheden informatie, welke niet allemaal voor hen geldt. Op deze TSB's volgen vaak vele aanvullingen, de ATSB's. De ATSB wordt centraal vervaardigd en naar alle NS-rayons gestuurd. In 1992 heeft het aantal van deze uitgegeven aanvullingen een grote omvang aangenomen.¹³ In een spoedgeval kan deze procedure niet worden gevolgd en wordt met een Lastgeving Voorzichtig Rijden een snelheidsbeperking opgelegd. Dit betreft een formulier dat voor elke rit op het betreffende traject aan de machinist moet worden uitgereikt. Gedurende de dagen voorafgaand aan 30 november 1992 worden honderden Lastgevingen

¹² Beide ontsporingen hebben de combinatie van oorzakelijke factoren, de snelheid ten opzichte van de ligging van de S-boog, gemeen.

¹³ In 1992 een verdubbeling ten opzichte van 1991.

Voorzichtig Rijden afgegeven. Alle bovengenoemde vormen van snelheidsbeperkingen met verschillende snelheden zijn deze dagen verspreid. Dit geeft een beeld van inefficiënte communicatie van veiligheidsinformatie en een voedingsbodemp voor het mogelijk missen van informatie door machinisten.

Door de aanpassingen aan de S-boog tijdens de aanleg was het noodzakelijk een Aanvullende Tijdelijke Snelheidsbeperking (ASTB) in te stellen. Door een communicatiestoornis werd het advies om de snelheidsbeperking naar 60 km/u te verlagen niet direct opgevolgd. De ATSB met daarin opgenomen de verlaging van de snelheidsbeperking van 90 km/u tot 60 km/u komt te laat uit. Gedurende deze dagen worden honderden Lastgevingen Voorzichtig Rijden afgegeven. Deze manier van werken zorgt voor een inefficiënte manier van overdracht van veiligheidsinformatie en maakt het mogelijk dat essentiële informatie gemist wordt.

In het systeem van informering, door middel van verstrekking van formulieren in postvakjes, met betrekking tot de snelheden is een veiligheid ingebouwd in de vorm van bebording naast de rails. Dit zijn de L-, A- en E-borden met lampen.¹⁴ Deze borden zijn vergezeld van een bordje waarop de toegestane snelheid staat aangegeven. Een probleem hierbij is de mogelijke slechte zichtbaarheid van dit bord. Het snelheidsbord, dat volgt ongeveer 50 meter na het L-bord is niet verlicht. Bij een hooggelegen bestuurderscabine en duisternis bestaat het risico dat het snelheidsbord moeilijk of niet wordt waargenomen door de machinist. Deze twee zeer beperkende factoren waren allebei aanwezig op 30 november. Ook de kilometeraanduidingen naast het spoor bieden om deze zelfde reden nauwelijks hulp. De machinist van trein 2127 geeft aan dat hij het snelheidsbord in het donker niet heeft gezien.

Een bijkomend probleem in de informatietoevoer over de snelheid richting de machinist is gelegen in de werking van de toen vigerende Automatische Treinbeïnvloeding; ATB Eerste Generatie. De ATB signalering op het paneel in de bestuurderscabine blijft de normaal toegestane baanvaksnelheid van 140 km/u aangeven bij een tijdelijke snelheidsbeperking. Dit gebeurt los van de informatie op een snelheidsbord langs het spoor. Er bestaat dus verschil tussen de informatie binnen en buiten de cabine. Zo kan naast het missen van informatie, de situatie ontstaan van het ontvangen van informatie die niet van toepassing is.

Op de voorgaande dagen hadden veel machinisten en reizigers geklaagd over de onregelmatige gang van de treinen op dit deel van het traject. De NS geeft er geen blijk van iets met deze klachten te hebben gedaan.

¹⁴ Het L-bord (Langzaam) geeft aan dat een baangedeelte wordt genaderd waar een tijdelijke snelheidsbeperking geldt, Het A-bord (Aanvang) geeft het feitelijke beginpunt hiervan aan en het E-bord (Einde) geeft de plaats aan waar de beperking ophoudt.

5.3.1.3 Het macroniveau

Oorzaken op het derde niveau, het macroniveau, zijn het verst verwijderd van de uiteindelijke rampsituatie. Bepaalde (technologische) systemen en processen worden gekenmerkt door interactieve complexiteit en een strakke koppeling. Hiermee wordt bedoeld dat er sprake is van een ingewikkeld systeem en dat veel zaken met elkaar te maken hebben. Op dit niveau is er aandacht voor sterk risicodragende technologie, maar ook voor de organisatiecultuur en de manier van werken binnen en met technologische systemen.

De Automatische Treinbeïnvloeding

De Automatische Treinbeïnvloeding; ATB Eerste Generatie, die werkzaam was tijdens dit ongeval is ontoereikend. Er wordt een gat vastgesteld in het veiligheidsvangnet van de ATB. De ATB signalering op het paneel in de bestuurderscabine blijft de normaal toegestane baanvaksnelheid (140 km/u) aangeven bij een tijdelijke snelheidsbeperking en grijpt dan ook niet in bij een overschrijding van deze tijdelijke snelheidsbeperking. In de opzet van de ATB was hiervoor geen voorziening aanwezig. Een tijdelijke snelheidsbeperking is vrijwel altijd noodzakelijk bij spoorwerkzaamheden, maar de ATB blijft hierbij alleen reageren op de overschrijding van de normale snelheidsvoorschriften (baanvaksnelheid) of de aangegeven snelheid door permanente seinen.

Veiligheidsbewustzijn

De veiligheid van een systeem of een proces wordt door vele actoren, factoren en omstandigheden bepaald. Voor elk van de factoren en omstandigheden zijn veiligheidsmarges aan te geven in een organisatie. Gezamenlijk moeten deze veiligheidsmarges tot een voldoende algemene veiligheidsmarge voor het totale proces of systeem leiden. Een krappe marge bij één factor kan worden gecompenseerd door een ruimere marge bij een andere factor. Een situatie waarin er sprake is van een zeer hoge mate van benutting van de veiligheidsmarges bij verschillende factoren is niet aanvaardbaar. Indien de algemene veiligheidsmarge van het totale systeem niet bewaakt wordt, kan een onveilige situatie ontstaan.

Bij het ongeval in Hoofddorp zijn bij verschillende factoren de veiligheidsmarges in hoge mate benut. We zien dit bij de toegestane snelheid in de S-boog waarbij de veiligheidsmarge met een factor 2 niet is gehandhaafd en de veiligheidsmarge veel krapper was. Een gevaar hiervan kan zijn dat men uitgaat van een normale veiligheidsmarge en de snelheidsvoorschriften onvoldoende serieus neemt en zo een veel grotere snelheidsovertreding maakt dan dat men kan voorzien. Bij de verstrekking van informatie over snelheidsbeperkingen aan machinisten kan iets misgaan, maar goed zichtbare borden langs het spoor ondervangen dit probleem en vice versa. De structuur van het systeem is echter niet zodanig dat men weet

welke ingebouwde veiligheidsmarges volledig zijn benut of krappere zijn dan normaal. Ieder onderdeel van het systeem bewaakt de eigen marges, er bestaat geen systematisch algemeen overzicht van de veiligheidssituatie. Er zijn geen duidelijke criteria aan de hand waarvan een iemand of een onderdeel van het systeem kan ingrijpen. Veiligheid is als criterium vaak impliciet in activiteiten ingebouwd. In dit geval kan men denken aan de, niet geplande aanleg van de S-boog en de besluiten om geen nieuwe tekeningen te maken of het besluit om de toegestane snelheid op de S-boog op het oog vast te stellen. Het totale niveau van veiligheid binnen de organisatie staat hierdoor structureel onder druk. Dit kan leiden tot de situatie waarin één op het oog onschuldige omstandigheid een proces in gang kan zetten en zo een ongeval kan ontstaan.

De voortgang van het werkproces is een zwaarwegend belang in afwegingen over deze onderwerpen. Ruimte, bevoegdheid en ruggespraak voor het maken van deze afwegingen moeten op een hoger niveau geregeld worden.

5.3.1.4 De nafase

In de analyse aan de hand van de nafase kijken we naar de verwerking van de crisis als onderdeel van het crisismanagement. In deze nafase spelen verschillende processen. De processen die we hieronder, soms impliciet, terugzien zijn: het wegnemen van verontrusting, het nemen van de eigen verantwoordelijkheid en het benutten van leerkansen.

De NS stelt een intern onderzoek door de C-onderzoekscommissie in. In dit onderzoek is veel aandacht en tijd besteed aan de snelheid waarmee de trein heeft gereden. Om de kans op soortgelijke ongevallen te verminderen en hierin haar eigen verantwoordelijkheid te nemen, stelt de C-onderzoekscommissie een groot aantal aanbevelingen op en legt deze aan de hoofddirectie van de NS voor. De hoofddirectie van de NS neemt deze aanbevelingen over met twee kanttekeningen. Een van deze kanttekeningen raakt de aanbeveling betreft de invoering van aanpassingen van het ATB-systeem in de vorm van het mogelijk maken van het afdwingen van een geplande tijdelijke snelheidsbeperking door ATB en seingeving. Naast inzicht in de technische mogelijkheden wil de NS inzicht in de kosten/baten verhouding en in de exploitatieve mogelijkheden alvorens hierover een besluit te nemen. De andere kanttekening is dat de NS van mening is dat het systeem van verstrekking van de (A)TSB's inmiddels zeker is gesteld voor het gehele land.

De ernst van het treinongeval en de maatschappelijke onrust die het veroorzaakte maakte dat de Spoorwegongevallenraad een openbaar onderzoek instelde. Door een onderzoek in te stellen met een openbaar karakter kan mogelijke verontrusting in de samenleving worden weggenomen. Het bevorderen van de veiligheid op het spoor is het voornaamste doel van het onderzoek. Een onderzoek naar de oorzaken van het ongeval biedt de kans lering te trekken hieruit en in de toekomst

wellicht soortgelijke ongevallen te voorkomen. De interne onderzoekscommissie van de NS heeft een gedegen en uitvoerig vooronderzoek gedaan, hetgeen veel zaken inzichtelijk maakt voor de Spoorwegongevallenraad.

De Spoorwegongevallenraad adviseert tot het zo snel mogelijk, binnen een jaar, invoeren van een extra voorziening in het ATB-systeem waarmee tijdelijke snelheidsbeperkingen (maximumsnelheid van 40 km/u) kunnen worden afgedwongen. Dit om de mogelijkheid van menselijk falen te ondervangen. En hoewel de NS van mening is dat het systeem van verstrekking van de (A)TSB's inmiddels zeker is gesteld voor het gehele land, is de Spoorwegongevallenraad hierover minder optimistisch. Zij adviseert tot de invoering van een waarborg in het informatiesysteem voor machinisten, ter controle van de daadwerkelijke ontvangst van informatie. En tot het beperken van de overbodige informatiestroom richting machinisten. Ook wordt gemeld dat hiermee samenhangend een algehele verbetering van de zichtbaarheid van alle gebruikte borden noodzakelijk wordt geacht. Ook acht de Spoorwegongevallenraad het noodzakelijk dat er in de treinen een voorziening aanwezig is waarmee de snelheid van een trein wordt geregistreerd en achteraf kan worden afgelezen.

De Spoorwegongevallenraad is van mening dat de bewaking en waarborging van het aspect veiligheid in de organisatie als geheel van onvoldoende aard is. Een versterking van de interne bewaking van het algehele veiligheidsniveau wordt noodzakelijk geacht. Hiertoe is het noodzakelijk dat een gezaghebbend centraal onderdeel in de NS-organisatie ten behoeve van de veiligheid een plaats krijgt in de organisatiestructuur.

De geconstateerde oorzaken alsmede de aanbevelingen van de C-onderzoekscommissie van de NS worden reeds in februari 1993 kort aan de pers medegedeeld. De Spoorwegongevallenraad ontvangt pas op 11 mei 1993 het officiële C-rapport. In het rapport van de Spoorwegongevallenraad wordt gewezen op het belang van openbaarheid van informatie tijdens een onderzoek dat in de maatschappij veel aandacht heeft. Maar ook op het belang van betrokkenen. De veelheid van feiten en gegevens moet achtzaam worden behandeld. Het openbaar worden van gegevens waar nog nader onderzoek voor vereist is kan leiden tot onjuiste conclusies met de gevolgen voor betrokkenen. Er moet een evenwicht zijn tussen deze belangen.

5.3.1.5 Samenvattend

De ligging van de S-boog en de overschrijding van de kritische snelheid¹⁵ op deze S-boog zijn de directe oorzaken van het ongeval. Maar in de aanloop naar het

¹⁵ De kritische snelheid op de S-boog is overschreden door trein 2127, gezien de ontsporing. Hiermee staat vast dat de ter plekke geldende snelheidsbeperking van 60 km/u (ATSB 49-1) is overschreden door trein 2127.

ongeval zien we veel indirecte oorzaken die dit ongeluk hebben veroorzaakt. Het zwaartepunt van oorzaken vinden we op het tweede niveau, het mesoniveau, welke zijn terug te vinden in de incubatietijd van het ongeval.

Het totale niveau van veiligheid binnen de organisatie staat structureel onder druk. De veiligheidsmarges van verschillende factoren worden voortdurend of regelmatig in zeer hoge mate benut. Een analyse van dit ongeval op verschillende niveaus levert leerpunten op verschillende niveaus. Leerpunten op verschillende niveaus maakt het mogelijk om specifiek iets te doen aan deze zaken en soortgelijke ongevallen te voorkomen.

In de analyse is op drie niveaus gekeken naar de achtergrond van het ongeval. Vaak is het zo dat de factor op het eerste niveau een menselijke fout is. Factoren op het eerste niveau komen vaak overeen met de oorzaak zoals deze bij het grote publiek bekend raakt. Op deze noodlottige dag bleek een samenloop van omstandigheden de oorzaak van het ongeval. De gebeurtenissen rond het spoorwegongeval bij Hoofddorp verliepen volgens een klassiek patroon. Een bekend model binnen crisismanagementstudies is het “Zwitserse Kaas”-model van James T. Reason. Dit model, dat primair een verklaring biedt voor het ontstaan van fouten biedt tevens een waardevol inzicht in het ontstaan van het treinongeval bij Hoofddorp. Het model gaat er vanuit dat er verschillende onveilige situaties of handelingen in een organisatie aanwezig zijn, maar dat deze niet allemaal tot een incident of crisis leiden. Dat komt omdat in de regel voldoende weerstand of defensiemechanismen in de organisatie aanwezig zijn. Echter, deze defensie is niet volledig en van tijd tot tijd zal een onveilige situatie door een van de “linies” onopgemerkt blijven. Dit zijn de “gaten” in de kaas. Wanneer in uitzonderlijke situaties de gaten zich op één lijn bevinden, komt het latente falen in de organisatie tot uiting in een daadwerkelijk incident.

5.3.2 ZWAKKE PLEKKEN IN DE INTERNE ORGANISATIE

Dit klassieke patroon is ook rond het treinongeval bij Hoofddorp zichtbaar. We zien in de beschrijving en de analyse van het ongeval een aantal organisatorische gebreken naar voren komen. Deze hoeven echter niet per se tot een incident te leiden. Deze organisatorische gebreken, op het macroniveau, kunnen normaal gesproken opgevangen worden in de volgende linie van de kaas: de supervisie. De supervisie is geanalyseerd op het mesoniveau. Ook zien we de aanwezigheid van verschillende precondities op het mesoniveau voor het ongeluk. En vervolgens zien we dat de menselijke fout, op het microniveau, op dat moment, op die plaats tot het ongeval heeft geleid. De gaten in de verschillende linies kwamen op één lijn te liggen, waardoor een incident kon ontstaan. De rode draad in de in de reconstructie beschreven gebeurtenissen zijn de werkzaamheden en de resultaten daarvan.

Gaten dichten

De juiste reactie op zo'n ongeval is niet om de specifieke omstandigheden van het betreffende incident te neutraliseren, maar op zoek te gaan naar de reden dat zich gaten in de verschillende linies bevinden. De organisatie zal deze gaten vervolgens zo veel mogelijk moeten dichten, opdat de verschillende verdedigingslinies zo solide mogelijk zijn. Belangrijk is verder op te merken dat elk van de gaten in de kaas op zichzelf niet tot een crisis of incident leidt, maar dat het 'toevallige' samenvallen van de gaten het incident veroorzaakt. Relatief onschuldige gebeurtenissen of beperkt falen, in veel gevallen zonder enig effect omdat de volgende linie alsnog adequaat reageerde, kunnen soms toch aan de basis liggen van een groot incident.

De NS voorziet de Raad van alle informatie die beschikbaar is en maakt gedegen onderzoek naar het ongeval mogelijk. De NS stelt zich in deze periode en in de aanpak van het onderzoek kwetsbaar op ten opzichte van de samenleving en de mogelijke kritiek hieruit. De NS geeft als signaal af dat het zich als organisatie openstelt voor lering en vernieuwing.

5.3.3 BELANGRIJKE LESSEN

Proactie

Incidentele gebeurtenissen dragen vaak structurele kenmerken in zich. Dit is iets wat we bij dit ongeval ook zien. De veiligheidsmarges van verschillende factoren binnen de organisatie van de NS staan voortdurend onder druk. Het latente falen van de organisatie komt door actief falen naar voren. Wat in zo'n situatie noodzakelijk is vanuit de organisatie is proactie. Het gaat dan om het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid en het voorkomen van het ontstaan daarvan. Hierbij kunnen we denken aan de versterking van de interne bewaking van de veiligheidsmarges.

Preventie inzake directe oorzaken van onveiligheid

Preventie omvat de zorg voor het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid en het zo veel mogelijk beperken van gevolgen van inbreuken op die veiligheid indien die zouden optreden. Hierbij kunnen we denken aan het vergroten van het veiligheidsbewustzijn bij de NS en haar medewerkers en het invoeren van een extra voorziening in het ATB-systeem waarmee tijdelijke snelheidsbeperkingen kunnen worden afgedwongen. Dit maakt dat actief falen en de kans hierop verkleind wordt.

Lessen leren

Organisaties moeten leren van "rampen". Vaak biedt een incident de opening om organisatorische verbeteringen door te voeren. Een verbetering die prominent aan de orde komt naar aanleiding van dit ongeval is de invoering van een vernieuwd

ATB-systeem. Als de mogelijkheid tot actief falen en hierdoor ook het latente falen van een organisatie bij een ramp naar voren komt, biedt dit vaak een geschikt moment om bepaalde strategische, financiële en bedrijfsmatige aanpassingen te doen.

Het leren van lessen en deze ook in de praktijk toepassen is ook een onderdeel van het nemen van de eigen verantwoordelijkheid.

5.3.4 SPOORWEGVEILIGHEID

Spoorwegveiligheid heeft in onze maatschappij grote aandacht. Onveiligheid van het openbaar vervoer, vooral waar passagiers risico's lopen, ligt gevoelig in de samenleving.¹⁶

Het Nederlandse spoor behoort tot de drukst bereden netwerken van de wereld. De trein is in Nederland het veiligste vervoermiddel. Ongevallen onder treinreizigers en medewerkers zijn zeldzaam. Sinds 1993 zijn geen treinreizigers meer omgekomen als gevolg van spoorwegongevallen zoals botsingen, ontsporingen of aanrijdingen.¹⁷

Niet toereikend

ATB is op het Nederlandse spoorwegnet ingevoerd na de treinramp in Harmelen in 1962. Dit was ATB Eerste Generatie. Toen ATB ingevoerd was heeft dit voor een aantoonbare verbetering van de veiligheid gezorgd.

Maar in zeer korte tijd werd in 1992 echter duidelijk dat het toen werkende ATB-systeem bepaalde risico's niet afdoende afdekte.

Het ongeluk in Hoofddorp toonde een zwak punt van de Automatische Treinbeïnvloeding; ATB Eerste Generatie. De ATB signalering op het paneel in de bestuurderscabine blijft de normaal toegestane baanvaksnelheid van 140 km/u aangeven bij een tijdelijke snelheidsbeperking en grijpt dan ook niet in bij een overschrijding van deze tijdelijke snelheidsbeperking. Waarvan vaak sprake is bij werkzaamheden aan het spoor.

Een maand eerder, op 31 oktober 1992, vond in Eindhoven een botsing plaats tussen twee treinen. Hier bleek dat de risico's bij lage snelheden (minder dan 40 km/u) niet afgedekt worden door het ATB-systeem.

Waarschuwingen uit het verleden

Van Vollenhoven waarschuwt al sinds 1993, na het treinongeval in Hoofddorp dat het ATB niet toereikend is. En hij herhaalde die conclusie in de jaren daarna nog

¹⁶ <http://www.onderzoeksraad.nl/index.php/sectoren/railverkeer/>

¹⁷ <http://www.ns.nl/cs/Satellite/over-ns/ns-in-samenleving/spoorveiligheid/veilig-reizen>.

vaak. Van Vollenhoven dreigde op zaterdag 24 mei 2004 te stoppen met onderzoek naar treinongelukken waarbij het ATB-systeem een rol heeft gespeeld, als niet op korte termijn een verbeterd veiligheidssysteem wordt ingevoerd.¹⁸ Ook nu, in 2009, kunnen we vaststellen dat de veiligheidssituatie op het spoor niet optimaal is en een van de structurele zwakheden in deze veiligheid vormt het ATB systeem. Alhoewel er in de jaren na 1992 op ATB gebied een aantal zaken zijn opgepakt, is het duidelijk dat het nog niet de mate van veiligheid biedt dat men mag verwachten van een van de drukst bereden netwerken van de wereld.

18 http://www.externeveiligheid.nl/detail_press.phtml?act_id=2033&username=guest@domain.ext&password=9999&publish=Y&username=guest@domain.ext&password=9999&groups=VEILIG.

6 Extreem hoogwater 1993 en 1995

K. Engel

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de overstromingen van 1993 en 1995 met als doel lessen te trekken en vanuit de huidige situatie omtrent rampenbestrijding rond overstromingen te kunnen reflecteren op wat sindsdien is geleerd. Om lessen boven water te krijgen wordt eerst een feitenrelaas gepresenteerd. Dit wordt vervolgens geanalyseerd om dan de belangrijkste lessen te kunnen weergeven. Omdat 1993 en 1995 al enige tijd terug is, zal in de laatste paragraaf gereflecteerd worden over de huidige stand van zaken van rampenbestrijding rond overstromingen. Hierin zal ook worden gezien in hoeverre lessen van 1993 en 1995 zijn opgenomen of juist nog spelen.

6.1 Extreem hoogwater: 1993^{1,2}

Indicaties van een dreiging

Zoals wel vaker in december, worden Noord-Frankrijk en de Belgische Ardennen door zware regenval geteisterd. De gevolgen hiervan, met name de gevolgen van een stijgend waterpeil, worden jaarlijks door de provincie Limburg ondervonden. Wanneer Rijkswaterstaat (RWS) op dinsdag 14 december een ‘voorwaarschuwing’ vanwege de dreigende waterstand van de Maas aan de regionale brandweer afgeeft, is dit ook weer het geval. (Limburger, 31-12-1993).

Omdat zulke stijgingen zich wel vaker in Limburg voordoen ziet niemand reden tot of zorgen. In 1980, 1984, 1986 en in het begin van 1993 had Limburg te maken met vergelijkbare waterhoogten die uiteindelijk geen serieuze problemen veroorzaakten. Vervolgens wordt elke reden tot zorgen helemaal weggenomen wanneer RWS naar aanleiding van een zakkend waterpeil de ‘voorwaarschuwing’ terugtrekt. De gereserveerde houding lijkt gerechtvaardigd. Echter, de daadwerkelijke problemen zullen zich slechts kort na het terugtrekken van de hoogwaterwaarschuwing beginnen voor te doen.

Op zaterdag 18 december begint het waterpeil van de Maas opnieuw te stijgen. Deze stijging wordt veroorzaakt door aanhoudende zware regenval in de noordelijke regio's van Frankrijk en de Belgische Ardennen. Belgische televisiezenders melden dat de waterstanden van de Maas en haar zijrivieren kritieke hoogten bereiken. De regering spreekt zelfs over een ‘zondvloed’ (Limburger, 31-12-1993) en de Belgische media tonen beelden van drijvende caravans als gevolg van de

¹ Rosenthal, Bezuyen, Van Duin en De Vreeze-Verhoef 1997, p. 207-276.

² Rosenthal en 't Hart 1998, p. 103-149.

overstromingen van de Sambre en de Ourthe. In de nacht van 19 december worden verdere alarmerende signalen door Belgische correspondenten gegeven.

Escalerende dreiging

Zondagnacht rond 02.00 uur bereikt de Maas bij Borgharen een alarmerend waterpeil (43,55 meter) dat een voorwaarschuwing vereist. RWS geeft opnieuw een ‘voorwaarschuwing’ af en alerteert de regionale brandweer. De brandweer informeert de relevante partijen en het rampenbestrijdingsplan hoogwateroverlast wordt in werking gesteld. Tevens worden de buurtraad in Borgharen en de dorpsraad van Itteren van de situatie op de hoogte gesteld. Het is aan hen om over de te nemen voorzorgsmaatregelen te besluiten.

De volgende dag (maandag) wordt om 20.00 uur in beide dorpen een crisiberaad georganiseerd. Twee uur later wordt de zogeheten crisishoogte van 44,8 meter boven NAP aan de stuw van Borgharen gemeten. Wanneer de hulpdiensten en andere relevante partijen in verschillende delen van de provincie Limburg zijn gealarmeerd liggen de eerste straten in Itteren en Borgharen al onder water.

Op dinsdag 21 december om 09.00 uur staat het waterpeil bij Borgharen op 45,55 meter boven NAP. Dergelijke hoogten en de snelheid waarmee de stijging zich voordoet zijn sinds 1926 niet meer voorgekomen. Verschillende Maasgemeenten stellen rampenplannen in werking en richten crisiscentra op. De toegangswegen van Itteren zijn sinds de ochtend niet meer toegankelijk en zowel Borgharen als de gemeente Elst staat gedeeltelijk onder water.

Op woensdag 22 december verslechtert de situatie. Het waterpeil van de Maas is hoger dan voorspeld en de hoeveelheid mensen die moet worden geëvacueerd stijgt naar 3000. Naast de reguliere hulpverleningsdiensten wordt nu ook de krijgsmacht bij de reddingsoperaties betrokken. Ondertussen worden meer en meer dorpen geteisterd door het oplopende waterpeil van de Maas. Desalniettemin wordt de dreiging van hoogwater nog steeds door veel mensen in Limburg onderschat waardoor preventieve maatregelen zoals een evacuatie vooralsnog worden uitgesteld.

Al snel blijkt echter, dat het water een spoor van vernieling achterlaat. Nutsvoorzieningen vallen uit en boeren zien hun vee verdrinken. Veel bedrijven vrezen faillissement. Terwijl de hulpdiensten nog steeds het water proberen tegen te houden, ontstaat een discussie over schadecompensatie. De verzekeringsmaatschappijen verklaren dat natuurrampen niet in verzekeringen zijn opgenomen. De centrale overheid in Den Haag is vooral bezorgd over het lot van de getroffen en in Limburg en overweegt daarom publiekelijk de mogelijkheid tot compensatie middels het Nationaal Rampenfonds.

Verschillende gebieden in de provincie Limburg worden getroffen door wateroverlast. De burgemeester van Roermond verklaart de regio Midden-Limburg op 23 december tot rampgebied. Men begint met het evacueren van de bevolking. De evacuatie wordt middels helikopters, boten en militaire voertuigen gerealiseerd.

Regionale gezagsdragers onderstrepen herhaaldelijk de ernst van de situatie en melden dat de situatie met het uur verergerd.

De koningin, de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bezoeken het getroffen gebied. Ruim 10.000 personen zijn inmiddels geëvacueerd en een gebied van duizenden hectares is overstroomd. De minister van Verkeer en Waterstaat en de Gouverneur van de provincie Limburg vormen een speciale commissie met als doel het bestuderen van mogelijkheden om de Maas in de toekomst beter te beheersen.

Een nationale ramp

Op kerstdag wordt de ontstane situatie in het hardst getroffen gebied bestempeld als een nationale ramp. Dit maakt het mogelijk om de geleden schade middels het Nationaal Rampenfonds te compenseren zolang het budget van het Nationaal Rampenfonds dat toelaat. Diezelfde avond wordt geconstateerd dat ongeveer één vijfde van Limburg onder water staat. De dagen daarop bezoeken veel hoogwaardigheidsbekleders het rampengebied met als doel hun eigen mening over de situatie te vormen. Het gebrek aan toegevoegde waarde van de bezoeken leidt bij de bevolking tot irritatie daar zij dit ervaren als ramptoerisme.

Helaas zijn er ook minder welwillende bezoekers. Om plunderen te voorkomen en de politie een ruimer mandaat te geven om met 'ramptoeristen' om te gaan roepen de burgemeesters vervolgens de noodtoestand uit.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bezoekt Limburg op maandag 27 december. Zij doet geen beloften, maar verklaart dat de overheid niet kinderachtig met schadecompensatie om zal gaan.

Op dinsdag 28 december begint het waterniveau van de Maas te dalen en begint de provincie de schade te inventariseren. Bewoners kunnen bij de Provincie een schadeformulier ophalen om de geleden schade te laten registreren. Vanaf woensdag 29 december beginnen de hulpdiensten af te schalen.

Het acute gevaar is geweken.

Een tweede overstroming?

Op 30 december, niet lang na de eerste overstroming, komt opnieuw een waarschuwing van RWS binnen. Het waterniveau van de Maas stijgt wederom door aanhoudende zware regenval in het Noordelijke deel van Frankrijk en de Ardennen. Een tweede overstroming lijkt nabij.

Overall worden preventieve maatregelen getroffen en de hulpdiensten mobiliseren weer hun medewerkers. Deze keer blijkt het echter vals alarm.

Bij het wijken van het risico van een tweede overstroming wordt de discussie over compensatie vervolgd. Om geld voor het Rampenfonds te verzamelen wordt een nationale TV actie voor de getroffen en georganiseerd. De schatting van de schade varieert van 150 tot 200 miljoen gulden. Door de Tweede Kamer wordt een speciale bijeenkomst georganiseerd om de regelingen voor schadecompensatie te bespreken.

6.2 Extreem hoogwater: 1995

Tegen het einde van januari 1995 zorgt de zware en aanhoudende regenval in Frankrijk en de Ardennen voor onrust in de provincie Limburg. De herinnering aan de wateroverlast in 1993 is nog vers en men wil deze keer geen risico's nemen. Tegen deze achtergrond beginnen de dorpen langs de Maas op maandag 23 januari met het treffen van voorbereidingsmaatregelen. Tevens worden er op dinsdag 24 januari, ondanks dat de waterhoogten van 1993 nog niet zijn bereikt, crisiscentra ingericht.

Op woensdag 25 januari, maakt RWS Limburg een alarmerende prognose. Volgens de verwachtingen zal het waterpeil de waterhoogten van 1993 overschrijden. Voor velen, met name de bestuurders, is deze prognose voldoende om zo snel mogelijk over te gaan op actie.

De burgemeester van Maastricht adviseert de bewoners van Itteren, Borgharen en een aantal andere delen van Maastricht om te evacueren. Ondanks de reële dreiging en met de herinneringen van 1993 nog vers op het netvlies, besluit de meerderheid van de bewoners van de bedreigde gebieden om het advies van de burgemeester te negeren.

Verschillende hoogwaardigheidsbekleders, zoals ministers en leden van het parlement, bezoeken de provincie en tonen medeleven met de bevolking. Terwijl de week vordert, verergert de situatie snel en de inwoners van Limburg proberen hun bezittingen in veiligheid te brengen.

De dorpen langs de Maas hebben elk een eigen crisiscentrum ingericht en in sommige dorpen is zelfs een noodtoestand uitgeroepen. Middels een noodtoestandverklaring kan de burgemeester inwoners dwingen hun huizen te verlaten.

Op vrijdag 27 januari rapporteert het provinciale coördinatiecentrum dat tot dusver ongeveer 2630 mensen zijn geëvacueerd. Meer dan 13.000 huizen worden getroffen door het water.

Voorbij het Maasbassin

In 1995 levert niet alleen de Maas problemen op. Het water van andere hoofdrivieren, zoals de Rijn en de Waal, stijgt ook tot alarmerende hoogten. Dit betekent dat naast de provincie Limburg ook andere provincies worden bedreigd. Vooral in Gelderland is de situatie ernstig. Delen van Gelderland bevinden zich namelijk tussen de Rijn, de Maas, de Waal, de Lek en de Nederrijn. Ook de slechte toestand van sommige dijken in Gelderland vergroot de kans op bezwijking. Sommige laaggelegen polders zouden als gevolg van het bezwijken van die dijken binnen enkele uren volstromen (het zogenaamde badkuipeffect). Dergelijke overstromingen zouden tot levensbedreigende situaties voor de inwoners van die gebieden leiden.

Het risico overzien

De waterschappen (verantwoordelijk voor het onderhouden van de rivierdijken) delen op zaterdag 28 januari mee dat de situatie in het rivierengebied alarmerend is. Volgens de waterschappen is de prognose van RWS Oost-Nederland omtrent de Rijn te optimistisch en zal de situatie in het weekend verslechteren. Deze prognose is gebaseerd op de situatie in Duitsland waar hevige regenval en gesmolten sneeuw een snelle stijging van het waterniveau van de Rijn veroorzaken.

's Avonds stelt RWS haar prognose bij en bevestigt zij de mening van de waterschappen. Ondertussen worden voorbereidingen voor een mogelijke evacuatie van het riviergebied getroffen.

Op zondag 30 januari komen de Commissaris van de Koningin en de drie coördinerend burgemeesters (Nijmegen, Arnhem en Rivierenland) van de provincie Gelderland samen voor een crisisberaad in Arnhem. In dit beraad wordt bediscussieerd of een evacuatie van het eerste deel van de regio (de Ooijpolder en het Land van Maas en Waal in de regio Nijmegen) noodzakelijk is. Een vertegenwoordiger van het waterschap geeft aan dat het waterschap vanaf dinsdag de veiligheid van de dijken niet meer kan garanderen. De waterschappen hebben de veiligheid van de dijken bekeken en schatten de mogelijkheid tot bezwijking hoog in. Het crisisberaad besluit unaniem dat een evacuatie onvermijdelijk is. Het definitieve besluit wordt in het regionaal coördinatiecentrum van Nijmegen, waarin alle burgemeesters verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid van hun gemeenten zitten, genomen.

Besluitvorming rond evacuatie

Op maandag 31 januari besluit het regionale beleidsteam in Nijmegen delen van de regio te evacueren. Wanneer de CdK inwoners van de regio adviseert te evacueren, zijn de meeste mensen al weg. De alarmerende signalen van burgemeesters, waterschapsvertegenwoordigers en de CdK hebben tot een vrijwel volledige vrijwillige evacuatie van de bevolking geleid.

Tot dinsdag 09.00 uur heeft iedereen de mogelijkheid om bezittingen, inclusief vee, naar veilige gebieden over te brengen. Vanaf dat tijdstip mag echter niemand meer het gebied in of uit. Ziekenhuizen en verzorgingstehuizen zijn op maandag geëvacueerd. Vanuit het hele land wordt bijstand verstrekt.

In de daaropvolgende dagen wordt op het provinciale coördinatiecentrum besloten om ook andere gebieden te evacueren. In sommige gevallen is een noodevacuatie noodzakelijk omdat plotselinge schade aan de dijken wordt geconstateerd. Uiteindelijk moeten ongeveer 250 000 mensen hun huizen verlaten.

Problemen omtrent evacuatie doen zich vooral voor bij agrariërs, handel en industrie. Voor deze sectoren zijn echter geen speciale plannen beschikbaar en het lijkt erop dat de benodigde tijd die zij nodig hebben om te kunnen evacueren langer is dan verwacht. Eén bedrijf blijkt vijftig dagen nodig te hebben om al haar vee naar een andere locatie te brengen. Andere voorbeelden tonen verder aan dat

agrariërs en bedrijfsdirecteuren zich erg terughoudend opstellen wanneer het op het verlaten van hun bedrijf aankomt. Zij geven aan het overstromingsrisico te accepteren, daar het verlaten van hun bedrijven te veel economische schade met zich mee zou brengen. Ondanks dergelijke kwesties verliepen de evacuaties over het algemeen voorspoedig.

Terugkeer

De situatie blijft kritisch ondanks dat het waterpeil niet verder stijgt. De hoge waterstanden hebben dijken doorweekt en de kans op een dijkdoorbraak is als gevolg hiervan vergroot. Mensen worden echter onrustig en willen graag terug naar hun huizen. De CdK en de minister van BZK geven aan dat de evacués nog niet terug kunnen.

Terwijl het besluit tot terugkeer binnen enkele dagen zou worden genomen ontstaan op dinsdag 2 februari geruchten dat mensen misschien het volgend weekend terug mogen. Op dat moment besluit de Minister van BZK om haar autoriteit te gebruiken en te interveniëren in het besluitvormingsproces. Zij bepaalt dat vanaf dan elk besluit omtrent terugkeer van de evacués eerst met haar moet worden overlegd.

De volgende dag daalt het waterniveau van de rivieren snel. De gedeelde mening is dat het nog slechts enkele uren zal duren voordat de bevolking de geëvacueerde gebieden weer kan betreden. Toch wordt het besluit uitgesteld tot zaterdag omdat het gebied nog niet veilig genoeg wordt geacht. Bij het bepalen van de timing van het bericht ontstaat een conflict. De CdK wil het bericht zo snel mogelijk na het besluit bekendmaken terwijl het coördinerend centrum in Nijmegen wil wachten tot het moment dat de bevolking daadwerkelijk terug kan. Volgens het coördinerend centrum zou wachten chaos op de wegen kunnen voorkomen. Uiteindelijk wordt gewacht.

Zaterdagochtend wordt een persconferentie georganiseerd en de minister deelt mee dat de evacués van een aantal getroffen gebieden kunnen terugkeren. De terugkeer begint op zaterdag 4 en zondag 5 februari en verloopt adequaat.

Karakteristieken van de hoogwatersituaties

Als we beide hoogwatersituaties vergelijken zien we een aantal duidelijke overeenkomsten. Ten eerste hadden beide hoogwatersituaties een geleidelijke aanloop. In 1993 heeft het bijvoorbeeld 4 dagen geduurd voordat het hoogwater het meest noordelijke dorp had bereikt. Een dergelijk begin is typisch voor de Maas en de Rijn bassins. Ten tweede is het hoogwater in zowel 1993 als 1995 in het Zuidoosten van Nederland ontstaan en heeft het hoogwater zich richting het westen begeven. Als laatste hebben beide hoogwatersituaties behoorlijke schade maar geen doden teweeg gebracht.

Ondanks de overeenkomsten zijn het vooral de verschillen die het mogelijk maken om van dergelijke situaties te leren voor de toekomst. Het eerste verschil is dat in 1993 zich slechts een korte periode van extreem hoogwater heeft voorgedaan terwijl het aanhoudende hoogwater veel langer duurde in 1995. Door de extreem lang aanhoudende hoogwaterniveaus waren de waterstanden vanaf Roermond en verder stroomafwaarts hoger dan in 1993. Tevens veroorzaakte de dagenlange constante doorloop van extreme hoeveelheden water dat de grond van het winterbed verzadigd raakte en op een gegeven moment geen water meer kon opnemen bij het bereiken van piekwaterstanden. Hierdoor kon de hoogwatergolf niet worden afgevlakt zoals normaal gesproken het geval is bij kortstondige overstromingen. Dit verschil, alsook het feit dat het hoogwater van 1995 meerdere rivieren betrof, zorgde ervoor dat de schaal en de impact van de hoogwatersituatie in 1995 veel groter was dan in 1993. In 1995 werden meerdere rivieren en regio's getroffen waardoor uiteindelijk een half miljoen mensen zijn geëvacueerd, tegenover 8000 in 1993, en het een veel langere nasleep betrof, 2 weken in plaats van 8 dagen.

Verder was de aard van de dreiging ook anders in 1995. De slechte staat van een aantal dijkensystemen zorgde ervoor dat vooral in Gelderland de toestand levensbedreigend was. Dit was niet het geval in 1993.

Ook wat betreft schade zijn verschillen op te merken. In 1995 was de schade vooral het resultaat van de preventieve evacuatie terwijl in 1993 de schade slechts materiële schade door wateroverlast zelf betrof.

6.3 Analyse

6.3.1 WAARSCHUWINGSPROCES

Eén van de belangrijkste lessen die naar aanleiding van de overstroming van 1993 is geleerd betreft waarschuwingsprocessen. Gebrek aan internationale waarschuwingsprocessen en –regelingen, beperkte prognoses alsook een verminderd risicobewustzijn hebben ertoe geleid dat de response op de dreiging pas erg laat tot stand kwam. De les is zodoende als volgt: een tijdige en geëigende respons is afhankelijk van een tijdig en consistent waarschuwingsproces, vooral als het kwetsbare gebieden zoals Zuid-Limburg betreft.

Internationale waarschuwingsprocessen en –regelingen

De kwetsbaarheid van Zuid-Limburg voor overstromingen vergt tijdige informatie en waarschuwingen van buurlanden en RWS. In 1993 kwam contact tussen Nederlandse en Belgische autoriteiten echter erg langzaam tot stand en bestond op het meest kritische moment – de eerste dag – niet. Zuid-Limburg werd als gevolg hiervan pas erg laat gewaarschuwd.

Terwijl Belgische tv-zenders en de Belgische overheid duidelijke signalen en waarschuwingen omtrent kritieke waterstanden middels verschillende media afgaven, bleven RWS en de gemeente Maastricht zich lange tijd onbewust van de reële dreiging die op Limburg afkwam. De op 14 december afgegeven voorwaarschuwing was op 16 december weer teruggetrokken, RWS kantoren waren dicht, de gemeente Maastricht was onbereikbaar en er was geen contact tussen Belgische en Nederlandse autoriteiten. Slechts 12 uur na de eerste Belgische signalen wordt RWS actief en geeft zij alsnog een tweede waarschuwing af. De verloren tijd moet dan worden ingehaald en actie moet snel worden ondernomen. Vanaf dat moment worden lokale en regionale autoriteiten betrokken en communicatiemiddelen als een nieuwsservice en een informatiecentrum ingezet om de bevolking zo snel mogelijk te kunnen voorzien van informatie over de laatste ontwikkelingen, rapporten, voorspellingen en handelingsperspectieven. Beschikbare informatie over de waterstanden wordt zo veel mogelijk vertaald naar opschalingfasen uit de (regionale) rampenplannen.

Het bleek dat ondanks de vaker voorkomende hoogwatersituaties als gevolg van zware regenval in Noord-Frankrijk en de Belgische Ardennen er geen adequate internationale waarschuwingsprocessen en -regelingen tussen Nederland, België en Frankrijk beschikbaar waren. Dit gebrek aan waarschuwingsprocessen en regelingen heeft uiteindelijk geleid tot een vertraagde waarschuwing en zodoende beperkte voorbereidingstijd voor Limburg.

De aanzienlijke gevolgen van een gebrekkig waarschuwingsproces hebben ertoe geleid dat deze les na de overstroming is opgepakt en geborgd. In 1995 vond grotere mate van samenwerking met buurlanden plaats en werd tijdig handelen mogelijk gemaakt.

Prognoses

Gemeenten en hulpverleningsdiensten zijn afhankelijk van RWS voor berichtgeving over ontwikkelingen en voorspellingen om indien noodzakelijk tijdig de juiste maatregelen te treffen. Daarom is het belangrijk dat het waarschuwingsproces tussen gemeenten, hulpdiensten en RWS correct is opgezet, goed functioneert en tijdigheid en consistentie garandeert.

In 1993 was dit niet het geval. De berichtgeving van RWS kwam te laat en was vaak ook inconsistent. RWS kon slechts voorspellingen van 12 uur geven. Langere termijn voorspellingen zouden volgens de specialisten van RWS kunnen leiden tot onacceptabele foutmarges. Zuidelijke gemeenten hadden erg weinig aan deze korte prognoses omdat ze onvoldoende tijd boden om maatregelen te treffen en zodoende adequaat en tijdig te handelen. Tevens waren de voorspellingen over het algemeen inconsistent waardoor verwarring werd veroorzaakt bij gemeenten die duidelijke informatie zochten en zich onbewust waren van de technische moeilijkheidsgraad van de prognoses van RWS.

In 1995 was dit in Zuid-Limburg niet meer het geval. RWS liet in 1995 onofficiële prognoses vrijstellen die voorspellingen deden over meer dan 12 uur. Deze prognoses werden echter slechts aan de burgemeester verstrekt. Deze pragmatische houding die door de ervaringen van 1993 ontwikkeld was klonk niet door in het noorden. Hierdoor ervoer Gelderland in 1995 wat Zuid-Limburg in 1993 had ervaren: problematische communicatie tussen de functionele en algemene kolom vooral rond de voorspellingen van RWS.

Risicobewustzijn

Het vaststellen van waarschuwingsprocessen en –regelingen kan veelal een tijdige waarschuwing en proactief handelen faciliteren. De effectiviteit van dergelijke processen en regelingen zijn echter afhankelijk van menselijk handelen. Wat betreft waarschuwingsprocessen is het risicobewustzijn dat een gemeenschap bezit bepalend voor de effectiviteit en succes van het proces. Waarschuwingsprocessen zijn onderhevig aan interpretatie. Wanneer een waarschuwing niet serieus wordt genomen zal het noodzakelijke vervolgproces niet worden opgestart, ondanks regelingen en processen die een organisatie, regio of land heeft ingesteld. Hoe wordt ingegaan op een waarschuwing is grotendeels afhankelijk van het risicobewustzijn van een gemeenschap.

Risicobewustzijn kan extern worden gestimuleerd, door bijvoorbeeld de overheid, of kan door een gemeenschap zelf worden gecultiveerd naar aanleiding van gemeenschappelijke ervaringen die in het collectief geheugen een belangrijke plaats verkrijgen.

Zoals in 1993, maar ook elders in bijvoorbeeld New Orleans na orkaan Katrina, is ervaren slaat een collectief geheugen ervaringen slechts beperkte tijd op. Als gevolg hiervan worden ervaringen die niet geregeld voorkomen op den duur vergeten.

Menselijk handelen en veranderende natuur- en klimaatomstandigheden veranderen de aard van risico's. Vooral menselijk handelen heeft er in Nederland voor gezorgd dat de kans en dus de frequentie van overstromingen is verkleind. De overstromingen van 1993 lieten echter blijken dat de kans op een overstroming, hoewel klein, reëel is. De onvoorspelbare aard van de natuur maakt het echter niet mogelijk om adequaat te voorspellen wanneer de dreiging zal omslaan in een crisis of, nog erger, een ramp.

Omdat crises en rampen onvoorziene gebeurtenissen zijn die door menselijk ingrijpen weliswaar minder vaak voorkomen maar daardoor ook grotere gevolgen kunnen hebben, is het niet raadzaam om het gemeenschappelijk risicobewustzijn aan het collectief geheugen over te laten.

In 1993 bleek dat het risicobewustzijn van de gemeenschap vooral door het collectieve geheugen van de gemeenschap was bepaald. Met name de ervaringen van overstromingsdreigingen zonder daadwerkelijke gevolgen bepaalden het collectieve geheugen van Zuid-Limburg. Het gevolg hiervan was een reactieve houding waardoor de waarschuwingen die werden uitgebracht niet serieus

werden genomen en de respons pas erg laat tot stand kwam. De reactieve houding als gevolg van gebrekkig risicobewustzijn heeft geleid tot onvoldoende tijd om voorbereidende maatregelen te nemen en de gevolgen zo veel mogelijk te beperken.

Zuid-Limburg is een erg kwetsbare regio. De rotsachtige bodem van het stroomgebied van de Maas heeft slechts een klein waterbergend vermogen. Als gevolg hiervan is de kans op verzadiging groot en doet zich bij veel neerslag een grote afvoer naar de waterlopen voor. Grote afvoeren kunnen leiden tot het plotseling heel sterk wassen van de Maas en zodoende hoogwater dat enkele dagen tot een paar weken kan aanhouden.³

In 1993 en 1995 was sprake van extreem hoogwater. In 1993 is in Eijsden bijvoorbeeld (het grensmeetstation tussen Wallonië en Nederland) een maximum debiet van 3100 m³/s bereikt. Het maaswater kwam hierdoor meer dan 5 meter hoger dan normaal.⁴

Ondanks de kwetsbaarheid van Zuid-Limburg en de daar veel voorkomende hoogwatersituaties was het risicobewustzijn in 1993 relatief laag. De berichten en waarschuwingen werden over het algemeen met ongeloof ontvangen. Deze sceptische houding werd vooral gestimuleerd door eerdere ervaringen van Zuid-Limburg met overstromingsdreigingen die uiteindelijk, zonder dat enige schade was opgelopen, verdwenen. Velen dachten dat het overstromingsgevaar zoals in eerdere jaren zou wijken en vonden een reactieve houding daarom gepast.

Door deze reactieve houding reageerden de hulpdiensten niet toen RWS naar aanleiding van het sterk wassen van de rivier besloot na de zondagavondwaarschuwing, en eerder dan plannen voorschreven, nog een waarschuwing af te geven. De hulpdiensten hielden vast aan de rampenplannen waarin stond vermeld dat een respons pas bij 44.70m noodzakelijk was. De rampenplannen hielden echter geen rekening met de onvoorziene snelheid waarmee het water op dat moment steeg. Niemand werd ingelicht. Pas wanneer RWS om 19.00 nieuwe voorspellingen had en waaruit bleek dat het waterniveau 44.70m snel zou overschrijden kwam iedereen in actie en werden coördinatiecentra en publieke voorlichting opgestart. Op de avond van maandag 20 december en dinsdag 21 december initieerden de meeste zuidelijke gemeenten een grootschalige waarschuwing van het publiek.

In 1995 bleek de reactieve houding van 1993 te zijn omgezet in een proactieve houding. Terwijl in 1993 werd gewacht op bepaalde waterniveaus om rampenplannen te activeren, werd in 1995 direct overgegaan op actie toen bleek dat de waterniveaus stegen. Ondanks de proactieve houding van zuidelijke regio's, toonden de noordelijke regio's, die 1993 niet hadden meegemaakt, wel een afwachtende houding. Daar de noordelijke gebieden normaalgesproken afdoende

³ Internationale Maascommissie 2005, p. 8.

⁴ Ibidem.

tijd hebben om voorbereidende maatregelen te treffen en zich daarom een afwachtende houding kunnen permitteren werden de noordelijke autoriteiten erg verrast door de onvoorziene snelheid waarmee het hoogwater het noorden bereikte.

6.3.2 PLANVORMING

Vooraf in 1993 waren regio's qua planvorming beperkt voorbereid op overstromingen. Planvorming biedt de mogelijkheid om kennis en capaciteit te ontwikkelen alsook een tijdige, geëigende en gestructureerde response mogelijk te maken. Vooraf in gebieden waar risico's worden gekarakteriseerd door kleine kansen en grote gevolgen berust een adequate respons op planvorming aangezien leren van ervaringen beperkt mogelijk is.

In 1993 hadden slechts Noord- en Midden-Limburg rampenbestrijdingsplannen ten behoeve van een (mogelijke) overstroming. Het plan van Midden-Limburg omvatte uitgebreide beschrijvingen van mogelijke scenario's en daarbij behorende maatregelen die door verschillende gemeenten en organisaties zouden moeten worden getroffen. Het hoogwaterplan van Noord-Limburg was echter erg beknopt. Aan beide plannen ontbrak een duidelijk uitgewerkte besluitvormingsstructuur.

In al twee de regio's zijn de plannen naar aanleiding van de overstromingen in 1993 aangepast. Het plan van Noord-Limburg is volledig herzien en het plan van Midden-Limburg is vooral geactualiseerd.

Ondanks dat de plannen waren doorontwikkeld bleven besluitvormingstructuren onduidelijk en bleven de regio's, met name Zuid-Limburg, afhankelijk van geïmproviseerde methoden van opschaling. Gebrek aan duidelijke regionale besluitvormingsstructuren was vooral het gevolg van een moeilijk regionaliseringsproces, hoofdzakelijk in Zuid-Limburg, waar het regionaliseringsproces vooral werd gefrustreerd doordat de drie grote steden (Maastricht, Heerlen en Sittard) hun autonomie sterk verdedigden.

Bij gebrek aan een interregionaal hoogwaterplan is het provinciale coördinatieplan gebruikt. Helaas is naar aanleiding van de overstroming in 1993 ook geen interregionaal rampenplan ontwikkeld. Wel is in Midden- en Noord-Limburg door de gebeurtenissen in 1993 meer belangstelling voor het ontwikkelen van een coherent regionaal evacuatiebeleid ontstaan.

Het provinciale plan heeft significante veranderingen ondergaan. In het provinciale plan is bijvoorbeeld een provinciaal responsteam, waarin de Gouverneur en liaisons van hulpdiensten inclusief Defensie plaatsnemen en dat wordt ondersteund door verschillende specialisten, opgenomen.

Ondanks dat Gelderland niet zwaar is getroffen in 1993, is de provincie toch de kwetsbaarheid waarover zij in het kader van overstromingen beschikt in grotere mate gaan onderkennen en nader gaan bekijken. Tegen die achtergrond is het dijkensstelsel opnieuw bekeken en is de regio Nijmegen voor een proactief

rampenplannenstelsel begonnen te pleiten. De provincie en regio's stemden er als gevolg hiervan mee in dat Nijmegen een pilot van een dergelijk rampenplannenstelsel zou gaan ontwikkelen. In 1995 was het plan net klaar en was het als voorbeeld naar de andere regio's gestuurd.

6.3.3 CRISISBESLUITVORMING

Crisisbesluitvorming bij overstromingen: evacuatie

In zowel 1993 en 1995 was het besluit tot wel of niet evacueren van cruciaal belang. In 1993 betrof het besluitvormingsproces vooral het besluit tot niet evacueren. Het besluit was reactief en het resultaat van improvisatie in het licht van een onverwachte en een snel veranderende situatie. In 1995 bleek van de ervaringen van 1993 te zijn geleerd. Het besluitvormingsproces was vroegtijdig en bestond over het algemeen uit goed doordachte rampenplanning en eenheid.

Het besluitvormingsproces omtrent evacuatie is in 1993 door verschillende factoren negatief beïnvloed. Door een beperkt gemeenschappelijke risicobewustzijn werd het overstromingsrisico over het algemeen niet serieus genomen. Hierdoor had slechts een aantal regio's plannen waarin grootschalige overstromingen waren opgenomen, waren belangrijke waarschuwingsregelingen en –procedures niet beschikbaar en waren prognoses te laat en inconsistent. Tevens werd door een laag risicobewustzijn de daadwerkelijke overstromingsdreiging in 1993 met ongeloof bejegend waardoor de respons en vooral het besluitvormingsproces daaromtrent reactief en ad hoc tot stand kwam. Op voorbereidende maatregelen, zoals preventief evacueren, werd bijvoorbeeld terughoudend gereageerd.

Het besluitvormingstraject kwam in 1993 slechts door stijgende waterstanden tot stand. De meeste besluiten werden genomen toen gebieden al of bijna ondergelopen waren. Hierdoor was een goed voorbereide en ordelijke evacuatie niet mogelijk en werd het besluitvormingsproces veelal door tijdsdruk gehinderd.

Bij het uitvoeren van de evacuatie bleken achterblijvers en mensen die van gedachten waren veranderd over evacuatie een extra last voor de hulpdiensten te vormen. Tevens was kenmerkend voor het besluitvormingsproces in 1993 dat burgemeesters van kleinere gemeenten over het algemeen aan hun lot werden overgelaten. Regionale coördinatiecentra hielden zich namelijk vooral bezig met de situatie in de grote steden waarin deze zich bevonden.

Het besluitvormingsproces dat in 1995 tot stand kwam toonde belangrijke tekenen van sociaal en organisatorisch leren. Met de beelden van de 1993 overstroming en diens aanzienlijke gevolgen nog scherp op het netvlies en geleerde lessen gewaarborgd in rampenplannen en netwerken verliep het besluitvormingsproces in 1995 doorgaans tijdig en gestructureerd. De mogelijke overstroming werd vroegtijdig erkend waardoor voorbereidende maatregelen en preventieve evacuatie mogelijk werden. Over het algemeen werden besluiten veel eerder genomen dan in 1993.

In 1995 werden al snel evacuatiemodaliteiten ontwikkeld en beschikbaar gesteld. Hierdoor hadden bestuurders meer ruimte, werd onnodige paniek voorkomen en werden mensen gestimuleerd om evacuatiebesluiten op te volgen. De volgende evacuatiemodaliteiten werden gepresenteerd: a) geen evacuatie, b) stimuleren van een vrijwillige evacuatie, c) stimuleren van een urgente evacuatie, d) verklaren van een verplichte evacuatie. In 1995 vertrok het overgrote deel van de bevolking waardoor een verplichte evacuatie niet nodig werd geacht.

De besluitvormingservaringen uit 1995 toonden aan dat de meerwaarde van planvormingstrajecten niet beperkt blijft tot de opgemaakte plannen, maar vooral ook bestaat uit de gezamenlijke activiteiten en inspanningen waaruit dergelijke trajecten bestaan. De gezamenlijke inzet gedurende het planvormingstraject maakte naast schriftelijke plannen ook een vergroot risicobewustzijn omtrent overstroming en de daarbij behorende voorbereidingsmaatregelen bij de participerende partners zoals bestuurders, regionale en lokale hulpdiensten mogelijk. Ook droeg zij bij aan netwerkvorming, het samenbrengen van wederzijdse verwachtingen en het verduidelijken van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Wat betreft de inhoudelijke ondersteuning die de plannen verzorgden, waren het vooral de scenario's, waarin de consequenties alsook tijdslijnen van mogelijke dijkdoorbraken in kaart waren gebracht, die het besluitvormingsproces bevorderden.

Daar de regio Nijmegen net klaar was met de pilot, liep de regio Nijmegen wat betreft planvorming voor op de andere Gelderse gemeenten en regio's. De andere gemeenten en regio's werden zodoende gedwongen de plannen van de regio Nijmegen klakkeloos over te nemen.

In 1995 werd het eerste evacuatiebesluit van de provincie Gelderland door de regio Nijmegen genomen. Dit besluit vormde een precedent voor andere regio's en provincies en had een serie van evacuaties, vooral in de provincie Gelderland, als gevolg. De 12 burgemeesters van de regio Nijmegen waren het unaniem eens dat evacuatie onvermijdelijk was. Het advies van het Waterschap Groot Maas en Waal was hierbij doorslaggevend. Het Waterschap gaf aan de veiligheid van de dijken niet meer te kunnen garanderen, waardoor zij de verantwoordelijkheid overdroegen aan de bestuurlijke kolom en bestuurders zodoende aanzetten tot het treffen van voorbereidende maatregelen met betrekking tot evacuatie.

Het besluit van de regio Nijmegen om te evacueren alsook haar succesvolle uitvoering van de evacuatie verkleinde de weerzin van andere gemeenten, regio's en provincies tegenover evacuatie. Velen begonnen de noodzaak van evacueren alsook de daadwerkelijke dreiging van een dijkdoorbraak serieus te nemen. Zowel burgers als bestuurders realiseerden zich dat het dijkstelsel niet onoverwinnelijk is waardoor sommige bestuurders het moeilijk te accepteren vonden dat een evacuatie in hun gebied niet noodzakelijk zou zijn en burgers spontaan zelf begonnen te evacueren. Het risicobewustzijn was hoog.

In sommige gevallen werd het besluit tot evacuatie ook gestimuleerd door de wens van de bestuurders om hulpdiensten niet te frustreren. Veel hulpverleners waren begonnen met voorbereidingen op een mogelijke evacuatie en hadden daar al veel tijd en energie in gestoken en bestuurders realiseerden zich dat een negatief besluit de hulpdiensten en hun inspanningen zou kunnen frustreren.

Ondanks dat het advies en/ of de conclusies van de waterschappen voor de bestuurders doorslaggevend was, verliep de samenwerking tussen de bestuurlijke kolom en de water kolom niet altijd zonder slag of stoot. De verschillende 'talen' die beide kolommen gebruikte had van tijd tot tijd verwarring als gevolg, vooral rond de interpretatie van informatie.

Deze bovenstaande elementen creëerden een sneeuwbaleffect van evacuatie en motiveerde in 1995 de evacuatie van verschillende regio's, 250 000 mensen honderdduizenden stuks vee werden geëvacueerd.

In Zuid-Holland werd in 1995 besloten om niet te evacueren. Dit besluit was wonderbaarlijk omdat het risico op een dijkdoorbraak net zo groot was als in Gelderland. Het besluit om niet te evacueren was gebaseerd op andere uitgangspunten en afwegingen dan die van de bestuurders in Gelderland en Zuid-Limburg, maar ook hier was het advies van de waterschappen doorslaggevend. In Zuid-Holland vonden de waterautoriteiten een evacuatie onnodig en zij overtuigden de burgemeesters dat de zij wel degelijk de veiligheid van de dijken konden garanderen. Voor de burgemeesters was echter ook een belangrijk punt dat de evacuatie van het gebied een moeilijk, misschien onmogelijke, logistieke operatie zou zijn. Dus terwijl in Gelderland inwoners tijd kregen voor noodzakelijke voorbereidingen en om het bedreigde gebied te verlaten gebruikten de bestuurders in Zuid-Holland een ander scenario. In het geval van een dijkdoorbraak zouden de inwoners het gebied direct moeten verlaten omdat een levensgevaarlijke situatie zou ontstaan. De vraag is echter of inwoners in het geval van een dijkdoorbraak voorbereid zouden zijn om hun huis op zo'n korte termijn te verlaten en alles achter te laten.

Crisisbesluitvorming bij overstromingen: terugkeer

Vlak na de laatste evacuatie begonnen geruchten over de terugkeer te ontstaan. Dit kwam vooral omdat het waterniveau snel daalde en de dijken niet waren doorgebroken. Hierdoor veronderstelden burgers dat ze snel weer terug zouden mogen keren naar hun huizen. De bestuurders achtten de gebieden echter nog onveilig en lieten terugkeer niet toe. Mettertijd vergrootte het verkeer op de uitgangswegen en werden burgers standvastiger omtrent terugkeer.

De belangrijkste beweegredenen om terug te keren waren voorspellingen van RWS, advies van waterschappen en onafhankelijke experts. Er was een groot verschil tussen het besluit tot evacuatie en het besluit tot terugkeer. Wat betreft het besluit tot terugkeer werden andere criteria gebruikt. Niet alleen de economische

kosten, maar ook de maatschappelijke kosten die het uitstellen van terugkeer inhield werd meegenomen. Industrie en agrariërs vergrootten de druk tot terugkeer.

6.3.4 COÖRDINATIE

Limburg 1993

Tijdens de 1993 overstromingen deed zich een aantal complicaties omtrent coördinatie voor, vooral op regionaal niveau. De atypische en omvangrijke aard en impact van de 1993 overstromingen resulteerde in de grootste rampenbestrijdingsoperatie sinds de watersnood in 1953. Dergelijke grootschalige overstromingsscenario's waren echter niet in rampenbestrijdingsplannen opgenomen of werden niet serieus genomen. Tevens hadden de regio's dergelijke scenario's niet eerder ervaren of geoefend. Hierdoor deden zich onverwachte complicaties voor die de coördinatieprocessen en -structuren veelal frustreerden.

Regionale coördinatie

In 1993 heeft het gebrek aan of bekendheid met regionale coördinatie- en ondersteuningsprocessen lokale overheden geleid tot enige uitdagingen. Een van die uitdagingen was het gebrek aan capaciteit dat zich naar aanleiding van gebrekkige kennis en ervaring met regionale opschaling op lokaal niveau voerde. Hierdoor was het niet mogelijk om op lokaal niveau adequaat in te zetten en is in een aantal gevallen helemaal geen lokaal coördinatiecentrum geactiveerd.

Daar waar overheidsfunctionarissen zowel lokale als regionale taken op zich moesten nemen ontstond veel verwarring en werden functionarissen geconfronteerd met excessieve werklasten en werkdruk. De verwarring had vooral te maken met de verstrengeling van regionale en lokale verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Verder werden, in sommige gevallen, regionale autoriteiten beschuldigd van vooringenomenheid in het voordeel van de steden waarin zij zich bevonden. Vooral in Zuid-Limburg was dit het geval omdat Zuid-Limburg niet over adequate regionale coördinatieplannen beschikte. Regionale coördinatie bestond niet in Zuid-Limburg en de regionale brandweer was verantwoordelijk voor het ondersteunen van Maastricht. Hierdoor zaten de regionale brandweercommandanten in lokale coördinatiecentra waarin de aandacht voornamelijk werd gericht op Maastricht. Het provinciale coördinatiecentrum probeerde andere gemeenten tegemoet te komen door regionale coördinatie te bieden, maar dit was voor veel gemeenten onvoldoende. Verscheidene kleinere gemeenten klaagden erover dat zij aan hun lot waren overgelaten en geen regionale ondersteuning van regionale instanties kregen.

Daar waar regionale coördinatie wel tot stand kwam werden regionale coördinatieprocessen bemoeilijkt door afwijkend gedrag van lokale overheden, vooral wat betreft informatiemanagement. De buitengewone behoeften van lokale overheid had soms het gevolg dat gemeenten afweken van formele procedures, zoals procedures rond het informeren van buurgemeenten en provinciale coördinatiecentra. Hierdoor was het erg moeilijk voor regionale centra om een goed beeld te krijgen van de regionale toestand en zodoende gerichte regionale coördinatie te verschaffen.

Civil-militaire samenwerking

De grootschaligheid van de overstroming van 1993 vereiste de inzet van het leger. Dergelijke militaire ondersteuning in het kader van rampenbestrijding had sinds 1953 niet meer plaatsgevonden. De ingezette militaire eenheid bleek een belangrijk onderdeel van de rampenbestrijding, maar verliep niet vlekkeloos. Vooral gebrek aan duidelijk vastgelegde coördinatiestructuren en civil-militaire samenwerkingservaringen in combinatie met een heel zichtbare inzet van militaire eenheden heeft tot complicaties geleid.

Technisch gezien is de burgemeester opperbevelhebber van de rampenbestrijdingsorganisatie en de uiteindelijke inzet. De rol en positie van het leger hierin was echter onduidelijk. Daardoor hielden de militaire eenheden vast aan eigen commandostructuren en werkten liaison regelingen vaak niet. In een aantal gevallen namen militaire officieren bijvoorbeeld niet deel aan interdisciplinaire coördinatiegremia.

De civil-militaire samenwerking leidde in 1993 tot verrassingen en frictie, vooral rond aflossings- en terugtrekvraagstukken. Bestuurders hadden een langdurige inzet van het leger verwacht. Volgens hen zouden zij in de herstelfase de ondersteuning van militaire eenheden goed kunnen gebruiken. De militairen werden echter tot verbazing van veel bestuurders al snel na hun rampenbestrijdingsinzet teruggetrokken.

Limburg 1995

Tijdens de overstroming van 1995 kwamen belangrijke tekenen van vooruitgang naar voren. De verbeteringen kwamen deels door het borgen van lessen en deels doordat het rampenbestrijdingspersoneel de ervaringen van de overstroming van 1993 deelden.

In 1995 werd duidelijk dat Noord- en Midden-Limburg lokale en regionale verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken en belangen duidelijk had neergezet en gescheiden. Tevens waren bestuurders beter bekend met formele coördinatiestructuren en de onvolmaaktheden van de regionale organisatiestructuren.

Verder zijn de problemen van lokale vertegenwoordiging in regionale coördinatiecentra verminderd. Regionale aandacht werd beter verdeeld over de getroffen gemeenten. Daarbij waren de bijstandsverzoeken gestructureerder door

een vermindering van informele bypasses. Deze verbetering kwam deels door overeenkomsten tussen provinciale, regionale en lokale coördinatiecentra en deels als gevolg van de richtlijnen die het provinciale coördinatiecentrum aan het begin van de overstromingen had opgemaakt en rondgestuurd. Het coördinatieproces was tot slot gefaciliteerd door verbeterde communicatie-infrastructuur en gestandaardiseerde SITRAPs.

Een van de grootste verbeteringen was door Defensie doorgevoerd. De militaire liasons werden veelal door regionale en provinciale coördinatiecentra geprezen.

Naast de geleerde lessen bleek een aantal problemen aan te houden. Het gebrek aan capaciteit bleef bij kleinere gemeenten een probleem alsook gebrek aan regionale organisatie, vooral in Zuid-Limburg. De niet georganiseerde en veelal geïmproviseerde regionale organisatievorm was een probleem.

Ook bij de bijstandsverzoeken kwamen enkele complicaties voor. Ondanks de vermindering van informele bypasses bleven de formele bijstandsprocedures lang. Verder deed zich ook verwarring voor als gevolg van het regionaal optreden. Door de ervaringen uit 1993 benaderden de lokale overheden het provinciale coördinatiecentrum met bijstandsverzoeken. Tot hun verbazing moesten de lokale overheden hun verzoeken bij de regionale autoriteiten indienen. De regionale autoriteiten bleken echter niet bekend met de formele procedures en werden tevens bekritiseerd doordat zij de bijstandsverzoeken prioriteerden terwijl die taak officieel is weggelegd bij de provincie.

Over het algemeen is de interactie tussen verschillende overheidslagen goed verlopen ondanks een aantal hardnekkige uitdagingen die nog steeds een oplossing vergden.

Gelderland 1995

Daar veel gemeenten werden getroffen met een mogelijke evacuatie, zagen de burgemeesters al snel in dat regionale coördinatie was vereist. Als gevolg hiervan kwamen de burgemeesters in de regio Nijmegen en de regio Rivierenland samen om het besluit tot evacuatie tezamen te bespreken. De gezamenlijke benadering tot besluitvorming was volgens de betrokkenen een succes. In Gelderland betroffen de meeste complicaties het concept van 'coördinerend burgemeester'.

Ten eerste was het voor velen nog onduidelijk wat de rol van een coördinerend burgemeester was. Deze onduidelijkheid kwam vooral voort uit de verschillende interpretaties van de rol van coördinerend burgemeester die werden gehanteerd. De ene regio percipieerde een rol als vertegenwoordiger waarbij de coördinerend burgemeester als gevolg van een gezamenlijk besluit het voortouw neemt. Andere regio's zagen de coördinerend burgemeester als bevoegd om namens de desbetreffende burgemeesters besluiten te nemen.

Verder was de relatie tussen de verschillende coördinerende burgemeesters onduidelijk en werd geen verschil gemaakt bij het wegen van regionale en

interregionale belangen waardoor de coördinerend burgemeester van Nijmegen een veel dominantere rol verkreeg dan andere coördinerend burgemeesters. Deze verschillen en de daarbij behorende onduidelijkheden frustreerden de coördinatieprocessen enigszins.

Als laatste is, vooral vanuit Gelderland, veel kritiek geuit op de nationale en provinciale interventies. De interventies vanuit de hogere overheidsniveaus werd niet geapprecieerd. Lokale partijen twijfelden openlijk aan de effectiviteit van dergelijke vormen van gecentraliseerde besluitvorming. Omdat volgens hen een dergelijk gecentraliseerde vorm van crisismanagement de flexibiliteit en snelheid van noodzakelijke operaties zou verkleinen.

6.3.5 BELANGRIJKSTE LESSEN

Waarschuwingproces

- Een tijdige en geëigende respons op een dreiging staat of valt met een tijdig en duidelijk waarschuwingproces. Dit vereist regelingen en processen met relevante partijen in binnen- en buitenland.
- Waarschuwingprocessen zijn aan interpretatie onderhevig. Daarom is duidelijkheid en consistentie van berichtgeving noodzakelijk. Een geëigend waarschuwingproces voorzien relevante partijen van dergelijke berichtgeving.

Risicobewustzijn

- Dreigingen waarvan de kans door menselijk ingrijpen is verkleind maar waarvan de gevolgen rampzalig kunnen zijn vereisen een extern gecultiveerd gemeenschappelijk risicobewustzijn. Het is niet raadzaam de voorbereiding en zodoende de response op dergelijke (mogelijke) rampen over te laten aan een collectief geheugen ontwikkeld door ervaringen van een gemeenschap.
- Een geëigend gemeenschappelijk risicobewustzijn bevordert een tijdig, goed doordacht en gestructureerd besluitvormingstraject omdat zaken zoals tijdsdruk dan de response op een (dreigende) overstromingen in mindere mate hinderen.

Planvorming

- Planvorming biedt meer dan het ontwikkelen van plannen. Het biedt ook de mogelijkheid om kennis en capaciteit te ontwikkelen alsook een goed functionerend netwerk van relevante partijen te verkrijgen. Verder maakt een tijdige, geëigende en gestructureerde response mogelijk.
- Vooral in gebieden waar risico's worden gekarakteriseerd door kleine kansen maar grote gevolgen berust een adequate respons op planvorming omdat het leren van ervaringen beperkt is.

- Planvorming biedt de mogelijkheid om kennis en capaciteit te ontwikkelen alsook een tijdige, geëigende en gestructureerde response mogelijk te maken.
- Rampenbestrijdingsplannen waarin overstromingsscenario's in kaart worden gebracht, vooral mogelijke consequenties en tijdslijnen van mogelijke dijkdoorbraken, bieden waardevolle inhoudelijke ondersteuning voor besluitvormingsprocessen rond (mogelijke) overstroming.
- Dreigingen zijn per regio verschillend. Daarom is het belangrijk dat regio's hun eigen overstromingsplannen hebben en zodoende niet klakkeloos plannen van andere regio's over hoeven te nemen en een gepaste en gerichte respons kunnen bieden voor de eigen regio.

Evacuatie

- Achterblijvers en mensen die van gedachten veranderen over evacuatie en zodoende pas laat evacueren vormen een extra last voor hulpdiensten.
- Een precedent doet volgen. Een succesvol evacuatievoorbeeld kunnen besluitvormingsprocessen rond evacuatie bevorderen.

Crisisbesluitvorming

- In besluit- en coördinatieprocessen is het van belang dat regionale coördinatie- en besluitgremia aandacht goed verdelen over getroffen gemeenten en vooral kleinere gemeenten niet aan hun lot over laten. Regionalisering, vooral omtrent planvorming, kan dit stimuleren.
- In evacuatiebesluitvormingsprocessen is het advies van waterschappen doorslaggevend. Samenwerking tussen de algemene en functionele kolom is echter niet altijd even eenvoudig. De taalverschillen tussen beide kolommen kan voor verwarring zorgen, vooral over de interpretatie van informatie.

Regionale samenwerking

- Regionale samenwerking vergt extra capaciteit. Bij een regionale aanpak is het van belang dat gebrek aan capaciteit op lokaal niveau wordt voorkomen. Tevens moeten verwarring en excessieve werklust en –druk worden voorkomen door verstrengelingen van regionale en lokale verantwoordelijkheden en bevoegdheden te vermijden.

Civil-militaire samenwerking

- Om civil-militaire samenwerking te bevorderen zijn duidelijke coördinatie- en besluitvormingsstructuren, afspraken en gemeenschappelijke ervaringen onontbeerlijk.

6.4 Reflectie

De Nederlandse (waterstaat)geschiedenis is sinds mensheugenis gekenmerkt door watersnoodrampen, herstelwerkzaamheden en landwinning en veiligheid tegen overstromingen is hierdoor een van de oudste politieke onderwerpen van Nederland. Bescherming ten aanzien van overstromingen is onlosmakelijk verbonden met de historie en cultuur van Nederland en heeft een bijna vanzelfsprekende plaats ingenomen in het Nederlandse staatsbestel.^{5,6,7}

De laatste watersnoodramp, ‘de Ramp’ van 1953, heeft in dit opzicht een vergaande uitwerking gehad. De ravage en de grote hoeveelheid dodelijke slachtoffers leidde tot het besluit dat een dergelijke ramp, of erger, vanaf dat moment zou moeten worden voorkomen.⁸ Als gevolg hiervan is aanzienlijk geïnvesteerd in een waterkeringsstelsel.

De preventieve maatregelen die zijn genomen hebben de aard van de overstromingsdreiging veranderd. De effectiviteit van de maatregelen heeft ertoe geleid dat een overstroming niet meer een vaak voorkomend verschijnsel met beperkte gevolgen, maar een gebeurtenis die zelden voorkomt maar mogelijk enorme gevolgen met zich meebrengt is geworden.⁹ Daarbij is door menselijk ingrijpen het overstromingsrisico veranderd van natuurramp tot ‘man-made’ ramp.¹⁰

Als gevolg van de verminderde frequentie van overstromingen is de maatschappelijke perceptie van het overstromingsgevaar gewijzigd. Een overstroming wordt niet meer gezien als een natuurramp, maar een extern veiligheidsrisico. Een overstroming is niet meer iets dat *kan* gebeuren, maar iets dat nooit meer *mag* gebeuren. Sinds ‘de Ramp’ accepteert de Nederlandse maatschappij minder risico’s en rekent erop goed beschermd te zijn tegen overstromingen. De overheid bevestigt dit door vlak achter dijken te bouwen.¹¹ ‘De Ramp’ van 1953 wordt tegenwoordig gezien als een ramp van een ‘andere tijd’; een ramp die niet meer kan gebeuren. Het overstromingsgevaar wordt als gevolg hiervan niet meer serieus genomen.

Ondanks dat in Nederland de kans op een overstroming effectief vermindert is, wijzen verschillende onderzoeken uit dat het Nederlandse beschermingsbeleid aan herziening toe is.¹² Het risico (kans x gevolg) is veranderd en vooral daardoor ook sterk toegenomen.

⁵ Saeijs en Otten 2004.

⁶ Huisman 1998, p. 35.

⁷ Rosenthal en Saeijs 2003, p. 112.

⁸ Ten Brinke en Gal 2004, p. 24.

⁹ Postma 2005, p. 11; Ten Brinke en Gal 2004.

¹⁰ Postma 2005, p. 11; Ten Brinke en Gal 2004.

¹¹ Ten Brinke en Gal 2004, p. 23.

¹² Postma 2005.

Ten eerste is het risico aan de oorzakenkant toegenomen. De kans op een overstroming door hoge waterstanden is klein in vergelijking met overstromingskansen door andere faalmechanismen. Andere faalmechanismen zijn echter niet in de huidige normering en het huidige beschermingsbeleid opgenomen waardoor de huidige veiligheidsnormering van waterkering is verouderd en zodoende het overstromingsrisico is vergroot. Verder is het overstromingsrisico aan de oorzakenkant toegenomen door klimaatverandering (zeespiegelstijging, toenevende rivierwaterafvoer, verdroging van dijken), de toename van hoog- en laagwaterstanden en bodemdaling.¹³ Deze discussie wordt in Nederland vooral in het kader van Waterveiligheid 21^e eeuw gevoerd en is essentieel om Nederland in de toekomst veilig en bewoonbaar te houden.

Daarbij is het risico aan de gevolgenkant vergroot. De huidige veiligheidsnormen voor waterkeringen in heel Nederland zijn afgeleid van de bevolkingsomvang en economische waarden van Zuid-Holland in de jaren vijftig. De bevolkingsomvang en economische waarde in heel Nederland zijn sinds de vijftiger jaren echter fors toegenomen, vooral in kwetsbare, laaggelegen polders en zodoende de gevolgen van een mogelijke overstroming ook. Het risico is daarom feitelijk nog nooit zo groot geweest.^{14,15}

Het risico aan de gevolgenkant wordt vervolgens vergroot door de veranderde aard en perceptie van het overstromingsrisico, namelijk een verkleind risicobewustzijn. De cultivatie van het risicobewustzijn rond overstromingen wordt in Nederland over het algemeen overgelaten aan het collectieve geheugen naar aanleiding van gezamenlijke overstromingservaringen. Het Nederlandse overstromingsbeleid wordt in de geschiedenis bijvoorbeeld gekenmerkt door de dynamiek: eerst een ramp, dan de maatregelen. De verminderde frequentie van overstromingen en zodoende matige tot geen ervaringen met overstromingen sinds de investeringen naar aanleiding van 'de Ramp' hebben ertoe geleid dat het collectieve geheugen en zodoende het risicobewustzijn sterk zijn vermindert. Het risico aan de gevolgenkant is hierdoor aanzienlijk vergroot. Zoals gezien in 1993 kan een verminderd risicobewustzijn leiden tot een gebrek aan maatschappelijk voorspellend vermogen. Hierdoor worden voortekenen van een naderende calamiteit vaak misverstaan, niet altijd opgemerkt of onderschat en wordt de kans op een verrassing, en zodoende op maatschappelijke ontwrichting, vergroot.¹⁶

¹³ Project Nationale Veiligheid 2006; Muller, Rosenthal, Helsloot en Van Dijkman 2009, p. 197.

¹⁴ Postma 2005, p. 7.

¹⁵ Postma 2005.

¹⁶ Rosenthal 1998, p. 186.

De beleving van veiligheid tegen overstroming van burgers in Nederland verschilt sterk van regio tot regio. Bewoners langs de grote rivieren schatten het gevaar van overstroming hoger in en voelen zich minder veilig dan bewoners langs de kust, het IJsselmeer of zelfs in het verkeer, door criminaliteit, gezondheid, werkloosheid en het weer.¹⁷ Opvallend hierbij is dat juist de mensen die naar aanleiding van de overstroming van 1995 zijn geëvacueerd de kans op een overstroming hoger inschatten.

De gemiddelde Nederlander voelt zich echter veilig en heeft een groot vertrouwen in de waterbeheerder. Men heeft het idee dat het beheer van veiligheid volledig aan waterbeheerders kan worden overgelaten.

Het verkleinde risicobewustzijn heeft er voor lange tijd toe geleid dat ondanks de structurele aard en vergrote omvang van het overstromingsrisico politieke aandacht voor het overstromingsdossier uit de politiek en de samenleving was verdwenen. De overstromingen van 1993 verhoogden de 'sense of urgency' rond veiligheid ten aanzien van overstromingen en de grootschalige evacuatie van 1995 deed de politiek alarm slaan. De aandacht vervaagde echter weer daar zich meer dan een decennium lang zich geen daadwerkelijke overstromingen, slechts extreme regen met beperkte gevolgen in 1998, voordeden.¹⁸

Desondanks is er in de afgelopen jaren aanzienlijk veel aandacht voor overstromingen en de noodzakelijke bijbehorende investeringen en maatregelen. Dergelijke aandacht vormt een trendbreuk ten opzichte van de klassieke dynamiek van investeringen na een ramp, maar is deels verklaarbaar door een aantal trends in crisismanagement, vooral mediatisering en globalisering. Door toegenomen mediatisering van crises, komen crises, zoals overstromingen, in andere landen als groot nieuws binnen in Nederlandse huiskamers en zodoende de maatschappij. Zeker als het landen betreft waarmee wij ons sterk identificeren. Wat betreft overstromingen waren het vooral de gevolgen van orkaan Katrina in New Orleans en in mindere mate de tsunami in Azië en de grootschalige wateroverlast in Groot-Brittannië die de aandacht omtrent overstromingen hebben vergroot alsook hebben gefungeerd als katalysator voor beleidsomslag. Deze ontwikkeling is vervolgen versterkt door een aantal kleinere incidenten in Nederland, zoals de dijkdoorbraak in Wilnis, en bestaande beleidsvoorbereidingen – begin 21^e eeuw bleek uit diverse onderzoeken dat Nederland minder goed tegen overstromingen is beschermd dan aanvankelijk werd gedacht.¹⁹

Het veranderende dreigingsbeeld en de toegenomen aandacht hebben ertoe geleid dat Nederlandse autoriteiten de afgelopen jaren actief bezig zijn geweest met het verifiëren van het feitelijke huidige veiligheidsniveau tegen overstromingen en of alle schakels van de veiligheidsketen wat betreft overstromingen

¹⁷ Ten Brinke en Gal 2004, p. 131.

¹⁸ Van Duin 1998.

¹⁹ Muller, Rosenthal, Helsloot en Van Dijkman 2009.

adequaat zijn ingericht. Een aantal veranderingsprocessen en ontwikkelingen zijn binnen dit kader in gang gezet, waaronder het Nationaal Responsplan Hoogwatergevolgbestrijding, het Landelijk Draaiboek hoogwater en -stormvloedcrises, en 'agenda voor de toekomst'.²⁰ Een van de belangrijkste ontwikkelingen was de Taskforce Management Overstromingen (TMO). Het Nederlandse overstromingsdossier is lange tijd vooral gericht geweest op het voorkomen van overstromingen. Het risico is echter structureel en de kans dat zich een overstroming voordoet is reëel aanwezig. De focus op voorkomen heeft ertoe geleid dat Nederland onvoldoende is voorbereid op een (mogelijke) overstroming. Het doel van TMO was tegen die achtergrond de voorbereiding op een overstroming in Nederland te vergroten. Het doel van TMO was bijvoorbeeld om Nederland in grotere mate voor te bereiden op een mogelijke overstroming en ervoor te zorgen dat afdoende capaciteit en kennis is voor de respons op een overstroming teneinde de gevolgen zo veel mogelijk te beperken. Om dit doel te behalen zijn verschillende processen op het niveau van planvorming, en het trainen en oefenen met verschillende relevante partners opgestart.

Tot 2008 hebben belanghebbenden, zoals gemeenten, hulpdiensten, provincies en waterschappen, plannen en mogelijke overstromingsscenario's ontwikkeld. Om de inspanningen van de verschillende organisaties en zodoende het verkregen systeem te testen is in november 2008 een grootschalige oefening georganiseerd. Aangezien Nederland al decennia slechts beperkte ervaring heeft met daadwerkelijke overstromingen, is een dergelijke oefening interessant omdat het toch tot op zekere hoogte laat zien in hoeverre Nederland voorbereid is. Tijdens TMO is veel aandacht aan de voorbereiding van Nederland op overstromingen besteed, vooral wat betreft planvorming. Hier moet echter bij worden gezegd dat uit evaluaties blijkt dat veel lessen uit 1993 en 1995 niet overal zijn opgepakt en zodoende nog steeds belangrijke knelpunten zullen vormen ten tijde van een daadwerkelijke overstroming.²¹ Zo blijft in Zuid-Limburg regionalisering bijvoorbeeld moeilijk en zijn besluitvormingsprocessen vaak nog onvoldoende duidelijk. Een van de belangrijkste uitdagingen die in dit hoofdstuk minder is besproken, maar vooral in 2008 tijdens de oefening opnieuw duidelijk werd, betreft het nationale niveau. In 1995 bleken nationale interventies ongewenst en frustreerden zij processen. Tijdens de oefening kwam naar voren dat vooral bij overstromingen van rivieren een dergelijke houding in verscheidene regio's nog heerst. Verder is duidelijk geworden dat ondanks grotere mate van planvorming en voorbereidingen op regionaal niveau, de inspanningen vanuit nationaal niveau beperkt blijven.

Eind 2008 is TMO beëindigd en velen vragen zich af in hoeverre overstromingen op de agenda blijven staan. Een voorbereid Nederland vergt nog veel werk en

²⁰ Muller, Rosenthal, Helsloot en Van Dijkman 2009, p. 194-195.

²¹ TMO 2009.

ondanks dat bepaalde regio's leren van eerdere ervaring en deze zo veel mogelijk borgen, blijven problemen zoals die zich in 1993 en 1995 voordeden in andere delen, zonder vergelijkbare ervaringen, zich voordoen.

Tevens vergen de aard en omvang van het overstromingsrisico blijvende aandacht. Voorkomen moet worden dat overstromingen sluipende crises worden: structurele problemen die worden veroorzaakt door een combinatie van factoren zoals menselijk ingrijpen in watersystemen, klimaatverandering en bodemdaling, en die pas als gevolg van grootschalige gevolgen van een ramp onderkend worden.²² Een benadering van grote investeringen na een ramp volstaat niet in het licht van het overstromingsrisico. Om dit risico het hoofd te bieden is structurele politieke en maatschappelijke aandacht nodig. Dergelijke aandacht moet worden gefocust op het verkleinen van het risico aan zowel de oorzakenkant als de gevolgenkant. Zoals 1993 en 1995 aantoonden is wat betreft het verkleinen van de gevolgenkant, naast nieuwe normeringen, een investering in het vergroten van risicobewustzijn en voorbereidingen op een (mogelijke) overstroming van groot belang.

22 Muller, Rosenthal, Helsloot en Van Dijkman 2009.

7 De Herculesramp 1996

L.P. van der Varst

7.1 Inleiding

Op 15 juli 1996 om omstreeks zes uur 's avonds vindt op de vliegbasis Eindhoven een vliegkamp plaats die bekend komt te staan als de Herculesramp. Bij deze vliegkamp met het Belgische toestel Hercules komen vierendertig personen om het leven. Slechts zeven inzittenden overleven het drama. Het vliegtuig heeft vier bemanningsleden en zevenendertig leden van het fanfarekorps van de Koninklijke Landmacht aan boord. Tijdens de reddingsactie op de vliegbasis wordt echter aangenomen dat het vliegtuig maar vier bemanningsleden vervoert. Hierdoor is het voor de aanwezige hulpdiensten lange tijd niet duidelijk dat er veel meer personen aan boord van het vliegtuig waren. Pas een halfuur na aanvang van de redding blijkt dat aan boord van het vliegtuig niet alleen vier bemanningsleden zijn verongelukt. De ramp blijkt veel grootschaliger dan aanvankelijk wordt aangenomen.

Na de Herculesramp zijn in totaal 27 onderzoeken gehouden naar de aard van de ramp en de hulpverlening. Hierin is onder meer bestudeerd hoe het grote aantal slachtoffers verklaard kan worden. De onderzoeken die direct na de ramp verschijnen, wezen menselijk falen bij de rampbestrijding als oorzaak aan. Dit blijkt onder meer uit een rapport van de Belgische en Nederlandse Luchtmacht over de toedracht van de ramp; een rapport van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken over de alarmering en de hulpverlening door de civiele en militaire instanties; en een rapport over het optreden van de gemeentelijke en regionale diensten.¹ Het COT verricht naar aanleiding daarvan een nieuw onderzoek, omdat deze verklaring onvoldoende wordt bevonden. Daarbij is onderzocht of het menselijk falen het gevolg is van tekortkomingen van organisaties en systemen.² Na een aantal Kamervragen is er in 2002 een onderzoek verschenen van de Raad voor de Transportveiligheid, waarin zowel technische, juridische als sociale aspecten van de ramp en hulpverlening aan de orde zijn gekomen.

¹ Belgische en Nederlandse Luchtmacht, Rapportage inzake het luchtvaartongeval op de Vliegbasis Eindhoven d.d. 15 juli 1996; Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, Vliegtuigongeval Vliegbasis Eindhoven 15 juli 1996 (Inspectierapport); Gemeente Eindhoven, Vliegtuigongeval op Vliegbasis Eindhoven – 15 juli 1996 (Evaluatierapport Eindhoven).

² M.J. van Duin, U. Rosenthal en H.W. van Beelen-Bergsma, De Hercules-ramp 15 juli 1996: individuen, organisaties en systemen, Den Haag, 1996.

Aan de hand van het COT-rapport worden de gebeurtenissen rond de Hercules-ramp gereconstrueerd. Hierna volgt een analyse van de rampenbestrijding, waarbij expliciet aandacht is voor de falende samenwerking, communicatiefouten en fouten in de planning en organisatie.

7.2 Reconstructie

18.03 uur: het vliegtuigongeval

Om 18.03 uur zien de verkeersleider en de assistent-verkeersleider van de vliegbasis de Welschap in Eindhoven een Herculesvliegtuig van het type CH-o6 vreemde bewegingen maken. Ondanks gunstige weersomstandigheden, helder radiocontact en een – tot dan toe – goed verlopen vliegroute, komt het vliegtuig vlak voor de landing in moeilijkheden. Na een op geringe hoogte ingezette doorstart – vermoedelijk vanwege de aanwezigheid van vele vogels – en een daaropvolgende draai, raakt de Hercules CH-o6 met de linker vleugeltip de grond. De vleugeltip breekt af, waardoor kerosine vrij komt en het toestel in brand vliegt. Het vliegtuig schuift verder over de grond en raakt, al schuivend met de rechtervleugel, de grond. Ook deze vleugel raakt in brand. Het vliegtuig komt tot stilstand, waarna de drie bemanningsleden uit de cockpit naar achteren gaan. Het lukt hen niet door de bemanningsingang naar buiten te gaan. Ook andere deuren krijgt men niet open. Tussen de cockpit en de laadruimte ontstaat vervolgens als gevolg van lekkage van het zuurstofsysteem een hevig vuur. In korte tijd veroorzaakt dit vuur een groot gat aan de rechterzijde van het vliegtuig. Enige tijd later ontstaat, volgens enkele inzittenden, rook in het vliegtuig waarna de inzittenden snel buiten bewustzijn raken.³

Hoofdrolspelers, rampenplan en scenario's

In 1996 was het rampbestrijdingsplan Welschap leidend bij een vliegtuigongeval. Dit plan, opgesteld in 1995 door de burgemeester van Eindhoven, vormde de basis voor het handelen van de diverse instanties bij de Herculesramp. In dit rampbestrijdingsplan staan negen scenario's beschreven voor luchtvaartongevallen, brandbestrijding en verstoringen van de openbare orde (o.a. gijzeling). Hiervoor zijn steeds drie scenario's geschreven afhankelijk van de schaal van het incident; klein, midden of groot. Scenario 1 bij een luchtvaartongeval is een klein incident met (vermoedelijk) maximaal twee slachtoffers. Scenario 2 gaat uit van een vliegtuigongeval met (vermoedelijk) tussen de drie en tien slachtoffers. Scenario 3 veronderstelt meer dan tien slachtoffers.

³ Persbericht gemeente Eindhoven, 17 juli 1996.

In het geval van een scenario 1 brandincident handelt de vliegbasisbrandweer de situatie op de luchthaven zelf af. In die situatie zijn een aantal spelers van belang. De vliegbasisbrandweer is een aparte brandweerorganisatie specifiek voor een vliegveld, verplicht gesteld in de luchtvaartwet van 1985. De vliegbasisbrandweer heeft specifieke kennis over materiaal en brandbestrijding van vliegtuigen en kennis van alarmering op vliegvelden. De alarmcentrale/centralist van de vliegbasisbrandweer is verantwoordelijk voor de coördinatie en uitvoering van de alarmering. Op het rampterrein wordt door de On Scene Commander leiding gegeven. De functie van On Scene Commander wordt uitgevoerd door één van de afdelingshoofden van de vliegbasisbrandweer die bij toerbeurt deze rol vervullen (Raad transportveiligheid, 2002). De plaatsvervangend commandant van de vliegbasisbrandweer geeft leiding aan het operationele team. Het 'Emergency Committee' bepaalt het bredere beleid onder voorzitterschap van de commandant van de vliegbasisbrandweer (COT).

Wanneer er sprake is van scenario 2 of 3, een ramp met meerdere slachtoffers, dan zijn de civiele instanties verantwoordelijk. Dit wordt ook wel de overheidsdrempel genoemd. In dat geval heeft de burgemeester van Eindhoven het opperbevel. Deze staat in directe verbinding met het 'Emergency Committee'. De operationele leiding is dan ook niet langer in handen van de vliegbasis, dit ligt bij civiele organisaties. De Commandant Rampterrein neemt de leiding op het rampgebied over van de On Scene Commander. Deze laatste krijgt een ondersteunende rol.

18.03 uur: slechts de bemanning aan boord?

Op de verkeersstoren zijn de verkeersleider en de assistent-verkeersleider direct getuige van de vreemde manoeuvre en crash van de Hercules. Onmiddellijk (om 18.03 uur) activeert de verkeersleider de crashomroep. Dit omroepbericht bevat de informatie die voor het uitrukken van de vliegbasisbrandweer en de militair geneeskundige dienst noodzakelijk is, zoals de plaats van het incident en het soort vliegtuig. Vervolgens werd tot twee keer toe contact opgenomen met de alarmcentrale van de vliegbasis brandweer.

Cruciaal in deze eerste fase was het contact tussen de verkeersleider en de centralist van de alarmcentrale van de vliegbasis. Over de exacte communicatie tussen de verkeersleider en de centralist van de vliegbasis bestaat onduidelijkheid. De verkeersleider geeft te kennen dat hij gemeld heeft dat er minstens 25 man aan boord van de Hercules waren, wat zou moeten leiden tot versterking van brandweer en ambulances. De centralist van de vliegbasis brandweer ontkent dat.

De On Scene Commander en de andere hulpverleners ter plaatse houden uitsluitend rekening met de bemanning van vier personen. Op de plaats van het ongeluk is niet bekend dat er meer mensen aan boord waren. Alleen de verkeersleider en zijn assistent zijn op de hoogte van het feit dat het fanfarekorps van de Koninklijke Landmacht aan boord is. Dit was de verkeersleider toevallig ter ore gekomen. Die middag was hij namelijk gebeld door zijn zoon met de vraag hoe laat het vliegtuig uit Villafranca zou landen. Laatstgenoemde wilde dat graag weten omdat er een kennis van een vriend aan boord was die in het fanfarekorps speelde.⁴

18.04 uur: scenario II, fase 2?

Onderweg naar plaats ongeval geeft de On Scene Commander aan de centralist van de vliegbasis brandweer door: “fase 2 van het calamiteitenplan geactiveerd”. De centralist van de vliegbasis brandweer verklaart dit bericht niet gehoord te hebben. Gezien de hectische situatie, die op dat moment op de alarmcentrale van de vliegbasisbrandweer heerste, sluit de centralist van de vliegbasisbrandweer niet uit dat het bericht wel is doorgegeven.⁵

De centralist van de vliegbasis brandweer neemt vervolgens contact op met het alarmnummer 06-11 waarna hij wordt doorverbonden met de Centrale Post Ambulancevervoer. Het zou beter zijn geweest als de centralist gebruik had gemaakt van de voorgeprogrammeerde telefoontoetsen. Nu leverde de 06-11 procedure extra vertraging op.

18.06 uur: politie en ambulances opgeroepen

Inmiddels (18.06 uur) is ook de politie – via een particulier – iets ter ore gekomen. Een centralist van de politie zoekt contact met de verkeerstoren om bevestiging te krijgen. De politie stuurt daarop een eenheid richting Welschap, waarna spoedig meer politie-eenheden die kant op worden gedirigeerd. De verkeersleider geeft ook aan de politie door dat er snel extra ambulances moeten komen. De Centrale Post Ambulancevervoer stuurt onmiddellijk twee ambulances en start met het vrijmaken van meer ambulances. De politie neemt om 18.09 uur contact op met de alarmcentrale van de brandweer om hen te informeren. De centralist van de brandweer zoekt bevestiging van het bericht bij de alarmcentrale van de Philips-brandweer en daarna (18.12 uur) bij de verkeerstoren.⁶

⁴ Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding 1996, p. 15; p. 28 en p. 39.

⁵ Idem, p. 39.

⁶ Idem, p. 16.

18.09 uur: 90%-knockdown: dus ten minste 25 minuten eerder redding mogelijk?

Uit de reconstructie van de inspectie bleek dat om 18.09 uur de 90%-knockdown werd bereikt. Dat betekent dat 90% van de romp vuurvrij was. Normaal gesproken kunnen overlevenden vanaf dat moment zelfstandig uit het toestel komen. Daarnaast wordt geconstateerd dat rond 18.10 uur de On Scene Commander de linkerachterdeur gedeeltelijk had kunnen openen.⁷ Op basis van deze twee zaken concludeert de Inspectie dat op dat moment met een reddingsactie had kunnen worden begonnen. Dat was ten minste 25 minuten eerder dan de werkelijke start van de reddingsactie.⁸

Verschillende personen die vanaf het eerste moment bij de hulpverlening betrokken waren, hebben gezegd dat het Inspectierapport een andere situatie lijkt te beschrijven dan de ramp die zijzelf hebben meegemaakt.⁹ De situatie was naar hun indruk langere tijd catastrofaal dan het Inspectierapport beschrijft. Uit verschillende uitspraken die onmiddellijk na, en ook enkele dagen na de brand zijn gedaan, komt eveneens het beeld naar voren dat zich een grote brand heeft voorgedaan die om 18.10 uur nog niet zo ver onder controle was dat de hulpverlening kon aanvangen. Toen de eerste civiele hulpverleners arriveerden, was de brand nog lang niet onder controle.

18.10 uur: een cruciaal rondje van de On Scene Commander

Om 18.10 uur wordt begonnen met de verdere blussing van de cockpit en de rechtervleugel. De On Scene Commander houdt een rondom verkenning. Volgens de On Scene Commander om te bezien of er toegang tot de cockpit en de romp is te verkrijgen. Hij controleert allereerst de toegang tot de cockpit links voor, dan de deur links achter, het laadluik en als laatste de deur rechts achter. Alle toegangen zijn gesloten en niet te openen. Hij constateert tijdens deze verkenning dat in de linker motor een metaalbrand is ontstaan.¹⁰ De On Scene Commander heeft achteraf verklaard dat de deuren – inclusief de linkerachterdeur – gesloten waren.

18.12 uur: dat lossen jullie zelf op?

Om 18.09 uur meldt de politie de alarmcentrale van de regionale brandweer dat een Herculestoestel is neergestort. De alarmcentrale van de regionale brandweer neemt eerst contact op met de alarmcentrale van de Philipsbrandweer, waarna om 18.12 uur contact is opgenomen met de verkeerstoren op Welschap.

⁷ Idem, p. 27.

⁸ Idem, p. 35.

⁹ Respondent.

¹⁰ Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding 1996, p. 40. (Dit gedeelte is in het Inspectierapport cursief gedrukt hetgeen betekent dat het gereconstrueerde tijden zijn, COT).

Regionale brandweer: "Is er iets gebeurd op Welschap?"

Toren: "Ja."

Regionale brandweer: "Dat lossen jullie zelf op?"

Toren: "Moment even." (de vliegbasisbrandweer wordt via de mobilfoon opgeroepen)

Toren: "IJsberg 1 (roepnaam voertuig vliegbasisbrandweer, COT); ik heb hier de brandweer, hebben jullie nog extra brandweertwagens nodig? Hebben jullie van de burgerbrandweer nog extra mensen nodig?"

IJsberg 1: "IJsberg 1, bericht ontvangen, is negatief."

Toren: "Negatief, bedankt in elk geval voor het aanbod."

Regionale brandweer: "Dag."¹¹

18.15 tot 18.25 uur: civiele brandweer onderweg; vliegbasisbrandweer aan het blussen.

Om 18.15 uur is er een tweede contact tussen de alarmcentrale van de vliegbasisbrandweer en de Regionale Alarmcentrale. "Er is juist een Hercules neergestort. Wij hebben assistentie van u nodig".¹² In het bericht wordt, ondanks de instructie voor de centralist van de vliegbasis brandweer, geen scenario aangegeven. De centralist alarmeert de post Woensel een schuim/poederwagen, een tankautospuiter en een hulpverleningsvoertuig. Daarbij handelt hij niet conform het voorbereide scenario.¹³ Om 18.25 uur wordt extra capaciteit opgeroepen.

De melding van de civiele hulpverleningsdiensten geschiedde "ongestructureerd en traag", doordat gebruik werd gemaakt van het algemene alarmnummer 06-11 in plaats van de voorgeprogrammeerde telefoontoetsen op de alarmcentrale van de vliegbasis brandweer.¹⁴

18.25 -18.31 uur; de civiele brandweer arriveert

Om 18.25 uur komen de eerste brandweereenheden op het rampterrein bij de greppel.¹⁵ De bevelvoerder ziet dat de On Scene Commander een schuiminzet op de cockpit uitvoert. Er is overleg tussen de On Scene Commander en de bevelvoerder van de eerste tankautospuiter, waarbij de On Scene Commander de bevelvoerder verzoekt hem water te leveren voor de crashtenders. De bevelvoerder besluit zijn hulpverleningsvoertuig terug te sturen naar de post Woensel en te ruilen voor een watertankunit.

¹¹ Idem, p. 16.

¹² Idem, p. 16.

¹³ Idem, p. 17.

¹⁴ Idem, p. 17 e.v.

¹⁵ Idem, p. 22 en p. 41.

Om 18.25 uur komt ook de mededeling van de Regionale Alarmcentrale voor alle wagens: “Betreft Hercules met vier inzittenden, mogelijk meer slachtoffers. De GGD is reeds gealarmeerd”.¹⁶ De bevelvoerder van de eerst aangekomen tank-autospuit stelt zich in verbinding met de On Scene Commander en doet vervolgens datgene wat de On Scene Commander hem verzocht. Om 18.31 uur arriveert de Officier van Dienst ter plaatse. Hij loopt naar de plaats ongeval.¹⁷

Omstreeks 18.38 uur; aanvang van de redding

Een reddingsoperatie lag, gezien het feit dat het hulpverleningsvoertuig (18.29 uur) werd terug gestuurd (om te ruilen voor een watertankunit), klaarblijkelijk niet voor de hand. Pas omstreeks 18.33 uur is het initiatief genomen om de cockpit te openen. Aangezien het hulpverleningsvoertuig net weg was, kan het hulpverleningsvoertuig niet onmiddellijk worden ingezet. Omstreeks 18.35 uur overleggen de On Scene Commander en de officier van dienst. Enkele minuten later – toen twee brandweerlieden binnen in het vliegtuig waren – werd duidelijk dat er vele personen in het vliegtuig lagen en begon de reddingsoperatie.¹⁸ De ramp bleek vanaf dat moment veel grootschaliger dan tot dan toe werd aangenomen. De Centrale Post Ambulancevervoer startte een verdere alarmering. Tot 19.09 arriveren nog elf extra ambulances. Voor de meeste inzittenden komt de hulp echter te laat. Om ongeveer 19.45 wordt het laatste slachtoffer uit het wrak gehaald. De vliegtuigramp kost aan 34 inzittenden het leven.

Nazorg en afloop

’s Avonds, om 22.30 uur, heeft op de vliegbasis een persconferentie plaats. Staatssecretaris van Defensie Gmelich Meijling kondigt aan dat er een onderzoek zal worden gedaan naar de ‘toedracht van de ramp’. Deze onderzoekscommissie zal bestaan uit leden van de Belgische en Nederlandse Luchtmacht.

Twee dagen na de ramp wordt een herdenkingsdienst gehouden voor de overlevenden en de nabestaanden van de slachtoffers.

Onmiddellijk nadat bekend is geworden dat het vliegtuigongeval zo veel levens heeft geëist, begint in de media aanvankelijk de speculatie over de mogelijke oorzaken van de ramp. Lag de oorzaak van de ramp bij de vogels die plotseling opvlogen? Waren de vogels de reden voor het maken van een vermoedelijke doorstart? Hadden de piloten fouten gemaakt? Was het vliegtuig niet goed onderhouden?

¹⁶ Idem, p. 41.

¹⁷ Idem, p. 22 e.v.

¹⁸ Idem, p. 23 e.v.

Maar de aandacht verschuift al snel van primaire oorzaken van het ongeval naar de alarmerings- en hulpverleningsfase. Het vermoeden bestaat dat er fouten zijn gemaakt door de dienstdoende functionarissen (van de verkeersleider tot de centralist en degene die zwermen vogels weg van het vliegtuig moet houden: de vogelman). Hoe is het mogelijk dat men niet wist dat er zo veel mensen aan boord zaten? De centrale vraag is of er meer mensen gered hadden kunnen worden indien de voorbereiding, alarmering en hulpverlening beter waren verlopen.

Intermezzo: De hulpverlenerramp

Welschen, toenmalig burgemeester van Eindhoven: "Over de aanleiding tot de ramp en de vliegtechnische aspecten wordt weinig gepubliceerd. De kernvraag in de onderzoeken richt zich op de vraag 'had de brandweer eerder met redden kunnen beginnen en zou het aantal slachtoffers dan kleiner zijn geweest?'". Daarmee, zo concluderen Jong en Johannink, komt deze ramp bekend te staan als de hulpverlenerramp.¹⁹

Na ongelukkige mediaberichtgeving naar aanleiding van uitspraken van de Eindhovense burgemeester besluit deze tot grote terughoudendheid in de externe communicatie. Er zullen enkel nog feitelijke mededelingen worden gedaan. Die zijn echter niet meteen voorhanden, wat door de pers wordt opgevat dat zij worden onthouden van noodzakelijke informatie. De gemeente wil onafhankelijk onderzoek laten doen, ondanks advies van de Inspectie Brandweer dat onderzoek niet noodzakelijk is. Toch wordt bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangedrongen op een evaluatie. Dat onderzoek vindt plaats.²⁰

Op 3 oktober 1996 worden drie rapporten openbaar gemaakt die trachten antwoord te geven op deze vragen; het onderzoek van de Belgisch-Nederlandse Commissie van Onderzoek; het onderzoek door de gemeente Eindhoven naar de wijze van alarmering en de hulpverlening door zowel de civiele als de militaire instanties; en een onafhankelijk onderzoek naar de gang van zaken op 15 juli van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Tegelijk met de presentatie van de drie voorlopige rapporten wordt bekend gemaakt dat drie functionarissen van de Koninklijke Luchtmacht uit hun functie zijn ontheven: de commandant van de vliegbasis, de verkeersleider en een officier van de vliegbasisbrandweer.

¹⁹ Jong en Johannink 2005, p. 179.

²⁰ Jong en Johannink 2005, p. 182. Doordat de overheid zelf het onderzoek uitvoert, wordt de onafhankelijkheid van het onderzoek door nabestaanden achteraf alsnog in twijfel getrokken.

Overzicht van gebeurtenissen

18.03 uur	Crash van het Herculestoestel
18.04 uur	De On Scene Commander activeert scenario 2
18.06 uur	De politie neemt contact op met verkeerstoren en stuurt eenheden & ambulances
18.09 uur	De politie neemt contact op met de alarmcentrale van de regionale brandweer
18.09 uur	Een 90%-knockdown (redding vanaf nu mogelijk volgens Inspectierapport, volgens sommige betrokkenen was de brand niet onder controle tot de eerste civiele hulpverleners arriveerden)
18.10 uur	De On Scene Commander controleert de toegangen van het vliegtuig, volgens hem waren deze niet te openen
18.12 uur	De regionale brandweer bevestigt het bericht over het ongeluk bij de Philipsbrandweer en verkeerstoren
18.12 uur	De regionale brandweer neemt contact op met de verkeerstoren, maar de (impliciet) aangeboden hulp wordt afgeslagen door de vliegbasisbrandweer
18.15 uur	De centralist van de vliegbasisbrandweer vraagt de regionale brandweer om hulp via algemeen alarmnummer, maar geeft geen scenario aan.
18.25 uur	De regionale brandweer komt aan op het rampterrein, maar heeft de verkeerde materialen bij zich.
18.29 uur	Hulpverleningsvoertuig van de regionale brandweer wordt teruggestuurd en geruild voor een watertankunit.
18.31 uur	De Officier van Dienst arriveert en loopt naar het ongeval.
18.33 uur	De cockpit van het vliegtuig wordt geopend
18.35 uur	De Officier van Dienst en de On Scene Commander overleggen
18.37 uur	Twee brandweerlieden gaan naar binnen in het vliegtuig en zien vele personen; de reddingsactie begint
18.43 uur	De Officier van Dienst neemt de leiding over van de On Scene Commander
19.09 uur	Tot deze tijd arriveerden nog elf extra ambulances
19.45 uur	Het laatste slachtoffer wordt uit het vliegtuig gehaald

7.3 Analyse

Na de Herculesramp zijn er vele onderzoeken gedaan die onder andere hebben gekeken naar de technische kant van de ramp en de oorzaken van de gebrekkige hulpverlening. Het laatste heeft ook het COT in het verleden onderzocht. Hieruit zijn een aantal oorzaken naar voren gekomen. Deze worden hieronder kort besproken.

7.3.1 VOORBEREIDING: PLANVORMING

In het rampenbestrijdingsplan Welschap uit 1995 (voor een beschrijving, zie kader onder reconstructie) zat een aantal onduidelijkheden met betrekking tot alarmering van het ongeval. Het rampenbestrijdingsplan is onder andere vaag over de coördinatie van de alarmering. Wanneer een calamiteit wordt waargenomen of ter ore komt bij een persoon die kennis heeft van het calamiteitenplan, dan moet dit volgens het plan gemeld worden aan de (centralist) van de alarmcentrale van de vliegbasis brandweer, de luchtverkeersbeveiliging en/of de manager van de terminal. De verkeersleider bekrachtigt het alarm vervolgens formeel. Deze functietaak komt echter niet voor in het overzicht van de verplichtingen van de verkeersleider. Bovendien is formeel de plaatsvervangend commandant van de vliegbasis verantwoordelijk voor het bepalen van het scenario en daarmee de alarmering. In spoedgevallen mag ook de commandant van de vliegbasis brandweer het scenario bepalen en de alarmering starten. Hierdoor zijn er potentieel veel verschillende personen verantwoordelijk voor de alarmering, wat mogelijk tot onduidelijkheden kan leiden.

Een ander zwak punt met betrekking tot alarmering betrof de procedures die gevolgd moeten worden. Na het bepalen van het scenario en het opstarten van de alarmering moet volgens het plan een groot aantal instanties worden geïnformeerd over onder andere het type vliegtuig, de plaats van het ongeval en het aantal inzittenden. In het rampenbestrijdingsplan is onduidelijk wie welke gegevens moet melden aan deze instanties. Met name de procedure voor het vragen van civiele hulp, zoals is vastgesteld in scenario 2 en 3, waren onduidelijk voor de betrokkenen. De centralist van de vliegbasis was niet op de hoogte van de speciale voorgeprogrammeerde telefoonlijn met deze hulpdiensten, maar gebruikte het algemene alarmnummer. Hierdoor kwam de regionale brandweer vertraagd op gang.

Een laatste onduidelijkheid betreft de verhouding tussen blussen van het vliegtuig en redden van slachtoffers. De ICAO-richtlijnen voor de bestrijding van luchtvaartongevallen zijn gericht op het vuurvrij krijgen van het vliegtuig binnen een aantal minuten. Dit stelt slachtoffers in staat om zelf uit het vliegtuig te komen. Onduidelijk is wat er dient te gebeuren wanneer slachtoffers zichzelf niet kunnen redden. Ook wordt alleen rekening gehouden met een standaard kerosinebrand aan de oppervlakte van het vliegtuig, terwijl de brand ook op andere plaatsen zou kunnen ontstaan. De beschikbare middelen voor branden die niet aan de oppervlakte van een vliegtuig plaatsvinden zijn onvoldoende. De brandweer kan zich in dat geval enkel richten op blussen en heeft waarschijnlijk onvoldoende tijd voor het redden van slachtoffers²¹ (Raad van Transportveiligheid, 2002).

21 Raad voor de Transportveiligheid, Hercules Ramp Eindhoven, Den Haag, december 2002.

7.3.2 MAAR OOK: MEER DAN PLANVORMING

De fouten die zijn gemaakt tijdens de Herculesramp zijn volgens het onderzoek van het COT vooral te wijten aan een gebrek aan goede voorbereiding. Er waren wel scenario's en procedures opgesteld, maar deze waren niet goed doordacht en geoefend met de betrokken instanties. Voor een goede voorbereiding moeten er niet alleen plannen zijn, de betrokken moeten voldoende zijn opgeleid, er moet relevant worden geoefend en de betrokken instanties moeten voldoende op de hoogte zijn van de plannen en mogelijkheden.

Rampoefeningen: gebrek aan samenhang

Naast de theoretische onduidelijkheden in het rampenplan, is het plan ook niet (goed) geoefend. Terwijl met goede rampoefeningen eventuele onduidelijkheden en zwakke plekken in het plan opgespoord kunnen worden en verbeterd.

Op vliegbasis Welschap werden voorafgaand aan de ramp regelmatig oefeningen gehouden. Daarbij werden echter enkel delen van een scenario geoefend. Zo werd het personeel van de vliegbasis minstens twee keer per jaar getraind in vliegtuigbrandbestrijding. Tijdens die oefening werd het brandweerpersoneel onder toezicht van instructeurs getraind op het bestrijden van daadwerkelijke branden.²² Ook is een enkele keer een reddingsoefening gehouden. Bij deze oefeningen werd echter nooit een volledige ramp doorgespeeld van alarmering, blussen, redden van slachtoffers tot nazorg. Slechts onderdelen van het rampenbestrijdingsplan kwamen aan de orde.

Tijdens de Herculesramp wreekte dit gebrek aan oefening van een gehele ramp zich onder andere bij de reddingsactie van slachtoffers. Doordat de combinatie van blussen en redden nooit was geoefend, had de vliegbasis brandweer onvoldoende ervaring met deze situatie. Daardoor werd de afweging tussen langer en grondiger blussen en het aanvangen van een reddingsactie met de daarmee samenhangende risico's bemoeilijkt.

Rampoefeningen: gebrek aan samenwerking

Tijdens de oefeningen stond de samenwerking tussen militaire en civiele diensten op een tweede plan. Voor de Herculesramp was bijna nooit een gezamenlijke oefening van civiele en militaire diensten op vliegbasis gehouden. In mei en juni 1996 vonden wel gezamenlijke oefeningen plaats, maar daar was alleen de civiele brandweer bij betrokken. Bij deze rampoefeningen werd voornamelijk het terrein verkend door de civiele brandweer. De samenwerking tussen de verschillende

22. Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding 1996, p.13; Concept-verslag 'Algemeen Overleg Vliegkamp Vliegbasis Eindhoven' (Algemeen Overleg) 17 oktober 1996, p. 20-25.

instanties kwam niet aan bod. Daarnaast vond op 15 april 1996 een groot-schaligere oefening plaats met 20-30 gefingeerde slachtoffers. Bij een dergelijke ramp moet volgens het rampenbestrijdingsplan scenario 3 worden ingeschakeld, waarbij de civiele instanties en organisaties de verantwoordelijkheden overnemen. De civiele hulpverleningsdiensten deden echter niet mee aan de actie. Ook waren de commandant en plaatsvervangend commandant niet aanwezig of op de hoogte van de oefening. De rampoefening had dus geen enkele relatie met het rampenbestrijdingsplan.

Rampoefeningen: gebrek aan praktijkervaring

Op vliegbasis Welschap waren voor de Herculesramp twee Hercules C130-vliegtuigen gestationeerd. Toch werd een vliegtuigincident met de Hercules nooit geoefend, ondanks verzoeken van de commandant brandweer van de vliegbasis.

Een verklaring voor de gebrekkige praktijk van de rampoefeningen ligt in het feit dat de werkdruk op de vliegbasis erg hoog was. Twee factoren droegen hieraan bij. De burgerluchtvaart op de vliegbasis was in die tijd met 10% gegroeid in 10 jaar. Daarnaast maakten de oude vliegtuigen plaats voor grotere toestellen. De invoering van nieuwe werkwijzen en een nieuwe infrastructuur leidden daarmee tot een grote werkdruk. Een groot deel van de activiteiten moest buiten de normale werktijden verricht worden, zo ook de rampoefeningen.

Geen lerende organisatie

De gehouden oefeningen op vliegbasis Welschap hebben niet geleid tot leermomenten voor de betrokken partijen. Er zijn ook geen evaluaties gevonden van de oefeningen die hebben plaatsgevonden.²³

Daarnaast was er een gebrek aan relevante opleiding. Het opleidingsniveau van de meeste brandweerlieden van de vliegbasis onvoldoende. En de centralist van de vliegbasis had geen centralistenopleiding gevolgd.

7.3.3 INFORMATIE EN COMMUNICATIE

Met betrekking tot de communicatie zijn er een aantal fouten geconstateerd in het COT-onderzoek. Deze hebben betrekking op zowel de fysieke communicatie-apparatuur, als de communicatie tussen personen en diensten.

Storingen in de communicatieapparatuur

Tijdens de ramp verliep de communicatie tussen de verschillende hulpdiensten niet geheel vlekkeloos, omdat de apparatuur niet altijd goed functioneerde.

²³ Inspectie Brandweerzorg en Rampenbestrijding 1996, p.13.

Telefonische boodschappen moesten vaak herhaald worden doordat er storingen op de lijn waren. Daarnaast moesten de vliegbasisbrandweer en de civiele brandweer op verschillende frequenties met elkaar communiceren. Gebrekkige communicatie is overigens een terugkerend euvel in crisisbeheersing. Hiertoe is het landelijke communicatienetwerk voor hulpverleningsdiensten C-2000 ontwikkeld. Tijdens verschillende incidenten (Poldercrash, Koninginnedag en Hoek van Holland) blijven echter klachten bestaan over de onderlinge communicatie, zelfs met dit nieuwe systeem. Dagblad Trouw kopt op 26 september 2009 vernietigend: “Communicatiesysteem C2000 faalt bij ramp”.

Het Rijk stelt daarop in 2009 een Expertgroep samen die met gebruikers en de leverancier gebreken in kaart moet brengen. De Expertgroep concludeert dat een netwerk met volledig (lees: 100%) bereik en betrouwbaarheid niet is te realiseren. Dat is zowel technisch als financieel vrijwel onhaalbaar. Zij stelt bovendien dat voor de geconstateerde dekkingsproblemen van het netwerk onvoldoende middelen beschikbaar zijn gesteld.²⁴

Gebrek aan effectieve communicatie tussen hulpdiensten

Niet alleen de communicatieapparatuur liet het afweten, ook ontbrak het aan effectieve communicatie tussen de verschillende militaire en civiele hulpdiensten. Het COT-onderzoek constateerde een aantal communicatiefouten met betrekking tot het doorgeven van informatie aan de hulpdiensten. Zo werd het feit dat de Hercules een veel groter aantal personen aan boord had dan in eerste instantie werd geschat niet goed doorgegeven. De verkeersleider en zijn assistent waren als enige op de hoogte van het feit dat er meer dan vier personen in het vliegtuig aanwezig waren. De verkeersleider claimt deze informatie doorgegeven te hebben aan de centralist van de vliegbasis, maar de centralist ontkent dit.²⁵

De informatie over het grotere aantal passagiers kwam vervolgens ook niet aan bij de aanwezigen op het rampterrein. Zij waren zich lange tijd niet bewust waren van het aantal passagiers in de Hercules. Analyses van de gesprekken tussen de verkeersleider en de hulpdiensten laten zien dat dit gebrek aan informatie twee oorzaken kent. Aan de ene kant communiceerde de verkeersleider zijn boodschap onduidelijk. Hierdoor ontstonden kleine misverstanden die cruciaal waren bij de reddingsactie. Zo antwoordde de verkeersleider op een vraag van de On Scene Commander over het aantal personen aan boord: ‘niet precies bekend’. De On

²⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2009.

²⁵ Mogelijk heeft de centralist van de vliegbasis een black-out gehad, waardoor deze zich sommige informatie en handelingen niet meer kan herinneren. De centralist heeft namelijk groot opgeschaald. Hij verzocht om zo veel mogelijk ambulances en heeft verschillende ziekenhuizen voorwaarschuwingen gegeven dat er slachtoffers op komst waren. Dergelijke grootschalige maatregelen zijn niet gebruikelijk bij maximaal vier slachtoffers. Deze handelingen suggereren daarom dat de centralist op de hoogte was van het grote aantal passagiers.

Scene Commander dacht hieruit op te maken dat er van het aantal personen niets bekend was. Aan de andere kant is het gebrek aan informatie over het aantal passagiers te wijten aan de hulpdiensten. De vliegbasisbrandweer, de civiele brandweer, het militaire en civiele ambulancepersoneel, de marechaussee en de politie horen in een dergelijke situatie aan de centrale te vragen naar het aantal mogelijke slachtoffers. Dit maakt onderdeel uit van de standaardprocedure. Aan de hand van die informatie wordt namelijk bepaald hoeveel ambulances en brandweerpersoneel worden ingezet en welk scenario wordt gevolgd. Tijdens de ramp is deze procedure niet gevolgd, geen van de hulpdiensten heeft naar het aantal slachtoffers geïnformeerd.

Een laatste communicatiefout betrof de manier waarop de regionale brandweer hulp aanbood aan de vliegbasisbrandweer. Door de civiele brandweer is passief gecommuniceerd: ‘Dat lossen jullie zelf op?’ Deze boodschap suggereert dat de vliegbasisbrandweer geen hulp nodig heeft, terwijl deze hulp wel verplicht is volgens het rampenbestrijdingsplan. Deze passieve communicatie vloeit voort uit de verschillen tussen de militaire en civiele hulpdiensten. Hier wordt in de volgende paragraaf verder op in gegaan.

7.3.4 SAMENWERKING EN COÖRDINATIE

Moeizame civiel-militaire betrekkingen

De falende rampvoorbereiding en de ineffectieve communicatie tijdens de Herculesramp waren niet de enige gemaakte fouten. Ook de samenwerking tussen de militaire en civiele hulpdiensten verliep niet vlekkeloos. Al voor de Herculesramp was de samenwerking slecht. Er is weinig contact geweest tussen de militaire en civiele autoriteiten. De vliegbasisbrandweer heeft de civiele hulporganisaties niet betrokken bij rampoefeningen. Aan de andere kant hebben de civiele autoriteiten ook nauwelijks actie ondernomen om de samenwerking met de vliegbasisbrandweer te verbeteren.

Intermezzo: Strijd om het rampeigenaarschap

Vlak na de ramp spreekt de burgemeester van Eindhoven met de Chef van de Luchtmachtstaf. Duidelijk wordt dat Defensie de crash van de Hercules als hun ramp beschouwen. Het is immers een militair vliegveld, een militair toestel en hun eigen, militair personeel. De minister en staatssecretaris van Defensie zijn verantwoordelijk.²⁶ De burgemeester is een andere mening toegedaan. Hij stelt (en geeft als tip aan collega-bestuurders), bij rampen en crisis is de burgemeester verantwoordelijk.

Tijdens de Herculesramp verliep de samenwerking moeizaam. Een cruciaal punt in de samenwerking van de diverse hulpdiensten is de afstand tussen de militaire

²⁶ Jong en Johannink 2005, p. 180.

en civiele organisatie. De militaire en civiele diensten beschouwen zichzelf als organisaties die onafhankelijk van elkaar opereren. Zowel de vliegbasis brandweer als de civiele brandweer verwachtte dat de eerstgenoemde de ramp zelf kon afhandelen, zonder hulp van buitenaf. Dit kwam ook tot uiting in de communicatie tussen de hulpdiensten. De civiele brandweer bood hulp aan bij de verkeers-toren met de woorden: 'dat lossen jullie zelf op?' Deze zin geeft aan dat er een grote mate van afstand lijkt te bestaan tussen de civiele en militaire organisatie, waarbij de civiele hulpdiensten een passieve houding aannemen.

Deze houding gaat echter uitdrukkelijk in tegen het scenario van rampbestrijding op het vliegveld bij rampen met meer dan twee slachtoffers. Daarbij hoort de civiele brandweer meteen uit te rukken en wordt de leiding van de vliegbasis-brandweer door de civiele organisatie overgenomen. De vliegbasisbrandweer is namelijk in principe alleen gericht op brandbestrijding en niet op het redden van slachtoffers. Het doel van de militaire brandweer volgens het rampenbestrijdings-plan bij een vliegtuigbrand is het zo snel mogelijk bewerkstelligen van een knockdown van de brand. Voor een reddingsactie heeft de vliegbasisbrandweer onvoldoende capaciteit en het materieel is daarvoor slechts in beperkte mate te gebruiken. Bij een vliegramp met meerdere slachtoffers is het daarom noodzakelijk dat de civiele brandweer bijstaat.

Nadelen van de strikte bevelstructuur

Op het rampterrein zelf werden fouten gemaakt in de coördinatie van de ramp. Nadat de regionale brandweer om 18.25 uur op het rampterrein aankwam duurde het meer dan 10 minuten werd begonnen met het redden van slachtoffers. Onduidelijk blijft waarom de civiele brandweer de regie niet eerder overnam, zoals ligt besloten in het reddingsplan. Een verklaring wordt geboden door het COT-onderzoek. Vaak definieert de eerst aangekomen ploeg de situatie, waarna deze ploeg de verdere koers uitstippelt. Een koerswijziging wordt meestal pas na een verandering in bevelsstructuur ingezet (bijvoorbeeld van bevelvoerder naar officier), omdat er dan een kans is om de situatie te herdefiniëren. De strikt hiërarchische organisatie leidt ertoe dat ondergeschikten geen initiatief nemen om de koers te veranderen, ook al zijn er aanwijzingen dat er beter een andere strategie gevolgd kan worden. Zo ook bij de Herculesramp. Tijdens de ramp bleef de On Scene Commander gedurende lange tijd het bevel voeren. Ook nadat de regionale brandweer was gearriveerd. De On Scene Commander had als voor-naamste doel om het vliegtuig te blussen in plaats van het redden van mogelijke passagiers. Deze strategie werd niet gewijzigd totdat de civiele brandweer het bevel overnam.

7.3.5 EVALUATIES

Na crisis en rampen volgt onderzoek, een terugkerend ritueel. Dat onderzoek kan meerdere doelen dienen, zoals reconstrueren van wat er is gebeurd (en wat fout ging), het daaruit destilleren van lessen of als middel om verantwoording af te leggen. Naar aanleiding van de Herculesramp volgden meer dan twintig onderzoeksrapporten! De Werkgroep Herculesramp die in opdracht van de overheid onderzoek verricht stelt dan ook terecht: “Twintig rapporten en dan nog niet alles boven tafel? Zijn er nu nog vragen open?”²⁷ Het antwoord op die vraag is enigszins ironisch de aanleiding voor een nieuw onderzoek. Blijvende onduidelijkheden, zo stelt de Werkgroep, zijn zowel onwenselijk in het belang van de getroffen en als in het belang van het openbaar bestuur. Om een einde te maken aan voortslepende onduidelijkheden besluit de Tweede Kamer tot instelling van de Werkgroep. Zij krijgt de opdracht onder meer te inventariseren:

- welke vragen over de ramp, hulpverlening en de verdere afwikkeling er nog bestaan die niet reeds zijn beantwoord in verrichtte onderzoeken.
- of er vermeende leemtes in de verrichtte onderzoeken zijn die dermate relevant zijn dat daarin mogelijk alsnog zou moeten en kunnen worden voorzien.
- welke lessen zijn getrokken uit deze ramp en tot welke maatregelen dat heeft geleid.²⁸

De Werkgroep komt met een reeks van conclusies over tekortkomingen, lacunes en onduidelijkheden. Een niet uitputtend overzicht van conclusies:

- Onbevredigend is waarom van de betrokkenen, overlevenden, nabestaanden, hulpverleners en getuigen niet allen zijn gehoord ten aanzien van de toedracht van de ramp.
- De werkgroep constateert dat het horen van alle betrokkenen enkele vaagheden, op grond waarvan vragen zijn gesteld, en leemtes had kunnen oplossen dan wel kunnen voorkomen.
- Er is geen bevredigend antwoord op de vraag waarom er niet eerder is begonnen met het redden van de inzittenden. Onduidelijk blijft wanneer de 90% knockdown precies bereikt is en welke inspanning nodig was om deze in stand te houden.
- Over het brandverloop blijven tegenstrijdige inzichten bestaan.
- Hoewel tot nu toe werd aangenomen dat de loadmaster zich in de cockpit bevond ten tijde van de landing, duiden de antwoorden van de Belgische

²⁷ TK 24814, Vergaderjaar 1999-2000, *Vliegramp Eindhoven. Rapport van de Werkgroep Herculesramp*, 22 juni 2000, p. 9.

²⁸ TK 24814, Vergaderjaar 1999-2000, *Vliegramp Eindhoven. Rapport van de Werkgroep Herculesramp*, 22 juni 2000, p. 10.

autoriteiten erop dat hij zich op dat moment ook elders in het ramptoestel zou kunnen hebben bevonden.

- De precieze acties van de civiele brandweer na aankomst op het rampenterrein blijven onduidelijk, door tegenstrijdige verklaringen.
- Geconstateerd moet worden dat een aantal communicatiestoornissen onvermijdelijk waren door structureel onvoldoende afstemming en organisatie.
- De werkgroep constateert dat niet duidelijk is waarom sommige nabestaanden pas tijdens de herdenkingsdienst op de hoogte werden gebracht van het wel of niet overlijden van hun naaste.
- De werkgroep constateert dat er ten tijde van de ramp met de Hercules CH-06 slechts een summier plan lag ten aanzien van de opvang en de nazorg van relaties en nabestaanden. De verantwoordelijkheid voor een dergelijk plan ligt bij de lokale overheid.
- Omdat de inschatting van de omvang van de ramp aanvankelijk volledig onvoldoende was is de medische hulpverlening te laat en gebrekkig op gang gekomen. Vervolgens is niet helder hoe de medische hulpverlening na de ramp verder is gegaan, omdat verklaringen hierover tegenstrijdig blijven.
- Onduidelijk blijft hoeveel mensen toen nog levend uit het vliegtuig zijn gehaald; de verklaringen hierover zijn niet eensluidend.
- De gevolgde zorgvuldige formele identificatieprocedures hebben vragen opgeroepen bij de nabestaanden. Kennelijk is het belang van het volgen van deze zorgvuldige formele procedures onvoldoende gecommuniceerd.
- De werkgroep is van oordeel dat de hoeveelheid rapporten en het gebrek aan integraliteit de waarheidsvinding in de weg staat.
- Voor de beoordeling van de gang van zaken is openbaarheid een vereiste. Niet alle onderliggende stukken zijn openbaar gemaakt. De werkgroep is van oordeel dat ook andere vertrouwelijke onderliggende stukken openbaar gemaakt zouden moeten worden.
- De werkgroep constateert dat de rol van de staatssecretaris van Defensie op de dag van de ramp vragen openlaat. De werkgroep constateert dat de burgemeester van Eindhoven voorbarig in het openbaar conclusies heeft geformuleerd over het verloop van de ramp. Het is de werkgroep onduidelijk op grond van welke inzichten de burgemeester meende deze uitspraken te kunnen doen.²⁹

7.3.6 WAARHEIDSVINDING, DUIDING EN REGIE

In 2009, dertien jaar na dato, verschijnt het onderzoek 'Vergeten ramp'. In het boek dat is gebaseerd op dossieronderzoek en gesprekken met nabestaanden,

²⁹ TK 24814, Vergaderjaar 1999-2000, *Vliegcramp Eindhoven. Rapport van de Werkgroep Herculesramp*, 22 juni 2000, p.13-15.

worden nieuwe feiten gepresenteerd die voor de nabestaanden aanleiding zijn bij het ministerie van Defensie op hernieuwd onderzoek aan te dringen.³⁰ De Herculesramp is daarmee een tragisch voorbeeld van herhaalde pogingen op waarheidsvinding. Een waarheid die waarschijnlijk nooit te vinden en te kennen is, vanwege de complexiteit van de ramp zelf, beschikbare onderzoeksgegevens of opdrachtformulering van evaluatieonderzoek. Zeker voor nabestaanden, die willen begrijpen wat er *echt* is gebeurd, vormt dat een hard gelag. Overigens zij opgemerkt dat sindsdien veel geleerd is. Gemeenten en andere organisaties hebben geen belang bij blijvend rondzingende geruchten en blijvende onduidelijkheden. Een illustratief voorbeeld is het oogmerk waarmee het College van B&W de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid feitenonderzoek laat uitvoeren na de aanslag op Koninginnedag 2009. Het onderzoek moet tot resultaten leiden waarbij de feiten niet meer ter discussie staan.³¹ Dergelijke regie op onderzoek en opdrachtformulering is na rampen en crises essentieel, zeker indien gereede twijfels bestaan over aanleiding en oorzaken van rampen. Ook kan onderzoek, evenals officiële communicatie-uitingen van bestuurders, duiding geven aan rampen en crises en deze in context plaatsen. Dat is tegenwoordig, meer dan vroeger, essentieel.

7.3.7 MEERDERE RAMPEN: DE RAMP NA DE RAMP

De zoektocht naar waarheidsvinding door nabestaanden wijst overigens nog op een ander aspect van crisisbeheersing, namelijk omgang met de situatie na de ramp. Ook wel de ramp na de ramp geheten.³² Crisis kortom, zijn niet beëindigd zodra de laatste evaluatie is verschenen, na een herdenkingsdienst of nadat de media er niet meer over berichten. Crisis duren voort, dagen, maanden, jaren, voor direct betrokkenen zelfs voor de rest van hun leven. Daarvan dienen bestuurders zich terdege bewust van te zijn.

7.3.8 BELANGENGROEPEN

In de nafase van rampen en crisis ontstaan tegenwoordig, vaak meerdere, verenigingen en stichtingen die de belangen van gedupeerden en nabestaanden behartigen. Slachtoffers vinden bij dergelijke stichtingen steun en hulp (lotgenotencontact). Ook dienen dergelijke stichtingen als economisch of juridisch belangenbehartiger.³³ Dergelijke stichtingen dragen meestal de naam van de ramp naar aanleiding waarvan zij worden opgericht,³⁴ zo ook de Stichting Hercules-

30 <http://nos.nl/artikel/49931-nieuwe-feiten-over-de-herculesramp.html>

31 IOOV, *Koninginnedag 2009 Apeldoorn*, Den Haag, 2009.

32 De ramp na de ramp, zo schrijven Bezuyen, Van Duin en Overdijk, is vaak zelfs lastiger en ingrijpender dan de ramp zelf. (Bezuyen, Van Duin en Overdijk 2001).

33 Zannoni 2010, p. 67.

34 Bezuyen, Van Duin en Overdijk 2001, p. 81.

ramp 1996. In een persbericht (zie intermezzo) presenteert de stichting zich aan de buitenwereld.

*Intermezzo: Stichting Herculesramp 1996*³⁵

“Betrokkenen van de vliegtuigramp op vliegveld Eindhoven, 15 juli jl., hebben ‘Stichting Herculesramp 1996’ (* 1) opgericht. De stichting is het resultaat van vele verzoeken van nabestaanden en overlevenden zich te verenigen om samen het verlies van 34, meest jonge musici uit het Fanfarekorps der Koninklijke Landmacht 1996, alsmede het leed van 7 zwaar gewonden te dragen.

De stichting wil zich gaan inzetten voor alle betrokken bij de Herculesramp middels het behartigen van belangen, het bevorderen van saamhorigheid en het in stand houden van de herinneringen aan het Fanfarekorps der Koninklijke Landmacht 1996. Het organiseren van ontmoetingsdagen, familiedagen en themabijeenkomsten zijn hier voorbeelden van. In samenwerking met andere organisaties wil de stichting haar medewerking verlenen aan concerten en herdenkingen.

Het bestuur (* 3) is van mening dat de Herculesramp kritisch moet worden onderzocht zodat er een zo waarheidsgetrouw mogelijk rapport komt, waaruit lessen getrokken kunnen worden, waardoor de kans op zo’n tragische ramp in de toekomst verkleind wordt en het omgaan met getroffen en verbeterd kan worden. Vandaar dat het bestuur zich ten doel heeft gesteld de veiligheid van het militair luchtvervoer voor personen te willen bevorderen.”

De overheid zal niet voorbij kunnen gaan aan de gevoelens, wensen en eisen van dergelijke belangengroepen. Het kan zaak zijn hen nadrukkelijk te informeren en consulteren in de besluitvorming in de nasleep van crises.

7.4 Tot slot

De Herculesramp is, na de Bijlmerramp in 1992 waarbij drieënveertig dodelijke slachtoffers vallen, de grootste vliegramp in Nederland na 1945.³⁶ Opmerkelijk vindt hetzelfde jaar een tweede vliegtuigongeval plaats, de Dakotaramp, waarbij tweeëndertig mensen het leven laten. Deze rampen kenmerken zich, naast het voor Nederlandse begrippen aanzienlijke aantal slachtoffers, door een lange nasleep. De beheersing van de gevolgen van de ramp slokt al snel alle energie op van betrokken overheidsorganisaties. Ook valt op dat simpele ‘rampverklaringen’ niet voorhanden zijn. Dat rampen oorzaken op meerdere niveaus (menselijk, organisatie, systeem) kennen, zoals het geval is bij de Herculesramp, is geen gemakkelijke waarheid. Temeer daar dat impliceert dat er niet een rampverantwoordelijke is, maar dat meerdere partijen verantwoordelijkheid dragen.

35 Persbericht nr. 001, Stichting Herculesramp 1996: <http://www.beeldnet.nl/herculesramp/pers970001.html>

36 Andere vliegrampen vonden plaats in 1947 (vliegveld Schiphol, 23 doden) en 1954 (Bergen, 21 doden).

8 Dakotaramp 1996

E. van Dijkman

Op 25 september 1996 verongelukt een C-47A Dakota van de Dutch Dakota Association in de zee ten noordoosten van Den Helder. Hierbij komen 32 inzittenden om het leven. Naast de 6-koppige bemanning betreft dit 23 medewerkers van de provincie Noord-Holland, dienst Wegen, Verkeer en Vervoer en 3 medewerkers van Ballast-Nedam.

In dit hoofdstuk beschrijven wij de omstandigheden van het ongeval en de reactie van de hulpverleningsdiensten daarop alsmede de wijze waarop de nazorg is ingericht. Per paragraaf geven wij een korte reconstructie van de gebeurtenissen gevolgd door een analyse. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies die uit deze ramp te trekken zijn.

8.1 Het ongeval

De Dakota wordt door de Dutch Dakota Association (hierna: DDA) ingezet voor pleziervluchten. Het toestel is gebouwd in 1943 en afgeleverd aan de Amerikaanse strijdkrachten op 18 november 1943 als C-47A-70-DL met registratie 42-100646. Na een carrière in de Tweede Wereldoorlog, wordt het toestel op 16 april 1946 in opslag gezet op het Duitse vliegveld Oberpfaffenhofen en te koop aangeboden. Finland schaft het toestel op 12 juni 1946 aan, aanvankelijk om met registratie OH-LCB voor Finnair vluchten uit te voeren maar vanaf juli 1963 als transporttoestel voor de Finse luchtmacht met registratie DO-7. De Dakota is gebruikt in de film ‘A bridge too far’ waartoe tijdelijk weer Tweede Wereldoorlog kleuren worden aangebracht in september 1976. De C-47A wordt door de Finnen op 9 juni 1980 buiten dienst gesteld en in opslag gezet op het vliegveld van Utti. Op 29 september 1983 wordt een ferryvlucht uitgevoerd van Utti naar Helsinki en op 6 december 1983 wordt het toestel verkocht aan de Dutch Dakota Association B.V. De civiele registratie PH-DDA wordt op 10 januari 1984 toegekend door de Rijksluchtvaartdienst en de Dakota wordt op 14 april 1984 afgeleverd.¹ Op het moment van de crash is het toestel 53 jaar oud.

De Dakota vliegt onder de restrictie dat het geen commerciële lijnvluchten mag uitvoeren. Dat betekent dat de eisen aan de bemanning hetzelfde zijn als in de kleine luchtvaart. Dat verschil ten opzichte van reguliere passagiersvluchten zit met name in een minder aantal vliegunten die jaarlijks minimaal gevlogen moet

¹ Gradidge 2006.

worden en de frequentie en soort bekwaamheidstesten voor de piloten en de maatschappij. De Rijksluchtvaartdienst maakt in 1992 enkele aanvullende afspraken met de DDA gezien het gebruik voor rondvluchten met meerdere passagiers. Dat leidt niet tot een formele verplichting om aan andere regels te voldoen dan die voor de lichte luchtvaart gelden. Het toestel is omgebouwd tot civiele DC-3C specificaties maar heeft bijvoorbeeld geen reddingsvesten, noodinstructies of Flight Data recorder ('zwarte doos') aan boord omdat het niet aan de eisen voor commerciële passagiersvluchten hoeft te voldoen.

8.2.1 BESCHRIJVING

Op 25 september vertrekt de C-47A (hierna: het toestel) richting Texel voor een pleziervlucht met aan boord twee piloten, twee cabine personeelsleden, twee technische medewerkers en 26 passagiers. Het toestel landt om 12.54 op Texel, de passagiers vertrekken voor een fietstocht en de bemanning gebruikt een warme lunch. Het toestel vertrekt vervolgens weer om 16.28 in heig weer met een zicht van 3 tot 4 kilometer. Eén getuige verklaart een steekvlam uit de linkermotor te hebben zien komen. Om ongeveer 16.33 meldt de piloot van het toestel dat er een probleem is met de linkermotor. Naar later blijkt heeft een probleem met een lager van de zuigerstang het stoppen van de motor veroorzaakt, de oorzaak van dat probleem is niet 100% vast te stellen. De standaardprocedure is dan om deze kapotte motor uit te schakelen en de propellers in vaanstand te zetten om te voorkomen dat ze blijven draaien en zodoende veel luchtweerstand veroorzaken. De piloten proberen vanaf 16.34 meerdere malen om de propeller van de linker motor in vaanstand te krijgen. Door een storing in het vaanstandsysteem lukt het niet om die vaanstand te behouden. Het toestel vliegt dan op één motor met de propellers niet geheel in vaanstand hetgeen luchtweerstand veroorzaakt. Gecontroleerde besturing van het toestel met één motor is alleen mogelijk indien de propeller in vaanstand blijft staan en er genoeg vermogen geleverd wordt door de nog werkende motor in relatie tot het totale gewicht van toestel en passagiers. De PH-DDA heeft die dag een startgewicht dat – zo blijkt later – net boven het maximum zit. Door de combinatie van deze omstandigheden kan de vliegsnelheid en vlieghoogte niet worden gehandhaafd en kan het vaste land niet worden gehaald.²

De luchtverkeersleiding van vliegveld Texel ontvangt de melding van de motorstoring en adviseert de piloten om contact te zoeken met Marinevliegkamp De Kooy (hierna: De Kooy), een militair vliegveld vlakbij Den Helder waar ook veel helikopters voor de offshore gestationeerd zijn. Om 16.34:33 verschijnt het toestel op de secundaire radar van De Kooy. Het vliegt op een hoogte van 800 voet

² Netherlands Aviation Safety Board 1997, p. 45.

(ongeveer 240 meter) richting het zuid-zuidoosten langzaam draaiend naar het zuiden. Het eerste contact met de luchtverkeersleiding van De Kooy vindt plaats om 16.35:32. De piloten geven een vlieghoogte door van 600 voet (ongeveer 180 meter) en ze verzoeken een noodlanding op De Kooy. Even later, 16.35:45, melden de piloten wat hun transponder code is en dat ze de linkermotor in vaanstand hebben gezet. Het toestel bevindt zich dan 11 nautical miles (ongeveer 18 kilometer) ten noordoosten van De Kooy. De vliegkoers is inmiddels bijna oost en de hoogte 700 voet. De piloten melden geen PAN PAN of MAYDAY MAYDAY³ noodgeval in hun communicatie.

Om 16.35:22 geeft de verkeersleiding van De Kooy de startbaan door die ze kunnen gebruiken (runway 22), alsmede de luchtdruk. Ook verzoekt de verkeersleiding om te schakelen naar een andere transponder. Na een herhaald verzoek van de verkeersleiding om te schakelen naar deze code en twee vragen ter verduidelijking van de piloten, is de code ingeschakeld en vragen de piloten om 16.36:52 om een aanvliegkoers richting het vliegveld. Deze koers, 240° in zuidwestelijke richting, wordt doorgegeven aan het toestel om 16.37:12 en door de piloten bevestigd om 16.37:16. Tussen 16.37:27 en 16.38:19 probeert de verkeersleiding van De Kooy vijf keer contact te leggen met het toestel om koers en positie te bevestigen. Om 16.37:47 verdwijnt het toestel van de radar van De Kooy. Op dat moment is de vlieghoogte 500 voet (ongeveer 150 meter) en de koers 225°(zuidwestelijk). De verkeersleiding van De Kooy verzoekt om 16.38:27 een in de buurt vliegende helikopter van KLM ERA om op de laatst bekende positie te gaan kijken. Deze helikopter meldt om 16.45:53 het wrak van het toestel te zien.⁴ Het ligt op de ondergelopen zandbank Lutjeswaard en aangezien de diepte daar 1,50 meter is, is het toestel niet geheel onder water. Er is geen brand.

8.2.2 ANALYSE

In de analyse over het ongeval gaan we vooral in op de lessen die daaruit getrokken zijn of zouden kunnen worden.

Verantwoord vliegen met oude passagierstoestellen

Hoewel menselijke factoren van invloed kunnen zijn geweest op dit ongeval is de conclusie dat het primair een combinatie van de motoruitval en falende vaanstand betrof.⁵ De staat van onderhoud van het toestel was goed en de piloten hadden

3 Een PAN PAN melding wordt gedaan indien de situatie aan boord nog onder controle is, zoals een voorzorgslanding, en een MAYDAY MAYDAY melding wordt gebruikt om een acuut en oncontroleerbaar probleem aan te duiden waarbij direct of indirect veiligheidsgevaar aanwezig is – een aanstaand neerstorten bijvoorbeeld.

4 Netherlands Aviation Safety Board 1997, appendix 3. Zie ook: http://aviation-safety.net/investigation/cvr/transcripts/atc_phdda.php.

5 Netherlands Aviation Safety Board 1997, p. 45.

type-ervaring. De bemanning was echter niet voorbereid op deze combinatie van problemen. Het soort pleziervlucht met een dergelijke hoeveelheid passagiers in een oud toestel roept natuurlijk vragen op over de eisen die daaraan worden gesteld. Ten eerste lijkt een dergelijke vlucht meer op een reguliere of gecharterde passagiersvlucht. In de luchtvaartwereld maakt nu juist die grotere verantwoordelijkheid voor mensen aan boord dat er strengere regels gelden voor piloten van verkeersvliegtuigen dan voor hobbyisten. Een Dakota met 32 mensen aan boord is qua orde-grootte eerder te vergelijken met een lijndienst naar Londen met 40 passagiers dan een rondvlucht boven de Deltawerken met 3 personen in een éénmotorig vliegtuigje. Het is dus raadzaam om de eisen voor dit soort vervoer naar boven bij te stellen en dat is ook precies wat is geadviseerd.⁶

Eigen verantwoordelijkheid van passagiers

Ten tweede zijn passagiers zich niet altijd bewust van waar ze – letterlijk – instappen. Een historisch toestel heeft niet dezelfde faciliteiten aan boord als een verkeersvliegtuig. Dus geen glijbanen, zwemvesten, zwarte doos en dergelijke. Idealiter moet zo veel mogelijk daarvan alsnog aan boord – zo zou je op het eerste gezicht zeggen. Toch is dat technisch vaak niet mogelijk. Een Dakota komt dan letterlijk en figuurlijk niet meer van de grond. Blijft over een duidelijke communicatie naar de passagiers over de wél aanwezige voorzieningen en wat er vooral niet is. Enig eigen risico is aan de orde, maar dan moet dat wel van tevoren kunnen worden afgewogen en dus gecommuniceerd worden naar de passagiers, door hen een verklaring te laten lezen en ondertekenen bijvoorbeeld.

Vorbereiding van de bemanning

Ten derde kan er nog veel gedaan worden aan training van de bemanning. Dat hoort eigenlijk integraal bij de strengere eisen die we als eerste punt noemde. Verkeersvliegers oefenen op de simulator allerlei noodscenario's. Voor de lichte en historische luchtvaart is dat niet of nauwelijks het geval. Wat daar ook bij hoort is het uitwisselen van ervaringen met gelijksoortige incidenten. Reeds eerder waren er Dakota's verongelukt of net op tijd geland toen die op één motor verder moesten vliegen. Het kritische karakter van de combinatie hoog gewicht, lage hoogte en snelheid, vliegen op één motor en de vaastand, had bekend kunnen zijn vanwege deze eerdere gelijkende incidenten. Goede disseminatie van dergelijke kennis onder collega historische piloten zou wat meer een tweede natuur moeten worden.

Implementatie van de lessen

Zijn de aanbevelingen nu, twaalf jaar nadien, geïmplementeerd? Op een paar punten zeker. In de Regeling Historische Luchtvaart worden sinds 2004

⁶ Idem, p. 57.

aanvullende regels gesteld.⁷ Daarnaast zijn delen van de procedures voor luchtvaartmaatschappijen, de zogenaamde JAR-OPS hoofdstuk N (sinds 16 juli 2008 EU-OPS) ook van toepassing verklaard op de historische luchtvaart. In het concrete geval van de DDA heeft dit in 2004 zelfs geleid tot het niet kunnen opereren met een ander historisch lijnvliegtuig, een Douglas DC-4, omdat het voldoen aan alle eisen niet economisch levensvatbaar was in Nederland. Wil je tegenwoordig een vergunning krijgen om dergelijke pleziervluchten te mogen maken, dan moet je als luchtvaartmaatschappij dus zeker aan veel meer eisen voldoen dan in 1996.

8.3 De acute hulpverlening op 25 september⁸

Bij het opstarten en coördineren van de hulpverlening spelen meerdere organisaties een rol. Ten eerste de verkeersleiding van marinevliegkamp De Kooy, de oorspronkelijke melder en coördinator van luchtoperaties. Vervolgens het kustwachtcentrum, dat de redding op het water coördineert. Dan is er de Regionale Alarmcentrale (RAC)/Centrale Post Ambulancevervoer (CPA) Kop van Noord-Holland (hierna: alarmcentrale) die verantwoordelijk is voor het alarmeren van de hulpverleningsdiensten brandweer, ambulance en politie. Voorts is er het havenkantoor Den Helder (Havencoördinatiecentrum), die onder andere de 'verkeersleiding' te water doen en ten slotte het Landelijk Coördinatie Centrum op het ministerie van Binnenlandse Zaken in Den Haag dat de nationale bijstandscoördinatie verzorgt, bij rampen op de Waddenzee door de alarmcentrale ingelicht wordt, en bij rampen op de Noordzee de informatievoorziening tussen bestuurslagen coördineert.⁹

8.3.1 BESCHRIJVING

Nadat de KLM-helikopter om 16.45:53 het wrak lokaliseert melden zij 2 minuten later de exacte coördinaten aan de luchtverkeersleiding op De Kooy. Deze alarmeert het kustwachtcentrum die vervolgens een doormelding doen aan de regionale alarmcentrale. Een aantal van 35 passagiers wordt daarbij gehanteerd. Dit aantal heeft de verkeersleiding van De Kooy opgevraagd bij de verkeersleiding van vliegveld Texel. In eerste instantie worden alle reddingboten gealarmeerd. Het toeval wil dat er op dat moment een grote ambulancehulpverleningsoefening op het punt van beginnen staat op zo'n 16 kilometer ten zuidoosten van Den Helder. De oefenleider hoort de melding en vraagt om 16.50 aan de alarmcentrale of het

⁷ Regeling Historische Luchtvaart, *Stc.* 2004, 211, p. 20.

⁸ Grotendeels ontleend aan: Inspectie Brandweezorg en rampenbestrijding, 1997, hoofdstuk 3.

⁹ Uitvoeringsregeling Ongevallenbestrijding op de Waddenzee, 1989; Rampenplan voor de Noordzee, 1996.

incident van invloed is op de oefening. Het hoofd alarmcentrale geeft door dat het gaat om een vliegtuig dat met 35 inzittenden in de Waddenzee is terechtgekomen en dat onbekend is of dat van invloed zal zijn op de oefening. De oefenleider informeert om 16.56 de directeur GGD over het incident, deze is op dat moment onderweg naar de oefening. Even daarvoor, om 16.54 heeft de alarmcentrale de coördinaten doorgekregen van het kustwachtcentrum. Die positie geeft de alarmcentrale door aan het havenkantoor Den Helder en meldt ook dat 'alles wat kan varen en vliegen' onderweg is naar de plaats incident. Zo stijgen er vanaf 16.56 vier (reddings)helikopters van De Kooy op.

De directeur GGD belt om 17.05 met de alarmcentrale en krijgt te horen dat er niet veel bekend is behalve dat er boten en helikopters onderweg zijn en dat het havenkantoor en het kustwachtcentrum ook niet meer weten. De alarmcentrale zegt dat de oefening gewoon doorgang kan hebben. De directeur GGD zegt dat te gaan doen en dat er – indien nodig – snel omgeschakeld kan worden naar echte hulpverlening. Tegelijkertijd meldt het Kustwachtcentrum aan De Kooy dat de opvang van gewonden op het marineterrein in Den Helder zal plaatsvinden terwijl juist op dat moment het Kustwachtcentrum bij het LCC vraagt of zij een traumateam naar De Kooy kunnen sturen. De directeur GGD belt om 17.15 weer met de alarmcentrale en zegt dat het ongeval op het nieuws is en noemt voor het eerst zelf het getal van 35 inzittenden. De centralist antwoordt dat ze op de alarmcentrale nog niets weten. Hierop vraagt de directeur de centralist om na te gaan of er ambulances nodig zijn. Omstreeks dit tijdstip wordt het stadhuis van Den Helder door RTL-journalisten gebeld met de vraag of er een beleidscentrum is ingericht. Door deze vraag start de interne alarmering van de gemeente. De gemeente is niet door de alarmcentrale gebeld.

Het Gemini Ziekenhuis belt om 17.17 de alarmcentrale met de vraag wat de zojuist gelande helikopter daar komt doen. Daar blijkt de enige overlevende van de crash in te zitten. De alarmcentrale zegt alleen maar te weten dat er zoekactie loopt naar een neergestort vliegtuig. De alarmcentrale heeft de ziekenhuizen in de omgeving niet ingelicht. De alarmcentrale heeft contact met het havenkantoor waarbij deze verzoekt om ambulances voor afvoer van eventuele overlevenden zich naar het terrein van de marine in Den Helder moeten begeven. Als om 17.21 de alarmcentrale belt met het Kustwachtcentrum komt er meer praktische informatie beschikbaar, onder andere over de concentratie van activiteiten op het marineterrein en de rol van het Landelijk Coördinatiecentrum (hierna LCC) van het ministerie van Binnenlandse Zaken, die inmiddels informatie aan het verzamelen en verspreiden is van en naar de betrokken overheidsinstanties. In de contacten van de alarmcentrale die daarop volgen met de GGD directeur ter plaatse van de oefening en later met de regionaal commandant van de brandweer, om 17.36, wordt steeds uitgegaan van coördinatie door het kustwachtcentrum. Daarnaast wordt de traumahelikopter van de regio Amsterdam en Omstreken via het LCC

naar De Kooy gestuurd hetgeen ze desgevraagd ook bevestigen naar hun Amsterdamse collega's op de meldkamer aldaar, terwijl het Kustwachtcentrum al had doorgegeven aan de alarmcentrale dat de aanlanding en opvang van eventuele gewonden op het marineterrein zou plaatsvinden. Ook stelt de alarmcentrale niet vast dat locatie op het gemeentelijke grondgebied van Wieringen is en blijft in de communicatie uitgaan van Texel. Als het kustwachtcentrum de alarmcentrale om 17.42 belt met de vraag of er al een beleidscentrum is, beantwoordt de centralist bevestigend. Hoewel de burgemeesters van Den Helder en Wieringen dan al op de hoogte zijn, is er nog geen beleidscentrum operationeel. Er is wel al contact tussen de gemeente Den Helder en de marine, met name over de locatie voor de opvang van verwanten. De ambulanceoefening wordt door de GGD-directeur om 17.50 uur afgelast omdat het bij de meldkamer door de inzet heen loopt hetgeen een te hoge werkdruk oplevert.

Intussen wordt om 17.10 de Chef kabinet van de provincie door het LCC ingelicht over de vliegramp.¹⁰ Dan is nog niet direct bekend dat de inzittenden voornamelijk medewerkers van de provincie zijn. Aanvankelijk vervult de provincie dus haar reguliere rol in de rampenbestrijding, de burgemeesters van Den Helder, Wieringen en Texel worden door de kabinetchef gebeld. Als het nieuws van de crash publiek bekend wordt, bellen tal van verwanten en collega's die van de excursie weten op naar het provinciehuis. Vanaf dat moment is de rol van de provincie die van zorgzame werkgever in plaats van bestuurslaag in de rampenbestrijdingsorganisatie. De provincie richt zich primair op de zorg aan de verwanten en de bijbehorende communicatie. Na wat onduidelijkheid over de opvanglocatie, stadhuis Den Helder of marineterrein, wordt dit uiteindelijk het militair tehuis De Duif. Dit wordt ook in het 18.00 journaal door de marine gemeld. Hoewel er overleg is tussen de burgemeester van Den Helder, de politie, het openbaar ministerie, de directeur GGD en met Schiphol, is er niet formeel opgeschaald tot beleidsteam niveau. In de communicatie tussen de alarmcentrale en het kustwachtcentrum wordt tussen 18.11 en 18.46 nog uitgegaan van de mogelijkheid dat er gewonden aan land kunnen komen. Het kustwachtcentrum bericht alle eenheden om 18.53, 134 minuten na de crash, dat er geen overlevenden meer zijn.

De afdeling personeelszaken van de provincie Noord-Holland en de hulpverleners van de arbodienst gaan naar het gebouw van de dienst Wegen, Verkeer en Vervoer (WVV) aan de Zijlweg in Haarlem. Vanaf die locatie gaan de verwanten die niet met eigen vervoer gaan, 's avonds met bussen naar de opvanglocatie in Den Helder. Eén bus gaat rechtstreeks en de tweede rijdt via Schiphol. Daar worden bij de Dutch Dakota Association de aanwezige collega's en verwanten opgehaald die daar de terugkeer van de Dakota afwachten. Die avond gaan ook de commissaris

¹⁰ Provinciaal bestuur van Noord-Holland 1996, p. 15.

van de Koningin, twee gedeputeerden, de directeur van de dienst WVV en de griffier naar Den Helder. In het opvangcentrum brengen beide burgemeesters, die van Den Helder en Wieringen, de moeilijke boodschap over aan de verwanten dat er geen overlevenden zijn en dat medewerking gevraagd wordt bij de identificatie waarmee het Rampen Identificatie Team van de politie aan de slag is. Aan het einde van de avond wordt er nog een persconferentie gehouden waarin de gebeurtenissen van die dag aan de orde komen. Naast onder andere de burgemeesters is ook de commissaris van de Koningin daarbij. In de nacht vertrekken de nabestaanden terug naar Haarlem waar ze om 03.00 aankomen, voor een deel van hen worden taxi's naar huis geregeld en daarna gaan ook de begeleiders naar huis.¹¹

8.3.2 ANALYSE

Bij de analyse van de acute hulpverlening gaan wij met name in op de coördinatie en informatie-uitwisseling tussen de betrokken diensten.

Nautisch, militair en civiel

De locatie van deze ramp betekent per definitie dat meerdere autoriteiten een rol spelen. Dat komt doordat meerdere overheidsinstanties bevoegdheden hebben in het gebied, maar ook doordat de beschikbaarheid van middelen dit conditioneert. De coördinatie van de *Search and Rescue* operatie op zee kan niet zonder het kustwachtcentrum plaatsvinden. Dat is een partij waarmee de hulpverleningsdiensten en alarmcentrale op het land op dat moment niet gewend zijn samen te werken. Daarnaast is er de nabijheid van het marinecomplex in Den Helder en marinevliegkamp De Kooy. Ook zij beschikken over middelen die de civiele hulpverleners niet hebben. Dat gaat zowel om verbindingsmiddelen met eenheden in de lucht alsook om locaties vlak aan de kust die geschikt zijn voor acute opvang van slachtoffers en de opvang van nabestaanden.

In de algemeen bestuurlijke keten zijn ook meerdere autoriteiten actief. Drie gemeenten zijn betrokken, naar eerst lijkt Texel, maar naar blijkt vooral Den Helder en Wieringen. In het geval van rampen op de Noordzee speelt het LCC een grote rol in de informatievoorziening tussen lokale instanties en het kustwachtcentrum. Niet alle hulpverleners zijn daar kennelijk van op de hoogte. Operationele informatie wordt door het LCC verzameld en verspreidt. Zo kan het gebeuren dat de meldkamer te maken krijgt met meerdere centra waar coördinatie plaatsvindt en informatie circuleert en mede omdat het ruim vijftig minuten duurt voordat het LCC rechtstreeks contact heeft met de meldkamer, ontstaan er parallelle informatiestromen. Hierdoor vindt op meerdere momenten

¹¹ Provinciaal bestuur van Noord-Holland 1996, p. 16.

miscommunicatie en misinterpretatie van informatie plaats. Zo duurt het erg lang voordat bij iedere betrokken instantie duidelijk is of er overlevenden zijn en waar die dan aan land komen. Het kustwachtcentrum en het havenkantoor hebben onafhankelijk van elkaar aan de meldkamer doorgegeven dat dit het marinecomplex is. Kort daarvoor heeft het kustwachtcentrum aan het LCC doorgegeven dat de traumahelikopter naar de Kooy kan. Het LCC meldt dit aan de alarmcentrale van Amsterdam en die sturen de helikopter richting de Kooy. Als ze dat vervolgens doorgeven aan het kustwachtcentrum, corrigeert het kustwachtcentrum dit, de helikopter moet toch naar het marineterrein. Uiteindelijk komt de alarmcentrale Kop van Noord-Holland hier achter via de Centrale Post Ambulancevervoer Amsterdam en Omstreken en geven ze het door aan de helikopter. Wie bepaalt waar de opvang van gewonden en nabestaande plaatsvindt? Wie coördineert de inzet van de traumahelikopter? In dit geval dus steeds minimaal twee instanties. Uit eerdere oefeningen in 1995 bleek dat deze punten toen ook al onduidelijk waren¹² en bij het recente ongeval met een SAR helikopter¹³ blijkt een aantal van deze samenwerkings- en informatie-uitwisselingsonduidelijkheden nog steeds te bestaan.

Coördinatiestructuren

De alarmcentrale, het kustwachtcentrum en het LCC vormen de belangrijkste centra van operationele coördinatie. Daarnaast is er weliswaar informatie uitgewisseld met burgemeesters en diensthoofden van hulpverleningsdiensten maar is er geen formele rampenbestrijdingsorganisatie opgetuigd. In 1996 was er nog geen sprake van een Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure (GRIP), maar was er wel planvorming specifiek gericht op ongevallen op de Noordzee en samenwerking tussen betrokken diensten.¹⁴ Het kustwachtcentrum hanteerde het hun vertrouwde rampenplan Noordzee (en bijbehorende operatieplannen). De regionale alarmcentrale wist dat niet, die werkten met de oudere Regeling Ongevallenbestrijding op de Waddenzee. Het LCC op zijn beurt had in eerste instantie weer geen direct contact met de alarmcentrale maar met het kustwachtcentrum. Kennis over elkaars planvorming was zeker aan de kant van de civiele hulpdiensten niet paraat aanwezig en de procedures zijn het eerste uur ook niet of nauwelijks geraadpleegd.¹⁵ Zo was er feitelijk niet één besluitvormingscentrum maar een polycentrische coördinatie, ondanks de plannen gericht om dit juist eenduidig te krijgen. In dit geval heeft dat tot veel ruis geleid over het aantal inzittenden, de locatie van de opvang en de coördinatie van de trauma helikopter

¹² Inspectie Brandweerzorg en rampenbestrijding 1997, p. 18-19.

¹³ COT 2007.

¹⁴ Onder andere het Rampenplan voor de Noordzee uit 1996, de Samenwerkingsovereenkomst en Uitvoeringsregeling Ongevallenbestrijding op de Waddenzee 1989, alsmede operatieplannen zoals het Operationeel plan Noordzee rampen (OPPLAN-NORA) en Operationeel plan Search and Rescue (OPPLAN-SAR).

¹⁵ Inspectie Brandweerzorg en rampenbestrijding 1997, p. 17.

inzet. Het algehele overzicht over de situatie was in geen van de centra aanwezig, ieder wist een (overlappend) deel. Bijzonderheid is ook nog dat de provincie in dit geval dubbel betrokken wordt, maar zich al gauw concentreert op haar werkgevers rol. Feitelijk vult zij daarmee een aantal gemeentelijke taken in zoals nazorg. Dit is als zeer natuurlijk en logisch ervaren, de kans was overigens groot geweest dat de zorg aan de nabestaanden via net zo veel structuren was gaan lopen als de hulpverleningscoördinatie.

De geneeskundige keten

De geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) zoals wij die nu kennen, stond in 1996 nog in steigers.¹⁶ De Gewestelijke Gezondheidsdienst (GGD) werd toentertijd geacht de medische hulpverlening op land te coördineren. Ten tijden van de ramp vond er een grote ambulance hulpverleningsoefening plaats. Het heeft tot 71 minuten na de ramp geduurd voordat deze werd stopgezet door de GGD directeur omdat het incident alle aandacht van de meldkamer opslokte.¹⁷ Dat is niet eerder gedaan omdat het om een onbekend maar waarschijnlijk gering aantal overlevenden zou gaan, er ging zelfs nog een ambulance naar de oefening toen al bekend was dat de eventuele overlevende gewonden op het marinecomplex aan land zouden komen. De oefening was verder van de plaats van aanlanding dan de standplaats van de ambulance. Het Inspectierapport is dan ook kritisch over de rol van de directeur GGD en het hoofd van de alarmcentrale:

“Het hoofd RAC en later ook de directeur GGD hebben de eerste veertig minuten na de crash geen enkele opschalingsactie ondernomen. Ook zijn toen de commandant van de brandweer als operationeel leider van de rampenbestrijding of andere operationeel leidinggevend niet geïnformeerd of gealarmeerd. Tot ruim een half uur na het bericht van het Kustwachtcentrum hadden zowel de RAC/CPA als de directeur geen indicatie dat het aantal overlevenden zeer gering was. In die periode hebben zij gehandeld alsof zij het aantal inzittenden niet kende en hebben pas nadere informatie ingewonnen toen het aantal inzittenden op het radionieuws werd genoemd. Er is zelfs met een ambulanceoefening op 16 km afstand gestart. In de berichtgeving naar andere instanties is de melding van het Kustwachtcentrum afgezwakt.”¹⁸

¹⁶ In 1994 bracht de toenmalige Inspectie van de Volksgezondheid (tegenwoordig de Inspectie Gezondheidszorg) een kritisch rapport uit waarin wordt geconcludeerd dat de samenhang in de geneeskundige keten bij rampenbestrijding ontbreekt (De keten rammelt, Onderzoek naar de afstemming binnen de spoedeisende hulpverlening, Geneeskundige Inspectie van de Volksgezondheid, Den Haag, 1994, pp.24-27). In 1996 wordt door het ministerie van VWS het project Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en rampen opgestart. Dat leidt tot vorming van GHOR-regio's en uiteindelijk tot een reeks aanpassingen in de Wet Geneeskundige Hulp bij Rampen uit 1991.

¹⁷ Inspectie Brandweezorg en rampenbestrijding 1997, p. 12.

¹⁸ Inspectie Brandweezorg en rampenbestrijding 1997, p. 19-20.

Op dat moment zat een dergelijke ramp en hoe dan te handelen in een complexe samenwerkingsstructuur en onder hoge tijdsdruk, niet in de referentiekaders en de hoofden van de betrokken verantwoordelijken in de geneeskundige kolom, ondanks oefeningen en de Herculesramp twee maanden daarvoor. Dit onderstreept nog eens het belang van realistisch oefenen en het verspreiden van kennis uit eerste hand door ervaringsdeskundigen. Ten aanzien van het aantal inzittenden is er een macabere analogie met de Hercules ramp. Ook daar gold dat iemand wist dat er meer dan alleen een bemanning aan boord was, ook daar bleef deze informatie hangen in de doormeldingsfase en werd dit niet binnen de alarmcentrale op de luchthaven overgedragen en dus ook niet doorgegeven aan de alarmcentrale in Eindhoven. Degenen die dit wel wisten, bij voorbeeld de luchtverkeersleiding die inzicht hadden in het vluchtplan, hebben deze informatie ooit ingebracht en aangenomen dat het daarmee op de goede plek zou komen. Dat is feitelijk bij de Dakotaramp ook gebeurd. Ook daar wist de luchtverkeersleiding het aantal inzittenden. Dat is wel doorgegeven naar het Kustwachtcentrum en van daaruit naar de alarmcentrale van de Kop van Noord-Holland, maar daar heeft de ontvanger dat niet doorgegeven aan iedereen met wie de alarmcentrale contact had en wist ook niet iedereen in de alarmcentrale dit van meet af aan. Het oefenen van de afhandeling van dit type incidenten gebeurde toen eigenlijk niet op meldkamer niveau. We moeten constateren dat het heden ten dagen nog steeds verre van standaard is om juist de meldkamer centralisten en coördinatie van die eerste informatie uitwisseling te beoefenen. Daar zit echt een belangrijke lacune in de voorbereiding op rampenbestrijding in Nederland.

8.4 De periode na de ramp

De Dakotaramp heeft vele gezichten. Het vergt civiel-militaire samenwerking, luchtvaart en maritieme samenwerking, gemeentelijke en werkgevers zorg (in dit geval provinciale) – als ware het een ‘ramp op afstand’. In deze paragraaf gaan vooral in op dat laatste gezicht van de ramp, de nazorg en de rol van de werkgever daarin.

8.4.1 BESCHRIJVING¹⁹

Nadat de eerste lange dag, 25 september, er op zit begint de volgende dag met het aanbrengen van structuur in de coördinatie van de nafase. De provincie vormt een Crisisberaad onder voorzitterschap van de commissaris van de Koningin. Verder zitten daar twee gedeputeerden in, de griffier, twee directeuren, de afdeling communicatie, personeelszaken, kabinet en twee COT'ers – als externe adviseurs. Dit crisisberaad komt formeel voor het eerst op 26 september even na 09.00 uur

¹⁹ Grotendeels ontleend aan: Provinciaal bestuur van Noord-Holland 1996.

bij elkaar, nadat de commissaris het provincie personeel heeft ingelicht. Alle betrokkenen hebben op de avond van de 25^e al ad hoc overleg gevoerd in verschillende samenstellingen, en de eerste twee dagen wordt het formele Crisisberaad twee maal per dag gehouden. In de periode daarna, van 28 september tot en met 2 oktober, de dag van de herdenkingsdienst, is dit één keer per dag. Vervolgens nog een aantal keer tot en met 10 oktober. In dit Crisisberaad worden de uitgangspunten bepaald voor de nazorg en besluiten ter zake genomen. Eén van de eerste punten is om het maximaal mogelijke te doen aan nazorg. Dat dient in alles voorop te staan, de verantwoordelijkheid als werkgever moet zo breed mogelijk worden uitgelegd en geïnterpreteerd, ‘caring government’ als bewust gekozen strategie. De eerste besluiten die vanuit dat kader genomen worden zijn:

- ◇ de begeleiding voor de nabestaanden te regelen (medisch, psychisch en later ook materieel),
- ◇ een informatienummer voor nabestaanden te openen,
- ◇ een condoleance register te openen in het WVV-gebouw,
- ◇ een herdenkingsdienst te gaan organiseren (uiteindelijk op 2 oktober om 20.00 uur in de Sint-Bavokerk te Haarlem),
- ◇ de zorg aan collega’s van de overledenen te organiseren,
- ◇ een rouwadvertentie te plaatsen (met – op verzoek van de nabestaanden – alle namen van de slachtoffers),
- ◇ de identificatie – op verzoek van het RIT – op Schiphol-Oost te laten plaatsvinden,
- ◇ officiële bijeenkomsten en provinciale participatie daaraan te staken, en
- ◇ een persconferentie te houden die middag om 13.00 uur.

Na de ochtendvergadering gaat de commissaris samen met de gedeputeerden en griffier naar het WVV-gebouw. Aangezien de omgekomen medewerkers feitelijk in hun werkzaamheden vervangen moesten worden, is WVV daarmee noodgedwongen aan de slag gegaan. Tweederde van de afdeling is weggevallen en er wordt personele bezetting geregeld. Intussen vormt de Arbodienst samen met Personeelszaken zogenaamde AP-teams. Deze spreken gedurende de gehele donderdag met de nabestaanden. De individuele behoeften van nabestaanden worden geïnventariseerd omdat besloten is om die als uitgangspunt voor de mate van zorg te hanteren. Als het informatienummer is ingesteld wordt dit per brief door de AP-teams bij de nabestaanden bezorgd samen met een bloemstukje.

Naast het Crisisberaad wordt er een Coördinatie-overleg gevormd. Dit komt voor het eerst bij elkaar op Schiphol-Oost bij de DDA op donderdagavond 26 september. Het komt steeds na het Crisisberaad bijeen. In dat overleg vindt de meer praktische afstemming plaats tussen de provincie, de Dutch Dakota Association, Ballast-Nedam en het RIT. Bij de eerste sessie zitten nog veel meer instanties aan, maar dat wordt teruggebracht tot een kernbezetting van twee personen van elk van

de drie betrokken organisaties, waar nodig aangevuld met het RIT. Het overleg wordt voorgezeten door de kabinetschef en vanuit de provincie is ook het hoofd van de getroffen afdeling Wegen, Verkeer en Vervoer aanwezig. Op 26 en 27 september richt het Coördinatieoverleg zich op de identificatie en zo spoedig mogelijk vrijgeven van de lichamen van de slachtoffers. Hoewel er geen overlevenden zijn en er derhalve geen onderscheid heft te worden gemaakt tussen gewond en overleden, gaat het RIT niet alleen uit van gegevens over welke mensen er aan boord zouden moeten zijn, maar van identificatie van de daadwerkelijke slachtoffers. Het kost tijd om dit zorgvuldig te doen en de hulp van nabestaanden wordt ingeroepen, zie ook paragraaf 1.3.1, om gegevens te leveren ten einde dit proces te bespoedigen.

Op 27 september lijkt het in eerste instantie nodig om de nabestaanden fysiek de slachtoffers te laten identificeren middels een zogenaamde confrontatie. Uiteindelijk hoeft dit niet omdat het RIT er gedurende de dag in slaagt om alle overledenen te identificeren. Dat betekent ook dat de rouwadvertentie met alle namen nu geplaatst kan worden. Die verschijnt zaterdag 28 september in de landelijke dagbladen en de regionale dagbladen in Noord-Holland. Het informatiepunt voor de nabestaanden is ingericht in het DDA-gebouw, zo is de lijn tussen binnenkomende vragen en de lopende identificatie kort. Er wordt deze dag veel gebeld met het informatiepunt, zodanig dat de facilitaire dienst van de provincie extra telefoons en computers installeert. Als de identificatie gereed is stemmen RIT en AP-teams af over de wijze van officiële in kennis stelling van de nabestaanden. Het Coördinatieoverleg wordt gebruikt om dit door te spreken. Dit wordt uitgevoerd op 28 september. Daarna worden de lichamen vrijgegeven voor de nabestaanden en wordt er vanuit het Coördinatieoverleg een overzicht van uitvaarten gemaakt. In de loop van de dag zijn alle lichamen opgehaald. Nu de identificatie gereed is, besluit het Coördinatieoverleg dat het niet langer noodzakelijk is om op Schiphol-Oost bijeen te komen, het overleg wordt daarom verplaatst naar het WVV-gebouw aan de Zijlweg in Haarlem. Praktisch gezien is het steeds vaker nodig om bijvoorbeeld gegevens uit personeelsdossiers te raadplegen.

Het besluit om een herdenkingsbijeenkomst te houden heeft de nodige impact. Zoals beschreven is het Coördinatieoverleg de eerste dagen volledig gericht op de acute zorg aan de nabestaanden en identificatie van de slachtoffers. Daarom besluit het Crisisberaad om een aparte projectgroep in te stellen om de herdenkingsbijeenkomst voor te bereiden. Deze gaat in het weekend van 28 en 29 september aan de slag. De keuze is om het openbaar te houden en aanvankelijk wordt uitgegaan van 4.000 belangstellenden. Iets meer dan een kwart daarvan bestaat uit nabestaanden van de slachtoffers en directe collega's. Daarnaast moest er ook ruimte zijn voor de hulpverleners, collega's en dan nog alle andere belangstellenden. Hiervoor was de uitgekozen locatie, de Sint-Bavokerk, niet groot genoeg. Het concertgebouw wordt gevraagd om hulp. Op 2 oktober zou het Noordhollands Philharmonisch Orkest (NPO) een concert geven, dat

concert wordt geannuleerd en het NPO gaat in plaats daarvan spelen tijdens de herdenkingsdienst. Het concertgebouw kan worden ingericht voor overige belangstellenden. De datum van de dienst vergt nog wat denkwerk. Op 4 oktober zou er een reguliere herdenking van de Bijlmerramp plaatsvinden en op donderdag 3 oktober zou het evaluatierapport van de Herculesramp uitkomen. Dat betekent dat er niet veel tijd is voor diverse uitvaarten als de herdenkingsbijeenkomst daarvoor wordt gehouden. Anderzijds vindt het Crisisberaad wachten tot na deze twee momenten ook niet raadzaam gezien de impact van die twee gebeurtenissen en de dan lange duur tot de herdenkingsbijeenkomst. Uiteindelijk besluit het crisisberaad om de herdenkingsbijeenkomst toch op woensdag 2 oktober te houden. Consequent wordt gesproken over herdenkingsbijeenkomst in plaats van herdenkingsdienst, een bewuste keuze het neutrale karakter dient centraal te staan. Geloofsovertuiging en persoonlijke invulling kunnen tijdens de uitvaart de ruimte krijgen. Andere praktische problemen zijn bijvoorbeeld het realiseren van een *video wall* in het concertgebouw en het verhogen van de temperatuur in de kerk. Dat laatste is nodig voor de strijkinstrumenten van het NPO. De brandweer staat alleen elektrische verwarming toe in zo'n setting, maar de NOS heeft alle beschikbare voeding nodig voor de apparatuur behorende bij de live-uitzending. In de paar dagen die beschikbaar zijn voor de voorbereiding worden deze punten opgelost.

De slachtoffers en hun nabestaanden moeten centraal staan tijdens de herdenking zo is het uitgangspunt. Streekbusvervoerder NZH stelt bussen ter beschikking en op alle locaties is zorg, begeleiding en politiebewaking geregeld. De nabestaanden komen in de namiddag van 2 oktober naar het provinciehuis naar de Dreef. Per bus en onder begeleiding van motorpolitie gaan zij naar het stadhuis, het centrum is vrijgemaakt van verkeer, met de horeca zijn afspraken gemaakt over het geluidsniveau in de gelegenheden aan de Grote Markt en met de luchtverkeersleiding is afgesproken dat er geen vluchten over dat deel van Haarlem zullen worden geleid. Voor alle onderdelen zijn draaiboeken en personeelsinstructies gemaakt. Bij aanvang van de herdenkingsbijeenkomst zijn alle genodigden aanwezig en komen de nabestaanden als laatste binnen waarop iedereen gaat staan. De bijeenkomst wordt gepresenteerd door de receptioniste van het WVV-gebouw, zij was op de dag van de ramp de eerste reacties van nabestaanden geconfronteerd. Sprekers waren minister-president Kok, de commissaris van de Koningin Van Kemenade, de voorzitter van de DDA, de heer Groeneveld, de voorzitter van de Raad van Bestuur van Ballast-Nedam, de heer Schermer, de minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Jorritsma, een collega van WVV District-Zuid, de heer Wilshaus, en de aalmoezenier van de Koninklijke Marine namens de hulpverleners, de heer Horssen.

De herdenkingsbijeenkomst is een sleutelgebeurtenis maar daarmee is de nazorg nog niet afgerond. De fase na de dienst kent nog een aantal activiteiten. De organisatiestructuur wordt hierop aangepast. In het Crisisberaad wordt besloten

een projectorganisatie in te richten met een stuurgroep bestaande uit de directieraad en een vertegenwoordiging van het provinciebestuur. Daaronder komt een werkgroep voor de verdere uitwerking en uitvoering van de materiële en immateriële nazorg. Feitelijk de opvolgers van respectievelijk het Crisisberaad en het Coördinatieoverleg. Meest kenmerkende activiteiten in de weken na de ramp zijn:

- ◇ continueren van de zorg, van twee keer per dag, via één keer per dag naar twee keer per week tot en met een huiskamerbijeenkomst (op 26 oktober),
- ◇ bijeenkomsten voor de directe collega's organiseren,
- ◇ in stand houden (24u) van het telefonisch informatiepunt tot drie weken na de ramp,
- ◇ inlichten van de betrokken huisartsen die verdere zorgvragen van de nabestaanden kunnen verwachten,
- ◇ ter beschikking stellen van steunbetuigingen, condoleanceregisters, foto's, rapportage van de herdenking in één set die aan alle nabestaanden wordt gegeven,
- ◇ externe expertise inhuren voor verzekeringsadvies (mochten mensen behoefte hebben aan ander advies dan van de verzekeraar van de DDA),
- ◇ bespoedigen van de informatieverstrekking naar de pensioenverzekeraars om in oktober de eerste nabestaanden pensioenen te kunnen laten uitbetalen,
- ◇ de financiële positie van de nabestaanden nagaan en waar nodig daaraan bijdragen vanuit de provincie regelen en het van toepassing verklaren van de zogenaamde 18%-regeling,
- ◇ per slachtoffer dossier maken met alle benodigde gegevens om de coördinatie van met name de materiële nazorg te vergemakkelijken,
- ◇ vullen van de ontstane lege plekken in de organisatie,
- ◇ bijeenkomst organiseren voor de medewerkers van de provincie en hulpverleners die een rol hebben gespeeld (op 8 oktober in de Statenzaal),
- ◇ bezoek met vissersschepen van de ramplocatie en bloemen in het water laten vallen (op 30 november),
- ◇ maken van een eerste kostenoverzicht,
- ◇ maken van een verslag over de provinciale rol bij de ramp (november en december).

De hoeveelheid zaken waaraan gedacht moet worden, die georganiseerd worden en de hoeveelheid betrokken medewerkers is nog groot de weken na de gebeurtenis. Later is een gedenkteken geplaatst in de tuin van het provinciehuis. Ondanks de recente nieuwbouw blijft dit voor de nabestaanden toegankelijk op 25 september. De laatste officiële herdenking, met toespraken van de commissaris

van de Koningin, de voorzitter van de DDA en de bestuursvoorzitter van Ballast-Nedam, vond plaats op 25 september 2006, tien jaar na de ramp.²⁰

8.4.2 ANALYSE

In de analyse staan we met name stil bij de nafase als verschijnsel. De aanpak plaatsen we binnen de context van 1996 en de voorbereiding op rampenbestrijding in het algemeen.

Caring government en good governance

Van meet af aan kiezen de werkgevers voor het uitgangspunt dat zij een bijzondere verantwoordelijkheid hebben en dat zij die ook vorm en inhoud willen geven door absolute prioriteit te geven aan nazorg. Dat geldt voor de provincie in bijzondere mate, maar ook DDA en Ballast-Nedam. Natuurlijk dragen ervaringen met de Bijlmerramp en door ons ingebrachte inzichten daaraan bij, maar de intrinsieke wil om dit goed te doen laat zich niet adviseren of vanuit een theoretisch kader aandragen. Het is ook geen keuze die gemaakt is voor de buitenwacht maar voor de nabestaanden. Het zit dus ook in persoonlijke opvattingen en moreel besef van de eindverantwoordelijken. Mensen die een dergelijke ramp al eens hebben meegemaakt weten meteen wat wij hier bedoelen. Bij dergelijke ingrijpende gebeurtenissen is het gebruikelijk dat er gevoelens van machteloosheid (het is niet terug te draaien, je kunt zo weinig doen), zelfverwijt (hadden we het toch niet op de een of andere manier kunnen voorkomen), zelfmedelijden (dat ons dit nu moet overkomen) maar ook compassie (we moeten onze collega's steunen) en overlevingsdrang (we moeten hier samen uitkomen, het werk moet weer doorgaan), komen samen maar zijn soms tegenstrijdig. Het kiezen van één duidelijk strategisch uitgangspunt en dat ook consequent blijven hanteren en tot uiting laten komen in alle keuzes, gaf hier duidelijkheid en houvast: zorg aan de nabestaanden gaat voor alles. Noodzakelijke keuzes (zoals het moeten gaan starten van werving en selectie van nieuw personeel, het onzeggen van privileges behorende bij bepaalde functies zoals bewoning van brugwachtershuizen, het niet altijd tegemoet kunnen komen aan alle individuele wensen van de nabestaanden), worden uitgelegd aan de betrokkenen. Door hier heel open in te zijn en de nabestaanden steeds vanaf het begin van op de hoogte te houden, is het mogelijk gebleken om deze soms moeilijke besluiten toch te kunnen nemen en uitvoeren met begrip van de nabestaanden.

²⁰ http://www.noord-holland.nl/thema/nieuws/archief/persberichten/2006/Herdenking_Dakotaramp_in_tuin_Provinciehuis.asp?thema=home&ComponentID=98195&SourcePageID=102715, geraadpleegd december 2008.

De nafase in al haar omvang

De provincie trekt de coördinatie van de nafase nadrukkelijk naar zich toe en bindt ook DDA en Ballast-Nedam aan zich. De organisatie wordt per fase afgestemd op de acute behoeften en noodzaak. Ook worden grotere activiteiten apart aangestuurd (denk aan de identificatie van slachtoffers door het RIT, de zorg aan de nabestaanden door de AP-teams en het organiseren van de herdenkingsbijeenkomst door de projectgroep Herdenkingsbijeenkomst). Dit lijkt vanzelfsprekender dan het in die tijd was. Veel lessen uit de nazorg bij de Bijlmerramp zijn toegepast, maar ook dat is geen vanzelfsprekendheid (zie bijvoorbeeld het hoofdstuk over de Hercules ramp). De gemeente waar het incident plaatsvond, Wieringen, heeft nauwelijks een rol gespeeld. De nazorg heeft veeleer het karakter van een ramp op afstand waarbij na afloop van de bestrijding en acute hulpverlening weinig meer gebeurt op de incidentlocatie. De balans en aandacht verschuiven naar de meest getroffen organisatie, in dit geval dus de provincie, de DDA en Ballast-Nedam. Het is moeilijk in te schatten wat er gebeurd zou zijn als de Dakota vol zou hebben gezeten met een volstrekt aselekt gezelschap passagiers (zoals bij de meeste vliegarampen) of met leden van DDA zelf. In die gevallen zou de DDA veel meer de nazorg hebben moeten coördineren. Schiphol-Oost en Amsterdam Airport Schiphol zou deels een zelfde maar vooral grotere rol hebben gespeeld. Op het moment van de Dakotaramp was er weliswaar een alarmregeling voor de luchthaven maar geen uitgewerkt rampenbestrijdingsplan Schiphol met onderliggende draaiboeken voor de nazorg. In 1996 waren er eigenlijk helemaal nog niet zo veel rampenbestrijdingsplannen voor luchthavens, die van Eindhoven bestond als een van de weinigen al wel en was als plan behoorlijk volledig; er was alleen onvoldoende mee geoefend (zie het hoofdstuk over de Herculesramp). Hiermee waren de enige recente referenties de Faroramp en de Bijlmerramp.

De hoeveelheid uren die nodig zijn om de nazorg te organiseren is globaal in beeld gebracht door de provincie. Voor hen alleen kwam dat op ongeveer 3.100 uur uit. De geschatte incidentele kosten op ongeveer € 600.000 en ongeveer € 30.000 structureel de jaren daarna.²¹ Bij de bijeenkomst op 8 oktober 1996 in de statenzaal keken sommige medewerkers op van de hoeveelheid betrokken collega's en de zaken waaraan allemaal gedacht en gewerkt werd.

Nazorg: een vergeten 'best practice'?

Op het eerste gezicht is de Dakotaramp een ramp waarvoor de publieke aandacht snel is weggeëbd. Een tragisch dodelijk ongeval met op het eerste gezicht geen duidelijke schuldige. Geen enkele piloot zou het waarschijnlijk hebben gered, de

²¹ Provinciaal bestuur van Noord-Holland 1996, p. 29.

staat van onderhoud was voldoende, een samenloop van omstandigheden. Later heeft een van de nabestaanden nog een kort geding aangespannen tegen de directeur van Martinair, Martin Schröder, omdat die opdracht zou hebben gegeven de motor van de Dakota op een ander Dakota in Martinairkleuren te laten zetten. Al eerder gaven wij aan dat er vergelijkbare incidenten met Dakota's zijn geweest en dat het feitelijke gewicht te hoog was, zeker voor vliegen op één motor. Als deze ramp zich vandaag opnieuw zou voordoen, is het zeer de vraag of die schuldvraag niet veel pregnanter wordt gemaakt en gesteld.

Betekenisvol is dat gesproken wordt over Dakota-incident (zie bijvoorbeeld het Inspectierapport). Het beeld over de Dakotaramp kan niet los worden gezien van de Herculesramp twee maanden eerder. De aandacht voor de nasleep van Herculesramp was vele malen groter, er waren overlevenden en het beeld dat er meer mensen gered hadden kunnen worden. Dat maakte niet alleen de nafase veel ingewikkelder bij die ramp, het bepaalde ook mede de context voor de Dakotaramp. Vergeleken met de Herculesramp en de commotie daaromtrent, voelt het dan eerder als een incident, zeker als de nazorg met zeer veel energie en prioriteit wordt opgepakt en de schuldvraag en het gevoel dat er iets fout is gegaan in de hulpverlening veel minder dominant is. Door het ook bewust op die manier te positioneren naar buiten en de nabestaanden centraal te stellen en afdoende af te schermen, wordt het incident en de beleving van de nazorg feitelijk veel intiemer en de waardering van het overheidsoptreden groter. Dat is markant, want zeker in de incidentbestrijding zijn er toch behoorlijk wat overeenkomstige zaken echt mis gegaan.

De nafase bij de Dakotaramp is bijna *textbook material*: aan nagenoeg alles lijkt gedacht, er is een duidelijke prioriteit voor nazorg en het belang wordt van boven tot beneden in de organisatie ingezien. De draaiboeken voor de nazorg zijn er nog niet of nauwelijks, maar worden ter plekke gemaakt. De ervaring van de Bijlmerramp, vier jaar eerder, komen indirect maar wel betekenisvol tot hun recht door het simpele feit dat een aantal sleutelpersonen daar ook bij betrokken was. Zo waren de commissaris en kabinetschef toen reeds in functie en is de ramp geëvalueerd door de bij de Dakotaramp betrokken COT-adviseurs.²² De lessen van die ramp en ook van de Cindu-ramp in Uithoorn zijn bestudeerd en gebruikt om de nazorg bij de Dakotaramp mede vorm te geven. Deze lijn is door te trekken tot Enschede en Volendam. Ook daar is teruggегреpen op de lessen van de Bijlmer en Dakota, deels door inbreng van het COT maar zeker ook door de persoonlijke inbreng van de ervaringsdeskundigen zelf, respectievelijk door de burgemeester

22 COT 1993.

van Amsterdam en de commissaris van de Koningin en de kabinetschef (zie de hoofdstukken over de Vuurwerkramp en de Cafébrand). Door de grotere aandacht voor de Bijlmerramp, de Herculesramp en later de Vuurwerkramp en Cafébrand Volendam, dreigt een van de belangrijkste *best practices* op het gebied van inrichting en uitvoering van de nafase vergeten te worden.

9 Vuurwerkramp Enschede 2000

M. Zannoni

9.1 Inleiding

“Het is 13 mei 2000. Enkele minuten over drie in de middag komt een brandmelding binnen bij de alarmcentrale van de regionale brandweer Twente.¹ Het gaat om een brandmelding bij een bedrijf in de gemeente Enschede: SE Fireworks. Dit is een vuurwerkbedrijf. De eerste brandweereenheid is vijf minuten na de melding ter plaatse. Het terrein is afgesloten; niemand is aanwezig. Op het terrein van SE Fireworks woeden verscheidene brandjes. Een deel van de gevel van een van de centrale bewaarplaatsen van vuurwerk ligt eruit. De brandweer start met bluswerk en na enkele minuten denkt de brandweer dat de brand in de centrale opslagruimte onder controle is. Ander vuurwerk wordt uit voorzorg nat gemaakt.

Maar dan gaat het vreselijk mis. Opnieuw enkele minuten later constateert de brandweer dat een ander deel van de opslagplaats in brand staat. Binnen vinden explosies plaats. Het vrijkomende vuurwerk veroorzaakt nieuwe brandjes. Op verschillende punten intensificeert de brandweer de bluswerkzaamheden. Vervolgens ontploft vuurwerk in een van de containers waardoor vuurwerkbommen uit worden geworpen. De vuurwerkbommen ontploffen. Hierna ontploft een hele rij met opslagboxen. Vervolgens ontploft de gehele centrale bewaarplaats en ontploffen de resterende containers.”

De ‘vuurwerkramp van Enschede’ heeft zich voltrokken. De gevolgen zijn rampzalig. De ramp kost direct aan achttien mensen – onder wie vier brandweermannen – het leven. Drie personen raken als gevolg van de ramp vermist. Ook zij worden tot de doden gerekend. Ongeveer 950 personen raken als gevolg van de ramp gewond, van wie een aantal ernstig. Het uiteindelijk dodenaantal komt uit op 23 personen. De ontploffing richt een enorme ravage aan in de wijde omtrek van het vuurwerkbedrijf. Ruim tweehonderd woningen worden verwoest. Een aantal daarvan wordt in één klap met de grond gelijkgemaakt. Nog eens bijna driehonderd woningen raken zwaar beschadigd en worden door de gemeente onbewoonbaar verklaard. In totaal verliezen ongeveer 1.250 mensen hun onderkomen als gevolg van de ramp. Bijna vijftig bedrijfsgebouwen raken zwaar of onherstelbaar beschadigd, en de ateliers van ongeveer zestig kunstenaars worden vernield. Ook ruim 1.500 woningen buiten het rampgebied worden beschadigd.

¹ Deze beknopte reconstructie is gebaseerd op de reconstructie die is opgenomen in het eindrapport van de Commissie Onderzoek Vuurwerkramp. Commissie Onderzoek Vuurwerkramp, *De vuurwerkramp: eindrapport*, Den Haag/Enschede, 2001: p. 82.

Als gevolg van de ramp worden ongeveer 10.000 personen gedwongen ten minste één nacht elders te overnachten.

De vuurwerkramp van Enschede is een ramp die in het geheugen van vele Nederlanders gegrift staat. Niet in de minste plaats door de beelden die gedurende de 13^e mei vrijkomen van wat eruit ziet als een oorlogsgebied. De live-uitzending van het Eurovisie Songfestival wordt om 22.04 uur onderbroken voor een live-uitzending van de NOS over de ramp die zich kort hiervoor in Enschede heeft voltrokken. Het Eurovisie Songfestival trok in het eerste uur op Nederland 2 gemiddeld 2,86 miljoen kijkers.² Ruim vier miljoen Nederlanders kijken naar de extra nieuwsuitzending over de ramp.

De crisisbeheersingsoperatie die in reactie op de ramp is opgestart richtte zich met name op het verzorgen van gewonden, het opvangen van slachtoffers, het verzamelen en verstrekken van informatie over het lot van de bewoners en bezoekers van de wijk, en dergelijke. De ramp in Enschede heeft echter vooral laten zien hoe groot de opgave is na de ramp: niet het blussen van de brand maar het omgaan met de gevolgen van de ramp. In dit hoofdstuk staat de fase na de ramp centraal: de nafase.

Ondanks toegenomen aandacht voor de nafase vanuit gemeenten en veiligheidsregio's, wordt de nafase nog steeds onderschat. In vele oefeningen en workshops wordt de vuurwerkramp aangehaald als het gaat om de nafase. Hierbij worden de 'lessen' van de vuurwerkramp en met name de nafase niet zelden versimpeld tot het instellen van wat is gaan heten het informatie- en Advies Centrum (IAC): een één-loketorganisatie voor gedupeerden van een ramp.

De nafase behelst meer dan het instellen van een IAC. Bovendien is het maar zeer de vraag of het instellen van een IAC wel noodzakelijk is en zo ja, in welke vorm dit het beste kan worden uitgevoerd. Gemeenten en regio's die zich voorbereiden op de nafase van een incident of ramp moeten zich realiseren wat er allemaal op hen af *kan* komen. Zelfs een relatief klein incident kan een lastige, intensieve nafase hebben. In dit hoofdstuk staat de nafase van de vuurwerkramp centraal. Allereerst worden de belangrijkste gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan in de nafase beschreven (paragraaf 3). Dit is een beschrijving per thema. De volgende thema's komen aan de orde:

- Vermisten
- Rouwen en herdenken
- Informatievoorziening
- Informatie- en Adviescentrum (IAC)
- Bevolkingsonderzoek en gezondheidsmonitoring

2 <http://www.radio.nl/2003/home/medianieuws/010.archief/2000/05/71369.html>.

- Belangenverenigingen
- Financiële afwikkeling
- Onderzoek
- Verantwoording
- Discussie en complotten
- Strafrechtelijke afwikkeling
- Herstel en wederopbouw
- Beleidsaanpassingen
- Het afsluiten van de nafase

In de analyse in paragraaf 4 ligt de nadruk op de lessen die kunnen worden geleerd ten behoeve van de nafase. In deze analyse wordt ook ingegaan op de huidige stand van zaken voor enkele van de benoemde thema's.

Om de nafase te kunnen begrijpen is het noodzakelijk om ook iets meer te weten over de voorfase en met name de vergunningverlening en de ontwikkelingen rond SE Fireworks. Dit wordt kort besproken in paragraaf 2.

9.2 De komst en uitbreiding van een vuurwerkfabriek

Op 2 juli 1975 koopt een ondernemer in Enschede een perceel industrieterrein, waarop zich een woonhuis en verdere aanhorigheden bevinden aan de Tollenstraat te Enschede.³ Bijna een jaar later doet de ondernemer een aanvraag voor het oprichten van vuurwerkvoorradecellen. Weer enkele weken later volgt een tweede verzoek van de ondernemer, dit maal betreft het opslagbunkers voor vuurwerk.⁴ Voor beide verzoeken volgt een verklaring van geen bezwaar van het gemeentebestuur van Enschede. Wel worden voorwaarden gesteld, onder meer rond brandveiligheid.

Ondertussen denkt het gemeentebestuur na over het tot stand brengen van een algemene regeling die bouwen van vuurwerkbunkers in de bebouwde kom verbiedt. Dit onder meer omdat het bestuur “ernstig explosiegevaar voor de omgeving” vreest.⁵ Een vuurwerkonderneming krijgt in die periode ook geen toestemming voor het bouwen van een dergelijke bunker. De directeur van de dienst Openbare Werken en Volkshuisvesting adviseert het college van B&W om niet over te gaan tot het instellen van een dergelijke regeling. De directeur geeft onder meer aan dat hij “de

³ Dit deel van de reconstructie is gebaseerd op COT 2000.

⁴ *Hinderwet, verzoek vergunning – tevens beschrijving*, 27 juli 1976.

⁵ *Brief college van Burgemeester en Wethouders aan de directeur Openbare Werken en Volkshuisvesting*, 2 maart 1979.

stelling, dat de aanwezigheid van opslagbunkers voor vuurwerk ernstig explosiegevaar voor de omgeving met zich meebrengt” niet kan onderschrijven. “Genomen proeven hebben uitgewezen, dat er geen sprake is van een explosie waarbij lichamelijk letsel voor omwonenden of schade aan omliggende gebouwen optreedt. Het vuurwerk zal onder heftige vuurwerkverschijnselen geleidelijk exploderen.”⁶

De uitbreiding van vuurwerkopslag van de eerder genoemde onderneming gaat door. In 1979 volgt toestemming voor het in gebruik nemen van zeven zogenoemde prefab garages. Vanaf dat moment tot aan mei 2000 wordt de hoeveelheid vuurwerk dat wordt opgeslagen en waarmee wordt gewerkt geleidelijk uitgebreid. In de loop van de jaren (1976-1999) neemt de *capaciteit* van de vuurwerkopslag bij S.E. Fireworks schoksgewijs toe van 10.000 kilogram in 1976 tot 158.500 kilogram in 1999. Ook de *aard* van het opgeslagen vuurwerk verandert: van consumentenvuurwerk naar steeds meer professioneel vuurwerk. In de loop van de jaren komen er meer verschillende *soorten van opslag* plaatsen, waaronder vanaf 1994 zeecontainers. De vergunning verandert een aantal maal als gevolg van deze ontwikkelingen. De gemeente is vanaf het midden van de jaren negentig in onderhandeling met S.E. Fireworks in verband met de herinrichting van het gebied en de daaruit voortvloeiende verplaatsing van het bedrijf.

In het kader van de vergunningstrajecten en van onder meer de eindejaarsvuurwerkverkoop vinden in de periode 1976-2000 meerdere controles plaats door de politie, de Bouw- en Milieudienst van de gemeente Enschede en controleurs van het Bureau Adviseur Milieuvergunningen Koninklijke Landmacht. Op 29 december 1999 bezoeken drie functionarissen van de Bouw- en Milieudienst van de gemeente Enschede S.E. Fireworks en zij controleren of wordt voldaan aan de voorschriften die waren verbonden aan eerdere wijzigingen in enkele vergunningen. Tijdens de controle wordt geconstateerd dat de voorschriften, voor zover gecontroleerd, worden nageleefd.⁷ Ruim vier maanden later vindt de ramp plaats.

9.3 De nasleep in beeld

De eerste uren na de explosies staan in het teken van het krijgen van overzicht en ‘redden wat er te redden valt’. Er komt een grootschalige hulpverleningsactie op gang. Brandweerwagens uit de hele regio en uit omliggende regio’s komen naar de ramplocatie. Ook de inzet van politie en geneeskundige eenheden is groot.

6 Brief directeur van de dienst Openbare Werken en Volkshuisvesting aan het college van Burgemeester en Wethouders, 30 maart 1979.

7 Brief hoofd van de afdeling Milieu van de Bouw- en Milieudienst namens het college van Burgemeester en Wethouders aan SE Fireworks, 4 januari 2000.

Voorbijgangers en omwonenden helpen waar ze kunnen. Een tweede ramp dreigt wanneer er ontploffingsgevaar wordt geconstateerd bij de nabijgelegen Grolsch fabriek. Slachtoffers worden opgevangen in de nabijgelegen Diekmanhal. De hulpverleningsoperatie verloopt moeizaam. De coördinatie komt moeizaam tot stand, zowel ter plaatse (in het commando ramp terrein) als regionaal. Ook duurt het enige tijd voordat de rampenzender wordt ingeschakeld, RTV Oost. Het zoeken naar overlevenden gaat lange tijd door. In de dagen die volgen wordt de schaal van de verwoesting steeds duidelijker. Stap voor stap krijgen hulpverleners en overheden zicht op het aantal slachtoffers en stap voor stap wordt gewerkt aan het zoeken van semipermanente en permanente opvang en herhuisvesting voor diegenen die niet meer terug naar hun woning of bedrijf kunnen.

De uitdagingen in de dagen en weken na de ramp blijven onverminderd groot. Tal van problemen en vraagstukken vragen de aandacht. In de rest van deze paragraaf zijn een aantal van deze vraagstukken beschreven. De meeste onderwerpen worden kort beschreven. Enkele andere thema's zijn verder uitgewerkt.

Coördinatie

Verschillende onderwerpen vergen coördinatie en afstemming tussen tal van partners. Naast een reguliere wekelijkse vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders is er lange tijd een speciaal rampen B&W waarin de rampgerelateerde onderwerpen worden behandeld. Naast de burgemeester vervullen de wethouders een belangrijke rol. Een groot aantal onderwerpen is 'verdeeld' tussen de bestuurders. Er is steeds een bestuurlijk trekker per onderwerp.

Vermisten

In de week na de ramp is een van de grootste uitdagingen om een kloppend beeld te krijgen van het aantal slachtoffers, het aantal vermisten en de verblijfplaats van diegenen die vermist lijken maar dit niet zien. Gespecialiseerde agenten van het Rampen Identificatie Team worden ingezet. Functionarissen met eerdere ervaring na de Bijlmerramp helpen met het op orde krijgen van de vermistenlijsten.

Evenementen

In de weken na de ramp worden tal van evenementen afgelast. Het is op dat moment slechts enkele weken voor de start van een van de grootste evenementen van de afgelopen jaren: het Europees Kampioenschap Voetbal in Nederland en België.

Rouwen en herdenken

Op 19 mei 2000 wordt een herdenkingsbijeenkomst gehouden voor alle slachtoffers. Onderdeel hiervan is een stille tocht. Aan de stille tocht nemen ongeveer 100.000 personen deel. Tijdens de tocht zijn posten ingericht voor psychosociale

hulpverlening. Ook zijn er hulpnummers opengesteld. De SOS hulpdienst ontvangt de avond en nacht na de tocht in totaal 1300 telefoontjes.⁸

Toespraak van de toenmalige burgemeester van Enschede, drs. J.H.H. Mans⁹ Stille tocht
19 mei 2000

“Zo hebben we dan samen in stilte de tocht gelopen langs de plekken die voor altijd op ons netvlies zullen staan, pleisterplaatsen voor onze herinneringen, later. Bij elke stap was er een schreeuw in ons hart, bij elke stap waren er duizend vragen, van elk gezicht waren verdriet en ongeloof af te lezen. Er liepen mensen mee met ongekennde diepten van verdriet, omdat ze geliefden en vrienden verloren, mensen met verwarde angsten, mensen in tranen, mensen met schrijnende onzekerheid en in totale verwarring. Het verschrikkelijke mes van de ramp heeft ons diep verwond.

Wij liepen met burgers van deze stad uit diverse achtergronden, velen in deze stad geboren en getogen, velen hier lang geleden bij ons gekomen uit andere culturen en opgenomen in onze samenleving of nog maar kort bij ons en door deze ramp wezenlijk betrokken geraakt. We hebben de tocht gelopen en zijn hier even bij elkaar, niet om officieel te herdenken. Dat komt nog. Daarvoor moeten we samen rust vinden en bij elkaar zitten. We hopen dat we op dat moment meer weten over mensen die nog niet geborgen zijn, over vermisten en de toestand van de ernstig gewonden.

Er valt op dit moment nog niet veel te praten, want onze verbijstering is te rauw en onze woede en opstand zijn groot. Bij ons allen, inwoners van Enschede zullen die verbijstering en verwarring niet naar de achtergrond verdwijnen.

Maar er is ook iets anders, dat ons allemaal troost biedt. Tijdens zo'n stille tocht zeg je niet veel, maar je beleeft des te meer. Je ervaart de stille krachten van de mensen, zoals die de afgelopen dagen zichtbaar en merkbaar werden: de opvallende, vanzelfsprekende saamhorigheid als er rampen als deze toeslaan.”

In de jaren die volgen wordt er een jaarlijkse herdenking gehouden, inclusief een stille tocht. De schaal van de herdenking wordt geleidelijk aan kleiner. Vanaf 2003 wordt de herdenking georganiseerd door de stichting Herdenking Vuurwerkramp. Ieder jaar heeft de herdenking een thema. Het thema van de herdenking in 2004 is bijvoorbeeld ‘thuiskomen’.¹⁰

⁸ Gemeente Enschede, *Perscommuniqué gemeente Enschede: Stand van zaken per zaterdag 20 mei, 17.00 uur*, 20 mei 2000.

⁹ Idem.

¹⁰ Gemeente Enschede, *Persbericht: Herdenken is thuiskomen*, 3 mei 2004.

Er wordt besloten om een monument aan te leggen ter nagedachtenis aan de slachtoffers van de ramp. Het Comité Monument Vuurwerkramp schrijft in april 2003 een Ideeënprijsvraag Monument Vuurwerkramp Enschede uit. “De centrale vraag van de prijsvraag is hoe aan de herdenking van de vuurwerkramp gestalte kan worden gegeven. De locatie, de geschiedenis en de toekomst zijn gegeven: de Lasonderbleek met haar sporen van de ramp, met haar industrieel verleden en met haar toekomst in de nieuwe wijk Roombeek. Een belangrijk kenmerk van de prijsvraag is, dat de inzenders niet zozeer om concrete ontwerpen is gevraagd. Het Comité is vooral op zoek naar een idee, een verhaal, een voorstel of een programma in woord of beeld.”¹¹ Er volgen meer dan 300 inzendingen. Zowel publiek als een samengestelde jury spreken een voorkeur uit als advies aan de gemeente. Het winnende monument krijgt de naam *Het Verdwenen Huis*: een in steen uitgevoerde tekening van een huis in een grasveld.

Toelichting van de ontwerper op het moment voor de vuurwerkramp:¹²

Het monument ‘Het verdwenen huis tussen hemel en aarde’ herdenkt de vuurwerkramp van 13 mei 2000. Het ontwerp van het monument draait om ‘het huis’, lees; de ‘verdwenen huizen’ van Roombeek. Het heeft een plaats gekregen in het herdenkingspark Lasonderbleek. In dit ontwerp worden een aantal elementen gebruikt die naar de vuurwerkramp van 13 mei 2000 verwijzen. Het gaat om de nog aanwezige funderingsplaten van de voormalige opslagplaats en de door de ontploffing ontstane krater.

Door de gigantische kracht van de explosie destijds zijn de funderingsplaten gekanteld en zijn de huizen van Roombeek weggevaagd. Dit wordt gesymboliseerd door ‘het verdwenen huis’. Het huis is uitgevoerd in zwart graniet; goed zichtbaar in het gras zonder opdringerig te zijn.

De gekantelde funderingsplaten vormen een reusachtige ‘natuurlijk’ litteken in het park. De platen raken langzaam begroeid, verweren en brokkelen af. De tijd en de natuur zullen hun werk doen waardoor de platen na vele jaren uiteindelijk voorgoed zullen verdwijnen.

De omtreklijn van het verdwenen huis zelf is ook een litteken, zorgvuldig met zwart graniet aangebracht op de ‘huid’ van de stad. Als herinnering aan een wond die nooit zal genezen.

In 2008 ontstaat commotie omdat het monument regelmatig zou worden onder geplast door honden.

¹¹ www.enschede.nl/webs/stadsdeelnoord/actueel/archief/00091/.

¹² www.baltainholland.nl/page/mainpage/het-verdwenen-huis-tussen-hemel-en-aarde.

Informatievoorziening

Een van de manieren waarop de gemeente de bewoners informeert in het door de vuurwerkramp getroffen gebied, is met behulp van zogenoemde bewonersbrieven. De eerste bewonersbrief verschijnt op 21 mei, iets meer dan een week na de ramp. De bewonersbrieven laten zien hoeveel zaken kunnen spelen na een ramp.

In de eerste bewonersbrief komen de volgende onderwerpen aan de orde:¹³

- Asbestdeeltjes. In de brief wordt aangegeven dat er geen gevaarlijke concentraties zijn aangetroffen. Ook wordt aangegeven welk informatienummer mensen kunnen bellen als zij zich toch zorgen maken
- Gedicht. Het tijdens de herdenkingstocht voorgedragen gedicht van Willem Wilmink is weergegeven in de bewonersbrief.
- Toespraak burgemeester. Ook de tekst van de toespraak van burgemeester Mans is opgenomen in de brief
- Nieuwe financiële regeling. De gemeente introduceert de zogenoemde all-inregeling die is bedoeld voor iedereen van wie de woning door de ramp volledig is verwoest of blijvend onbewoonbaar. Mensen voor wie de regeling geldt worden door de gemeente gebeld. Uitbetaling vindt later in de week plaats.
- Informatie en opvang. In de brief is aangegeven voor welke vragen mensen terecht kunnen bij het IAC. Ook worden andere informatiebijeenkomsten en opvangmogelijkheden benoemd.
- Rampgebied. De bewonersbrief bevat informatie over verschillende onderwerpen die betrekking hebben op het rampgebied zelf. Het gaat om de afsluiting van het gebied, de mogelijkheid van een terugkeer naar de eigen woning in het gebied en de vindplaats van informatie over eventueel vrij te geven delen van het gebied.
- Overige onderwerpen. Andere onderwerpen die kort worden benoemd zijn: bloemen leggen bij het Bloemenmonument, ondernemersvragen, informatieavond ondernemers, bouwafval aan straat, afhalen post, gezondheidsvragen, stichting Jeugdzorg, fietsen, dierenopvang en verloren gegane/verdwenen diploma's.
- Belangrijke adressen en telefoonnummers.

Er verschijnen tussen 21 mei 2000 en 26 december 2000 nog 33 bewonersbrieven. In 2001 verschijnen er nog eens zeven bewonersbrieven. De nieuwsbrief wordt vervangen door een maandblad, getiteld *13 mei opnieuw beginnen*. Dit maandblad bevat verscheidene inhoudelijke artikelen en onder meer een rubriek met vragen en antwoorden. De laatste uitgave van dit blad verschijnt in juni 2003. In december 2003 volgt een nieuw magazine, nu getiteld *13 mei... en nu verder*

¹³ Gemeente Enschede, *Bewoners Nieuwsbrief* 1, 21 mei 2000.

verschenen. Dit blad wordt uitgegeven tot en met juli 2004, ruim vier jaar na de ramp.¹⁴ Vanaf dat moment worden bewoners onder meer via huis-aan-huisbladen geïnformeerd. Waar in de bewonersbrieven de praktische informatie centraal stond, gaan de beide genoemde magazines meer over de verhalen van de bewoners zelf.

In de maanden na de ramp informeert de gemeente ook het bedrijfsleven door middel van in totaal negen ondernemersbrieven. Deze brieven komen tot stand in nauwe samenwerking tussen de gemeente, de Kamer van Koophandel en MKB Nederland. Om een beeld te krijgen van de onderwerpen die aan de orde kwamen in deze brieven, is hieronder de inhoudsopgave weergegeven van de negende en laatste ondernemersbrief:¹⁵

- Verslag van de informele ondernemersbijeenkomst van 21 augustus 2000
- Plannen Groot Roombeek
- Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WvG)
- Bijdrage van het rijk voor de wederopbouw
- Selectieprocedure stedenbouwkundige voor wederopbouw gestart
- Ondernemersvereniging gedupeerde ondernemers
- Onderzoek praktische hulpverlening
- Ondernemers aan het woord: Christenhuis
- Achter de schermen bij het CUB
- Stand van zaken van de verschillende commissies en projectgroep wederopbouw, de helpdesk ondernemers, het hulpfonds en de herhuisvesting
- Korte mededelingen
- Belangrijke telefoonnummers en adressen

Informatie- en Adviescentrum (IAC)

In het persbericht van 05.00 uur op 15 mei (41 uur na de ramp) kondigt de gemeente aan dat er een informatiepunt komt:

“Vanaf maandag 15 mei a.s. wordt er ten behoeve van alle getroffen personen en ondernemers een loket geopend voor alle vragen omtrent woningen, verzekeringen, asbest e.d. bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (voorheen Sociale Dienst) locatie Molenplein 1, telefoon (xxx) Geopend vanaf 09.00 uur.”

Mede in reactie op de vele en gevarieerde vragen die binnenkomen, besluit de gemeente om het informatiepunt uit te breiden: er komt een Informatie- en

¹⁴ Platform Nazorg Enschede, *13 mei... en nu verder*, Uitgave 6, juli 2004.

¹⁵ Gemeente Enschede, Kamer van Koophandel en MKB Nederland, *Ondernemersnieuwsbrief*, 9^e uitgave, 6 september 2000.

Adviescentrum (IAC). In een persbericht op 20 mei 2000, een week na de ramp, maakt de gemeente dit besluit bekend.¹⁶

Het college van B&W van de gemeente Enschede heeft besloten de informatie- en hulpverleningsvoorzieningen aan het Molenplein uit te breiden. Het uitgebreide Informatie- en adviescentrum is vanaf woensdag 24 mei volledig operationeel. De gemeente biedt daar aan alle getroffen, hulpverleners en vrijwilligers een uitgebreid pakket aan voorzieningen.

Deze dienstverlening is bestemd voor de getroffen, de nabestaanden, de verwanten en alle anderen die op enigerlei wijze betrokken zijn bij hulp en ondersteuning. Het Informatie- en Adviescentrum valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente Enschede en kan rekenen op de actieve ondersteuning van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Concreet biedt de gemeente Enschede dienstverlening die zich toespitst op de volgende thema's:

- huisvestingsvragen
- sociaal-psychologische hulpverlening
- gezondheidsvragen
- juridische aangelegenheden
- bouwzaken
- nutsvoorzieningen
- milieuzaken
- financiën
- (sociale) uitkeringen
- (sociale) verzekeringen
- informatievoorziening in het algemeen

Aan de diverse loketten kan de burger niet alleen terecht voor informatie maar ook voor hulpverleningsvragen. Op deze wijze komt de gemeente Enschede tegemoet aan de roep om kwalitatief hoogwaardige oplossingen voor de soms enkelvoudige maar vaak complexe informatie- en hulpverleningsvragen van haar burgers. Zo kunnen burgers op het Informatie- en Adviescentrum ook gewoon binnen lopen en in een speciaal ingerichte "huiskamer" rustig met elkaar bijpraten.

Het uitgebreide Informatie- en Adviescentrum start woensdag en de exacte openingstijden worden nog bekend gemaakt. Maandag en dinsdag a.s. is het huidige centrum aan het Molenplein open van 9.00 tot 18.00 uur (de gebruikelijke uren, tel. xxx).

¹⁶ Gemeente Enschede, *Perscommuniqué gemeente Enschede: Stand van zaken per zaterdag 20 mei, 17.00 uur, 20 mei 2000.*

Deze dienstverlening blijft de gemeente Enschede bieden zolang daar behoefte aan is bij de bevolking van de gemeente Enschede en omstreken. Dit betekent dat de gemeente in eerste instantie inschat dat dit centrum zijn taken voor een periode van zeker drie tot vijf jaar zal aanbieden.

Het IAC voorziet duidelijk in een behoefte. In de eerste maanden tot en met september 2000 worden aan het IAC een kleine 6000 vragen gesteld.¹⁷ Daarvan hebben er ruim 4900 betrekking op materiële zaken. Het gaat hier met name om vragen over inboedel, opstallen, herhuisvesting, autoschade, verzekering, vervoer en onbewoonbaarverklaring. De overige bijna 1000 vragen richten zich op de psychosociale problematiek. In 600 gevallen vindt in deze periode doorverwijzing naar zorginstellingen plaats. Ook gedurende 2001 worden er veel vragen gesteld aan het IAC. Het aantal vragen neemt in de loop van 2002 aanzienlijk af, waardoor een specifieke organisatie als het IAC niet meer noodzakelijk is. De ervaringen met het IAC worden gedocumenteerd in verscheidene rapportages en verslagen. De handreiking 'Opzet van een informatie- en adviescentrum na rampen' is op 10 juni 2002 aangeboden aan de toenmalige Minister van VWS. Terugkijkend worden drie functies van het IAC benoemd van deze één-loketorganisatie:¹⁸

- Informatie- en adviesfunctie, dat wil zeggen het informeren, adviseren en/of verwijzen van gedupeerden van de ramp, hulpverleners en autoriteiten.
- Faciliterende functie, dat wil zeggen enerzijds het faciliteren van ondersteunende processen die bijdragen aan de verwerking van de ramp. Anderzijds het verzamelen, opslaan, ontsluiten en beheren van kwantitatieve en kwalitatieve rampgerelateerde gegevens.
- Coördinerende functie, dat wil zeggen het afstemmen van het materiële en immateriële Hulpverleningsaanbod en het adequaat verwijzen van de hulpvragers.

In de loop van 2003 wordt de organisatie van het IAC gewijzigd. Vanaf 1 juli 2003, ruim drie jaar na de opening van het IAC, wordt de dienstverlening volledig geïntegreerd in de werkzaamheden van de gemeente Enschede. Enkele ervaren medewerkers van het voormalig IAC blijven de IAC-taken vanuit het Stadskantoor verzorgen.

Bevolkingsonderzoek

Het ministerie van VWS besluit dat de gezondheidstoestand van slachtoffers en hulpverleners moet worden gevolgd. Dit volgt onder meer uit eerdere ervaringen met de Bijlmerramp en een hard oordeel van de parlementaire enquête commis-

¹⁷ Brief van de minister van BZK aan de Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer der Staten Generaal, Voortgangsbericht afwikkeling vuurwerkramp, 16 oktober 2000.

¹⁸ Vereniging Nederlandse Gemeenten 2002, p. 14.

sie op dit punt. De gemeente is aanvankelijk tegen een dergelijk onderzoek. Het college van B&W vreesde dat mensen onnodig zouden worden belast en dat de onzekerheid over de uitkomsten de angst onder getroffenen alleen maar zou kunnen vergroten. Bovendien was men terughoudend tegenover activiteiten die op voorhand de nadruk zouden leggen op mogelijke lichamelijke en psychische gezondheidsklachten. Ook huisartsen tonen zich kritisch. Zij zijn van mening dat het onderzoek onnodig angst en twijfel onder getroffenen zal zaaien. Uiteindelijk gaat het onderzoek door, onder leiding van de Twentse GGD. De Ingestelde Commissie Onderzoek Vuurwerkramp (zie verder) spreekt zich later in haar eindrapport expliciet uit over dit onderzoek:

“Ook na de fase van het rampenplan heeft zich een zekere spanning voorgedaan tussen de lokale zienswijze en een bovenlokaal – Haags – belang. Dit betrof het gezondheidsonderzoek onder de getroffen bevolking en de hulpverleners. Het ministerie van VWS hechtte grote betekenis aan zo’n onderzoek, terwijl het college van B&W en de lokale huisartsen – naar het oordeel van de Commissie op goede gronden – geenszins van het nut en de noodzaak van zo’n onderzoek waren overtuigd. Een Haags belang – voorkomen dat zich een herhaling zou voordoen van de kritiek die na de Bijlmerramp ontstond op het uitblijven van een bevolkingsonderzoek – botste hier op het lokale belang van het voorkomen van gevreesde nodeloze onrust. In dit geval week de lokale zienswijze voor de Haagse.”¹⁹

Het eerste gezondheidsonderzoek vindt drie weken na de ramp plaats op de vliegbasis Twente. Ruim 4000 getroffen bewoners en reddingswerkers doen aan dit onderzoek mee. Na presentatie van de eerste, voorlopige resultaten (juli 2000) van het eerste gezondheidsonderzoek wordt in april 2001 de volledige rapportage afgerond. Er verschijnen twee rapporten: één over de analyse van bloed en urine en één over de gegevens uit de vragenlijsten. In vervolg op dit eerste onderzoek volgt een langjarig project Getroffenen Vuurwerkramp Enschede (GGVE). De deelnemers aan het eerste onderzoek worden eind 2001 opnieuw ondervraagd. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het gemiddeld een stuk beter ging met de gezondheid, maar dat de getroffenen meer psychische of andere gezondheidsproblemen hadden dan vergelijkbare groepen die de ramp niet mee hadden gemaakt. Naast onderzoek onder getroffenen zelf, wordt ook onderzoek gedaan op basis van gegevens van huisartsen. In januari 2003 wordt een derde onderzoek gehouden.²⁰ In het kader van project GGVE vonden ook onderzoeken plaats in het kader van Jeugdgezondheidszorg (GGD) en vond een Beloopstudie (Mediant/STOOGG) plaats.

¹⁹ Idem, p. 241.

²⁰ IJzermans, Dirkzwager, Kerssens, Cohen-Bendahan en Ten Veen 2006.

Belangenverenigingen

Kort na de ramp richten enkele gedupeerden de belangenvereniging Slachtoffers Vuurwerkramp Enschede (BSVE) op.

'De Vereniging:

- is een aanspreekpunt voor getroffen.
- komt op voor getroffen.
- is een pleitbezorger bij gemeente en overheid.
- is een klankbord voor overheid en instanties.
- wil vergoeding van alle geleden schade zowel direct als indirect.
- wil erkenning van en compensatie voor het aangedane leed.
- probeert hindernissen weg te nemen die gedupeerden belemmeren hun toekomst op te bouwen.'

De vereniging steunt onder meer gedupeerde bij rechtszaken en bij de financiële afwikkeling van de ramp. Eind 2002 komt de BSVE in een bestuurscrisis terecht, waarna het bestuur opstapt. In 2004 neemt het aantal leden af en ook het aantal hulpvragen daalt. Per 1 januari 2005 vervallen de subsidies aan de BSVE. De leden van de belangenvereniging spreken zich op een ledenvergadering uit voor het doorgaan van de BSVE. Eind september 2005 besluiten de leden unaniem tot het opheffen van de vereniging. In februari 2006 vindt een slotbijeenkomst plaats van de BSVE. De vereniging presenteert hierbij een rapport met hierin ook de geleerde lessen.

Voor bedrijven wordt de ondernemersvereniging Gedupeerde Ondernemers Vuurwerkramp Enschede opgericht.

Financiële afwikkeling

De vuurwerkramp heeft directe en indirecte gevolgen in termen van schade voor zowel particulieren als voor bedrijven. De directe schade aan de infrastructuur en gebouwen wordt kort na de ramp geschat op bijna 1 miljard gulden (ongeveer 450 miljoen euro).

In juni 2000 wordt de Commissie Financiële Afwikkeling Vuurwerkramp geïnstalleerd. Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeente Enschede, schade deskundigen en vertegenwoordigers van verschillende ministeries. Deze breed samengestelde Commissie heeft als taak de gemeente Enschede te adviseren over de wijze waarop wordt voorzien in een eventuele financiële tegemoetkoming in de materiële schade (geen letselschade) van getroffen particuliere huishoudens, ondernemingen en privaatrechtelijke rechts-

personen, niet zijnde ondernemingen. De CFA heeft een zevental regelingen ontworpen voor verschillende schadesoorten en categorieën van getroffen:

1. Casco (schade aan auto's en motoren)
2. OBO-regeling (onkosten buitengewone omstandigheden)
3. Regeling opruimingskosten inboedel
4. Regeling inboedelschade
5. Regeling voor schades aan kampeerwagens (caravans) enz.
6. Regeling tegemoetkoming schade getroffen ondernemers
7. Regeling kostenvergoeding buitenste ring

Toelichting regelingen particulieren:

- *Inboedel*: een tegemoetkoming kan worden verstrekt voor schade aan onverzekerde en onderverzekerde inboedelschade.
- *OBO (Onkosten Buitengewone Omstandigheden)*: veel particulieren hebben schade geleden omdat hun woningen volledig zijn verwoest of onbewoonbaar verklaard, dan wel zodanig beschadigd dat de bewoners eerst na minimaal 6 weken naar hun woning konden terugkeren. Kosten die onder de OBO vallen zijn bijvoorbeeld: meerdere verhuizingen, kosten alternatief onderdak, meerdere malen aanschaffen van (onderdelen van) de inboedel en schade in verband met persoonlijke onvervangbare bezittingen (betreft on(der)verzekerde schade).
- *Opruiming*: vernietigde of beschadigde inboedel werd om uiteenlopende redenen in een aantal gevallen uit beschadigde woningen verwijderd. De restantinboedels werden schoongemaakt. De professionele bedrijven die deze werkzaamheden uitvoerden konden een tegemoetkoming voor de kosten opvragen.
- *Cascoschades motorrijtuigen*: deze regeling biedt tegemoetkoming in de kosten van schade aan motorrijtuigen die in veel gevallen geheel niet en in andere gevallen niet geheel vergoed worden door verzekeraars.
- *Aanhangwagens, kampeerwagens, pleziervaartuigen*: dit is een regeling voor schade aan on(der)verzekerde aanhangwagens, kampeerwagens, pleziervaartuigen.
- *OSO (Onkosten Specifieke Omstandigheden)*: deze regeling is later opgesteld voor aanvragers die tussen de wal en het schip vielen. De OSO-regeling was voor gedupeerden die niet in aanmerking kwamen voor de OBO-regeling omdat ze niet binnen 6 weken na de ramp hun huis moesten verlaten. Soms vond reparatie pas na enkele maanden plaats en moest men wel lange tijd uit huis.

De kosten voor de uitbetaling van deze regelingen bedragen tot en met december 2006 ruim € 12,2 miljoen. De uitvoeringskosten voor deze regeling bedragen ruim € 3 miljoen.²¹ Aan ondernemers is tot en met eind 2007 bijna 8 miljoen euro uitbetaald.

²¹ Brief van de gemeente Enschede aan de directeur Crisisbeheersing van het ministerie van BZK betreffende financiële afwikkeling Vuurwerkcramp, d.d. 20 maart 2007.

Na de ramp komen veel giften binnen op giro 777. De opgestelde regelingen voor particulieren worden gefinancierd door en via het Nationaal Rampenfonds (NRF) uit de ingezamelde gelden via giro 777.

De regeling voor ondernemers wordt gefinancierd door het Rijk via het Ministerie van Economische Zaken (EZ). De CFA rond de werkzaamheden af in december 2000. De verantwoordelijkheid voor de uitkeringen worden overgedragen aan de opgerichte Stichting Financiële Hulpverlening Vuurwerkramp Enschede (SFHV).

De Commissie Onderzoek Vuurwerkramp (zie verder) adviseert in haar eindrapport in februari 2001 de gemeente Enschede, om naast bovenstaande regelingen, de getroffen, als uiting van solidariteit, nog meer tegemoet te komen. Een tweede Commissie Financiële Afwikkeling Vuurwerkramp (CFA II) krijgt de opdracht om dit te realiseren en om ervoor te zorgen dat er geen personen, organisaties of bedrijven tussen wal en schip zouden vallen. Per knelpunt wordt gezocht naar een oplossing. Ook andere organisaties voeren financiële regelingen uit.²²

Uitvoeringsorganisaties:

- Stichting Financiële Hulpverlening Vuurwerkramp Enschede (SFHG) is verantwoordelijk voor de uitkeringen van CFA I particulieren en de ondernemersregeling CFA I en de aanpassing daarvan door CFA II.
- Stichting Uitvoering Personenschade Vuurwerkramp (UPV) voert de personenschaderegelingen uit en de nabestaandenregeling ontworpen onder CFA II.
- Stichting Nationaal Rampenfonds (NRF) bekostigt zo veel mogelijk alle kosten van CFA I-II regelingen aan particulieren, de personenschaderegelingen (het Rijk heeft hiervoor een bedrag gegeven) en is opdrachtgever van de nabestaandenregeling.
- Projectbureau Wederopbouw (PBW), met ingang van 1 januari 2005 genoemd Project Bureau Roombeek, onderdeel van de gemeente Enschede, verstrekt in opdracht van het College van B&W van de gemeente Enschede diverse uitkeringen aan terugkerende ondernemers en particulieren in het rampgebied.
- Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) heeft kort na de vuurwerkramp noodvoorzieningen geleverd en voert de zogenaamde “Koopvoucherregeling” uit in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM).
- Stichting Financiële Opvang Getroffen Ondernemers (FOGO) is een paar dagen na de vuurwerkramp opgericht. Verschillende partijen hebben bijgedragen aan het vermogen van de stichting: o.a. Kamer van Koophandel Veluwe en Twente, Provincie Overijssel, Ministerie van Economische Zaken, de Stichting Bedrijfsleven Helpt

22 Gemeente Enschede 2005, p. 4.

- Getroffenen en een aantal particuliere bedrijven. De Stichting verstrekt uitkeringen en risicodragende leningen aan getroffen ondernemers.
- Stichting Bedrijfsleven Helpt Getroffenen. Deze stichting verstrekt beperkt zelf uitkeringen en heeft vooral andere Stichtingen (NRF en FOGO) middelen verstrekt om regelingen uit te kunnen voeren.

Onderzoek

De ramp en deelaspecten hiervan zijn onderwerp van veel en intensief onderzoek. Zowel de gemeente Enschede, de provincie, de Rijksoverheid als de belangenvereniging slachtoffers vuurwerkcramp laat aspecten van de ramp en de bestrijding onderzoeken.

Kort na de ramp besluiten de gemeente Enschede, de provincie Overijssel en het kabinet tot het instellen van een commissie die “een diepgaand en onafhankelijk onderzoek” moet doen naar de ramp. De taak van de commissie is om “de oorzaak, de toedracht en de bestrijding van de vuurwerkontploffing en de directe gevolgen te onderzoeken, alsmede de organisatie en eerste uitvoering van de zorg voor de door de ramp getroffen.”²³ Verscheidene rijksinspecties doen vanuit hun wettelijke taak onderzoek naar aspecten van de ramp. De inspecties moeten onderling samenwerken en afstemmen met de onderzoekscommissie. Ook worden afspraken gemaakt met het Openbaar Ministerie dat een eigen onderzoek verricht. Verscheidene deelaspecten worden door onderzoeksbureaus onderzocht.²⁴

Een eerste onderzoeksrapport dat verschijnt is het onderzoek van het ‘Crisis Onderzoeks Team’²⁵ naar de feiten rond de vergunningverlening aan SE Fireworks (22 september 2000). Hierna volgt onder meer een onderzoek van onderzoeksbureau MSNP naar de oorzaak van de ramp (16 november 2000).

Begin november presenteert een onderzoeksteam onder voorzitterschap van de Rotterdamse brandweercommandant Berghuis, een ‘lessen rapport’: ‘De toekomst van de rampenbestrijding en risicomanagement’. Een van de conclusies is onder meer dat de rampenbestrijdingsorganisatie tijdens de vuurwerkcramp behoorlijk heeft gefunctioneerd.

23 Brief van de Minister van BZK aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Kabinetsstandpunt Vuurwerkcramp, 23 maart 2001, p. 2.

24 Voorbeelden hiervan zijn de publieksvoorlichting (door Rijnconsult) en onderzoek naar de oorzaak van de ramp door onderzoeksbureau MSNP in opdracht van de Belangenvereniging slachtoffers vuurwerkcramp Enschede (BSVE).

25 Nu: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

De Rijksinspecties rapporteren in fasen. Eerst presenteren zij de feitelijke reconstructie van gebeurtenissen en activiteiten (6 november 2000). Nog voordat de Inspecties hun rapportages inclusief analyse, conclusies en aanbevelingen (15 januari 2001) kunnen presenteren, vindt in de nacht van 31 december 2000 op 1 januari 2001 een dodelijke brand plaats in een café in Volendam. Deze brand kost uiteindelijk aan veertien jonge mensen het leven. Velen anderen raken ernstig gewond. Ook voor deze ramp stelt het kabinet een onderzoekscommissie in.

Het gemeentebestuur van Enschede reageert kritisch op de rapporten van de Inspecties.

De Commissie onderzoek Vuurwerkramp presenteert op 28 februari 2001 het eindrapport.²⁶ De presentatie van het rapport wordt live op televisie uitgezonden. Hierna volgt een persconferentie van de gemeente Enschede, de brandweer en de politie. De Commissie formuleert in het eindrapport een groot aantal conclusies en aanbevelingen. De Commissie geeft ook aan dat er geen definitieve uitspraken kunnen worden gedaan over de oorzaak van de brand. In het rapport besteedt de Commissie ruime aandacht aan een eerder ongeval: een vuurwerkexplosie in Culemborg. De Commissie is nagegaan wat er met de lessen die toen zijn geleerd is gedaan. De conclusie van de commissie is dat hier nagenoeg niets mee is gebeurd.

Enkele conclusies over de vergunningverlening en handhaving:

- Gemeente en DMKL hebben ook hun rol van toezichthouder niet naar behoren vervuld. Niet alleen was hun controle op het bedrijf onvoldoende, de gemeente heeft bovendien afgezien van enig handhavend optreden tegen geconstateerde overtredingen van de vigerende milieuvergunning.
- alle betrokken ministeries (is) te verwijten dat de overheid op geen enkele wijze lessen heeft getrokken uit de explosie in de vuurwerkfabriek in Culemborg, in 1991. Onderzoeken naar aanleiding van die explosie wezen onder meer op problemen met de classificatie van vuurwerk, en gaven aanleiding om de gebruikelijke veiligheidsafstanden te heroverwegen. (...) Dat is van bijzonder belang, nu uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de onbetrouwbaarheid van het classificeren van vuurwerk moet worden aangemerkt als een essentiële verklaring voor de ernst van de vuurwerkramp.²⁷
- Gezien de harde les van de vuurwerkramp vraagt zij zich meer in het algemeen af of in het overheidsbeleid het onderwerp externe veiligheid wel voldoende prioriteit

²⁶ Commissie Onderzoek Vuurwerkramp 2001.

²⁷ Idem, p. 221.

heeft, zowel bij het rijk als bij de lagere overheden. Externe veiligheid is een vraagstuk dat ligt op meer dan één beleidsterrein.²⁸

- Een aspect van de complexiteit van de regelgeving is de omstandigheid dat binnen de overheid op het terrein van het vuurwerk sprake is van versnippering van taken en bevoegdheden over tal van actoren.

Enkele conclusies over de rampenbestrijding:

- Direct na de ramp hebben zich op een aantal punten problemen voorgedaan in de coördinatie en samenwerking tussen de verschillende eenheden en diensten (...) Verder was er ook onhelderheid in de verhouding tussen de lokale en de regionale coördinatiestructuur (gemeentelijke rampenstaf, respectievelijk regionaal coördinatiecentrum).
- Ook uit het feit dat er in het rampgebied uren lang twee CTPI's (Coördinatieteam Plaats Incident) naast elkaar hebben gefunctioneerd, blijkt dat niet is gewaarborgd dat tevoren ontworpen structuren direct naar behoren functioneren. De brandweer heeft aan haar formele positie bij de rampenbestrijding van coördinator in de praktijk onvoldoende inhoud gegeven.
- Ten aanzien van de zogenoemde GHOR-structuur (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen) heeft zich in zoverre een probleem voorgedaan dat deze structuur nog relatief onbekend was bij betrokkenen, zodat de geneeskundige discipline nog onvoldoende bestuurlijk verankerd was.
- Uit het onderzoek is gebleken dat zich na de ramp, niettegenstaande de persoonlijke inzet van velen, in de geneeskundige keten een aantal knelpunten heeft voorgedaan. Dat had wellicht kunnen leiden tot problemen bij het verlenen van geneeskundige (eerste) hulp aan slachtoffers indien het aantal ernstig gewonden veel groter was geweest dan nu uiteindelijk het geval bleek te zijn.
- Bij de meldkamers heeft zich een ernstig probleem voorgedaan. Ook hun toerusting bleek ontoereikend. Doordat de meldkamers niet goed waren voorbereid op een ramp van een formaat als de vuurwerkrampe, is het proces van opschaling niet goed verlopen.
- Nadat de acute fase en vervolgens ook de periode van het rampenplan voorbij zijn, is de bestuurlijke verantwoordelijkheid in verband met de ramp nog allerm minst over (...) Op deze plaats vraagt de Commissie aandacht voor het belang van een goede voorbereiding op het terugschakelen naar de reguliere taakvervulling en naar de normale politieke en bestuurlijke verhoudingen. In de voorbereiding op rampen spelen de 'zwaailichtorganisaties' een centrale rol. Maar al direct na de calamiteit, en zeker in de vaak lange periode daarna spelen (andere) gemeentelijke diensten en organisatie-eenheden evenzeer een wezenlijke rol.
- De Commissie heeft met bezorgdheid geconstateerd dat de verbindingen juist de eerste hectische uren na de laatste grote explosies een achilleshiel zijn gebleken. Met

²⁸ Idem, p. 228.

name de gemeentelijke rampenstaf heeft in die periode de grootste moeite gehad om zicht te krijgen op de omvang van de ramp en op de situatie in het rampgebied. Brandweer, politie en hulpverleners in de medische keten ondervonden grote problemen bij de communicatie, zowel intern als met elkaar, doordat verbindingsmiddelen niet of onvoldoende bleken te functioneren.²⁹

- Voor effectief beleidsmatig en operationeel optreden bij een ramp is het een absolute noodzaak om direct een betrouwbaar inzicht te hebben in eventuele risico's voor de veiligheid en de gezondheid van hulpverleners en de bevolking na de calamiteit zelf. Ook in dat opzicht hebben zich knelpunten voorgedaan. De ernstigste waren de onzekerheid, zowel in het rampgebied als bij de gemeentelijke rampenstaf, over een eventueel explosiegevaar bij de Grolschfabriek, en de dagen daarna de asbestproblematiek (zie hierna).
- Voor de brandweer is een goede informatiepositie letterlijk van levensbelang. De Commissie heeft moeten constateren dat het gemeentelijke brandweerkorps op dat punt duidelijk is tekortgeschoten. Daardoor dienden de uitgerukte eenheden te handelen zonder adequate informatie over SE Fireworks.
- De effectiviteit van de rampbestrijding kan ook worden gehinderd wanneer zich een conflict voordoet tussen twee uiteenlopende belangen. Zo'n conflict deed zich voor ten aanzien van de asbestproblematiek.³⁰ De asbestproblematiek betekende een botsing tussen de zienswijze van de lokaal verantwoordelijken en het, bovenlokale, sectorale gezichtspunt van de arbeidsveiligheid, waarbij uiteindelijk het lokale standpunt prevaleerde.

Over de nazorg:

- Het eindbeeld dat uit het onderzoek van de Commissie naar voren komt is namelijk dat de gemeente er op vele fronten in is geslaagd om getroffen en vanaf het begin toereikende hulp te bieden. Gezien de omstandigheden waaronder de gemeente heeft moeten opereren, vindt de Commissie dit een bijzondere prestatie.³¹

De onderzoekscommissie spreekt zich bewust niet expliciet uit over de 'schuld-vraag':

“De Commissie zal er in deze slotbeschouwing echter niet toe overgaan om, bij wijze van eindbalans, aan te geven of een zwaartepunt kan worden aangewezen van de verantwoordelijkheden voor de ramp: bij SE Fireworks of bij de overheid, en, in het laatste geval, waar precies binnen de overheid. Een dergelijk samenvattend eindoordeel zou de eigen betekenis van de verantwoordelijkheden zoals die aan weerskanten bestaan naar de achtergrond dringen, en te zeer voorbij gaan aan de grote verschillen tussen de betrokken actoren. Bovendien, als de Commissie gewichten zou gaan toekennen aan de verantwoordelijkheden van ieder in de reeks

²⁹ Idem, p. 240.

³⁰ Idem, p. 243.

³¹ Idem, p. 243.

van actoren wier handelen zij heeft onderzocht, zou zij het reële risico lopen om de grens tussen verantwoordelijkheid en schuld te overschrijden. De Commissie rekent het niet tot haar taak om uitspraken te doen in termen van schuld.”

Op 23 maart 2001 reageert het kabinet op de conclusies en aanbevelingen van de Commissie Onderzoek Vuurwerkramp. Ook reageert het kabinet op de bevindingen van de Inspecties die onderzoek hebben gedaan. In de reactie onderschrijft het kabinet de bevindingen van de Commissie. Het kabinet benoemt 92 actiepunten.³² Later worden de actiepunten naar aanleiding van de brand in Volendam en de actiepunten naar aanleiding van de vuurwerkramp geïntegreerd. Ook de monitoring, rapportage en bestuurlijke afstemming over de verschillende actiepunten worden samengebracht. De Tweede Kamer wordt in halfjaarlijkse rapportages geïnformeerd over de stand van zaken van de uitvoering van de actiepunten.

Dat het formuleren van lessen en het daadwerkelijke uitvoeren van bijbehorende actiepunten twee verschillende dingen zijn, blijkt wel uit het vervolgonderzoek dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg deed naar de mate waarin de lessen binnen de GHOR hebben geleid tot verbeteringen bij de regionale organisaties. In november 2003 – twee en een half jaar na de ramp – concludeert de Inspectie dat de conclusies en aanbevelingen onvoldoende in acht zijn genomen, dat de inhoudelijke aspecten van de GHOR nog onvoldoende gewaarborgd zijn en dat er geen voortgang is geboekt. Eerder, in februari 2003, kwam de Inspectie tot een vergelijkbaar oordeel over de follow-up de aanbevelingen naar aanleiding van de cafébrand in Volendam. De Inspectie concludeerde dat ‘de ontwikkeling van het GHOR-beleid sedert de Volendamramp bijna volledig gestagneerd is’.³³

De ervaringen met de combinatie van onderzoeken door Rijksinspecties en onderzoek door een onafhankelijke onderzoekscommissie Vuurwerkramp zijn benut bij het onderzoek naar de cafébrand in Volendam.³⁴ In tegenstelling tot de werkwijze na de vuurwerkramp wordt gekozen voor eenduidige bestuurlijke coördinatie waarbij de inspecties rapporteren aan de onderzoekscommissie voor wat betreft de feitelijke toedracht en afwikkeling van de brand en wordt gekozen voor het gelijktijdig publiceren van de rapporten van Inspecties en Commissie. Ook in het onderzoek naar de cafébrand blijkt de samenwerking tussen inspecties en commissie niet optimaal. Dit is een belangrijke reden voor het besluiten tot het

³² Brief van de Minister van BZK aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Kabinetsstandpunt Vuurwerkramp, 23 maart 2001.

³³ Inspectie voor de Gezondheidszorg 2003.

³⁴ Brief van de Minister van BZK aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand, 16 juli 2002.

instellen van een permanente onafhankelijk onderzoeksraad voor incidenten en calamiteiten, de latere Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV).

Verantwoording

De verrichte onderzoeken hebben mede een functie in de verantwoording richting de volksvertegenwoordiging en richting het publiek. In Enschede is het onderzoek van Oosting geagendeerd in de gemeenteraad op 19 maart 2001. Een van de wethouders wacht het debat niet af en hij treedt op 1 maart 2001 af. De positie van een tweede wethouder komt onder druk te staan. Tijdens het debat op 19 maart spreekt deze wethouder, de wethouder van Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, als eerste. Zij maakt vrijwel direct bekend dat zij na de vergadering zal aftreden, waarop de burgemeester de vergadering schorst.³⁵ Een motie waarin de raad het vertrouwen in het college opzegt behaalt geen meerderheid. De meeste partijen willen dat het college door gaat, juist in de periode waarin er veel moet gebeuren rond wederopbouw en nazorg.

De Tweede Kamer debatteert op 25 en 26 april 2001 over de onderzoeksrapporten. Tijdens een debat dienen meerdere oppositiepartijen, waaronder het CDA, een motie afkeuring van het beleid van de minister van Defensie in. De minister van BZK dringt er bij de Kamer “krachtig op aan om de motie niet in stemming te brengen”.³⁶ De minister geeft aan dat een dergelijke motie zal worden verworpen als deze toch wordt aangenomen. Ook geeft de minister aan dat het kabinet als collectief zich aangesproken voelt door de motie. De minister dreigt hiermee met het aftreden van het kabinet indien de motie tegen de minister van Defensie wordt aangenomen. De minister van Defensie overweegt aftreden, maar doet dit niet.³⁷ De motie krijgt de steun van de SP, GroenLinks, het CDA, de ChristenUnie en de SGP, maar behaalt geen meerderheid.³⁸ Een eerdere motie van afkeuring van het beleid van de minister van VROM van de SP krijgt geen steun van een andere fractie dan de SP.

Wederopbouw

De ramp verwoest een groot deel van een woonwijk in Enschede: Roombeek. De ramp verwoest 43 hectare. Door de vuurwerkramp is vrijwel alle bebouwing in het gebied onherstelbaar beschadigd. Slechts enkele gebouwen en woningen zijn in dusdanige staat gebleven dat deze hersteld kunnen worden. De gemeente start een grootschalig wederopbouw project. Hierbij wordt aangesloten bij bouwplannen van voor de ramp. In totaal heeft het door de ramp getroffen gebied een

³⁵ Gemeente Enschede, *Verslag van de gemeenteraadsvergadering van 19 maart 2001*, stuknummer 7096.

³⁶ Tweede Kamer, Vuurwerkramp Enschede, 26 april 2001, TK 73 73-4861.

³⁷ *De Telegraaf*, De Grave overleeft motie van wantrouwen, 27 april 2001.

³⁸ Tweede Kamer, Vuurwerkramp Enschede, 26 april 2001, TK 73 73-4867.

oppervlakte van ongeveer 400.000 m².³⁹ De wederopbouw beslaat een groter gebied van in totaal 62,5 hectare. Het betreft de 42 hectare die is verwoest door de ramp en het bestemde gebied voor Groot-Roombeek (20 hectare), een Vinex-locatie in Enschede-Noord.⁴⁰ Oud-bewoners van Roombeek worden door de gemeente vanaf het begin betrokken bij de wederopbouw. Deze participatie had drie doelstellingen:

- Oud-bewoners mee te laten denken over de plannen (in de vorm van een structuurvisie) voor de wederopbouw van de getroffen wijk.
- Het betrekken van de oud-bewoners als mogelijke bijdrage aan de verwerking van de ramp.
- Vertrouwen herstellen bij bewoners van Enschede in de overheid.

Het proces van de wederopbouw bestaat uit vijf fasen. Fase 1 betreft het opstellen van een structuurplan waarin de nieuwe wijk vorm krijgt. Fase 2 bestaat uit het uitwerken van vele deelplannen in de wijk. De fasen 3 tot en met 5 bestaan respectievelijk uit de realisatie van de wijk (het bouwen), het inrichten van de wijk en het beheer, onderhoud en dagelijkse ontwikkeling van de wijk.

De eerste fase bestaat in eerste instantie uit overleg met kleine groepen bewoners en ondernemers (sleutelfiguren in de wijk). Daarna wordt een startbijeenkomst georganiseerd in het Museum in Enschede waar de stedenbouwkundige wordt geïntroduceerd. Vervolgens wordt op allerlei manieren geïnventariseerd welke wensen en ideeën er leefden bij de bevolking. Op basis hiervan is het stedenbouwkundigteam aan de slag gegaan en heeft een conceptstructuurplan ontworpen. Dit structuurplan is voorgelegd aan de bewoners en door hen goedgekeurd. De gemeente heeft het structuurplan geaccordeerd.

In december 2003 worden in Roombeek de eerste nieuwe woningen opgeleverd.⁴¹ Eind 2007 is bijna de helft van de vroegere huurders inmiddels weer in de wijk woonachtig aan de noordrand van het centrum, van de kopers is vijf procent teruggekeerd.⁴² Bijna acht jaar na de ramp, op 22 april 2008, opent Koningin Beatrix de vernieuwde wijk Roombeek.

Discussie en complotten

De Commissie Onderzoek Vuurwerkramp kon geen definitieve oorzaak van de brand vaststellen. Ook justitieel onderzoek bood geen definitieve antwoorden. In de jaren na de ramp blijft de oorzaak, alsmede de factoren die de omvang van de

39 <http://www.enschede.nl/ariadne/loader.php/root/extern/subwebs/stedelijkhart/documenten/00004/>.

40 <http://cms3.enschede.nl/actueel/pers/00033/>.

41 http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=57768#_tocBK89.

42 <http://www.trouw.nl/nieuws/nederland/articler1535659.ece>.

ramp beïnvloedden, onderwerp van discussie. Ook het politieonderzoek is onderwerp van kritiek.

Onder meer in de rechtszaak en in het hoger beroep dat hierop volgt tegen de eigenaren van S.E. Fireworks en de rechtszaak tegen een verdachte van brandstichting komen verscheidene theorieën aan de orde. Een brandexpert uit in 2003 kritiek op de bevindingen van het NFI en TNO.⁴³ De expert beweert dat een gasexplosie, die volgde na een eerder ontstane brand, de ontwikkeling daarvan heeft versneld. Niet brandstichting was de oorzaak, maar een gasexplosie, zo stelt de deskundige.⁴⁴ Het NFI bevestigt dat er gas vrij kwam bij de brand en explosies voor de grote ontploffing.

In mei 2003 wordt de eerder voor brandstichting bij S.E. Fireworks veroordeelde Andre de V. vrijgesproken in hoger beroep. Het Hof spreekt van onvoldoende bewijs.⁴⁵ Er komt geen nieuw politieonderzoek. Wel ontstaat er discussie over het handelen van de politie. Twee bij het politieonderzoek betrokken rechers geven aan dat zij al langer twijfelden aan de schuld van de verdachte. Zij geven aan dat er niet goed zou zijn omgegaan met bewijsmateriaal, waaronder het sportbroekje waarop kruitreten waren gevonden. Onder meer actualiteitenrubriek Netwerk rapporteert hierover, inclusief citaten uit het interne memo van de twee agenten. De agenten krijgen 'eervol ontslag'. De kritiek op het politieteam – het zogenoemde tolteam – is aanleiding voor een onderzoek door regionale politie. Dit onderzoek wordt later overgenomen door de Rijksrecherche. De handelswijze van politie en OM worden onderzocht. De discussie loopt tot en met 2009 door:

- In april 2004 verschijnt een boek over het tolteam, getiteld *Op zoek naar de onderste steen*. In dit onderzoek is weergegeven hoe het team te werk is gegaan. Het boek moest de activiteiten in het grootste rechercheonderzoek uit de Nederlandse geschiedenis.
- In juli 2004 presenteert de Rijksrecherche de conclusies: er zijn geen fouten gemaakt en er is geen sprake van dat zij de rechterlijke macht hebben misleid.⁴⁶
- In maart 2006 publiceert de Universiteit van Maastricht onderzoeksbevindingen in het boek *Dissidente chercheurs in Enschede: Tegenspraak in de opsporing*.⁴⁷ De werkwijze van het researcheteam dat de vuurwerkramp van Enschede onderzocht, heeft ertoe geleid dat er ondeugdelijk en zwak be-

43 ANP, Gastheorie niet nieuw voor onderzoeker vuurwerkramp, 11 maart 2003.

44 ANP, 'Gaslek oorzaak vuurwerkramp Enschede', 26 februari 2003.

45 Trouw, Proces vuurwerkramp/Vrijspraak De V., hogere straf directieuren, 29 juni 2006.

46 ANP, Politieteam vuurwerkramp van blaam gezuiverd, 5 juli 2004; Openbaar Ministerie, *Onderzoek Rijksrecherche naar Tolteam: rechterlijke macht niet misleid*, 5 juli 2004.

47 De publicatie verschijnt in de reeks 'Gerede twijfel'. In het project 'Gerede twijfel' onderzoeken studenten en docenten van de UM gerechtelijke dwalingen.

wijsmateriaal aan de rechter is voorgelegd, zo concluderen de onderzoekers. “Ook lijkt het team in zijn drang een veroordeling te bewerkstelligen de waarheidsvinding uit het oog te hebben verloren.”

- In mei 2008 ontstaat beroering nadat ‘een geheime brief’ uitlekt. In deze brief van de Bureau Interne Zaken van het politiekorps Twente zou blijken dat er wel degelijk gesjoemeld zou zijn met bewijsmateriaal.⁴⁸
- Het rapport van de Rijksrecherche wordt vrijgegeven. De twee agenten die eerder de kritiek uitten eisen ook de documenten die aan de basis liggen van het Rijksrecherche rapport. De minister van Justitie weigert dit. Na een procedure bij de Raad van State, concludeert de Raad in januari 2009 dat de minister de documenten alsnog moet vrijgeven.

In mei 2004 publiceert een onderzoeksjournalist een boek over zijn eigen onderzoek naar de oorzaak van de ramp. Hij concludeert onder meer dat de ramp het gevolg kan zijn van een uit de hand gelopen vuurwerkdemonstratie van zwarthandelaren voor potentiële klanten.⁴⁹

In mei 2005 publiceert een Oostenrijkse onderzoeker van het Federal Research Institute Arsenal een onderzoeksrapport dat hij heeft opgesteld in opdracht van ‘een aantal verontruste bewoners van Enschede’. Het onderzoek heeft drie jaar geduurd. De onderzoeker concludeert dat het verpakkingsmateriaal dat om het vuurwerk zat van SE Fireworks mede de oorzaak was van de enorme omvang van de vuurwerkramp. “Een grote hoeveelheid verpakkingspapier werd door de vuurzee omgezet in koolstof. Dit had een enorme koolstofexplosie tot gevolg. Mede daardoor ontstond een drukgolf die zelfs complete daken wegblijs.”⁵⁰

De Nieuwe Revu bericht in oktober 2005 over de mogelijke aanwezigheid van militaire explosieven bij S.E. Fireworks.⁵¹ De theorie luidt dat er delen van ontstekingsmechanismen van militaire explosieven zijn gevonden in Enschede na de ontploffing en dat experts die dit hebben gezien deze informatie niet mochten melden en ook telefonisch bedreigd zouden zijn. De staatssecretaris van Defensie benadrukt in haar antwoord op door de SP gestelde Kamervragen naar aanleiding van dit bericht, dat er geen explosieven of onderdelen hiervan zijn gevonden. Van de bedreigingen is bij de politie niets bekend, aldus de staatssecretaris.

48 *De Telegraaf*, Geheime brief vuurwerkramp kraakt bewijs, Mogelijk geknoei Tolteam, 9 mei 2008.

49 Vuyk 2004.

50 ANP, ‘Koolstofexplosie verergerde vuurwerkramp Enschede’, 9 mei 2005.

51 *Nieuwe Revu*, “Dood aan de klokkenluider”, 19 oktober 2005. Dit artikel ging mede over klokkenluider Fred Spijkers en de affaire rond explosieven van Defensie.

Beleidsaanpassingen en vuurwerk

In de dagen na de ramp ontstaat onrust over eventuele andere vuurwerkopslagplaatsen in Nederland, nabij woonhuizen.

Als gevolg van de vuurwerkramp wordt het Besluit Opslag Vuurwerk herzien. De minister van VROM werkt aan een nieuw besluit. Op 1 maart 2002 treedt het Vuurwerkbesluit in werking. Het Vuurwerkbesluit regelt onder meer het in- en uitvoeren, opslaan, bewerken, afleveren, het voorhanden hebben en het afsteken van vuurwerk. Nieuw is onder meer de invoering van zogeheten veiligheidsafstanden. Bedrijven hebben twee jaar de tijd om zich aan te passen aan de regels van het Vuurwerkbesluit. De eigenaar van een bedrijf krijgt met het Vuurwerkbesluit drie mogelijkheden: zijn bedrijf aanpassen aan de nieuwe eisen, zoeken naar een andere locatie of stoppen. Na de vuurwerkramp in Enschede wordt ook interim-regelgeving op het gebied van transport ingevoerd.⁵²

In Enschede is vuurwerk bij evenementen niet langer toegestaan.⁵³ De maatregel geldt niet voor het afsteken van vuurwerk tijdens de jaarwisseling. In oktober 2007, zeven jaar na de ramp, geeft de gemeente voor het eerst na de ramp weer toestemming voor een vuurwerkshow. Tot 2010 wil Enschede het aantal vuurwerkshows bij evenementen wel beperken tot vier locaties. Daarna sluit Enschede zich weer volledig aan bij het landelijk Vuurwerkbesluit, zo geeft de gemeente aan.

Het afsluiten van de nafase

Voor de vuurwerkramp geldt dat vanaf eind 2004 worden stap voor stap de de specifiek voor de nafase van de ramp opgezette projecten beëindigd. De hulpverlening wordt gecontinueerd in de 'reguliere' structuren en organisaties. Voorbeelden zijn:⁵⁴

- De belangenvereniging voor het bedrijfsleven organiseert geen specifieke activiteiten meer
- De stichting Stadsherstel beëindigt de werkzaamheden. De Stichting heeft sinds 2001 850 woningen gekeurd en enkele honderden woningen in de Buitenring hersteld
- Het maatschappelijk werd beëindigd het speciaal opgezet Team Nazorg
- Het project Wederopbouw wordt afgesloten. De fysieke wederopbouw wordt bij de gemeente ondergebracht
- Mediant Nazorg Vuurwerkramp beëindigt de activiteiten

⁵² Twynstra Gudde 2008, p. 2.

⁵³ <http://www.nu.nl/algemeen/1268160/eerste-vuurwerkshow-enschede-sinds-ramp.html>.

⁵⁴ Platform Nazorg Enschede, 13 mei... en nu verder, Uitgave 6, juli 2004.

- TACTUS, Instelling voor verslavingszorg, bouwt de activiteiten rond de nazorg af en brengt dit onder in de reguliere activiteiten

9.4 Na de ramp: leren van de vuurwerkramp

De beschrijving in de vorige paragraaf laat zien wat er allemaal kan gaan spelen na een ramp. Ieder incident en iedere ramp heeft een eigen nafase. De kenmerken van de ramp zijn mede bepalend voor de nafase. Een ramp met veel gewonden betekent bijvoorbeeld een intensieve nasleep wat betreft geneeskundige verzorging.

Het feit dat er bij de vuurwerkramp 23 mensen zijn omgekomen maakt dat een veelvoud hiervan rouwt om een omgekomen familielid of vriend. Rouwen en herdenken zijn onderwerpen die met name in de eerste jaren een belangrijke, terugkerende activiteit zijn.

De nafase van de vuurwerkramp stond onder meer in het teken van wederopbouw. De vuurwerkramp sloeg letterlijk een gat in de gemeente Enschede. Er moest een compleet nieuwe woonwijk worden gebouwd. Veel mensen moesten elders een nieuw bestaan opbouwen. Vanwege de aangerichte schade moest worden gezocht naar een manier om de gedupeerden te helpen. Dit resulteerde in een groot aantal financiële regelingen voor particulieren en voor bedrijven. Dit alles moet begeleid en onderhouden worden.

De publieke en politieke verontwaardiging over het feit dat dit kon gebeuren maakte onderzoek naar de oorzaak onvermijdelijk. Er volgde verschillende onderzoeken. Elk van de belanghebbende instanties startte een eigen onderzoek. Ook volgde er het 'grote' overkoepelende onderzoek van de speciaal hiertoe ingestelde onderzoekscommissie. Kort na de ramp werden nieuwe regels opgesteld voor vuurwerk (het vuurwerkbesluit). De ramp droeg bij aan meer aandacht voor preventie van rampen en zware ongevallen bij onder meer gemeenten.

Het feit dat de onderzoekscommissie niet tot een definitief antwoord kon komen over de oorzaak van de ramp, betekende dat er ruimte bleef bestaan voor twijfel en voor complottheorieën. In de jaren na de ramp komen er met enige regelmaat nieuwe theorieën en 'feiten' boven tafel. Dit zorgt ervoor dat de vuurwerkramp steeds opnieuw aandacht krijgt in de media.

De lessen die door gemeenten kunnen worden getrokken naar aanleiding van de nasleep van vuurwerkramp zijn talrijk:

- Zorg zo snel mogelijk voor overzicht: wat moet er worden gedaan in de weken, maanden en jaren na de ramp? Maak een plan van aanpak voor de eerste weken, maar denk ook al snel na over de langere termijn
- Ook de nasleep vereist coördinatie en een goede werkende organisatie. Dit kan de staande organisatie zwaar belasten: overweeg een projectorganisatie speciaal voor de afhandeling van de ramp
- Ga na of een IAC nodig is of niet, en zo ja, ga na of dit een fysiek centrum moet zien of dat dit kleinschaliger kan
- Zorg voor een goede informatievoorziening aan gedupeerde. Betrek waar mogelijk verenigingen van slachtoffers. Benut meerdere informatiebronnen
- Betrek de slachtoffers bij belangrijke keuzes over wederopbouw en herdenking (keuze monument, selectie architecten, en dergelijke)
- Zorg als gemeente voor voldoende capaciteit om de onderzoeken te faciliteren en waar nodig te begeleiden
- Houd rekening met momenten van intensieve aandacht voor de ramp: door een rechtszaak, nieuwe feiten, onderzoeksresultaten, en dergelijke. Dergelijke momenten vereisen aandacht en mogelijk ook ondersteuning van slachtoffers
- Overweeg het formeren van een commissie van experts voor advisering over de afhandeling van schade. Depolitiseer waar mogelijk dit vraagstuk door te werken met duidelijke criteria die mede zijn vastgesteld door onafhankelijke deskundigen
- Houd oog voor gedupeerden die mogelijk tussen wal en schip terechtkomen, wat betreft financiële en andere ondersteunende regelingen: ga op zoek naar deze mensen
- Benoem doelstellingen voor de nafase. Wanneer is een geleidelijke afschaling verantwoord? Het rouwen, herinneren en herdenken houdt nooit formeel op, maar de specifieke activiteiten van gemeente en andere organisaties behoeven wel een formeel eindpunt. Na dit punt moeten de activiteiten waar nodig op een 'normale' wijze worden opgepakt.

Mede naar aanleiding van de vuurwerkramp en naar aanleiding van de dodelijke cafébrand in Volendam ruim acht maanden later, is er veel geïnvesteerd in versterking van de rampenbestrijding. Met name de regionale samenwerking tussen gemeenten heeft steviger vorm gekregen. Ook de professionalisering van de multidisciplinaire samenwerking is mede het gevolg van de ervaringen tijdens de vuurwerkramp. Zeker niet alle geconstateerde knelpunten zijn opgelost, maar op tal van punten zijn belangrijke stappen gezet. Dat is ook een van de belangrijkste uitdagingen in de nafase: leren van datgene dat er is gebeurd.

De ervaringen met de nasleep van de vuurwerkramp laten ook zien dat er in de voorbereiding op een ramp veel kan worden bereikt. Gemeenten en Veiligheidsregio's moeten zorgen voor een goed nazorgplan. Dat houdt meer in dan het gemiddelde huidige nazorgplan. Vooraf kan worden nagedacht over welke organisaties een rol hebben in de nafase. Ook kan worden nagedacht over de wijze van organiseren en coördineren van de nafase. Op basis van een overzicht van mogelijk thema's kan snel tot een diagnose van de nafase worden gekomen.

Thema's in de nafase	
Organisatie en coördinatie	Belangenvereniging en zelforganisatie slachtoffers
Interne communicatie en informatiestromen	Bevolkingsonderzoek en gezondheidsmonitoring
Informatie- en Advies Centrum	Afzettingen
Externe communicatie	Milieu/gevaarlijke stoffen
Monitoren maatschappelijke spanningen	Budget en budgetbewaking
Herhuisvesting, herstel en wederopbouw	Afwikkeling van de financiële gevolgen
Verslaglegging/archivering	Juridische afwikkeling
Rouwverwerking en herdenken	Onderzoek en evaluatie
Psychosociale opvang en verzorging	Verantwoording afleggen
	Internationale aspecten

Door tijdens de acute fase de activiteiten die langer doorlopen bij te houden, kan er snel een eerste plan van aanpak worden gemaakt. In een plan kunnen enkele belangrijke sleutelbesluiten worden genomen. Besluiten die al tijdens de acute fase en/of in een laatste beleidsteam overleg genomen kunnen worden.

De nafase kan ook worden beoefend. Een dergelijke oefening maakt inzichtelijk hoeveel capaciteit de nafase kost, met name vanuit de gemeente. Ook afdelingen en diensten die normaliter niet direct worden betrokken bij rampen- en crisisoefeningen moeten wel een rol krijgen in de nafase.

Gelet op het belang van een goede afhandeling en gelet op de vele vraagstukken die kunnen spelen, is het verstandig om goed na te denken over de aansturing van de nazorg. Tijdens crisissituaties is de burgemeester de opperbevelhebber en is er een Operationeel Leider die de organisatie als hoogste operationeel functionaris aanstuurt. Een overweging is om ook in de nafase te werken met een gemandateerde leidende en coördinerende functionaris. De gemeente Amsterdam heeft in het nieuwe Nazorgplan de functie van 'Leider Nazorg' geïntroduceerd. Dit is de gemeentesecretaris, dan wel een andere door het college van B&W benoemde functionaris. Deze Leider Nazorg kan knopen doorhakken en leidinggeven binnen de door B&W te stellen kaders. Dit bevordert de slagkracht van de nazorgorganisatie.

10 Nieuwjaarsbrand Volendam 2001

R. Dammen

10.1 Inleiding

Op 1 januari 2001, kort na de jaarwisseling, heeft zich, mede als gevolg van aanmerkelijke nalatigheid, onoplettendheid, onachtzaamheid en onnadenkendheid van verdachte, in de door hem geëxploiteerde bar De Hemel te Volendam een ramp voorgedaan. Door een korte, hevige brand die in die bar heeft gewoed zijn 14 jonge mensen om het leven gekomen en zijn honderden andere jonge mensen gewond geraakt, van wie velen ernstig. Voor de familie en vrienden van de dodelijke slachtoffers heeft de ramp onpeilbaar en blijvend verdriet tot gevolg gehad. Velen van de gewonden zullen hun leven lang met de veelal ernstige en zichtbare gevolgen van de opgelopen verwondingen geconfronteerd blijven. De rechtbank is zich er van bewust dat geen enkele bestraffing recht kan doen aan de pijn en het verdriet die de slachtoffers en nabestaanden ten gevolge van de ramp te dragen hebben gekregen. De gevolgen voor slachtoffers en nabestaanden zal de rechtbank bij de strafoplegging betrekken.¹

In de nieuwjaarsnacht van 2000 op 2001 breekt brand uit in café 't Hemeltje in Volendam. Een pakje aangestoken sterretjes is de oorzaak van de brand die 14 jongeren het leven zal kosten en waarbij ongeveer 300 bezoekers van het café gewond raken. Het jongste slachtoffer is 13 jaar oud. Het laatste slachtoffer overlijdt bijna 8 maanden na de brand.

De nieuwjaarsbrand in Volendam heeft, samen met de vuurwerkramp in Enschede, de ontwikkelingen ten aanzien van crisisbeheersing in het afgelopen decennium voor een belangrijk deel bepaald. De twee rampen, die binnen acht maanden na elkaar plaats vonden, vormden een katalysator voor de professionalisering van de rampenbestrijding en de versnelde vorming van veiligheidsregio's.²

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de gebeurtenissen in de nacht van en de ochtend na de brand (repressie) en de voorbereiding op rampen en zware ongevallen (preparatie): hulpverlening, opvang en registratie van slachtoffers, het vervoer van slachtoffers naar ziekenhuizen en de multidisciplinaire samenwerking

¹ Rechtbank Haarlem, 18 juli 2003, LJN: A10129, r.o. 6.

² Zie bijvoorbeeld: TK 2001-2002, 27157, nr. 45, Brief van 14 december 2001 van de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer over Actiepunten uit de kabinetsstandpunten Vuurwerkramp en Nieuwjaarsbrand Volendam.

tussen de hulpverleners. Er wordt stil gestaan bij de vergunningverlening (preventie). Daarnaast wordt aandacht besteed aan de nafase (nazorg): de activiteiten die hebben plaatsgevonden na de acute fase van het verlenen van hulp en de gevolgen van de ramp.

Het hoofdstuk beoogt geen compleet beeld te geven van alle gebeurtenissen tijdens en na de ramp. Daarvoor is het dossier te omvangrijk en complex en de hier beschikbare ruimte te klein. Geen aandacht wordt bijvoorbeeld besteed aan de typische Volendamse cultuur, die doorwerkt in het bestuur van de gemeente maar ook in de wijze waarop wordt gerouwd.³ Er heeft een selectie plaatsgevonden van die gebeurtenissen en thema's, die het nauwst betrokken zijn bij crisisbeheersing in elke schakel van de veiligheidsketen: preventie – preparatie – repressie – nazorg.

In paragraaf 2 wordt een beknopte reconstructie gegeven van de gebeurtenissen in de nacht van de brand. De crisisbeheersingsorganisatie, die na de brand wordt opgestart, richtte zich in eerste instantie op de triage, het vervoeren en het opvangen van slachtoffers. De ramp in Volendam toont duidelijk het belang van gecoördineerde hulpverlening aan en maakt de noodzaak tot een goede voorbereiding en uitvoering van de gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen expliciet.

Enkele thema's, die in de nafase aan de orde zijn gekomen, worden beschreven in paragraaf 3:

- Medische zorg
- Rouwen en herdenken
- Advies- en Informatiecentrum (AIC)
- Vergunningen
- Privaatrechtelijke afwikkeling
- Strafrechtelijke afwikkeling
- Onderzoek en verantwoording

In paragraaf 4 ligt de nadruk op de lessen die uit de nieuwjaarsbrand zijn te leren op het gebied van crisisbeheersing. Hierbij wordt ook aandacht geschonken aan de ontwikkelingen die sinds 2001 op het gebied van crisisbeheersing hebben plaatsgevonden.

10.2 Reconstructie

10.2.1 DE BRAND

Het is zondag 31 december 2000. Het is koud buiten, -1 graden, en er staat een stevige wind, windkracht 6.⁴ In café 't Hemeltje in Volendam is het feest. Het café

³ Zie hiervoor: Commissie Onderzoek Cafébrand 2001, p. 34-60.

⁴ Commissie Onderzoek Cafébrand 2001, p. 177.

is versierd met kersttakken, kerstklokken en kerstverlichting. De bezoekers van het café, vooral jongeren tussen de 13 en 25 jaar, vieren de overgang naar het nieuwe jaar. Vlak na middernacht, op 1 januari 2001 wordt het drukker in het café. Al snel zijn er ongeveer 300 bezoekers die elkaar een gelukkig nieuw jaar willen wensen. Een aantal bezoekers heeft sterretjes bij zich.⁵

Rond 00.30 uur steekt een bezoeker een pak sterretjes aan. De bezoeker steekt het pakje sterretjes omhoog waarop de kerstversiering vlam vat.⁶ De kerstversiering bestaat uit nylon netten met gedroogde dennentakken en papieren kerstklokken. Met ijsblokjes en water proberen bezoekers de brand te blussen. Na ongeveer een halve minuut verspreidt de brand zich en in minder dan één minuut hierna is sprake van een volledige brand. De temperatuur in het café is dan gestegen tot minimaal 400 graden.⁷ De brand zelf duurt kort maar is zeer hevig en gaat gepaard met grote rookontwikkeling en grote hitte. Brandende kersttakken vallen op bezoekers, kleding raakt in brand en vele bezoekers lopen ernstige brandwonden op. Binnen een minuut wordt een temperatuur tussen 800 en 900 graden bereikt. Het zuurstofgehalte daalt tot 2%, waardoor waarschijnlijk bezoekers bewusteloos raken of verminderd bewust raken.⁸

De bezoekers raken in paniek en proberen het café uit te vluchten. De verlichting valt uit door kortsluiting. De bezoekers vallen en kruipen over elkaar heen. De trappen naar de (nood)uitgangen staan vol mensen en een nooduitgang aan de zijkant gaat pas na enige moeite open omdat de panieksluiting omgekeerd is gemonteerd en een balk boven de panieksluiting is bevestigd.⁹ Er is een hevig gedrang van bezoekers, die hun weg naar buiten proberen te vinden. Om 00.35 uur slagen de eerste bezoekers er in naar buiten te vluchten.¹⁰

10.2.2 CRISISBEHEERSING: HET EERSTE UUR

Buiten, op de Dijk, worden de slachtoffers opgevangen door omwonenden. Andere cafés op de Dijk, een hotel en het Pius X-complex, waar eerder die avond een feest is geweest, worden opvanglocaties.

Om 00.38 uur ontvangt de Centrale Post Ambulance Vervoer (CPA) de eerste melding van een brand aan de Haven 154-156 in Volendam. Aan de achterkant van de Wir war bar is, volgens de melder, iemand uit het raam gesprongen. De melder vraagt om de ambulance en om de brandweer.¹¹

⁵ Idem, p. 168.

⁶ Idem, p. 172.

⁷ Idem, p. 172-173.

⁸ Idem, p. 178.

⁹ Idem, p. 175.

¹⁰ Idem, p. 201.

¹¹ Idem, p. 283.

Om 00.40 uur begint de CPA met het waarschuwen van ziekenhuizen.

De meldkamers politie, brandweer en GHOR overleggen en besluiten, omdat melders spreken over meerdere gewonden, dat vier ambulances naar Volendam worden gestuurd. De officier van dienst geneeskundig (OVDG) wordt gewaarschuwd.

Om 00.42 uur is de eerste politie-eenheid ter plaatse. De politiefunctionarissen zien gillende mensen op het dak staan. Mensen springen van het dak naar beneden. Er wordt vergeefs geprobeerd om het traliewerk voor de ramen weg te halen. Via het middelste raam roepen de politiefunctionarissen bezoekers naar buiten.¹² Om 00.43 wordt melding gemaakt van Middelbrand.

De brandweer wordt bij aankomst (om 00.46 uur) opgewacht door tientallen zwaargewonde bezoekers. De brandweertoevlucht gaan voor verkenning en redding het café binnen. Daar treffen zij nog meer zwaargewonde bezoekers aan. De brand is inmiddels uit. De brandweertoevlucht gaan over tot het redden en begeleiden van slachtoffers.

De ondercommandant van de brandweer geeft om 00.48 uur door aan de meldkamer dat sprake is van een zeer grote brand met meer dan vijftig (zeer) zwaar gewonde slachtoffers. 'Het is één grote puinhoop'.¹³

De eerste ambulance is om 00.51 uur ter plaatse. Tijdens een overleg tussen politie, brandweer en ambulance wordt de Kaketoobar als gewondennest aangewezen.

Om 00.54 alarmeert de politiemeldkamer de burgemeester. Deze is echter op eigen initiatief al ter plaatse gegaan.

Rond 00.58 vraagt de politie aan CPA om minstens vijftien ambulances te sturen. De brandweer geeft door dat er minstens vijftig zwaargewonden zijn. CPA besluit hierop om buitenregionale bijstand te vragen.

De omvang van de ramp wordt steeds duidelijker. Politie en brandweer (alarm-centrale) vragen om assistentie.

Om 01.08 uur wordt de regionaal commandant van de brandweer gealarmeerd. Zowel de regionaal commandant als de inspecteur van dienst van de politie vraagt de burgemeester te alarmeren. De burgemeester is inmiddels, gealarmeerd door de hulpdiensten, op eigen initiatief ter plaatse gekomen en neemt plaats in een brandweerauto. Om 01.20 vraagt hij de postcommandant of hij het rampenplan

¹² Idem, p. 198.

¹³ Idem, p. 199.

moet opstarten. De postcommandant geeft aan dat dat vanuit het voertuig niet mogelijk is.

Rond 01.15 uur zijn zestien ambulances onderweg en de laatste bijstandseenheid van de brandweer is ter plaatse.

Enkele leidinggevend van de brandweer besluiten om 01.20 uur dat de Dijk zal worden ontruimd door de brandweer (ongeveer 90 man) met behulp van de politie (ongeveer 30 man). Door de toestromende mensen wordt het de hulpverleners onmogelijk om hun werk te doen. Inmiddels is dan bekend dat er dodelijke slachtoffers zijn.¹⁴

In hetzelfde overleg besluiten de leidinggevend dat de coördinatie moet worden verbeterd. De kinderen van de ondercommandant van de post Volendam bevinden zich onder de slachtoffers en moet worden ontzien. Een officier in opleiding van de post Volendam neemt daarom de taak van officier van dienst (OVD) op zich en is daarmee verantwoordelijk voor de algemene coördinatie.¹⁵

De OVDG, de brandweer en de politie spreken een taakverdeling af. De OVDG zal de coördinatie van de hulpverlening op de Dijk op zich nemen, een tweede OVDG wordt het aanspreekpunt in het gewondennest in de Kaketoebaar en de brandweer zal langs de gewondennesten gaan om het aantal slachtoffers en de ernst van de verwondingen te inventariseren. De politie is bezig met het afzetten van het rampterrein en met de verkeerscirculatie van de hulpverleningsvoertuigen.

Rond 01.30 uur is de Dijk vrij van zoekende familieleden door de inzet van de brandweer en de politie. Even later stroomt de Dijk toch weer vol met zoekende mensen.

Om 01.30 uur is de Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF) in het actiecentrum van de GHOR en neemt de coördinatie van de medische hulpverlening over. De OVDG geeft aan dat hij het overzicht heeft van de urgentie waarmee de slachtoffers moeten worden vervoerd. Daarom mag niemand worden vervoerd naar een ziekenhuis zonder zijn toestemming.¹⁶ Inmiddels zijn ongeveer veertig ambulances ingezet en op verzoek van de OVDG worden nog meer ambulances aangevraagd.¹⁷ Bij het streekziekenhuis Waterland stroomt het inmiddels ook vol met gewonden, die door particulieren zijn gebracht.

¹⁴ Idem, p. 206.

¹⁵ Idem, p. 206-207.

¹⁶ Idem, p. 212.

¹⁷ Idem, p. 212.

Ondertussen wordt het steeds drukker bij de gewondennesten. Ouders zijn op zoek naar hun kind(eren). Op initiatief van een brandweerman is in het Pius X-Complex rond 01.30 uur begonnen met registratie van de gewonden en de aard van de verwondingen. Hij wordt daarin bijgestaan door een ober, die in het complex werkt. Deze registratie is niet volledig doordat sommige gewonden al voordat zij geregistreerd konden worden, zijn vervoerd naar ziekenhuizen. Andere gewonden waren niet in staat om te praten waardoor registratie niet mogelijk was. Weer andere slachtoffers zijn met privéauto's naar ziekenhuizen gebracht.

Politiefunctionarissen vragen meerdere malen aan de meldkamer of er al ergens registratielijsten zijn, maar krijgen daar geen antwoord op.

Rond 01.30 uur arriveert de ambtenaar openbare orde en veiligheid (ambtenaar OOV) van de gemeente op het rampterrein en hoort dat opvang en registratie plaats vindt op het Pius X-Complex. Vervolgens neemt hij plaats in de mobiele commandoruimte.

Omstreeks 01.45 uur arriveert het eerste Mobiel Medisch Team (MMT). Het team begint met triage en het stabiliseren van de slachtoffers in de Wir war bar en de Kaketoe, waar het ongeveer 80 gewonden aantreft. Op de overige locaties bevinden zich dan nog ongeveer 100 gewonden.

10.2.3 HULPVERLENING, OPVANG, REGISTRATIE EN IDENTIFICATIE

Om 01.51 vraagt de brandweer om twee streekziekenhuizen te alarmeren en de begrafenisondernemer.

De regionaal commandant van de brandweer laat om 01.56 uur de coördinerend burgemeester waarschuwen.¹⁸

Rond 02.00 uur is het druk in de mobiele commandoruimte. De burgemeester van Volendam, de burgemeester van Purmerend, twee wethouders, de ambtenaar openbare orde en veiligheid en enkele overige ambtenaren en leidinggevenden brandweer zijn aanwezig. De tweede OVDG en leidinggevenden van de politie geven aan dat het te vol is om effectief te overleggen en vertrekken weer. De burgemeester besluit om, ondanks aandringen van de leidinggevenden van de brandweer omdat wel te doen, tot het niet opstarten van het gemeentelijke rampenplan.¹⁹

¹⁸ Idem, p. 214.

¹⁹ Idem, p. 218-219.

Tussen 02.00 uur en 02.30 uur vindt een tweede overleg plaats in de commandoruimte waarbij ook de regionaal commandant van de brandweer en de korpschef aanwezig zijn. De regionaal commandant neemt de algehele coördinatie over van de officier in opleiding. Tijdens het overleg wordt besloten dat er een beleidsteam moet komen. De burgemeester wil daar echter mee wachten totdat alle gewonden naar een ziekenhuis zijn of worden gebracht.

De AMVO wordt aangewezen als opvanglocatie voor familieleden. De burgemeester geeft een wethouder en de ambtenaar OOV de opdracht de locatie te openen en het nodige te regelen.²⁰ Het politiebureau aan de Deimpt wordt aangewezen als informatiepunt.

Om 02.25 is een Sigmatent op de Dijk operationeel. Daar kan triage plaats vinden en de tent heeft beschikking over allerlei hulpmiddelen. Omdat de tent de toegang tot de Dijk blokkeert moeten de ambulances een andere route kiezen. Even later wordt een tweede Sigmatent geplaatst.²¹

De eigenaar van de AMVO opent om 03.00 uur de deuren.²²

Vrijwel tegelijk gaat het politiebureau aan de Deimpt open, dat als informatiepunt zal dienen.²³ Er wordt dan ook een centraal informatienummer opengesteld.²⁴

Ook worden om ongeveer 03.00 uur de officier van justitie en de tactische recherche gealarmeerd voor het strafrechtelijke onderzoek.²⁵

Rond 03.00 uur verlaten de burgemeester, de wethouders en de beleidsadviseurs de mobiele commandoruimte.²⁶ Zij begeven zich naar het politiebureau om daar een persconferentie te geven. De bedoeling van de persconferentie is om zowel de pers als familie te informeren. Na de persconferentie gaat de burgemeester naar het gemeentehuis.²⁷

Rond 03.00 uur start de opbouw van een derde Sigmatent. Een vierde Sigmateam wordt ingezet bij de reeds bestaande gewondennesten. Rond 03.18 uur wachten nog vijfentwintig gewonden op vervoer.

De meldkamer van de brandweer meldt rond 03.30 uur dat er op dat moment ongeveer tien dodelijke slachtoffers zijn.²⁸

²⁰ Idem, p. 220.

²¹ Idem, p. 219.

²² Idem, p. 221.

²³ Idem, p. 227.

²⁴ Idem, p. 236.

²⁵ Idem, p. 234.

²⁶ Idem, p. 222.

²⁷ Idem, p. 226-227.

²⁸ Idem, p. 234.

Ondertussen stroomt de AMVO vol met bezorgde familieleden. De registratielijsten worden neergelegd en regelmatig aangevuld. Vrijwilligers van Slachtofferhulp, de wethouder en drie politiefunctionarissen proberen de gegevens te ordenen.²⁹ Binnen de AMVO is niet doorgegeven dat de registratie van de gegevens op het informatiepunt bij de Deimpt centraal wordt gecoördineerd en ook de registratie van de overledenen verloopt dus nog niet gestructureerd. Uit een gesprek tussen een politiefunctionaris en de meldkamer van 04.02 uur blijkt dat onbekend is wie er bij de politie een lijst met overledenen bijhoudt.³⁰

Rond 04.00 uur melden zich twee politieagenten bij de woning van de coördinator Burgerzaken van de gemeente. Zij willen de gegevens van twee overledenen verifiëren. De coördinator weet op dat moment nog niet dat de brand heeft plaatsgevonden en het wordt hem ook niet verteld. Samen gaan ze naar het gemeentehuis. De coördinator zoekt de adresgegevens op en vergezelt de politiefunctionarissen naar de adressen. Eén van de families is inmiddels verhuisd en het duurt enige tijd voor de politie de ouders vindt. De coördinator gaat naar huis omdat hij niet verwacht dat er nog meer gegevens uit het systeem nodig zullen zijn.

Op dat moment zijn vrijwel alle slachtoffers naar ziekenhuizen vervoerd. Om 04.40 uur worden de laatste twee zwaargewonden naar het ziekenhuis gebracht.

De GHOR en de brandweer schalen rond 04.50 uur af.

Rond 04.30 uur krijgen twee politiefunctionarissen de taak om de slachtofferlijst op te schonen en bij te houden. De politie zoekt op de ramplocatie naar overleden slachtoffers en er wordt gewerkt aan verificatie van de gegevens van de vermisten en de geregistreerde gewonden. Daarnaast zijn de tactische en de technische recherche bezig met het strafrechtelijk onderzoek naar de brand en de identificatie van overleden slachtoffers.

Een uur later vraagt de coördinator van Slachtofferhulp of er al meer informatie bekend is over de overledenen. De meeste familieleden hebben inmiddels de opvanglocatie verlaten, maar enkele families wachten nog op informatie. De coördinator stelt voor om met de families naar het informatiepunt aan de Deimpt te gaan. Bij de Deimpt wachten de families op informatie. Regelmatig komt de politie binnen met informatie over lichamen die naar de grote kerk in Edam zijn gebracht. Op basis van de weinige informatie (kleur haar, sieraden) moeten de ouders bedenken of het hun kind betreft. Zo ja, dan gaan de ouders met de politie mee naar de kerk om te zien of het inderdaad het lichaam van hun kind is. Er blijven die

²⁹ Idem, p. 228.

³⁰ Idem, p. 229.

ochtend twee ouderparen over. Pas later die dag wordt bekend waar hun kinderen zijn gebleven.³¹

Rond 05.00 uur wordt opnieuw contact gezocht met Burgerzaken. De coördinator wordt nu op de hoogte gesteld van de ramp en wordt verzocht naar stadskantoor te komen om namenlijsten te verifiëren. Om ongeveer 08.00 uur zijn bijna alle namen geverifieerd.

Om 06.00 uur geeft de burgemeester een tweede persconferentie.³²

Gedurende 1 januari wordt gewerkt aan het bijwerken en aanvullen van de lijsten met gewonden en overledenen.

Op 2 januari kan de politie met zekerheid zeggen hoeveel slachtoffers er zijn en in welke ziekenhuizen zij verblijven.

10.2.4 DE NAFASE

Medische zorg en monitoring

Het geschatte aantal gewonden ligt tussen de twee- en driehonderd. Het aantal betrokken ziekenhuizen in de nacht van januari is 27.³³ De brandwonden van de gewonden zijn veelal ernstig. De gewonden hebben voornamelijk letsel aan hoofd, handen en onderarmen. Bij een verbrandingspercentage van 25% verbrand lichaamsoppervlak moeten gewonden worden opgenomen in speciale brandwondencentra. Al snel wordt duidelijk dat tientallen bezoekers in brandwondencentra moeten worden opgenomen.³⁴ Zij zullen hun leven lang ernstige lichamelijke problemen houden. Nederlandse ziekenhuizen hebben onvoldoende capaciteit om de gewonden te verzorgen. Daarom wordt een beroep gedaan op ziekenhuizen in België en Duitsland. Op 19 juli 2001 bezwijkt het laatste slachtoffer van de brand aan een aandoening aan de luchtwegen.³⁵

Er worden verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de gevolgen van de brand of het monitoren van de getroffen. Zo wordt een meerjarig onderzoek verricht door NIVEL in opdracht van het ministerie van VWS. Het betreft een onderzoek naar onderzoek naar gezondheidsproblemen en zorggebruik in Volendam voor en na de brand. Het onderzoek loopt van 2000 tot 2005.³⁶ Uit het onderzoek blijkt dat jongeren die brandwonden hebben opgelopen nog steeds meer contact met

³¹ Idem, p. 233.

³² Idem, p. 234.

³³ Idem, p. 317.

³⁴ Idem, p. 183.

³⁵ NRC, 20 juli 2001, *Veertiende dode brand Volendam*.

³⁶ Dorn, Kerssens, Ten Veen en IJzermans 2005.

hun huisarts, meer gezondheidsproblemen en een hoger geneesmiddelengebruik hebben dan vóór de brand. Ook de ouders van bij de brand aanwezige jongeren gebruiken nog steeds meer geneesmiddelen en meer psychofarmaca dan hun leeftijdgenoten in Volendam.³⁷ In 2003 doet de GGD Zaanstreek Waterland een onderzoek naar het psychosociaal welbevinden bij rechtstreeks getroffen scholieren tien maanden na de nieuwjaarsbrand in Volendam.³⁸

Uitvaart

In de week na de ramp vinden in Volendam de uitvaartdiensten van negen slachtoffers plaats. Zij krijgen allen een individuele begrafenis. In de Vincentiuskerk worden op vrijdag 5 januari twee en op zaterdag 6 januari drie slachtoffers begraven. Ook op zondag vindt een uitvaartdienst plaats.³⁹

Rouwen en herdenken

In de dagen na de ramp worden avondwakes gehouden in de Mariakerk in Volendam.⁴⁰

Op 12 januari 2001 vindt een stille tocht plaats om de nieuwjaarsbrand te herdenken. Diverse leden van de gemeenteraad vragen zich af of het een goed idee is dat de gemeente deze tocht organiseert. De gemeente is immers verantwoordelijk voor het horeca- en vergunningenbeleid.⁴¹

Stille tocht Volendam⁴²

De Stille tocht begint om 19.00 uur op het Europaplein in Volendam. Vandaar loopt de stoet via de dijk langs 't Hemeltje, het pand van de caféramp. Bij 't Hemeltje staan jongeren die de bloemen neerleggen die de mensen in de stoet hebben meegenomen. De mensen lopen daarna verder over de dijk en buigen vervolgens af naar het centrum. De tocht eindigt in het stadion van FC Volendam.

Aan de kop van de Stille tocht zullen jongeren lopen die bij de ramp betrokken zijn. Zij dragen lantaarns. De jongeren worden gevolgd door speciale genodigden, onder wie kroonprins Willem Alexander, premier Kok, burgemeester IJsselmuiden en de ministers Borst en Jorritsma. Tijdens de hele tocht zullen de kerkklokken van Volendam luiden.

37 Bron: <http://www.nivel.nl/oc2/page.asp?PageID=11679&path=/Startpunt/Home%20NIVEL/actueel/Nieuwsarchief/Actueel%202006/Nieuwjaarsbrand%20Volendam%20werkt%20nog%20steeds%20door>.

38 GGD Zaanstreek-Waterland 2003.

39 ANP, 3 januari 2001, via: <http://www.nbdn.nl/cms/show/id=509893/contentid=8662>.

40 NRC Handelsblad, 3 januari 2001, 'Iedereen moet leren leven met de dood'.

41 NRC Handelsblad, 3 januari 2001, *Verdenking tegen baas Het Hemeltje*.

42 <http://www.radio.nl/2003/home/medianieuws/010.archief/2001/01/73011.html>.

Op 27 februari 2001 wordt een wedstrijd van verbondenheid gespeeld tussen de 'Vrienden van Volendam' en FC Volendam. Deze wedstrijd was de aftrap van een landelijke actie om de slachtoffers van de nieuwjaarsbrand financieel te ondersteunen. De actie wordt vervolgd met de landelijke televisieactie op 23 april 2001: Hart voor Volendam.

Jan Berkhout, pastoor van de St.-Vincentiusparochie, voorspelt dat de uitzending het rouwproces zal versnellen. "Voor het eerst sinds de ramp werden Volendammers massaal geconfronteerd met de jonge slachtoffers. Velen waren de afgelopen maanden in ziekenhuizen ondergebracht, nu deden ze publiekelijk hun verhaal."⁴³

Op 22 september 2002 wordt in de haven van Volendam een monument onthuld ter herinnering aan de brand in de nieuwjaarsnacht. Het monument is gemaakt door nabestaanden en slachtoffers naar een ontwerp en onder begeleiding van Jans Baars. De volgende tekst staat bij het monument:

Ter herinnering aan de ramp 01-01-2001

"Water"

Water het begin, het leven
Water, als eerste hulp
Jonge mensen hebben
Hier veel moeten prijsgeven

Voor en door getroffen
Naar ontwerp van Jans Baars

September 2002

Op 1 januari 2006 is het vijf jaar geleden dat de brand plaats vond. Op oudejaarsdag is daarom het kerkhof verlicht en geopend tussen 22.30 en 01.30 uur. Alle bezoekers krijgen bij het uitgaan van de kerk een witte roos, om bij de graven te leggen. Ook worden veertien duiven losgelaten. Ook vindt een bloemlegging plaats vinden aan de haven bij het monument en is er een herdenkingsdienst in de Vincentiuskerk. Ongeveer 800 mensen wonen deze herdenking bij.⁴⁴ Ook op

⁴³ NRC Handelsblad, 24 april 2001, *Miljoenen voor Volendammers*.

⁴⁴ Reformatorisch Dagblad, 2 januari 2006, *Volendam herdenkt doden cafebrand*, via: <http://www.refdag.nl/artikel/1244141/Volendam+herdenkt+doden+cafebrand.html>.

1 januari 2011, tien jaar na de brand, vindt een herdenking plaats. De NOS zendt het programma 'NOS 10 jaar cafébrand Volendam' uit waarin een verslag te zien is van een herdenkingsmis in de Vincentiuskerk. Daarna vindt een officiële herdenking plaats bij het monument 'Water'. De Belangenvereniging Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam kondigt aan de brand vanaf dan minder uitgebreid te zullen herdenken.⁴⁵ Ook spreekt de Belangenvereniging de hoop uit dat café 't Hemeltje in 2011 zal worden ingericht als een herdenkingsruimte. Het pand waarin 't Hemeltje gevestigd was, is sinds 2004 eigendom van de gemeente. In mei 2010, al die jaren is het pand in de staat van na de brand gelaten, kondigt de gemeente aan het pand deels te willen verhuren en het deel waarin De Hemel huisde te willen inrichten als herdenkingsruimte.⁴⁶

Advies- en Informatiecentrum (AIC)

Op 2 januari 2001 wordt besloten tot het inrichten van een Advies- en Informatie Centrum (AIC). De doelstelling van het AIC is het coördineren en monitoren van de (psychosociale) zorg en het fungeren als loket voor vragen van burgers. Het IAC wordt aanvankelijk gehuisvest in het Don Boscocollege en later in de brandwondenpolikliniek. Op 2 januari wordt het plan van aanpak dat de procescoördinator van de GGD Zaanstreek Waterland diezelfde dag heeft gemaakt goedgekeurd. Het AIC kan vanaf 3 januari operationeel zijn.

In Volendam is ervoor gekozen om het AIC geen deel te laten uitmaken van de gemeentelijke organisatie maar om een stichting op te richten.

De inwoners van Volendam nemen zelf ook initiatieven en richten verschillende projecten op. De Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam (SSNV) krijgt op maart een eigen desk in het AIC. In mei wordt ook het 'supportersproject' toegevoegd. Deskundige hulpverleners helpen 'supporters' hoe ze mensen die door de nieuwjaarsbrand brandwonden of geestelijke schade hebben opgelopen, het beste kunnen bijstaan.⁴⁷ Het AIC krijgt dan de naam Stichting nazorg cafébrand Volendam Het Anker.⁴⁸

Na de brand wordt een commissie gevraagd onderzoek te doen naar de hulpvraag en de financiële consequenties van de brand. Onder voorzitterschap van Van Ligt de Jeugde doet de commissie Financiële Afwikkeling Nieuwjaarsbrand Volendam in 2002 een voorzet voor het oprichten van een centrum voor re-integratie en nazorg (CRN). Dit centrum wordt ondergebracht bij het Anker, dat vanaf dan CRN Het Anker heet.⁴⁹ Het kabinet stelt hierop eenmalig 25,9 miljoen euro

45 <http://www.ad.nl/ad/nl/1000/Nieuws/article/detail/560167/2011/01/01/Cafebrand-straks-minder-uitgebreid-herdacht.dhtml>.

46 Besluitenlijst van de openbare vergadering van de raad der gemeente Edam-Volendam op donderdag 27 mei 2010 en Memo Gemeenteraad Haven 154-156 april 2010.

47 ANP 7 februari 2001, via: <http://www.nbdc.nl/cms/show/id=509908/contentid=8894>.

48 Commissie Onderzoek Cafébrand 2001, p. 345.

49 www.nazorgvolendam.nl.

beschikbaar voor schade in verband met functionele invaliditeit en een tegemoetkoming in de kosten als gevolg van door de brand opgelopen letsel. Tussen 2003 en 2008 krijgt CRN jaarlijks een miljoen euro voor hulp en ondersteuning aan de slachtoffers van de brand. Daarnaast krijgen de slachtoffers een eenmalige tegemoetkoming van maximaal 150.000 euro per persoon.⁵⁰

Per 1 januari 2007 is de stichting CRN Het Anker opgeheven en wordt de nazorg overgedragen aan het Wmo-loket van de gemeente Edam-Volendam.⁵¹

Vergunningen

Daags na de nieuwjaarsbrand begint de discussie over de vergunningverlening door de gemeente aan eigenaar Veerman van de drie cafés 't Hemeltje, Wir War en de Blokhut. Op 2 januari 2001 kopt het NRC Handelsblad 'Café voldeed niet aan brandregels'.⁵²

In 1993 stelt de gemeenteraad de Brandbeveiligingsverordening Edam-Volendam vast, in 1994 de nieuwe Bouwverordening 1994. Reden voor het vaststellen van deze nieuwe regelingen is de inwerkingtreding van de gewijzigde Woningwet.⁵³ In februari 1999 besluit de gemeente een vacature voor brandpreventiemedewerker open te stellen, die tot taak heeft het adviseren over onder andere brandpreventie, het controleren van gebruiksvergunningen en het optreden als toezichthoudend ambtenaar met opsporingsbevoegdheid. De medewerker is dus niet belast met het toezicht op de naleving van de bouwverordening en de brandbeveiligingsverordening. Deze vacature wordt per 1 september 1999 vervuld.⁵⁴ De brandpreventiemedewerker geeft in een nota van maart 2000 aan dat er minimaal zeven jaar voor nodig is om alle vergunningplichtige inrichtingen van een vergunning te voorzien.⁵⁵ In april 2000 stelt de gemeente een nieuw beleidsplan vast voor de handhaving van de gebruiksvergunningplicht.

Daarop brengt de medewerker brandpreventie een bezoek aan de Wir war bar en constateert dat de vluchtwegen tekortschieten. De brandslanghaspel is niet goed aangeduid met een pictogram, de brandblussers zijn niet voorzien van ophangbeugels en er hing geen sleutelkast. Later, na de brand, blijkt dat de panieksluiting van de nooduitgang verkeerd om is gemonteerd.

Op 29 mei 2000 schrijft het college van B&W een brief waarin het de eigenaar opdraagt maatregelen te nemen tegen deze levensbedriegende situatie.⁵⁶ De gemeente geeft de eigenaar tot 1 oktober de tijd om de noodzakelijke aanpassingen

50 Persbericht van de commissie Financiële Afwikkeling Nieuwjaarsbrand Volendam: Brandslachtoffers krijgen 26 miljoen euro van kabinet, 5 juli 2002.

51 Bron: www.nazorgvolendam.nl.

52 NRC Handelsblad, 2 januari 2001, *Café voldeed niet aan brandregels*.

53 Polak en Verstedden 2001, p. 5.

54 Idem, p. 16.

55 Idem, p. 22.

56 Idem, p. 23.

te doen. Na deze vier maanden zijn de maatregelen nog niet getroffen. De gemeente heeft hier vervolgens niet op gehandeld.⁵⁷ De panden aan de Haven 154-156, waaronder 't Hemeltje, beschikten aldus niet over een gebruiksvergunning, die de Bouwverordening verplicht stelt.

De commissie Polak/Versteden concludeert in haar rapport in maart 2001 dat de gemeente Edam-Volendam tekort is geschoten bij de uitvoering, toepassing en handhaving van de Brandveiligheidsverordening en de Bouwverordening. Het college van B&W was hiervan op de hoogte of kon hiervan op de hoogte zijn. De commissie stelt verder dat de brandpreventiemedewerker betere ambtelijke en bestuurlijke begeleiding had moeten krijgen.⁵⁸

De commissie Alders constateert dat de eigenaar van het café weinig tot geen verantwoordelijkheid heeft genomen voor de brandveiligheid van zijn café.⁵⁹ Ook de gemeente heeft zijn verantwoordelijkheid voor de vergunningverlening en handhaving niet genomen. Tussen 1992 en 1999 heeft de gemeente bewust afgezien van uitvoeringsmaatregelen voor het brandveilig gebruik van openbare gebouwen.⁶⁰ De gemeente wilde het stelsel van gebruiksvergunningen niet toepassen.

Privaatrechtelijke afwikkeling

In 2004 wordt een fonds voor slachtoffers van de nieuwjaarsbrand in het leven geroepen. De komst van het fonds betekent voor de gemeente een einde aan juridische procedures. De gemeente stort eenmalig 700.000 euro in het fonds en vervolgens veertig jaar lang 40.000 euro per jaar. Het geld is bestemd voor het vergoeden van kosten voor onder meer medische kosten en woonlasten. Daarnaast zal de gemeente de panden waarin de cafés gevestigd waren aankopen. Eigenaar Veerman zal de opbrengst in het fonds storten.⁶¹

Strafrechtelijke afwikkeling

Niet alleen ontstaat er meteen na de brand discussie over de vergunningverlening, ook de strafrechtelijke aansprakelijkheid is meteen een onderwerp van gesprek. Op 3 januari kopt het NRC Handelsblad al: 'Vervolging dreigt voor café-eigenaar'.⁶²

Op 18 juli 2003 veroordeelt de rechtbank de eigenaar van 't Hemeltje. De rechtbank acht bewezen dat de eigenaar de volgende strafbare feiten heeft gepleegd:

⁵⁷ NRC Handelsblad, 6 januari 2001, 'We zijn door de tijd ingehaald'.

⁵⁸ Polak en Versteden 2001, p. 45.

⁵⁹ Commissie Onderzoek Cafébrand 2001, p. 387.

⁶⁰ Idem, p. 117.

⁶¹ Bron: <http://www.nbdc.nl/cms/show/id=515115/contentid=42727>.

⁶² NRC Handelsblad, 3 januari 2001, 'Vervolging dreigt voor café-eigenaar'.

1. Aan zijn schuld te wijten zijn van brand, terwijl het feit iemands dood ten gevolge heeft en terwijl daardoor levensgevaar voor een ander ontstaat, meermalen gepleegd;
2. Aan zijn schuld de dood van een ander te wijten zijn, terwijl het misdrijf is gepleegd in de uitoefening van enig ambt of beroep, meermalen gepleegd;
3. Aan zijn schuld te wijten zijn dat een ander zwaar lichamelijk letsel bekomt, terwijl het misdrijf is gepleegd in de uitoefening van enig ambt of beroep, meermalen gepleegd.⁶³

Voorwaardelijke celstraf cafébrand⁶⁴

Geplaatst: 18 juli 2003 22:05, laatste wijziging: 18 juli 2003 22:05

HAARLEM – De Volendamse horeca-eigenaar Jan Veerman is vrijdag door de rechtbank in Haarlem veroordeeld tot een voorwaardelijke celstraf van twaalf maanden en 240 uur werkstraf.

Onderzoek en verantwoording

Op 6 januari 2001 bespreekt de gemeenteraad van Edam-Volendam het feitenrelaas dat de gemeente heeft opgesteld over het brandveiligheidsbeleid en de vergunningverlening. De burgemeester stelt hierop zijn functie en die van de wethouders op termijn ter beschikking, op het moment dat de bestuurlijke opvang van de ramp minder aandacht behoeft.⁶⁵

Na de brand wordt een aantal onderzoeken opgestart, die zijn gebruikt door de commissie Alders. Het betreft onderzoeken over vergunningverlening, opvang, incident en incidentenbestrijding en geneeskundige hulpverlening.⁶⁶ De commissie Alders is ingesteld door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 17 januari 2001. Het onderzoek richt zich op het proces van vergunningverlening op het gebied van brandveiligheid, omstandigheden die tot de ramp hebben bijgedragen, de brandbestrijding, redding en geneeskundige hulpverlening.

Daarnaast heeft de provincie een eigen onderzoek laten doen naar de gemeentelijke zorg voor brandveiligheid in het bijzonder brandpreventie.⁶⁷ Wanneer dit rapport *‘De cafébrand Volendam. Een ramp om van te leren’* verschijnt, treden burgemeester IJsselmuiden en wethouder Visscher van Edam-Volendam af.⁶⁸

⁶³ Rechtbank Haarlem, 18 juli 2003, LJN: A10129, r.o. 4.

⁶⁴ Bron: Nederlands Dagblad via: <http://www.nd.nl/artikelen/2003/juli/18/voorwaardelijke-celstraf-cafebrand>, geraadpleegd op: 11-02-2009.

⁶⁵ NRC Handelsblad, 6 januari 2001, *‘We zijn door de tijd ingehaald’*.

⁶⁶ Commissie Onderzoek Cafébrand 2001, p. 23.

⁶⁷ Polak en Verstedden 2001, p. 3.

⁶⁸ NRC Handelsblad, 27 maart 2001, *Burgemeester van Volendam dient ontslag in*.

10.3 Lessen uit de nieuwjaarsbrand Volendam

1. ‘Leren we dan nooit? Laten we nu eindelijk eens gaan doen wat we hebben afgesproken’ was ongeveer de tekst van de voorzitter van de evaluatiecommissie Alders bij de presentatie van het rapport. Alders doelt daarbij op afspraken in het kader van de rampenbestrijding en in de vergunning en handhaving. Hij geeft hiermee één van de belangrijkste lessen weer die zowel uit de vuurwerkbrand in Enschede als de nieuwjaarsbrand in Volendam kunnen worden getrokken: het is niet goed gesteld met de **brandveiligheid** in Nederland. In een Kabinetsreactie op het rapport stelt het kabinet dat het nu hoog tijd is om uit te voeren wat al eerder was afgesproken met betrekking tot wet- en regelgeving, vergunningen, handhaving en toezicht. Verder worden gemeenten verplicht een plan te maken over de uitvoering van hun preventieve en repressieve toezichthoudende taken op het gebied van de bouwregelgeving, met een periodieke rapportage in de gemeenteraad.⁶⁹
2. **Multidisciplinaire coördinatie en leiding** op het rampterrein is van groot belang en kan levens redden. De crisisbeheersingsorganisatie, in het bijzonder de multidisciplinaire samenwerking is nog niet op voldoende niveau. De commissie Alders concludeert dat de gemeente Edam-Volendam en haar diensten inclusief de twee brandweervereniging, de regionale brandweer en de regionale politie onvoldoende waren voorbereid op hun taken in de rampenbestrijding.⁷⁰ Ook de voorbereiding van de geneeskundige hulpverlening op het gebied van crisisbeheersing is voor verbetering vatbaar.⁷¹ Van multidisciplinaire coördinatie en leiding op het rampterrein is in de eerste anderhalf uur van de crisisbeheersing geen sprake.⁷² Dat leidt onder andere tot een verstopping van de aan- en afrijdroutes voor de ambulances en het niet tijdig oproepen van extra bijstand en de afwezigheid van afstemming tussen verschillende disciplines. Vertegenwoordigers van de verschillende hulpdiensten hebben elkaar wel opgezocht (motorkapoverleg) en enkele praktische afspraken gemaakt. Voor alle vertegenwoordigers, zowel op operationeel als op tactisch en op strategisch niveau geldt dat zij met name zijn gericht op het operationele niveau: zo snel mogelijk alle gewonden naar ziekenhuizen vervoeren.
3. De nieuwjaarsbrand en de vuurwerkbrand hebben een impuls gegeven aan de totstandkoming en doorontwikkeling van de **veiligheidsregio's**, al liet de wet Veiligheidsregio's nog lang op zich wachten.⁷³ De les die uit deze en

69 Kabinetsstandpunt nieuwjaarsbrand Volendam: achterstand brandveiligheid wegwerken, 25 januari 2002.

70 Commissie Onderzoek Cafébrand 2001, p. 274.

71 Ondanks deze conclusie concludeert de Inspectie voor de gezondheidszorg in 2003 dat maar weinig aanbevelingen uit het inspectieonderzoek naar de geneeskundige hulpverlening zijn uitgevoerd (Inspectie voor de gezondheidszorg 2003).

72 Commissie Onderzoek Cafébrand 2001, p. 267.

73 Deze trad op 1 oktober 2010 in werking.

andere rampen en incidenten was geleerd was dat rampenbestrijding niet effectief op de schaalgrootte van de gemeente kan worden georganiseerd. Intensieve samenwerking tussen gemeenten, als bestuurlijk verantwoordelijken voor de crisisbeheersing, is noodzakelijk. Alleen dan kan voldoende capaciteit, professionaliteit en kwaliteit worden gegarandeerd.

4. Het **rampenplan** van de gemeente voldeed niet aan de eisen. De burgemeester heeft het gemeentelijke rampenplan is 's nachts niet opgestart hoewel daar door de regionaal commandant van de brandweer en de korpschef van de politie op wordt aangedrongen.⁷⁴ De commissie vraagt zich af of het uitgaat als het wel was opgestart nu het rampenplan van de gemeente meer weg had van een 'veredeld telefoonboek'.⁷⁵ Het opstarten van een rampenplan betekent werken volgens een bepaalde afgesproken structuur. Een structuur waarbij een beleidsteam, onder voorzitterschap van de burgemeester en bijgestaan door de korpschef van de politie en de (regionaal) commandant van de brandweer zich buigt over strategische en bestuurlijke vraagstukken. Het betekent ook dat wordt nagegaan welke rampbestrijdingsprocessen zijn opgestart, moeten worden opgestart of kunnen worden afgebouwd. Tijdens de acute fase van de crisisbeheersing zijn de **gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen** zoals de registratie van slachtoffers (CRIB), voorlichting, opvang en verzorging en uitvaartverzorging niet opgestart.⁷⁶ Deze ramp toont duidelijk het belang aan van goed beschreven en beoefende deelplannen voor de gemeentelijke processen. Als voorbeeld het proces CRIB, een multidisciplinair proces onder coördinatie van de gemeente. De registratie begon te laat en onvoldoende gecoördineerd. Zo hebben politieagenten meerdere keren tevergeefs de meldkamer gevraagd wie de slachtofferlijsten bijhield. Familieliden zijn hierdoor lang in onzekerheid gebleven en het leidde tot schrijnende gevallen. Een vader moest zijn overleden zoon twee keer identificeren (één keer in het café en één keer in de kerk in Edam) omdat niet was geregistreerd waar welke slachtoffer naar toe werd gebracht.⁷⁷

⁷⁴ Commissie Onderzoek Cafébrand 2001, p. 245.

⁷⁵ <http://www.nbdc.nl/cms/show/id=509881/contentid=5915>.

⁷⁶ Commissie Onderzoek Cafébrand 2001, p. 244.

⁷⁷ Fijen 2006, p. 21.

II Incidenten en calamiteiten in het Rijnmondgebied

M.J. van Duin

11.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt incidenten en ongevallen die zich in de jaren negentig en begin van deze eeuw hebben voorgedaan in het Rijnmondgebied. Wij starten met een beschrijving van achtereenvolgens het ongeval bij CMI, gevolgd door het ongeval op de Friesland en besluiten het drieluik met het Vopakincident. Drie rampjes met de nodige overeenkomsten en gebeurtenissen ook die – in de wijze van optreden – duidelijk relaties met elkaar hebben. Er is, vanwege de omvang van dit hoofdstuk, voor gekozen niet in te gaan op de oorzaken van de gebeurtenissen, maar de nadruk te leggen op de organisatie van de rampenbestrijding. In alle drie de gevallen is er uiteraard ook omtrent de oorzaak het nodige te zeggen en zijn gebeurtenissen soms aanleiding geweest tot lange juridische processen (bijv. CMI). Daarvoor kan verwezen worden naar de bronliteratuur.

In het analysedeel wordt ingezoomd op enkele van de steeds terugkerende thema's in de evaluaties. Dat betreft de alarmering van de bevolking. In alle drie de gevallen zijn sirenes afgegaan. Dat feit levert interessante observaties op over de (on)mogelijkheden van het systeem maar ook over de reacties en grillen van de bevolking. Een tweede rode draad in deze rapporten betreft de opschaling. Hoe en op welk niveau heeft besluitvorming plaats en wat is er dan zoal besloten? Ten slotte is een derde thema de relatie tussen de drie gebeurtenissen en de wijze waarop deze situaties en de reacties en evaluaties na afloop effect hadden op een daaropvolgende gebeurtenis.

11.2 CMI-brand 1996¹

Woensdag 28 februari 1996 werd om 11.10 uur een brand gemeld in een van de opslagloodsen van het bedrijf CMI aan de Keilestraat in Rotterdam. In de loodsen lagen chemicaliën opgeslagen. De brand ontwikkelde zich snel tot een grote uitslaande brand waardoor giftige rookwolken zich over een groot gebied verspreidden. Kort na de brand werden 17 slachtoffers met ademhalingsproblemen

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op: CMI-brand 28 februari 1996; evaluatie van de gebeurtenissen, M.J. van Duin en G. van Staalduinen (red.), gemeente Rotterdam/Crisis Onderzoek Team 1996.

afgevoerd naar een ziekenhuis. Met veel brandweerinzet, ondersteund door blusboten, werd het vuur bestreden. In enkele Rotterdamse wijken waaronder Hoogvliet maar ook in de gemeente Spijkenisse werden sirenes geactiveerd. Zo'n 120.000 inwoners wonen in het gebied. Zij werden gewaarschuwd binnen te blijven en via de rampenzender Radio Rijnmond op de hoogte gehouden.

Onder leiding van burgemeester Peper kwam de rampenstaf bijeen (voor het eerst in een niet-oefensituatie!). Alle maatregelen droegen ertoe bij dat er verder geen gewonden vielen. Om 23.57 uur kon het sein 'brand meester' worden gegeven. De nablussingswerkzaamheden namen enkele dagen in beslag.

Na een aantal dagen zouden zich opnieuw problemen voordoen.² Een groot deel van de stoffen waren niet verbrand, maar lagen nog op de plaats waar de brand gewoed had. Metingen van het RIVM wezen uit dat borium, mangaan en cyanide was aangetroffen. Het bedrijf CMI weigerde maatregelen te nemen en het Rotterdamse college besluit dat bestuursdwang zal worden toegepast indien CMI in gebreke blijft bij de opruiming. Er ontstaat ruzie over wie wat moet doen. Na enkele dagen forse regen moest zelfs opnieuw GRIP-1 worden ingesteld om de werkzaamheden ter plaatse te kunnen coördineren. Uiteindelijk zouden de stoffen worden afgevoerd en elders worden opgeslagen en deels worden verbrand bij de AVR. Discussies over wie voor de kosten moet opdraven, volgen.

Organisatie en besluitvorming

Kort voor deze gebeurtenis was in de regio Rotterdam-Rijnmond de zogeheten GRIP-regeling in werking getreden. Deze gecoördineerde regionale incidentenbestrijdingsprocedure (GRIP) kent een viertal niveaus van opschaling. Bij incidenten van een zekere omvang wordt ter plaatse een Commando Plaats Incident (CoPI) ingericht; een plaats waar hulpdiensten bij elkaar komen en hun handelingen afstemmen. Als de effecten van de gebeurtenis groter zijn kan worden opgeschaald naar GRIP 2. In die situatie komt er een Regionaal Operationeel team bijeen (in dit hoofdstuk wordt dit systematisch afgekort met ROT hoewel in Rotterdam de term RegOT gebruikelijk is). In sommige situaties is er reden ook de bestuurlijke lijn (betrokken burgemeester) erbij te betrekken en wordt opgeschaald naar GRIP 3. CoPI en ROT blijven functioneren maar ook wordt er een beleidsteam (gemeentelijke rampenstaf; later veiligheidsstaf genoemd in deze regio) bijeengeroepen. Als het sirenenetwerk in werking wordt gezet, zo is opgenomen in de Rijnmondse regeling, is sprake van ten minste GRIP 3. GRIP 4 is voorbehouden voor die situaties waarin de ramp (of de effecten) de gemeentegrenzen overschrijden en daarmee er meer gemeenten betrokken zijn. In de loop

2 Deze gegevens over de nafase zijn ontleend aan Rondon CMI; de evaluatie van het proces in negen ronden, gemeente Rotterdam, z.j.

der jaren is deze regeling vele keren verfijnd en is het ook het voorbeeld geworden voor de opschalingsmethodiek in de rest van Nederland.

In deze situatie werd beslist sirenes op Heyplaat te activeren waarmee tegelijkertijd sprake was van een GRIP-3 in Rotterdam. Omdat er signalen waren dat er op grote schaal (mogelijk het zwaar giftige looddichromaatrood) rood poeder vrijkwam en neersloeg in de verre omgeving werden ook sirenes elders, waaronder in de gemeente Spijkenisse, geactiveerd. Daarmee volgde opschaling naar GRIP-4; een bovenlokale rampsituatie. Burgemeester Peper werd belast met de bestuurlijke coördinatie van de maatregelen in meerdere gemeenten. In zowel Rotterdam als Spijkenisse kwamen rampenstaven bijeen; waarbij de Rotterdamse was opgeschaald naar regionaal.

Informatie en bevolkingszorg

Na het activeren van de sirenes moest de bevolking die deze sirenes hoorde uiteraard geïnformeerd worden. Radio Rijnmond ging, als regionale rampenzender, deze rol vervullen. Met enige regelmaat zouden burgemeesters Peper maar ook andere functionarissen bewoners informatie verschaffen. Ter plaatse werden door de brandweer vele metingen verricht naar onder andere chloor, zoutzuur en stikstofoxiden. Een keer werd een alarmeringsgrenswaarde (waarde die aanleiding zou geven om bewoners te alarmeren) net overschreden. In de vele andere metingen werden slechts zeer lichte concentraties gemeten. In de loop van de middag werd na wat geharrewar een 06-nummer ingesteld waar bewoners met vragen naar toe konden bellen. Zo'n 1100 vragen werden beantwoord; 3000 bellers kregen vanwege de beperkte capaciteit geen gehoor.

Vanaf het moment dat in het gebied de sirenes waren afgegaan werd dit gebied – zo goed en zo kwaad als dat ging – door politie afgezet. Daarbij werd echter zo inconsequent gehandeld dat veel mensen via de ene weg niet en via de andere weg wel het gebied in konden. Dat betekende met name dat op een aantal hoofdwegen politieposten werden ingericht. Rond de Keileweg werden maatregelen genomen om de hulpdiensten een vrije toe- en afvoerwegen te garanderen. De politie onderhield, via de verkeerscommandokamer, het contact met de landelijke politiediensten, de spoorwegen en het openbaar vervoer. Door het gebied van Hoogvliet en Spijkenisse loopt ook de metro. Gedurende een flinke tijd bleven metro's niet alleen door het gebied rijden, maar ook op de stations mensen in en vooral uitlaten stappen. Deze mensen stapten (soms niets vermoedend) uit in een gebied waar de rest van de bevolking dus was geadviseerd ramen en deuren te sluiten en binnen te blijven. Personeelsleden van de RET riepen op station Spijkenisse mededelingen om, maar deze informatie was voor de metroreizigers niet duidelijk genoeg om te kunnen vaststellen welke maatregelen men zelf het beste kon nemen. Ook werd het vervoer over water (haven) stil gelegd. In de loop

van de middag werd duidelijk dat de grootste problemen achter de rug waren en dat gaandeweg het gebied weer vrijgegeven kon worden. Aan het einde van de middag kondigde burgemeester Peper dat via radio Rijnmond aan en werd op sommige plaatsen geontalarmeerd. Ook werd de stremming van het scheepvaartverkeer weer opgeheven.

Verschillende beelden

De rampenstaf in het Rotterdamse stadhuis maakte zich terecht aanvankelijk vooraf zorgen over een goede informatievoorziening aan de betrokken bevolking. In het gebied wonen meer dan 100.000 mensen die goed geïnformeerd moesten worden nadat zij de sirenes hadden gehoord. Burgemeester Peper was om 13.00 uur op de radio maar kon toen vanzelfsprekend nog niet zo veel zeggen over de ernst van de situatie. Er was nog geen enkel meetresultaat voor handen. Wel waren er op het stadhuis beelden dat er een flinke hoeveelheid rood stof was neergeslagen in Heyplaat en Pernis maar over de ernst en samenstelling van de stof was nog geen duidelijkheid. Rond 13.45 uur gaf de burgemeester aan optimistisch te zijn over het brandverloop en dat een evacuatie niet aan de orde was. Wel was onder leiding van de politie op het stadhuis een evacuatiegroep gestart met werkzaamheden om na te denken en voorbereidingen te treffen hoe/om eventueel bepaalde gebieden met relatief veel rood stof toch te ontruimen. Ten aanzien van de stof werd uitgegaan van looddichromaat. Reeds kort na de brand was (door de DCMR) al aangegeven dat er looddichromaat lag opgeslagen bij CMI en aangezien de stof en de rookwolken een oranje/rode kleur hadden, werd hier, tot het tegendeel bewezen was, van uitgegaan. Rond vier uur werd Spijkenisse weer vrijgegeven omdat hier verder geen rood stof was neergedaald maar bleef de situatie in de andere gebieden ongewijzigd.

Achteraf werd duidelijk dat de beelden van de rampenstaf niet aansloten bij de feitelijke situatie. Er dienden metingen te worden verricht naar c.q. onderzoek te worden gedaan naar de kenmerken van deze stof, maar het bleek voor degenen die deze opdracht hadden gekregen al moeilijk te zijn deze überhaupt te vinden. Dat strookte niet met het dominante beeld bij de rampenstaf dat een groot gebied met een dikke laag rood stof was bedekt. Toen duidelijk werd dat deze stof maar zeer spaarzaam aanwezig was en met een chemiekit kon worden geanalyseerd dat er geen metalen aanwezig waren in het goedje, werd het erg onwaarschijnlijk dat sprake was van het erg giftige looddichromaat. In de loop van de avond werd het gehele gebied uiteindelijk weer vrijgegeven. Om 21.30 uur volgde een persconferentie op het stadhuis. Er was sprake van twee, maar mogelijk zelfs drie (CoPI, ROT en G/RBT) verschillende werelden op de dag.

11.3 De brand op het schip De Friesland 2002³

Woensdag 6 maart 2002 meldde de portier van de scheepswerf Vlaardingen-Oost om 15.57 uur aan de regionale alarmcentrale (RAC) een explosie aan boord van het vissersschip 'Friesland' (SCH21) in de Vulcaanhaven in Vlaardingen. De explosie veroorzaakte een kleine binnenbrand die al spoedig gepaard ging met een aanzienlijke rookontwikkeling. Het schip lag op dat moment in verband met reparatiewerkzaamheden in een drijvend dok van de scheepswerf.

De eerste voertuigen van de brandweer meldden zich na alarmering door de RAC om 16.03 uur ter plaatse. Enkele minuten later, om 16.07 uur, was sprake van de alarmeringsfase 'grote brand' met een hevig toenemende hoeveelheid rook. De geelwit gekleurde rookwolk dreef noordoostelijk in de richting van de gemeente Schiedam dat daardoor als het effectgebied van de brand werd gemarkeerd.

In de loop van de middag werd opgeschaald. Om 16.21 uur was de alarmeringsfase 2 van de Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure (GRIP) afgekondigd. Dat betekent dat naast het CoPI ter plaatse bij het incident in het World Port Center (WPC) een Regionaal Operationeel Team (ROT) moet worden opgestart. De chemisch adviseur van de DCMR Milieudienst Rijnmond werd om 16.05 uur gealarmeerd en was om 16.15 uur ter plaatse. In een eerste (motorkap) overleg met de officier van dienst van de regionale brandweer werd besloten om gezien de aard van de rook een GRIP 2-situatie af te kondigen.

De commandant van brandweer Waterweg ging kort na zijn alarmering richting de Vulcaanhaven. Voordat hij bij het brandende schip arriveerde, nam de commandant positie in op het zuidelijke punt van de landtong tussen het haventerrein en de A4. Na telefonisch contact rond 16.40 uur met de chemisch adviseur van de DCMR gaf de commandant van de brandweer Waterweg rond 16.40 uur aan de RAC een voorwaarschuwing om Radio Rijnmond op te dragen een bericht uit te zenden waarin werd aangegeven dat bewoners in de wijken Schiedam-Nieuwland en West-Frankenland binnen moesten blijven en hun ramen en deuren moesten sluiten. Ook diende de RAC het activeren van de sirenes voor de betrokken wijken voor te bereiden. Daarna vervolgde de commandant van brandweer Waterweg zijn rit naar het CoPI op de scheepswerf Vlaardingen-Oost.

Op last van de leider CoPI, en na overleg met de commandant van brandweer Waterweg en de chemisch adviseur van de DCMR, activeerde de RAC kort na 17.00 uur de sirenes in het benedenwindse gebied. Het effectgebied, bestaande

³ Deze paragraaf is gebaseerd op: De brand op het vissersschip 'De Friesland'; een evaluatie van de gebeurtenissen op 6 maart 2002, M.J. van Duin en H. Heerschap, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, z.p., 2003.

uit Schiedam-West en Schiedam-Nieuwland, ondervond de meeste hinder van de rook. Daarom werden enige minuten later de bewoners van dit gebied opgeroepen naar binnen te gaan, hun ramen en deuren te sluiten en de regionale rampenzender Radio Rijnmond in te schakelen.

Het activeren van de sirenes hield automatisch in dat er vanaf dat moment sprake was van een GRIP 3. Dit betekende dat, conform de rampenplannen van beide gemeentes en het Regionaal Operationeel Basisplan Rotterdam-Rijnmond, in zowel de gemeente Vlaardingen (brongebied) als in de gemeente Schiedam (effectgebied) een gemeentelijke veiligheidsstaf (GVS) bijeen werd geroepen. De RAC is verantwoordelijk voor de alarmering van de betrokken diensten en personen die in de veiligheidsstaven zitting hebben. De veiligheidsstaf in Schiedam werd echter niet door de RAC gealarmeerd, omdat de ramp zich in Vlaardingen voltrok en het alarmprotocol kennelijk niet goed werd toegepast. Korte tijd later zouden zowel in Vlaardingen als in Schiedam, ondanks onjuiste alarmering, een gemeentelijke veiligheidsstaf worden gevormd. Omdat er in twee gemeenten een veiligheidsstaf bijeenkwam, werd in Vlaardingen aangenomen dat was opgeschaald naar GRIP 4. Uiteindelijk bleef tussen vijf en zes uur onduidelijkheid bestaan over het GRIP-niveau.

Na overleg tussen de regionaal commandant en de burgemeester van Rotterdam rond 18.00 uur is om 18.04 uur besloten tot het instellen van GRIP 4. De regionaal commandant heeft hiervan mededeling gedaan aan het ROT. Dit overleg was mede het gevolg van het feit dat de burgemeester van Rotterdam signalen had ontvangen over de stembureaus in Delfshaven alwaar de sirenes te horen waren. Hierdoor was ook Rotterdam onderdeel geworden van het effectgebied.

Bron- en effectbestrijding

Kort na de alarmering en het ter plaatse komen van de eerste blusvoertuigen van de brandweer, werd gestart met het bestrijden van de brand in het voorste gedeelte van het vissersschip. Het werd vrij snel duidelijk dat bronbestrijding niet makkelijk zou worden. De werfdirecteur van HVO meldde bij het CoPI dat een vergelijkbare brand ooit vijf dagen had geduurd. Dit bericht zou later een eigen leven gaan leiden. Er werd uitgegaan van een langdurige emissie. De brand werd vanaf het begin met water bestreden om de temperatuur van het schip laag te krijgen. In de loop van de middag ontstonden stabiliteitsproblemen. Er werd gevreesd dat het schip of het dok, waarin het schip lag, zou kapseizen. Dat maakte de bestrijding van de brand vanaf het begin complex. Alle opties die werden bedacht, hadden wel weer bepaalde nadelen of waren lastig uitvoerbaar.

Brandweereenheden en de blusboten legden op en rond het vissersschip de nadruk op het koelen van het schip. Verder poogde men door de rook te doen neerslaan verdere wolkvorming en de daarmee gepaard gaande overlast te voorkomen.

Rond 19.45 uur gaf het CoPI aan het ROT door dat deze strategie succes leek op te leveren. De brand op het schip werd minder en de metingen door de DCMR bleven zowel in de directe als in de verdere omgeving negatief. Binnenblijven was niet langer noodzakelijk. Daarom werd om 20.10 uur besloten tot afschaling, en werden om 20.17 uur opnieuw de sirenes geactiveerd om dit besluit aan de bevolking in het effectgebied kenbaar te maken.

Er waren in de loop van de middag vele metingen verricht die geen van alle iets bijzonders opleverden. Eén persoon werd van het rampterrein naar het Vlietland Ziekenhuis in Schiedam afgevoerd. Vanuit het effectgebied zijn vijf slachtoffers met gelijksoortige klachten naar hetzelfde ziekenhuis gegaan. Bij een aantal Vlaardingse bedrijven op het industrieterrein tussen de scheepswerf en de A4 (de zogeheten landtong) bevonden zich ongeveer zestig personen. Dit werd pas duidelijk nadat de burgemeester van Vlaardingen bij binnenkomst in de veiligheidsstaf van Vlaardingen een aantal gerichte vragen stelde. Na contact met deze bedrijven bleek dat er nog een flink aantal personeelsleden zich op de landtong bevond. De toegangsweg tot het industrieterrein lag vol in de rook afkomstig van het brandende visserschip. Door deze rookontwikkeling konden zij het terrein niet meer over de weg verlaten. In totaal werden er rond 20.00 uur bijna vijftig mensen door de rivierpolitie van de landtong naar de haven in Vlaardingen vervoerd. Elf personen bleven met medeweten van het CoPI, achter op bekende locaties.

De brand zorgde er tegelijkertijd voor dat ingezet politiepersoneel in het effectgebied in de rookwolk hun taak uitoefende. Vooral het begeleiden van het afzetten van diverse straten en pleinen en het bemensen van deze wegafzettingen betekenden dat agenten werden blootgesteld aan de rook. Vanuit de meldkamer is na enige tijd verschillende keren gewaarschuwd dat het politiepersoneel uit de rook moest gaan. In de praktijk bleek dat niet iedereen hier gehoor aan gaf en de eigen veiligheid uit het oog dreigde te verliezen. Informatie over de schadelijke gevolgen van de rookwolk heeft niet iedere politiefunctionaris op straat tijdig bereikt. Aangezien zij zonder adembescherming aan het werk waren, zorgde dit bij verschillende agenten voor geïrriteerde luchtwegen. Daardoor is achteraf enige ongerustheid en onzekerheid ontstaan over de gezondheid van de politiemensen op straat. Het brandweerpersoneel dat betrokken was bij de bronbestrijding heeft in tegenstelling tot de politie in het effectgebied met behulp van ademlucht in de rook kunnen opereren. Het CoPI en de betrokken hulpverleningsdiensten in de Vulcaanhaven hadden een bovenwindse positie ingenomen, zodat zij geen hinder ondervonden van de rook.

Vanaf het moment dat de sirenes in Schiedam-West en Schiedam-Nieuwland waren geactiveerd fungeerde Radio Rijnmond als rampenzender voor de regio. Het radiostation draaide tussen 17.15 uur en 18.05 uur verschillende malen het standaardbandje van de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam-Rijnmond (RHRR) met daarop de volgende tekst: "Dit is Radio Rijnmond met een mededeling van de alarmcentrale van de brandweer. Door een ongeval zijn er gevaarlijke stoffen vrijgekomen. Bent u in het gebied waar de sirene gaat, ga dan naar binnen, sluit ramen en deuren en blijf luisteren. U krijgt via deze zender zo snel mogelijk

meer informatie". Deze boodschap werd vervolgens ook in het Engels, Turks en Marokkaans herhaald.

Nadat de regionale veiligheidsstaf om 20.10 uur besloot tot afschaling informeerde de coördinerend burgemeester zijn collega in Schiedam hier over. Binnenblijven was niet langer nodig. Kort daarna loeiden om 20.17 uur opnieuw de sirenes om dit besluit aan de bevolking in het effectgebied kenbaar te maken. Op het moment dat de RAC de sirenes in het effectgebied activeerde, werd de burgemeester van Schiedam door een verslaggever van Radio Rijnmond geïnterviewd. Door in het gesprek te vermelden dat dit het signaal van ontalarmering betrof, kon de burgemeester toelichting bij de ontalarmering geven.

Openbare orde en verkeersmaatregelen

De bevolking in het effectgebied reageerde sterk uiteenlopend op het afgaan van de sirenes. Niet iedereen besloot naar binnen te gaan, sommigen negeerden daarmee het herhaalde alarmsignaal en riskeerden dus blootstelling aan schadelijke rookwolken. Deze mensen beschouwden de situatie blijkbaar niet als (levens) bedreigend. Anderen werden door middenstanders daarentegen gedwongen de straat op te gaan, dit terwijl de sirenes herhaaldelijk loeiden. De bezoekers van Albert Heijn, Blokker en C&A werden bijvoorbeeld het winkelcomplex van het ABC-gebouw uitgezet. De plaatselijke McDonalds liet haar bezoekers weliswaar in het filiaal verblijven, maar er werden tegelijkertijd geen mensen meer binnengelaten. Er werd al met al verschillend gereageerd door bedrijven en middenstand op de ontstane situatie. De sirenes werden diverse malen geactiveerd. Desondanks is het voorgekomen dat mensen na verloop van tijd alsnog naar buiten gingen, omdat zij de sirenes binnen niet hadden gehoord.

Reizigers van de diverse openbaar vervoersbedrijven (RET, Connexxion/ZWN en NS) in Schiedam werden tram, bus of trein uitgezet en moesten hun reis te voet door het effectgebied en de vervuilde lucht voortzetten. De openbaar vervoersbedrijven hadden namelijk op advies van de politie besloten hun diensten in het effectgebied te staken. De centrale verkeersleiding van de RET was om 16.22 door de meldkamer van de politie in kennis gesteld over de calamiteit in de Vulcaanhaven en kreeg om 17.07 uur het advies vanuit de politiemeldkamer om haar diensten in het effectgebied te stoppen. De RET gaf daarop aan al haar chauffeurs (trams en bussen) in Schiedam en Vlaardingen de opdracht om terug te keren naar de remise in Rotterdam.

De hevige rookontwikkeling zorgde niet alleen in de betrokken wijken van Schiedam voor flinke overlast. Motorrijders van de verkeerspolitie van politieregio Rotterdam-Rijnmond meldden kort voor 16.30 uur dat er op de A4 en in de Benelux-tunnel flinke overlast bestond door de rookontwikkeling. Er hing een zeer dichte mist waarbij het zicht minder dan vijf meter was. Het was daarom onverantwoord om door te rijden. Daarop is door de politie ter plaatse besloten de

toegang tot de Benelux-tunnel en de A4 vanaf de A20 en de A15 af te sluiten. Verschillende eenheden van de politie hebben de motoragenten geassisteerd om het verkeer te helpen keren. Doordat de A4 en de Schiedamsedijk te Vlaardingen in beide richtingen werden afgesloten ontstond er een flinke verkeersopstopping op de verkeersruut rond Rotterdam. Behalve de automobilisten ondervonden ook de betrokken hulpverleningsdiensten hier hinder van. Zo liepen bijvoorbeeld de radioverbindingswagen van de regionale brandweer en de commandowagen van de politie enige vertraging op door de verkeersdrukte. Ook een aantal operationele functionarissen ondervond hinder van het vastzittende verkeer.

Communicatie

Vanwege de verkiezingen waren er zowel in Rotterdam (de stad waar Fortuyn lijsttrekker was) als Vlaardingen (de stad waar het eerste burgemeestersreferendum plaatsvond) meer dan gemiddeld journalisten aanwezig op het moment van de calamiteit. Dat maakte dan ook dat de gebeurtenis snel relatief veel media-aandacht kreeg.

In Schiedam hing kort na 17.00 uur Radio Rijnmond al aan de lijn met de vraag om commentaar. Iets na 17.30 uur stonden de burgemeester van Schiedam en de commandant Waterweg Radio Rijnmond te woord. In Vlaardingen nam de druk toe en kwamen er verschillende geruchten naar buiten over de aard van de situatie, hetgeen de betrokkenen daar noopten een eigen persbericht op te stellen (omstreeks 18.30). Zowel vanuit de twee betrokken gemeenten als vanuit het RegOT en later de regionale veiligheidsstaf werden activiteiten ontplooid in de richting van de media.

11.4 Het Vopakincident 2003⁴

Op donderdag 16 januari 2003 kwam om 11.49 uur een melding binnen bij de regionale alarmcentrale te Rotterdam dat er zich een incident had voorgedaan bij Vopak, waarbij grote hoeveelheden ortho-cresol waren vrijgekomen. Het betrof een incident op de zuidoever van de Maas. Er werd snel opgeschaald tot GRIP-2. Door de heersende wind waren de effecten van dit incident vooral merkbaar, in de vorm van een zeer penetrante stank, op de noordoever. Ortho-cresol wordt vanwege veiligheidsoverwegingen gebruikt als middel om onder andere benzine, die van zichzelf reukloos is, een geurtje te geven.

Omstreeks 12 uur werd de, recent gekozen, burgemeester van Vlaardingen de heer Bruinsma door de districtschef van politie van deze gebeurtenis in kennis gesteld. Terwijl het incident op de zuidoever plaatsvond, zijn de gevolgen

⁴ Deze paragraaf is gebaseerd op de evaluatie: Stank en sirenes; crisismanagement in Vlaardingen, H. Bekers e.a., Den Haag: B&A Groep 2003.

(effecten) eigenlijk alleen maar echt groot op de noordoever. Vlaardingen lag het meest in de wolk. Een klein uur later werd de gemeentelijke rampenstaf in Vlaardingen gemeld dat de gevolgen van de vrijgekomen stof ernstig konden zijn. Het zou mogelijk dodelijk zijn in een straal van 300 meter en ernstige gezondheidsklachten geven tot zo 1200 meter. Het scheepvaartverkeer werd stilgelegd. Op basis van deze informatie werd vanuit het ROT het sirenenetwerk in een deel van Vlaardingen geactiveerd (12.57 uur). Er werd zelfs overwogen om over te gaan tot ontruiming van een bepaald deel van Vlaardingen. Ook in Maasluis en Schiedam kwamen kernbezettingen bijeen. In de brongemeente Rotterdam bleef sprake van een GRIP-2 incident; in Vlaardingen werd het GRIP-3. Er werd besloten niet op te schalen naar GRIP-4.

De stank was zo heftig dat tot in Nieuwerkerk aan den IJssel (25 kilometer van de plaats incident) er over geklaagd werd. Dat was ook de reden waarom er, na afstemming tussen de gemeente Vlaardingen en het ROT, werd besloten de voorlichting op regionaal niveau te organiseren. Vlaardingen verstrekke geen eigen publieksinformatie meer. Rond 2 uur in de middag bereikte het incident een status quo en werden het trein- en scheepvaartverkeer weer vrijgegeven. Een half uur later was de Vlaardingse burgemeester live op radio Rijnmond. Kort daarna werd het gehele gebied weer vrijgegeven en om 15.45 uur werd de gemeentelijke veiligheidsstaf weer ontbonden. Op de plaats incident werd korte tijd later ook teruggeschaald naar GRIP-1. Pas zo'n zes weken later zou deze GRIP-status worden opgeheven.

Sirenes

Een vijftal sirenes werd in werking gesteld. Dat leidde tot een variatie aan reacties. Een deel gaf gevolg aan de sirenes en ging naar binnen om te horen wat er aan de hand was. Een deel hoorde de sirenes wel maar herkende niet als iets speciaals. Een deel nam de waarschuwing niet serieus. De sirenes gingen af tijdens de middagpauze maar bij een school werden – ondanks de sirenes en de noodzaak binnen te blijven, toch na de pauze een groot aantal kinderen weer naar school gebracht. 'Vlaardingers kuierden door de gaswolk', kopte een krant de volgende dag.

Nadat sirenes zijn afgegaan moet er op de radio (Radio Rijnmond) een bandje afgaan met informatie aan de burgers die binnen zijn. Burgemeester Bruinsma had hierover ook contact met het ROT en ging er dan ook vanuit dat Radio Rijnmond als rampenzender ging fungeren. In zijn eigen Veiligheidsstaf meldde hij dan ook dat de voorlichting via RR was opgestart. In dit geval is het standaardbandje echter niet afgegaan. Op het ROT besliste men dat de situatie niet ernstig genoeg was om alle luisteraars in de gehele regio het bandje te laten horen. Het bandje was te algemeen en de situatie was te beperkt. Wel meldde RR

de gebeurtenissen in journaaluitzendingen. Terecht leidde het feit dat nu pas 25 minuten na het afgaan van de sirenes er informatie volgde over de situatie in Vlaardingen tot verontwaardiging.

Uit de Frieslandramp was de verkeerde les geleerd. Toen werd achteraf in de evaluatie aangegeven dat het standaardbandje soms te stellig is over gevaren van de volksgezondheid. De les die blijkbaar geleerd was, was nu het bandje niet af te laten gaan. Er was blijkbaar na de Friesland niet nagedacht over de inhoud van het bericht als zodanig. Daarmee was in dit geval de twee-eenheid sirenes en dus radioboodschap geweld aangedaan.

GRIP en besluitvorming

Het duurde relatief lang alvorens de verschillende staven, na vaststelling van een GRIP-niveau compleet waren. In belangrijke mate was dat het gevolg van late alarmering vanuit de meldkamer. Het feit dat het incident zich voordeed op zuid en de gevolgen merkbaar waren op noord droeg hieraan bij. Er was – een bekend fenomeen – in verschillende centra soms sprake van ‘ambtelijk ramptoerisme’. Het was een calamiteit tijdens werktijd en op en gegeven moment waren er zelfs 23 toeschouwers in het ROT. Opvallend was dat zelfs in een situatie waarin er overleg was tussen het ROT en de burgemeester van Vlaardingen over het al dan niet in werking stellen van de sirenes, niet de burgemeester maar het ROT overging tot het activeren ervan.

Cruciale beslissingen hoefden er verder nauwelijks genomen te worden. Belangrijk was vooral de informatievoorziening aan de burgers. Lastig was hier wel dat de bron en het effect zo ver uit elkaar lagen en ook nog eens in verschillende gemeenten. In Vlaardingen was informatie over de situatie ter plaatse altijd indirect en uit de tweede hand. Gebruikelijk bij calamiteiten is dat de brongemeente de initiatieven neemt en dat effectgemeenten hooguit zover opschalen als de brongemeente. Hier was er geen bestuurlijke kop bij de brongemeente Rotterdam terwijl in Vlaardingen er een complete veiligheidsstaf zat en in Schiedam de burgemeester paraat was. Dat maakte ook dat de Vlaardingse burgemeester zelf veel tijd kwijt was aan contact met het ROT, terwijl dat feitelijk een taak was die een ander zou moeten oppakken waardoor de burgemeester zijn handen vrij had. ROT en GBT waren fysiek zover uit elkaar dat niet – zoals gebruikelijk – de operationeel leider c.q. de leider van het ROT regelmatig de veiligheidsstaf kon informeren.

In Rotterdam besloot men niet op te schalen naar GRIP 3. De regionaal commandant brandweer adviseerde burgemeester Opstelten niet op te schalen omdat er geen bestuurlijke beslissingen waren te nemen. Centralisatie van bevoegdheden was niet nodig. In Maassluis en Schiedam besloot men ook niet op te schalen naar GRIP 3. Dat zou immers geleid hebben tot meer bestuurlijke drukte en discussies dat twee of drie maal GRIP 3 dus GRIP 4 is. In die situatie zou de regionale veiligheidsstaf op het World Port Center in Rotterdam actief moeten worden. Duidelijk was toen al dat dit gremium pas een bijdrage zou kunnen

leveren op het moment dat de calamiteit al ver over zijn 'hoogtepunt' heen was en er feitelijk al sprake was van afschaling.

De gekozen oplossing was verstandig. Automatismen zoals 'brongemeente volgt effectgemeente' of 'tweemaal GRIP-3 is GRIP-4' moeten worden vermeden. In de evaluatie wordt wel aangegeven dat zich nu een situatie voordeed waarin het CoPI maar ook het ROT erg gericht waren op de situatie van de bestrijding van de calamiteit (op zuid) en dus de veiligheidsstaf in Vlaardingen feitelijk haast geen eigen operationele lijn had. "Gedacht vanuit het 'twee incidentenmodel' was het tenslotte logisch geweest binnen Vlaardingen een tweede CoPI in te stellen voor de coördinatie van de operationele informatievoorziening over de situatie in de stad."

11.5 Analyse

Wederzijdse beïnvloeding

Deze gebeurtenissen staan niet op zichzelf. CMI was de eerste keer dat in de regio Rijnmond zich een situatie voordeed waarbij de gemeentelijke rampenstaf bijeen kwam. Dat zou de jaren erna dus nog verschillende keren gebeuren. Lessen van de ene calamiteit werden meegenomen naar de volgende. Na CMI was een les die zeker sommigen trokken dat GRIP 4 wel een erg zwaar instrument is. Een GRIP-4 situatie roept tenminste het beeld op dat het Rijnmondgebied getroffen is door een fikse calamiteit en dat de gifwolken zich over een groot gebied verspreiden. Nu bracht het stilleggen in de Rotterdamse haven schepen ertoe dan maar naar Antwerpen of een andere haven te gaan. Het beeld dat er een ramp in het havengebied was, zong snel rond. Na deze calamiteit zijn in de regio niet voor niets een aantal beGRIPpen veranderd. Het woord ramp is op een aantal plaatsen vervangen door het woord veiligheid. De rampenstaf werd veiligheidsstaf en het rampenplan een veiligheidsplan. Eendrachtig dit beeld wenste de regionaal commandant brandweer ten tijde van de Friesland niet vanzelfsprekend op te schalen naar GRIP 4. Het feit dat er in twee gemeenten GRIP 3 was (en sirenes afgingen) was voor hem geen reden onmiddellijk te kiezen voor GRIP 4. Feitelijk zo constateerde hij was er in Vlaardingen wel een calamiteit, maar waren er nauwelijks effecten. Pas toen burgemeester Opstelten hoorde over stembureaus die dichtgingen in zijn Rotterdam, raakte hij bezorgd en was er reden om naar GRIP 4 over te gaan.

Bij de Vopakbrand was ook sprake van betrokkenheid van verschillende gemeenten maar toch werd nu niet tot GRIP 4 opgeschaald.

Alarmering en sirenes

Een van de cruciale thema's in alle drie de calamiteiten betreft het gebruik en de consequenties van de inzet van sirenes. In alle drie de gevallen werd het

sirenenetwerk geactiveerd op basis van informatie en onder verantwoordelijkheid van operationele leidinggevers. Er is geen bestuurlijke beslissing aan te pas gekomen. Dat kan ook omdat deze bevoegdheid gemandateerd is. Het was ook verstandig dat niet gewacht wordt tot bestuurders hierover geïnformeerd zijn. Daarmee zou te veel tijd gemoeid zijn geweest.

Belangrijk is ook de constatering dat in geen van de gevallen meetresultaten ten grondslag lagen aan deze beslissing. Dat was ook logisch omdat er lang op resultaten van metingen gewacht moest worden en snelheid geboden was. De beslissing was dus steeds ingegeven door kenmerken ter plaatse (mensen onwel geworden door rook; waarschijnlijke aanwezigheid van bepaalde risicovolle stoffen). Tegelijkertijd betekende dat wel dat sirenes niet alleen worden ingezet als sprake is van een rampsituatie, maar feitelijk sirenes ook en waarschijnlijk vaker worden ingezet als sprake is van een dreigende of mogelijk dreigende rampsituatie. Sirenes worden feitelijk ingezet in situaties waarin mensen langdurig worden blootgesteld aan (schadelijke) rook. Daarmee wordt de discrepantie tussen de verwachtingen omtrent de sirenes (sirenes dus ramp) en de werkelijkheid steeds groter. Ook sluit dit niet meer aan bij de standaardboodschap op de radio die gestart wordt na activering van sirenes waarin gesproken wordt over gevaarlijke stoffen die vrijkomen.

In de loop der jaren is feitelijk dus de drempel om over te gaan tot alarmeren sluipenderwijs verlaagd. Vroeger was het duidelijk dat er grenswaarden van gevaarlijke stoffen moesten zijn overschreden, nu zijn in alle gevallen sirenes afgestaan zonder dat de alarmeringsgrenswaarde was overschreden. Dat betekent dat alarmering van preventief deels preventief is geworden. Eerst was het een middel om de bescherming van de bevolking te verzekeren. Nu wordt het een soort van 'nice to know' informatie. Er is iets gaande dat mogelijk gevaarlijk kan zijn of kan worden. Er wordt gekozen voor het 'zekere boven het onzekere'.

Ten slotte dient meer worden stil gestaan bij de maatschappelijke effecten van een dergelijke maatregel van alarmering. De gevolgen zijn groot. Het sociale leven wordt gedurende die gehele periode ernstig belemmerd. Bedrijven moeten soms sluiten; winkels hebben geen klandizie; mobiliteit komt tot stilstand. Uiteraard is dat geen probleem als de veiligheid ernstig in het geding is. In situaties dat er vooral sprake is van overlast, mogelijke hinder maar de schadelijke gevolgen beperkt zijn, is er meer reden om terughoudend te zijn.

Gedrag van de bevolking

Het is een bekend verschijnsel dat burgers de sirene wel horen, maar niet of nauwelijks reageren en hun gedrag niet aanpassen. Bestuurders vinden dat dramatisch en geven dat dan ook aan. Uiteraard is dat ook vervelend, want men doet het niet voor niets. Burgers, zo laat onderzoek keer op keer zien, maken hun eigen afweging. Zij maken hun eigen beoordeling van de situatie (risk assess-

ment). Vaak zal men best weten dat er maatregelen genomen moeten worden (naar binnen gaan), maar zien daartoe weinig reden toe.

Zo was dat ook in deze situaties. Iedereen bleef nog gewoon op straat; in sommige gevallen reed de bus of tram nog gewoon en bleven winkels gewoon open. Daarmee was er dus sprake van tegenstrijdige informatie. Vaak bemerkte/rook men wel wat, maar dat komt wel vaker voor in dat deel van het Rijnmondgebied. Zo lang er niemand omvalt, zal het wel meevallen, was de perceptie. Zien evacueren doet evacueren is een bekende slogan; andersom geldt dat uiteraard ook. Als niemand iets doet, waarom zou jij dan wel wat doen? Als er geen duidelijke signalen komen – langs officiële of informele kanalen – dat de situatie zeer ernstig is, nemen velen de informatie min of meer voor lief. Het gedrag van de burgers is dan wel ongewenst maar daarmee niet vreemd. Het is duidelijk dat in een situatie dat de situatie wel ernstig is dit riskant is, hoewel er dan zeer waarschijnlijk een andere sfeer zal bestaan en velen snel geluiden zullen opvangen dat het helemaal mis is. Een dergelijk – worstcasescenario – waarin mensen niet naar binnen gaan, maar wel worden blootgesteld aan gevaarlijke stoffen, is gelukkig zeldzaam. Een dergelijke situatie is (hoewel deze stoffen er wel zijn (bijvoorbeeld radioactieve straling) is onwaarschijnlijk omdat gelukkig aan de meeste chemische rampen ‘een luchtje’ zit. In zo’n uitzonderlijke situatie zal de overheid uiteraard ook zelf meer maatregelen moeten nemen om de burgers te overtuigen (hulpverleners met adembescherming in de wijk; gebruikmaken van vele media e.d.).

In dit kader past ook het beleid om in plaats van of naast de sirenes te gaan werken met systemen waarbij mensen in een bepaald gebied berichten op hun mobiele telefoon krijgen om maatregelen te nemen. Er is hier nog geen ervaring mee opgedaan, maar de verwachting is dat dit wel beter zal werken. Daarnaast zal informatie in (dreigende) rampsituaties ook deels doelgroepgericht (bijvoorbeeld winkeliers) moeten zijn.

Greep op GRIP

Een van de centrale thema’s in deze drie casus is het meest adequate niveau van opschaling. Daarbij zijn er deels formele regels en deels praktijkregels. De casus laten allereerst zien dat zelfs in de regio waar de GRIP is ‘uitgevonden’ het niet betekent dat het daarmee van een leien dakje gaat. Er is tijdens maar ook na de calamiteiten keer op keer veel gedoe over GRIP 2, 3 of 4. Een aantal zaken ligt hieraan ten grondslag.

Ten eerste staat deze structuur op een wat gespannen voet met wat wel wordt aangeduid als ‘flitsrampen’; in dit geval eerder flitsincidenten. Opschaling kost per definitie tijd. Iedere keer als naar een niveau hoger wordt opgeschaald is er weer tijd nodig vooraleer deze nieuwe groep personen bij elkaar is en nog meer tijd alvorens deze nieuwe laag functioneert en een bijdrage kan leveren aan het besluitvormingsproces. Hierbij kan uitgegaan worden van gemiddeld ten minste

zo'n 30 minuten per niveau. De nieuwe groep moet eerst op de hoogte worden gebracht van de situatie om vervolgens aan advisering of besluitvorming toe te kunnen komen. De GRIP-structuur verhoudt zich dus slecht tot flitsincidenten waar de gebeurtenis in korte tijd een forse omvang krijgt, snel cruciale beslissingen moeten worden genomen en de echte spanning er vaak al weer na enkele uren af is.

Het is ook niet verrassend dat de beslissingen die de grootste maatschappelijke consequenties hadden in alle drie de gevallen al door functionarissen van operationele diensten, waren genomen. Vaak zelfs nog voordat er daadwerkelijk sprake was van een functionerend operationeel overleg (CoPI). Dat betrof bijvoorbeeld (drie keer) de beslissing om de sirenes te activeren, of bepaalde wegen af te zetten (de Benelux-tunnel werd gesloten tijdens de Frieslandbrand).

Ten tweede komt de vastgestelde structuur van CoPI, ROT en GBT vaak niet goed uit de verf omdat het ROT in de praktijk nogal eens wordt overgeslagen. Bij deze maar ook bij verschillende andere calamiteiten blijkt dat vaak verantwoordelijke burgemeesters snel een kleine rampenstaf om zich heen verzamelen en al paraat zijn voordat het operationele team functioneert. Bestuurders maar ook leidinggevenden van hulpdiensten willen niet wachten; de druk om informatie is zeker het eerste uur erg groot. Dan is het niet alleen verleidelijk, maar ook praktijk dat betrokkenen allemaal zelf actief op zoek gaan naar informatie. De mobiele telefoon is daarbij het cruciale medium. Iedereen communiceert met personen ter plaatse en op zo'n manier doet ieder voor zich informatie op. Daarnaast bieden de media (internet) ook steeds eerder de nodige informatie. Als gevolg hiervan komt het ROT – zeker bij kortstondige incidenten – steeds meer buitenspel te staan. Daarmee doet zich uiteraard ook het probleem voor dat de functie van het ROT – samenbrengen van informatie en daarmee ook verifiëren van al datgene wat er binnen komt – steeds meer op de achtergrond raakt. De gemiddelde kwaliteit van de informatie op grond waarvan gehandeld wordt neemt af als de snelheid ervan toeneemt. Controles vallen namelijk weg.

Ten derde is niet iedereen even bekend met de regeling. In verschillende gevallen zagen we dat er problemen waren met de GRIP-structuur. Daarmee deed zich de paradoxale situatie voor dat een systeem dat bedoeld is om de besluitvormingsprocessen beter en meer gestructureerd te laten verlopen, zelf tot probleem van besluitvorming werd. De ene keer werd er pas rijkelijk laat tot GRIP 4 opgeschaald toen twee gemeenten betrokken waren; de andere keer werd niet tot GRIP 4 opgeschaald terwijl wel enkele gemeenten betrokken waren. Op zich was dat in beide gevallen wel begrijpelijk en verdedigbaar, maar leidde dit wel tot verwarring. Al degenen die slechts de basisstructuur van de procedure kenden, konden deze creatieve varianten op de procedure niet volgen. Vanwege relatieve onbekendheid met de regeling en de achterliggende doelstellingen is het bijna niet mogelijk

creatieve varianten te verzinnen. Sirenes in twee gemeenten is dan per definitie dus GRIP 4, hetgeen betekent dat zwaar geschut wordt ingezet en de complete regionale veiligheidsstaf moet worden opgetrommeld. Als gezegd gaat daar veel tijd mee verloren die door soepele afspraken tussen bestuurders onderling vaak kan worden voorkomen.

12 Ongeval Amercentrale 2003

C.J. Hendriks van de Weem

12.1 Introductie

In de nacht van zaterdag 27 september op zondag 28 september 2003 stort in de stoomketel eenheid 9 van de Amercentrale in Geertruidenberg een hoge steiger in. De Amercentrale is een energiecentrale van Essent. De stoomketel is een cilinder-vormige ketel van 80 meter hoog. De steiger is 17 bij 17 meter lang en 67 meter hoog. Bij het ongeval komen vijf mensen om het leven en raken drie mensen zwaargewond. 116 uur na het instorten van de steiger wordt het laatste (overleden) slachtoffer door hulpverleners bevrijd uit de spaghettihoop van stalen buizen.

Het incident in de Amercentrale is typerend op een aantal punten. Ten eerste de duur en aard van de reddingswerkzaamheden. De reddingswerkzaamheden waren van lange duur, maar speelden zich af in een zogenaamde 'black box': een zwarte doos waarvan onduidelijk is wat zich binnenin afspeelt. Er was veel aandacht van de media maar er kon maar weinig getoond of gemeld worden. De bestrijding of hulpverlening speelde zich af in 'slow motion' en na een tijd bevond de hulpverlening zich in een schemergebied tussen bergen en redden. Dit doet denken aan de hulpverlening na aardbevingen. Ten tweede de effecten van het dodelijk ongeval en de manier waarop de gemeente hier op in speelde. De slachtoffers waren geen inwoners van de gemeente waar de ramp gebeurde, maar internationale medewerkers van een bedrijf dat ook niet in de gemeente gevestigd is. Dit maakte de opvang en communicatie met de slachtoffers en hun nabestaanden anders dan de standaard situatie waarop gemeentes zich doorgaans voorbereiden, met bijzondere omstandigheden als cultuurverschillen en taalproblemen. Ten derde de schuldvraag en de daaraan gerelateerde betrokkenheid van het Openbaar Ministerie. Al tijdens de rampenbestrijding is het OM aangesloten bij het beleidsteam. Tegelijkertijd werd vanuit een andere lijn van het OM onderzoek naar de zaak opgestart. Direct na het einde van de reddings- en bergingswerkzaamheden heeft het OM van het rampterrein een plaats delict gemaakt. Verschillende partijen moesten zich achteraf voor het incident verantwoorden.

Op deze genoemde punten komen we in dit hoofdstuk terug. Hiertoe wordt eerst een reconstructie van het incident gegeven. In de analyse zullen we reflecteren op de thema's die in deze casus speelden, te weten: het omgaan met een 'black box', de situatie wanneer de hulpverlening in slow motion geschiedt, de rol van het OM, een ramp op afstand, de nasleep en de verantwoordingsvraag. We beschrijven hoe deze thema's in dit specifieke incident naar voren kwamen en wat we daar in het algemeen van kunnen leren.

12.2 Reconstructie

Deze reconstructie is grotendeels gebaseerd op het rapport van het COT¹ dat in opdracht van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Geertruidenberg is geschreven. We beschrijven per dag wat er gebeurde ten aanzien van de redding, beleid en coördinatie, de opvang en gemeentelijke processen en de media en voorlichting.

12.2.1 DE EERSTE GEBEURTENISSEN, ZONDAGNACHT

Werk in de Amercentrale

In de 80 meter hoge energiecentrale ‘de Amercentrale’ van Essent wordt in september 2003 24 uur per dag gewerkt aan onderhoud; met name gritstralen en laswerk. Op het moment dat de steiger instort zijn acht mannen aan het werk voor het onderhoud in de ketel. Het zijn vier lassers uit de Verenigde Staten in dienst bij contractor CMI en vier gritstralers met Turkse nationaliteit die zijn ingehuurd door subcontractor Hertel. De Turkse mannen wonen in Rotterdam. Zij zijn illegaal werkzaam in Nederland. De mannen staan op verschillende hoogtes op een 65 meter hoge steiger met speciale pakken en maskers om hen te beschermen tegen het stof van het gritstralen. Rond 01:00 uur in de nacht van zaterdag 27 op zondag 28 september stort de steiger in.

Alarmering en opstart hulpverlening

Een beveiligingsmedewerker van Essent belt met 112 om melding te maken van de instorting. De centralist verwerkt de melding als ‘insluiting bij Essent’. Vervolgens alarmeert hij conform een ongeval met letsel. Om 01:30 uur zijn de eerste hulpverleners van de brandweer, de politie en ambulancedienst ter plaatse. Ook de bedrijfsbrandweer van Essent is aanwezig. Wanneer de officieren van dienst van de verschillende hulpdiensten (politie, brandweer en GHOR) aanwezig zijn, schalen zij verder op; het is hen duidelijk dat zij meer mankracht nodig hebben.

De hulpverleners ter plaatse treffen een onoverzichtelijke situatie aan. Het ingestorte steigermateriaal (buizen, pijpen, kabels, vloerdelen) blokkeert de enige toegang tot de stoomketel, zodat men nergens zicht op heeft. Nabij de ketel maken compressoren voor luchttoevoer en de gritstralen een enorme herrie. Rondom de ketel bevinden zich personen die hulp aanbieden. Dit zijn Amerikaanse lassers en Turkse gritstralers die de aanwezige ploegen zouden aflossen, steigerbouwers, werknemers die het afgewerkte grit moesten verwijderen en medewerkers van Essent. De hulpverleners hebben nog geen zicht op het aantal slachtoffers, wat er is gebeurd of wat de mogelijkheden voor de hulpverlening zijn.

1 COT 2004.

Eerste reddingswerkzaamheden

De onderzijde van de ketel is door instorting van de steiger niet meer toegankelijk. In de wand van de ketel bevinden zich kleine vensters die het verbrandingsproces in de ketel moeten monitoren. Via de vensters proberen de hulpverleners in eerste instantie de slachtoffers te zoeken. Aan de bovenkant zit een luik. Deze opening zou alleen door abseilers kunnen worden gebruikt. Om 02:07 uur wordt via de alarmcentrale gevraagd om abseilers op te roepen. Hiervoor wordt het arrestatieteam (AT) van de politie van Rotterdam gevraagd.

Om 02:15 uur wordt het eerste slachtoffer gelokaliseerd. De steiger is van bovenaf tot op 47 meter ingedrukt. Het eerste slachtoffer bevindt zich bovenop, op ongeveer 47 meter hoogte. De onderste 47 meter is een kluwen aan steigerbuizen. Ter plaatse wordt een gat in de ketelwand geslepen. Dit duurt ongeveer anderhalf uur met inzet van zes mensen. Om 03:40 uur wordt het slachtoffer gered; het is één van de Amerikaanse lassers. Hij is in goede conditie en heeft zelf zeven meter omhoog geklommen om de bovenste vloer van de steiger te bereiken.

Opstart coördinatie en beleid

De burgemeester van de gemeente Geertruidenberg wordt rond 01:30 gealarmeerd. Hij gaat direct ter plaatse. Bij de Amercentrale aangekomen ziet hij dat de hulpverleningsdiensten in groten getale aanwezig zijn. Hij belt zijn ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid. Deze haalt bij het gemeentehuis een koffer met daarin draaiboeken en plannen op en komt ook naar de Amercentrale. De burgemeester informeert de CdK. Door de politie worden de Arbeidsinspectie en de officier van justitie in kennis gesteld.

Vanaf 02:00 uur wordt de coördinatie van de hulpverlening geleid door het Regionaal Operationeel Team (ROT). Het ROT komt bijeen in een vergaderlocatie nabij de plaats van het incident. Wanneer de burgemeester ter plaatse komt voegt hij zich bij het ROT. Om 02:45 uur start een gecombineerde Beleidsteam (BT)/ROT vergadering onder leiding van de burgemeester. De burgemeester besluit in deze vergadering dat gewerkt moet worden volgens de structuur van het rampenplan. Daarmee wordt dit ongeval een zwaar ongeval zoals beschreven in de WRZO en wordt gewerkt volgens de structuur van het rampenplan en de bevoegdheden van de WRZO. Er is geen apart Commando Plaats Incident (COPI). In deze vergadering besluit de burgemeester om de prioriteit te geven aan de veiligheid van de hulpverleners. Na afloop van de vergadering vestigt het BT zich op uitnodiging van Essent in de calamiteitenkamer van Essent, in hun hoofdgebouw. Vertegenwoordigers van Essent maken van begin af aan deel uit van zowel het ROT als het BT. De specifieke kennis die zij hebben, wordt noodzakelijk geacht. Zo hebben zij de expertise om de plaatsen te bepalen waar de gaten kunnen worden geboord om de mensen uit de ketel te kunnen bevrijden. In de eerste BT vergadering besluit de burgemeester dat voorlichting en communicatie in handen van de gemeente komen, om met één mond te spreken.

Reddingspogingen boeken langzaam voortgang

De steiger is zeer instabiel. De hulpverleners mogen dan ook niet de steiger op. Vanaf 03:00 uur verdeelt het ROT de ketel onder in twee zoekgebieden: van 0 tot 20 meter hoogte en van 20 tot 45 meter hoogte in de ketel. Twee verschillende ploegen gaan ieder op een ander gebied te werk om zo snel mogelijk gaten in alle bouwlagen te kunnen boren. Het boren van de gaten wordt nog vertraagd doordat het effect van gaten op de sterkte van de ketel moet worden berekend.

Om 03:30 uur signaleren de reddingswerkers een tweede slachtoffer; hij schreeuwt aan de hulpverleners waar hij zich bevindt. Hij ligt op een niveau van 21 meter hoogte bekneeld tussen het steigermateriaal. Om hem te kunnen redden, plaatsen medewerkers van Essent, steigerbouwers, lassers en brandweermensen gezamenlijk een hulpsteiger tegen de ketel. Vervolgens slijpen ze een gat in de ketelwand. Daarna stutten ze de resten van de steiger in de ketel zodanig dat het wat meer veiligheid biedt aan de hulpverleners. Het slachtoffer, een Amerikaanse lasser, is goed aanspreekbaar en krijgt een portofoon waarmee ze contact met hem houden.

In de tweede BT vergadering (om 03:45 uur) benadrukt de burgemeester dat de prioriteit bij het verzorgen van gewonden en het verkennen van de ketel ligt. Op dit moment zijn de abseilers van het steigerbouwbedrijf beschikbaar. Men besluit te wachten op de komst van het arrestatieteam (AT), omdat die gewond zijn te werken met een commandostructuur. Om 05.45 uur gaat het AT van de politie abseilend de ketel in. Zij constateren dat de steiger zeer onstabiel is en staken hun pogingen. Ook hun pogingen om met een camera slachtoffers te lokaliseren wordt gestaakt. Hierna worden alsnog de abseilers van het steigerbouwbedrijf ingezet.

In de vroege ochtend vindt de eerste persconferentie plaats in het bedrijfsrestaurant van Essent. Er zijn ongeveer dertig journalisten, camera- en geluidsmensen aanwezig. De persconferenties staan onder leiding van de dienstdoend voorlichter uit het beleidsteam. De burgemeester (en later de loco) staat de pers te woord. Hij spreekt van een 'mikadoachtige situatie'. De media bericht met name de feitelijkheden, zoals dat het gaat om 'acht onderhoudsmedewerkers', 'een steiger van 65 meter hoogte', en over de inzet van de hulpverleners: 'Enkele honderden hulpverleners zijn al bijna twintig uur in ploegendienst in touw bij de Amercentrale in Geertruidenberg'.

Opvang en gemeentelijke processen

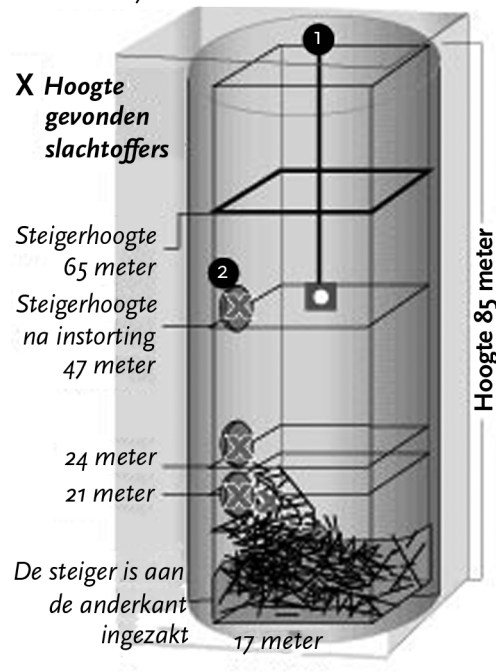
In het BT wordt besloten dat een aparte ruimte moet worden ingericht voor de opvang van verwanten en collega's op het terrein van Essent. Men verwacht namelijk dat verwanten van de slachtoffers zich naar de rampplek zullen begeven. Op dit moment zijn er nog geen verwanten. De collega's worden opgevangen in een revisietent op het terrein. In de derde BT vergadering wordt besloten dat hulpverleners en verwanten gescheiden gehouden moeten worden. Essent zorgt

voor een opvangruimte in het hoofdgebouw. De pers wordt in hetzelfde gebouw opgevangen.

Vervolg van de reddingspogingen op zondag: tweede slachtoffer gesignaleerd

Reddingsactie

- 1 Een abseiler daalt af en lokaliseert met een camera de slachtoffers
- 2 Gaten in zijkant van de ketel gemaakt om de mensen uit hun benarde positie te bevrijden



290903 © de Volkskrant. Bron: ANF

Om 07:04 wordt het tweede slachtoffer gered. Hij lag met zijn been bekneld door een steigerplank. Met een aangereikte slijptol kan hij deze zelf doorzagen. De hulpverleners hijsen hem naar boven met een lijn om zijn middel. Vijf minuten later horen de hulpverleners door het gat dat is gemaakt om het tweede slachtoffer te redden, een derde slachtoffer. Dit derde slachtoffer blijkt op 19 meter hoogte te liggen. In eerste instantie is niet direct duidelijk waar hij zich exact bevindt. Daarom worden er drie gaten gemaakt. Ook nu moet een hulpsteiger tegen de

ketel geplaatst worden en moet een deel van de steiger in de ketel worden gestut. Het slachtoffer, een Turkse gritstraler, ligt behalve zijn arm volledig bekneld onder het steigermateriaal. De hulpverleners geven hem een portofoon en een infuus met voeding en pijnstillers.

Op zondagmiddag om 12.01 uur wordt tijdens de reddingsactie van het derde slachtoffer het vierde slachtoffer gelokaliseerd. Hij ligt op ongeveer 20 meter hoogte. De hulpverleners volgen dezelfde procedure als bij de eerdere slachtoffers. Met dit slachtoffer is geen communicatie, wanneer hij meer dan 24 uur later wordt bereikt, blijkt hij te zijn overleden.

De suggestie om in de ketelwand vele openingen te maken zodat meer zicht komt op de situatie van de ketel, wordt door deskundigen van Essent afgeraden. Dit zou vanuit constructieve overwegingen niet verstandig zijn. Hier wordt dan ook van afgezien.

In het BT van 18:00 uur wordt geschat dat de redding van het derde slachtoffer nog 24 uur gaat duren. Er wordt gesproken over de afnemende levenskansen van de andere slachtoffers. Omstreeks 20:30 uur besluit het BT naar aanleiding van een voorstel van het ROT om een nieuwe stabilisatietechniek toe te passen: vanuit de dakconstructie worden kabels naar beneden geleid, waarna abseilers de kabels zullen geleiden en monteren waar mogelijk, om de risico's voor verder instorten zo veel mogelijk te voorkomen.

Psychosociale hulpverlening en opvang op zondag

Om 04:45 uur belt de RGF met de crisisdienst van de GGZ Breda en met Bureau Slachtofferhulp over de geestelijke hulpverlening. Hij geeft een voormelding af voor het proces Psychosociale Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PSHOR) en verzoekt een psychosociale hulpverlener ter plaatse. Een verpleegkundige van de crisisdienst is binnen 45 minuten aanwezig bij de poort van de Amercentrale. Bureau Slachtofferhulp stuurt twee medewerkers. Die zijn om 08:45 uur bij de Amercentrale en lossen de medewerker van de GGZ af.

De ambtenaar openbare orde en veiligheid heeft in de vroege ochtend contact met de gemeentesecretaris. Hij beschrijft de crisissituatie en legt uit dat er overledenen worden verwacht. Om 06:15 uur wordt het hoofd van het proces uitvaart ingelicht. De medewerkerster die de uitvaart verzorgt zal later die week diverse formaliteiten omtrent de uitvaart regelen en contacten daarvoor onderhouden. Ook wordt het Rampen Identificatie Team (RIT) in kennis gesteld.

Rond 10:00 uur wordt ook het gemeentelijke proces Opvang en verzorging voor verwanten en collega's geactiveerd. Het duurt nog even voordat dit werkelijk op gang komt. Een medewerker van de gemeente Geertruidenberg spreekt allereerst met Stichting Trema, afdeling Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW), af dat contact plaats zal vinden over de opvang van verwanten wanneer dat nodig is. Het duurt even voordat de gemeentesecretaris contact heeft met de

procesverantwoordelijke van dit proces, uiteindelijk neemt het hoofd Facilitaire Dienstverlening de functie van hoofd opvang en verzorging op zich.

De eerste opvang wordt gerealiseerd op het terrein van Essent. Het proces opvang en verzorging wordt niet gerepresenteerd in het BT of het ROT. Het hoofd opvang en verzorging kan dan ook maar lastig afstemmen met het coördinerende niveau. Er is geen gemeentelijk managementteam actief. Het actiecentrum Voorlichting fungeert als een ontmoetingsplek waar de laatste informatie wordt gehaald. Iedereen loopt er in en uit. Er wordt in eerste instantie weinig teruggekoppeld naar het BT over de stand van zaken wat betreft de gemeentelijke processen. De gemeentesecretaris zit in het BT bij de Amercentrale en heeft daardoor geen rechtstreeks contact met de procesverantwoordelijken. De afstemming tussen de processen blijft beperkt.

Tijdens de BT vergadering om 15:00 uur wordt door de locoburgemeester, die inmiddels de burgemeester heeft afgelost, besloten om de pers van het terrein van de Amercentrale te verplaatsen naar de Dongecentrale. Op deze manier zitten de pers, de afdeling Voorlichting en het Beleidsteam niet meer in éénzelfde gebouw. Bovendien probeert de pers op het terrein de portofoons van hulpverleners af te luisteren.

Ook besluit de loco om de opvang te verplaatsen naar de sporthal conform de het rampenplan. Deze sporthal bevindt zich dicht bij het rampterrein (op loopafstand). De Amerikaanse collega's maken geen gebruik van de opvangmogelijkheden, maar vertrekken op eigen initiatief naar hun tijdelijke woonverblijf in het Novotel in Breda. De verwanten verlaten het hoofdgebouw van Essent met tegenzin, omdat ze denken ter plaatse beter op de hoogte gehouden te kunnen worden. Bovendien zien ze de noodzaak niet in. Ze arriveren om 20:30 uur in de sporthal, waar ze worden opgewacht door psychosociale hulpverleners van AMW.

Aan het eind van de zondagmiddag wordt duidelijk dat het proces Opvang en verzorging langer gaat duren. Het hoofd Opvang en verzorging dringt er bij de gemeentesecretaris op aan dat de verwanten uit de sporthal toch beter in een hotel opgevangen kunnen worden. Na overleg met de burgemeester worden in het Golden Tulip hotel in Oosterhout een aantal kamers geboekt. De Turkse verwanten willen in eerste instantie niet weg uit de sporthal, maar worden uiteindelijk toch verplaatst naar het hotel.

12.2.2 MAANDAG 29 SEPTEMBER: OVERLEVINGSKANSEN WORDEN ALMAAR KLEINER

De derde en laatste redding

Op maandagochtend 29 september wordt om 03.20 uur het derde slachtoffer uit de ketel gehaald. Het is een Turkse gritstraler. Dit is 20 uur nadat hij is gelokaliseerd. Hij leeft nog en heeft al die tijd contact gehad met hulpverleners en met zijn broer via de portofoon.

De hele tijd gaat het zoeken naar slachtoffers onverminderd voort. Met abseilers en camera's wordt gepoogd om de posities van de slachtoffers vast te stellen. Mede door de vele publiciteit die het ongeval krijgt in de media, komen van buitenaf veel aanbiedingen van materiaal dat gebruikt zou kunnen worden bij de reddingsoperatie. Op maandag wordt een flexibele camera (endoscoop) aangeboden die vanaf dinsdag kan worden ingezet. Deze camera blijkt zeer bruikbaar, omdat om de buizen heen 'gekeken' kan worden.

Twee scenario's staan synoniem voor redden en bergen

Op maandagochtend bespreekt de operationeel leider twee mogelijkheden met het beleidsteam om de nog niet gelokaliseerde slachtoffers te bereiken:

- scenario 1: de steigerhoop op ongeveer 25 meter hoogte fixeren, een soort tussenvloer bouwen en het onderste deel van de steiger verwijderen via gaten die net onder 25 meter hoogte worden gemaakt;
- scenario 2: het steigermateriaal via de bovenzijde verwijderen.

Scenario 1 heeft als voordeel dat het sneller kan gaan, scenario 2 heeft als voordeel dat het veiliger is voor de hulpverleners. Het OT adviseert voor scenario 2 te kiezen, mede omdat de overlevingskansen van de slachtoffers op dit moment als zeer klein wordt ingeschat. De burgemeester geeft de operationeel leider de opdracht om scenario 1 nader uit te werken, voordat hij een besluit neemt. Ondertussen gaat de reeds ingezette wijze van zoeken naar de locatie van de slachtoffers door.

Op maandagmiddag meldt de operationeel leider in het beleidsteam dat scenario 1 levensgevaarlijk is voor de hulpverleners. Dit heeft hij geconcludeerd uit overleg met specialisten van Essent, professionele steigerbouwers en een gespecialiseerd bedrijf. Eigenlijk bleek scenario 2 dus geen reële optie. De burgemeester besluit op maandagmiddag dan ook (in het beleidsteam van 15:00 uur) van bovenaf het steigermateriaal te verwijderen. Hiermee wordt besloten om over te gaan op bergen in plaats van redden.

Activiteiten van het OM

Vanaf maandagochtend is het OM aanwezig in het beleidsteam. Ook worden op maandag de voorbereidingen gestart voor het strafrechtelijk onderzoek. Het OM werkt met een gebiedsofficier en een zaaksofficier. De gebiedsofficier maakt doorlopend deel uit van het BT, terwijl de zaaksofficier haar eigen weg gaat en zelfstandig het strafrechtelijk onderzoek opzet. De gebiedsofficier behartigt de bestuurlijke taken van het OM. Dit doet hij middels de driehoeksoverleggen met de burgemeester en de commissaris van de politie. De zaaksofficier werkt onafhankelijk hiervan aan de opstart van het strafrechtelijk onderzoek, parallel aan de crisisbeheersing.

“Als je het niet met eigen ogen hebt gezien, is het moeilijk om je voor te stellen hoe een ingestorte steiger in een ketel van 65 meter hoog er uit ziet.”

Nicole Zandee had destijds de leiding over het opsporingsonderzoek naar de oorzaak van het ongeval, in: Daar kan ik geen mededeling over doen, p. 24.

De eerste dode wordt geborgen

Om 12.45 uur wordt het vierde slachtoffer uit de ketel gehaald. Het is de eerste dode die wordt geborgen. Het OM neemt ieder lichaam dat wordt geborgen in beslag, dit gebeurt als onderdeel van het strafrechtelijk onderzoek naar de oorzaak van het instorten van de steiger. Op de lichamen laat het Openbaar Ministerie sectie verrichten. De sectie is nodig om de doodsoorzaak van de slachtoffers vast te stellen. Nadat de sectie is afgerond worden lichamen weer vrijgegeven.

De media leven intens mee

Gedurende de week ontstaat het stramien dat de pers steevast na de BT vergaderingen te woord wordt gestaan. De berichtgeving in de media richt zich in de eerste 24 uur op de feitelijkheden en legt daarbij de focus op de overlevenden, niet op het eventuele aantal overledenen. De media berichten intensief over de gebeurtenissen en komen van uur tot uur met nieuwe updates. Er wordt vanuit de media druk meegedacht over mogelijke oplossingen: ‘Fixeren steigermateriaal mogelijk oplossing berging.’² Gedurende de maandag gaan de berichten over in verbazing over het feit dat de reddingspogingen met minder hectiek gepaard gaan: ‘Lugubere rust heerst rondom ketelhuis. Bijna twee dagen na het dramatische ongeluk in de Amercentrale in Geertruidenberg is de hectiek verdwenen op het terrein van waaruit de hulpverlening opereert. De meeste ambulances en brandweerwagens en de traumaheli zijn naar hun basis teruggekeerd’.³

Bij de BT-vergaderingen wisselen de voorlichters elkaar af. Ook voorlichters uit de voorlichterspool worden ingezet. De communicatiemedewerkers nemen plaats op de eerste etage van het gebouw op het Essentterrein.

Psychosociale hulpverlening en opvang

Op maandagochtend wordt formeel besloten tot het opstarten van psychosociale opvang en worden de leden van het Kernteam gealarmeerd. Om 09:00 uur vindt de eerste bijeenkomst van het Kernteam plaats. Daarbij zitten medewerkers van GGZ, AMW, de gemeente Geertruidenberg en Bureau Slachtofferhulp. Er is niemand vanuit de GGD of GHOR aanwezig. Later blijkt dat de CPA de melding niet heeft uitgevoerd. De burgemeester van Geertruidenberg verzoekt de burgemeester van Rotterdam om een liaison van de psychosociale hulpverlening uit

² Bron: ANP 28 september 2003.

³ Bron: ANP 29 september 2003.

Rotterdam naar Raamdonksveer te laten komen. De Leider Kernteam Psycho-sociale opvang sluit rond 12:00 uur aan in het gemeentehuis te Raamdonksveer.

Essent vraagt Bureau Slachtofferhulp om ondersteuning voor haar personeel. Hierop gaan twee medewerkers naar Essent. De Amerikaanse collega's verblijven in het Novotel in Breda. Daar is ook een gemeentefunctionaris aanwezig, alsmede een functionaris van Essent.

De burgemeester geeft aan ook een opvanglocatie in Rotterdam in te willen richten, omdat verwanten van de Turkse slachtoffers daar wonen. De leider kernteam en leden van het opvangteam in Rotterdam krijgen een voorwaarschuwing. De gemeente Rotterdam wijst Het Klooster als locatie voor de opvang aan. De GHOR Rotterdam/Rijnmond wacht op instructies van de GHOR Brabant West.

Om 15:30 uur is de opvanglocatie in Rotterdam gereed. Afgesproken wordt dat de opvang de volgende dag vanaf 10:00 uur in Rotterdam plaats zal vinden. Medewerkers van AMW zullen op verzoek van de verwanten in de ochtend nog aanwezig zijn in Rotterdam. Rond 20:45 uur besluit de voorzitter van het Kernteam in Raamdonksveer om het Kernteam 'op te heffen'.

Een medewerkster die het proces Uitvaart onder haar hoede heeft, informeert de verwanten van Turkse en Amerikaanse komaf van tijd tot tijd over de ontwikkelingen, de secties en identificatie van lichamen. Zij heeft contact met het Amerikaanse consulaat en de begrafenisondernemer voor de Amerikaanse slachtoffers, het Turkse consulaat en de Nederlandse ambassade in Turkije.

Communicatie: uitleg zonder beelden

Nadat op maandag is besloten dat men overgaat tot bergen, moet dat nieuws worden overgebracht aan de Turkse verwanten in Oosterhout en de Amerikaanse collega's in Breda. Het Kernteam besluit op beide locaties een medewerker van AMW en van Bureau Slachtofferhulp te plaatsen. Het hoofd opvang en verzorging vertelt het nieuws, het slechtste nieuws tot dan toe, aan de verwanten. Hij stuit op veel onbegrip en boosheid, emotionele reacties. Enige tijd later arriveert de burgemeester met de politie en de brandweer en legt hij de situatie uit.

In het BT overleg op maandagavond gaat een tekening rond, die de situatie in de ketel weergeeft voor en na het ongeval. Men overweegt de tekening beschikbaar te stellen aan de pers. De tekening geeft een wat vertekend beeld, omdat hij een opening aan de onderkant suggereert die er niet is. De burgemeester verzoekt om een nieuwe visualisatie.

Burgemeester Meijer verschijnt die avond in het televisieprogramma NOVA. Hij zegt daar dat het de moeilijkste beslissing in zijn leven was om over te gaan tot bergen. Ook geeft hij aan dat hulpverleners van bovenaf de ketel gaan leeghalen, waardoor de kans op overleven van de overgebleven slachtoffers als nihil wordt beschouwd. Dit voor de veiligheid van de hulpverleners.

Het blijkt lastig om een goed beeld over te brengen van de situatie in de ketel, mede doordat geen foto's mogen worden verstrekt. Op verzoek van het Openbaar

Ministerie mag geen beeldmateriaal van de binnenzijde van de ketel worden verspreid om zeker te stellen dat eventuele getuigen niet via de media worden beïnvloed. De reactie van mensen op de informatie die ze vanuit de media krijgen is dan ook onbegrip: mensen (en media) begrijpen niet dat het zo lang duurt om de slachtoffers te bevrijden. Eén beeld van de kluwen aan steigers zou dit direct uitleggen. Op de keuze om over te gaan op bergen wordt dan ook met verontwaardiging gereageerd.

Burgemeester Meijer over de foto's: *"Als ik de foto's eerder openbaar had kunnen maken had ik meer begrip voor de situatie kunnen creëren. Mensen snapt niet waarom de reddingsoperatie zo lang moest duren, terwijl men bij aardbevingen na meerdere dagen nog mensen levend onder het puin terugvindt."*

Essent committeert zich aan de wens van de burgemeester wat betreft de centralisatie van de woordvoering. Met andere betrokken bedrijven (zoals de steigerbouwer) maakt de gemeente geen expliciete afspraken. De betrokken steigerbouwer en de Amerikaanse onderaannemer geven aan dat de steiger volgens de procedures is opgebouwd. De schuldvraag komt al wat prominenter in beeld.

Overzicht lokaliseren, redden en bergen slachtoffers

Zondag 28 september (± 01:00 instorting steiger)

02:15 slachtoffer 1 gelokaliseerd
 03:30 slachtoffer 2 gelokaliseerd
 03:40 slachtoffer 1 gered
 07:04 slachtoffer 2 gered
 07:09 slachtoffer 3 gelokaliseerd
 12:01 slachtoffer 4 gelokaliseerd

Maandag 29 september

03:20 slachtoffer 3 gered
 12:45 slachtoffer 4 geborgen

Dinsdag 30 september

02:15 slachtoffer 5 gelokaliseerd
 21:45 slachtoffer 5 geborgen
 23:15 slachtoffer 6 gelokaliseerd

Woensdag 1 oktober

02:45 slachtoffer 7 gelokaliseerd

04:50 slachtoffer 8 gelokaliseerd

10:30 slachtoffer 6 geborgen

19:50 slachtoffer 7 geborgen

Donderdag 2 oktober

21:30 slachtoffer 8 geborgen

12.2.3 DINSdag: REDDEN OF BERGEN?

Op dinsdag 30 september wordt om 02.15 uur het vijfde slachtoffer gelokaliseerd. Hij ligt op ruim 17 meter hoogte. Men tracht hem op dezelfde manier te redden als de eerdere slachtoffers (door het maken van horizontale schachten), ondanks het besluit op maandagmiddag om het steigermateriaal van bovenaf te verwijderen. Dit duurt uiteindelijk ongeveer 19 uur. Het vijfde slachtoffer wordt op dinsdag om 21.45 uur bevrijd en geborgen. Het stoffelijk overschot van dit slachtoffer is in dusdanige staat dat de RGF verwacht dat er geen mensen meer levend uit de ketel zullen komen.

Door dezelfde wijze van redden – via openingen in de zijkant van de ketel – te kiezen, wordt hiermee feitelijk afgeweken van het eerdere besluit om het steigermateriaal van bovenaf uit de ketel te verwijderen.

Anderhalf uur later, om 23.15 uur, wordt het zesde slachtoffer gelokaliseerd. In het BT dat een half uur later bijeen komt, wordt besloten om deze de volgende dag te bergen. Ondertussen zoeken abseilers met camera's verder naar de andere slachtoffers.

Beleid en coördinatie

Uiteindelijk is er geen steigerpijp via de bovenzijde van de ketel verwijderd, terwijl dit op maandag wel was besloten. Het BT komt nog twee keer per dag bijeen, om 09:00 uur en om 18:00 uur. Zodra een slachtoffer gelokaliseerd wordt, dient het OT contact op te nemen met de burgemeester om te bepalen of een extra BT vergadering moet worden belegd. Het OM heeft inmiddels een strafrechtelijk onderzoek ingesteld naar het ongeval.

Psychosociale hulpverlening, opvang en andere gemeentelijke processen

Op dinsdagmorgen gaan functionarissen van opvang en verzorging van de gemeente Geertruidenberg naar Rotterdam en naar Breda om daar te ondersteunen. In Rotterdam vindt om 10:00 uur een briefing plaats waarin het hoofd opvang en verzorging van Geertruidenberg de Rotterdamse aanwezige functionarissen informeert over de stand van zaken. Hij blijft zelf woordvoerder richting de

verwanten. Hij wordt gezien als een bekend gezicht voor de verwanten. In het opvangcentrum wordt een aparte ruimte voor de opvang van de vrouwen en een gebedsruimte ingericht. De afdeling burgerzaken van Rotterdam helpt een Turkse familie bij het regelen van een visum voor een verloofde van een slachtoffer, die zich nog in Turkije bevindt.

De Amerikanen in Breda worden geïnformeerd via de eigen informele kanalen, die sneller werken dan de formele kanalen. Ze geven aan het gevoel te hebben dat zij onvoldoende of in ieder geval te laat geïnformeerd worden. Vanuit de Turkse gemeenschap wordt een woordvoerder aangewezen. Er arriveert een vertegenwoordiger in Breda namens het bedrijf waar de Amerikanen werkzaam voor zijn. Hij is een kennis van één van de slachtoffers. Hij vertaalt de informatie van de burgemeester, spreekt met het hoofd personeel zaken van Essent en probeert de pers op afstand te houden.

Rond 11:00 uur brengt de burgemeester van Rotterdam een bezoek aan het opvangcentrum. Familieleden van slachtoffers dringen er bij hem op aan dat er een gedegen onderzoek plaats zal vinden en hiervoor een contactpersoon aan te wijzen. Het parket Breda van het Openbaar Ministerie heeft inmiddels een onderzoek ingesteld naar het ongeval. Ondanks dat eerder is afgesproken dat de opvang alleen dagopvang zou worden, is toch besloten om de mogelijkheid voor vierentwintiguursopvang open te houden. Er is grote belangstelling vanuit de Turkse gemeenschap voor de opvang in het Klooster. Een journalist blijkt aanwezig in de opvanglocatie. Na enig aandringen door hulpverleners en de politie vertrekt hij. De burgemeester van Geertruidenberg en de commissaris van de politie spreken kort na 21:00 uur een groep van ongeveer 150 mensen toe. Vanuit verwanten komen vragen over de materiële aspecten van de begrafenis. De afdeling burgerzaken van Rotterdam helpt een Turkse familie bij het regelen van een visum voor een verloofde van een slachtoffer, die zich nog in Turkije bevindt.

Voorlichting en media

De media heeft het besluit om over te gaan tot bergen op een negatieve manier opgepakt. Het lijkt alsof de gemeente de slachtoffers te snel heeft opgegeven. De vraag 'wie kan er nog gered worden' is vervangen door de vraag 'hoe heeft dit kunnen gebeuren'. Om 19:00 uur wordt een persconferentie georganiseerd, waarin de burgemeester een statement afgeeft. Het speelt hem parten dat hij geen beelden kan tonen; hierdoor kan hij geen beeld geven van de chaos in de ketel.

De voorlichters verhuizen naar het gemeentehuis in Raamdonksveer. Daar krijgt ook de mediawatching vorm. De afdeling voorlichting ontvangt veel e-mails van mensen die met suggesties komen voor de reddingswerkers.

12.2.4 WOENSDAG 1 OKTOBER 2003: STEEDS MEER AANDACHT GAAT NAAR DE NABESTAANDEN

Op woensdag ligt de nadruk op de berging. Om 02.45 uur wordt de locatie van het zevende slachtoffer vastgesteld. Om 04.50 uur wordt het achtste slachtoffer gelokaliseerd. Die ligt niet ver van het zevende slachtoffer vandaan. In het ROT spreekt men verbazing uit dat deze slachtoffers zo snel na elkaar worden gevonden. Er wordt besloten dat de slachtoffers geborgen zullen worden in de volgorde waarin ze gelokaliseerd zijn, tenzij één van de slachtoffers nog blijkt te leven.

Coördinatie en beleid

Het beleidsteam besluit dat ze niet meer zo vaak bijeen hoeven te komen. De schatting is op woensdagochtend dat slachtoffer 8 aan het einde van de dag bereikt zal worden. Voor het BT is er weinig noodzaak om nog bijeen te komen. Wel zal de burgemeester worden geïnformeerd wanneer een slachtoffer wordt geborgen. Zodra de identiteit van een slachtoffer bekend is geworden, zullen eerst de directe verwanten worden geïnformeerd. Daarna wordt de verwantengroep als geheel geïnformeerd. Wanneer alle slachtoffers zijn geborgen, zal dit naar beide verwantengroepen, Essent en de pers worden gecommuniceerd.

In het BT besluit men om nog geen 3D-tekeningen of fotomateriaal te verspreiden, om te voorkomen dat de beelden een eigen leven gaan leiden.

Opvang en verdere zorg voor verwanten

Woensdagmiddag om 12:00 uur bezoekt de burgemeester van Geertruidenberg de opvanglocatie in Rotterdam samen met zijn beleidsteam. Hij vertelt van de vindplaats van slachtoffers 7 en 8. Het hoofd opvang en verzorging heeft inmiddels gehoord dat de lichamen compleet moeten zijn voor de begrafenis. Familieleden hebben dus aangegeven dat zij bezwaar hebben tegen het uitvoeren van een sectie op het lichaam van de Turkse slachtoffers. Het lichaam van een Moslim moet volgens de gebruiken immers intact zijn als het ter aarde wordt besteld. Dit is de aanleiding om een psycholoog te zoeken met een Turkse achtergrond die zowel de cultuur als de psychische aspecten kan begrijpen.

In een overleg tussen de betrokken partijen (kernteam, de Rotterdamse diensten, de gemeente Geertruidenberg) besluit men vanaf donderdag de opvang in het Klooster af te bouwen, namelijk enkel nog van 9.00 tot 17.00 en er zal iemand vanuit de gemeentelijke diensten aanwezig zijn. Ook komen de kosten van de begrafeningen ter sprake. De gemeente Geertruidenberg geeft aan dat zij hier niets in kan betekenen. De gemeente Rotterdam geeft echter aan dat dit 'geen probleem mag zijn' en dat zij hierover contact op zullen nemen met Essent.

Vertegenwoordigers van de verwanten stellen vier vragen aan medewerkers van Rotterdam, die zij moeten doorgeven aan het BT in Geertruidenberg: of er wel of geen sectie zal plaatsvinden, wat het tijdstip van overlijden is, of de slachtoffers

geleden hebben, en of de persoonlijke eigendommen van de slachtoffers aan de verwanten overhandigd kunnen worden.

In het BT in Geertruidenberg wordt woensdagmiddag ook uitgebreid gesproken over zorg aan verwanten en de Amerikaanse collega's. de Amerikanen hebben vragen over het overbrengen van de overledenen naar de V.S. Rond 17.00 uur komt het bericht dat alle Amerikanen zullen vertrekken naar Rotterdam, waar hun werkgever hen op zal vangen. Op dat moment vinden er nog verhoren plaats. Nadat de laatste persoon is ondervraagd vertrekken de Amerikanen naar Rotterdam. De opvang in het Novotel en Breda wordt opgeschort.

Om 20.00 uur spreken functionarissen in Rotterdam met twee vertegenwoordigers van de verwanten. Deze vertegenwoordigers geven aan dat zij vragen hebben aan het beleidsteam in Geertruidenberg, namelijk of zij helderheid kunnen verschaffen over het al dan niet houden van een sectie op de lichamen, of zij het tijdstip van overlijden kunnen aangeven en of zij antwoord kunnen geven op de vraag of slachtoffers hebben geleden. Ook willen ze graag dat de eigendommen van de slachtoffers aan de verwanten overhandigd worden.

In het BT tipt de officier van justitie aan dat zij moeilijkheden verwacht in de communicatie, wanneer de lichamen van de slachtoffers worden vrijgegeven. De burgemeester van Geertruidenberg neemt onderweg van het opvangcentrum in Rotterdam naar Geertruidenberg contact op met de hoofdofficier van justitie, om de wens van de Turkse familie over te brengen. De hoofdofficier neemt de wens van de familie ter kennisgeving aan. Hij overlegt met de verantwoordelijke leidinggevende officier van justitie. Ze concluderen dat het onderzoeksbelang en waarheidsvinding overwegende prioriteit moet hebben, ook afgezet tegen het verzoek van de nabestaanden om van sectie af te zien. De uitkomst van het onderzoek is immers ook in het belang van de nabestaanden. Dit besluit wordt via de politie teruggecommuniceerd aan de gemeente. De burgemeester komt er verder bij de verwanten niet meer op terug.

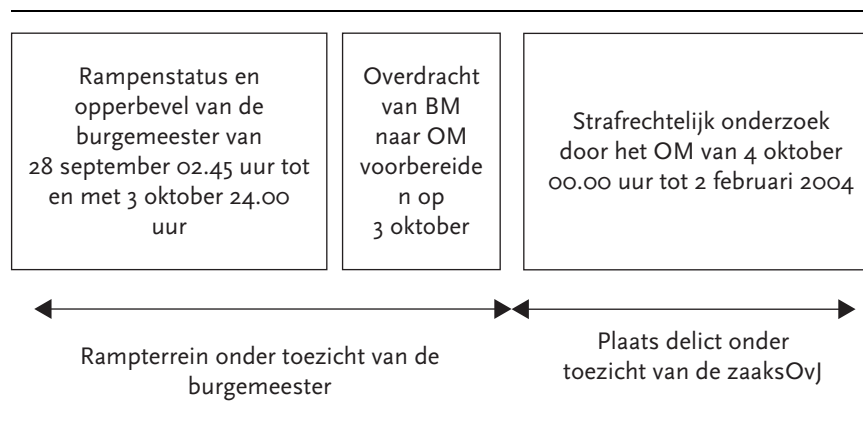
Media en voorlichting

Zowel de pers als verwanten vragen om foto's. In het BT is besloten geen foto's of tekeningen te verspreiden. Later komen in de media toch beelden naar buiten. Op woensdagavond komt de voorzitter van de raad van bestuur van Essent in een uitzending van Nova, waarin foto's van de steiger worden getoond van vóór de instorting.

Waar de focus eerst op de hulpverlening ligt, komt deze steeds meer op de rol van Essent en de onderaannemers Hertel en CMI te liggen. Ook komen familieleden, Turkse werknemers en de steigerbouwersbranche langzaamaan in beeld.

12.2.5 DONDERDAG 2 OKTOBER: DE HULPDIENTEN SCHALEN AF, ONDERZOEK VAN HET OM KOMT OP DE VOORGROND

Op donderdag wordt besloten de rampenstatus een dag langer aan te houden. Met een heldere overdracht willen burgemeester en OM voorkomen dat een vacuüm ontstaat tussen het einde van de rampstatus en de aanvang van het strafrechtelijk onderzoek in de ketel. Hierdoor is zeker gesteld dat zo veel mogelijk bewijsmateriaal in de ketel blijft en de waarheidsvinding op een zo gunstig mogelijke manier kan worden opgestart.



Om 16:00 uur wordt door de politie gemeld dat vier slachtoffers zijn geïdentificeerd, maar dat slachtoffer 7 nog geïdentificeerd moet worden via DNA onderzoek. Ondertussen wordt een plan van aanpak voor de nazorg en herdenkingsbijeenkomst is uitgewerkt door de GHOR, Essent en de gemeente. De herdenkingsbijeenkomst zal bij Essent plaatsvinden. De gemeente en Essent maken een gezamenlijke uitnodigingskaart. Essent zegt toe de kosten van de begrafenis te betalen indien er geen verzekering is afgesloten.

Onvrede over de sectie

Donderdagmiddag laat het OM aan de gemeentesecretaris weten dat het stoffelijk overschot van één van de slachtoffers zal worden vrijgegeven. De gemeentesecretaris geeft dit door aan het hoofd Opvang en verzorging in Rotterdam, die het weer doorgeeft aan de verwanten. Deze weten op dat moment nog niet dat het OM nog onderzoek wil doen op de hersenen en dat deel dan ook niet vrijgeeft. Donderdagavond wordt het lichaam vrijgegeven. De politie geeft aan de familie hierover te zullen informeren. Het hoofd opvang en verzorging neemt contact op met de gemeentesecretaris, omdat hij problemen voorziet bij de nabestaanden, die immers hebben aangegeven geen sectie op het lichaam te willen. Rond 21:30 uur informeren twee politieagenten op het politiebureau Zuidplein in Rotterdam

de familie over het feit dat het lichaam is vrijgegeven, maar niet compleet is. Dit stuit bij de familie op grote bezwaren.⁴ De familie krijgt hierbij niet de gebruikelijke brochure, die de werkwijze schetst bij secties en het onderzoek van organen. Er ontstaat een impasse tussen het OM en nabestaanden. De burgemeester van Rotterdam en Geertruidenberg proberen hun bestuurlijke contacten in te zetten om uit de impasse te komen. Het OM besluit om het pathologische onderzoek op vrijdagochtend 3 oktober vroeg versneld en suboptimaal uit te voeren. Een onderzoek dat gemiddeld 14 dagen in beslag neemt, wordt nu in een paar uur gedaan. De familie wenst zekerheid dat het lichaam inclusief de verwijderde lichaamsdelen wordt overgedragen en verzoekt de gemeente deze zekerheid te verschaffen. De pathologen weigeren een verklaring af te geven. Uiteindelijk geeft de RGF namens de gemeente een verklaring af, waarin wordt aangegeven dat de gemeente erop vertrouwt dat het lichaam volgens de gemaakte afspraken zal worden overgedragen aan de familie.

Voorlichting en media

Nadat de foto's van vóór de instorting de avond ervoor in Nova zijn getoond, wordt op donderdag het embargo op het beeldmateriaal ná de instorting opgeheven. Om 17:00 uur houdt de burgemeester een persconferentie, waar beelden worden getoond van de ravage in de ketel. Essent geeft ook een statement af en gezamenlijk presenteren ze een map met foto's en tekeningen van voor en na de instorting.

Deze beelden worden tegelijkertijd ook in het opvangcentrum in Rotterdam getoond. Wanneer de beelden van de ravage in de ketel worden getoond, zijn ongeveer 80 mannen in het opvangcentrum aanwezig. De stemming is gelaten.

Hulpdiensten schalen af

Op donderdagavond, om 21:30 uur, wordt slachtoffer 8 geborgen. Na de berging van dit laatste slachtoffer schalen brandweer en GHOR af. Zo geeft donderdagavond om 21.30 uur de RGF officieel opdracht tot afschalen van de aanwezige geneeskundige capaciteit. De politie bereidt zich gelijktijdig voor op een groot-schalig onderzoek naar de oorzaak van het ongeval.

12.2.6 VRIJDAG: DE START VAN HET ONDERZOEK NADERT

Na het pathologisch onderzoek in de vroege vrijdagmorgen, wordt het lichaam van één van de slachtoffers onder politiebegeleiding naar het uitvaartcentrum in Rotterdam overgebracht. Daar wordt het lichaam overgedragen. Aansluitend begraven familie en nabestaanden het lichaam. De burgemeester van Geertruidenberg is op uitnodiging van de familie op de begrafenis aanwezig.

⁴ Kamervragen met antwoord 2003-2004, nr. 385, Tweede Kamer.

Op vrijdag wordt om 24.00 uur de rampstatus opgeheven. Het OM legt vanaf dat moment beslag op de ketel van Eenheid 9 en de directe omgeving om de plaats van het incident veilig te stellen voor nader onderzoek.

12.2.7 DE NAFASE

De gemeente Geertruidenberg heeft veel e-mails gekregen met reacties van mensen die hun steun of ongenoegen uiten, of van bedrijven die hulp aanbieden. De gemeente beantwoordt al deze e-mails in de eerste weken na het incident. In een gemeentelijk operationeel team (GOT) wordt de stand van zaken in de nafase besproken. Dit team is vier maal bijeen gekomen.

Herdenkingen

Op 16 oktober vindt op het terrein van Essent een herdenkingsbijeenkomst plaats. Voorafgaand aan de herdenkingsbijeenkomst worden twee bijeenkomsten georganiseerd: een 'broodjesmiddag' voor betrokken functionarissen: één informatiebijeenkomst voor alle ambtenaren, gevold door een bijeenkomst met degenen die zijn ingezet.

Zorg voor de verwanten

De gemeente Rotterdam onderhoudt de contacten met de verwanten. Ook een maatschappelijk werkster onderhoudt contacten met de verwanten. Het OM heeft in het nazorgtraject zelf contact met de nabestaanden. Op 4 maart organiseert het OM een bijeenkomst waarin families worden geïnformeerd over het strafrechtelijk onderzoek. Daar komen twee (van de vier) families naartoe.

Op 17 november bezoeken enkele Amerikaanse nabestaanden de Amercentrale. Door tussenkomst van de burgemeester van Geertruidenberg lukt het om de Amerikanen de ketel te laten bezoeken.

Kamervragen

Er worden Kamervragen⁵ gesteld over de oorzaak van het ongeval, de voortgang van het onderzoek van de Arbeidsinspectie en het Openbaar Ministerie en over de overdracht van het lichaam dat op 2 oktober zou worden vrijgegeven. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beantwoordt de vragen met dat hij meent dat betrokkenen vanuit de overheid zich voldoende hebben ingespannen om de zaak rond de sectie af te wikkelen op een wijze die recht doet aan zowel het strafrechtelijk onderzoek als aan de gevoelens van de familie van de nabestaanden.

⁵ Kamervragen met antwoord 2003-2004, nr. 385, Tweede Kamer.

Justitieel onderzoek

Vanaf 3 oktober wordt een onderzoeksopzet uitgewerkt om de oorzaak van het ongeval te achterhalen. Op 10 december wordt gestart met het onderzoek in de ketel. Op 2 februari 2004 wordt het beslag op de ketel opgeheven. Essent kan dan beginnen met het herstellen van de schade.

De Turkse nabestaanden eisen een schadevergoeding van opdrachtgever Essent en hoofduitvoerder Hertel. Het OM start een gerechtelijk vooronderzoek naar negen personen en twee bedrijven.

De arbeidsinspectie doet onderzoek naar hoe de 65 meter hoge steiger in elkaar kon zakken. Het instorten van de steiger in de stoomketel blijkt veroorzaakt door het ontwerp en de bouw van de steiger.⁶

Veroordelingen

Het Openbaar Ministerie (OM) brengt uiteindelijk de Belgische steigerontwerper, hoofdaannemer CMI Energy Services B.V. uit Bergen op Zoom, en steigerbouwbedrijven Hertel B.V. uit Amsterdam en het Belgische bedrijf Albuko N.V. en de eigenaar van de centrale Essent voor de rechter. De rechtbank heeft geconcludeerd dat de steiger is ingestort als gevolg van het ontbreken van voldoende schoren of diagonalen in met name de basis van de steiger. Dat deze schoren ontbraken is het gevolg van gebreken aan het ontwerp van de steiger. De ontwerper van de steiger, hoofd van de ontwerpafdeling van Albuko, heeft door de rechtbank 1 jaar gevangenisstraf opgelegd gekregen. Hem is mede plegen van dood door schuld in de uitoefening van zijn beroep, meermalen gepleegd, ten laste gelegd. Zijn werkgever, het Belgische steigerbouwbedrijf Albuko, kreeg een geldboete van 450.000 euro. Twee andere bij het ongeval betrokken bedrijven, Hertel en CMI, kregen geldboetes van respectievelijk 300.000 en 100.000 euro. Allen zijn veroordeeld voor dood en zwaar lichamelijk letsel door schuld.

Energiebedrijf Essent is eigenaar van de Amercentrale. Het energiebedrijf wordt beschuldigd van dood door schuld en het toebrengen van zwaar lichamelijk letsel. Essent wordt als opdrachtgever beschuldigd dat ze meer werk hadden moeten maken van hun controlerende en toezichthoudende verantwoordelijkheid ten aanzien van bij die revisie betrokken ondernemingen en daarvoor werkzame personen. Justitie stelde dat Essent beter had moeten toezien op de revisie van de ketel. In deze zaak hebben Essent en Justitie een schikking getroffen. Het bedrijf betaalde 50.000 euro. Essent meende dat het haar zorgplicht naar behoren had nageleefd, maar heeft ingestemd met de schikking zodat de zaak voor alle betrokkenen kon worden afgesloten. Bij het bepalen van het transactiebedrag is rekening gehouden met de financiële schade die het bedrijf leed doordat de ketel na het ongeval lange tijd buiten gebruik was.

6 Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, 7 juni 2007, kenmerk AI/CB/2007/5088.

12.3 Analyse

In de analyse staan we stil bij enkele elementen die de gebeurtenissen in de Amercentrale zo specifiek maakten.

12.3.1 CRISISTYPE MET ZOGENAAMDE 'BLACK BOX' DOET EEN BEROEP OP HET ONZEKERHEIDSPERSPECTIEF, COMMUNICATIEVERMOGEN, TAAKBEWUSTZIJN EN NETWERKKENNIS

Wat in Geertruidenberg gebeurde, was een onvoorspelbaar scenario. Geen typische ramp waar een gemeente doorgaans mee oefent. Dat zijn vaker zogenaamde 'pats-boem-scenario's', zoals een oefening met een explosie op het terrein van Essent die de gemeente gepland had staan voor november 2003. Wat in de ketel was gebeurd en wat voor consequenties dat had, was lastig voor te stellen. Dit blijkt al uit de alarmering: degene bij de alarmcentrale wist niet direct hoe hij een dergelijk incident kon classificeren en verwerkte het als 'insluiting'. Toen hulpverleners ter plaatse kwamen, bevonden zij zich in een voor hen nieuwe hulpverleningssituatie. Het duurde dan ook een poos voordat een beeld ontstond van wat er nu precies aan de hand was. Het feit dat de steiger volledig was ingestort en dat de ladders en gritstralers zich op diverse hoogten bevonden, waren factoren van belang waarvan het enige tijd duurde voordat deze duidelijk waren.

Wat zich in de ketel afspeelde, was lastig zichtbaar. De enige openingen waren in eerste instantie vanaf de bovenkant en de deur onderin. Door het instortingsgevaar van de steiger kon vanuit de deur weinig worden onderzocht. De kluwen aan steigerbuizen maakte het een onoverzichtelijk geheel. Men dacht een tijd lang dat de slachtoffers zich onderin de ketel zouden bevinden, uiteindelijk bevonden ze zich allen ongeveer tussen 20 en 47 meter hoogte. De beeldvorming van het incident en de gevolgen was dus lastig voor hulpverleners en de coördinerende partijen. Dit heeft effect gehad op de coördinatie van het incident. De burgemeester is snel ter plaatse gegaan maar heeft nog even gewacht met het opschalen naar de rampenbestrijdingsstructuur. In eerste instantie voegde hij zich bij het OT. Op het moment dat bleek dat de hulpverleners technieken van buitenaf moesten gaan inzetten om mensen te redden, kreeg hij de behoefte om af te stemmen en besloot hij de te gaan werken conform het rampenplan.⁷ Vanaf dat moment waren er een OT en een BT, geen COPI. Dit leidde tot afwijkende rol- en taakverdeling van het rampenplan. In feite vervulde het BT nu namelijk de rol van OT en BT ineens en nam zowel tactische als strategische besluiten. Bovendien hield zij zicht op de uitvoering van beslissingen. Het OT hield zich met name bezig met de hulpverlening in de ketel zelf. Het heeft in relatie tot het totale incident niet lang geduurd en heeft geen effect gehad op de levensverwachtingen van de

⁷ Burgemeester Meijer in Jong en Johannink 2005, p. 90.

slachtoffers⁸ en in de praktijk aardig gewerkt, maar het zoeken naar de invulling van de coördinatie is tekenend voor de beleving en de perceptie van dit incident, namelijk een complexe situatie die moeilijk te doorzien was.

De les die we hier uit kunnen trekken, is dat (oefenen op) *taakbewustzijn* en *netwerkkennis* van groot belang zijn.⁹ Het heeft weinig zin om je op specifieke scenario's voor te bereiden. Juist zaken die niet vooraf in scenario's zijn benoemd, kunnen de gemeente voor de grootste uitdaging stellen.

In risicoanalyses staan de kans (of waarschijnlijkheid) dat iets gebeurt samen met de ingeschatte schade centraal. Een crisis wordt getypeerd door de mate van dreiging, urgentie en onzekerheid, waarbij onwaarschijnlijke situaties zich voordoen die veel onzekerheid met zich meebrengen. De Wetenschappelijke Raad voor de Regering¹⁰ stelt dat we risico's moeten benaderen vanuit een *onzekerheidsperspectief*; dit vraagt om flexibiliteit, variëteit en ruimte voor 'early warners' (alerterende signalen die worden opgepikt). Het vergt proactief omgaan met onzekerheden (met name erkennen en benoemen) en het weten waar je de kennis vandaan haalt. Voor de gemeente Geertruidenberg bleek het in deze casus ook van groot belang dat zij inzicht hadden in waar ze kennis en kunde vandaan konden halen. Een kleine gemeente zag zich plotseling geconfronteerd met de internationale dimensies in de communicatie. Weet waar je kennis vandaan haalt over bijvoorbeeld het werken met verschillende culturen, of kennis over uitvaartverzorging. Bij het voormalige RIT (tegenwoordig het FTLO) is veel kennis over dit proces voorhanden. Het wiel hoeft dan niet opnieuw te worden uitgevonden.

Ook naar de buitenwereld toe was de beeldvorming van het incident lastig. Doordat geen beelden konden worden getoond, was het lastig om begrip te kweken voor de genomen besluiten en het ogenschijnlijk trage verloop van de hulpverlening. Hoe lastig de situatie in de ketel was en hoe uitzichtloos deze er na enkele dagen uitzag voor de slachtoffers die zich nog in de ketel bevonden, moest met woorden worden beschreven. Het BT moest in de voorlichting relatief veel aandacht besteden aan het beschrijven van de feitelijke situatie. Dit vergt veel van het *communicatief vermogen* van de gemeente en van de burgemeester in zijn rol als boegbeeld.

12.3.2 SLOW MOTION VERGT VEEL VAN BETROKKENEN

De hulpverlening ging 'tergend langzaam', zoals hulpverleners het zelf hebben beschreven. Het boren van het eerste gat in de ketelwand duurde twee uur. Bovendien was de situatie gevaarlijk voor hulpverleners, waardoor langzaam en

⁸ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid 2004.

⁹ Zie ook: Helsloot, Ruitenberg en Jong 2006.

¹⁰ WRR 2008.

zorgvuldig gewerkt moest worden. Het was lastig om de slachtoffers te lokaliseren. Tussen het lokaliseren en het bevrijden van slachtoffers zat soms meer dan tien uur. Hierdoor kon met eigenlijk alleen nog slachtoffers redden die niet- of lichtgewond zouden zijn en die nog konden communiceren. Gewonden en zwaar gewonden die snel hulp nodig hebben, maken in zo'n situatie eigenlijk weinig kans. Het zogenaamde 'gouden uur' van redden is al voorbij voordat de slachtoffers bereikt kunnen worden. Dit bleek ook het geval: de drie geredde slachtoffers waren alle drie niet zwaar gewond. Het IOOV concludeerde dat 'er geen aanwijzingen zijn dat een andere opzet van de reddingsacties of een andere vorm van communicatie de redding van de slachtoffers in de ketel zou hebben versneld of verbeterd'¹¹.

Waar vele oefeningen en crises zich voltrekken in tijdnood, was in deze casus sprake van een soort 'slow motion'. Ondanks dat iedereen de druk voelde van het feit dat zich nog lassers en gritstralers in de ketel bevonden, kon niet sneller worden gewerkt. Het belangrijkste besluit dat de burgemeester heeft moeten nemen, was het kiezen van de reddingspogingen. Daarin werden hem in eerste instantie twee scenario's voorgelegd: van bovenaf het steigermateriaal verwijderen of van onderaf het steigermateriaal verwijderen. Daarin werd uiteraard gekozen om prioriteit toe te kennen aan de veiligheid van de hulpverleners. Ten aanzien van die veiligheid werd gekozen om de steiger van bovenaf leeg te halen. Impliciet betekende dit ook het overgaan van 'redden' naar 'bergen'. De burgemeester noemde het om die reden zijn moeilijkste besluit in deze casus. De kans op overlevenden was zo klein dat het niet de moeite waard was om er de hulpverleners nog te grote risico's voor te laten nemen. Theoretisch was er echter wel nog een kans dat er overlevenden uit het puin gehaald zouden worden. Dit maakte de psychologische boodschap van het overgaan van redden naar bergen een lastige. Na een tijd had men dus nog enige (weliswaar zeer kleine) hoop op meer overlevenden, maar vond in feite alleen nog bergingswerk plaats.

Dit besluit (overgaan van redden naar bergen) werd echter niet goed gecommuniceerd en werd ook niet als dusdanig uitgevoerd. Bij het eerstvolgende gelokaliseerde slachtoffer (het vijfde) werd immers toch weer dezelfde reddingsmethode ingezet: een gat in de wand geboord. Men bleef spreken van 'bevrijden'. Zowel intern als extern ontstond hiermee een onhelder beeld. Het besluit van redden naar bergen is dan ook te veel impliciet genomen. Juist in een situatie waar veel factoren lange tijd onzeker blijven, is het van belang om helder te communiceren wat er wordt verwacht. Besluiten kunnen worden bijgesteld waar nodig, zolang dat maar expliciet gebeurt en wederom wordt gecommuniceerd.

Uiteindelijk ging de berging nog niet eens zo langzaam. Het laatste slachtoffer werd op donderdagavond om 21.30 uur geborgen. Dit was 116 uur na het instorten

11 IOOV 2004.

van de steiger. Onzekerheid en spanning zijn al die tijd aangebleven. Dit brengt altijd media-aandacht met zich mee, evenals oplopende spanningen en gelatenheid bij alle betrokkenen, van burgemeester tot degene die bij de hekken staat of in het opvangcentrum met verwanten spreekt.

Ook het identificeren van de slachtoffers duurde lang. Daarom zaten er soms uren tussen het bergen van een slachtoffer en het informeren van de familie. Vooral de Amerikanen, die informele contacten op het rampterrein hadden, hadden hier weinig begrip voor. Zij konden namelijk zelf aan de hand van de kleur van de kleding of andere uiterlijke kenmerken afleiden om wie het ging. De officiële identificatie moest dan echter nog beginnen. De nabestaanden konden pas zeer laat op de hoogte worden gesteld van het overlijden van hun familielid. Achteraf is gezegd dat de gemeente daar te lang mee heeft gewacht. Daardoor is de nabestaanden te lang de hoop gegeven dat ze het zouden overleven.¹² De burgemeester vindt zelf nog steeds dat hij de enige juiste keuze hierin heeft gemaakt.

Het feit dat de ramp zo lang duurde, bracht met zich mee dat veel moest worden afgelost. Als er te veel wordt afgelost ontstaat er onnodig verlies aan informatie door de vele overdrachten die plaatsvinden. Dat wordt vergroot als er te weinig schriftelijk wordt vastgelegd of geregistreerd. Daarbij komt dat de inzet van veel verschillende functionarissen ook het gevaar in zich bergt dat er te veel verschillen van opvatting zijn over de wijze van aanpak. Deze casus is dan ook een mooi voorbeeld van het belang van het oefenen van overdracht.

12.3.3 EFFECTEN VAN EEN RAMP OP AFSTAND EN DE AFHANDELING DAARVAN

Een klassieke ramp op afstand houdt rekening met een ramp in gemeente A, met nabestaanden in gemeente B die moeten worden opgevangen. Een typisch voorbeeld is een busongeluk met een touringcar in een wintersportgebied. In dit geval gebeurde de ramp in gemeente A, Geertruidenberg, terwijl de nabestaanden in Amerika en gemeente B, Rotterdam, woonden. De gemeente Rotterdam zag zich dus geconfronteerd met een 'ramp op afstand': inwoners van Rotterdam werden buiten de grenzen van de gemeente geconfronteerd met een zwaar ongeval. Tegelijkertijd was sprake van een internationale dimensie. Het ging immers om slachtoffers van Turkse en Amerikaanse afkomst. Deze combinatie van 'ramp op afstand' vormt nog een onwaarschijnlijkheid die niet vaak wordt beoefend.

Een 'ramp op afstand' noodzaakt een goede afstemming tussen ramplocatie en de betrokken partner op afstand. Hoe bewaak je die afstemming? Middels een liaison? Dit vraagt om inventiviteit en om kennis van het netwerk. Het netwerk moet worden ingezet. Het wordt ook troebeler wie verantwoordelijk is. Het aantal

¹² BN De Stem Breda 24.04.2004, krantenartikel.

betrokken partijen breidt zich uit. Details worden belangrijker, omdat meerdere partijen zelf willen kunnen inschatten wat zij belangrijk vinden.

De verplaatsing van de opvang naar Rotterdam betekende voor de gemeente Geertruidenberg dat een belangrijk deel van de rampbestrijdingsprocessen letterlijk en figuurlijk op afstand kwamen staan. De aansturing van het proces Opvang en Verzorging werd hierdoor beperkt, evenals de afstemming tussen O&V en de psychosociale hulpverlening.

Bij deze specifieke ramp op afstand kwam ook de internationale dimensie van crisisbeheersing in beeld, via de consulaten en ambassades van Turkije en de Verenigde Staten. Uit het recente onderzoek naar het toepassen van de procedure ‘ambassades bij incident Schiphol’ van de gemeente Haarlemmermeer ten tijde van de Poldercrash op 25 februari 2009,¹³ wordt geconcludeerd dat het inzicht in de rol en taken van de ambassades en consulaten gedurende een crisis nog te beperkt is. Bovendien is er nog te veel onbekendheid met de procedure. Daardoor wordt de benodigde informatiepositie van deze partijen onvoldoende vorm gegeven. De informatievoorziening naar deze partijen zou structureel, adequaat en tijdig moeten plaatsvinden. Daarvoor is allereerst nodig dat betrokkenen inzichtelijk hebben wat de ambassades en consulaten doen en wat hun taken zijn ten tijde van crises. Deze les zien we ook terug in de casus Amercentrale: weten wat de taken en verantwoordelijkheden zijn van de verschillende netwerkpartners, voorkomt verwarring.

12.3.4 DE DUBBELE PET VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

Het Openbaar Ministerie was in 2003 nog een relatief onbekende speler binnen de rampenbestrijding. De laatste jaren wordt er vanuit het OM aan gewerkt om zichtbaarder te zijn in de voorbereiding op crisisbeheersing. Daardoor krijgen de crisispartners een duidelijker beeld van waar het OM over gaat tijdens crises. Deze casus belicht heel duidelijk de dubbele rol van het OM bij de afhandeling van een ramp of zwaar ongeval, te weten de bestuurlijke rol en de rol van strafrechtelijk handhaver. Het OM heeft zitting in het beleidsteam en richt tegelijkertijd een onderzoek in. De kerntaak van het OM is om zorg te dragen voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Daarnaast heeft de Hoofdofficier van Justitie een bestuurlijke taak, vanuit het gezag over de politie inzake strafrechtelijke handhaving. De burgemeester heeft het gezag over de politie inzake openbare orde handhaving. Wanneer bijvoorbeeld maatregelen getroffen moeten worden om berovingen of plunderingen tegen te gaan, overleggen de burgemeester, de korpschef en de hoofdofficier dit met elkaar in het beleidsteam of in een driehoeksoverleg. Ook wanneer openbare orde maatregelen moeten worden onder-

¹³ COT 2009b.

steund, wordt dit overlegd. Wanneer een ramp en zwaar ongeval zich manifesteert, heeft het Openbaar Ministerie dus geen directe bemoeienis met de hulpverlening. Wel dient het bevoegd gezag afgekondigde noodverordeningen zo spoedig mogelijk ter kennis aan te bieden aan de officier van Justitie, evenals het intrekken van noodverordeningen. Op het niveau van het College van procureurs-generaal is het OM de bestuurlijke partner die op rijksniveau waakt over speciale opsporingsbevoegdheden en de inzet van bijzondere diensten.

De strafrechtelijke rol betreft het OM als onafhankelijke organisatie, die zorg draagt voor een goede start van het strafrechtelijke onderzoek, dat parallel loopt aan de crisisbeheersingsoperaties. Strafrechtelijke taken van het Openbaar Ministerie beperken zich tot het zorg dragen voor het strafrechtelijk onderzoek en beschermen van mogelijk bewijsmateriaal.

Hoe verhoudt de rol van strafrechtelijk handhaver zich echter tot de aanwezigheid van het OM in het beleidsteam? Mocht het OM één van de partijen die deelnemen aan dit crisioverleg verdenken van verwijtbaar gedrag, dan kan dit tot spanningen leiden. Om dit te voorkomen, maakt het OM de scheiding tussen de rollen zo duidelijk mogelijk. Degene die in het beleidsteam de rol van bestuurder op zich neemt, is niet betrokken bij het strafrechtelijk onderzoek dat ook direct gaat lopen. Sprake van strafrechtelijk verwijtbaar handelen is er overigens pas wanneer het gaat om grove nalatigheid of om opzettelijk handelen. Het moet bont gemaakt zijn, wil men voor vervolging in aanmerking komen. Dit zit hem dus veelal in de preparatie op crises, of in de algemene verantwoordelijkheden van een organisatie. Niet in de reactie op een crisis, dus niet in de reactie, repressie.

De eerste melding van het Amercentrale-incident komt bij het OM binnen bij de gebiedsofficier. Binnen het parket wordt besloten dat de gebiedsofficier zal aansluiten bij het beleidsteam. Daarmee is de bestuurlijke rol ingevuld. Ook wordt zorg gedragen voor een strafrechtelijk onderzoek: een zaaksofficier gaat naar Geertruidenberg om het onderzoek op te starten en waar mogelijk bewijsmateriaal veilig te stellen. De bestuurlijke en strafrechtelijke taak worden zodoende gescheiden: de officier die verantwoordelijk is voor het opsporingsonderzoek maakt geen deel uit van het (gemeentelijk of regionaal) beleidsteam.

Er moet een scheiding worden gemaakt tussen de strafrechtelijk verzamelde gegevens en de bestuurlijke informatie in het beleidsteam. De scheiding tussen zaaksofficier en gebiedsofficier is hiertoe erg handig.

Essent was in deze casus een netwerkpartner die ook zitting had in het beleidsteam. De directeur van het bedrijf wist als de beste waarover het ging. Hij kende de situatie, ook de risico's. Hij was als vertegenwoordiger van het bedrijf dan ook een belangrijke partner in het bestrijden van het incident. Tegelijkertijd was het bedrijf verdachte en wellicht veroorzaker. Op woensdag zat deze directeur, dhr. Boersma, in NOVA, naar het bleek om uit te leggen hoe dit had kunnen gebeuren.

Althans, daar spitsten de vragen zich op toe. Essent is achteraf door Justitie beschuldigd van dood door schuld en het veroorzaken van zwaar lichamelijk letsel. De bestuurlijke rol en de strafrechtelijke rol van het OM hoeven elkaar dus niet te bijten. Wanneer de lokale overheid moet worden vervolgd, zal het onderzoek worden geleid vanuit een ander parket. Om partijdigheid in behandeling en prioritering te voorkomen.

Waar strafrechtelijk en bestuurlijke component elkaar toch raken: sectie op de lichamen
Het OM doet vanuit het strafrechtelijk onderzoek sectie op de lichamen van de slachtoffers. Een sectie is nodig om de doodsoorzaak van de slachtoffers vast te stellen. Het OM mag niets uitsluiten met betrekking tot de toedracht van het ongeval en de gevolgen daarvan. Nadat de sectie is afgerond worden de lichamen weer vrijgegeven. De familie van één van de slachtoffers had echter aan de burgemeester aangegeven dat zij bezwaar hadden tegen het verrichten van sectie. De burgemeester heeft dit besproken met de hoofdofficier van justitie die aanwezig was in het beleidsteam. Deze heeft na overleg met de zaakofficier aangegeven de sectie toch te laten plaatsvinden. Niemand heeft dit vervolgens teruggecommuniceerd aan de familie. Communicatie tussen de burgemeester en de hoofdofficier van justitie is dus niet alleen van belang voor wat betreft het afstemmen van maatregelen, maar ook ten aanzien van de zorg en communicatie aan burgers van belang.

Het handelen van het OM bleek in deze casus van invloed op de zorg die aan verwanten kon worden geboden. Hierdoor kwamen OM en Burgemeester tegenover elkaar te staan. Het OM had meer rekening kunnen houden met de wensen van de nabestaanden van de Turkse Slachtoffers. Op zijn minst in de uitleg aan de familie. Het OM had kunnen aansluiten bij de communicatie de politie en gemeente reeds hadden met de nabestaanden, en het goed kunnen uitleggen. Dit werd pas in een laat stadium onderkend. Over de communicatie met de slachtoffers zijn geen duidelijke afspraken gemaakt, waardoor het een nare nasleep kreeg. Een algemene les die we hieruit kunnen trekken is dat de belangen van OM en de gemeente het beste expliciet naast elkaar gelegd kunnen worden. Dan kan op basis daarvan worden besloten wie de communicatie op welke manier op zich zal nemen. “Voor de buitenwereld zijn wij allemaal vertegenwoordigers van dezelfde overheid” aldus Nicole Zandee, hoofdofficier van justitie tijdens het incident in de Amercentrale.¹⁴ Het OM heeft dit erkend en achteraf geprobeerd recht te zetten door uitvoerig in gesprek te gaan met de betrokken families.

Ten aanzien van de communicatie wordt steeds duidelijker beseft hoe belangrijk het is dat het OM en de gemeente goed afstemmen wie waarover gaat en wie dus ook waarover communiceert en de woordvoering doet. In reactie op de onrust in

¹⁴ Johannink en Jong 2008, p. 28.

de gemeente Weesp, nam de burgemeester de communicatie volledig op zich, terwijl hij zich hierin beter had kunnen laten ondersteunen door het OM.¹⁵ Ook naar aanleiding van de drie recente crises (crash van Turkish Airlines in de Haarlemmermeer (2009), Koninginnedag in Apeldoorn (2009) en de gijzeling in Almelo (2008)) is dit één van de terugkerende adviezen die de beleidsmedewerkers crisisbeheersing van het OM zelf uit eigen ervaring benoemen.¹⁶

12.3.5 VERANTWOORDING: OORZAAK, RECHTSZAKEN EN VEROORDELINGEN

De nasleep van de ramp heeft een tijd geduurd. Niet alleen familielevens waren weggefallen, maar vaak ook gezinsinkomens. Het onderzoek naar de oorzaak was in deze casus een complexe zaak. Om alle opsporingsinstanties hun werk goed te laten doen, werd een convenant gesloten tussen de Arbeidsinspectie, de politie en het OM. Het OM ging weken aan de slag in de ketel. Het feitenonderzoek heeft lang geduurd. Steigerpijp voor steigerpijp werd gefotografeerd en voorzien van een kenmerk. Het was mikado in het groot. Alle scenario's over de oorzaak van het ongeval werden onderzocht. Fouten in de steiger konden namelijk in de tekening zitten, of in de uitvoering. Uiteindelijk is de steiger in een animatie driedimensionaal nagebouwd. Deze driedimensionale film is gebruikt in de requisitoir op de zitting.

Het in beslag nemen van de ketel had grote gevolgen voor het energiebedrijf. Essent wilde lopende het onderzoek de buitenkant alvast repareren (de gaten die in de wand waren gemaakt), maar dat mocht niet van het OM. Pas op 2 februari 2004 werd het beslag op de ketel opgeheven, waarna het energiebedrijf kon beginnen met het herstellen van de schade en het operationeel krijgen van de ketel. Elke dag dat het OM langer bezig was, kostte het energiebedrijf kapitalen.

“Het ongeval in de Amercentrale in Geertruidenberg heeft alleen kunnen gebeuren doordat fout op fout is gestapeld” aldus de officier van justitie bij aanvang van zijn requisitoir in deze zaak. ‘Onkunde, haast en winstbejag’¹⁷ zijn uiteindelijk aangemerkt als oorzaak voor het instorten van de steiger in de Amercentrale op 28 september 2003. In de rechtszaal is een maquette van de steiger neergezet van ruim vier meter hoog. Het OM heeft deze laten maken om aan te tonen hoe “fout de steiger was ontworpen”. Met het onderstel erbij was de steiger een toren van 77 meter hoog. Naast een fout ontwerp zijn er fouten gemaakt bij de bouw en was er sprake van haperend toezicht en handhaving. De tijdsdruk was bovendien groot, er moest in korte tijd veel gebeuren aan het onderhoud van de ketel. Een dag stilstand zou 1 miljoen euro kosten.

¹⁵ COT 2009a.

¹⁶ Openbaar Ministerie 2010.

¹⁷ Uitzending van Nova, 6 juni 2005, <http://www.novatv.nl/page/detail/uitzendingen/3487/Steiger+in+Amercentrale+was+onveilig+gebouwd>.

De primaire oorzaak van het instorten van de steiger ligt in het ontwerp van de steiger. Er ontbraken schoren op essentiële plekken in de steiger.¹⁸ Een volledige tekening en een berekening van de steiger ontbraken. De steiger bezweek bijna onder het eigen gewicht.

Een tweede oorzaak ligt in de bouw van de steiger. Tijdens de bouw stond de steiger al scheef en was er sprake van ernstige doorbuigingen. Deze signalen zijn genegeerd. Ernstige doorbuigingen en scheef staan van de steiger zijn wel geconstateerd en hebben geleid tot plaatselijke aanpassingen, maar waren geen aanleiding tot het uitvoeren van herberekeningen of van controleberekeningen van het ontwerp. Ook zijn er tijdens de bouw nog gebreken ontstaan en is er afgeweken van de tekening zonder herberekening. De kwaliteitssystemen en de werkinstructies werden niet goed nageleefd, plannen werden niet of onvoldoende serieus gecontroleerd.

De steiger was dus slecht ontworpen en gebouwd. Zo werden de werkinstructies en kwaliteitssystemen niet goed nageleefd, werden de plannen niet of onvoldoende gecontroleerd en werden signalen van verkeerd opbouwen en beginnend bezwijken genegeerd. Zo concludeert de Arbeidsinspectie in haar rapport.¹⁹ De verschillende steigerbouwers beschikten alleen over een doorsnedetekening, maar hadden geen bouwtekeningen, stelt de inspectie vast. De instructies voor de bouw waren daarom onvoldoende. Bovendien is het ontwerp door een voor deze steiger incompetente constructeur bij de steigerbouwer gemaakt. Tijdens de bouw stond de steiger al scheef. De steigerbouwer heeft naar aanleiding van ernstige doorbuigingen wel aanpassingen gemaakt, maar het ontwerp niet voldoende opnieuw tegen het licht gehouden. Het gebruikte materiaal voor de steiger heeft geen rol gespeeld bij het instorten. Ook heeft de Arbeidsinspectie geen aanwijzingen gevonden dat onjuist gebruik van de steiger, zoals onvoldoende schoonhouden, heeft geleid tot het bezwijken ervan.

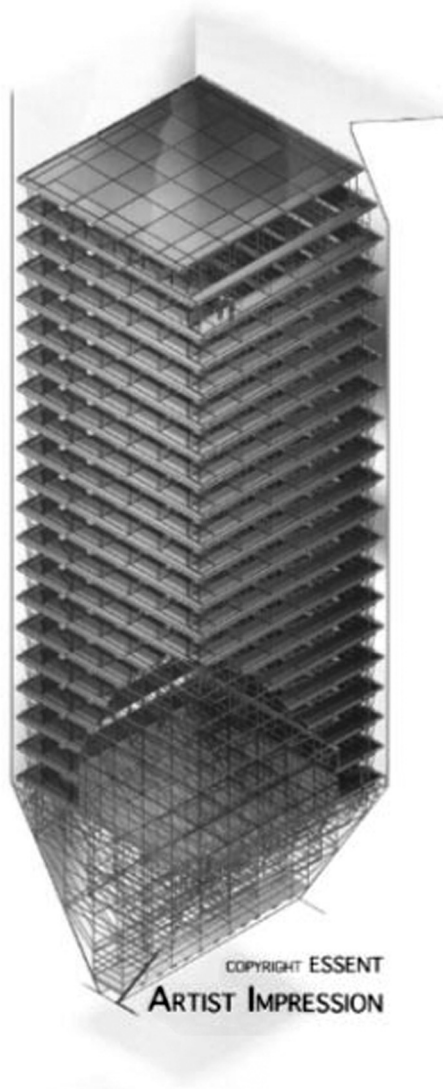
Overall ontbrak het aan toezicht, controle en borgende taken van het management. Het ontwerp van de steigerbouwer is binnen zijn eigen organisatie niet gecontroleerd. De ontwerpgegevens zijn vervolgens door betrokken partijen niet gecontroleerd. Het toezicht was slecht georganiseerd. Er waren onvoldoende instructies (geen bouwtekeningen). Tijdens de bouw waren van zowel opdrachtgever als aannemers toezichthouders aanwezig die inspecties uitvoerden. Onduidelijk was de rol en taakverdeling van deze verschillende toezichthouders specifiek met betrekking tot de constructie van de steiger. Coördinatie en toezicht haperden.

De opeenstapeling van fout op fout en het negeren van zogenaamde ‘early warnings’ (tijdens het opbouwen voelde men de steiger al trillen en bewegen)

¹⁸ Brief van de Minister van SZW, 7 juni 2007.

¹⁹ Arbeidsinspectie 2007.

zijn klassieke predeterminanten van crises.²⁰ Ook in deze casus zien we ze terug. Bijzonder is wel dat bedrijven en een persoon zijn veroordeeld voor de fouten die zij hebben gemaakt en voor het negeren van signalen dat het fout zou kunnen gaan.



²⁰ Turner en Pidgeon 1997.

13 Schipholbrand 2005

E.R. Muller

13.1 Inleiding

“De generale conclusie is dat veiligheid en in het bijzonder brandveiligheid bij de betrokken overheidsinstanties te weinig aandacht heeft gehad. Zij hebben op diverse punten verzuimd inhoud te geven aan de geldende wet- en regelgeving met betrekking tot brandveiligheid alsmede aan de informele regelgeving (waaronder het ‘Brandbeveiligingsconcept Cellen en Celgebouwen’). Dit is een teleurstellende conclusie aangezien het waarborgen van de veiligheid van burgers een onomstreden kerntaak is van de overheid. Ook de instanties die toezicht moeten houden op de toepassing van deze wet- en regelgeving (de gemeente en rijksinspecties in de eerste en tweede lijn) hebben onvoldoende als een correctiemechanisme gefunctioneerd. De Raad acht – alles overziende – de veronderstelling gerechtvaardigd dat er minder of geen slachtoffers te betreuren waren geweest als de brandveiligheid de aandacht van de betrokken instanties zou hebben gekregen. Meer precies:

- De bedrijfshulpverleningsorganisatie van de DJI had beter doordacht, voorbereid en getraind moeten zijn, inclusief de samenwerking en afstemming met de brandweer.
- De vleugels J en K van het cellencomplex hadden door de RGD gebouwd dienen te worden volgens het Bouwbesluit.
- De gemeente Haarlemmermeer had haar verantwoordelijkheid als vergunningverlener, toezichthouder en handhaver meer inhoud moeten geven.

Het onderzoek toont naar de mening van de Raad aan dat de betrokken instanties onvoldoende kritisch zijn geweest ten aanzien van hun eigen verantwoordelijkheden. Tevens zijn deze verantwoordelijkheden onvoldoende gecommuniceerd en afgestemd ten opzichte van de verantwoordelijkheden van overige betrokkenen. In dit kader heeft de Raad eveneens geconstateerd dat betrokkenen van mening zijn dat zij kunnen vertrouwen en leunen op de deskundigheid van de andere betrokkenen, die helaas hetzelfde doen. Het gevolg hiervan is dat betrokkenen hun eigen verantwoordelijkheid niet nemen of die minimaliseren, waardoor ten aanzien van brandveiligheid risico's onvoldoende worden onderkend en gekozen alternatieve oplossingen onvoldoende kritisch worden beoordeeld.”¹

¹ OVV 2006, p. 11-12.

Met deze harde conclusies eindigt de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn evaluatierapport over de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost in de nacht van 26 op 27 oktober 2005. Bij deze brand kwamen elf mensen om het leven die niet meer bevrijd konden worden uit hun cellen. Zij blijken achteraf gestikt door de rookontwikkeling. Tevens raakten vijftien mensen gewond bij deze brand.

De effecten van deze ramp op de slachtoffers en hun relaties duren tot de dag van vandaag.² Naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad treden de ministers van Justitie en van Volksgezondheid af evenals de burgemeester van Haarlemmermeer. De brand heeft geleid tot intensieve veranderingen ten aanzien van de brandveiligheid binnen het gevangeniswezen. De juridische nasleep duurt tot in 2010 waarbij nog steeds juridische procedures worden gevoerd omtrent de oorzaak van deze ramp. De Schipholbrand is een van de kenmerkende rampen in de Nederlandse geschiedenis.

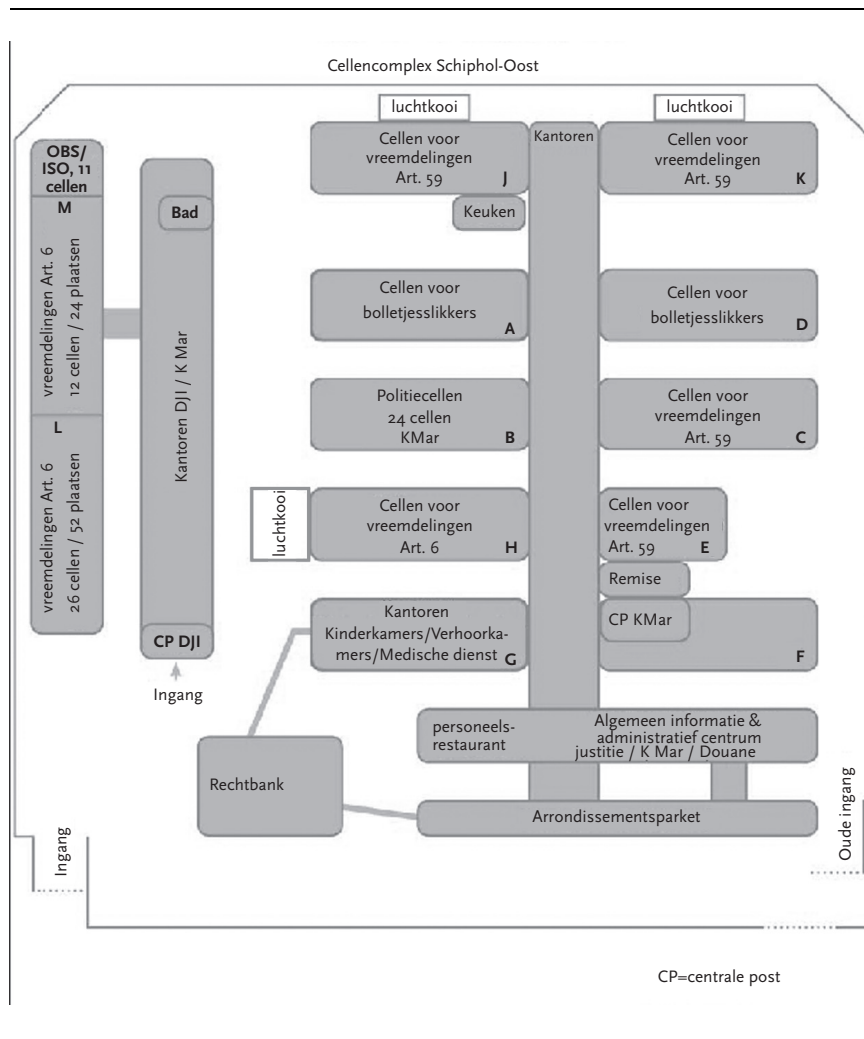
13.2 Beschrijving

13.2.1 VOORGESCHIEDENIS

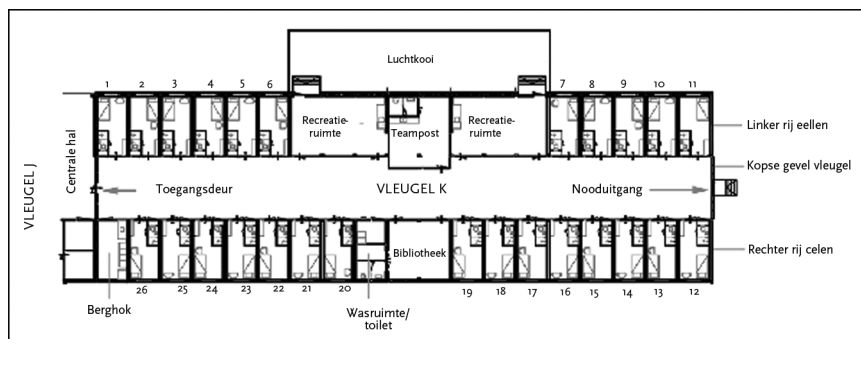
Bouw

Het cellencomplex op Schiphol-Oost is gebouwd naar aanleiding van de toegenomen stroom van bolletjeslikkers die op Schiphol aankwamen. Deze illegale instroom van drugs was voor de Tweede Kamer aanleiding de minister van Justitie te bewegen snel voorzieningen te treffen zodat deze drugscriminelen snel konden worden gearresteerd, vervolgd en berecht. Dit leidde tot de bouw van de speciale vleugels A tot en met H van het cellencomplex op Schiphol-Oost. Toen in de jaren daarna ook de uitzendcentra voor vreemdelingen te weinig cellen bleken te hebben werd het cellencomplex nog verder uitgebreid met de vleugels J en K. Het gehele cellencomplex bestond uit omgebouwde zeecontainers die als cellen geschikt werden gemaakt. In de cellen konden steeds twee mensen worden gedetineerd, op dat moment een unieke wijze van detentie. De cellen waar de brand heeft gewoed waren cellen waar uitgeprocedeerde vreemdelingen waren opgenomen die wachten totdat zij het land zouden worden uitgezet.

² Zie meer uitgebreid De Haan en Zuidervaat 2010.



De brand deed zich voor in vleugel K waarvan de Onderzoeksraad voor Veiligheid de volgende tekening heeft opgenomen in haar rapport.



In deze vleugel was alleen een zogenaamde droge sprinklerinstallatie aanwezig die in geval van brand door de brandweer kan worden aangesloten. Het cellencomplex was voorzien van een brandmeldingsinstallatie. Vanuit elke cel werd een eventuele brand gemeld. Deze melding werd echter niet direct doorgegeven aan de brandweer. Vanwege het frequent roken in de cellen was er voor gekozen dat een drie minuten vertraging was opgenomen zodat bewaarders eerst konden gaan kijken of er daadwerkelijk sprake was van een brand voordat de brandweer zou uitrukken. De brandweer was niet op de hoogte van deze vertraging.

Oordeel over bouw en gebruik

De door de gemeente ingestelde onderzoekscommissie die een quick scan verrichtte naar de verantwoordelijkheden van de gemeente kwam tot de volgende conclusie. 'De commissie concludeert dat de gemeente Haarlemmermeer in alle redelijkheid de verantwoordelijkheid heeft genomen die van een gemeente verwacht mag worden in het traject van vergunningverlening voor het cellencomplex Schiphol Oost. De gemeente heeft daarnaast een actief toezicht- en handhavingsbeleid gevoerd. De repressieve inzet van de brandweer is naar oordeel van de commissie de juiste geweest. Desondanks heeft dit er niet toe kunnen leiden dat een dergelijke dramatische brand is voorkomen.'³

De Onderzoeksraad voor Veiligheid komt met de navolgende, veel hardere, conclusies omtrent de bouw en het gebruik van de beide vleugels. "De hoofd-directie van de DJI draagt de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van celbewoners en personeel. In de dagelijkse praktijk is de locatiedirecteur van het cellencomplex, conform de wet, de verantwoordelijke voor veiligheid waaronder brandveiligheid, maar heeft deze taak onvoldoende ingevuld. Hij heeft

3 Hendrikx en Berghuijs 2005, p. 46.

vooraf te weinig aandacht geschonken aan de risico's die verbonden zijn aan het gebruik van het gebouw als cellencomplex. Ook was de organisatie niet ingericht op een calamiteit van deze omvang. Om de genoemde verantwoordelijkheid in te vullen, moet de hoofddirectie DJI een passend kader scheppen en mogelijkheden creëren. De hoofddirectie van de DJI heeft dit onvoldoende concreet gedaan en heeft in het Programma van Eisen voor de bouw onvoldoende rekening gehouden met de risico's ten aanzien van brandveiligheid." (...)

"De RGD heeft, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor een brandveilig gebouw, zijn taak onvoldoende invulling gegeven, aangezien vleugel K niet aan het Bouwbesluit voldeed. Voorafgaand aan de bouw is onvoldoende aantoonbaar rekening gehouden met de risico's ten aanzien van brandveiligheid en zijn deze niet aan de DJI kenbaar gemaakt bij oplevering van het gebouw." (...)

"De gemeente Haarlemmermeer heeft, vanuit haar verantwoordelijkheid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, haar taak onvoldoende ingevuld. Zij had de vergunningen niet mogen afgeven (de vergunningen zijn verleend op basis van beperkte informatie en een bouwplan dat strijdig was met de bouwwetgeving) en het toezicht had te weinig diepgang."⁴

Alle betrokken organisaties, DJI, RGD en de gemeenten Haarlemmermeer, kennen een zekere mate van verantwoordelijkheid voor de problemen zich bij de vergunningverlening en toezicht hebben voorgedaan. De politieke druk om snel tot de bouw van een dergelijk cellencomplex te komen heeft bijgedragen aan het niet optimaal functioneren van de betrokken actoren in het voorbereidingsproces.

Vorbereitung brandbestrijding

De Onderzoeksraad voor Veiligheid komt ook met stevige kritiek over de wijze van voorbereiding op brand binnen DJI in het algemeen en op het Schipholcomplex in het bijzonder. "De organisatie van het cellencomplex Schiphol-Oost was onvoldoende voorbereid en ingericht op het optreden bij brand, waardoor de dienstdoende personeelsleden voor een vrijwel onmogelijke taak stonden. De locatiedirecteur heeft vooraf geen risico-inventarisatie gemaakt en onvoldoende doordacht hoe het personeel zou moeten optreden bij brand. De hoofddirectie van de DJI heeft hiervoor geen kader aangereikt en/of condities gecreëerd. Tevens heeft toezicht beperkt plaatsgevonden."⁵ Risico-inschatting was op dat moment nog niet volledig geïntegreerd binnen DJI. Naar aanleiding van deze ramp is binnen DJO een uitgebreid programma brandveiligheid gestart waarin zowel bouwtechnische als organisatorische verbeteringen zijn aangebracht.

⁴ OVV 2006, p. 176-178.

⁵ OVV 2006, p. 174.

13.2.2 BRAND

Brandbestrijding

De brand is begonnen in cel 11. Er blijft discussie bestaan over de precieze oorzaak van de brand. Naar alle waarschijnlijkheid is de brand ontstaan doordat de celbewoner van cel 11 ofwel bewust ofwel onbewust een sigaret heeft laten branden waardoor de gehele cel in brand kwam te staan.⁶ Om 23.55 uur deed de brandmeldingsinstallatie melding van een brand. De celbewoner van cel 11 drukte iets later op het knopje van de intercom waarna er rook door de kier van de deur van cel 11 te zien was.⁷

De gewaarschuwde bewaarders spoeden zich naar cel 11. Met enige moeite wordt de deur van cel 11 door twee bewaarders geopend. De bewoner van cel 11 wordt met ernstige brandwonden uit de cel gehaald. De deur van cel 11 blijft open staan. Rook en vuur kan zich op die manier door de gehele vleugel verspreiden. De bewaarders gaan vanaf het begin van vleugel K de cellen ontruimen. Het lukt de bewaarders om 21 van de 26 cellen te openen waardoor 32 celbewoners bevrijd konden worden. De cellen het dichtst bij cel 11 waren voor de bewaarders niet meer te bereiken. De doden bevinden zich dan ook voor het grootste deel in deze cellen. De celbewoners zijn overleden in de periode tussen et begin van de brand en 00:30 uur.

Om 00.08:54 uur was de brandweer van post Sloten aanwezig bij het cellencomplex. In eerste instantie bevond de brandweer zich bij een oude ingang die niet meer open kon. Vervolgens werden ze naar de goede ingang verwezen. Deze ingang werkt met behulp van een sluis waardoor er maar een auto tegelijk door heen kon. Hierdoor werden kostbare minuten verloren waardoor de brandweer later aanwezig was dan had gekund. Uiteindelijk reed de brandweer om 0015 uur het terrein van het cellencomplex op. Er was voor de brandweer oorspronkelijk ook geen medewerker van DJI beschikbaar die hen kon begeleiden op het terrein. “De brandweer arriveerde relatief laat bij de brand. De oorzaken hiervoor liggen zowel bij de brandweer als bij de directie van het cellencomplex. De automatische brandmeldingsinstallatie meldde de brand niet direct bij de brandweer, het cellencomplex was niet voorbereid op de aankomst van de brandweer en de brandweer was onvoldoende voorbereid op de situatie op het cellencomplex. Er had onvoldoende afstemming plaatsgevonden tussen de brandweer en het cellencomplex waardoor niet is onderkend dat uitgaande van het Brandbeveiligingsconcept Cellen en

⁶ Radioprogramma heeft in 2008 uitzendingen gewijd aan de mogelijkheid van een eventuele tweede brandhaard waarop de Onderzoeksraad weer heeft gereageerd en deze bewering ontkent; Onderzoeksraad voor Veiligheid, Het ontstaan van de brand in het cellencomplex Schiphol-Oost op 26 oktober 2005; Reacties op de gestelde vragen in de media.

⁷ OVV 2006, p. 25.

Celgebouwen, de brandweer pas na 15 minuten na de melding ter plaatse gereed is voor de inzet en de bedrijfshulpverlening tot dat moment op zichzelf is aangewezen. Gelet op het late tijdstip van de feitelijke inzet van de brandweer en het stadium waarin de brand zich op dat moment bevond, was de kans klein dat de elf slachtoffers nog te redden waren.”⁸

Beleidscentrum

Bij de gemeente Haarlemmermeer werd in de nacht van 25 op 26 oktober een beleidscentrum ingericht onder leiding van de locoburgemeester. Vanaf ongeveer 01.00 uur komt het beleidsteam bijeen in het Triport 2 gebouw op Schiphol. De burgemeester bevond zich op dat moment op een handelsmissie in het Verre Oosten. Hij nam later de leiding van het beleidscentrum op zich. Ondanks de naam van deze ramp was er geen enkele betrokkenheid van Schiphol zelf. De besluitvorming over deze ramp en de gehele nazorg vond dan ook plaats vanuit het beleidscentrum bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeente Haarlemmermeer en de regio Kennemerland. Hoewel het beleidsteam in eerste instantie het gehele cellencomplex wilde laten ontruimen; is later besloten dat maar gedeeltelijk te doen om het risico van ontsnappingen van gedetineerden tot een minimum te beperken.

In het beleidscentrum is veel aandacht besteed aan de communicatie richting de media. De nazorg bleek al snel een primaire verantwoordelijkheid voor het ministerie van Justitie te zijn. Het beleidsteam heeft zich in de periode daarna nog druk bezig gehouden met de verschillende onderzoeken die na deze ramp hebben plaatsgevonden. Tevens heeft het beleidscentrum dat zich later heeft verplaatst naar het gemeentehuis van Haarlemmermeer zich intensief bezig gehouden met de herdenking van de slachtoffers op 8 november 2005.

13.2.3 NAFASE

Onderzoeken

De nafase van de Schipholbrand werd gedomineerd door verschillende onderzoeken. Het Openbaar Ministerie is direct begonnen met een strafrechtelijk onderzoek naar de oorzaak van de brand. Tot dit moment (eind 2010) vindt de strafrechtelijke procedure nog plaats nu de Hoge Raad zich moet uitspreken over de schuld van de celbewoner van cel 11.⁹ Tevens heeft het OM zich intensief gebogen over de vraag of de twee bewaarders die de celdeur van cel 11 hadden laten openstaan en de locatiedirecteur zouden moeten worden vervolgd. Uiteindelijk is besloten dit niet te doen aangezien er geen directe strafrechtelijke aansprakelijkheid kan worden bewezen.

⁸ OVV 2006, p. 174.

⁹ Zie conclusie AD Machielse, LJN: BO2966, Hoge Raad, CPG 09/03607.

Het gemeentebestuur van Haarlemmermeer heeft direct na de ramp een feitenrelaas gemaakt. “Op basis van de kopieën hebben we een feitenrelaas opgesteld, waarin minutieus werd beschreven wat de gemeente op welk moment had gedaan rond de vergunningverlening van het complex. Er werd in verschillende teams gewerkt, die allemaal een deelaspect van het feitenrelaas voor hun rekening namen. Er is die dag heel hard gewerkt. Aan het eind van de dag hadden wij een relaas dat wij aan de buitenwereld konden presenteren. Het was enkel een overzicht van de feiten, zonder daar vanuit de gemeente Haarlemmermeer een waardeoordeel aan te hangen. Wij zeiden niet of het goed of slechts was wat wij hadden gedaan. Terugblikkend was dat de kracht van het document: heel staccato werd weergegeven wat de stappen waren die de gemeente had gezet, zonder daar zelf over te oordelen.”¹⁰ Het gemeentebestuur van Haarlemmermeer heeft vervolgens een onafhankelijke commissie ingesteld om een zogenaamde evaluerende quick scan te maken van de gemeentelijke verantwoordelijkheden bestaande uit Hendrikx en Berghuijs. Deze quick scan die al in december 2005 klaar is leidt tot veel aanbevelingen over vergunnings- en handhavingproces die door de gemeente worden ingevoerd. “Wij wilden een kort onderzoek, waar wij als gemeente verder mee konden. Wij vonden het nodig om een eigen onderzoek op te zetten waaruit wij expliciete punten konden destilleren die relevant waren voor de eigen organisatie. Daarbij konden vragen aan de orde komen over de manier waarop vergunningverlening en handhaving intern bij ons was geborgd.”¹¹

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft tevens een uitgebreid onderzoek uitgevoerd dat in september 2006 leidt tot een openbaar rapport nadat zij eerder een kort tussenbericht hadden uitgebracht over de vermoedelijke oorzaak van de brand. In het rapport van de Onderzoeksraad gaat zij ook in op de verschillende beelden en perspectieven van de verschillende onderzoekers bij deze ramp. De VROM Inspectie, de Arbeidsinspectie en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid hebben een onderzoek gedaan naar de brandveiligheid van cellencomplexen. De Inspectie voor de Sanctietoepassing heeft vele inspectieonderzoeken gedaan naar de wijze waarop brandveiligheid in andere onderdelen van DJI is georganiseerd. Het rapport van de Onderzoeksraad leidde nagenoeg direct tot het aftreden van de minister van Justitie en van Volksgezondheid en van de burgemeester van Haarlemmermeer.

In 2005 was er nog weinig ervaring met de samenwerking tussen de OVV en het OM. Op en rond het celcomplex ontstond feitelijk concurrentie tussen beide onderzoeksinstanties zoals het volgende citaat ook weergeeft. “De medewerkers van de Onderzoeksraad hebben die donderdagmorgen direct grote belangstelling voor de gegevens van de meldcentrale en de beelden van de bewakingscamera’s.

¹⁰ Burgemeester Hertog, in: Jong en Johannink 2007, p. 66.

¹¹ Burgemeester Hertog, in: Jong en Johannink 2007, p. 67.

Al snel ontstaat er discussie wie ze mag meenemen. Terugkijkend zeggen de officieren van justitie: 'Zij mogen zaken in beslag nemen, dat zou het voor ons lastig maken. Zij wilden beelden van de bewakingscamera's hebben, wij wilden die ook.' Justitie is het meest voortvarend. Het OM laat de videobanden in beslag nemen en overhandigt die aan medewerkers van het Nederlands Forensisch Instituut. Daar zullen ze worden onderzocht. De harde schijf van de camerabeelden van vleugel K wordt, zo meldt het NFI in een proces-verbaal later, 'ter plekke in aanwezigheid van een medewerker van de OVV uitgebouwd'. Daarna moeten ze worden uitgelezen door het NFI in Rijswijk. Kennelijk gevoed door wantrouwen stapte een medewerker van Van Vollenhoven in zijn auto en rijdt achter de NFI-auto aan, naar Rijswijk. En zo spoeden twee auto's zich over de A4, waarbij de chauffeur in de achterste auto de voorste geen seconde uit het oog verliest.¹²

Nazorg

Er is veel kritiek op de nazorg voor de celbewoners na de brand. De Onderzoeksraad concludeert dat deze nazorg onder de maat is geweest. In het boek van De Haan en Zuidervaart worden allerlei voorbeelden gegeven van problemen die zich hebben voorgedaan bij de nazorg aan de celbewoners. Steeds moest de nazorg aan de celbewoners concurreren met allerlei veiligheids-eisen en het risico van ontsnapping. De celbewoners zijn onvoldoende geïnformeerd geweest. Tevens zijn ze niet goed geregistreerd zodat al snel onduidelijk was wie waar was en waar welke bezittingen heen moesten. Overdracht van medische dossiers heeft niet goed plaatsgevonden. Medische en psychosociale zorgen is niet in alle gevallen op tijd en volgens de normen gegeven. De afwikkeling van de schadevergoeding en ook de al dan niet uitzettingen hebben lang op zich laten wachten. De Onderzoeksraad concludeert dat dit mede wordt veroorzaakt door onvoldoende voorbereiding op deze vorm van nazorg en de diffuse verantwoordelijkheden voor de nazorg.

Koninklijk Besluit schorsing

In de nafase van deze ramp deed zich nog een staatsrechtelijk unicum voor. De gemeente Haarlemmermeer is na de Schipholbrand intensief gaan controleren of het cellencomplex voldeed aan de gebruiksvergunning en weer kon worden heropend. Op 6 december 2005 besluit het gemeentebestuur de gebruiksvergunningen voor onderdelen van het cellencomplex in te trekken. Deze besluiten van de gemeente werden door de minister van Justitie bij Koninklijk Besluit de volgende dag geschorst. Hoewel de minister een dergelijke bevoegdheid heeft wordt deze zelden toegepast. Een kort geding tussen de gemeente en de minister geeft de minister gelijk. Vervolgens hebben verschillende partijen met elkaar overleg over de wijze waarop de brandveiligheid in het cellencomplex moest worden vormgegeven. Verschillende overheden die vanuit verschillende belangen

¹² De Haan en Zuidervaart 2010, p. 63-64.

juridisch zo sterk tegenover elkaar komen te staan na een zo omvangrijke ramp toont de intensiteit van de bestuurlijke en organisatorische emoties.

13.3 Aandachtspunten

De Schipholbrand in 2005 leidt tot een aantal aandachtspunten die ook voor andere crises en rampen van belang zijn.

13.3.1 PREVENTIE

Cruciaal tijdens deze ramp is de nadruk die in de nafase is komen te liggen op de noodzaak van preventie. De wijze waarop de bouwvergunning en de gebruiksvergunning is afgegeven werd intensief onderzocht. De inhoud van deze vergunningen werden langs nauwkeurige maatlaten gelegd. Bij het verlenen en de inhoud van de vergunningen bleek niet altijd precies alle regels te zijn gevolgd. Druk vanuit Den Haag, wens om zaken en gebouwen te realiseren, langs elkaar heen werkende organisaties en andere redenen maakten de vergunningen niet optimaal. Het is trouwens de vraag of veel bouw- en gebruiksvergunningen in Nederland precies volgens alle regels zijn aangevraagd en verleend. Desalniettemin wordt na een ramp zoals de Schipholbrand heel nauwkeurig bekeken of en op welke wijze de vergunning is vormgegeven.

Datzelfde kan gesteld worden voor wat betreft de handhaving van de vergunning. Handhaving van vergunning is steeds meer een onderdeel van het onderzoek na rampen. De intensiteit van de handhaving is een indicator hoeveel aandacht de desbetreffende overheidsorganisatie heeft besteed aan veiligheid. De intensiteit varieert vaak, de verslaglegging is niet volledig, bij de handhaving moesten prioriteiten worden gesteld. En handhaving is veelal ook een onderhandelingsproces tussen handhaver en gehandhaafde. Beiden willen uiteindelijk dat een bevredigend resultaat wordt gerealiseerd. Daartoe worden afspraken gemaakt om tot veranderingen en verbeteringen te komen binnen een bepaalde periode. Na een ramp zoals de Schipholbrand wordt alles echter beoordeeld aan de hand van de uiteindelijke eisen en regels.

13.3.2 BESTUURLIJKE CONFLICTEN

Opvallend in deze crises zijn verschillende bestuurlijke conflicten. Het conflict tussen het ministerie van Justitie en de gemeente Haarlemmermeer is daarbij het meest opvallende. Het gaat daarbij niet alleen om de totstandkoming van het cellencomplex maar ook om het Koninklijk Besluit van de minister van Justitie om besluiten van de gemeente Haarlemmermeer te schorsen. Voor, tijdens en na de ramp deden zich bestuurlijke conflicten voor tussen deze beide

overheidsorganisaties. Een citaat van de burgemeester van Haarlemmermeer over de herdenking na de Schipholbrand toont ook de spanningen. “Met de locoburgemeester reist Hertog af naar het ministerie van Justitie, om daar de herdenkingsplechtigheid door te spreken. ‘Bij Justitie voelde men daar in eerste instantie niets voor. Voor zover men al een plechtigheid wilde, moest het in een kerk in Hoofddorp gebeuren, kilometers van de plek van de ramp. Terwijl wij veel meer op de lijn zaten om een herdenking zo dicht mogelijk bij de rampplek te houden en deze ook live via televisie uit te zenden, zodat alle nabestaanden en vrienden van de omgekomenen dat is asielzoekerscentra in het land zouden kunnen volgen.’ Uiteindelijk, na veel praten, gaat Justitie overstag en organiseren Justitie en gemeente samen een herdenking waarbij met name Justitie zich over de inhoud van de bijeenkomst ontfermt.”¹³

Eerder in dit hoofdstuk heb ik al voorbeelden gegeven van de bestuurlijke conflicten die zich voordeden tussen de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het Openbaar Ministerie. Hierbij gold dat vanwege het recente bestaan van de Onderzoeksraad onvoldoende kennis en ervaring aanwezig was om de samenwerking soepel te laten lopen. Desalniettemin speelden ook hier macht en invloed een belangrijke rol bij het bestuurlijke conflict.

De verschillende bestuurlijke conflicten maken het crisismanagement voor, tijdens en na een ramp als deze moeizaam. Het gaat daarbij niet alleen om de inhoud van de besluiten maar ook om de bevoegdheden, macht en invloed van alle betrokken partijen. De Schipholbrand was geen ramp waarbij alle betrokken organisaties de handen ineen sloegen om de ramp effectief en goed op te lossen en af te handelen. Het conflictueuze karakter van de samenwerking tussen de verschillende overheidsorganisaties geeft de burger een verwrongen beeld van het functioneren van de overheid in kritieke situaties.

13.3.3 LEREN

De Schipholbrand heeft geleid tot intensieve veranderingen in de detentiesector. Het rapport van de Onderzoeksraad leidde tot een uitgebreide kabinetsreactie waar in een veelheid van maatregelen werd aangekondigd.¹⁴ In regelmatige voortgangsrapportages werd vervolgens verslag gedaan van de wijze waarop de uitvoering van deze maatregelen gerealiseerd werd. Naar aanleiding van de Schipholbrand is binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen een uitgebreid programma Veiligheid vormgegeven die de brandveiligheid in alle inrichtingen moest verbeteren.

¹³ Jong en Johannink, p. 68.

¹⁴ Kamerstukken II, 2006/2007, 24587, nr. 199.

“Het is noodzakelijk dat voor de leidinggevend en medewerkers van de DJI-organisatie helder en duidelijk is wat van hen wordt verwacht op het gebied van brandveiligheid. De Onderzoeksraad wijst er terecht op dat zulks wenselijk is voor een organisatie met 103 inrichtingen en 18 000 medewerkers die daarbinnen flexibel ingezet moeten kunnen worden. De Taskforce heeft de opdracht gekregen om in ieder geval ten aanzien van onderstaande onderwerpen DJI-brede regels en protocollen opstellen:

- BHV-plannen;
- Eenduidige documentatie en registratie van gebruiksvergunningen en RI&E's;
- periodieke rapportages van de inrichtingen aan het hoofdkantoor;
- frequentie van (ontruimings)oefeningen;
- personeelsinzet tijdens verschillende diensten;
- structuur en inhoud van calamiteitenplannen.

Uiterlijk 1 februari 2007 is dit gerealiseerd en is per inrichting een implementatieplan gereed. Naast deze lokaal in te voeren protocollen heeft de Taskforce de opdracht gekregen om voor de volgende onderwerpen DJI-breed beleid te ontwikkelen:

- een evacuatieplan voor justitiële inrichtingen;
- een beleidskader voor opvang en nazorg;
- een regeling voor het functioneren van een DJI-breed crisisteam in geval van calamiteiten.

Het evacuatieplan, het beleidskader en de regeling zijn op 1 mei 2007 beschikbaar.”¹⁵

Het ging daarbij niet alleen om infrastructurele verbeteringen maar ook om organisatorische en andere verbeteringen. Een intensief veranderingsproces heeft uiteindelijk geleid tot daadwerkelijke veranderingen in de organisatie en inhoud van veiligheid binnen DJI. Daarvoor was een intensief veranderingsproces noodzakelijk dat deels tegen de gevestigde belangen en machten in ging. Daarbij ging het niet alleen om veranderingen binnen DJI maar ook bij de Rijksgebouwendienst en verschillende gemeenten waar justitiële inrichtingen zijn gevestigd. De samenwerking tussen deze organisaties moest ook opnieuw worden vormgegeven.

“Brandveiligheid komt tot stand door aandacht voor brandveiligheid binnen de gehele keten van betrokken instanties. Het gaat om gemeenten, de bouwers van een voorziening, de gebruikers daarvan, de toezichthouders en de hulpverlening. Het is van belang dat elk van deze organisaties deze wederzijdse afhankelijkheden

¹⁵ Kamerstukken II 2006/2007, 24587, 199.

en verantwoordelijkheden kent. Verantwoordelijkheid houdt in dat men zich houdt aan de toepasselijke regelgeving en beleid voert om dit te borgen. Een organisatie moet erop kunnen vertrouwen dat elk van de andere organisaties in de keten de eigen verantwoordelijkheid waarmaakt. Dit houdt in dat niet elke organisatie in de keten verantwoordelijkheid draagt voor de gehele keten, maar primair voor de eigen schakel én voor de wijze waarop de 'overdracht' naar de opvolgende schakel in de keten is ingericht. Voor een verantwoorde overdracht is een systeem van 'verifieerbaar vertrouwen' nodig. In de keten van de bouw en het gebruik van justitiële inrichtingen zijn veel organisaties betrokken, zoals aannemers, architecten, gemeente, brandweer, DJI en Rgd. In de fase van de bouw is de Rgd de primair verantwoordelijke partij voor brandveiligheid. De Rgd dient zich ervan te vergewissen dat de afgesproken maatregelen tijdens de bouw op de juiste wijze worden aangebracht. De Rgd en de DJI dienen een verantwoorde overdracht te organiseren. De DJI is de primair verantwoordelijke organisatie ten aanzien van de brandveiligheid wanneer de justitiële inrichting in gebruik is. Het kabinet ziet na bestudering van het rapport van de Onderzoeksraad geen aanleiding de verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuursorganen te wijzigen. Het kabinet hecht wel aan verdere professionalisering van de vergunningverlening en het toezicht en aan het verduidelijken van de rolverdeling tussen de aanvrager en de verlener van een bouwvergunning.¹⁶

Binnen DJI werd een veiligheidsvisie vormgegeven die als leidraad dient voor de wijze waarop veiligheid vorm gaat krijgen. Cruciaal in deze veiligheidsvisie staat de primaire doelstelling: De DJI levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving door de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen en de door de aan onze zorg toevertrouwde personen de kans te bieden een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan op te bouwen. In de veiligheidsvisie worden veel onderwerpen nader vormgegeven zoals de doelstellingen, organisatie, cultuur en handelingen. De veiligheidsvisie zal de basis vormen voor meer concretere regelingen en richtlijnen voor veiligheid binnen DJI.

13.3.4 ZORG EN NAZORG

De slachtoffers van deze ramp waren bijzonder. Het waren geen vrije burgers maar vreemdelingen in detentie in afwachting van hun uitzetting. Al bij de brand bestond er gevaar voor ontsnapping. Veel maatregelen waren dan ook gericht op het voorkomen van die ontsnapping en pas in tweede instantie op het verlenen van hulp en zorg. De familie van de slachtoffers was veelal niet Nederlands en veelal ook ver weg. Bij de herdenking konden de andere celbewoners van vleugel K niet aanwezig zijn. De niet overleden slachtoffers van deze ramp werden al snel

¹⁶ Kamerstukken II, 2006-2007, 24587, 199.

verplaatst naar andere asielzoekerscentra. Lang is gesproken over het al dan niet versoepelen van de uitzetregels voor deze groep. De zorg en nazorg voor een dergelijke groep gedetineerden is complex en ingewikkeld. De kritiek op de zorg en nazorg is ook intensiever dan in andere gevallen. De bestaande modellen en protocollen voor de nazorg pasten minder goed bij deze groep. Het dilemma tussen detentie, uitzetting en zorg bleek in individuele gevallen soms problematisch.

13.4 Afsluiting

De Schipholbrand in het cellencomplex was een bijzondere crises. Bijzonder omdat het hier ging om een ramp in een complex waar mensen tegen hun wil werden vastgehouden en er geen mogelijkheid voor de gedetineerden was om zichzelf te redden. Dat verplicht de overheid tot betere en intensievere veiligheidsmaatregelen dan in andere openbare gebouwen waar mensen vrij in en uit kunnen. Aangezien het hier gaat om gedetineerden die vastzitten stelt dit hoge eisen aan het veiligheids- en crisismanagement van de overheid.

14 Hittegolf Vierdaagse 2006

M.J. van der Veen en J. van Riessen

14.1 Inleiding

Dat bij evenementen aandacht voor traditionele gezondheidsrisico's voor deelnemers van belang is werd duidelijk bij de vierdaagsemarsen in Nijmegen in 2006. In dat jaar gaat op dinsdag 18 juli de 90^e editie van dit sportieve evenement van Nijmegen van start. De extreme hitte zorgt de eerste dag van het evenement voor grote problemen. Na vele uren lopen zijn de wandelaars kwetsbaar en vermoeid. De wandelaars lijken vroeger dan voorgaande jaren last te krijgen van de warmte. Op het laatste stuk van de eerste dagetappe worden, als gevolg van de extreme hitte en de brandende zon, zeker 250 mensen onwel. Tientallen van hen moeten met ambulances naar ziekenhuizen worden overgebracht. Twee wandelaars overlijden.

De organisatie van het evenement besluit in overleg met de hulpverleningsdiensten, het Gemeentelijk Beleidsteam en op advies van het Regionaal Operationeel Team de vierdaagsemarsen, voor het eerst in haar historie, af te gelasten. De burgemeester besluit de vierdaagsefeesten – feestelijke activiteiten, die in de stad Nijmegen in de binnenstad plaatsvinden – in aangepaste vorm wel doorgang te laten vinden. Via de media worden de wandelaars geïnformeerd.

De gebeurtenissen krijgen de nodige publieke en politieke aandacht. Het gemeentelijk bestuur wil in de nafase van deze crisis weten hoe de hulpverleningsdiensten gefunctioneerd hebben tijdens de vierdaagsemarsen. Hiertoe stelt ze een onderzoek in. Het bestuur van de vierdaagsemarsen vraagt een onafhankelijke onderzoekscommissie onder leiding van oud-minister Loek Hermans een onderzoek te doen naar de besluitvorming van de organisatie zelf. Het Openbaar Ministerie voert een oriënterend onderzoek uit, maar besluit dat er geen strafrechtelijk onderzoek komt.

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de belangrijkste gebeurtenissen van zondag 16 juli, twee dagen voor het evenement, tot woensdag 19 juli, de dag nadat het evenement is afgelast. Aan de hand van enkele relevante thema's wordt een analyse gegeven van de gebeurtenissen. De inzichten van beide onderzoeksrapportages zijn hiervoor benut, alsmede onze ervaringen met grootschalige evenementen van de laatste jaren.

14.2 Beschrijving van de gebeurtenissen¹

Zondag 16 juli 2006

De weersverwachting voor de komende dagen is aanleiding om tijdens het Integraal Veiligheidsoverleg tussen de Stichting 4Daagse, gemeente Nijmegen, politie, brandweer en GHOR expliciet de weegerelateerde maatregelen te bespreken. Ook de organisator bespreekt het weer met de vrijwilligers die tijdens het evenement ingezet worden. Het veiligheidsoverleg besluit dat aanvullende maatregelen niet nodig zijn. Wel wordt met het oog op het warme weer via de pers, en informatieborden bij de start vanaf zondag adviezen gegeven aan de wandelaars om zich te weren tegen de hitte.

Maandag 17 juli 2006

De dag voor de start van het evenement besluit de marsleider, op advies van het Hoofd Medische Dienst van de Stichting 4Daagse geen aanvullende maatregelen, zoals het inkorten van de route, te treffen voor het warme weer dat verwacht wordt. Dit besluit is gebaseerd op weersverwachting voor de volgende dag (16 graden in de ochtend en 31 graden in de middag). Tevens speelt daarbij de zware kritiek die de organisatie in 2003 kreeg van de benadeelde gemeenten toen het besloot het parcours in te korten. Het inkorten van de route heeft destijds grote gevolgen gehad voor de inzet van operationele diensten, en voor het informeren van alle betrokken gemeenten. Ook de ondernemers langs die specifieke delen van de route hebben geen belang bij het verkorten van de route. De organisatie is dit jaar extra voorzichtig met het nemen van een vergelijkbaar besluit.

Op maandagmiddag uit de GHOR haar zorgen over de weersomstandigheden in het medisch overleg. Daarbij zijn artsen van defensie en het Rode Kruis, twee staffunctionarissen van de GHOR en een namens de GHOR toegevoegde arts van de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) aanwezig. De GHOR verzoekt tot het nemen van extra maatregelen, zoals het plaatsen van drinkposten en sproeiers. De organisatie ziet geen noodzaak tot deze maatregelen. Het overleg besluit geen extra maatregelen te treffen.

Dezelfde middag leidt een verkeersopstopping in de regio tot een lange file. De automobilisten krijgen te maken met oververhitting. Dit hulpverleningsdiensten schalen op naar GRIP 1. De brandweer en GGD nemen maatregelen en dragen zorg voor het uitreiken van water aan automobilisten. De informatie over de toestand in de regio bereikt de organisatie van de vierdaagsemarsen via de

¹ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op de onderzoeksrapporten Gemeente Nijmegen 2006 en Hermans e.a. 2006.

diensten, maar ze ziet hierin voornamelijk een probleem voor de mobiliteit en geen reden voor extra maatregelen tegen de hitte.

Dinsdag 18 juli 2006

Op dinsdag vier uur 's ochtends starten de wandelaars aan de eerste dag van de vierdaagsemarsen. Het beeld is rustig en de situatie verloopt zoals voorgaande jaren. Aan het einde van de ochtend komt het bestuur van de organisatie bijeen en besluit het hitte draaiboek in werking te stellen. De te nemen maatregelen betreffen voornamelijk de volgende dag. Militairen hoeven geen bepakking te dragen en de wandelaars krijgen het advies zo min mogelijk bagage op de rug te dragen.

Rond het middaguur signaleert de GHOR dat mensen dit jaar eerder last lijken te krijgen van de hitte. De GHOR neemt echter de suggestie van de brandweer en de politie om een waterscherp te plaatsen op slecht beschutte Oosterhoutsedijk niet aan. Centralisten van de meldkamer melden dat meer meldingen dan normaal binnen komen: veel wandelaars hebben hitte gerelateerde problemen. Deze melding leidt tot het inzetten van extra ambulancecapaciteit.

De gemeenschappelijke meldkamer heeft weinig zicht op de totale ontwikkelingen rond de vierdaagsemarsen. Een geïntegreerd beeld van alle meldingen is niet beschikbaar. Al om 14.00 is er een sterke toename in het aantal meldingen, maar pas om drie uur 's middags wordt dit gesignaleerd: het aantal meldingen aan de 112-centrale neemt in die mate toe dat de ze het aantal meldingen niet meer bij de gemeenschappelijke meldkamer kwijt kan. Op het parcours, met name bij de Oosterhoutsedijk, "vallen mensen bij bosjes neer". Tweehonderdvijftig wandelaars en enkele bezoekers komen in de problemen. Velen doen een beroep op medische voorzieningen: er is sprake van een noodhospitaal. Twintig minuten later kondigt de officier van dienst geneeskundig GRIP 1 af.

De hulpverlening op de Oosterhoutsedijk komt snel op gang. De meeste mensen kunnen ter plekke worden geholpen. Tevens richt de GHOR een gewondennest in, waar verschillende medische teams zich verzamelen. Ongeveer 40 wandelaars en twee bezoekers moeten per ambulance naar het ziekenhuis. De medische diagnoses zijn hartklachten, oververhitting, uitdroging en flauwte. Bij een klein aantal was sprake van watervergiftiging, mogelijk veroorzaakt door te veel water drinken in korte tijd.

Ook op de Waalbrug en bij de finishlocatie zijn meer ambulances nodig dan in voorgaande jaren. Door de drukte is de aanrijdtijd echter lang geworden. Deze situatie verslechtert na vier uur 's middags als meer lopers de finish naderen. Het aantal ziekenhuisopnames bedraagt in totaal 54 in de drie ziekenhuizen in

Nijmegen en Arnhem. Er zijn circa 30 ‘heatstrokes’ geconstateerd. Twee mensen overlijden.

Een uur nadat het uit de hand loopt en veertig minuten na de afkondiging van GRIP 1 informeert de districtschef van de politie de burgemeester over de stand van zaken. De Hoofd Officier van Dienst Brandweer ziet zich kort daarna genoodzaakt GRIP 2 af te kondigen. Dit vanwege het gebrek aan overzicht, de impact van de gebeurtenissen op de wandelaars en de verwachte media-aandacht. De brandweer besluit tevens aanvullende maatregelen te treffen en zet aan het einde van de middag een nevelgordijn in op de Oosterhoutsedijk waar eerder de grootste problemen ontstonden voor de wandelaars.

De toename van het aantal zorgvragen leidt ertoe dat onvoldoende ambulances beschikbaar zijn en de twee Nijmeegse ziekenhuizen raken vol. Rond de klok van zes neemt de directe hulpvraag af en kunnen de opgeroepen motoren en ambulances uit de regio retour.

Half zes ’s avonds geeft de Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF) aan het gemeentelijk beleidsteam bij elkaar te willen hebben. Pas om half acht ’s avonds, komt het GBT voor het eerst samen. De burgemeester, de operationeel leider, de hulpverleningsdiensten, de organisator en het hoofd Openbare Orde en Veiligheid zijn daarbij aanwezig. Het ROT adviseert het GBT voor de volgende dag forse maatregelen te treffen. Een aantal overwegingen speelt daarbij een rol:

- De wandelroute voor woensdag;
- De weersverwachting en luchtkwaliteit voor woensdag;
- De omstandigheid dat maatregelen onontkoombaar zijn vanwege publieke beeldvorming;
- Het ontbreken van garanties in de medische kolom (GHOR).

De GHOR meent dat de grens van wat maatschappelijk verantwoord is in relatie tot de medische zorg wordt overschreden. Het is onverantwoord het evenement te laten doorgaan onder deze omstandigheden: het evenement dient te worden afgelast.

Het GBT bespreekt drie opties op basis van de adviezen van het ROT en de GHOR:

- Optie 1: aanpassen afstanden dag 2;
- Optie 2: dag 2 eruit en daarna bezien voor dag 3 en 4;
- Optie 3: afgelasting.

De organisatie concludeert dat zij niet de verantwoordelijkheid op zich kan nemen voor de gezondheid van de deelnemers indien de hulpverleningsdiensten

onvoldoende capaciteit hebben voor de hulpvraag. De marsleider, organisator van het evenement, besluit om 8 uur 's avonds op basis van de adviezen en de slechter wordende weersomstandigheden voor de komende dagen het evenement geen doorgang te laten vinden (optie 3). De burgemeester is opgelucht over deze keuze van de organisator. Het GBT ondersteunt daarom dit besluit. Opmerkelijk hierin is dat de gemeente vanuit haar eindverantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid niet zelfstandig het besluit neemt het evenement af te gelasten, maar de keuze aan de organisator laat. Het ROT krijgt de opdracht de consequenties van het besluit in kaart te brengen, te weten:

- De gevolgen van het afgelasten van de vierdaagsemarsen
- De gevolgen voor de vierdaagsefeesten
- De gevolgen van de weersverwachtingen voor de gezondheid van bezoekers aan de vierdaagsefeesten

Door middel van een gezamenlijk persbericht en via lichtkranten in de stad licht de organisatie de deelnemers in over het afgelasten van het evenement. De gemeenten krijgen afzonderlijk bericht, zodat zij voorbereidingen voor de komende dagen kunnen staken.

“Als gevolg van de dodelijke slachtoffers op de eerste wandeldag van de vierdaagse, weersomstandigheden die nog extremer uitpakten dan verwacht en de prognose voor de komende dagen, heeft de Stichting Nijmeegse Vierdaagse besloten de vierdaagsewandelmarsen af te gelasten.

De stichting heeft dit besluit moeten nemen na goed overleg met de gemeente Nijmegen, de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, de politie en de brandweer.

De vierdaagsefeesten gaan wel door, maar krijgen een terughoudend karakter. Vanaf morgen wordt elke dag om 20.00 uur op de grote podia één minuut stilte in acht genomen ter herdenking van de slachtoffers.”

Het GBT vergadert op woensdag over de nasleep van de gebeurtenissen. De leden spreken af uitgebreider en intensiever dan gebruikelijk te zullen evalueren. De crisisorganisatie schaalte op woensdag 19 juli vlak na het middaguur af van GRIP 2 naar GRIP 0.

Vanaf woensdag 19 juli bericht de media met regelmaat kritisch over het evenement en het verloop van de gebeurtenissen. Vrijdag 21 juli kondigt de gemeente Nijmegen een uitgebreide evaluatie van de vierdaagsemarsen aan. De organisator besluit kort daarna een externe commissie de besluitvorming tijdens het evenement te laten onderzoeken.

14.3 Analyse van de gebeurtenissen

De vierdaagsemarsen en -feesten is een uniek evenement. De combinatie van sport en feest van deze omvang is ongekend. Het meerdaagse evenement vindt plaats verspreid over vier dagen, in twaalf gemeenten en vier regio's. Tijdens de vierdaagsemarsen 2006 was er sprake van een sluimerende dreiging (toenemende warmte), die door het uitblijven van maatregelen kon uitlopen op een crisis. De organisatie en hulpverleningsdiensten waren onvoldoende voorbereid op dit scenario, waardoor uiteindelijk vele mensen onwel werden, en twee mensen overleden.

Het incident op 18 juli 2006 roept de nodige vragen op. Allereerst rijst de vraag of dit incident had kunnen en moeten worden voorkomen. Hiertoe is het noodzakelijk een antwoord te geven op de vraag hoe de organisatie omgaat met bijzondere (weers) omstandigheden. Waren de Stichting 4Daagse, de gemeente en de hulpverleningsdiensten goed geïnformeerd over het warme weer en is de reactie om geen maatregelen te nemen de juiste geweest? Voor een juiste analyse is het ook nodig te kijken naar de vergunningen, alsmede de wijze waarop de organisator, de gemeente en de hulpverleningsdiensten het incident behandeld hebben.

Aan de hand van de volgende thema's geven we een beeld hoe het tot een incident kon komen en de wijze waarop de crisisbeheersing is uitgevoerd:

- extreme warmte en de gevolgen daarvan;
- lessen uit jaren voorafgaand aan 2006;
- de vergunningverlening;
- interregionale afstemming;
- verdeling van verantwoordelijkheden;
- crisisbeheersing.

Deze analyse geeft een beeld van de gebeurtenissen tijdens en kort na de vierdaagsemarsen 2006 en de jaren daar aan voorafgaand. De veranderingen die het evenement in recente jaren heeft doorgemaakt zijn op punten benoemd.

Extreme warmte en de gevolgen daarvan

Verschillende factoren hebben bijgedragen tot het grote aantal wandelaars dat onwel werd en medische hulp nodig had. Het is medisch moeilijk om achteraf éénduidig te bepalen wat voor de individuele wandelaar de oorzaak was van het onwel worden. In algemene zin kan een samenloop van verschillende risicofactoren een verklaring bieden voor het grote aantal klachten op het stuk Oosterhoutsedijk, waar zich de incidenten voornamelijk hebben voorgedaan. Het weer en de fysieke gesteldheid en voorbereiding van wandelaars hebben een grote rol gespeeld bij de totstandkoming van de gezondheidsproblemen bij wandelaars. De

rolverdeling bij de beoordeling van weersomstandigheden was mede oorzaak dat de effecten van de hitte op kwetsbare groepen en personen onvoldoende is ingeschat. Deze risicofactoren lichten we kort toe.

Risicofactor 1: Het weer

Uit analyse van gegevens valt op te maken dat op de Oosterhoutsedijk de luchttemperatuur op die dag rond het middaguur circa 31°C is geweest met een zwakke noordoostelijke tot oostelijke wind. Rond vier uur 's middags was de temperatuur opgelopen tot circa 33°C, waarbij de wind nog steeds zwak was. De relatieve luchtvochtigheid is rond het middaguur uur 30 tot 32% en neemt geleidelijk af tot 23 tot 25% rond vier uur 's middags. Van het middaguur tot vier uur 's middags heeft op de locatie Oosterhoutsedijk de zon onafgebroken geschinen en er zijn hier geen schaduwplekken. De vierdaagsemarsen gaan enkel over asfaltwegen. De temperatuur boven het asfalt is doorgaans hoger dan de weersvoorspellingen aangeven.

Risicofactor 2: De fysieke gesteldheid en voorbereiding van wandelaars

Wandelaars die tijdens het evenement onwel werden zijn voornamelijk de langzamere, minder getrainde deelnemers. Na zeven tot acht uur lopen is bij een groot deel van hen een vochttekort opgetreden. Het compenseren van meer dan één liter vochtverlies per uur blijkt voor de deelnemers lastig. Tevens hebben veel lopers het advies van de organisatie om een hoofddeksel te dragen niet opgevolgd. Deze factoren hebben ertoe geleid dat de warmteafgifte vermindert, waardoor deelnemers onwel werden.

Risicofactor 3: Gebrekkige voorbereiding op het scenario extreme hitte

Verwacht mag worden dat door jarenlange ervaring met een evenement in de zomermaanden kennis en kunde van de effecten van weersomstandigheden voldoende aanwezig is. Medische kennis voor het inschatten van de effecten van extreme weersomstandigheden op lopers is aanwezig bij de Stichting 4Daagse en de partners Defensie en het Nederlandse Rode Kruis. Voor de verschillende hulpdiensten geldt dat specifieke kennis op dit vlak niet aanwezig was.

De Stichting 4Daagse hanteerde een draaiboek extreme hitte dat bestaat uit vier fasen. Fase 1 werd afgekondigd: het Hoofd Medische Dienst (HMD), een arts van de stichting, adviseert de marsleider over de weersverwachting. Fase 2 tot 4 werden niet in werking gesteld. In fase 2 worden de hulpverleningsdiensten geconsulteerd. In fase 3 en 4 wordt een weeralarm afgekondigd en in werking gesteld.² Het Hoofd Medische Dienst raadpleegt gedurende het evenement meerdere weeromroepen op internet, voorspellingen van defensie en gegevens

² Het weeralarm van de vierdaagsemarsen houdt geen relatie met het KNMI-weeralarm.

van een weerballon in de regio. Uit de evaluaties blijkt dat deze bronnen geen eenduidig beeld gaven. Het besluit om geen aanvullende maatregelen te treffen was gebaseerd op de ervaring met vergelijkbare weersomstandigheden tijdens voorgaande vierdaagsemarsen, die toen niet tot problemen leidden.

De GHOR heeft gedurende het evenement de algehele geneeskundige regie en coördinatie. Onduidelijkheid bestond destijds echter over de adviserende rol van de GHOR in de voorbereiding op het evenement. Het advies van de GHOR was in de voorbereiding niet bindend. Mogelijk hebben hierdoor de twijfels van de GHOR over de omstandigheden onvoldoende geleid tot maatregelen. Bij de GHOR ontbrak het tijdens het evenement aan expertise om een inschatting te maken over het effect van de weersomstandigheden op de gezondheid van de wandelaars. Na 2006 is bepaald dat de organisator bij extreem weer tijdig een medisch team bij elkaar brengt die de gevolgen van extreem weer in kaart brengt. De GHOR bewaakt dit proces en kan escaleren naar de gemeente indien het proces niet zorgvuldig wordt uitgevoerd.

De brandweer heeft een rol bij het monitoren van het weer. Deze taak was belegd in de coördinatieplannen. In de praktijk betekent dat vooral dat de brandweer snel wijzigende weersomstandigheden en waarschuwingen voor noodweer in de gaten houdt. De omstandigheden veranderden echter nauwelijks. Het was een voortzetting van een stabiele, warme zomer. De brandweer had geen expertise om de effecten van de weersomstandigheden te beoordelen in medische zin.

Gegeven dit speelveld kan geconcludeerd worden dat de weersomstandigheden extreem waren en dat kwetsbare personen hier niet voldoende op waren voorbereid. De expertise over de effecten van extreme hitte op wandelaars was niet bij alle partijen voldoende aanwezig. Tevens is gedurende het evenement onvoldoende gemonitord wat de effecten zijn van de veranderende weersomstandigheden op de wandelaars. De organisatie is in haar besluitvorming sterk teruggevallen op vergelijkbare situaties in voorgaande jaren en was zelfs huiverig voor het nemen van maatregelen, uit angst voor overdaad en klachten van stakeholders.

14.3.1 LESSEN UIT JAREN VOORAFGAAND AAN 2006

Als gevolg van de sterke groei van de vierdaagsemarsen en -feesten is sinds het jaar 2000 in multidisciplinair verband meer aandacht geweest voor de veiligheidsrisico's verbonden aan de vierdaagse. Een veiligheidsoverleg is in het leven geroepen, waarin de hulpverleningsdiensten, de gemeente Nijmegen en de Stichting 4Daagse vertegenwoordigd zijn. Dit overleg richtte zich op de veiligheid tijdens het evenement in Nijmegen en adviseerde de Burgemeester en Wet-houders. Het veiligheidsoverleg heeft veel aandacht gehad voor de risico's

verbonden aan mensenmassa's. Na evaluaties van jaren voorafgaand aan 2006 zijn verschillende crowdmanagement maatregelen genomen voor de dagelijkse binnenkomst van de lopers en bij de plaats waar lopers en toeschouwers elkaar ontmoeten.

In 2003 was er, behalve een dreigend noodweer tijdens de feesten, ook een dag met extreem warm weer tijdens de marsen. Op dinsdag 15 juli 2003 voorspelde het KNMI voor de woensdag een maximumtemperatuur van 31 graden, een windkracht 4 uit oostelijke richting en in de loop van de middag onweer. Voor 2003 werd door de gemeente geen vergunning afgegeven voor het evenement; de burgemeesters van de twaalf gemeenten werden enkel geïnformeerd dat de vierdaagsemarsen er weer aan kwamen. Na 2003 werd een vergunning toch noodzakelijk gevonden en is deze ingesteld. Na 2003 heeft de GHOR het uitbreiden van multidisciplinaire coördinatieplannen met noodweer en warm weer scenario's als belangrijk evaluatiepunt voor de marsen in 2006 genoemd. De hulpverleningsdiensten hebben daartoe een noodweerscenario voor de vierdaagsemarsen en -feesten ontwikkeld. Voor extreem warm weer werd door de hulpdiensten geen scenario uitgewerkt. De organisator, de Stichting 4Daagse ontwikkelde wel een draaiboek extreme hitte, maar niet voor noodweer. De draaiboeken waren niet op elkaar afgestemd. Scenario's en draaiboeken hadden hier multidisciplinair afgestemd moeten worden, met als doel verwarring en onduidelijkheden te voorkomen.

De gemeente voert na de incidenten in 2006 zelf een evaluatie uit naar het functioneren van de hulpverleningsdiensten. Het functioneren van de gemeente werd niet onderzocht. Dit is vreemd: de burgemeester is de opperbevelhebber voor de Openbare Orde en Veiligheid en daarmee eindverantwoordelijk voor het evenement. De Stichting 4Daagse liet tevens een externe commissie een onderzoek doen naar de besluitvorming van de organisatie. Beide onderzoeksrapportages concluderen mild over het optreden van zowel de overheid, als van de organisator.

De gemeente trekt wel lessen uit de gebeurtenissen van 2006. De gemeente ziet er op toe dat de aanbevelingen van de onderzoeksrapportages in 2007 zijn doorgevoerd. Daarnaast belegt de gemeente de eindverantwoordelijkheid, zowel ambtelijk als bestuurlijk, duidelijker in de organisatie. De rol van de burgemeester met betrekking tot evenementen wordt nog duidelijker vastgelegd en de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen die bij het evenement betrokken zijn worden vastgelegd in convenanten en in de vergunning.

De vierdaagsemarsen kent een geleidelijke professionalisering van de organisatie en coördinatie die sinds het jaar 2000 is ingezet. De gebeurtenissen in 2003 en

2006 hebben beide een nieuwe impuls gegeven aan deze trend: innovatieve oplossingen voor onder meer crowdmanagement zijn ingezet. Rigoureuze maatregelen om veiligheidsrisico's voor de deelnemers en bezoekers te verkleinen zijn naar aanleiding van 2006 niet genomen. Waarom niet? De vierdaagsemarsen en -feesten zijn evenementen die historisch gegroeid zijn. De organisatie is van oorsprong een vereniging, geleid door vrijwilligers. Men wil graag het historische gevoel, en de daarbij behorende beelden en activiteiten, in stand houden. De wens om een evenement sfeervol te houden en mogelijk snelle groei van een evenement staan altijd op gespannen voet met de benodigde veiligheidsmaatregelen en aanpak om een evenement ook in de toekomst veilig te organiseren.

14.3.2 VERGUNNINGVERLENING

Sinds 2003 geeft de gemeente Nijmegen een vergunning af voor de vierdaagsemarsen. In 2006 wordt het Bureau Vergunningen gereorganiseerd. De vergunningverlening voor de vierdaagsemarsen en -feesten kwam daardoor onder (tijds) druk te staan. De doorkomstgemeenten verleenden in 2006 geen vergunningen; wel heeft de Stichting 4Daagse schriftelijk toestemmingen verkregen voor de vierdaagse gebruik te maken van de openbare weg.

Gelijktijdig met de vierdaagsemarsen vinden ook de vierdaagsefeesten plaats, waaronder het organiseren van de vlaggenparade, faciliteiten bij de intocht en het inrichten van een meet-en-greetpoint in de omgeving van de finishlocatie. De gemeente heeft voor vierdaagsefeesten in de binnenstad van Nijmegen een vlekkenplan opgesteld. Dit vlekkenplan legt vast binnen welke grenzen het evenementenbureau ACBN gebruik mag maken van de publieke ruimte. ACBN is verantwoordelijk gesteld voor de coördinatie van de aanvraag van standplaats- en podiumvergunningen voor de 450 onderaannemers die tijdens de vierdaagsefeesten in de stad actief zijn. Elke ondernemer is uiteindelijk zelf vergunninghouder. Voor elk evenement verleent uiteindelijk de gemeente een vergunning. Het samenspel van een aantal evenementen in één stad of één gebied maakt dat dit extra aandacht vereist. De vergunningen dienen goed op elkaar te zijn afgestemd.

De vergunning van de gemeente Nijmegen komt tot stand op basis van een advies van de hulpverleningsdiensten. De politie en de brandweer geven in 2006 voor de vergunning een bindend advies. Het advies van de GHOR was echter niet als bindend in de vergunning vermeld. De organisator geeft wel aan dat in de praktijk het advies van de GHOR werd gevolgd. Toch heeft dit verwarring veroorzaakt over de status van het advies van de GHOR in de voorbereiding op het evenement.

In de vergunning van de vierdaagsemarsen 2006 waren geen specifieke voorwaarden voor de risico's voor zeer warm weer opgenomen. Het GHOR-advies

kwam tot stand op basis van een afweging waarin warm weer niet specifiek was opgenomen. De bepalingen in de vergunning hadden daarnaast alleen betrekking op wat zich binnen de grenzen van de gemeente Nijmegen afspeelt. Start en finish zijn elke dag in Nijmegen, maar de etappes voeren dagelijks door elf andere gemeenten. Door sommige gemeenten werd een doortochtvergunning gegeven, anderen volstaan met een schriftelijke kennisgeving.

Handhaving van de vergunningsvoorwaarden vindt voor de vierdaagsefeesten plaats via het schouwen van het evenementengebied in de binnenstad. Dit vindt al in de opbouwfase van het evenemententerrein plaats. Voor de vierdaagsemarsen wordt ook de start- en finishlocatie geschouwd. De overige maatregelen langs het parcours worden niet geschouwd. De diensten hebben geen capaciteit om het hele parcours af te lopen. Voor het handhaven tijdens de vierdaagsemarsen hanteren de diensten een handhavingscriterium. In 2008 is gezamenlijk vastgesteld hoe de diensten zullen handhaven tijdens het evenement.

Na 2006 heeft de gemeente Nijmegen de vierdaagsemarsen en -feesten als project ingericht, met daarop een vaste projectleider. Het resultaat hiervan is dat enkele convenanten zijn opgesteld tussen de organisator, de diensten en de gemeente, waarin onderlinge verwachtingen over de taken en verantwoordelijkheden voor het evenement voor meerdere jaren zijn vastgelegd. Deze afspraken hoefden als gevolg daarvan niet meer in de vergunning te worden opgenomen. De gemeenten hebben onderling getracht het vergunningverleningsproces uniformer te maken door één intergemeentelijk format op te stellen voor de vergunning voor de vierdaagsemarsen.

14.3.3 INTERREGIONALE AFSTEMMING

De deelnemers aan de vierdaagsemarsen doen twaalf gemeenten aan. Deze gemeenten bevinden zich in vier veiligheidsregio's. Interregionale afstemming is daardoor een belangrijk thema dat in de loop der jaren steeds meer aandacht heeft gekregen. Voor 2006 was nauwelijks sprake van intergemeentelijke afstemming. Meerdere malen is ook poging ondernomen om te komen tot nadere regelingen met doorkomstgemeenten. Deze hebben tot 2006 tot onvoldoende uniformiteit in de aanpak van het evenement geresulteerd. De Stichting 4 Daagse heeft voorafgaand aan het evenement in 2006 geïnventariseerd wat voor zaken met de doorkomstgemeenten geregeld moeten worden en heeft getracht een integrale veiligheidsverklaring per doorkomstgemeente in te stellen. Deze maatregel is echter destijds niet geëffectueerd. Het incident op 18 juli toont aan dat het warm weer scenario in meerdere gemeenten tegelijkertijd kan plaatsvinden. Afstemming over maatregelen, inzet en ondersteuning was nodig om efficiënt capaciteit in te zetten en om eenduidige maatregelen te nemen voor de veiligheid.

van de deelnemers en toeschouwers. Uit de evaluaties blijkt dat inspanningen genomen waren om tot interregionale afstemming te komen, maar dat hierin nog stappen genomen dienden te worden.

Als direct gevolg van het incident in 2006 en de twee evaluatierapportages, was er na 2006 wel voldoende toewijding bij de twaalf doorkomstgemeenten om structurele wijzigingen door te voeren. Naast één uniform format voor de gemeentelijke vergunning is in 2006 de interregionale afstemming bij de bestrijding van calamiteiten voor het eerst in een interregionaal coördinatieplan geregeld. Een burgemeestersoverleg is ingesteld en afstemming tussen de vier regionale meldkamers vindt plaats voor incidenten tijdens de vierdaagsemarsen.

De ervaring leert dat anno 2010 nog steeds discrepantie is tussen de professionaliteit van de evenementenorganisatie van de verschillende doorkomstgemeenten. Hierdoor worden niet altijd uniforme risicoafwegingen gemaakt en maatregelen getroffen. Uniformiteit wordt momenteel nagestreefd door voor elke hulpdienst een interregionale voortrekker aan te wijzen. Voor brandweer, politie en GHOR is dit de regio Gelderland-Zuid.

14.3.4 VERDELING VERANTWOORDELIJKHEDEN

Verschiedende partijen dragen verantwoordelijkheid voor het veilig laten verlopen van de vierdaagsemarsen. De wandelaar heeft als deelnemer aan een evenement een eigen verantwoordelijkheid voor zijn eigen veiligheid. De wandelaar besluit deel te nemen aan het evenement en loopt daarmee vrijwillig een risico. De verantwoordelijkheid van de deelnemer moet zich uiten door een goede voorbereiding op het evenement, en een inschatting of hij voldoende in staat is de afstand bij de verwachte (weers)omstandigheden te volbrengen. De deelnemer is zelf verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen zoals het voldoende eten en drinken en het dragen van de juiste kleding. Uit de onderzoeksrapportages van de vierdaagsemarsen 2006 blijkt dat een deel van de wandelaars die onwel werden niet de adviezen van de organisator had opgevolgd.

De organisator heeft de verantwoordelijkheid voor een goed en zo veilig mogelijk verloop van de marsen en voor het welzijn van de lopers. Hieronder valt de verantwoordelijkheid om lopers te informeren over de risico's van deelname aan het evenement. Daarnaast dienen de lopers zich goed te kunnen voorbereiden op de uitdaging die hen te wachten staat. Hiervoor kunnen trainingsschema's, voedings- en verzorgingstips, en handelingsperspectief bij diverse weersomstandigheden gegeven worden. De organisator dient zorg te dragen voor voldoende rust- en verfrissingsposten. De organisator dient voor een veilig verloop van het evenement voorbereid te zijn op incidenten. Daartoe maakt de organisator

afspraken met de hulpverleningsdiensten, de gemeente en andere betrokken organisaties zoals het Nederlandse Rode Kruis en Defensie. Deze partijen hebben een gezamenlijke taak om de risico's verbonden aan de mars in beeld brengen en in samenspraak maatregelen te treffen om die risico's af te dekken. Uit de onderzoeksrapportages van de vierdaagsemarsen 2006 blijkt dat de organisator deze verantwoordelijkheid heeft genomen en de bijbehorende taken heeft uitgevoerd.

De hulpverleningsdiensten en de gemeente zijn wettelijk verantwoordelijk voor het bewaken van de openbare orde en veiligheid tijdens de marsen. Daarnaast is de overheid ondersteunend en schept ze de randvoorwaarden waarbij de marsen kunnen plaatsvinden. Belangrijke instrumenten daarbij zijn vergunningverlening en het handhaven van daarin beschreven regels en richtlijnen. De vierdaagsemarsen vinden plaats in het publieke domein. Om die reden hebben de gemeenten, hulpverleningsdiensten en de organisator een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de deelnemers en de openbare orde en veiligheid tijdens het evenement. Uit de onderzoeksrapportages van de vierdaagsemarsen 2006 blijkt dat de scheidslijn tussen de verantwoordelijkheden van de organisator en de overheid voor de openbare orde en veiligheid scherper gemarkeerd hadden kunnen worden.

14.3.5 CRISISBEHEERSING

De gebeurtenissen bij de vierdaagsemarsen in 2006 tonen aan hoe een sluimerende situatie zich kan ontploffen tot een incident, zonder dat dit signaleerd wordt. Rond het middaguur waren de eerste tekenen van de effecten van de extreme hitte op de deelnemers zichtbaar. Bij de meldkamer kwamen deze meldingen wel binnen, maar door de drukte pakte niemand de taak op om een integrale beoordeling van de meldingen te maken. Pas rond drie uur 's middags werd deze taak ter hand genomen en geconstateerd dat de situatie al uit de hand is gelopen. Opschaling naar GRIP 1 liet dan nog 25 minuten op zich wachten. Indien de organisator en de hulpverleningsdiensten proactief hadden gehandeld en gemonitord, dan zouden deze eerste tekenen al aanleiding moeten zijn geweest voor een GRIP opschaling, zo concludeert ook de onderzoeksrapportage van de gemeente. Grotere scherpheid en alertheid had hier ons inziens kunnen bijdragen aan het tijdig signaleren van problemen en het nemen van de juiste maatregelen voor het voorkomen van verdere gezondheidsproblemen bij deelnemers.

De vierdaagsemarsen en -feesten hebben een bijzonder karakter. De evenementen spelen zich af in verschillende regio's en gemeenten. Incidenten op één evenement heeft directe consequenties voor de andere evenementen. Herverdeling van inzet

van hulpdiensten is daar een voorbeeld van. De evenementen kunnen daarom niet los van elkaar worden gezien.

Coördinatie en aansturing tijdens een opschaling in meerdere regio's kan bovendien tot verwarring leiden. Voor coördinatie van een dergelijk omvangrijk evenement kan het zinvol zijn te onderzoeken of een coördinerende veiligheidsregio voor het gehele evenement kan worden aangewezen. Monodisciplinair hebben de diensten voldoende geoefend. Multidisciplinair en interregionaal is hier weinig prioriteit aan gegeven, zo concluderen de onderzoeksrapportages van de vierdaagsemarsen 2006. Het oefenen van realistische scenario's had kunnen bijdragen aan een efficiënte en tijdige bestrijding van het incident.

Bij grote evenementen wordt tegenwoordig steeds vaker preventief opgeschaald naar een voorbereidend ROT, of pre-ROT. Gezien het interregionale karakter van de vierdaagsemarsen had een dergelijke opschaling kunnen zorgen dat de belangrijke spelers op strategisch niveau al om tafel zitten tijdens het evenement. Dit draagt bij aan duidelijkere strategische overwegingen en snellere opschaling naar GRIP 2 indien een incident zich voordoet.

De besluitvorming van het ROT en het GBT heeft tijdens het incident in 2006 last gehad van slechte uitwisseling van informatie over slachtoffers met ziekenhuizen. Uit privacyoverwegingen werd informatie niet, of laat verstrekt. Bij dit soort omvangrijke evenementen zal een incident sneller leiden tot een grotere groep slachtoffers. De onderzoeksrapportages van de vierdaagsemarsen 2006 concluderen dat het GBT en ROT in de voorfase al afspraken met ziekenhuizen hadden kunnen maken over het uitwisselen van informatie, waardoor tijdens het incident sneller een beeld kon worden gevormd van de ernst en omvang van het incident.

Het besluit van de burgemeester om de vierdaagsefeesten wel doorgang te laten vinden is op veel kritiek gestuit. Een dergelijk besluit is een bestuurlijk dilemma. Aan de ene kant zijn er de belangen van de ondernemers en de organisatie om de feesten door te laten gaan. Aan de andere kant is er reden tot versobering of zelfs afgelasten om de slachtoffers van de eerste dag eer aan te doen. In de voorbereiding op een evenement wordt ons inziens nog onvoldoende nagedacht over dergelijke bestuurlijke keuzes. Het is van belang te anticiperen op de vraag wanneer evenementen moeten versoberen of afgelasten en wie daarover moeten mee beslissen.

14.4 Leerpunten

- Voor evenementen waarbij variabele risicofactoren zoals drukte en weersomstandigheden een belangrijke rol spelen is het raadzaam om gedurende een evenement continu de omstandigheden te monitoren. De gemeten toestand van de risicofactoren dient direct gekoppeld te zijn aan een set van aanvullende maatregelen.
- Het is raadzaam meerdere evenementen in één gebied als één groot evenement te behandelen, waar inzetcapaciteit, maatregelen en scenario's op elkaar zijn afgestemd. Hiermee wordt voorkomen dat incidenten of maatregelen bij één evenement leiden tot onveiligheid bij een ander evenement.
- Vergunningen voor meerdere evenementen en gemeenten dienen op elkaar af te zijn afgestemd. Verdere professionalisering kan bereikt worden door kwaliteitseisen op te nemen in de vergunning.
- Organisatoren van evenementen moeten, gegeven de kwaliteitseisen in de vergunning, een afweging moeten maken of de inzet van vrijwilligers afdoende is, of dat externe organisaties ingezet moeten worden.
- Wijs deelnemers van evenementen op de risico's en hun eigen verantwoordelijkheid, zeker wanneer risicofactoren zoals drukte en warmte aan de orde zijn.
- Overweeg bij risicovolle evenementen de belangrijkste strategische functionarissen van de evenementorganisatie en uit de vier kolommen als liaison te betrekken bij een pre-ROT. Bij incidenten kan daardoor snel worden opgeschaald en is de benodigde kennis van de situatie al aanwezig.

15 Stroomuitval Bommeler- en Tielerswaard

2007¹

A. Scholtens en I. Helsloot

15.1 De casus

Op woensdag 12 december 2007 vloog om 19.04 uur een Apache gevechtshelikopter nabij het Gelderse Hurwenen tegen de hoogspanningskabels aan die daar de Waal oversteken. Door het breken van een aantal van deze kabels viel de stroom uit in de Bommelerwaard en delen van de Tielerswaard. Ongeveer 50.000 huishoudens in de gemeenten Zaltbommel, Maasdiel, Geldermalsen, Lingewaard en Neerijnen en vele bedrijven en ondernemingen zaten zonder stroom. Het getroffen gebied ligt aan een ‘uitloper’ van het elektriciteitsnetwerk, ook wel aangeduid als een *single point of failure*, waardoor de levering van elektriciteit niet snel hervat kon worden.

De reparatiewerkzaamheden door de netbeheerder Continuon bleken uiteindelijk tot vrijdagavond te duren. Met behulp van grote kranen en pontons werden tijdelijke hoogspanningmasten gebouwd en de kabels die op de bodem van de Waal lagen opgetakeld. Een belangrijke tegenslag in de nacht van donderdag op vrijdag was dat de kabels zwaarder beschadigd bleken waardoor deze in de loop van de vrijdag eerst nog provisorisch hersteld moesten worden.

Omdat de stroomuitval meerdere gemeenten betrof, schaalde de regionale hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie in de loop van de woensdagavond op tot GRIP 4. Dat betekende onder andere dat naast het Commando Plaats Incident (COPI) en het Regionaal Operationeel Team (ROT) er geen afzonderlijke gemeentelijke beleidsteams (GBT's) werden gevormd, maar dat onder voorzitterschap van de coördinerend burgemeester er een regionaal beleidsteam (RBT) functioneerde waarin alle betrokken (loco)burgemeesters zitting hadden.

15.2 Ernst van de crisis

De stroomstoring was voor de meeste burgers en bedrijven een crisis van beperkte ernst, zowel feitelijk als in de beleving.

¹ Dit hoofdstuk is een extract uit de evaluatie A. Scholtens, I. Helsloot, *Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerswaard in december 2007, een evaluatie van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding in de regio Gelderland Zuid in termen van effect*, Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra, Politieacademie en Vrije Universiteit, 2008.

In de eerste 24 uur leidde de stroomstoring in de perceptie van de meeste bewoners sowieso niet tot echt onoverkoombare problemen. Er was vanzelfsprekend sprake van overlast, maar de boventoon van de reacties werd gevormd door “knusheid en saamhorigheid” die het kamperen in eigen huis en het kaarten bij kaarslicht noodgedwongen met zich meebrengt. De verwachting van de meeste burgers was dan ook nog, op grond van de berichtgeving door de overheid en in de media, dat de stroomstoring in de loop van de donderdag verholpen zou zijn.

Een aantal reacties van burgers:

“Toen ik doorhad dat het lang zou duren, ben ik maar lekker vroeg naar bed gegaan.”

“Ik zat er niet zo mee hoor, ik had nu tenminste eindelijk eens tijd om mijn kerstkaarten te schrijven.”

“Wij hebben de hele dag door de straten van Den Bosch geslenterd, opgewarmd in winkels en uren koffiedronken bij de V&D. Zo kwamen we de tijd wel door.”

“Kind, ik heb de oorlog meegemaakt en daar gebeurde echt wel ergere dingen dan een stroomstoring, dus ik ben wel wat gewend.”

Toen men op vrijdagochtend in de kou en het donker wakker werd en daarmee duidelijk was dat de stroomstoring langer zou gaan duren dan beloofd, sloeg de stemming om. Veel particulieren en bedrijven ondervonden nu ook meer (financiële) hinder en schade. De kou sloop de huizen binnen, vriezers raakten definitief ontdooit en er was geen betrouwbaar beeld over het einde van de stroomstoring.

15.3 Hulpverlening aan verminderd zelfredzamen

Op het moment dat de stroom uitviel, was er voor een beperkte groep van kwetsbare burgers onmiddellijke aandacht nodig omdat hun gezondheid direct of indirect van de aanwezigheid van stroom afhankelijk was. Het ging hier om een groep die varieerde van bewoners van de tien zorginstellingen in het gebied tot patiënten die in de thuissituatie elektrische apparatuur nodig hebben.

Door ‘de overheid’ werd als vanzelfsprekend meteen richting deze kwetsbare groep gehandeld. Zonder dat daartoe opdracht gegeven hoefde te worden, gingen bijvoorbeeld vrijwillige brandweermensen aan de slag om met de beschikbare kleine aggregaten de zorginstellingen van een minimum aan noodstroom te voorzien. Wanneer de bovenste niveaus van de regionale hoofdstructuur van de crisisbeheersing, dat wil zeggen het regionaal beleidsteam (RBT) en het regionaal operationeel team (ROT), in actie komen, richten ook zij zich meteen op de groep van kwetsbare personen.

Feitelijke (nood)zorg werd geleverd door de zorginstellingen die dit normaal ook doen. Zorgorganisaties hebben hun diensten zo goed mogelijk aangepast aan de omstandigheden. Afgezien van de al genoemde zorginstellingen hebben alle andere zorgorganisaties zoals thuiszorg en Tafeltje-dek-je eigen maatregelen genomen en waren daarbij niet van de overheid afhankelijk.

De eigen verantwoordelijkheid die zorgorganisaties hebben genomen tijdens de stroomstoring moet niet worden gezien als een ingebrekestelling van de overheid. Organisaties die een verhoogd risico lopen tijdens stroomstoringen hebben de eigen verantwoordelijkheid daarop voorbereid te zijn. Opvallend is echter dat de crisisteams van de overheid een brede verantwoordelijkheid voelden voor de verminderd zelfredzamen, maar dat dit verantwoordelijkheidsgevoel maar deels kon worden waargemaakt zonder dat dit tot ernstige onrust binnen het RBT en ROT leidde.

15.4 Het telkens te optimistische beeld over de duur van de stroomstoring

Het overige handelen van de overheid werd vertraagd door een telkens terugkomend beeld dat de storing snel verholpen kon zijn.

Dag	Tijdstip	Prognose duur stroomuitval zoals meegedeeld in ROT/RBT (door):
woensdag	20.30u	ROT: een paar uur (COPI)
	21.15u	ROT: nog 8 uur na nu (COPI)
	22.15u	ROT: tot zeker 12.00 uur de volgende dag (Continuon)
	22.30u	RBT: tot zeker 12.00 uur de volgende dag (OL, op basis van de informatie van Continuon)
donderdag	01.15u	ROT: mogelijk enkele dagen (Continuon)
	02.00u	RBT: ten minste 24 uur (OL, op basis van informatie van Continuon)
	07.00u	RBT: ten minste 24 uur (OL, op basis van eerdere prognose (01.15 uur))
	10.30u	RBT: nog zeker 24 uur (OL, op basis van informatie van Continuon)
	12.00u	ROT: 24 uur vanaf vanochtend gerekend (Continuon)
	16.40u	RBT: de volgende ochtend (Continuon)
vrijdag	00.00u	RBT: binnen enkele uren (Continuon)
	01.00u	ROT: tot 03.30 uur (Continuon)
	03.00u	ROT: tot 07.00 uur (Continuon)
	04.30u	ROT: tot ongeveer 15.00 uur (Continuon)
	15.00u	RBT: aan het eind van de avond (OL, op basis van informatie van Continuon)
	18.30 uur	Spanning op leiding

Tabel 1: Schematisch overzicht van de prognose over de duur van de stroomuitval zoals die is meegedeeld in de verschillende teams (blijkens de verslaglegging)

Voor het ontstaan van dat te optimistische beeld bestaan meerdere directe oorzaken die variëren van misverstanden in de communicatie tussen Continuon en de overheid, tussen de verschillende teams onderling en van feitelijke tegenslagen bij

de herstelwerkzaamheden. Een belangrijke onderliggende oorzaak lijkt echter het verschijnsel dat ‘de wens de vader van de gedachte is’.

De te optimistische prognoses leidden er vervolgens ook toe dat al vanaf donderdagmiddag de focus in RBT en ROT verschoof naar de kleine risico’s die aan het herstel van de stroomvoorziening kleefden terwijl de burgers in de Bommeler- en Tielerwaard nog worstelden met de gevolgen van de stroomuitval. Het ROT moest nu een risicoanalyse en plan van aanpak voor het herstel van de stroomvoorziening gaan ontwikkelen. Beide zijn overigens niet als zodanig tot stand gekomen.

Zelfredzaamheid en noaberschap

Het was begrijpelijk en juist dat overheid uitging van zelfredzaamheid van niet kwetsbare burgers en bedrijven.

Door de rampenbestrijdingsorganisatie is meteen onderkend dat de zelfredzaamheid van burgers (en bedrijven) hoog zou zijn. Geleerd is er in die zin van bijvoorbeeld de evaluatie van de stroomstoring in Haaksbergen in 2005.²

De facilitering ervan door bijvoorbeeld adequate informatieverstopping over (zinvolle) handelingsperspectieven had echter beter gekund. Bewuster had daarbij kunnen worden nagedacht op welke wijze de zelfredzaamheid bevorderd had kunnen worden.

Het verdient dan, naar mening van de auteurs, ook aanbeveling om (in de planvorming) aan te geven op welke wijze de zelfredzaamheid door de overheid (zinvol) ondersteund kan worden.

Goed was ook het initiatief van de overheid om burgers aan te sporen tot ‘noaberschap’, dat wil zeggen dat burgers de medeburgers zo veel mogelijk helpen. Het feit dat het de oproep van de burgemeester van een der getroffen gemeenten was die tot ‘noaberschap’ opriep, paste goed bij de burgervaderrol en kreeg derhalve een positieve ontvangst in de media.

² IOOV 2006.

Intermezzo: Fragment persconferentie burgemeester van Maasdiel 13 december 2007, 09.00 uur

“Ik zou graag, vooral in de dorpen, mensen willen vragen om eventjes bij de burens te kijken. En vooral als u oudere burens hebt. Onderkoeling is iets wat dan o zo snel gebeurt. Dus wat ons betreft, doe een beetje aan noaberschap. Het komt wel uit Twente maar het is ook hier hartstikke belangrijk de komende dagen. Dus we vragen u eigenlijk om een oogje in het zeil te houden, in de buurt, in de dorpen en ik weet dat er hechte samenlevingen nog zijn; hechte contacten zijn. Laten we zien dat we dat ook met elkaar kunnen doen.”

Daar waar burgers deze boodschap ontvingen werd zij goed opgepakt, zo blijkt uit de publieksenquête die is gehouden in het kader van de evaluatie. Spijtig was wel weer dat deze boodschap door de suboptimale communicatie bij 60% van de bevolking niet is overgekomen. Ruim een kwart van de bevolking heeft de boodschap wel gehoord, maar er geen gehoor aan gegeven. Ruim 15% van de bevolking heeft de boodschap gehoord en er gevolg aan gegeven. Overigens hebben ook veel burgers die de boodschap niet hebben gehoord medeburgers als vanzelfsprekend geholpen:

Intermezzo: Citaat van een burger tijdens de publieksenquête:

“Wij zijn ouderwets ingesteld. We hebben een stoomkachel, een ouderwetse telefoon en een radio op batterijen. Hierdoor kwamen er hier dus meerdere burens bellen, naar de radio luisteren en zich opwarmen.”

Het totale beeld van de (zelf)redzaamheid is:

- 13% van de respondenten geeft aan tijdens de stroomstoring om hulp te hebben gevraagd en 87% heeft geen hulp gevraagd,
- 8% van de burgers heeft hulp ontvangen van de gemeente,
- 38% ontving hulp van andere burgers,
- 51% van de respondenten geeft aan zelf hulp te hebben verleend aan anderen.

15.5 Communicatie met de bevolking

Zoals hierboven al aangegeven was het proces communicatie de achilleshiel van de crisisbeheersing tijdens de stroomstoring.

Het proces werd ingevuld als klassieke eenrichtingsvoorlichting zonder bewuste aandacht voor terugkoppeling over het effect van de crisisbeheersing vanuit de bevolking. Er werd daarom gekozen voor middelen zoals geluidswagens waarvan

al uit eerdere evaluaties bekend was dat deze niet effectief zijn. Ook was er daarom geen inzicht in de informatiebehoefte van de burgers in het getroffen gebied.

Een goede beslissing van het RBT was het besluit tot het inrichten van koffie- en informatiepunten in alle kernen. De feitelijke uitvoering van dit besluit was echter halfhartig en de openstelling ervan werd niet goed gecommuniceerd. Een achterliggende oorzaak hiervoor was het al genoemde vertragende effect van de te optimistische prognoses over de duur van de stroomstoring.

Uiteindelijk moet het oordeel zijn dat te weinig mensen te weinig concrete informatie hebben ontvangen:

	Informatie ontvangen over ontstaan stroomstoring	Informatie ontvangen gedurende stroomstoring
Sms-alert	5%	7%
Geluidswagens	4%	5%
Nieuwsbrief	6%	9%
Persvoorlichting	21%	22%
Rampenzender	15%	22%

Tabel 2: Ontvangen informatie per ‘voorlichtingsmiddel’ (in percentages)

Uit de tabel is het volgende zichtbaar:

- Ongeveer een kwart van alle bewoners heeft naar eigen zeggen nooit informatie over de stroomstoring ontvangen. Daarmee lijken deze personen ook niet zelf gezocht te hebben naar informatie vanuit een blijkbaar beperkte behoefte eraan.
- De meest genoemde informatiebron zijn medeburgers. Dit geeft, anders dan traditioneel geredeneerd, aan dat het ook niet noodzakelijk is om te streven iedereen te bereiken; wanneer een voldoende representatieve subset van de bevolking is bereikt, zal informatie verder verspreid worden door de getroffen burgers zelf.
- Ruim de helft van de burgers beoordeelt de publieksvoorlichting door de overheid als onvoldoende. Essentieel daarbij was in de beleving van de burgers de onduidelijkheid over de duur van de stroomstoring.

De wijze waarop de publieksvoorlichting heeft plaatsgevonden, is blijkens de reacties naar de enquêteurs zwaar bepalend geweest voor het uiteindelijke oordeel van de bevolking over het totale handelen van gemeenten en hulpverleners voor, tijdens en na de stroomstoring. De burgers gaven dit handelen een 4,7. Het eigen handelen gaf men overigens een 7,4 en het handelen van andere burgers een 7,0.

De meerderheid van de respondenten (afgerond 53%) vond dat de gemeenten niet adequaat hebben gehandeld. Een kwart (afgerond 26%) van de respondenten weet het niet. Een minderheid (afgerond 21%) is van mening dat de gemeenten wel adequaat hebben gehandeld.³

Het vertrouwen in de gemeenten is voor het merendeel (55%) van de respondenten niet veranderd door de stroomstoring. Eén op de vijf heeft echter minder vertrouwen in de gemeente gekregen. Ongeveer 11% heeft meer vertrouwen in de gemeente gekregen. 13% weet het niet.⁴

Het verdient, naar mening van de auteurs, aanbeveling om het regionale communicatieproces grondig te herzien, gebruikmakend van het uitgangspunt dat het gaat om het voorzien van burgers van de informatie die zij zelf denken nodig te hebben, bijvoorbeeld om hun zelfredzaamheid te ondersteunen.

15.6 Noodstroom

Na het uitvallen van de stroomvoorziening was natuurlijk een van de aandachtspunten voor Continuo en de overheid het regelen van noodstroomvoorzieningen.

Intermezzo: Schemergebied verantwoordelijkheden

Zowel de netbeheerder (Continuo) als de lokale overheid heeft ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid een taak als het gaat om de noodstroomvoorziening. Het is (op grond van de Elektriciteitswet 1998) de taak van de netbeheerder om de energievoorziening – al dan niet met de inzet van noodaggregaten – zo spoedig als redelijk mogelijk te herstellen. De lokale overheid heeft de taak om de openbare veiligheid te garanderen, bijvoorbeeld door het inzetten van aggregaten ten behoeve van kwetsbare groepen of objecten. Er is daarmee sprake van een zeker schemergebied van verantwoordelijkheden.

Door de overheid is de terechte verantwoordelijkheid gevoeld om zorg te dragen voor de noodstroomvoorziening voor kwetsbare objecten en personen. Feitelijk

³ Als onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende gemeenten lijken er verschillen te bestaan tussen de gemeenten. Lingewaal en Maasdriel wijken het meest af van het gemiddelde. Bijna 10% van de inwoners van Lingewaal vindt dat de gemeente adequaat heeft gehandeld, 67% vindt van niet. In de gemeente Maasdriel vindt 34% dat de gemeente adequaat heeft gehandeld, 38% vindt van niet (voor meer details zie bijlage 5, figuur 14).

⁴ Ook hier lijken enkele verschillen te bestaan tussen de verschillende gemeenten. In Lingewaal is het vertrouwen in de gemeente bij 32% van de ondervraagden achteruitgegaan, bij 52% is het gelijk gebleven en bij 8% is het juist verbeterd. In Maasdriel is het vertrouwen bij 13% minder geworden, bij 61% gelijk gebleven en bij 9% verbeterd. Zaltbommel scoort gemiddeld (17% slechter, 54% gelijk, 11% verbeterd), met een hoger percentage respondenten die het niet weten (19%).

heeft dit gestalte gekregen door het doen distribueren van noodaggregaten van Continuon en het ministerie van Defensie. Op regionaal niveau is hier het beleid voor afgesproken.

Op het moment dat het aanbod groter werd, werd het aan de gemeenten overgelaten om zelf keuzes te maken. Hierdoor ontstonden gemeentelijke verschillen en spanning tussen de overheid en de burgers die niet goed konden begrijpen waarom sommige partijen wel noodstroom kregen en andere niet.

In het gehele proces van besluitvorming en uitvoering vallen verschillende zaken op:

Ondanks vragen daartoe van het RBT was op geen enkel moment noch een gedetailleerd overzicht van het getroffen gebied noch een werkelijke prioriteitenlijst met meer dan alleen de zorginstellingen aanwezig. Kritische objecten zoals de gemalen voor het peilbeheer zijn geheel en al aan de aandacht ontsnapt, de rioolgemalen zijn slechts zijdelings aan de orde gekomen.

De angst voor een arbitraire keuze van gebieden die van noodstroom moesten worden voorzien zodra de beperkte lijst van tien prioritaire zorginstellingen was afgewerkt, leidde tot een verschuiving van de keuze naar het gemeentelijk niveau. Daar worstelde men met dezelfde keuze, zodat er uiteindelijk niet gebruik is gemaakt van alle beschikbare aggregaten.

Ook hier geldt dat een belangrijke belemmering gedurende de gehele besluitvorming over en uitvoering van de realisatie van noodstroom was dat de prognoses over het herstel van de reguliere stroomvoorziening vaak te optimistisch bleken. Tot ingrijpende maatregelen gericht op noodstroom die zo veel tijd kostten dat de reguliere stroomvoorziening al weer (bijna) hersteld was, werd dan ook niet snel besloten.

15.7 Multidisciplinaire sturing

Met betrekking tot de sturing van de rampenbestrijdingsorganisatie waren de klassieke knelpunten zichtbaar die in vrijwel elke evaluatie naar voren komen:

- de problematiek van eerste beeldvorming die de eerste uren op essentiële onderdelen niet compleet en accuraat was
- de opdrachtverstrekking die via de formele lijn van RBT – ROT – COPI/GRMT's⁵ vertragend werkte,

5 COPI staat voor commando plaats incident. Het COPI is het multidisciplinaire afstemmingsoverleg van de (hulpverlenings)diensten op de plaats van het incident. GMRT staat voor gemeentelijke rampenmanagementteams. Het GRMT verzorgt in de regio Gelderland-Zuid de feitelijke coördinatie van de uitvoering van de eigen gemeentelijke activiteiten in het kader van de rampenbestrijding.

- het ROT dat in zijn taakuitvoering achterbleef bij wat verwacht wordt en mag worden door het RBT,
- het RBT dat operationele zaken naar zich toetrok hetgeen de relatie met en het functioneren van het ROT belastte ('operationele zuigkracht'),
- het verlies van operationeel gezag in de relatie tussen ROT en COPI/GRMT's onder andere vanwege de vertraging in opdrachtverstrekking en een informatieachterstand op ROT-niveau.

Het telkens weer terugkomen van dezelfde knelpunten bij de sturing van de rampenbestrijdingsorganisatie wijst er in de opinie van de auteurs op dat er iets meer fundamenteels aan de hand is als het gaat om de (werking van de) commandostructuur tijdens crisissituaties. De huidige, van oorsprong militaire, commandostructuur die uitgaat van een centrale multidisciplinaire sturing van de bij de rampenbestrijding betrokken (hulpverlenings)diensten past niet bij de (moderne) rampenbestrijding. Het is veelzeggend dat het Nederlandse leger zelf al is overgegaan op een modernere doctrine die uitgaat van gedecentraliseerde besluitvorming door daartoe opgeleide eenheden.

Een specifiek operationeel sturingsknelpuntje ontstond omdat de stroomuitval geen klassiek (flits)incident was: op de plaats van het (luchtvaart)incident was na woensdagavond een inzet van brandweer, politie en GHOR niet noodzakelijk, zodat (ook) de behoefte aan afstemming niet meer aan de orde was. Het commando plaats incident (COPI) werd daarom in de nacht van woensdag op donderdag opgeheven, zodat de regionale commandostructuur alleen nog uit het RBT en ROT bestond. Met het wegvallen van het COPI verviel ook de 'reguliere' structuur om veldeenheden aan te sturen en operationele informatie 'omhoog te brengen' voor een belangrijk deel. In dit incident waren de gevolgen daarvan ook zichtbaar: brandweereenheden acteerden in het veld op eigen initiatief of op verzoek van de GRMT's, terwijl de politie monodisciplinair in SGB-verband⁶ acteerde.

Het verdient, naar mening van de auteurs, aanbeveling dan ook om een nieuw sturingsconcept voor de rampenbestrijding te ontwikkelen, dat rekening houdt met de werking ervan in de praktijk. Vanzelfsprekend kan dit niet binnen één regio alleen worden ontwikkeld en ingevoerd. Zolang het huidige model nog landelijk staat, dienen regionale functionarissen realistisch te worden opgeleid en geoefend zodat zij met de beperkingen van de huidige commandostructuur kunnen omgaan.

Meer precies bevelen wij aan om de crisisorganisatie robuust te maken in die zin dat in onzekere situaties waarin toch acuut moet worden gehandeld, uitvoerende

6 Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden.

niveaus (inclusief communicatie) op grond van hun taakbesef zelfstandig mogen handelen en zich daarvan bewust zijn. Strategische en tactische besluitvormers kunnen zich dan werkelijk richten op de hoofdlijnen en op de (middel)lange termijn besluiten. Deze werkwijze sluit ook meer aan bij de praktijk, omdat uitvoerende organisaties, en dat liet ook dit incident weer zien, over het algemeen naar eigen inzicht handelen, juist ook gezien bovenstaande knelpunten.

15.8 Een gemeentegrensoverschrijdend incident

Het incident had (ook) een voor Nederland zeer uniek karakter, het was namelijk een gemeentegrensoverschrijdend (GRIP 4-) incident met een duur van enkele dagen. Dat wil zeggen dat er volgens regionale afspraak geen gemeentelijke beleidsteams werden gevormd maar één regionaal beleidsteam waarin onder voorzitterschap van de coördinerend burgemeester alle betrokken burgemeesters zitting in hebben. De gemeentelijke uitvoeringstaken werden via het ROT (beoogd) aangestuurd.⁷

Dat het incident noodzaakte tot het opschalen tot GRIP 4 staat buiten kijf: bij een dergelijk incident is bovengemeentelijke bestuurlijke afstemming noodzakelijk om een gelijke zorg aan de burgers in de regio te bieden.

Dit unieke karakter van de stroomstoring, namelijk een gemeentegrensoverschrijdend (GRIP 4-) incident met een duur van enkele dagen, bracht ook een aantal specifieke knelpunten met zich mee:

- De burgemeesters gaven er na woensdagavond de voorkeur aan om invulling te geven aan de burgervaderrol. De burgemeesters lieten zich vervangen door hun locoburgemeesters, waardoor het RBT feitelijk niet meer als besluitvormend orgaan kon functioneren. Mandatering van de opperbevelbevoegdheid van de burgemeester aan ondergeschikten is immers niet mogelijk op grond van artikel 177, lid 2 van de Gemeentewet. Praktisch betekende dit dat bestuurlijke besluiten eerst teruggekoppeld moesten worden met de burgemeesters van de getroffen gemeenten hetgeen vertragend werkte.
- Er ontstonden informele (communicatie)lijnen tussen de locoburgemeesters en hun bestuurders in de gemeenten.
- De aanwezigheid van de burgemeesters in de gemeenten gaf aanleiding tot een verkapt functioneren van een gemeentelijk beleidsteam.

⁷ Met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's is dit concept geformaliseerd.

Veel casuïstiek is er in Nederland niet beschikbaar als het gaat om zogeheten GRIP 4-incidenten. De stroomuitval heeft laten zien dat de praktische uitvoering van het beoogde RBT-concept niet eenvoudig is. Gezien de aard van de knelpunten is het echter niet ondenkbaar dat ook voor deze knelpunten geldt dat zij inherent zijn aan de gekozen structuur. Het zou niet verbazen als deze knelpunten ook in toekomstige incidenten aan de orde zullen zijn. Vooralsnog kan alleen geobserveerd worden dat het RBT tijdens de stroomuitval op onderdelen niet heeft gefunctioneerd zoals vooraf werd beoogd.

Het verdient, naar mening van de auteurs, aanbeveling om de ervaringen die tijdens de stroomuitval met het werken in een GRIP 4 situatie zijn opgedaan, te borgen in de planvorming. Daarbij moet regionaal een aantal realistische keuzes worden gemaakt zoals over de rol en aanwezigheid van burgemeesters in het RBT (dan wel het gemeentelijk rampenmanagementteam).

Intermezzo: Regionale operationele staf

Een aan te bevelen eerste stap is daarbij om bewust uit te gaan van bestuurlijke terughoudendheid waar het gaat om sturing van de operaties. Om de kans op het treden in de valkuil van operationele zuigkracht te verminderen, is het wenselijk de mogelijkheid te onderzoeken om de operationele besluit- en uitvoering aan een 'regionale operationele staf' over te laten. De coördinerend bestuurder kan in die gedachte situatie dan waar nodig sanctionerende besluiten nemen namens de overige burgemeesters. Vanzelfsprekend is bestuurlijk overleg noodzakelijk als er sprake is van strategische dilemma's. Deze zijn er echter in de praktijk slechts zelden, zo blijkt uit de evaluaties van grootschalige incidenten, in de casus van de stroomstoring waren ze ook niet aanwezig.

Met regionale operationele staf wordt bedoeld op een uitbreiding van de functionaliteit van het (huidige) ROT. Het ROT bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende diensten die elkaar informeren over de monodisciplinaire acties, vervolgens tot afstemming daarvan komen en de gewenste acties weer doorgeven aan de eigen dienst. Een regionale operationele staf heeft als taak om (en is daartoe georganiseerd) werkelijk integrale sturing te geven aan de bij de crisisbeheersing betrokken organisaties.

15.9 Leren van incidenten in relatie tot de voorbereiding

Als laatste merken we nog het volgende op. De regio Gelderland Zuid heeft zich niet specifiek voorbereid op een stroomuitval. Dit was tijdens de stroomuitval op een aantal onderdelen ook duidelijk zichtbaar. Zo moest de prioriteitenlijst voor de noodstroomvoorziening ad hoc worden geformuleerd waardoor de gemalen in de regio aan de aandacht ontsnapten.

Intermezzo: Stroomstoring in Haaksbergen

In november 2005 werd het oosten en zuiden van Nederland getroffen door extreme weersomstandigheden, waardoor door in de gemeente Haaksbergen sprake was van ijsafzetting op een aantal hoogspanningslijnen. Dit leidde op enig moment tot het afbreken van een aantal lijnen waardoor ruim 25.000 omwonenden gemiddeld 30 uur (met pieken tot 61 uur) zonder stroom komen te zitten. Net als de getroffen gemeenten in de Bommeler- en Tielerwaard, ligt de gemeente Haaksbergen aan een uitloper van het elektriciteitsnet en vormde daarmee een verhoogd risico op langdurige stroomuitval wanneer problemen optreden met de hoogspanningskabels.

In verschillende evaluaties van deze stroomstoring staat een aantal leerpunten benoemd, waaronder:

- bij een stroomuitval is communicatie met de bevolking lastig, omdat de meeste communicatiemiddelen (zoals internet, telefoon, televisie, radio) uitvallen
- het gebruik van geluidswagens bracht “meer verwarring en commotie teweeg dan dat het toegevoegde waarde had, zodat het beleidsteam besloot de wagens niet meer in te zetten”
- de prognose van de netbeheerder dat er op een bepaald tijdstip weer stroom is, al dan niet door onvoorziene omstandigheden niet altijd betrouwbaar is, waardoor je als overheid voorzichtig moet zijn om de mate waarin de hulpverlening plaatsvindt te laten afhangen van deze prognose
- de ‘bronbestrijding’ de verantwoordelijkheid is van een particulier bedrijf en niet van de overheidsdiensten (...) waardoor de GRIP minder geëigend is voor ramptypen als een stroomstoring (...) en de coördinatie van de activiteiten en de daarvoor noodzakelijke informatiemanagement op een andere wijze vorm moet krijgen
- de zelfredzaamheid van burgers in het buitengebied is hoog.

Het is daarmee verleidelijk om te concluderen dat een betere en specifieke voorbereiding op stroomuitval gewenst is. Er zijn echter veel risico’s in het dagelijks leven en het is niet realistisch te denken dat op alle risico’s een specifieke voorbereiding kan plaatsvinden. Wij herhalen op deze plek dan ook onze eerder genoemde aanbeveling om de crisisorganisatie robuust te maken in die zin dat in onzekere situaties waarin toch acuut moet worden gehandeld uitvoerende niveaus (inclusief communicatie) op grond van hun taakbesef zelfstandig kunnen en mogen handelen naar bevind van zaken.

Dit betekent overigens niet dat een elementaire specifieke voorbereiding op verschillende vormen van risico’s met een redelijke kans op voorkomen niet wenselijk is.

Het verdient, naar mening van de auteurs, daarmee aanbeveling om voor risico’s met een redelijke kans van voorkomen, zoals het risico stroomstoring, in een korte en operationele aandachtspuntenlijst de landelijke ervaring met betrekking tot dat risico vast te leggen.

16 Poldercrash 2009

K. Turk en E.R. Muller

Het neerstorten van het vliegtuig van Turkish Airlines op 25 februari 2009 vlak voor Schiphol vormt een van de grotere vliegtuigrampen in Nederland. Tot dat moment is Nederland met uitzondering van de Bijlmerramp verschoond gebleven van omvangrijke vliegtuigrampen. Met het neerstorten van het Turkish Airlines vliegtuig veranderde dit. In dit hoofdstuk geven wij een beschrijving en analyse van het crisismanagement naar aanleiding van deze crash. Daarbij baseren wij ons in het bijzonder op de rapporten van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en van de Onderzoeksraad voor Veiligheid alsmede op eigen ervaringen bij advisering van verantwoordelijken bij deze ramp.

16.1 Reconstructie

16.1.1 WOENSDAG 25 FEBRUARI 2009: DE CRASH

Eerste berichten

Op woensdag 25 februari 2009 stort om 10.31 uur een Boeing 737-800 van Turkish Airlines vlak voor de landing op de polderbaan van de luchthaven Schiphol neer. Het vliegtuig komt terecht in een akker in de gemeente Haarlemmermeer. Het vliegtuig, dat om 10.40 uur zou landen, is met 128 passagiers en zeven bemanningsleden op weg van Istanbul naar Schiphol. Bij dit ongeval komen negen personen om het leven (vijf passagiers en vier bemanningsleden) en raken 80 passagiers gewond, waarvan velen ernstig.

Het neerstorten van het vliegtuig leidt ertoe dat er om 10.36 uur wordt opgeschaald naar een GRIP 3-situatie. Bij een GRIP 3-situatie zijn op strategisch, tactisch en uitvoerend niveau partijen actief. Vanaf dit moment is het Crisisbestrijdingsplan Schiphol (CBP-S) van kracht. Op strategisch niveau heeft de (loco) burgemeester in het Beleidsteam (BT) van de gemeente de leiding van de organisatie. Op tactisch niveau gaat het om de beleidsvorming en -aansturing in het Operationeel Team (OT). Op uitvoerend niveau houdt het Commando Plaats Incident (CoPI) zich bezig met de uitvoering op het rampterrein. Daarnaast bevindt zich op dit niveau het Coördinatiecentrum Gemeentelijke Diensten (CGD) en de diverse gemeentelijke actiecentra. De beschrijvingen voor deze teams zijn neergelegd in het Crisisplan Veiligheidsregio Kennemerland, waar de gemeente Haarlemmermeer deel van uit maakt. Specifiek bij crises op Schiphol en luchtvaartongevallen binnen de gemeente Haarlemmermeer komen het BT en

OT samen in het crisiscentrum van de Koninklijke Marechaussee in Triport II op Schiphol. Het CGD opereert vanuit het gemeentehuis van de gemeente Haarlemmermeer.

Naast de reguliere gemeentelijke rampenplannen en draaiboeken heeft de gemeente Haarlemmermeer in samenwerking met de veiligheidsregio Kennemerland een specifiek Crisisbestrijdingsplan Schiphol. Tevens zijn er een aantal specifieke draaiboeken voor de gemeentelijke actiecentra Communicatie, Opvang en Verzorging en CRIB (Centraal Registratie- en Informatie Bureau) bij crises op Schiphol. Ook komt bij een crisis op Schiphol het Commissie Overleg Schiphol (CVO) bijeen. De CVO is het actiecentrum voor de diensten bij Schiphol.

Omstreeks 10.27 uur komen de eerste meldingen binnen van omstanders bij de gemeenschappelijke meldkamer van de veiligheidsregio Kennemerland. Na enkele minuten zijn de volgende gegevens bekend¹:

- de locatie van het neergestorte vliegtuig;
- dat deze precies in de aanvliegroute naar de Polderbaan ligt;
- dat er geen brand is;
- nooddeuren zijn open en de eerste overlevenden komen uit het vliegtuig;
- het toestel is in drie delen gebroken, het staartstuk ligt hier dwars op en de motoren liggen verderop in het veld;
- aan boord zijn 127 passagiers en zeven crewleden;
- vluchtnummer TK 1951;
- slachtoffers lopen naar een nabijgelegen boerderij.

Opschaling

Naar aanleiding van deze meldingen worden verschillende functionarissen geïnformeerd. Hierbij wordt door de regionale meldkamer de alarmcode VOS 6 afgegeven. Deze code betekent dat er naar alle waarschijnlijkheid een vliegtuigcrash heeft plaatsgevonden met 50 tot 250 personen aan boord. Aan deze alarmcode is een minimale GRIP-fase gekoppeld, in dit geval is dat GRIP 3.² Volgens het inzetplan dienen we bij een VOS 6 direct 64 ambulances, 4 geneeskundige combinaties en 5 Mobiele Medische Teams te worden opgeroepen.

Als de brandweer bij een grote calamiteit (VOS 5, 6 of 7) de dekking voor het overige vliegverkeer niet langer kan waarborgen, kan de CVO besluiten de luchthavenprocessen op operationele gronden stil te leggen. De voorzitter van het CVO (de Airport Operations Manager van Schiphol) kondigt om 10.30 uur

¹ IOOV 2009, p. 23.

² Idem, p. 44; De afkorting GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale IncidentbestrijdingsProcedure.

een VOS 6 af. Vanaf dat moment is het vliegverkeer boven de luchthaven bevroren.

Het CVO komt vervolgens bijeen. Op dat moment is bekend dat er geen radio en radarcontact met de Turkish Airlines vlucht 1951 is. Om 10.45 uur wordt vastgesteld dat het vliegtuig ten hoogte van het Rottepolderplein langs de A9 ligt. Aanvankelijk is het niet duidelijk of het vliegtuig binnen of buiten het werkingsgebied van het Crisisbestrijdingsplan Schiphol ligt. Nadat in de loop van de dag blijkt dat het vliegtuig buiten het werkingsgebied ligt, schaalde de CVO af. Dit heeft uiteindelijk geen nadelige gevolgen gehad voor de crisisbestrijding.

Hulpverlening

Om 10.42 uur zijn de eerste hulpdiensten ter plekke. Op de A4 en A12 worden rijstroken vrijgemaakt voor de hulpdiensten die op weg zijn naar het incident.³ Om 10.55 uur is de leider CoPI ook aangekomen op de ramplocatie. Het valt hem op dat er geen sprake van stress of paniek is onder de slachtoffers, hulpverleners en omstanders. Daarnaast verbaast het hem dat hij 30 tot 40 personen rondom het vliegtuig ziet, terwijl er 135 personen aan boord zouden moeten zijn.⁴ Omstanders helpen bij de afvoer van slachtoffers.

Direct na de crash zijn er nabij het neergestorte toestel twee gewondennesten ingericht in de naburige woning en de loods ernaast.⁵ Slachtoffers worden hier opgevangen en de mate van hun verwondingen wordt beoordeeld, dit proces wordt triage genoemd. Ambulances vervoeren de gewonde slachtoffers naar ziekenhuizen. De slachtoffers zonder verwondingen worden met de bus naar de opvanglocatie 'de Wildenhorst' in Badhoevedorp gebracht. De registratie verloopt direct al moeizaam. In de beginfase worden er te weinig slachtoffers geregistreerd en het ambulancepersoneel ondervindt problemen met de C2000-verbinding, waardoor zij niet aan de meldkamer kunnen doorgeven welk gewonde zij naar welk ziekenhuis brengen. In totaal worden de gewonden naar 14 verschillende ziekenhuizen⁶ in de wijde omgeving gebracht.

Ondertussen verspreidt het nieuws over het neergestorte vliegtuig zich snel. Via Twitter⁷ komen de eerste berichten van ooggetuigen op het internet. Berichten als 'er is iets aan de hand op Schiphol, kennelijk een vliegtuigcrash' en '*...I saw the*

³ Ruim baan voor hulpdiensten, BNdeStem.nl, 25 februari 2009, 11.45 uur.

⁴ IOOV 2009, p. 32.

⁵ Idem, p. 58.

⁶ Onderzoeksraad voor Veiligheid 2010, p. 132.

⁷ Twitter.com is een microwebsite. Een site waar gebruikers korte berichtje van maximaal 140 letters kunnen plaatsen. Het plaatsen van deze berichten kan via sms, mobiel internet, e-mail of de twitter website. Het eerste bericht over de poldercrash kwam om 10.41 binnen via @Lesswood, @quidome en @ansgarjohn.

plane stall and the nose go down. The plane disappeared behind trees'. De minuten daarna volgen er nog vele berichten op Twitter. Het gebruik van Twitter bij rampen en incidenten was een relatief nieuw verschijnsel, zeker in Nederland. Binnen een aantal minuten volgen er meer berichten en worden de eerste foto's op het internet geplaatst. Foto's van ooggetuigen, gemaakt met hun mobiele telefoon. De informatie op Twitter is in de eerste minuten de belangrijkste bron van informatie voor de media. De NOS, die inmiddels met een live-uitzending is begonnen, toont al snel de foto die door één van de ooggetuigen online is geplaatst. De foto is genomen vanaf de snelweg en is niet erg duidelijk. Wel is er een breuk in het vliegtuig te zien. Al om 10.48 uur meldt RTV Noord-Holland dat het toestel de landingsbaan heeft gemist en dat het toestel in drie stukken is gebroken.

Crisiscentra

Om 11.00 uur komt het OT voor de eerste maal bijeen. Via de meldkamer is bij de leden het volgende bekend; er is een vliegtuig neergestort en er zijn meerdere stukken afgebroken. Op basis van de eerste paxlijst (passagierslijst) is het aantal inzittenden 135, waarvan zeven crewleden.

Het BT komt om 11.05 uur voor het eerst bijeen. Locoburgemeester Bezuijen is aanwezig en hij neemt de rol van voorzitter op zich, omdat de burgemeester van Haarlemmermeer, dhr. Weterings, op vakantie in Zeeland is. Hij zal later op de dag terugkomen. In het eerste overleg probeert het BT zo snel mogelijk een beeld van de situatie te krijgen. Ook wordt er besproken wat er met het luchtverkeer naar Schiphol moet gebeuren. De burgemeester van Haarlem is ook aanwezig bij het BT en hij geeft aan voornamelijk de bestuurlijke contacten te onderhouden.⁸ Lange tijd blijft onduidelijk hoeveel personen er nu precies aan boord waren en hoeveel gewonden er zijn. Het BT besluit om pas over aantallen passagiers en slachtoffers naar buiten te treden wanneer het exacte aantal bekend zijn.

Om 11.15 uur komt een gedeelte van het Coördinatiecentrum Gemeentelijke Diensten voor de eerste keer bijeen. De processen Opvang en Verzorging en CRIB zijn opgestart. De opvanglocatie de Wildenhorst in Badhoevedorp is om 11.30 uur opengesteld voor de opvang van slachtoffers en relaties. Ondertussen zijn de afhalers op Schiphol op de hoogte gebracht van het neerstorten van het vliegtuig. Bussen vervoeren de afhalers van Schiphol naar de Wildenhorst.

Later blijkt dat de triage op het rampterrein onvoldoende werd uitgevoerd; gewonden die als lichtgewond werden beoordeeld zijn per bus vervoerd naar de opvanglocatie de Wildenhorst. Echter, deze slachtoffers zouden eigenlijk direct naar het ziekenhuis vervoerd moeten worden. Uiteindelijk heeft er in de

8 IOOV 2009, p. 39.

opvanglocatie een tweede triage plaatsgevonden en zijn hierna alsnog 42 personen naar het ziekenhuis vervoerd.⁹ De toestand van een aantal van deze slachtoffers blijkt niet goed te zijn.¹⁰ Deze tweede triage zorgt ervoor dat de slachtoffers al snel na hun aankomst op de opvanglocatie per ambulance vertrekken naar één van de ziekenhuizen. Dit zorgt ervoor dat de Wildenhorst weer meer als een tweede gewondennest, dan een daadwerkelijke opvanglocatie kan functioneren. Ook bemoeilijkt dit het registratieproces; slachtoffers zijn soms al weer vertrokken voordat zij geregistreerd worden.

Beelden en geruchten

Ondertussen worden er in de media discussies gevoerd over de veiligheid van Turkish Airlines.¹¹ Al snel noemen een aantal vliegtuigexperts Turkish Airlines de meest onveilige vliegtuigmaatschappij van Europa. NRC verkondigt dat Turkish Airlines een koploper is in vliegtuigongelukken in Europa: sinds 1974 zijn zij betrokken bij negen grote ongelukken.¹² Om 11.32 uur bevestigt de Europese Commissie dat Turkish Airlines gewoon mag vliegen in Europa en ook Schiphol bevestigt dat Turkish Airlines niet op de Europese zwarte lijst staat.

Om 12.05 zegt de directeur van Turkish Airlines dat er geen doden zijn gevallen bij de crash, terwijl enkele minuten later verslaggevers ter plaatse melden dat er vijf doden zijn. Ook is er te zien dat er lichamen zijn afgedekt met lakens.¹³ Om 13.23 uur vertelt de Turkse minister van Transport aan CNN Turk dat er zeven dodelijke slachtoffers zijn.¹⁴

Informatie en media

Vlak na de crash wordt er een telefoonteam ingericht in het Raadhuis. Later in de middag ontstaat er verwarring in de gemeentelijke organisatie waar telefonische publieksinformatie is ondergebracht. Op diverse locaties van de gemeentelijke organisatie komen namelijk telefoontjes binnen. Daarnaast wordt er in één van de persberichten en op de website van de gemeente Haarlemmermeer een verkeerd telefoonnummer gecommuniceerd. Naast de informatielijnen vanuit de gemeente hebben het calamiteitenteam van Schiphol en het nationaal coördinatiecentrum ook een informatienummer geopend waar burgers terecht kunnen met vragen over de crash en voor met vragen over bijvoorbeeld familieleden. De telefoonnummers zijn niet alleen voor de relaties van de slachtoffers, maar ook

⁹ Idem, p. 5.

¹⁰ 'Van de 42 personen die vanuit de opvanglocatie naar een ziekenhuis zijn vervoerd, werden er twee als T-1 (ernstig gewond; binnen een uur stabiliseren en naar het ziekenhuis) en zeventien als T-2 (gewond; binnen zes uur naar het ziekenhuis) aangemerkt.'; IOOV 2009, p. 7.

¹¹ *Discussie over reputatie Turkish Airlines*, Nu.nl, 25 februari 2009, 12.04 uur.

¹² *Turkish Airlines staat in top van crashlijst*, Nrc.nl, 25 februari 2009, 13.15 uur.

¹³ *Lichamen onder lakens bij gecrasht toestel*, destentor.nl, 25 februari 2009, 13.05 uur.

¹⁴ *Tijddlijn vliegtuigongeluk Schiphol*, nos.nl.

voor de omwonenden. Het BT benadrukt al vroeg het belang van goede communicatie naar en zorg voor de omwonenden van Schiphol.¹⁵

Voor Turkssprekenden en mensen in het buitenland zijn er aparte lijnen geopend. Nabestaanden en familieleden van de slachtoffers kunnen ook bellen naar een nummer dat Turkish Airlines heeft geopend.

Om 13.30 vindt de eerste persconferentie plaats. Alleen de locoburgemeester voert het woord. Er wordt openbaar gemaakt dat er negen doden te betreuren zijn. Er zijn zeker vijftig gewonden, waarvan er 25 zwaargewond zijn.

Misverstanden

Ondertussen verloopt de communicatie met de ziekenhuizen niet goed. Een aantal ziekenhuizen in de regio bereidt zich in korte tijd voor op grootschalige opvang van gewonden (de procedure ZiROP). Dit terwijl zij maar een klein aantal gewonden hebben kunnen behandelen.¹⁶ Ambulances rijden hierdoor soms naar ziekenhuizen kilometers verderop. Ook wordt er vanuit de Meldkamer Ambulancezorg Kennemerland niet altijd goed gecommuniceerd naar ziekenhuizen dat er gewonden onderweg zijn. Daarnaast vergeet de meldkamer Haarlem de Mobiele Medische Teams op te roepen omdat er niet duidelijk is of deze deel uit maken van de Geneeskundige Combinaties en of dat deze afzonderlijk moeten worden aangevraagd.

De aanwezigheid van onderzoeksinstanties op het rampterrein verloopt niet vlekkeloos. Vrij snel hebben medewerkers van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) zichzelf toegang verschaft tot het rampterrein.¹⁷ Dit heeft de hulpverlening niet verhinderd, maar zorgt wel voor irritatie. Op bevel van de burgemeester en de leider van het CoPI zijn de onderzoekers door de Koninklijke Marechaussee (KMar) van het terrein verwijderd. In de loop van de middag meldt de Operationeel Leider (de leider van het OT) in het BT dat medewerkers van de OvV dreigen met het stilleggen van de hulpverlening wanneer zij geen toegang tot het rampterrein krijgen.¹⁸ Ook de voorzitter van de OvV, prof. mr. Pieter van Vollenhoven, is aanwezig. Later wordt gemeld in het BT dat de OvV op basis van hun wettelijke grondslag¹⁹ toegang had moeten krijgen tot het rampterrein. Uiteindelijk krijgen zij toegang onder voorbehoud dat zij niet in de weg lopen. Later in de middag, rond 16.30 uur trekt Van Vollenhoven zijn eerste conclusie en deelt deze met de media. Volgens hem heeft de piloot zo lang mogelijk

¹⁵ IOOV 2009, p. 139.

¹⁶ IOOV 2009, p. 95.

¹⁷ Idem, p. 32.

¹⁸ Idem, p. 40.

¹⁹ Op basis van de Rijkswet voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

geprobeerd om het toestel in de lucht te houden, maar door een gebrek aan snelheid zou dit niet zijn gelukt. Er zijn weinig sporen op de akker: “Het vliegtuig is letterlijk uit de lucht komen vallen.”²⁰

Bezoek

Minister ter Horst van Binnenlandse Zaken laat zich op haar vakantieadres telefonisch informeren door locoburgemeester Bezuijen over de stand van zaken omtrent het neergestorte vliegtuig.²¹ Premier Balkenende en staatssecretaris Albayrak kondigen aan later op de dag een bezoek te brengen aan de rampplek, de slachtoffers en de hulpverleners.

Om 16.30 uur is de tweede persconferentie. De locoburgemeester van de gemeente Haarlemmermeer, de directeur van Schiphol en afgevaardigden van marechaussee, GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen) en politie zijn bij de persconferentie aanwezig. Tijdens deze persconferentie wordt nogmaals meegedeeld dat de hulpverlening goed op gang is gekomen en dat de passagierslijst nog niet is geanalyseerd. Er zijn negen doden gevallen. De hulpverlening op de plaats van het ongeluk is teruggeschaald. De polderbaan blijft voorlopig gesloten. De opvang in de Wildenhorst is bijna leeg. De GHOR vertegenwoordiger gaat dieper in op de aard van de verwondingen van de slachtoffers: zes mensen zijn zeer zwaar gewond. Er is niet te voorspellen of zij in leven blijven. 25 inzittenden zijn “behoorlijk gewond” en 24 personen zijn lichtgewond. Van 31 overlevenden is de aard van de verwondingen nog niet vastgesteld ten tijde van de persconferentie. Verder liggen er nog stoffelijke overschotten in het vliegtuig; onder anderen van drie bemanningsleden.

De burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer arriveert om 17.15 uur bij het crisiscentrum. Hier laat hij zich bijpraten over de situatie en er wordt een nieuwe taakverdeling gemaakt. Vanaf 18.15 uur tot het einde van de BT-overleggen neemt de burgemeester de rol van voorzitter op zich.²² De locoburgemeester zal een grote rol gaan spelen in de nafase.

Om 18.10 uur arriveert een vlucht uit Istanbul met familieleden van slachtoffers en overlevenden van het ongeluk. Vanaf dat moment vindt de opvang van de relaties in Westpoint op Schiphol plaats. Hier krijgt ook een aantal verwanten te horen dat hun familielid tot de dodelijke slachtoffers behoort. Het was onduidelijk bij wie de verantwoordelijkheid lag om deze verschrikkelijke boodschap aan de verwanten mee te delen.

²⁰ *Toestel viel letterlijk uit de lucht*, telegraaf.nl, 25 februari 2009, 17.22 uur.

²¹ *Ter Horst laat zich op vakantieadres bijpraten*, nu.nl, 25 februari 2009, 16.26 uur.

²² IOOV 2009, p. 39.

Premier Balkenende en staatssecretaris Albayrak bezoeken het BT en laten zich door de burgemeester op de hoogte stellen van de situatie. Hierna bezoeken zij de rampplek en het Spaarne Ziekenhuis. Verder spreken zij met slachtoffers, familie en hulpverleners. Premier Balkenende is zeer te spreken over de manier waarop de hulpverlening na de vliegtuigcrash meteen op gang is gekomen.²³ Verder heeft hij contact gehad met de Turkse premier Erdogan. Premier Balkenende heeft toegezegd dat Nederland al het mogelijke zal doen om de slachtoffers en familie bij te staan. Premier Erdogan dankte voor de voortvarende hulp en inzet van Nederlandse hulpdiensten.²⁴ Premier Balkenende heeft ook contact gehad met Koningin Beatrix. De vorstin laat zich continu informeren over de stand van zaken en leeft intens mee met de slachtoffers en hun familieleden.

Om 19.45 uur maakt burgemeester Weterings tijdens de derde persconferentie bekend dat alle lichamen uit het vliegtuigwrak zijn geborgen. Over de identiteit van de omgekomen slachtoffers kan hij nog niets zeggen.

Volgens berichten zijn er de eerste dag ongeveer 750 personen betrokken bij de hulpverlening.²⁵ De diverse teams uit de crisisorganisatie zijn vele malen samengekomen.

16.1.2 DE DAGEN NA DE CRASH

In de dagen na de ramp verloopt de communicatie met de ziekenhuizen nog steeds erg moeizaam. Ziekenhuizen worden van vele kanten benaderd. Slachtofferhulp, werknemers van de vliegtuigmaatschappij en hoogwaardigheidsbekleders komen op bezoek in de ziekenhuizen.²⁶ Daarnaast krijgen zij telefonisch diverse verzoeken om informatie. Waaronder van de Grootchalige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), zij proberen een beeld te krijgen van het aantal slachtoffers dat een medische behandeling heeft gehad en het aantal slachtoffers dat nog in de ziekenhuizen is opgenomen. Het gebrek aan herkenbaarheid en legitimiteit ontbreekt bij deze telefonische verzoeken.²⁷ Hierdoor kunnen ziekenhuizen deze gegevens uit het oogpunt van privacy niet verstrekken. Dit zorgt voor extra vertraging bij het samenstellen van een volledig patiëntenoverzicht.²⁸ Het duurde drie dagen voor er een volledige lijst van passagiers en hun toestand was samengesteld.²⁹

²³ *Tijdelijk vliegtuigongeluk Schiphol*, nos.nl.

²⁴ *Idem*.

²⁵ IOOV 2009, p. 15.

²⁶ *Idem*, p. 63.

²⁷ *Idem*.

²⁸ *Idem*, p. 65.

²⁹ Binnenlands Bestuur 2009.

In Turkije worden op zaterdag 28 februari de Turkse omgekomenen herdacht. Op dezelfde dag is de eerste bewonersbijeenkomst in Zwanenburg voor omwonenden. Burgemeester Weterings is bij deze bijeenkomst aanwezig. Hij praat en luistert naar de onrustgevoelens van de omwonenden. Tevens kondigt hij aan dat de polderbaan op korte termijn weer in gebruik zal worden genomen. Op 2 maart wordt de polderbaan weer in gebruik genomen.³⁰ Ook opent de gemeente een Bewoners Aanspreekpunt Schiphol waar omwonenden met hun vragen terecht kunnen. Ook volgen er diverse bewonersbijeenkomsten in de omgeving.

Een aantal inzittenden hebben aangekondigd dat zij schadeclaims bij Turkish Airlines zullen indienen. Één van de inzittenden³¹ richt de 'Stichting Slachtoffers Vliegcrash' op. Deze stichting heeft een advocaat in de arm genomen en werkt aan een collectieve claim voor de inzittenden. Turkish Airlines heeft bekend gemaakt dat de nabestaanden van de negen doden 50.000 euro zullen ontvangen. Passagiers die naar het ziekenhuis moesten, ontvangen 5.000 tot 10.000 euro.³²

Op 2 maart bezoekt minister Ter Horst het raadhuis. Tijdens het bezoek complimenteert en bedankt zij de hulpdiensten voor hun inzet bij de bestrijding van de ramp. De hulpverlening is volgens haar buitengewoon goed op gang gekomen.³³ Op 4 maart maakt de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) de eerste conclusies over de oorzaak van de crash openbaar. Uit de eerste onderzoeken blijkt dat een defecte radiohoogtemeter in combinatie met het gebruik van de het automatische besturingssysteem geleid heeft tot het neerstorten van Turkish Airlines vlucht 1951. In opdracht van de gemeente Haarlemmermeer en de veiligheidsregio Kennemerland doet de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid in samenwerking met de Inspectie Gezondheidszorg een onderzoek over de kwaliteit en het functioneren van de crisisorganisatie gedurende de rampbestrijding.

Op zaterdag 7 maart is de herdenkingsdienst voor de omgekomen slachtoffers in een hangar in Schiphol-Oost. Hierbij zijn slachtoffers, familieleden, vertegenwoordigers van het kabinet, de gemeente Haarlemmermeer, Schiphol en de hulpverleningsdiensten aanwezig. Enkele nabestaanden uit Turkije en de Verenigde Staten zijn ook aanwezig. De herdenking wordt live bij de NOS uitgezonden. Op het moment van herdenking liggen er nog 23 gewonden in het ziekenhuis waarvan één in kritieke toestand.

³⁰ *Polderbaan is weer in gebruik na crash*, parool.nl, 2 maart 2009, 11.20 uur.

³¹ Henk Heijloo was een van de inzittenden van TK 1951. De stichting heeft een website; www.slachtoffersvliegcrash.nl.

³² *Turkse slachtoffers vliegcrash herdacht*, Wereldomroep.nl, 28 februari 2009.

³³ *Minister ter Horst dankt regionale hulpdiensten Haarlemmermeer*, Haarlemmermeer.nl, 3 maart 2009.

De wrakstukken zijn op 16 maart geborgen en naar een hangar op Schiphol-Oost gebracht. Daar worden de brokstukken van het toestel verder onderzocht door medewerkers van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid.

16.2 Oordelen

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Onderzoeksraad voor Veiligheid hebben beide een uitgebreid onderzoek gedaan naar de wijze waarop het crisismanagement heeft plaatsgevonden. Hieronder geven wij de belangrijkste conclusies van deze beide onderzoeksinstanties integraal weer aangezien de conclusies ook van belang zijn voor andere typen crises.

16.2.1 INSPECTIE OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID

“De media hebben overwegend positief bericht over de aanpak van de Poldercrash. Het is de vraag of dit beeld op basis van de uitkomsten van dit onderzoek van de Inspectie OOV moet worden bijgesteld. Mede doordat het toestel na de crash niet in brand is gevlogen, lag de nadruk in eerste instantie op de spoedeisende medische hulpverlening aan de slachtoffers, en in de fase daarna op de gemeentelijke processen. De Inspectie OOV is daarom vooral nagegaan of de ervaringen bij de bestrijding van de Poldercrash aanleiding geven verbeterpunten te formuleren ten aanzien van de kritische processen van de hoofdstructuur, en ten aanzien van GHOR- en de gemeentelijke processen. De informatie die de Inspectie OOV heeft verkregen over de inzet en het optreden van de brandweer en de politie, waaronder de Koninklijke Marechaussee (KMar), levert een overwegend positief beeld op. Hetzelfde geldt voor de inzet van medewerkers van Schiphol en van vele burgers die spontaan hebben geholpen.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat bij de drie genoemde kritische processen en bij de onderzochte GHOR- en gemeentelijke processen tal van zaken goed of zelfs zeer goed zijn gegaan. Vrijwel alle functionarissen met een rol bij de bestrijding van de crash werden snel gealarmeerd en kwamen snel op. De verschillende onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding, namelijk het Commando Plaats Incident, het operationele team, het beleidsteam en het Coördinatiecentrum Gemeentelijke Diensten, konden daardoor snel met hun werkzaamheden beginnen. En door een efficiënte hulpverlening bij het toestel was het mogelijk tientallen slachtoffers snel van het rampterrein over te brengen naar een ziekenhuis.

Velen hebben zich ingezet om deze slachtoffers te helpen. Medewerkers van de gemeente Haarlemmermeer hebben in de opvanglocatie en tot in de nacht op Schiphol onder lastige omstandigheden hulp geboden aan slachtoffers

en verwanten. De communicatie met de media is goed verlopen en de Inspectie OOV beschouwt de wijze waarop de gemeente de nafase heeft opgepakt als een voorbeeld voor andere gemeenten. Veel hulpverleners hebben in het kader van het onderzoek verklaard dat zij bij de bestrijding van de crash veel voordeel hebben gehad van de oefeningen waaraan zij hebben deelgenomen. De bekendheid met de procedures maar vooral ook met elkaar is van groot belang gebleken.

Aan de andere kant hebben de Inspectie OOV en de IGZ een aantal knelpunten gesignaleerd. De belangrijkste daarvan betreffen de volgende vier aspecten:

1. Informatiemanagement

Binnen de veiligheidsregio is de afgelopen periode geïnvesteerd in de verbetering van het informatiemanagement. Zo zijn eind 2008 de afzonderlijke meldkamers van de politie, de brandweer en de ambulancezorg gaan samenwerken in de gemeenschappelijke meldkamer MICK3 en is de functie van multidisciplinair procescoördinator geïntroduceerd. Ook bereidt de regio de invoering van een netcentrisch informatiesysteem voor. De Inspectie OOV heeft met instemming kennisgenomen van deze ontwikkelingen. Op een aantal basale punten hebben zich tijdens de bestrijding van de Poldercrash echter problemen voorgedaan. Zo waren de voorzieningen op diverse plaatsen gebrekkig en liet de techniek het op verschillende momenten afweten. Het gebruik van het communicatiesysteem C2000 verliep bepaald niet zonder problemen.

2. Triage en meldkamer ambulance

Direct na de crash is vlakbij het neergestorte toestel een 'gewondennest' ingericht voor de eerste opvang van de slachtoffers en voor de eerste beoordeling van de mate waarin zij gewond waren. Deze beoordeling, de 'triage', is niet voldoende uitgevoerd. Door een te beperkte toepassing van het protocol met richtlijnen voor triage is een aantal passagiers bestempeld als 'lichtgewond' en naar de opvanglocatie overgebracht terwijl zij vanwege de aard van hun verwondingen eigenlijk direct naar een ziekenhuis vervoerd hadden moeten worden. Na aankomst op de opvanglocatie zijn de meesten van deze passagiers alsnog met ambulances naar ziekenhuizen gebracht. Uiteindelijk hebben dertien ziekenhuizen in totaal 124 inzittenden opgevangen en behandeld. Deze ziekenhuizen hebben laten weten dat zij bij de aanvoer van gewonden een adequate coördinatie en communicatie vanuit een centraal meldkamerpunt hebben gemist.

3. Registratie slachtoffers

De registratie van slachtoffers verliep moeizaam, mede door het ontbreken van een eenduidige passagierslijst. De gemeente, waarbij dit proces (CRIB) is belegd, slaagde er niet in de slachtofferlijst de eerste dag compleet te krijgen en van veel

inzittenden was niet bekend waar zij zich bevonden en hoe zij eraan toe waren. Nadat de KMar was bijgesprongen, kwam in de nacht van 25 op 26 februari 2009 een lijst beschikbaar die voldoende op orde was om te kunnen gebruiken. Het langdurig uitblijven van een bruikbare lijst heeft bij bestuurders, operationele diensten en verwanten tot spanningen geleid. Het registratieproces is ernstig bemoeilijkt doordat een aantal slachtoffers zich direct na de crash op eigen kracht van de ramplocatie heeft verwijderd, doordat er nauwelijks registratie heeft plaatsgevonden van slachtoffers die vanaf het rampterrein naar ziekenhuizen zijn overgebracht en doordat het gemeentelijke registratieproces in de opvanglocatie abrupt is beëindigd.

4. Gemeentelijke plannen

In de draaiboeken en deelplannen van de gemeente Haarlemmermeer voor de processen CRIB, Opvang en Verzorging en Communicatie zijn niet alle aspecten voldoende uitgewerkt. Zo wordt in het draaiboek Opvang en Verzorging geen aandacht besteed aan de opvang van verwanten en ontbreekt in het draaiboek CRIB aandacht voor de rol van de GHOR bij het registratieproces. En de informatieverstrekking aan nabestaanden is niet helder geregeld in de gemeentelijke plannen.

Ondanks de gesignaleerde knelpunten en tekortkomingen is de Inspectie OOV, alles bijeengenomen, van oordeel dat de bestrijding van de Poldercrash zeker een voldoende verdient. Zij heeft daarbij ook de opvattingen en ervaringen van slachtoffers van de crash laten meewegen. Wat betreft de vraag of de regio goed was voorbereid op een dergelijke ramp, heeft de Inspectie OOV vastgesteld dat de planvorming van de regio geen ernstige hiaten kent en dat binnen de regio met regelmaat is geoefend. Met uitzondering van het informatiemanagement zijn de kritische processen binnen de hoofdstructuur over het algemeen ook goed verlopen. Daarom beantwoordt de Inspectie OOV deze vraag positief. Zij merkt daarbij echter wel op dat de planvorming van de gemeente Haarlemmermeer op verschillende belangrijke punten moet worden verbeterd.”³⁴

16.2.2 ONDERZOEKRAAD VOOR VEILIGHEID

“De Raad heeft waardering voor de genomen initiatieven van de gemeente Haarlemmermeer en de Veiligheidsregio Kennemerland en de snelle publicatie van het rapport van de inspectie. De Raad heeft na de publicatie van het onderzoek van de inspectie het eigen onderzoek voortgezet. Ondanks de geleverde inspanning en inzet van alle betrokkenen, is vastgesteld dat de hulpverlening op onderdelen onvolkomenheden heeft gekend. Dit betreft:

³⁴ IOOV 2009, p. 4-6.

- Tijdverlies bij het aanrijden van de hulpverleners, ontstaan door het niet goed uitwisselen van de informatie en het ontbreken van coördinatie over de locatiebepaling;
- Tijdverlies bij de komst op de ongevallocatie van de mobiel medische teams, door het niet alarmeren vanuit de meldkamer in Kennemerland;
- Het ontstaan van congestie tijdens het gebruik van het communicatiesysteem C2000;
- De langdurige onduidelijkheid over de namen van de slachtoffers, hun verblijfplaats en de aard van hun verwondingen door de gebrekkige slachtofferregistratie;
- De begrenzing en de logica van het werkingsgebied van de crisisbestrijdingsplannen.

(...)

In 2007 is vanwege de territoriale congruentie besloten dat de gemeente Haarlemmermeer, inclusief Schiphol, over zou gaan van de regio Amsterdam naar de Veiligheidsregio Kennemerland. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid gaf in 2008, 2009 en recentelijk in 2010 een positief oordeel over de implementatie van de nieuwe wet op de veiligheidsregio's in de Veiligheidsregio Kennemerland. De Veiligheidsregio Kennemerland was volgens de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid gereed om een eventueel luchtvaartongeval systematisch en uniform af te handelen. Op grond van de bevindingen uit dit onderzoek, gespiegeld aan het positieve oordeel van de Inspectie, stelt de Raad dat er zich bij de hulpverlening op 25 februari 2009 toch tekortkomingen hebben voorgedaan die niet hadden mogen plaatsvinden.”³⁵

16.3 Aandachtspunten

De Poldercrash is intensief onderzocht door zowel de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid als de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Deze onderzoeken en de eigen ervaringen leiden tot een aantal aandachtspunten die wij in deze paragraaf willen weergegeven. Het gaat daarbij om aandachtspunten die ook voor andere crises en vliegtuigrapen van belang zijn.

³⁵ Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines Haarlemmermeer, 25 februari 2009, Den Haag, 2010, p. 5 en p. 14; de Onderzoeksraad geeft uitgebreid weer hoe hij deze conclusies onderbouwt. Tevens heeft de Onderzoeksraad in mei 2010 een rapport uitgebracht over de technische oorzaak van het neerstorten waar we in dit hoofdstuk niet op ingaan.

Identiteit passagiers

Bij alle grotere rampen en zeker bij vliegtuigrampen doen zich problemen voor met het vaststellen van de identiteit van de passagiers. Ondanks het feit dat vliegtuigpassagiers intensief worden gecontroleerd en gedocumenteerd blijkt steeds weer dat er onduidelijkheid is over de wie er waar in het vliegtuig heeft gezeten. Deze onduidelijkheid deed zich ook bij de Poldercrash voor. Het duurde een lange periode voordat definitief vastgesteld kon worden wie er nu precies in het vliegtuig had gezeten. Dit werd tevens bemoeilijkt doordat bij de medische opvang onduidelijkheden ontstonden wie waarheen werd vervoerd. Dit alles terwijl een van de belangrijkste vragen na een dergelijke vliegtuigramp is wie er dood is, gewond is en wie het heeft overleefd. Ook deze vliegtuigramp leert weer dat er in de voorbereiding maximaal aandacht moet worden besteed aan de wijze waarop de identiteit van de slachtoffers en de overlevenden moet worden vastgesteld.

Intensiteit (nieuwe) media

De poldercrash was een van de eerste crises in Nederland waarbij meldingen middels Twitter een belangrijke rol speelden. Al heel snel werd via verschillende sociale media verslag gedaan van de gebeurtenissen in de akker waar het vliegtuig was neergestort. Deze meldingen concurreerden met de meldingen die de officiële hulpdiensten zoals politie, brandweer en ambulancepersoneel deden. Daarnaast was het aantal reguliere mediavertegenwoordigers die aanwezig was rond de plek van de ramp en bij de persconferenties immens. Schiphol en Haarlemmermeer hebben voorzieningen om hier adequaat mee om te gaan maar dat zal niet voor elke gemeente in Nederland gelden. De intensiteit van de informatievraag door de media vlak na een dergelijke ramp wordt steeds groter. Voor de autoriteiten is het een toenemende uitdaging om hier adequaat mee om te gaan. In het bijzonder zal daarbij ook in de toekomst aandacht moeten worden besteed aan de rol die de nieuwe (sociale) media spelen.

Communicatie en informatiemanagement

Beide onderzoeksinstanties concluderen dat de communicatie en het informatiemanagement na deze ramp beter kan. Bij nagenoeg elke ramp blijkt dat er ofwel door technische oorzaken (verstoring of problemen bij C2000 of het digitale netwerk) ofwel door menselijke fouten problemen in de communicatie en informatiemanagement zijn ontstaan. Ook hier speelde dat een rol. De Onderzoeksraad gaat bijvoorbeeld diep in op de problemen om te komen tot bepaling van de precieze locatie waar het vliegtuig was neergestort. Het blijkt nagenoeg onmogelijk om tijdens crises de communicatie en informatiemanagement optimaal te laten verlopen. Vanzelfsprekend zijn veel inspanningen van veel organisaties er op gericht de communicatie te verbeteren. Netcentrisch werken is een van de laatste pogingen om te komen tot verbeteringen van de communicatie en informatiemanagement. Dat is ook noodzakelijk maar zowel bestuurders als

operationeel verantwoordelijken dienen er na alle rampen en crises vanuit te gaan dat de communicatie en informatiemanagement niet goed zal verlopen.

Complexiteit en congruentie

De besluitvormingstructuur voor crisismanagement rond Schiphol is complex. Vele organisaties – zowel publiek als privaat – zijn hier bij betrokken. Op en rond Schiphol wordt intensief geoefend. Niet lang voor de Poldercrash is er in dit gebied gekomen tot daadwerkelijke congruentie van de politieregio, brandweer-regio en GHOR-regio. Alle bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het optreden van politie, brandweer en GHOR ligt bij de regio Kennemerland en in het bijzonder voor crises op Schiphol bij de gemeente Haarlemmermeer. In het verleden viel de brandweer en GHOR onder de regio Amsterdam-Amstelland. Er was de regio, de gemeente en alle betrokken diensten veel aan gelegen te tonen dat zij in staat waren adequaat het crisismanagement rond een vliegtuigramp vorm te geven. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid komt met een positief oordeel daarover, terwijl de Onderzoeksraad voor Veiligheid meer kritisch is. Op dit moment staat de toedeling van verantwoordelijkheid voor crisismanagement in dit gebied niet meer ter discussie. Politiek en bestuurlijk heeft men de conclusie getrokken dat de regio Kennemerland en de gemeente Haarlemmermeer in staat zijn een omvangrijke vliegtuigcrash af te kunnen handelen.

Geneeskundige hulpverlening

Na deze ramp is er vooral kritiek gekomen op de wijze waarop de geneeskundige hulpverlening was georganiseerd en werd uitgevoerd. Er werd gewezen op onvolkomen triage, het niet tijdig oproepen van de mobiele medische teams, de verschillende medische meldkamers die langs elkaar heen werkten, de gebrekkige opschaling van de geneeskundige keten, het niet gebruiken van de Landelijke Meldkamer Ambulance Zorg en gebrekkig omgaan met landelijk afgesproken richtlijnen. De kritiek komt uit beide onderzoeksrapporten expliciet naar voren. Het is stevige en ook fundamentele kritiek op de wijze waarop in Nederland vorm is gegeven aan de geneeskundige hulpverlening. Beide rapporten wijzen er terecht op dat hier nog de nodige organisatorische en institutionele veranderingen noodzakelijk zijn. En daarbij dient niet alleen gekeken te worden naar de afzonderlijke veiligheidsregio's maar ook naar geneeskundige hulpverlening in Nederland als geheel. De witte kolom kan op basis van deze evaluaties intensieve stappen maken om er voor te zorgen dat de geneeskundige hulpverlening bij toekomstige rampen sterk wordt verbeterd.

Nafase

Ook deze ramp toont de intensiteit van de nafase. De ramp is niet voorbij als de brandweerwagens, politieauto's en ambulances weer in de garage staan. Voor de bestuurlijke autoriteiten begint dan een belangrijk deel van het crisis-

management. Na de Poldercrash is onder leiding van de locoburgemeester en de gemeentesecretaris een projectorganisatie opgezet die een aantal maanden heeft gefunctioneerd. Dit heeft geleid tot een specifiek Plan Nazorg. In totaal zijn de volgende projecten gedefinieerd:

- Uitvaart
- Rouw en herdenking
- Vip-bezoek
- Onderzoek en evaluaties
- Informatie- en Adviespunt
- Psychosociale hulpverlening, geneeskundige hulpverlening en gezondheidsmonitoring
- Voorlichting en media
- Bestuur en financiële afwikkeling
- Milieu
- Schade
- Verslaglegging/archiveren
- Registratie
- Terrein (bergen, vrijgeven, afzetten, toegang)
- Relatiebeheer slachtoffers
- Interne nazorg

In deze projectorganisatie zijn alle relevante thema's die in de nafase van belang waren georganiseerd. Deze projectorganisatie was nuttig en noodzakelijk omdat het niet goed mogelijk was om direct na de crisisorganisatie weer terug te gaan naar de reguliere ambtelijke organisatie. De Inspectie komt met de navolgende positieve conclusie over de nafase. "Het vroegtijdig opstellen van een 'breed' plan van aanpak voor de nafase heeft bij de Poldercrash zijn nut bewezen. De Inspectie OOV beschouwt de wijze waarop de gemeente Haarlemmermeer de nafase heeft opgepakt als een 'good practice' die verankering verdient in de gemeentelijke planvorming."³⁶

Concurrentie onderzoeken

Na de Poldercrash zijn er twee omvangrijke onderzoeken gestart naar de achtergronden van de ramp. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid richtte zich in opdracht van de regio Kennemerland en de gemeente Haarlemmermeer op de beoordeling van de organisatie en uitvoering van het crisismanagement. De Onderzoeksraad voor Veiligheid richtte zich zowel op de oorzaak van de ramp als ook op de wijze waarop het crisismanagement vorm werd gegeven. Beide instituten concludeerden verschillend over de wijze waarop de crisisbesluitvorming had plaatsgevonden. De Inspectie was daarbij positiever dan de Onderzoeksraad.

³⁶ IOOV 2009, p. 100.

De burger blijft zitten met twee concurrerende perspectieven van twee onderzoeksinstituten. Of dit het lerend vermogen van de overheid versterkt is maar zeer de vraag.

16.4 Afronding

De Poldercrash is op Nederlands grondgebied een van de belangrijke vliegtuigrampen. Er zijn vele lessen te trekken op zowel operationeel als organisatorisch terrein. Het misverstand moet niet gaan ontstaan dat deze lessen alleen maar van toepassing zijn bij vliegtuigongevallen. Ook bij andere typen crises zijn deze van belang.

DEEL II ORDEVERSTORINGEN

17 Nieuwmarktrellen 1974-1975

E. Bervoets

17.1 Inleiding: 'Slag om de Nieuwmarkt'

In 1975 vierde Amsterdam het zevenhonderdvijftigjarig bestaan. Het werd echter een roerig jubileumjaar. In Het Parool van 15 maart 1975 staat een redactioneel waarin de krant zijn zorg uitspreekt over de 'Slag om de Nieuwmarkt'. De hele dag ervoor waren er fikse ongeregelde heden in de Amsterdamse Nieuwmarktbuurt, een oude volksbuurt in het historische stadshart. Het begon met de weigering van bewoners en krakers om panden te ontruimen die moesten worden gesloopt voor de aanleg van de metro. Al weken ervoor was goed zichtbaar dat zij niet uit vrije wil de woningen zouden verlaten: de huizen waren omgebouwd tot ware forten die een politie-inval moesten bemoeilijken. De politie trad hard op, er vielen zowel aan de zijde van de actievoerders als aan politiezijde diverse gewonden. De redactie meende desondanks dat het stadsbestuur en de politie niet anders konden dan optreden tegen 'minderheden, vanuit welke motivering ook, die proberen met fysieke middelen de uitvoering van na veel overleg in democratisch opzicht op volkomen correcte wijze tot stand gekomen beslissingen te verhinderen'.

Volgens de krant kwam het buurtverzet in de Nieuwmarkt vooral van bewoners en krakers die pas recent hun intrek hadden genomen in de buurt en die hadden geprofiteerd van sanering en leegstand, onder meer door te kraken. De oorspronkelijke, oudere, bewoners hadden weinig op met de acties. Het Parool signaleerde bij de nieuwe, veelal jonge, bewoners een heel 'nieuwe leefstijl' waarin trekken van idealisme af en toe gepaard gingen met 'vrij elitair nihilisme'.

De echte slag moest dan nog beginnen. Op maandag 24 maart 1975 vielen er 32 gewonden en werden 50 actievoerders gearresteerd. De politie gebruikte op deze 'blauwe maandag' wapenstokken, traangas en waterkannonnen en dat was voor die tijd ongekend. En ook op 8 april waren ontruiming gepland die tot het nodige tumult leidden. Sommige waarnemers spraken van een ware stadsguerilla. De protestacties gingen door tot de officiële opening van het metrotracé op 14 oktober 1977, toen prinses Beatrix en prins Claus de lijn in gebruik namen.

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen het feitelijk verloop geschetst van de rellen in deze Amsterdamse buurt, op basis van krantenberichten van voornamelijk Het Parool en beschikbare literatuur. Verder wordt aandacht besteed aan de aanloop tot de rellen, de politiek-maatschappelijke achtergrond en het overheidsoptreden.

Daarbij zal vooral worden gekeken naar de rol van de politie. De Nieuwmarktrellen horen, net als de hoofdstedelijke rellen in 1966, de Maagdenhuisbezetting in 1969 en de krakersrellen in de jaren tachtig, thuis in de historische rij openbare ordecrises in Nederland die gevolgen hadden voor grootschalig politietoetreden en het denken over geweldstoepassing door de politie.

17.2 Het politiek-maatschappelijk decor

In 'Een kleine geschiedenis van Amsterdam' schetst de historicus Geert Mak het beeld van een stad waarvan de geschiedenis geregeld is bepaald door oproer en protest tegen het openbaar gezag.¹ De Amsterdammer is wars van autoriteit, heeft wellicht om die reden af en toe republikeinse trekken, hij hecht aan zijn vrijheid en stadsbestuurders werden en worden altijd met een zeker wantrouwen tegemoet getreden. De Nieuwmarktrellen zijn daarvan een illustratie, zij passen in deze traditie van verzet. Toch kunnen de rellen niet los worden gezien van het tijdvak, de jaren zeventig, en de roerige politiek-maatschappelijke ontwikkelingen van die tijd. De internationale ontwikkelingen werden grotendeels bepaald door de Koude Oorlog: de ideologische strijd tussen het Westerse (Amerikaansgezinde) machtsblok en de communistisch en socialistisch georiënteerde staten, onder leiding van de Sovjetunie en China.

De machtsblokken probeerden hun invloedssfeer te beschermen en waar mogelijk uit te breiden. De oorlog in Vietnam was daarvan een sprekend voorbeeld. Die kwam halverwege de jaren zeventig, het tijdvak van de Nieuwmarktrellen, tot een voor de VS zeer onbevredigend einde. In de westerse wereld was veel verzet tegen de Amerikaanse oorlogspolitiek; dat kwam vooral van jonge linksgeoriënteerde studenten en intellectuelen. Het verzet richtte zich niet slechts op de Vietnamoorlog. In het algemeen richtte het zich tegen gezag en autoriteiten, die zich volgens de demonstranten elitair en antidemocratisch opstelden door hun eigen gang te gaan en geen rekening te houden met het algemeen volksbelang. Die ontwikkeling was al sinds de eerste helft van de jaren zestig gaande. 'Democratisering' was het toverwoord en de legitimiteit van het gezag werd door de actievoerders bediscussieerd in fel politiek-ideologische, maar vaak ook weinig praktijkgerichte, debatten. Sommige studenten en intellectuelen toonden zich *fellow travellers* met het marxisme en meenden dat het tijd was voor een revolutionaire aanpak.²

In West-Europa leidde het verzet geregeld tot openbare ordeverstoringen en in Parijs kwam het in mei 1968 tot een heuse revolutie. Typerend was dat de

¹ Mak 2004.

² Van Noort 1988.

studenten tijdens de ordeverstoringen (zeker in Parijs) bijval kregen van arbeiders die hoopten dat ‘democratisering en medezeggenschap’ hun omstandigheden zouden verbeteren.

Het gezicht van de jaren zestig in Nederland werd vooral bepaald door provo.³ Deze protestbeweging werd zo genoemd vanwege het gelijknamige tijdschrift dat activist Roel van Duijn wilde oprichten om een modern anarchisme te propageren in Nederland. Van Duijn was eerder al actief in de anti-Vietnambeweging en de Ban de Bombeweging tegen de nucleaire wapenwedloop. Van Duijn liet zich bij de naamgeving van provo inspireren door de criminoloog Buikhuisen die in zijn proefschrift over de achtergronden van nozemgedrag de term ‘provo’ reserveerde voor lastige pubers die uit verveling relletjes uitlokken op straat.⁴ Van Duijn en zijn provo’s organiseerden meerdere protestacties, zogenaamde *Provo*-caties, waarin de confrontatie met het gezag (en de politie) actief werd opgezocht.

Ten tijde van de Nieuwmarktrellen was Van Duijn, met een aantal andere oud-linksactivisten wethouder in Amsterdam.⁵ Ook in de gemeenteraad zijn dan inmiddels partijen als de PPR, Kabouter en de PSP vertegenwoordigd. Dat zijn partijen die het maatschappelijk protest via politieke participatie wilden uiten. In de jaren zeventig had ook een gevestigde linkse partij, de PvdA, een radicalisering ondergaan in de hoop daarmee beter aan te sluiten bij de tijdgeest. Voor veel linkse activisten bleef de PvdA echter een onbetrouwbare rechtse wolf in schaapskleren. De PvdA-burgemeester Samkalden was daarvan volgens de activisten het gezicht. Tijdens diens burgemeesterschap (1967-1977) kreeg Samkalden geregeld te maken met openbare ordeproblemen in zijn stad (Rosenthal, 1984). Maar ook de PSP en de PPR kwamen geregeld op gespannen voet te staan met activisten, vaak (voormalige) medestanders die hun activistische strijdbijl nog niet hadden begraven. Dat was een van de problemen waarvoor het linkse Amsterdamse college van B&W zich gesteld zag bij de aanleg van de metrolijn en de daaropvolgende rellen.

17.3 De Amsterdamse politie en de woelige jaren zestig

De Nieuwmarktrellen vonden plaats in de jaren zeventig, maar de stijl van het politieoptreden dat daar plaats had kan alleen worden begrepen door naar het decennium ervoor te kijken. Sinds de jaren zestig lag het politieoptreden in Amsterdam onder vuur bij politiek en burgers. In 1966 kwam het tot hevige rellen bij de verloving van prinses Beatrix en prins Claus en naderhand tijdens het

³ Van Noort 1988.

⁴ Buikhuisen 1965.

⁵ Mak 2004.

Bouwvakoproer.⁶ In 1969 trad de politie weer hard op bij de bezetting van het Maagdenhuis door studenten. Politie mensen werden door de studenten flink om de tuin geleid en pas na een dagenlange bezetting kon het Maagdenhuis worden ontruimd. Bij de Tweede Kamer rees de vraag of de politie wel in staat was om het hoofd te kunnen bieden aan nieuwe vormen van ordeverstoringen als studentenprotesten en provoacties.

17.3.1 RAMPJAAR 1966

De rellen bij de verloving op 10 maart 1966 waren een daad van activistische provo's die protesteerden tegen een huwelijk van prinses Beatrix met een Duitser die nog in de Wehrmacht had gediend. Bovendien wilden de provo's nog hun standpunten tegen de Vietnamoorlog kracht bijzetten. De Bouwvakoproer op 13 en 14 juni begon met een protestactie tegen de korting op het vakantiegeld van niet-georganiseerde bouwvakkers.⁷ Politie en demonstranten gingen een gewelddadige confrontatie aan. De zaak escaleerde toen het gerucht de ronde deed dat een van de aangehouden bouwvakkers als gevolg van politiegeweld zou zijn overleden. De dag erop stond in De Telegraaf dat de man was overleden aan een hartaanval en niet door politiegeweld (hetgeen ook zo was). Desondanks leidde dat bericht tot flinke rellen bij het kantoor van de krant. De dienstdoende politiecommissaris durfde de Mobiele Eenheid niet in te zetten, omdat zowel de korpschef Van der Molen als burgemeester Van Hall onbereikbaar waren. Pas toen de korpschef bereikbaar was werd de ME alsnog ingezet. Inmiddels mengden ook anderen dan bouwvakkers zich in de gevechten met de politie. Agenten werden enkele keren in het nauw gedreven, wat er toe leidde dat een politiemans op een bepaald moment zijn vuurwapen gebruikte om zichzelf en zijn collega te redden. Het straatgeweld nam in de loop van de avond af. Inmiddels had het kabinet toen al de gevraagde bijstand toegezegd.

Volgens een onafhankelijke onderzoekscommissie onder leiding van prof. mr. Ch. Enschedé toonden de politiecommandanten zich in 1966 onzeker, zij namen bij nader inzien vaak ongelukkige beslissingen en het geweld stond geregeld niet in verhouding. Daarbij speelde een rol dat de korpschef geregeld onbereikbaar was voor andere politiechefs. Ook gezagsdragers (waaronder de burgemeester) waren geregeld slecht bereikbaar tijdens de incidenten. De ME-commandanten waren slecht opgeleid. Ironisch was, dat al in 1965 een andere commissie (een politiecommissie) was ingesteld om te onderzoeken hoe de politie beter zou kunnen aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen, juist ook op het punt van de ordehandhaving.⁸ Bestaande politieconcepten leken onvoldoende toerei-

⁶ Fijnaut 2007.

⁷ Fijnaut 2007.

⁸ Fijnaut 2007.

kend. Vooraanstaande chefs van Rijks- en gemeentepolitie bevelen aan de opleiding, bewapening, kleding en verbidingsapparatuur te moderniseren.⁹

In Amsterdam werd als gevolg van de politiecommissie in 1966 voor de eerste keer geëxperimenteerd met parate pelotons mobiele eenheden. Zoals bleek uit het rapport Enschedé, was daarbij op zijn zachts gezegd nog ruimte voor verbetering. Drie jaar later, bij de Maagdenhuisbezetting, werden de parate mobiele eenheden weer ingezet. Dat herhaalde zich in 1975 bij de Nieuwmarktrellen. Voor wordt ingegaan op de aanloop tot de Nieuwmarktrellen, wordt in deze paragraaf nog wat dieper ingegaan op de Maagdenhuisbezetting. Een overeenkomst met de Nieuwmarktrellen, naast de ME-inzet, is dat het ging om een bezetting van gebouwen door politiek gemotiveerde, hoogopgeleide contestantten die (deels) het principe van gewelddoos protest trachtten toe te passen. Die contestantten mochten bovendien nog eens rekenen op steun onder delen van de bevolking. Dat was nieuw voor de Nederlandse politie. Dat waren geen bouwvakrellen meer.

17.3.2 DE MAAGDENHUISBEZETTING

Het 'vuur der revolutie' sloeg van Parijs over naar Nederland.¹⁰ Begin mei 1969 bezetten studentten en sympathisanten de Katholieke Hogeschool Tilburg. De hogeschool werd omgedoopt tot Karl Marxuniversiteit. Twee weken daarna volgde Amsterdam. De strijd voor democratisering en medezeggenschap leidde er tot de studenttenbezetting van het Amsterdamse Maagdenhuis, waar het bestuur van de Gemeentelijke Universiteit zetelde.¹¹ De bezetting duurde bijna een week, van 16 tot en met 21 mei, en de politie had er haar handen vol aan.¹²

Met name de rector magnificus, prof. mr. A. Belinfante, was voor de studentten de verpersoonlijking van de, in hun ogen, autoritaire bestuurscultuur op de universiteit. Het was immers Belinfante die meende dat het door de studentten gewenste medebeslissingsrecht niets meer was dan een 'loze kreet'. Hij zag geen heil in de mogelijkheid om studentten en docenten mee te laten beslissen bij belangrijke beslissingen van het College van Bestuur. Geheel volgens de 'ludieke acties' van die tijd, richtten enkele studentten daarop de actiegroep Loze Kreet op. Hun doel was het (alsnog) afdwingen van de medezeggenschap. Hun eis was het mogen mee beslissen op alle niveaus (vakgroep, faculteit, instituut en universiteit) en de eis dat alles stukken van het College van Bestuur voortaan openbaar zouden zijn. De actiegroep bestond uit leden van de Studentenvakbeweging en de Algemene Studentten Vereniging Amsterdam (ASVA).

⁹ Van der Torre 2002.

¹⁰ Speet en Miedema 2006.

¹¹ Tellegen 1969.

¹² Rosenthal 1984.

Hun eerste actie was de bezetting van de kamer van Belinfante op maandag 12 mei 1969. Die liet de studenten door de politie verwijderen. Als reactie daarop besloot een grotere groep studenten de vrijdag erop het Maagdenhuis te bezetten.¹³ De ongeveer zevenhonderd bezetters kwamen het gebouw via het dak binnen, de bewakers waren volkomen verrast. De bezetters doopten hun universiteit om in de Domela Nieuwenhuisuniversiteit en de rode vlag werd gehesen. Er werd een bezettingsraad ingesteld van drieëntwintig studenten, onder leiding van studentenleider Ton Regtien. Die bepaalde onder meer dat stukken van het universiteitsbestuur dienden te worden gekopieerd en openbaar gemaakt. Dat leverde het Zwartboek Maagdenhuis op.¹⁴

Bij het opheffen van de Maagdenhuisbezetting werd de gemeentepolitie bijgestaan door orde-eenheden van de Koninklijke Marechaussee en Rijkspolitie. De Amsterdamse gemeentepolitie zette parate mobiele eenheden in. Om rellen en gewelddadige confrontaties te voorkomen, begon de politie niet meteen met een ontruiming. Burgemeester Samkalden en korpschef Jong waren zich er goed van bewust dat media, politiek en samenleving – na het rampjaar 1966 – erg gefocust waren op de wijze waarop de politie zou omgaan met deze studentenbezetting. De tactiek van de politie was uiteindelijk gericht op het afsluiten van de bezetters van de buitenwereld. Er werd een kordon om het Maagdenhuis gelegd, die ertoe moest leiden dat studenten zouden worden uitgehongerd en als vanzelf hun actie zouden beëindigen. Verder werden telefoonverbindingen afgesneden. Die tactiek mislukte jammerlijk toen prof. S. van der Woude van de aanpalende Universiteitsbibliotheek (UB) er geen bezwaar tegen had dat tussen Maagdenhuis en UB een luchtbrug zou worden aangelegd. Daarmee hadden de studenten een aanvoerlijn voor proviand en een fysieke verbinding met de buitenwereld. Op dinsdag 20 mei werd de luchtbrug van de studenten door de politie afgebroken. Politie-mensen werden daarbij bekogeld met dakpannen.¹⁵ Voor de allereerste keer werd toen in Amsterdam een waterkanon door de politie ingezet. Intussen werden in de stad solidariteitsdemonstraties gehouden. In de nacht van 20 op 21 mei liep een van deze demonstraties volledig uit de hand, omdat de demonstratie het Maagdenhuis te dicht naderde.¹⁶ De mobiele eenheid diende enkele keren te chargeren en er werden weer waterkanonnen ingezet.

Er waren reeds onderhandelingen opgestart tussen de actievoerders en het universiteitsbestuur, politie en de burgemeester.¹⁷ De actievoerders werden

¹³ Maagdenhuis door groot aantal studenten bezet, *Het Parool*, 17 mei 1969, p. 1.

¹⁴ Zwartboek Maagdenhuis 1969.

¹⁵ Herstel isolement was doel actie van politie, *Het Parool*, 20 mei 1969, p. 3.

¹⁶ 'Rellen onnodig als de afspraak was gehouden', *Het Parool*, 21 mei 1969, p. 5.

¹⁷ De burgemeester zat met twee petten in de onderhandeling: als burgemeester en als universiteitsbestuurder (president-curator). Immers: het betrof een *gemeentelijke* universiteit.

daarin onder meer bijgestaan door de latere burgemeester van Amsterdam, Ed van Thijn, toen nog fractievoorzitter van de hoofdstedelijke PvdA. Een van de voorwaarden voor het overleg was de opheffing van het politiekordon. Na het ontmantelen van de luchtbrug probeerden de studenten de buitenwereld vanuit het Maagdenhuis op de hoogte te houden via radiozender De Vrije Maagd.

Op 21 mei 1969 werden de bezetters met grootschalig politieoptreden het Maagdenhuis uitgesleept en -geslagen wegens huisvredebreuk.¹⁸ De meeste studenten verzetten zich passief: sommige liepen zelf naar buiten anderen lieten zich slepen. Een eerdere overeenkomst tussen de studenten, burgemeester Samkalden en de politie, die eruit bestond dat die dag om negen uur het Maagdenhuis zou worden geopend, werd door studentenleider Ton Regtien beschouwd als een 'laffe en slappe oplossing'. Toen deze vreedzame oplossing werd afgewezen verloor het publiek gezag haar geduld. Samkalden had tijdens de onderhandelingen al laten doorschemeren dat het Maagdenhuis kost wat kost ontruimd zou worden, desnoods met groot politiegeweld. Zowel aan politiezijde als aan de kant van de studenten vielen gewonden. Met name de marechaussees traden dermate hard op dat zij geregeld tot de orde werden geroepen door commandanten van de gemeentepolitie. De studenten werden met bussen afgevoerd en urenlang vastgehouden in de paardenstallen van de Bereden Politie aan de Marnixstraat om te wachten op hun voorgeleiding. De meeste studenten werden daarna heengezonden. Van Tellegen beschrijft in een zogeheten vlugschrift zijn ervaringen tijdens de Maagdenhuisbezetting als docent sociologie. Hij nam geen deel aan de bezetting maar hij sympathiseerde, zoals wel meer jonge docenten, met de studenten. Hij schrijft:

Tijdens de provorellen ben ik niet vaak in de binnenstad geweest. Nu wel. En ik heb nu pas gezien wat provoceren door de politie is. Gierend remmende overvalwagens komen aanstuiven, agenten te paard vegen volledig zinloos een maal per half uur een straat leeg en laten hem dan weer vollopen.¹⁹

Diezelfde avond spraken de fracties van de Tweede Kamer, behalve de PSP en de CPN, zich in een emotioneel debat uit tegen de Maagdenhuisbezetting.²⁰ Minister Beernink van Binnenlandse Zaken prees het 'beheerste' politieoptreden in Amsterdam. Minister Polak van Justitie beloofde de berechting van de bezetters met voortvarendheid te zullen aanpakken.

Met de Maagdenhuisbezetting laaide de maatschappelijke discussie weer op over politiegeweld en de geschiktheid van de politie om maatschappelijke ontwikke-

¹⁸ Politie maakt einde aan bezetting van Maagdenhuis, *Het Parool*, 21 mei 1969, p. 1.

¹⁹ Tellegen 1969, p. 8.

²⁰ Kamer in Meerderheid tegen bezetting van Maagdenhuis, *Het Parool*, 22 mei 1969, p. 1.

lingen bij te benen. Met de studentenbezetting nog in het achterhoofd, verscheen in 1972 de zogeheten paraatheidscirculaire.²¹ Daarin wordt de rol van de Mobiele Eenheid nader vormgegeven. De achterliggende gedachte bij de Mobiele Eenheid is *overmacht*. De Mobiele Eenheid zou vooral een defensief instrument moeten zijn en veel minder op repressie gericht. De eenheden worden verondersteld ordeconflicten in de kiem te smoren door gebieden af te schermen (zie het kordon bij het Maagdenhuis) en een agressieve menigte uiteen te drijven. De *overmachts-gedachte* gaat ervan uit dat de ME altijd wint en dat een menigte met een keer chargeren vanzelf uit elkaar valt. Deze politiedoctrine was dominant bij de Nieuwmarktrellen.

17.4 Aanloop tot de Nieuwmarktrellen

Vandaag de dag heeft Amsterdam een metrostelsel met een zuidoostverbinding: de Gaasperplaslijn en de Geinlijn. De aanleg daarvan ging niet zonder slag of stoot en leidde in de jaren zeventig tot publiek verzet.²² De bouwplannen van de lokale overheid in Amsterdam stonden in het teken van cityvorming: hoogbouw in het centrum met kantoren en maatschappelijke voorzieningen, ontsloten door goede verkeersverbindingen. Ook een goede metroverbinding hoorde daar volgens de ambitieuze bestuurders bij. De metro diende de splinternieuwe wijk Bijlmer en het centraal station met elkaar te verbinden. Volgens PvdA-wethouder Han Lammers zou het sociale experiment de Bijlmer mislukken als er geen metroverbinding zou komen. Al in 1968 nam de gemeenteraad een principebesluit tot aanleg van de metro.

Met name wethouder Lammers werd in die tijd vereenzelvigd met de volgens activisten ‘megalomane’ plannen van het stadsbestuur. Hij had op dat moment stadsontwikkeling in zijn portefeuille en zette de Amsterdamse stadsvernieuwing in, waarvoor aanvankelijk hele woonwijken dienden te verdwijnen. De cityvorming moest de stad een modern uiterlijk geven en bovenal bijdragen aan een gezonde lokale economie. In Utrecht leidde dat bijvoorbeeld tot de ontwikkeling van Hoog Catherijne. De Amsterdamse plannen voor de Nieuwmarktbuurt dateerden al van de jaren zestig en hingen als een soort zwaard van Damocles boven de buurt. In 1965 al werden de zittende bewoners door de gemeente geherhuisvest en werden leegstaande panden dichtgetimmerd. Drie jaar daarna volgde de eerste kraak. Veel provo’s trokken in de verkrotte huizen.

²¹ Dijkhuis 1982.

²² Rosenthal 1982; Mak 2004.

Dat stedelijke vernieuwing nodig was vonden ook de meeste tegenstanders van de gemeentelijke plannen.²³ De slechte kwaliteit van veel Amsterdamse oude woningen en de woningnood maakten dat er wel wat moest gebeuren. In 1969 presenteerde het stadsbestuur voor het eerst een visie op de verkrotting van de stad. Twee nota's over stadsvernieuwing volgden. In 1971 werd het plan-Duyff gepresenteerd, genoemd naar de stedenbouwkundige Ir. Duyf. Die streefde naar grootschalige sloop en ingrijpende veranderingen in het stratenplan. In de tweede nota, in datzelfde jaar, werd de stad onderverdeeld in clusters. Daaronder bevonden zich wijken die zo verkrot waren dat sloop onafwendbaar was en een cluster (binnenstad, Jordaan en Nieuwmarktbuurt) waar het ruimtelijk patroon zo veel mogelijk gehandhaafd moest blijven. Dat betekende zeker niet dat er geen huizen zouden worden afgebroken. Volgens wethouder Lammers was in de Nieuwmarktbuurt hoe dan ook sloop nodig om de metro aan te leggen. Hij verdedigde de metroplannen met verve en dat was volgens zijn opponenten hoogst merkwaardig. In de jaren zestig nog was Lammers een van de grondleggers van Nieuw Links en de geradicaliseerde vleugel binnen de PvdA. Zijn oude kompanen beschuldigden hem van ideologisch verraad.

Met de renovatie en sloop in het vooruitzicht verlieten veel oorspronkelijke bewoners en ondernemers de Nieuwmarkt, vrijwillig of gedwongen. Sommige bewoners bleven zo lang mogelijk in hun huizen wonen en weigerden te verhuizen. Met name de nieuw toegestroomde bewoners toonden zich onverzettelijk. De leegstaande panden werden veelal ingenomen door krakers. In 1974 was inmiddels bekend dat er ongeveer 115 woningen gesloopt moesten worden die inmiddels al door ongeveer tweehonderd krakers waren bewoond. De tegenstanders van de plannen in de Nieuwmarktbuurt legden de basis voor de felle Actiegroep Nieuwmarkt. Die wilde niet alleen het karakter van de buurt gehandhaafd zien, de groep vond het onacceptabel dat het gemeentebestuur ervoor koos om ten tijde van woningnood op grootschalige wijze huizen te slopen en te onttrekken aan de woningmarkt. De oprichting van de Actiegroep vormde een voedingsbodem voor de kraakbeweging, toch in elk geval in de hoofdstad. Al in de jaren zestig kraakten jongeren die niet in aanmerking kwamen voor een huurwoning soms leegstaande panden. Het huurverdeelsysteem werd geplaagd door lange wachtlijsten. De krakersgroep van Actiegroep Nieuwmarkt hield spreekuur in Koffiebar Roodmerk in de Bethaniënstraat. De krakers en andere nieuwe bewoners creëerden hun eigen artistieke wooncultuur en dat volkje werd argwanend bekeken door de oorspronkelijke bewoners. Die toonden weinig verzet tegen de plannen om hun buurt te saneren. Voor deze lijdzame 'oude garde' was

23 Gemeente Amsterdam, *Amsterdam huilt: de Amsterdamse Volkshuisvesting*. Een uitgave van de Dienst Wonen in vijf delen. (Gemeente Amsterdam 2005).

woningbeleid geen punt van controverse: je stelde je als bewoner volgbaar op en werkte mee met de plannen van je overheid.

De Actiegroep ontwikkelde een alternatief voor de gemeentelijke plannen waarmee het aanzicht en karakter van de Nieuwmarkt behouden kon blijven. Als het metrotracé zou worden verlegd naar de Gelderse Kade zou de buurt zijn gespaard. De Actiegroep Nieuwmarkt streefde naar een 'compacte stad', of zoals op een kale muur geschilderd was: 'wij willen een stad met buurten waar wonen, spelen, werken leren en winkelen vlakbij en door elkaar gebeurt voor jonge en oude mensen'. Over het Nieuwmarkttracé en het alternatieve Gelderse Kade tracé werden ook in de landelijke politiek discussies gevoerd, want de metroaanleg zou deels met rijks-gelden worden gefinancierd. De tegenstanders van het Nieuwmarkttracé meenden echter dat minister Westerterp van verkeer en Waterstaat zich verkeerd liet informeren over het Gelderse Kadetracé, dan wel helemaal niet van plan was om dat alternatief in volle omvang aandacht te geven in de beraadslaging.²⁴

De Nieuwmarkt werd de belangrijkste locatie waar de strijd tegen het 'regentendom' plaats had. De buurt moest pand voor pand worden 'heroverd' door de lokale overheid. In de Jordaan waren ook provo's en krakers, maar de Nieuwmarkt werd rechtstreeks bedreigd door de bouwplannen, wat ervoor zorgde dat de gelederen zich sloten. De Actiegroep Nieuwmarkt kon overigens rekenen op steun van Amsterdammers die de activistische methoden afwezen, maar wel tegen de sloop waren van historische buurten in Amsterdam. Ook de gevestigde politieke orde vond dat al dat slopen toch een beetje te gek werd. De architecten van het Nieuwmarktplan zelf weigerden na verloop van tijd verder mee te werken aan de uitvoering van het plan, omdat ze de tegenstanders gelijk gaven. Later zou tevens blijken dat een groep dissidente ambtenaren van Publieke Werken heimelijk samenwerkte met de Actiegroep Nieuwmarkt aan het Gelderse Kadetracé.²⁵

Het eerste succes van de Actiegroep was de toezegging van de gemeente dat het Pintohuis gespaard zou blijven. Het Pintohuis is een historisch pand uit 1680 aan de Sint Antoniebreestraat. Het plan om het huis te slopen kreeg onvoldoende steun in de gemeenteraad. De voltooiing van de snelweg aan de Wibautstraat werd daarmee uiteindelijk afgeblazen, omdat de sloop van het Pintohuis nodig was om de snelweg aan te leggen. Een volgende stap was dat de Nieuwmarkt van het bestuur een woonbuurt mocht blijven. Echter: de metro zou en moest er komen. Dat betekende: confrontatie. De politie, die het in 1966 geschonden vertrouwen weer deels teruggewonnen had, zag de bui al hangen.²⁶

²⁴ Mak 2004.

²⁵ Idem.

²⁶ Van Reenen 1979; Van Benthem 1981.

17.5 De rellen: het verloop

In november 1974 besloot de gemeenteraad dat de oostlijn van de metro definitief door de Nieuwmarkt zou moeten gaan lopen. Begin december kondigde de gemeente aan te willen beginnen met voorbereidingen zoals het omleiden van wegen, het kappen van bomen en het slopen van onbewoonde woningen. De Actiegroep vatte dat op als een regelrechte oorlogsverklaring. Toen ambtenaren huis-aan-huisbrieven wilden uitdelen in de buurt werden zij door activisten tegengehouden. Ook probeerde zij de kap van bomen bij het Centraal Station te verhinderen.

17.5.1 DECEMBER 1974: ONTRUIMING IN DE DIJKSTRAAT

Al in de morgen van 12 december braken er rellen uit toen slopers een huis in de Dijkstraat wilden afbreken.²⁷ De bewoners, oorspronkelijke buurtbewoners die weinig ophadden met de Actiegroep, hadden het huis op Dijkstraat 9 ontruimd. De gemeente wilde het huis ogenblikkelijk laten slopen. Krakkers gooiden met stenen. Toen slopers trachtten het pand onbewoonbaar te maken trokken dertig krakers het pand in via het dak van naastgelegen huizen. Meteen werden slopers en politiemensen bekogeld met stenen en dakpannen. De politie kwam niet verder dan de tweede etage van Dijkstraat 9. Een ME-voertuig en een politiebusje werden zwaar beschadigd. Enkele honderden mensen bekeken de gevechten tussen politie en actievoerders. De politiemacht bestond naast de zogeheten 'platte petten' (agenten in regulier uniform) uit de bereden politie – te paard – en de ME.

Het kwam tot politiecharges. Tegen drie uur in de middag trok de politie zich weer terug. Dat bleek een strategische keuze na 'topoverleg' tussen politie en gemeente.

Die avond werd het seniorenconvent, bestaande uit alle fractievoorzitters, van de gemeenteraad bijeengeroepen door locoburgemeester Verheij en wethouder Han Lammers. Burgemeester Samkalden was op dat moment nog met vakantie. De bestuurders lichtten de fractievoorzitters in over het besluit om de sloop in de Dijkstraat voorlopig af te breken. Als de politie niet die middag was teruggetrokken, dan had er fors geweld moeten worden gebruikt. Dat werd met de terugtrekking voorkomen. Krakkers lieten weten inmiddels een gezin in het huis aan de Dijkstraat te hebben ondergebracht, vanuit de gedachte dat de gemeente wel geen huis zou slopen dat door een gezin zou zijn bewoond.

Diezelfde avond hield de Actiegroep Nieuwmarkt een persconferentie in café Het Hoekje Om. Ze gaf aan dat de gemeente haar toezegging om niet voor

²⁷ Amsterdam laat sloophuis staan, *Het Parool*, 13 december 1974, p. 1; Veldslag in de Nieuwmarkt om huizensloop, *Het Parool*, 13 december 1974, p. 5.

2 januari te slopen niet nakwam om nu al op 12 december te beginnen met slopen. De Actiegroep verzette zich niet tegen twee verkrotte ‘slechte’ panden aan de Sint Antoniebreestraat. De sloop van die panden werd dan ook niet verhinderd. De sloop van goede, voor bewoning geschikte panden, zoals aan de Dijkstraat 9 schoot haar echter in het verkeerde keelgat. De Actiegroep motiveerde nog eens zijn verzet: ‘Wij zijn tegen de metro, niet alleen om de speculanten, om de overlast, om de sloop van woningen en omdat hij zo duur is, maar omdat we de metro slecht openbaar vervoer vinden. Hij hangt samen met een mislukking van het stedelijk beleid de Bijlmer en bij afbouw van de lijn met andere mislukkingen als het volbouwen van de Purmer en de aanleg van Almere.’²⁸

17.5.2 EEN BOMMELDING

Op 14 februari 1975 al leek de strijd zich te verharden. Er werd een bomaanslag vrijdeld op het in aanbouw zijnde station Bijlmer.²⁹ De daders werden op heterdaad aangehouden. Uitgezonderd wethouder Roel van Duijn legde iedereen in het stadsbestuur een link met de Actiegroep Nieuwmarkt.³⁰ Burgemeester Samkalden kwam die avond namens het stadsbestuur met een zeer fel communiqué waarin hij de extremistische daden van de Actiegroep sterk veroordeelde. Later zou blijken dat de daders uit het extreemrechts milieu kwamen. De daders hoopten dat de aanslag zou worden beschouwd als een terreurdaad van de Nieuwmarktactivisten om daarmee een harde aanpak van dit ‘linkse tuig’ mogelijk te maken. Toen Samkalden ook na het politieonderzoek bleef suggereren dat het niet zo vreemd was om de metrobom te linken aan de Actiegroep Nieuwmarkt, braken de actiegroepen het overleg met het gemeentebestuur af. De bomverklaring van Samkalden werd gezien als een misplaatste rechtvaardiging om politiegeweld tegen actievoerders te gebruiken. PSP-wethouder Riethof is die mening eveneens toegedaan en hij wil de sloop opschorten. De PvdA was intern verdeeld. De activisten eisten de excuses van de burgemeester, zonodig met een kort geding. Van Duin kreeg gelijk, de bom werd immers niet gelegd door Nieuwmarktactivisten. De bommenkwesie verziekte de sfeer in het college van B&W en zou (overigens pas in 1976) leiden tot het aftreden van de wethouders Lammers en Van Duijn. Huib Riethof trad al af op 25 februari 1975. Deze PSP-wethouder was als lijsttrekker in de verkiezingen fel tegen de metroplannen, maar ontpopte zich eenmaal in het college als voorstander. Zijn achterban pikte dat niet.

²⁸ Veldslag in de Nieuwmarkt om huizensloop, *Het Parool*, 13 december 1974, p. 5.

²⁹ Rosenthal 1984; Mak 2004.

³⁰ Naeyé 1979.

17.5.3

BLAUWE MAANDAG

Op 24 maart was het pas echt goed raak.³¹ Die dag is de geschiedenis ingegaan als de Blauwe Maandag. Het conflict stond op scherp, helemaal na de incidenten van bijna twee weken ervoor. Op 12 maart werd weer geprobeerd een aantal panden te ontruimen. Opnieuw leidde dat tot schermutselingen tussen politie en actievoerders. Journalisten namen elkaar in de verslaglegging over 12 maart de maat: er zijn er die de acties niet-legitiem achten, omdat de actievoerders zich verzetten tegen een democratisch besluit van de Amsterdamse gemeenteraad. Anderen kiezen openlijk partij voor de actievoerders. Zo werd in de radio-uitzending Dingen van de Dag door een VARA-verslaggever opgemerkt dat de actievoerders zich heldhaftig toonden tegen het bruut politiegeweld.³²

In de ochtend van 24 maart hingen er overal spandoeken en zwarte vlaggen in de buurt. Activisten hadden provisorische schilden gemaakt, van snorkels en duikbrillen werden primitieve gasmaskers gemaakt, er werd een interne telefoonlijn aangelegd er was een alarmsysteem en er was Radio Sirene om actievoerders en geïnteresseerden via de ether te informeren. Die ochtend werd tijdens de ochtendspits een zit-inactie gehouden op het Muntplein en de actiegroepen van Amsterdam Autovrij deelden folders uit om naar de Dam te komen.

Om zeven uur die ochtend werd begonnen met het ontruimen van bezette panden. Deurwaarders en slopers hadden alleen een reeds leegstaand huis kunnen betreden. Alle andere panden waren veranderd in forten. De politie had de buurt afgezet. De betogers hadden een loopbrug gemaakt waarmee zij over de Recht Boomsloot van het ene naar het andere pand konden lopen. Dat deed denken aan de Maagdenhuisbezetting van 1969 waarbij studenten eveneens een loopbrug gebruikten. De Zuiderkerk werd bezet en actievoerders luidden langdurig de kerkklokken. Politiemensen werden vanuit de panden bekogeld met rookbomen en stenen. De politie reageerde rond kwart voor acht met het waterkanon dat op de ramen en de activisten op het dak werd ingezet. Toen activisten probeerden de politiebusjes met arrestanten tegen te houden, werden zij weggespoten door het waterkanon en er werd traangas ingezet.

Even na acht uur kondigde de politie aan een panterwagen in te zetten. Toen dat werd beantwoord met een nieuwe regen van bommen en stenen, drongen ongeveer zeventig politiemensen een pand binnen met de pantserwagen als dekking. Intussen hadden de zich terugtrekkende demonstranten een brandbom

³¹ Hevige gevechten rond sloop Nieuwmarktbuurt, *Het Parool*, 24 maart 1975, p. 1; Zwarte vlaggen in de Nieuwmarktbuurt, *Het Parool*, 24 maart 1975, p. 5; Gevechten om de Nieuwmarkt, *NRC Handelsblad*, 24 maart 1975, p. 1.

³² *Het Parool*, 13 maart 1975.

op het dak van het bewuste pand gegoooid. Omdat de bom niet meteen met het waterkanon kon worden gedoofd, droegen politiemensen gasmaskers. Om half tien braken overal in de hele buurt felle gevechten uit, waarbij een paar politiemensen gewond raakten en enkele activisten werden aangehouden.

Tegen het middaguur dreigde het moreel bij de politiemansschappen te verslechteren omdat de politiemensen die al vanaf de ochtend in touw waren behoefte hadden aan een 'slokje en een hapje'. De actie stond onder leiding van commissaris C.J. de Rhooes. Er werden tweehonderd politiemensen ingezet en nog eens honderd in reserve gehouden. Rond half twee werden ook bijna alle reservemansschappen ingezet en werd er na enkele rustige uren, weer volop gevochten. Demonstranten riepen luidkeels: 'Amsterdam politiestad!' De loopbrug werd afgebroken door een kraan.

Tijdens de gevechten ging de sloop gewoon door. Tegen drie uur in de middag werd begonnen met de sloop van het eerste door de politie heroverde pand. De sloop leidde niet alleen in de Nieuwmarktbuurt zelf tot verzet. Op enkele plaatsen in de stad werd gedemonstreerd tegen de sloop. Ongeveer 1.200 demonstranten trokken van de Dam richting de Nieuwmarkt. Er werden vernielingen aangericht en er werd een verkeerschaos veroorzaakt. De politie had veel moeite om de situatie onder controle te krijgen. De demonstranten zetten een eigen 'pantserwagen' in die hard inreed op een groep motoragenten.

In de persconferentie gaf Samkalden die avond aan dat hij meende dat de politie is geslaagd in haar opdracht om niet met haar optreden de zaak nog verder de laten escaleren. Toch bleek het tijdens de middag erg gevaarlijk te zijn geweest toen de politie terugtrok voor een stenenregen. Een pelotonscommandant trok zijn dienstwapen, beval twee collega's hetzelfde te doen en schreeuwde: 'Ik schiet jullie mordsdood!' Volgens Het Parool kenmerkte het politieoptreden zich echter door beheerstheid. Ook de hoofdcommissaris Sanders had niet de indruk dat zijn mensen over de schreef waren gegaan.³³ De burgemeester gaf aan dat de vrijdag ervoor de demonstratie op de Dam was aangevraagd en vergund, maar dat nu pas bleek dat zij was bedoeld om de situatie in de Nieuwmarkt te laten escaleren. Volgens de kranten waren de rellen en het politieoptreden de ergste sinds 1966. Toen was het relatief overzichtelijke Damrak het strijdtoneel. De Nieuwmarktbuurt met al zijn nauwe straatjes deed eerder denken aan een stadsguerrilla. De strijd eindigde tegen elf uur in de avond toen de politie een charge uitvoerde en honderden demonstranten definitief uit de Jodenbreestraat wegjoeg. Daarna begon de stadsreiniging met het opruimen van de barricades. Pas tegen twaalf uur mocht de helft van de politiemansschappen inrukken.

33 Zo herhaalt korpschef Sanders nog eens in een interview met Vrij Nederland, 26 april 1975.

Die avond organiseerden Actiegroep Nieuwmarkt en aanverwante groeperingen een demonstratie tegen het politieoptreden. In schriftelijke verklaringen die middag protesteerden de studentenbond ASVA (bekend van de Maagdenhuisbezetting in 1969) en het districtsbestuur van de CPN afzonderlijk van elkaar tegen het gebruik van politiegeweld, maar met name de communisten hekelen geweldsgebruik van de actievoerders.³⁴ Bekend was echter dat de CPN en de Actiegroep Nieuwmarkt niet bepaald vrienden waren. De actievoerders hadden weinig op met de 'ouderwetse' communisten van de CPN. De fractievoorzitter van de PPR, Frans van der Ven, was woedend op de CPN, omdat ook die partij wist dat politiegeweld zou worden gebruikt. Dat was immers bij alle raadsfracties bekend, ook bij de communisten. In totaal raakten 15 politiemensen en 12 burgers gewond. Van de arrestanten was meer de helft volgend de politie niet afkomstig uit de Nieuwmarktbuurt. Dat waren volgens haar sensatiezoekers en 'oproerkraaiers' van 'buiten'. Van de 52 arrestanten werden er 22 in verzekering gesteld. Enkelen wensten geen verklaring af te leggen. Bij de meeste werd openlijke geweldpleging ten laste gelegd.

De dag erna was er nog steeds volop politie in de Nieuwmarktbuurt.³⁵ Desondanks waren de sloopwerkzaamheden hervat en kon het verkeer weer gewoon, zonder blokkades door de buurt.³⁶ De Actiegroep hield die dag een informatievergadering. Zij kondigde aan de strijd voort te zetten. Hoewel de Actiegroep benadrukte dat de actie was gericht tegen de gemeente en de metro en niet tegen de politie, barste tegelijkertijd de discussie pas echt los over het politiegeweld. Verder werd de vergadering die diezelfde avond door de gemeente was belegd pertinent afgekeurd. Het gemeentebestuur wilde met het Comité Vervangende Woonruimte en Herstel Nieuwmarktbuurt en enkele 'echte' bewoners (allen gematigden en 'meelopers' in de ogen van de actievoerders) in gesprek over een vreedzame oplossing. Ook wethouder Lammers was erbij aanwezig. Volgens de Actiegroep probeerde het gemeentebestuur met een verdeel en heers politiek de gematigde activisten aan haar kant te krijgen en de Actiegroep Nieuwmarkt te isoleren.³⁷ De Actiegroep maakte haar eigen plan en gaf op haar persconferentie aan dat zij zelf zonder vergunningen van de gemeente wilde gaan bouwen voor de buurt. Daarmee wilde zij laten zien dat ze wel degelijk ook 'constructief' was. Enkele dagen erna werd een demonstratieve tocht gehouden waarin de vrijlating geëist werd van de arrestanten van Blauwe Maandag. Er werden bloemen gelegd op de puinhopen in de Nieuwmarktbuurt.³⁸

³⁴ Samkalden: "Politie trad beheerst en niet escalierend op", *NRC Handelsblad*, 25 maart 1975, p. 2.

³⁵ Nieuwmarkt: dag lang strijd, *Het Parool*, 25 maart 1975, p. 5; Politie rust in Stenenregens, *Het Parool*, p. 7.

³⁶ Na veldslag in de Nieuwmarkt zijn de slopers volop aan het werk, *NRC Handelsblad*, 25 maart 1975, p. 1.

³⁷ 'Verzet buurt zal doorgaan', *Het Parool*, 26 maart 1975, p. 7.

³⁸ Bloemen bij puinhopen van gesloopte panden, *Het Parool*, 1 april 1975, p. 5.

17.5.4 NOG EEN LAATSTE MAAL...

De laatste grootschalige straatgevechten, hoewel minder intensief dan die van 24 maart, vonden plaats op 8 april.³⁹ De strijd om de Nieuwmarkt ging door tot 1977, maar ze werd na 1975 vooral 'uitgevochten' via media, politiek en juridische procedures.⁴⁰ De echt grootschalige ongeregeldeheden waren voorbij. In april en mei 1975 zou de tweede fase van de sloop plaats dienen plaatsvinden. Dan zouden vijftig panden waarin zich 115 woningen bevonden worden gesloopt. Op 7 april zouden de metrowerkzaamheden gaan beginnen. Op 8 april moesten de huizen zijn ontruimd. In de nacht van zeven op acht april organiseerde de Actiegroep een Nachtwacht om de panden te verdedigen. Trappenhuizen en ramen werden gebarricadeerd. Toch waren de bewoners dit keer niet van plan om hard geweld te gebruiken.⁴¹ De Amsterdamse politie bereidde zich eveneens voor. Samkalden vroeg bijstand aan de minister van Binnenlandse Zaken van 300 man Rijkspolitie en Marechaussee, boven op de inzet van ongeveer duizend man eigen Amsterdamse gemeentepolitie. De grote personeelsinzet moest de kans op gewelddadigheden verkleinen.

Om vier uur in de ochtend trok een grote politiemacht de buurt in en vorm een afzetting rond de Lastageweg.⁴² De actievoerders verzetten zich niet maar gaan voor de panden aan de Lastageweg op de grond zitten. Het streven was een geweldloos verzet. Omstreeks zes uur kwam het dan toch tot geweld. Zonder waarschuwing werden demonstranten met de 'lange lat' (lange wapenstok) weggeslagen door de Marechaussee en de Rijkspolitie.⁴³ Volgens de politie werd er echter wel degelijk eerst gevorderd, voordat er een charge werd uitgevoerd. De demonstranten liepen kneuzingen en slagwonden op. De climax van het politieoptreden werd bereikt met de inzet van het waterkanon. De demonstranten bereidden zich op het waterkanon voor door zich samen te hullen in grote rollen plastic en stukken zeil. Totaal verrast waren ze toen niet het kanon, maar de Marechaussee en Rijkspolitie opnieuw werden ingezet om met een massale charge het verzet te breken. De charge werd ondersteund door traangasgranaten. In nog geen twee minuten was de hele Lastageweg leeggeslagen. Daarna probeerde een deurwaarder samen met de politie de panden binnen te treden, daarbij geholpen door een pantserwagen. Buiten het politiekordon zorgden demonstranten voor onrust. Desondanks hadden de politiemensen en slopers nog het meeste werk aan het binnentreden van de goed gebarricadeerde woningen, waarin zich overigens nauwelijks demonstranten meer bevonden. De twintig

39 Snelle charges van politie breken verzet in Nieuwmarkt, *NRC Handelsblad*, 8 april 1975, p. 3; Politie had moeite met de barricades, *Het Parool*, 8 april 1975, p. 5.

40 Naeyé 1979.

41 Naeyé 1979, p. 72.

42 Weer strijd om de Nieuwmarkt, *Het Parool*, 8 april 1975, p. 1.

43 Volgens Naeyé 1979, p. 73.

personen die in de panden werden aangetroffen gaven zich geweldloos over. Die middag werd weer een demonstratie op de Dam gehouden. De Actiegroep gaf een communiqué aan dat zij het onverteerbaar vond dat geweldloos verzet van de demonstranten met politiekuppels werd beantwoord.

Volgens de burgemeester en een deel van de pers trad de politie correct op tegen de actievoerders. Personen die zich verzetten tegen democratische besluiten moesten worden aangepakt. Ook een deel van de bevolking stond achter de politie. De politie ontving geregeld bloemstukken, drank en dozen sigaren van burgers die achter het optreden stonden. De actievoerders meenden echter dat het politietoetreden niet in verhouding stond en dat er vaak en onnodig veel politie-geweld gebruikt werd. Dat leidde tot een zogeheten Zwartboek Nieuwmarkt, waarbij de Actiegroep alle aangiften en klachten tegen het politiegeweld verzamelde. Ze werd daarbij geholpen door een aantal advocaten en strafrechtdeskundigen. Bekende namen van die tijd zijn die van de politie-inspecteur Jaap van der Steen en commissaris Jan Naeyé (de latere hoogleraar), die werden ontslagen uit de politiedienst. Zij streefden naar een onafhankelijke afwikkeling van klachten tegen politietoetreden. Ten tijde van de Nieuwmarktrellen bestonden nog niet de onafhankelijke klachtencommissies zoals wij die nu in Nederland kennen. Klachten werden afgehandeld door het korps zelf en de Officier van Justitie. Tot groot ongenoegen van de actievoerders en hun sympathisanten werd het geweld tegen de politie door de actievoerders zwaarder gewogen dan het geweld van de politie tegen actievoerders en omstanders.⁴⁴

17.6 Analyse: wat opvalt bij de Nieuwmarktrellen

Algemeen: een stadsguerrilla

De Nieuwmarktrellen hadden meer weg van een stadsguerrilla, dan van klassieke rellen waarbij politie en contestanten elkaar in een overzichtelijke openbare ruimte, bijvoorbeeld op een groot plein, treffen. De autoriteiten probeerden de buurt straat voor straat terug te winnen, uitgesmeerd over een langere periode en meerdere dagen waarop zou worden uitgeplaatst en gesloopt. Zowel het stadsbestuur, de politie als de actievoerders toonden zich daarbij bijzonder onverzettelijk. Burgemeester Samkalden en wethouder Lammers toonden geen enkel begrip voor de Nieuwmarktactie en lieten dan ook weinig tot geen onderhandelingsruimte. De burgemeester schoof zelfs de bommelding van februari 1975 in de schoenen van de Actiegroep Nieuwmarkt, ook toen bleek dat die daarbij niet betrokken was. Vandaag de dag zouden wij een burgemeester en wethouder die zo optreden als regentesk en autoritair hebben ervaren. Zelf zag het stadsbestuur

⁴⁴ Naeyé 1979.

zich in die tijd als hoeder van de democratie. Besluiten die op democratische wijze in de gemeenteraad waren genomen, mochten niet worden verkwanseld door onderhandelingen met activisten aan te gaan. Politieoptreden is gerechtvaardigd tegen hen die de democratie en de openbare orde in gevaar brengen, zo redeneerde het bestuur. Uit de bestudeerde krantenberichten blijkt overigens dat sommige journalisten dit standpunt onderschreven en dat met weinig afstand lieten doorschemeren in hun verslaglegging. Zij kozen geregeld partij, sommige overigens ook voor de actievoerders.

Maar ook aan de kant van de Actiegroep Nieuwmarkt was weinig onderhandelingsmarge. Hoewel de actievoerders, daarbij geholpen door dissidente ambtenaren en architecten, trachtten een alternatief metrotracé voor te stellen, waren de meeste actievoerders militant. Opvallend was dat de actievoerders hinkten op twee gedachten. Zij streefden naar geweldloze actie, maar toen het erop aan kwam maakten zij een eigen 'pantserwagen' en werden er stokken, stenen en proviso-rische schilden gebruikt.

Dit klimaat van polarisatie en de dominantie van het eigen gelijk deed zich niet alleen voor tussen enerzijds stadsbestuur en contestantanten. Ook binnen het stadsbestuur speelden onderlinge twisten op met de Nieuwmarktrellen. Dat leidde uiteindelijk tot het vertrek van maar liefst drie wethouders.

Informatie en communicatie

De strijd deed zich eveneens voor op het terrein van de informatie en communicatie. De Cityvorming moest en zou slagen voor wethouder Lammers, inclusief de daarbij horende aanleg van een metro. Daarbij maakte de gemeente gebruik van eenzijdige berichtgeving, die moest aantonen hoe zeer de Cityvorming nodig was in het algemeen belang van de Amsterdammers. Het waren de activisten van de Nieuwmarkt die de andere kant, de schaduwzijden, belichtten door alle gevolgen van de stadsvernieuwing eens op een rij te zetten. Een belangrijke illustratie van dit informatiegevecht deed zich voor bij de agendering van het Gelderse Kadetracé door de Actiegroep Nieuwmarkt. De activisten werden daarbij heimelijk geholpen door een aantal ambtenaren van de gemeente. Dit alternatieve tracé is nooit serieus door de autoriteiten overwogen. Dat bleek wel uit de behandeling van de Amsterdamse metroplannen in het Tweede Kamerdebat. Minister Westerterp van Verkeer en Waterstaat liet zich volgens de activisten door Amsterdam ofwel onjuist informeren over het Gelderse Kadetracé, of hij was helemaal niet van plan was om dat alternatief in volle omvang aandacht te geven in de politieke beraadslaging.

Hoe belangrijk informatie en communicatie zijn, bleek wel uit het politie-kordon dat destijds werd aangelegd rondom het Maagdenhuis. De bedoeling van de politie was om de studenten te isoleren van de buitenwereld. Om contact met de buitenwereld te houden en standpunten (en eisen) uit te kunnen dragen maakten de activisten een luchtbrug, zij begonnen een Radiozender en het

stencilapparaat maakte overuren. Tijdens de Nieuwmarktrellen lukte het de politie al helemaal niet om de activisten in de kraakpanden te isoleren. Het ging nu immers niet om een enkel bezet pand, maar om een hele Amsterdamse buurt met meerdere panden waarin actievoerders zich hadden verschanst. Onder leiding van enkele vooraanstaande activisten werden pamfletten gedrukt (om op te roepen tot demonstraties), er werd een radiozender opgestart en tussen (en tijdens) de acties door was er volop gelegenheid om de pers te woord te staan met persverklaringen. Dat leidde er uiteindelijk toe dat veel Amsterdammers zich niet schaarden achter de acties zelf, maar wel vonden dat er een stokje gestoken diende te worden achter de sloopdrift van het stadsbestuur en dat de stadsvernieuwing toch echt anders moest. Het lukte derhalve niet om, zoals bij het Maagdenhuis, de actievoerders te isoleren, in tegendeel: zij mobiliseerden hun medestanders met de toen beschikbare mediacommunicatie. Tegenwoordig zou die informatie door de lokale overheid en de politie worden aangewend voor een risicoanalyse, op basis waarvan gericht politieoptreden kan plaatsvinden. Naast politieke (gebieds)inlichtingen worden daarvoor vandaag vaak ook dit soort open bronnen gebruikt. Bij de Nieuwmarkt was dat soort proactief politieoptreden bij openbare orde nog nauwelijks aan de orde.

Politie: interne organisatie

Volgens de burgemeester trad de politie correct op tegen de actievoerders. Ook korpschef Sanders zag weinig kwaad in het toegepaste politiegeweld. De actievoerders dachten daar uiteraard anders over. Hoe het ook zij: de politie zette naast de 'platte petten' samen met de Koninklijke Marechaussee en Rijkspolitie enkele parate pelotons mobiele eenheid in. Deze politiediensten waren bepaald niet gericht op de-escalatie en het beheersen van geweld. De Mobiele Eenheden handelden net als bij het Maagdenhuis vanuit de overmachtsdoctrine: met veel machtsvertoon en de macht van het getal moest het verzet worden gebroken. Dat optreden droeg bij aan verdere polarisatie tussen overheid en activisten. De activisten legitimeerden hun geweld deels vanuit het politieoptreden. Dat optreden leek erg op dat bij het Maagdenhuis, maar was ook wel een beetje een kind van zijn tijd. Antropoloog Maurice Punch signaleerde in de jaren zeventig bij de Amsterdamse politie een beroeps cultuur waarbij machismo en (grof) geweldsgebruik min of meer vaste bestanddelen waren.⁴⁵ Het politieoptreden was vaak weinig proportioneel en ook de subsidiariteit (de mate waarin een bepaald doel ook met andere (gewelds)middelen kan worden bereikt) was geregeld ver te zoeken.

Wat naast de vigerende politiecultuur meespeelde, was dat een dergelijke onoverzichtelijke stadsguerrilla voor de politie toch echt iets nieuws was. Van Reenen spreekt in zijn dissertatie *Overheidsgeweld* over vier typen geweld: confrontaties (een relatief overzichtelijk straatgevecht met twee blokken tegenover

⁴⁵ Punch 1979.

elkaar), gebiedsverdediging (denk aan het afschermen van het Maagdenhuis tegen demonstrerende sympathisanten), belegering en gebiedsverovering (bijvoorbeeld bij het ontruimen van kraakpanden) en schermutselingen (kleine gevechten verspreid over tijd en plaats).⁴⁶ De politie van die tijd had nog weinig ervaring met het kunnen ‘schakelen’ tussen deze verschillende manifestaties van geweld. Deze onzekerheid en gebrek aan ervaring werkten het harde politieoptreden eveneens in de hand.

Verder waren de Nieuwmarktellen een heel ander soort openbare ordecrisis dan de ordeconflicten waarmee de politie in die tijd vertrouwd was. De politiediensten waren vooral gewend aan *conflictcrisis*, waarbij de politie in confrontatie met de activisten de steun had van politiek en publieke opinie. Bij zowel de Nieuwmarktellen als de Maagdenhuisbezetting lag dat toch wat ingewikkelder. Bij die ordeconflicten was deels ook sprake van een *solidariteitscrisis*. Bij een solidariteitscrisis hebben vooral de activisten en hun doelen de steun van de publieke opinie. Hoewel de Nieuwmarktellen (en het Maagdenhuis) wel degelijk ook elementen van een conflictcrisis hadden, konden de activisten desondanks rekenen op sympathie van het deel van de bevolking dat moeite had met autoriteit overheidsoptreden en de ‘megalomane’ plannen voor de stadsvernieuwing.

Een complicerende factor – ten slotte – is dat er drie verschillende politiediensten opereerden: de gemeentepolitie, de Rijkspolitie en de op militaire leest geschoelde Koninklijke Marechaussee. Met name de officieren van de gemeentepolitie dienden hun collega’s van de Kmar en in mindere mate die van de Rijkspolitie geregeld te manen tot zelfbeheersing, omdat zij niet terugdeinsden voor geweldsgebruik. Mogelijk speelde daarbij een rol dat de ambtenaren van Kmar en RP een grotere afstand ervoeren tot de activisten, omdat zij in de meeste gevallen niet zelf in Amsterdam werkten. Ook bij het Maagdenhuis zagen we al dat het optreden van de Kmar de escalatie mede in de hand werkte.

17.7 Het politieoptreden herijkt: conclusies

De Nieuwmarktellen maakten net als de Maagdenhuisbezetting en (later) de krakersrellen van de jaren tachtig deel uit van een historische reeks openbare ordecrisis die betekenis hadden voor (het denken over) de politiefunctie en politieoptreden. Deze crises droegen in ruime mate bij aan de politie zoals wij dat nu vandaag kennen. De ordecrisis deden zelfs de fundamenteën van de politie schudden en leidden tot (uiteindelijk) een ander politiebestel. Dat het zo niet langer kon, was wel duidelijk. Die gedachte leidde in 1977 tot een rapport van een groep jonge politie-inspecteurs, de Projectgroep Organisatie Structuren, die uiteindelijk de basis zou leggen voor het streven naar een maatschappelijk

⁴⁶ Van Reenen 1979.

geïntegreerde politie en de gebiedsgebonden (wijk- en buurtgerichte) politiezorg. In toenemende mate vatte de gedachte post dat burgers zowel recht hebben op bescherming door de politie als bescherming tegen de politie. Het politieapparaat is er om in een democratische samenleving de met elkaar afgesproken rechtsregels te handhaven. Evengoed hebben burgers recht op bescherming tegen onwetmatig, niet-proportioneel en onbehoorlijk politieoptreden. Pas met de Nieuwmarktrellen kwam de discussie over een onafhankelijke klachtencommissie pas goed op gang. In 1982 kwam het kabinet met een wetsontwerp op een klachtencommissie in te stellen.⁴⁷

Ordecrisis als de Nieuwmarktrellen hebben ook aan de wieg gestaan van het hedendaagse grootschalige politieoptreden. De politie en de gezagsdragers zochten het in een beter voorbereide, beter geoefende en beter geoutilleerde politie. De rellen in de Nieuwmarkt hebben mede aan de basis gelegen van de huidige commandostructuur en materiaal (voertuigen, kleding) van de Mobiele Eenheid. Bij grote openbare ordeconflicten maken politiekorpsen tegenwoordig gebruik van een zogeheten Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO). De ME veranderde van een eenheid voor harde bijstand naar multifunctioneel inzetbare eenheden.⁴⁸ Verder is er een heus Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing, waarin staat aangegeven waaraan korpsen minimaal dienen te voldoen bij grootschalig optreden en waaraan bijvoorbeeld het SGBO dient te voldoen. Al bij het Warnsveldrapport in 1981 streefden politiechefs voortaan naar een uniform kader voor de Mobiele Eenheden.⁴⁹ Bovendien is geleidelijk aan afgestapt van de overmachtsgedachte (hoewel daarvan nooit echt afscheid is genomen) en ruimte gekomen voor conflictbeheersing.⁵⁰ De beheersing van conflicten houdt in dat in het politieoptreden nu meer aandacht is voor de-escalerend optreden en het leren omgaan met potentieel gevaarlijke gebeurtenissen.⁵¹ En nog steeds wordt gezocht naar mogelijkheden om rellen op een niet-gewelddadige manier te beheersen. Want de kans dat het verkeerd gaat blijft.

⁴⁷ Naeyé 1979.

⁴⁸ Adang 1998, p. 112.

⁴⁹ Adang 2006, p. 23.

⁵⁰ Adang 1998, 2006; Van der Torre 2002, 2011.

⁵¹ Bervoets e.a. 2008.

18 Kroningsrellen 1980¹

L.P. van der Varst

18.1 Introductie

Troonswisselingen zijn geen alledaags fenomeen. De laatste troonswisseling in Nederland was vlak na de Tweede Wereldoorlog.² Nederland maakt zich dan ook op voor een uitzonderlijk evenement, wanneer Juliana op 31 januari 1980 haar aftreden als koningin van het Koninkrijk der Nederlanden aankondigt. Haar oudste dochter Beatrix zal haar opvolgen. De inauguratieplechtigheden staan gepland voor 30 april 1980, drie maanden na het publiekelijk bekend worden van de troonsopvolging. De officiële plechtigheden gaan gepaard met publieke festiviteiten en vinden plaats in Amsterdam. Naast de geplande festiviteiten domineren ernstige openbare ordeconflicten het toneel. Maar liefst zo'n tweehonderd betogers zijn die dag op de been. Tijdens de rellen vallen ruim vijfhonderd gewonden, waaronder tweehonderd politieagenten. De materiële schade is enorm. Niet voor niets kopt dagblad Trouw op 1 mei 1980 van de *“Grimmigste rellen sinds jaren in hoofdstad.”*

In dit hoofdstuk staat een reconstructie van de wanordelijkheden centraal, waarbij gekeken wordt naar de voorbereiding van de crisisbeheersingsorganisatie en bovendien vijf kritieke fasen op de dag zelf worden belicht. De casus vormt interessant studiemateriaal, niet in de minste plaats vanwege de belangen die op het spel staan. Bij de plechtigheden is een grote schare aan Nederlandse en buitenlandse hoogwaardigheidsbekleders aanwezig. Bovendien is de internationale pers massaal vertegenwoordigd om verslag te doen van de gebeurtenissen. De ogen van de wereld zijn, althans voor een dag, op Nederland gericht. De inauguratie is daarmee nadrukkelijk geen louter Amsterdamse aangelegenheid. Ook 'Den Haag' bemoeit zich tot in de details met de voorbereidingen.

Een tweede aspect dat onze interesse voor deze casus wekt, is de verwevenheid van twee verschillende activiteiten: een feestelijke troonsbestijging in combinatie met verwachte harde confrontaties tussen demonstranten en de politie. Niet zonder reden betitelen Rosenthal en 't Hart de gebeurtenissen daarom als een *'schizofreen*

¹ Dit hoofdstuk is gebaseerd op, geciteerd en vertaald uit U. Rosenthal, A compulsive crisis: the inauguration of Queen Beatrix, in: U. Rosenthal, M.T. Charles and P. 't Hart (eds.), *Coping with crises*, Charles C. Thomas Publisher, Illinois, 1989, p. 225-254.

² In 1948 draagt koningin Wilhelmina na een regeertermijn van 58 jaar (1880-1948), de scepter over aan haar dochter Juliana.

evenement'.³ Dit dubbele karakter stelt de autoriteiten voor een moeilijke opgave. Hoe immers, kan worden zorg gedragen voor het behoud van het inherent feestelijke en open karakter van de troonsbestijging en gelijktijdig de risico's voor een verstoring van de openbare orde en veiligheid zo klein mogelijk gehouden? Dit dilemma dringt zich nadrukkelijk op met de gebeurtenissen rond Koninginnedag 2009 in Apeldoorn in het achterhoofd, waar een nationaal publieksevenement wreed wordt verstoord door de daad van een enkeling, Karst T.

Een derde aspect dat bijdraagt aan de uitzonderlijkheid van de casus, is van bredere maatschappelijke aard. Vanaf de jaren zestig en zeventig heeft zich in Nederland en zeker ook in Amsterdam, een hevige, niet eerder vertoonde, strijd voor gedaan tussen een bont gezelschap van krakers, autonomen, studenten en andere sympathisanten met de plaatselijke overheid. Die strijd gaat in belangrijke mate over inspraak en zeggenschap of althans tegen de gevestigde orde, maar ook over sociale kwesties zoals huisvesting en internationale solidariteit ("Ban de bom," Borssele). Het is om die reden niet onwaarschijnlijk dat de feestelijkheden door bepaalde individuen en groeperingen in samenleving worden aangegrepen om luidruchtig en met geweld hun stem te verheffen. De kroningsplechtigheid is daarvoor natuurlijk een gelegenheid bij uitstek, een prachtkans om het politieke en constitutionele gezag te tarten en gelijktijdig de eigen wensen te articuleren: geen woning, dan ook geen kroning!

18.2 Kraken en het spel met de autoriteiten

In de jaren zeventig ontstaat een nieuw fenomeen dat zich nadrukkelijk in Amsterdam manifesteert: kraken. In het begin keren de krakers zich tegen het huisvestingsbeleid in de Nederlandse steden. Zij eisen alternatieve en goedkope huisvesting en trachten dit doel te bewerkstelligen door de kraak van leegstaande panden. De aantrekkingskracht van het verschijnsel 'kraken' groeit in die jaren gestaag, waarbij, zoals Verbij opmerkt, een gespletenheid blijft bestaan tussen "stille en luidruchtige krakers," tussen "alledaagse kraken en spectaculaire strijd rond grote projecten."⁴ De eerste categorie krakers zijn de meer idealistisch ingestelde, gematigde types, gericht op overleg en compromis. Van een andere orde zijn de krakers uit de tweede categorie. Zij gaan confrontaties met de autoriteiten niet uit de weg, lokken die juist uit en zijn niet of nauwelijks tot compromissen bereid. In die jaren professionaliseert de, van nature anarchistische, kraakbeweging in rap tempo. Er ontstaat een ware infrastructuur

³ Rosenthal en 't Hart 1990, p. 362.

⁴ Verbij 2005, p. 175-176.

(kraakspreekuren, -cafés, -kranten en -radio's) die tevens ingezet wordt in de voorbereiding van kraakacties.⁵ Naast idealistische doelen zoals het milieu of kernenergie, waarvoor de kraakbeweging zich actief inzet, radicaliseert een deel van de kraakbeweging. De confrontaties nemen in intensiteit en hardheid toe. Dat is zeker ook in Amsterdam het geval, waar zich begin jaren tachtig harde confrontaties voordoen tussen krakers en de overheid. Eerder is Amsterdam al geconfronteerd met de Nieuwmarktrellen (1974).

Als de troonswisseling publiekelijk bekend wordt, gaat daar in eerste instantie niet de aandacht van de Amsterdamse kraakscene naar uit. De aandacht wordt opgeslokt door de verwikkelingen rond het kraakbolwerk de Groote Keijser. Dit befaamde bolwerk staat op het punt ontruimd te worden. Het is een doorn in het oog van de Amsterdamse gezagsdragers. Het plaatselijke gezag wordt door de kraak publiekelijk getart. De krakers laten zich op dat moment echter verrassen. De lokale autoriteiten besluiten niet de Groote Keijser, maar een gekraakt pand in de Vondelstraat te ontruimen. Op 23 op 24 februari 1980 ontruimt de mobiele eenheid (ME) het gekraakte pand en komen de tijdelijke bewoners op straat te staan. Deze slag is in het voordeel van de Amsterdamse gezagsdragers. De ontzette krakers zinnen echter op vergelding, de strijd wordt natuurlijk niet meteen gestaakt. De revanche komt al een week later.

Er wordt een betoging georganiseerd, die langs de burgemeesterswoning trekt. Het blijkt echter een schijndemonstratie waarmee de politie op het verkeerde been wordt gezet. Alle aandacht concentreert zich op een veilig verloop van de demonstratie. Dit biedt een groep krakers de mogelijkheid, ongezien en onverwacht, het Vondelpand te herkraken. De herkraak is geslaagd, maar daar blijft het niet bij. Wanneer opgetrommelde mobiele politie-eenheden richting Vondelstraat optrekken om de orde te handhaven, worden zij volstrekt verrast door fors geweld vanuit de kant van de krakers. Het is de eerste keer dat de krakers terugvechten tegen de politie. De krakers behalen die dag een tweede, haast historisch succes. De politie-eenheden kiezen eieren voor hun geld en blazen de aftocht. Het is een gevoelig verlies. De krakers werpen spoedig barricades op. De 'Vondelvrijstaat' is een feit.⁶ Er tekent zich een proces af waarin beide partijen steeds verder verward raken in hun onderlinge strijd: een 'kat-en-muis' spel, waarin het verlies van de één, de overwinning voor de ander betekent. Op het verlies volgt haast onvermijdelijk vergelding. Beide partijen bouwen gestaag voort aan een vorm van negatieve collectieve historie die in toenemende mate hun handelen beïnvloedt. Elke actie komt in het teken van het onderlinge conflict te staan. De partijen raken steeds verder van elkaar vervreemd, overleg en compromis als uitweg uit de impasse raken steeds verder op de achtergrond.

⁵ Verbij 2005, p. 177.

⁶ Duivenvoorden 2005, p. 38-39.

Vlak voor 30 april zijn de lokale autoriteiten aan zet. Zij besluiten de barricaden van de ‘Vondelvrijstaat’ met inzet van politie en het leger (!) te beslechten. De belangrijkste overweging vormt het herstellen van de openbare orde. Tevens niet onbelangrijk, is dat de autoriteiten kenbaar willen maken dat dergelijke acties niet zullen worden getolereerd. Het is een niet onbelangrijke symbolische daad. De kraak wordt zonder veel verzet opgeheven. Diezelfde avond wordt tijdens een betoging tegen het overheidsoptreden een nieuwe leus geïntroduceerd: *“geen woning, geen kroning.”*⁷ Het lijkt de aankondiging van de confrontatie op 30 april 1980. De aandacht van krakers en andere activisten verschuift vanaf dat moment naar de troonsbestijging.

18.3 Voorbereiding: periode februari – april 1980⁸

De autoriteiten hebben drie maanden voor het treffen van voorbereidingsmaatregelen gericht op enerzijds een soepel verloop van de ceremoniële plechtigheden en anderzijds beheersing van eventuele ongeregelde heden. Hoewel de kroning plaatsheeft in Amsterdam (de burgemeester is van oudsher verantwoordelijk voor het behoud van de openbare orde en veiligheid), overstijgt het belang van het evenement nadrukkelijk het lokale bestuursniveau. Naast vertegenwoordigers van de lokale overheid, zijn afgevaardigden van de provincie en Haagse departementen betrokken bij de voorbereiding. Zij onderhandelen, tot op detailniveau, over mogelijke scenario's. Na ongeveer zes weken wordt een voorlopig scenario opgesteld. Een definitief scenario wordt pas tien dagen voor 30 april vastgesteld. Het scenario bevat vier centrale uitgangspunten:

- de inhuldigingsactiviteiten zullen ongehinderd doorgang moeten vinden;
- de veiligheid van buitenlandse hoogwaardigheidsbekleders dient te worden gegarandeerd;
- het open karakter van het evenement moet worden gewaarborgd, met andere woorden: bezoekend publiek moet zo veel mogelijk kunnen deelnemen in de festiviteiten; en
- de uitdrukking van antimonarchistische geluiden en sentimenten moet worden toegestaan, maar niet in de nabijheid van de Nieuwe Kerk en het Paleis op de Dam.

Om deze doelstellingen te bewerkstelligen wordt het stadscentrum in twee zones ingedeeld. De binnenring, die het gebied rond de Nieuwe Kerk en de Dam omvat, is enkel toegankelijk op vertoon van een speciaal toegangsbewijs. De binnenste veiligheidsring wordt van buitenaf door politie-eenheden vergrendeld. Om de zwaar bewaakte binnenring wordt een tweede zone ingericht. Deze is voor het

⁷ Duivenvoorden 2005, p. 36-41.

⁸ Deze paragraaf is vertaald en geciteerd uit Rosenthal, 1989, p. 226-230.

publiek eenvoudiger toegankelijk, maar demonstraties en andere protestuitingen zijn niet toegestaan. In het gebied dat zich uitstrekt buiten de tweede veiligheidsring worden betogingen en andere protestacties in principe getolereerd. De politiebenadering is nadrukkelijk 'low profile'. Voorkomen moet worden dat de zichtbare aanwezigheid van politie-eenheden een provocerend effect heeft op de opposanten. De ME wordt om die reden niet zichtbaar opgesteld. De instructie luidt verder dat de politie niet dient te reageren (of zich te laten provoceren) door beperkte en kleinschalige provocaties en ongeregelde heden én dat het eventuele gebruik van vuurwapens enkel is toegestaan na toestemming van het centrale commando. Blokkades van openbare wegen worden niet getolereerd. De belangrijkste prioriteit is het behoud en eventuele herstel van de openbare orde. Opsporing en vervolging van strafbare feiten zijn ondergeschikt aan de ordehandhaving.

Er wordt een beleidscentrum ingericht waar de drie belangrijkste partijen, zijnde de gemeente Amsterdam, het OM en de politie, zitting in nemen. Dit is conform de reguliere crisisbeheersingsstructuur. Uitzondering is wel, dat de burgemeester die dag niet alleen verantwoordelijk is voor het behoud van de openbare orde. Hij is tevens gastheer en zal in die hoedanigheid de festiviteiten van nabij bijwonen. Om die reden is hij, als direct verantwoordelijk gezagsdrager, niet aanwezig in het beleidscentrum. De honneurs worden waargenomen door een ambtelijk vertegenwoordiger met wie de burgemeester in directe verbinding staat. Het beleidscentrum onderhoudt bovendien een nauwe en voortdurende communicatielijn open met betrokken Haagse departementen, respectievelijk de Ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Algemene Zaken.

De politieorganisatie kent een vrij hiërarchische, haast militaire, structuur. Een viertal politiebataljons, waaronder ME, worden via twee staven (openbare orde staf en de staf verantwoordelijk voor het ceremoniële deel) aangestuurd door een algemene commandant. Deze structuur wijkt, ook voor betrokken politieofficieren, sterk af van de reguliere organisatiestructuur. Voor deze structuur wordt gekozen, mede gelet op het grote aantal gemobiliseerde politie-eenheden die op verschillende locaties in de stad actief zijn in de uitvoering van verschillende taken (ordehandhaving, begeleiding van ceremoniële activiteiten, bewaking, begeleiden verkeersstromen).

Enkele dagen voor het begin van de feestelijkheden ontvangt de politie informatie over op handen zijnde betogingen, protest- en kraakacties. Er wordt zich veel moeite getroost de signalen en geruchten over verschillende type dreigingen te verifiëren. Doordat het uiteindelijke scenario pas op een laat tijdstip definitief gereed is, ontvangen niet alle manschappen tijdig de juiste instructies. Hierin speelt mee dat de politie-eenheden vanuit heel Nederland zijn opgeroepen, zelfs

uit Groningen en Limburg. Sommige van deze eenheden vertrekken pas 's ochtends vroeg richting Amsterdam. Voor hen wordt het een lange dag.

18.4 Woensdag, 30 april 1980: de troonsbestijging⁹

Nadat Juliana officieel afstand heeft gedaan van de troon en Beatrix als troonopvolger is ingehuldigd, verschijnen beiden rond 11.00 uur op het balkon van het paleis op de Dam: de troonsopvolgster wordt aan het Nederlandse volk gepresenteerd. Haar valt niet enkel gejuich ten deel. Enkele minuten later ontploft een rookbom en worden arrestaties verricht. Die beelden gaan de wereld over. Het is een ironische gedachte, dat Beatrix tijdens de troonsbestijging de volgende woorden spreekt: "In een vrije en veelvormige gemeenschap als de onze is het onontkoombaar dat tegenstellingen ontstaan en tot uiting komen. Maar voor de oplossing is het onontbeerlijk de tegenstander niet te zien als vijand, doch als drager van een andere mening."¹⁰ Op straat ontrolt zich die dag helaas een andere werkelijkheid. Daar is het hard tegen hard en wordt geweld over en weer niet geschuwd.

18.4.1 KRITIEK MOMENT 1: BESLUITVORMING ROND DE KINKERBUURT

Om 11.00 uur bereikt de staf openbare orde het bericht dat krakers een leegstaand kantoorpand hebben bezet. Dit pand bevindt zich in de Kinkerbuurt, ongeveer anderhalve kilometer verwijderd van de Dam. Niet alleen het kantoorgebouw wordt bezet, ook de straat wordt gebarricadeerd. De bataljonscommandant krijgt de opdracht zich naar de Kinkerbuurt te verplaatsen en, indien noodzakelijk met geweld, de barricaden schoon te vegen. Bij aankomst valt de commandant een warm ontvangst ten deel: zijn politievoertuig wordt met stenen en rookbommen bekogeld. De politie trekt zich terug en geeft informeert de staf over de straatblokkade. Ook de lokale radiozender Stad Amsterdam en krakerszender De Vrije Keyser doen verslag. Krakers en andere betogers die het nieuws via mobiele radio's ter ore komt, trekken op naar de Kinkerbuurt.

Om 11.30 uur krijgt de operationeel commandant de opdracht de straten schoon te vegen. Bij het benaderen van de opgeworpen barricaden worden de agenten wederom bekogeld met stenen, flessen en ander bouw materiaal. Er volgt de strijd tussen politie en enkele honderden activisten. Lokale zenders doen live verslag van de ontwikkelingen op het strijdtoneel. Hun sympathie ligt overduidelijk bij de betogers.

⁹ Deze paragraaf is vertaald en geciteerd uit Rosenthal, 1989, p. 230-238.

¹⁰ *Handelingen Verenigde Vergadering* 1979-1980, p. 12: http://www.statengeneraaldigitaal.nl/thema_kroning.html.

De beslissing te interveniëren komt enigszins onverwacht. Eerdere onge-regeldheden in de buurt (in de maanden voorafgaande de troonsbestijging) leidden tot langdurige discussies over te hanteren tolerantiegrenzen. Besloten werd geen enkele blokkade te tolereren, vanwege eventuele verkeershinder als gevolg. Het besluit tot interventie wordt ten goedkeuring voorgelegd aan de algemeen commandant. Evenals de operationele commandant is deze van mening dat niet-ingrijpen geen optie is. Het kan pertinent niet worden getolereerd dat actievoerders de openbare ruimte bezetten. De algemeen commandant ziet dan ook geen reden zijn besluit tot interventie voor te leggen aan het beleidscentrum.

Om ongeveer 12.00 uur geeft de staf openbare orde de operationeel commandant opdracht zijn eenheden terug te trekken op hun aanvankelijke posities. Die terugtrekking verloopt niet zonder moeilijkheden, mede vanwege gebrekkige communicatie tussen de politie-eenheden. Nadat het beleidscentrum, via enkele gemeentelijke medewerkers ter plekke, signalen hebben bereikt van de onge-regeldheden en de bereidheid van de activisten vrije doorgang te verlenen aan bus- en tramvervoer, garandeert het beleidscentrum dat de politie op afstand blijft.

De besluitvorming is in deze fase in handen van de operationeel commandant. Het tactisch en strategisch niveau wordt niet of nauwelijks geconsulteerd. Vanwege de hevigheid van de confrontatie die waarschijnlijk niet op korte termijn beëindigd zal zijn, besluit de commandant zijn troepen voorlopig te sparen. De openbare orde staf en het beleidscentrum lijken geen rol van betekenis te vervullen in de besluitvorming tot interventie dan wel terugtrekking van politie-eenheden. Het beleidscentrum raadpleegt de burgemeester wel over de uitkomsten van de onderhandelingen ten aanzien van de vrije doorgang van het publieke transport.

18.4.2 KRITIEK MOMENT 2: DE SLAG OM DE BLAUWBRUG

Voor ongeveer een uur blijft het relatief rustig in Amsterdam. De meeste autoriteiten en hoogwaardigheidsbekleders bereiden zich voor op de inauguratieceremonie in de Nieuwe Kerk. De ceremonie vindt binnen plaats en zal zo'n drie uur in beslag nemen. Ook de burgemeester moet hierbij aanwezig zijn. Zijn taken in het beleidscentrum worden waargenomen door de ambtelijk vertegenwoordiger.

De staf openbare orde wordt om 13.15 uur geïnformeerd over de samenkomst van honderden activisten op het Meijerplein. De samenkomst lijkt samen te hangen met een geplande demonstratie om 14.00 uur, aan de buitenring. In deze context wordt de informatie dan ook beoordeeld. Al snel bereikt de staf informatie waaruit blijkt dat het aantal betogers snel groeit. Er is sprake van duizend demonstranten,

die allerhande wapentuig bij zich dragen. Het lijkt erop dat zij van plan zijn zich richting de Dam in te vechten. De demonstratie wordt, in tegenstelling tot de aankondiging, een half uur vervroegd.

Het eerste bataljon treft ter plekke voorbereidingen voor potentiële ongeregelheden in het gebied rond de Blauwbrug. Het is dan 13.15 uur. Hoewel enkele dagen voor 30 april, als gevolg van uitlatingen van de Amsterdamse burgemeester, onduidelijkheid ontstaat aangaande de reactie op ongeregelheden in de buitenring, is op dat moment helder dat het de betogers niet is toegestaan de brug te passeren. Daardoor zouden zij immers toegang verwerven tot het gebied Rokindamrak en daarmee een potentieel risico vormen voor de (ongestoorde doorgang van de) ceremoniële activiteiten in de Nieuwe Kerk.

Nadat de betogers zich verzameld hebben op het Meijerplein trekken zij in de richting van de Blauwbrug. De politie stelt voor de brug een linie op. De operationeel commandant probeert contact te leggen met enkele betogers die reeds aanwezig zijn. Op datzelfde moment krijgt een van de eenheden bevel zich naar voren te verplaatsen om zodoende beter zicht te krijgen op het geheel. Die troepenbeweging wordt, hoewel onterecht maar daardoor niet vreemd in de gespannen situatie op straat, als een eerste charge geïnterpreteerd. Dit leidt tot de driekwartier durende 'slag om de Blauwbrug'. In de slag raken zowel verschillende politieagenten als demonstranten gewond. Er wordt traangas ingezet, met een deels averechts effect. De wind stuwt de wolken traangas in de richting van politie-eenheden terug. Na ongeveer een uur verordonneert de staf openbare orde de troepen om zich terug te trekken. Zij dienen strategisch positie te kiezen aan de zuidelijke grenzen van de buitenring. Een van de politie-eenheden raakt nogmaals verwickeld in hevige ongeregelheden.

Het gebied waar de confrontaties zich manifesteren valt buiten de tweede veiligheidszone. Op basis van het opgestelde scenario zouden ongeregelheden in dit gebied niet noodzakelijkerwijs tot een massale politierespons hoeven leiden. Toch wordt de voorkeur gegeven (of voelt zich door de omstandigheden gedwongen) de linie op de Blauwbrug te verdedigen. Het beleidscentrum is voor zover bekend niet bij dit besluit betrokken. Het lijkt, wederom, op een zelfstandige afweging van operationele politie-eenheden. Het besluit tot terugtrekking is een haast reflexmatige reactie op een situatie die danig uit de hand dreigt te lopen. Er was eigenlijk geen alternatief voorhanden: terugtrekking is de enige mogelijkheid. De situatie is zodanig dat de staf openbare orde niet betrokken is bij het besluit tot terugtrekking en dit dan ook simpelweg moet accepteren. De commandanten ter plekke hebben al een eigen inschatting gemaakt: de verdedigingslinie moet worden opgegeven.

18.4.3 KRITIEK MOMENT 3: GEEN VUURWAPENGEBRUIK, OF TOCH?

Vooraf zijn strenge regels opgesteld ten aanzien van het vuurwapengebruik. De instructie geldt dat er geen vuurwapens worden gebruikt, tenzij hiervoor toestemming wordt verleend door het beleidscentrum. Gedurende de slag om de Blauwbrug is het inroepen van gewapende eenheden door enkele personen desondanks serieus overwogen. Een dergelijk verzoek wordt door een politieagent gedaan aan zijn operationeel commandant. Dit verzoek wordt meteen doorgespeeld aan de staf openbare orde. De algemeen commandant doet een beroep op het beleidscentrum, maar aan dit beroep gaat een expliciet negatief advies gepaard. Het beleidscentrum neemt telefonisch contact op met de burgemeester. De burgemeester laat er geen twijfel over bestaan: het gebruik van vuurwapens is niet toegestaan! Dit besluit wordt voor zover bekend niet aan de eenheden op straat doorgegeven. De slag om de Blauwbrug is dan reeds beëindigd.

Het is een van de weinige besluiten die op bestuurlijk niveau wordt genomen. Dit is geheel in lijn met de ontwikkelde procedures. Opmerkelijk is alleen dat het besluit nooit is gecommuniceerd richting de operationele eenheden. Een duidelijke illustratie dat het tijdens crisis niet om besluiten alleen gaat, maar eveneens om de kunst deze besluiten geïmplementeerd te krijgen.

Een ander opmerkelijk aspect betreft de korte tijdsspanne tussen het verzoek om het vuurwapengebruik en de instructie tot terugtrekking van de troepen van de Blauwbrug. De mogelijkheid bestaat dat het terugtrekkingsbesluit, in tegenstelling tot hetgeen hierboven is betoogd, is ingegeven door het gepercipieerde (en niet bijster ondenkbare) gevaar van de operationele inzet van vergaande maatregelen, in casu het gebruik van vuurwapens.

18.4.4 KRITIEK MOMENT 4: SCHERMUTSELINGEN OP DE DAM

Vanaf 15.00 uur concentreren de rellen en ongeregeldheden zich op het Rokin en de straten oostelijk van het Damplein. Op dat moment nemen de hoogwaardigheidsbekleders deel aan de inhuldiging in de Nieuwe Kerk. De sirenes van politie- en ambulancevoertuigen dringen door de kerkmuren en zijn in de kapel hoorbaar. Het is een onwerkelijke situatie, een schizofrene situatie.

De rellen op het Rokin zijn fel. De druk op de politie-eenheden is fors. Meerdere agenten, die reeds de hele dag op de been zijn, raken fysiek en mentaal uitgeput. Enkele agenten heffen hun wapen in een veronderstelde poging tot zelfbescherming. De communicatie tussen politie-eenheden is gebrekkig. Een peloton dat wordt opgeroepen en dat al snel in een gevecht met contestantten verzeild raakt, raakt zodoende afgesneden van collega-eenheden. Het volledig geïsoleerde peloton is ruim drie uur op zichzelf aangewezen.

De communicatie tussen de staf openbare orde en de eenheden ter plaatse is mede door verouderde communicatieapparatuur gebrekkig. Hierdoor bestaat het risico dat centrale aansturing en coördinatie niet optimaal is. Temeer daar de politiecommandanten op straat geconfronteerd worden met onvoorziene problemen. De dreiging neemt toe, nadat groepen betogers de Dam trachten te bereiken via de smalle straten in de directe omgeving van het plein. De aanwezigheid van de politie in dit gebied is op dat moment minimaal. Voor sommige demonstrantengroepen werkt dit de-esclerend, anderen zien het als kans om toegang te verwerven tot de Dam en de Nieuwe Kerk. De status-quo op het Rokin wordt geaccepteerd met het oog op de noodzakelijke inzet van politie-eenheden rond de Dam.

Om 16.30 uur lopen de festiviteiten in de Nieuwe Kerk ten einde. Een politie-bataljon heeft als primaire taak de beveiliging van de binnenste beveiligingsring. Het bataljon houdt zich, afgezien van betrokkenheid in kleine schermutselingen in de nabijheid van de binnenring, aan haar opdracht. De druk neemt op dat moment toe, waarop de staf openbare orde besluit een tweede bataljon richting de Dam te dirigeren. Dit lukt wonderwel, ondanks de drukte en aanwezigheid van vele omstanders. De operationele eenheden slagen erin de betogers op afstand van de Nieuwe Kerk te houden.

18.4.5 KRITIEK MOMENT 5: HALEN WE DE LASTPAKKEN UIT DE LUCHT?

In de namiddag worden de radio-uitzendingen van radiozender Vrije Keyser in toenemende mate als probleem ervaren door de politie. De zender is in staat zeer actuele en nauwkeurige informatie te verstrekken over onder andere troepenbewegingen op straat. Hiervoor doet zij een beroep op sympathiserende informanten op straat. De Groote Keijser van waaruit de uitzendingen worden verzorgd, fungeert als een soort commandocentrum voor betogers en activisten en als ‘doorn in het oog’ voor de politie.

De openbare orde staf bereikt informatie dat het merendeel der bewoners van de Groote Keijser zich op dat moment op straat manifesteren. Dat biedt de mogelijkheid de radio uit de lucht te halen, eigenlijk een spontaan ‘window of opportunity.’ Ook biedt het de politie de kans een eerder geleden verlies enkele maanden eerder, te herstellen. Sommigen binnen de staf raken overtuigd dat gebruik moet worden gemaakt van deze opportuniteit. Ook de algemeen commandant steunt het voorstel. Hij is niettemin van mening dat hiervoor toestemming noodzakelijk is van het beleidscentrum. Het beleidscentrum weigert pertinent. Er is geen enkele noodzaak of legitieme grond de zender uit de lucht te halen. Bovendien worden de negatieve gevolgen van een dergelijke overrompeling van het bekende krakersbolwerk Groote Keijser te groot geacht.

18.5 Beschouwing¹¹

Op 30 april 1980 stond veel op het spel. Een nieuwe koningin, Beatrix, neemt de scepter van het Nederlandse koningshuis over van haar voorgangster, Juliana. Die troonswisseling als zodanig is een uitzonderlijk gebeuren. Bovendien gaat de wisseling van de wacht gepaard met ceremoniële plechtigheden waarbij een schare aan staatshoofden en regeringsleiders, politici en bestuurders en, niet te vergeten, het gewone Nederlandse volk, aanwezig is. De (inter)nationale media staan paraat om verslag te doen.

Veiligheid heeft de hoogste prioriteit. Toch spelen er ook andere, conflicterende belangen. Namelijk die van een ordelijk verlopend, voor alle burgers toegankelijk, publiek evenement. Het open karakter van de feestelijkheden moet eveneens worden gegarandeerd. De noodzakelijke *'trade off'* tussen veiligheid en belangen van openbaarheid en toegankelijkheid dient zich aan. Een klassiek veiligheidsdilemma dat zich toen, en nu nog¹² in een democratische samenleving manifesteert.¹³ Daartoe treffen de autoriteiten in kort tijdsbestek adequate maatregelen, zoals de opdeling van het stadscentrum in veiligheidszones. De inlichtingen- en politiediensten verzamelen intussen data over potentiële dreigingen. Toch is sprake van onderschatting van de inventiviteit en flexibiliteit van het gezelschap dat die dag het meest nadrukkelijk aanwezig is: krakers, autonomen en andere betogers. Dit bonte gezelschap is in staat het bestuurlijk en operationeel crisisgehalte flink te verhogen. Daaraan is, zullen we zullen zien, de crisisbeheersingsorganisatie ook debet aan.

In onderstaande worden enkele aspecten uit die beheersingsorganisatie en hetgeen de voorbereiding en optreden bemoeilijkt, belicht.

18.5.1 EEN COMPULSIEVE CRISIS

Crisis zijn nauw verbonden aan het idee van totale verrassing. De crisis kortom, als 'donderslag bij heldere hemel' die zich op een onbekend moment in de tijd op een vooraf niet bekende locatie manifesteert. Dat gebrek aan kennis over het 'wat, hoe en waar' betekent echter niet dat voorbereiding en planning op mogelijke crisis niet nodig of onmogelijk zijn. Een gedegen voorbereiding en preparatie op crisis en rampen namelijk kan eventuele risico's temperen. Voorbereiding en planning zijn, zo leert de ervaring, een belangrijk instrument om crisissituaties zo veel mogelijk te beheersen.

¹¹ Deze paragraaf is vertaald en geciteerd uit Rosenthal, 1989, p. 238-251.

¹² Zie ook NCTb 2009.

¹³ Zie de inauguratie van de Amerikaanse president Obama en de Koninginnedag 2009.

In de voorbereiding hebben de autoriteiten de kans de specifieke plaats en tijd van de troonsbestijging te bepalen. Dit biedt de mogelijkheid tot het treffen van maatregelen, scenario's te ontwikkelen en te anticiperen op eventuele ongeregelheden. Dat er zich crisisgerelateerde verschijnselen zouden voltrekken lag voor de hand. Toch waren de autoriteiten in staat geweest zich voor te bereiden op een crisis die zich op hun voorwaarden voordeed. Hierdoor zouden zij in staat zijn geweest de druk van eventuele negatieve ontwikkelingen in elk geval te verkleinen. Desondanks mondt 30 april 1980 meerdere malen uit tot een crisissituatie. In de namiddag, in het bijzonder ten tijde van de slag om de Blauwbrug en rond de schermutselingen op de Dam, staan de autoriteiten immers op het punt de regie en controle te verliezen. Hiervoor zijn ten minste drie mogelijke verklaringen: korte voorbereidingstijd, moeilijk verenigbare doelstellingen en een te sterke fixatie op een formele, rigide crisisbeheersingsstructuur.

De voorbereidingstijd is beperkt, zeker gelet op de omvang en complexiteit van de beheersoperatie. Veel tijd gaat daarbij verloren aan discussies en disputen tussen de verschillende betrokken partijen. Ook is er uiteindelijk nauwelijks tijd voor het communiceren van instructies en het verzorgen van briefings.

De doelstellingen zijn moeilijk verenigbaar, waardoor ingewikkelde *'trade offs'* noodzakelijk zijn. De kroningsplechtigheden zijn een belangrijk onderdeel van het Nederlandse staatsbestel. Dat maakt dat burgers zo veel mogelijk deel moeten kunnen hebben in de festiviteiten. Tevens wordt het als teken van democratische kracht gezien, indien burgers de mogelijkheid hebben hun eventuele antimonarchistische sentimenten en gevoelens uit te drukken. In de scenario's wordt dan ook een bepaald niveau van ongeregelheden aanvaardbaar geacht. De aanwezige politiemacht, ongeveer een zesde van de totale Nederlandse politie, zou moeten volstaan om eventueel massaal geweld onder controle te houden.

In de voorbereiding ontstaat een sterke fixatie op een rigide, hiërarchische beheersstructuur. De beheersoperatie is gebaseerd op een optimale informatiestroom- en voorziening, zowel van op- als neerwaartse informatiestromen. Die organisatie blijkt nauwelijks toegesneden op de aard van de rellen die zich in de middag voltrekken, gekenmerkt door massaal geweld, op wisselende locaties in de stad en door een heterogene, flexibel opererende groep betogers. Er is niet geanticipeerd op een gebrekkige of volledig ontbrekende onderlinge informatievoorziening. Een situatie waarin eenheden op straat, afgesneden van communicatie met het bevoegd gezag, onder hevige druk zelfstandig kritieke operationele besluiten dienden te nemen.

18.5.2 DE BEHEERSSTRUCTUUR

De beheersorganisatie wijkt in meerdere opzichten af van crisisbeheersingsstructuren die in het verleden zijn gebruikt. Er zijn twee staven, een openbare orde staf en een staf die de verantwoordelijkheid heeft voor de ceremoniële

festiviteiten, waarbij de openbare orde staf zich bovendien in een dubbelzinnige positie bevindt en tevens is gekozen voor een sterk hiërarchische, haast militaire, commandostructuur. Deze structuur draagt ertoe bij dat:

- het onduidelijk is (en blijft) of de staf openbare orde een primair adviserende functie vervult richting het beleidscentrum of enkel als verbinding tussen beleidscentrum en de commandanten op straat. Die onduidelijkheid beperkt het gezag van de openbare orde staf, zowel richting beleidscentrum als richting operationele eenheden, tot uiting komend in de besluitvorming over het vuurwapengebruik en de krakersradio.
- twee staven met elk eigen verantwoordelijkheden (en dus potentieel contraire doelstellingen!) betrokken zijn in een gemeenschappelijke operatie. De beide operaties lopen elkaar daardoor op 30 april een aantal maal voor de voeten.
- hoewel er op papier een militaire commandostructuur geldt, ontbreken in praktijk een paar essentiële elementen, zoals een stevige bevelsstructuur tussen het strategisch, tactische en operationele niveau en gedegen, collectieve voorbereiding en preparatie. Enkele keren staat daardoor de eenheid van bevel onder druk, in het bijzonder wanneer het machtsoverwicht naar het tactische en zelfs operationele niveau verschuift.

18.5.3 CRISISBESLUITVORMING

De ‘organisatorische werkelijkheid’ wijkt op 30 april sterk af van de organisatorische blauwdruk die is ontwikkeld in de voorbereidingsfase. Dit is in overeenstemming met de propositie dat tijdens crisis spontane, ad hoc en situationeel bepaalde patronen formele organisatiestructuren en routines vervangen. De formele, vrij hiërarchische ingerichte crisisbeheersingsorganisatie maakt (onvoorzien en onvoorbereid) plaats voor gedecentraliseerde, operationele besluitvorming en situationeel leiderschap. De politiebataljons en hun commandanten dienen naar eigen inzicht te handelen. Hier dienen bestuurders in crisistijd zich reken-schap van af te leggen. Het betekent immers dat operationele eenheden zich, in de hevigheid en chaos van de strijd en eventueel stelselmatig geprovoceerd en uitgedaagd door hun opponenten, verantwoord en terughoudend moeten handelen. Maar ook dat zich situaties kunnen voordoen waarin diezelfde eenheden volledig op zichzelf worden teruggeworpen.

Het betekent dat in te zetten eenheden, ongeacht wanneer zij in dienst treden, een volwaardige briefing moeten krijgen: wanneer wordt waartegen opgetreden, wat zijn de geldende geweldsinstructies? Dit is cruciaal, temeer indien zij geprovoceerd en uitgedaagd worden door opponenten. Maar het betekent ook dat enkel goed getrainde en op elkaar ingespeelde eenheden de straat op kunnen. Indien een eenheid volledig op zichzelf wordt teruggeworpen (zoals daadwerkelijk

gebeurde) en er letterlijk alleen voor staat, moet zij zonder leiding of ondersteuning in staat zijn zichzelf te redden.

Een andere propositie luidt dat in crisissituaties besluitvorming in belangrijke mate wordt gecentraliseerd. Hiervan is enerzijds sprake bij de besluitvorming over het gebruik van vuurwapens en het optreden tegen de radiozender De Vrije Keyzer. Besluitvorming daarover vindt plaats op bestuurlijk niveau. Anderzijds is, zoals al eerder opgemerkt, door gebrekkige verbindingen het beleidscentrum afgesneden van operationele eenheden. De besluitvorming komt daarmee (tijdelijk) op operationeel niveau te liggen.

18.5.4 INFORMATIE EN COMMUNICATIE

Het is algemeen bekend dat tijdens crisis de kwaliteit van besluitvorming sterk afhankelijk is van de mate waarin besluitvormers in staat blijken een enorme hoeveelheid informatie – van wisselende kwaliteit en hardheid! – in kort tijdsbestek kunnen verwerken. Daarbij worden zij vaak gelijktijdig geconfronteerd met het verschijnsel van informatieoverschot – een bulk van weinig bruikbare data – en informatiegebrek – data die werkelijk relevant is. De volgende processen zijn (ook) in deze casus terug te zien:

- Door de korte voorbereidingstijd blijken de autoriteiten onvoldoende in staat alle ‘ins’ en ‘outs’ met betrekking tot de geformuleerde uitgangspunten en gedragslijn – en de betekenis daarvan! – te verspreiden en vertrouwd te maken binnen de betrokken politie-eenheden.
- De niet continue aanwezigheid van de belangrijkste besluitvormers, zoals de burgemeester, in het beleidscentrum. De verantwoordelijke bestuurders zijn gedurende de dag immers nauw betrokken bij de festiviteiten. Hierdoor ontbreekt op momenten een voortdurende communicatielijn tussen hen en het beleidscentrum. Enerzijds is de informatiepositie van de burgemeester hierdoor niet optimaal, anderzijds rust een gedeeltelijke verantwoordelijkheid voor een ordelijk verloop bij de besluitvormers in het beleidscentrum. Door de keuze voor deze organisatorische structuur wordt ingeboet op een optimale informatieverwerking. Hieraan draagt bovendien bij dat tussen beleidscentrum en commandanten op straat twee niveaus zijn geplaatst, namelijk de staf openbare orde en het algemeen commando.
- Er is sprake van een toename van zowel opwaartse als neerwaartse communicatie, een belangrijke crisispropositie. Niet alle besluiten worden echter vooraf, maar enkel achteraf, aan het beleidscentrum voorgelegd. Ook worden soms communicatieniveaus bewust overgeslagen of genegeerd, om zodoende direct contact te leggen met gezaghebbers. Naast opwaartse en neerwaartse communicatie, kan het belang van horizontale, informele communicatie tussen individuen en eenheden onderling op 30 april niet

worden onderschat. Een ook nu nog veelvuldig terugkomend verschijnsel is het ontbreken van feedback indien operationele eenheden berichten doorspelen of een beroep wordt gedaan op het tactische en strategisch niveau. De operationele eenheden blijven zo verstoken van voor hen vaak uiterst kritieke informatie (komt er bijstand, of niet?).

- Er is nauwelijks enige communicatie met ‘de andere zijde’, vertegenwoordigers van activisten-, krakers-, of studentengroepen. Een mogelijke verklaring hiervoor zijn eerdere, traumatische ervaringen tussen de lokale autoriteiten en contestanten die hernieuwde communicatie of onderhandeling in de weg staan. Hierin is dan ook de propositie terug te zien die luidt dat in crisis de communicatie met bevriende partijen sterker toeneemt dan de communicatie met opponenten.

Wie zijn de tegenstanders?

Op 30 april staat trouwens zo blijkt uit onderzoek, niet alleen de Amsterdamse scene tegenover de politie. Veel betogers komen van buiten Amsterdam daarbij aangetrokken door mediaberichtgeving in de week voor de kroning, zogenaamde “rel-reclame.”¹⁴ Waar zij voor komen (en wat hun door de media is beloofd) zijn rellen. Een deel van de demonstranten raakt, geleidelijk en zich collectief sterk voelend, verward in de ongeregelde toestanden. De ME wordt als belangrijkste en enige tegenstander ervaren. De betogers worden dan ook niet gedreven door een duidelijke ideologie of motivatie. Verzet tegen de monarchie is niet hun drijfveer. Het protest richt zich in hoofdzaak tegen de ME.¹⁵ De protesten lijken een sterk ritueel karakter te hebben, waarbij de eerdere confrontaties tussen politie en de plaatselijke kraakscene in de maanden voor 30 april bijdragen aan de hevigheid van de ongeregelde toestanden. Het geweld dient geen enkel doel. Het is een klassiek voorbeeld van geweld om het geweld.

Wat trouwens opvalt is dat de contestanten uitstekend op de hoogte blijken van de ontwikkelingen in het stadscentrum. Hierin spelen de live-radio-uitzendingen een belangrijke rol, evenals de krakerszender De Vrije Keyzer. Die informatiepositie van dit radiostation is uitstekend, mede door aangeleverde informatie van ooggetuigen ter plekke en door het afstemmen op (en beluisteren van) politiefrequenties.

Een belangrijke constatering is dat het communicatieverwerkingsproces van de tegenpartij niet onderschat moet worden. Het is niet per definitie het geval dat formele, voorbereide, organisatie- en communicatiestructuren effectiever en efficiënter zijn, dan meer spontane, informele manieren van communicatie.

¹⁴ Hoefnagels 1960, p. 12.

¹⁵ Hoefnagels 1960, p. 11-12.

18.5.5 FIXATIE

De getroffen voorbereidingsmaatregelen en de daarin opgenomen strategie, tactieken en scenario's zijn in detail vastgelegd. Dat laat weinig ruimte om, indien noodzakelijk, van het dominante scenario af te wijken. De welhaast perfecte scenario's bevatten een range van brede, algemene doelstellingen – de feestelijkheden dienen ongehinderd te verlopen – in combinatie met zeer specifieke instructies – straatblokkades zijn niet toegestaan; gebeurt dit wel dan moet hiertegen worden opgetreden. De balans, zo kan achteraf worden vastgesteld, in de hele set van uitgangspunten, richtlijnen en instructies is enigszins zoek. Zo intervenueert de politie in de vroege ochtend van 30 april meteen nadat haar informatie bereikt over een straatblokkade. Dat die blokkade is opgeworpen in de Kinkerbuurt, op veilige afstand van het gebied waar de ceremonie zal plaatsvinden, blijkt niet relevant of wordt althans niet meegewogen in de besluitvorming. Een betrokkene verklaart later: “We waren nadrukkelijk gefocust op het niet tolereren van blokkades van openbare wegen. Dat was keer op keer bediscussieerd en benadrukt. Op het moment vervolgens, dat we vernamen van die blokkade, ging het licht op groen en gingen we direct tot actie over.” Hier komt overigens ook de historische analogie op. Enkel twee maanden eerder wordt er een vergelijkbare blokkade opgeworpen in de Vondelstraat. De politie wordt verrast door massaal toestroomde krakers en moet de aftocht blazen.¹⁶ De politie zal zich op 30 april geen tweede keer laten verrassen. Een hernieuwde afgang moet pertinent voorkomen worden.

Ook de ingestelde veiligheidskordons zijn punten van fixatie, waardoor flexibel inspringen op ontwikkelingen ter plaatse onmogelijk wordt. Zo wordt lange tijd koste wat het kost vastgehouden aan het verdedigen van de Blauwbrug (het zuidelijk deel van de buitenste veiligheidsring). Hierdoor gaat het zicht verloren op de relatieve eenvoud waarmee demonstranten via een andere weg (via oostelijke zijde) de buitenring binnendringen. Een ander voorbeeld betreft een rigide vasthouden aan de oorspronkelijke taak door het tweede bataljon. Dit bataljon heeft de instructie stelling te nemen aan de westzijde van de Dam, voor de duur van de festiviteiten in de Nieuwe Kerk. Als rond 15.45 uur de druk op de andere eenheden die actief zijn rond het Damplein toeneemt, had dit bataljon relatief eenvoudig bijstand kunnen verlenen. Wanneer de commandant uiteindelijk de opdracht krijgt assistentie te bieden, kost het vervolgens veel tijd zich te oriënteren en voor te bereiden op zijn ‘nieuwe taak’ in een ‘onbekend gebied.’

¹⁶ Zie ook Rosenthal en 't Hart 1990.

18.6 Afsluitend

De crisis tijdens de troonsbestijging van Beatrix behoort niet tot een ‘model crisis.’ De crisis komt niet als een volledige verrassing. Volgens bepaalde crisisdefinities zou 30 april 1980 niet eens als crisis mogen gelden. De casus heeft echter aangetoond, dat de besluitvormers zich, ondanks of juist dankzij uiterst nauwgezette voorzorgsmaatregelen, uiteindelijk verzeild raken in een volwaardige crisis. Deze crisis kan om die reden getypeerd worden als een *compulsieve crisis*: een crisis op een bekend tijdstip en locatie, als gevolg van een aan theoretische perfectie neigende voorbereiding, sterk rigide en gedetailleerde scenario’s en instructies, ‘ijzeren’ veiligheidskordons en strikte tijdsschema’s. Een crisis die door zijn *over* gedetailleerde planning de kiem van zijn eigen falen in zich herbergt, een crisis ‘*waiting to happen*.’

Interessant is trouwens, dat de primaire doelstellingen ondanks enkele kritieke momenten worden gerealiseerd. Het open karakter van het evenement is, naast de veiligheid van hoogwaardigheidsbekleders, gewaarborgd. Bovendien zijn de plechtigheden ongehinderd verlopen en is ruimte geboden aan kritische geluiden uit de samenleving. Of dit ‘succes’ te wijten is aan de beheersoperatie, bestuurlijk en/of operationeel handelen of louter toeval, is nauwelijks met zekerheid te zeggen.

Het valt tevens op dat een aantal belangrijke besluiten door de politie in plaats van door de politiek-verantwoordelijke partijen zijn genomen. De kwaliteit van de besluitvorming met betrekking tot de Kinkerbuurt, Blauwbrug en Damplein kunnen om die reden worden betwist. Tegelijkertijd zijn op twee uiterst kritieke momenten, het al dan niet gebruik van vuurwapens en de suggestie om de krakerszender uit de lucht te halen, de bestuurlijke autoriteiten aan zet. Zij vetoën de beide riskante voorstellen.

We kunnen vaststellen dat een besluitvormingsreconstructie en -analyse op strategisch niveau relatief eenvoudig is. Echter, zoals we inmiddels weten, gaat het in crisissituaties niet alleen om het nemen van besluiten, maar vooral ook om de implementatie van die besluiten (Boin et al, 2005). Bovendien moet het operationele perspectief niet worden onderschat, de zogeheten ‘*naturalistic decision making*.’¹⁷ Dit betreft besluitvorming in dynamische, chaotische situaties waarbij de doelen, taken en rollen van betrokken individuen en teams niet adequaat en helder zijn vastgelegd – of niet helder ‘tussen de oren zitten.’ De reconstructie van besluiten op het laagste niveau is echter geen eenvoudige taak, waardoor het lastig is hierover stellige uitspraken te doen. Toch worden op ‘street

¹⁷ Klein 1993, p. vii.

level' op 30 april 1980, gelijktijdig en op meerdere locaties, vele besluiten genomen. Dit zijn zeker niet altijd marginale besluiten en kunnen daarom zeker niet worden onderschat. De operationele besluitvorming kan, naast positieve, zeker ook ingrijpende negatieve (politieke) gevolgen met zich brengen. Het succes of het falen van de gehele crisisbeheersingsoperatie is daarmee sterk afhankelijk van de kwaliteit van de beslissingen in de onderste regionen van de beheersingsoperatie.

Zoals we inmiddels haarfijn weten kan diegene die een publiek volksfestijn wenst geen absolute veiligheid garanderen. Delicate keuzes dienen gemaakt te worden over de aanvaardbaarheid van veiligheidsrisico's. Tevens moet alles in het werk worden gesteld door middel van professionele voorbereiding en preparatie veiligheidsrisico's in te dammen. Het aloude dilemma tussen de utopische wens van honderd procent veiligheid en de harde werkelijkheid heeft, zo wij weten, ook in de 21^{ste} eeuw nog niet aan relevantie ingeboet.

19 Krakersrellen Nijmegen 1981 en Groningen 1990

L.P. van der Varst

19.1 Inleiding

Kraken en de kraakbeweging worden van oudsher met de hoofdstad van Nederland geassocieerd. In het collectieve geheugen gegrift zijn natuurlijk de Kroningsrellen (“Géén woning, géén kroning”). De kroning van Beatrix die hardhandig wordt verstoord door een massale geweldsexplosie. Dat kraken geen exclusief Amsterdamse aangelegenheid is blijkt enkele maanden later in Nijmegen. Daar mondt begin jaren 80 de bezetting van de Piersonstraat uit in een gewelddadige confrontatie met de politie. Maar daarmee is het fenomeen kraken niet ten einde. Een kleine tien jaar later leidt ‘de kraak’ van het Groningse Wolters-Noordhoff Complex opnieuw tot gewelddadigheden. In dit hoofdstuk staan beide gebeurtenissen centraal.

De casus zijn voorbeelden van grootschalige ordeverstoringen. Hierin is sprake van zogeheten intentioneel geweld met name vanuit de kringen in en rondom twee vrijplaatsen. Een andere interessante parallel tussen de crises is dat beide zich sluimerend ontwikkelen onder invloed van meer en minder specifieke contextfactoren (huisvestingsproblematiek, omvang plaatselijke krakersscene). In die voorfase is de overheid niet in staat tot een acceptabele oplossing van de slepende kwestie te komen. Haar gezag en kwalijker, de rechtsorde, wordt ondermijnd en staat ernstig ter discussie. De rechtsorde wordt pas hersteld als het slepende conflict hardhandig ten einde komt. Of het gezag van de autoriteiten daarmee ook is hersteld kan ten eerste worden betwijfeld.

De reconstructie van beide casus heeft een tweeledig doel. Enerzijds biedt het de mogelijkheid overeenkomsten en verschillen tussen de casus te herleiden. Beide casus hebben ondanks hun geheel eigen dynamiek zeker een aantal aspecten met elkaar gemeen. Anderzijds biedt het de kans leerpunten en andere thema’s te identificeren die mogelijk aan relevantie nog niet hebben ingeboet. Zoals blijkt uit de ontruiming van enkele kraakpanden op het Damrak eind 2007 en in mei 2008

is kraken nog niet van het toneel verdwenen.¹ Het verzet tegen de overheid, geïllustreerd door de bekogeling van de ambtswoning van de Amsterdamse burgervader door woedende krakers, is binnen bepaalde *scenes* nog immer springlevend.

19.2 De Piersonrellen, Nijmegen

“(...) de democratie, hoe ongeloofwaardig en aanvechtbaar ook functionerend, nimmer mag en kan wijken voor de anarchie van de straat” (De Gelderland, 23 februari 1981).

De gebeurtenissen in Nijmegen begin jaren tachtig van de 20^{ste} eeuw, gebeurtenissen die te boek staan als “de Zeigelhofaffaire” of “de Piersonrellen” kennen een lange voorgeschiedenis. En een lange nasleep. Die voorgeschiedenis is, zoals zal blijken, van belang. Die geschiedenis kenmerkt zich door een slepende discussie over de herinrichtingsplannen voor de Nijmeegse binnenstad (periode 1969-1980), een bijna breuk tussen de coalitiepartijen, een uiteindelijk mager politiek draagvlak voor de bouw van de parkeergarage (1975) en heropening van ‘afgeronde’ discussies (1981). Uiteindelijk culminerend in een gewelddadig treffen tussen de plaatselijke autoriteiten en een divers samengesteld geheel aan contestant. Het is een illustratie van het feit dat crisis vaak een sluimerende aanloop kennen, voordat zij met een schok tot eruptie komen. Anders geformuleerd: een crisis *waiting to happen*.

Vooraf: wat is er aan de hand?

De geschiedenis start in de vroege jaren 70. De gemeente Nijmegen werkt aan een herinrichting van het stadscentrum. Sommige bewoners vrezen dat in die herstructurering de oorspronkelijke woonfunctie van het centrum geslachttofferd wordt ten gunste van een opwaardering van de winkelfunctie. De bewoners verenigen zich in het Comité Binnenstad, en maken aan de gemeente kenbaar dat zij hun woningen in het centrum willen behouden.

In de gemeentelijke plannen is tevens de aanbouw van een parkeergarage opgenomen. Deze parkeergarage zou de bereikbaarheid en aantrekkelijkheid van het winkelgebied vergroten. Over de exacte locatie, en überhaupt de vraag of die garage er moet komen, zijn de meningen in de Nijmeegse politiek verdeeld.

In mei 1975 kiest een meerderheid van de Nijmeegse gemeenteraad als locatie voor de zogeheten Zeigelhof aan de Piersonstraat. Het is een politiek compromis tussen de voorstanders van een parkeergarage op of onder het Plein 1944 (CDA,

¹ Bij die ontruimingen ondekt de politie Amsterdam-Amstelland een aanzienlijke hoeveelheid wapens. Ook zijn volgens de politie de panden geprepareerd met boobytraps en valstrikken, waardoor de veiligheidsrisico's bij betreding groot worden geacht.

VVD) en tegenstanders die het stadscentrum het liefst vrij houden van gemotoriseerd verkeer (PvdA).² De bouw van de Zeigelfhofgarage zal gepaard gaan met de sloop van enkele woningen en een enkel bedrijfspand. De datum waarop de bouwwerkzaamheden van start gaan is dan nog niet bekend.

Burgers en kraakscene vinden elkaar

In de jaren die volgen tekenen bewoners van de Piersonstraat protest aan tegen het voorgestelde plan. Hun bezwaarschrift wordt achtereenvolgens afgewezen door de raad, de provincie en in laatste instantie door de Raad van State. Het is dan 5 juli 1980.³ Dan doet zich een interessante ontwikkeling voor. Uit onvrede over het verloop van de bezwaarprocedure legt een bewoner van de Piersonstraat contact met de Nijmeegse krakersscene. De man doet de krakers het verzoek de panden te bezetten (kraken), als daad van protest tegen de afwijzing van het bezwaarschrift. De krakers gaan akkoord met het niet-alledaagse voorstel. Burgers die contact zoeken met de kraakbeweging dat is niet eerder vertoond. Toch weten de partijen elkaar te vinden. Hun beider belangen komen samen in een strijd voor het behoud van huisvesting en als protest tegen het gemeentelijk beleid. Ook andere omwonenden dragen de sleutels van hun woningen over aan de krakers, verenigd in de actiegroep Noodtoon. Het is voor de bewoners het laatste middel dat zij tot hun beschikking hebben. Ook heerst het idee dat, nu de autoriteiten hen in de steek hebben gelaten, de krakers de enigen zijn die hen in hun verzet steunen. Op 27 september 1980 bezet de actiegroep Noodtoon het bedrijfspand van De Wit in de Piersonstraat. Het pand wordt omgedoopt tot 'De Eenhoorn'.⁴ Het verzet tegen de geplande ontruiming kan beginnen. De basis voor een breed gedragen protest tegen de parkeergarage in het stadshart, gesymboliseerd in de sleuteloverdracht tussen 'normale burgers' en de Nijmeegse kraakscene, is gelegd.

Intermezzo

Kraken gold zo schrijven Van Gils en Van Montfoort, naast vorm van georganiseerde belangenbehartiging (gratis huisvesting) als vorm van politieke actie. Kraken werd ingezet als protest tegen leegstand en woningnood, maar ook tegen het stadsvernieuwingsbeleid in verschillende steden in Nederland. Er bestond in de jaren zeventig en tachtig van de 20^{ste} eeuw een tendens stadscentra om te vormen tot moderne city's. Aantrekkelijk voor winkelnering, bedrijfsleven, vermaak en wonen 'op stand'; eenvoudig bereikbaar voor winkelend publiek. De traditionele huisvesting voor de lagere sociale klasse kwam onder druk te staan. Voor hen restte, bij wijze van spreken, maar vaak ook letterlijk: de stadsperiferie.⁵

² Hoogveld 1981, p. 12.

³ Ibidem.

⁴ Bruls 2006, p. 19-20.

⁵ Van Gils en Van Montfort 1993, p. 15.

Nadat de gemeenteraad eind 1980 akkoord gaat met het zogeheten Zeigelhofkrediet⁶ kan de bouw beginnen. Het College van B&W spannen in december 1980 een kort geding aan tegen de kraker omdat deze niet van zins zijn het terrein dat bouwrijp gemaakt moet worden vrijwillig te verlaten.⁷ De krakers kondigen aan dat zij niet zullen wijken. Zij stellen dat “de Zeigelhofgarage (...) een produkt (is, LvdV) van wanbestuur, een door niemand gewild prestige-object. Je moet geen parkeergarage bouwen als daarvoor huizen tegen de grond moeten. Met de huidige woningnood is dat onacceptabel.”⁸ Die achtergrondfactoren (huisvestingsproblematiek, kritiek op het gemeentelijk stadsvernieuwendbeleid) spelen de krakers in de hand. Op deze thema’s vinden de krakers bondgenoten onder groepen in de samenleving waarmee zij, van nature, op gespannen voet staan. Een opmerkelijke illustratie hiervan vormt de positie van de KWJ (Katholieke Werkende Jongeren). Na aanvankelijke schermutselingen tussen de krakers en KWJ scharen de laatsten zich, na uitnodiging tot een blik achter de schermen van de barricaden, achter het protest van de krakers.

Intermezzo

Toch zijn kraken en het collectieve en politieke aspect daarvan niet van oudsher met elkaar verbonden, schrijven onderzoekers van de universiteit van Amsterdam.⁹ Begin jaren zestig was kraken nog een erg individuele aangelegenheid. Ook in de jaren die volgen blijft het een marginaal verschijnsel, maar ontstaat toch een bredere beweging. Die beweging bevat twee belangrijke actiedimensies. Enerzijds vormt het kraken een reactie op falend overheidsbeleid met als gevolg een combinatie van leegstaand en woningnood, ook onder een nieuwe generatie woningzoekenden. Anderzijds is er een brede jongerenbeweging die het overheidsgezag en -beleid ter discussie stelt. De overheid worstelt in die jaren met dit nieuwe fenomeen waardoor niet meteen een passend en effectief antwoord gevonden wordt.

De opposanten in de Piersonstraat volharden in hun standpunt. De druk wordt, zoals blijkt uit krantenberichten opgevoerd: “Als de gemeente ‘oorlog’ wil, kan ze dat krijgen want (wij, LvdV) wijken niet voor een prestigeobject als de Zeigelhof als daarvoor 14 goede woningen gesloopt moeten worden.”¹⁰ De krakers geven aan dat zij pas zullen toegeven indien er daadwerkelijk slachtoffers gaan vallen. Toch is ook de Nijmeegse gemeenteraad niet volledig overtuigd van de juistheid van het genomen besluit. Niettemin besluit men vast te houden aan die beslissing, omdat anders de geloofwaardigheid van het stadsbestuur in het geding is.¹¹ Het regionale dagblad *De Gelderlander* typeert de affaire op 24 december 1980 als “het verhaal van een parkeergarage, die niemand wil, maar er desondanks gaat komen.”

6 Dit zijn de gereserveerde financiële middelen voor ontwikkeling en aanbouw van de parkeergarage.

7 Hagoort en Hagoort 1982, p. 8.

8 Hoogveld 1981, p. 14.

9 Demant e.a. 2008, p. 36.

10 Hoogveld 1981, p. 14.

11 Hoogveld 1981, p. 18.

Besluit tot ontruiming. Barricaden worden opgeworpen

Op 20 februari 1981 vonnist de Arnhemse rechtbank de krakersvereniging De Eenhoorn tot ontruiming.¹² Merk op dat niet de krakers afzonderlijk, maar de kraakvereniging als collectieve rechtspersoonlijkheid verantwoordelijk wordt geacht voor de ontruiming. Indien het collectief na komst van de deurwaarder niet vrijwillig vertrekken, zijn de autoriteiten bevoegd de 'sterke arm' in te zetten.

De burgemeester heeft enkele dagen eerder zijn beleid uiteen gezet. Hij verwacht een positieve uitslag van het kort geding en dat zal met alle noodzakelijk geachte middelen worden uitgevoerd.¹³ Linkse oppositiepartijen ondernemen een laatste toenaderingspoging. Een poging die strandt op de eisen aan de kant van de krakers (en afkeuring van het initiatief door coalitiepartners). Uiteindelijk wordt bepaald dat de bezette panden aan het Zeigelhof op 23 februari 1981 worden ontzet.¹⁴ In de dagen voor de geplande ontruiming, in de week van 15 tot 23 februari, werpen krakers verdere barricaden op. Ze graven tankgrachten en doen pogingen medewerking te verkrijgen van sympathisanten. De radiozender Radio Rataplan doet op dat moment dagelijks verslag van de ontwikkelingen in de vrijstaat.¹⁵ Die zender is uniek. Het is een waardevol middel om de krakers, maar zeker ook de bevolking van actuele ontwikkelingen in en rondom Vrijstaat De Eenhoorn te voorzien.

Externe steunverlening. Vrijstaat De Eenhoorn

Al eerder is door de opposanten in de Pierson contact gezocht met de krakersscene in Amsterdam en Groningen. Zij doen verwoede pogingen externe steun te mobiliseren. Dit heeft succes. Het geschil verliest daardoor zijn lokale karakter. Vanaf dat moment is het niet meer alleen een 'Nijmeegse aangelegenheid.' Ondanks enige onvrede over de oncontroleerbaarheid van de acties onder bewoners en de angst voor mogelijke represailles van overheidszijde kunnen de acties op de steun van de bewoners rekenen. De barricades leiden, zo stelt Bruls, tot een militarisering van de sociale strijd voor het behoud van woningen.¹⁶ Tijdens een nachtelijke lawaaidemonstratie op 16 februari wordt de Pierson verder geprepareerd. In het stadscentrum worden barricades opgeworpen en een vestiging opgebouwd die de geschiedenis in zal gaan als 'Vrijstaat De Eenhoorn.' De demonstratie wordt door de krakers slim gebruikt als afleidingsmanoeuvre. De tactiek werkt. De politie concentreert haar aandacht volledig op de begeleiding van de demonstratie. De verrassing na afloop is compleet. De krakers

¹² Hoogveld 1981, p. 32.

¹³ Hagoort en Hagoort 1982, p. 10.

¹⁴ Curieus detail is dat de ontruiming gepland staat precies 37 jaar (minus één dag), nadat de stad Nijmegen door de geallieerde machthebbers per abuis is gebombardeerd (22 februari 1944).

¹⁵ Hagoort en Hagoort 1982, p. 9-10.

¹⁶ Bruls 2006, p. 21-22.

kunnen een overwinning vieren. Het is duidelijk dat de vestiging van de vrijstaat in het stadshart de beëindiging van het conflict er niet makkelijker op maakt.

Het feit dat de barricaden ongestoord kunnen worden opgeworpen wekt, zo schrijft Bruls, enige verbazing. Weliswaar is de uitkomst van het kort geding nog niet bekend, maar volgens sommigen had de politie die barricaden reeds in vroegtijdig stadium kunnen slechten. De politie heeft echter op dat moment onvoldoende personele en materiële capaciteit. Ook wordt gevreesd dat ontruiming de situatie eerder verslechterd, dan een de-esclalerend effect sorteert.¹⁷ De oprichters van de barricaden maken dankbaar gebruik van de ruimte die hen door de politie wordt geboden.

Voorbereidingen

In de Driehoek wordt de keuze voor ontruiming door enkel gemeente- en rijkspolitie heroverwogen. Gelet op de actuele ontwikkelingen (de oprichting van een vrijstaat) besluit men tot consultatie van extern deskundigen. Het advies luidt dat de kennis en ervaring van de Marechaussee noodzakelijk zijn om de ontruimingsactie te doen slagen. De Driehoek neemt het advies over en dient bijstandsverzoeken in bij andere gemeentelijke politiekorpsen, de Rijkspolitie en de Marechaussee.¹⁸ Een uitzonderlijk robuuste politiemacht wordt op de been gebracht.

De ontruiming

Zaterdag 21 februari 1981, de dag voor de geplande ontruiming, is er een grote anti-Zeigelhofdemonstratie in Nijmegen. Maar liefst vijfduizend personen nemen deel aan het vreedzame protest. De politie begeleidt de stoet met slechts enkele agenten. De demonstratie verloopt zonder grote problemen. Tegelijkertijd is iedereen zich ervan bewust dat de ontruiming niet lang meer op zich kan laten wachten. Zolang de vrijstaat niet op eigen initiatief wordt ontmanteld is politietoetreden onvermijdelijk. In het stadscentrum prepareren winkeliers en omwonenden uit voorzorg de gevels van hun huizen. Met houten planken worden winkelpuizen en ramen dichtgetimmerd om eventuele schade te minimaliseren. Gezegd wordt dat de enige slagen die er die middag vallen, de hamerslagen zijn van lokale winkeliers die hun panden uit voorzorg dichttimmeren.¹⁹

Toch doet Radio Rataplan verwoede pogingen de ontruiming te voorkomen. De omroeper doet op zondag 22 februari een beroep op lokale politieke zwaargewichten om tot een vreedzame oplossing te komen. Die poging op het

¹⁷ Bruls 2006, p. 23-24.

¹⁸ Hagoort en Hagoort 1982, p. 9.

¹⁹ Hoogveld 1981, p. 36.

allerlaatste moment mag niet baten. Met het invallen van de duisternis treffen op verschillende locaties in de stad groepjes sympathiserende burgers, jongeren en studenten zich. Zij ondernemen pogingen de toegangswegen tot de uitvalsbasis van de mobiele eenheid net buiten het centrum te blokkeren. Er worden stenen gegooid, auto's vernield en in brand gestoken en straatmeubilair gemolesteerd. Er doen zich verschillende incidenten voor. Zo schept een automobilist een demonstrant, waarna de auto van de man belaagd wordt door woedende mededemonstranten. Ook op andere locaties in de stad doen zich blokkades en demonstraties voor. Bij een van die blokkades gaat het mis. Voor bioscoop Carolus op Plein 1944 voert de Marechaussee een keiharde charge uit op de aanwezige zittende demonstranten. Dit tot grote frustratie van het publiek. Met al het voorhanden zijnde straatmateriaal (stenen, flessen) bekogelen de demonstranten de politieagenten. Toeschouwers typeren het later als 'Amsterdamse taferelen,' hierbij refererend aan het kroningsoproer een jaar eerder.²⁰ Het politieoptreden doet een deel van de mensenmassa besluiten eieren voor hun geld te kiezen. Zij scharen zich achter de strijd voor huisvesting, maar niet koste wat het kost. Demonstreren wordt een acceptabel actiemiddel geacht, maar gezien het gebruikte geweld worden de kosten van volharding in die strijd toch te hoog geacht.

Dynamiek op straat

Voor de politie is de situatie op straat onoverzichtelijk. Het is lastig de controle en overzicht te behouden. De dynamiek op straat is groot. De ontwikkelingen manifesteren zich vaak op meerdere locaties tegelijkertijd. Aansturing en coördinatie van de eenheden op straat is haast onmogelijk. De operationele eenheden zullen op basis van eigen inschatting en oordeelsvermogen moeten handelen. Dat dit niet altijd even succesvol gaat blijkt uit het optreden tegen de vreedzame demonstranten. Ondanks de kleine opstootjes die her en der plaatsvinden is het iedereen duidelijk waar de uiteindelijke *clash* zal plaatsvinden. De Piersonstraat.

's Nachts wordt de protestzender Radio Rataplan, gevestigd in de Pontanusstraat, aan banden gelegd. Door de inval van de politie wordt de zendapparatuur volledig vernield.²¹ In een artikel in regionaal dagblad De Gelderlander twintig jaar na dato, staat beschreven hoe 'Radio Rataplan' strijdvaardig ten onder gaat, onder de rebelse klanken van de Stones' hit 'Streetfighting Man' (De Gelderlander, 24 februari 2006). Het belangrijkste communicatiekanaal van de krakers gaat hiermee verloren. Enkele kleine zendpiraten trachten de honneurs waar te nemen.

²⁰ Hoogveld 1981, p. 37-39.

²¹ Hagoort en Hagoort 1982, p. 9-11.

Traangas en hardnekkig verzet

In de vroege ochtend worden waarschuwingsspamfletten verspreid in de omgeving van de Piersonstraat. Enige tijd later begint de ME met het ruimen van de voorste blokkades. Dat zijn deels 'levende blokkades' die zijn gevormd door groepjes geweldloze demonstranten. De inzet van traangas is doeltreffend. Nadat de vreedzame demonstranten zijn verdreven wordt het gehele complex door de politie omsingeld. Daarbij wordt een enorme politiecapaciteit en materieel ingezet. Duidelijk mag zijn dat diegenen die nu nog in de vrijstaat resteren niet geschaard hoeven worden onder de spreekwoordelijke 'man in de straat.' Waar tijdens de protesten en onlusten in de stad burgers, jongeren, studenten en anderen zijn betrokken zitten de echte harde actievoerders verschanst achter de barricaden in de Piersonstraat. Zij zullen niet zomaar wijken. Het gaat hen om meer dan alleen huisvesting of de bouw van een parkeergarage. Het verzet tegen de staat met alle middelen van dien is net zo belangrijk, zo niet belangrijker.

Tijdens de operatie blijven op belangrijke verkeersaders actievoerders actief. Zij trachten de aanvoer van het groot materieel (bulldozers, pantservoertuigen) te verhinderen door versperringen op te werpen. De politie heeft hieraan zijn handen meer dan vol. Maar het kan niet verhinderen dat de politiemacht zich uiteindelijk concentreert rond de Piersonstraat.

Daar blijkt de harde kern van zogenaamde 'autonomen' uit de kraakscene uiteindelijk toch is niet opgewassen de massieve politiemacht. Die is ongekend en niet eerder, zeker niet in een regionale studentenstad als Nijmegen, vertoond. In totaal nemen ruim 2.000 agenten en speciale eenheden deel aan de operatie, ondersteund door enkele Leopard tanks (!) en pantservoertuigen. De actie, waarbij meerdere tientallen gasgranaten worden gebruikt, leidt tot maar liefst 40 gewonden. Aan politiezijde. Het aantal slachtoffers onder krakers en burgers blijft onbekend.²² Het ingezette traangas breekt uiteindelijk het verzet. Als de rook opstijgt van het niet alledaagse strijdtoneel wordt voor de inwoners van Nijmegen zichtbaar dat Vrijstaat De Eenhoorn is gevallen. Het verzetsbolwerk is geëlimineerd. Het machtsmonopolie is terug in handen van de staat, maar het gezag niet hersteld. Het vertrouwen in de overheid, in het bijzonder lokale bestuurders en betrokken politie en militairen, is ernstig geschaad.

Nasleep

In de dagen die volgen gaan de protesten dan ook door. Verschillende objecten, zoals het politiebureau en het historische stadhuis, worden beklad met leuzen en er wordt een reeks van vernielingen aangericht. De frustraties en woede, ook onder normale burgers, zijn groot. De schade voor de middenstand loopt in de

²² Hagoort en Hagoort 1982, p. 10.

miljoenen. Dan komen ook de vragen, onder meer over het buitensporige toegepaste geweld, het falen van bemiddelingspogingen en de afwachtende houding van de gemeente. De progressieve partijen eisen het vertrek van de burgemeester. Hij heeft zich in hun ogen eenzijdig laten leiden door politie en justitie. “Er is geen sprake (..) geweest van burgerlijk bestuur. De politie en de militairen hadden de stad overgenomen.”²³ De burgemeester blijft ondanks de brede kritiek op zijn handelen in functie.

Direct na ontruiming van de vrijstaat wordt begonnen met de sloop van de woningen, blokkades en overige ruimten. Het gebied wordt bouwrijp gemaakt voor de al lang geplande parkeergarage. Die staat echter opnieuw ter discussie en zal uiteindelijk nooit worden gerealiseerd. Een graffitiatbeelding in de Piersonstraat herinnert anno 2008 nog steeds aan de ontwikkelingen aan de confrontatie tussen politie-eenheden en opstandelingen, krakers en burgers.

19.3 De ontruiming van het Wolters-Noordhoff Complex (Groningen, 1990)

De ontruiming van het Wolters-Noordhoff Complex (WNC) in Groningen een kleine tien jaar na de Piersonrellen is een ander voorbeeld van een conflict waarin de kraakbeweging een rol speelt. Een opvallende parallel tussen de twee conflicten is de lange aanloop naar een uiteindelijk onvermijdelijk zijnde, gewelddadige conflictbeslechting. De aard van de finale oplossing heeft te maken met de opstelling van de krakers, maar zeker ook met falend overheidsoptreden in de voorfase. Het conflict wordt na heftige ongeregelde heden in de ochtend van zaterdag 26 mei 1990 beslecht.

Leegstand van het WNC

Het Wolters-Noordhoff Complex is gevestigd in de binnenstad van Groningen. Het complex huisvest de gefuseerde voormalig concurrenten, uitgeverij Wolters en uitgeverij Noordhoff. In 1982 blijkt het gebouw niet te voldoen aan de eisen van de uitgevers. Er wordt gezocht naar een alternatieve huisvesting buiten het stadshart. Vanaf dat moment komt het gebouw, groot in omvang en strategisch gevestigd in het stadshart, leeg te staan. In de periode die volgt blijkt het niet mogelijk een oplossing te vinden voor de leegstand. Hiervoor zijn verschillende redenen. Een van de barrières vormen de aanzienlijke kosten die gepaard zouden gaan met aankoop van het complex. Ook is de functionaliteit van het pand door jarenlange verbouwingen en samenvoegingen verminderd. Dit bemoeilijkt verkoop. Sloop is voor de gemeente geen serieuze optie, aangezien de Groningse

²³ Hoogveld 1981, p. 78.

binnenstad op de nominatie staat als beschermd stadsgezicht.²⁴ Door bovengenoemde redenen is er geen pasklare oplossing voor een nieuwe functie van het WNC voorhanden. Dit leidt al met al tot langdurige leegstand in de periode vanaf 1982. Door zijn centrale ligging in het centrum van Groningen is het WNC natuurlijk een razend interessant krakersobject.

WNC gekraakt

Eind november 1985 wordt het WNC dan ook door een groep van vijftig tot zestig personen gekraakt. De krakers maken duidelijk kenbaar dat zij delen van het complex hebben bezet om zodoende te protesteren tegen langzame verkrotting en afbraak. Tevens geven zij in een pamflet getiteld “Goeiendag Groningers” aan dat zij een ruimte te willen creëren van niet-commerciële aard en die onafhankelijk is van de gemeente. Dit betekende in praktijk de vestiging van een soort alternatieve arbeids- en leefgemeenschap. Zo wordt een multifunctionele locatie ingericht met onder meer een concertzaal, oefenruimtes, een nacht- en vrouwencafé, een boekwinkel en de zogenaamde ‘Volxkeuken Salmonella.’ Het gaat de groep, die gedeeltelijk tot de autonome kraakbeweging wordt gerekend, echter niet alleen om goedkope huisvesting. De ‘kraak’ is zeker ook een actiemiddel. Een middel waarmee wordt geprotesteerd tegen het gemeentelijke stadsvernieuingsbeleid. Of in krakersterminologie ‘stadsvernielingsbeleid.’ Beleid dat slechts in het voordeel was van kapitaalkrachtige projectontwikkelaars die rücksichtslos op het behalen van snelle winsten uit zijn. Beleid dat hiermee niet ten gunste komt van de stad Groningen en, belangrijker, haar bewoners.²⁵ In het Nieuwsblad van het Noorden veroordeelt de burgemeester de bezettingsactie. Hij betreurt de langdurige leegstand, maar meer nog het gegeven dat de leegstand kraak tot gevolg heeft. Volgens de burgervader is kraken geen legitieme vorm van actievoeren. Deze actieform zou zijns inziens beschouwd moeten worden als vorm van eigenrichting.²⁶ Zijn wethouder, verantwoordelijk voor het stadsvernieuingsbeleid, probeert de communicatielijn richting de krakers open te houden. De koers die beide bestuurders voorstaan komt in praktijk niet van de grond. Er worden weinig inspanningen verricht om tot een bestuurlijke of strafrechtelijke oplossing van het kraken te komen. Die optie wordt van de hand gewezen, omdat deze niet tot een definitieve oplossing van het probleem zou leiden. Ontruiming op civielrechtelijke gronden is het enige alternatief. Hieraan kleefde de consequentie dat een nieuwe bestemming voor het complex gevonden moet worden. Ook het streven naar behoud van onderlinge contacten mondt op niets uit. Samenvattend kan geconcludeerd worden dat het kraken van het WNC in de periode 1985-1987 niet als probleem wordt gepercipieerd. Indien het dat wel is, dan in de zienswijze

²⁴ Van Gils en Van Montfoort 1993, p. 32-33.

²⁵ Van Gils en Van Montfoort 1993, p. 34.

²⁶ Nieuwsblad van het Noorden, *Politie haalt knokploeg uit gekraakt WN-complex*, 27 november 1985.

van de plaatselijke autoriteiten toch vooral als een probleem voor de eigenaar (PGGM).

Gemoedelijkheid

De bezettingsactie leidt niet zichtbaar tot problemen in de nabije omgeving. In den beginne wordt een aantal activiteiten, zoals culturele evenementen die worden georganiseerd of muurschilderingen aan de buitenzijden, door omwonenden als positief gewaardeerd. Een enkeling is minder vertrouwd met het gedrag en uiterlijke verschijningsvorm van de krakers. Een deel van de winkeliers is van mening dat een kraakpand een verstorend effect heeft op het winkelgebied. Eind 1987 nemen de klachten niettemin toe. Het dan geopende nachtcafé leidt tot meer (geluids)overlast. Ook de Rijksuniversiteit Groningen maakt zich in toenemende mate zorgen over de aan het complex grenzende universiteitsbibliotheek. Toch komen er bij de politie weinig aangiften tegen de krakers binnen, mogelijk zo suggereert de politie, uit angst voor represailles. Het gemeentebestuur komt tot de conclusie dat er op dat moment onvoldoende gronden zijn om tot ontruiming te besluiten.

De andere opties, zoals planvorming voor een nieuwe bestemming van het complex, stuiten op praktische (financiële) bezwaren. De onderhandelingen met de verschillende betrokken partijen verlopen stroperig. Op het moment dat een beginselakkoord wordt bereikt, in de zomer van 1989, komt het ontruimingsvraagstuk opnieuw in beeld. Discussiepunt betreft de vraag of het wijselijk is overleg te voeren met de krakers om een vrijwillige ontruiming te realiseren.

Toename overlast

Eind jaren 80 wordt de vrijplaats met name de politie een doorn in het oog. Opvallend is de toename van de geruchtenstroom. Het WNC zou voor delinquenten een vluchtplaats zijn, waar men een veilig heenkomen kon vinden. Veilig omdat de politie zeer terughoudend is het pand te betreden. Het pand zou een doolhof vol veiligheidsrisico's zijn met 'zwevende vloeren' en kwetsbare trapconstructies. Dat de geruchten een kern van waarheid bevatten wordt duidelijk in november 1989. Een politieagent achtervolgt enkele verdachten van een winkeldiefstal richting het WNC. Daar aangekomen wordt de agent op zijn hoofd getroffen door een steen. Het vormt voor de politie aanleiding de druk op het gemeentebestuur op te voeren. De situatie kan in zijn huidige hoedanigheid niet worden getolereerd.²⁷ Het incident is de uiteindelijk *trigger* die aanleiding vormt

²⁷ Van Gils en Van Montfoort 1993, p. 36; In november 2007 doet zich in Amsterdam een vergelijkbare situatie voor. Een aanhouding leidt tot schermutselingen tussen bewoners van een kraakpand en de politie, waarna besloten wordt het pand te ontruimen. Het pand is, zo verklaart de politie, geprepareerd met door de bewoners zelfvervaardigde boobytraps.

tot een definitieve oplossing van het probleem in de vorm van een ontruiming te komen.

Intermezzo

Veel gehoord is de gedachte dat de radicalisering van de kraakbeweging tot uiting komend in een toename van geweld eigenlijk een reactie vormt op hard politieoptreden. Dit is slechts een deel van de waarheid. Een andere verklaring is het type objecten dat wordt gekraakt. Dit leidt tot onenigheid met eigenaren, knokploegen die worden ingezet door speculanten, de gemeente, politie en rechterlijke macht. Niettemin biedt de politieke lijn die vanaf begin jaren tachtig gevolgd opkomt (naast de meer 'subculturele' of 'tegenculturele' lijn) meer ruimte voor de inzet van nieuwe methodes. Dat kan meer vreedzame beïnvloeding van besluitvormingsprocessen zijn, maar ook het meer bewust opzoeken van de gewelddadige confrontatie.²⁸ De kraakbeweging is met andere woorden geen statistisch, uniform blok, maar juist een sterk gefragmenteerd geheel met allerlei subgroepjes en -culturen met elk hun eigen belangen en vormen van belangenbehartiging.

De politie maakt zich klaar

De voorbereidingen tot ontruiming worden diezelfde maand in gang gezet. Het idee is de operatie uit te voeren in drie fasen, waarvan in de derde en laatste fase de daadwerkelijke ontruiming plaatsvindt. Die staat gepland op dinsdag 29 mei 1990. De informatie waarover de politie beschikt is summier. Dit hangt samen met de complexiteit van infiltratie binnen de autonome krakersbeweging. Die beweging is sterk gefragmenteerd en opgesplitst in afzonderlijke, op zichzelf staande cellen. De politie heeft het sterke vermoeden dat de krakers zich niet zonder slag of stoot zullen overgeven. Het complex is op onderdelen gebarricadeerd en bekend is dat de opposanten in bezit zijn van slagwapens en ander bruikbaar materiaal. Tevens zijn sommige personen al eerder betrokken geweest bij geweldplegingen tegen de politie. Ook worden contacten vermoed tussen de groep en sympathiserende activisten in binnen- en buitenland (Duitsland, Engeland). Er wordt terdege rekening gehouden met ingezette tactieken vanuit krakerszijde. Vanuit Amsterdam wordt gewezen op mogelijke uitlokking tot vervroegde ontruiming, bijvoorbeeld door zogeheten 'prikacties': kortstondige acties gericht tegen betrokken instanties en gezagsdragers. Een andere tactiek vormt de organisatie van een krakersafscheidsfeestje. Een feestelijke beëindiging van de bezetting van het WNC gepaard met een uitbraakpoging als *grande finale*. De beschikbare informatie wordt meegenomen in de planvorming.

Twee dagen voor de geplande ontruiming verlaat een groep krakers het complex. Dit leidt tot het besluit de politiecapaciteit te reduceren. Een andere overweging die in deze beslissing een rol speelt is het aanstaande Hemelvaartsweekend. Uit sociale overwegingen en het verwijt achteraf van onnodige *overkill* neemt de

²⁸ Demant e.a. 2008, p. 37.

‘blauwe aanwezigheid’ enkele dagen voor de ontruiming duidelijk waarneembaar af.²⁹ In de periode 21-27 mei blijkt het bijzonder lastig het exacte aantal krakers dat zich in het WNC bevindt vast te stellen. Er zijn voortdurende bewegingen zichtbaar van in- en uitgaande personen. In de avond van vrijdag 25 mei betrekken verschillende groepjes met slaapzakken en andere bagage het complex. Al eerder zijn levensmiddelen ingekocht en overgebracht naar het WNC. Het lijkt alsof een langdurig verblijf wordt voorbereid. De waargenomen bewegingen zijn echter niet nieuw waardoor, mede op grond van onduidelijkheden over nauwkeurige schattingen omtrent aantallen, geen actie wordt ondernomen.

De autoriteiten laten zich verrassen

In de nacht van vrijdag op zaterdag werpen de krakers eerste blokkades op en sluiten hiermee de straten rond het WNC af. De inrichting van een café in de nabije omgeving wordt gebruikt om de barricaden te versterken. De schattingen omtrent de aan de acties deelnemende krakers wijzen op zestig tot honderd personen gekleed in bekende kleding (bivakmutsen, overalls, helmen). De mobiele eenheid treedt niet meteen op, maar is in afwachting van de komst van waterwerper en shovel. Om half zeven wordt een advocaten- en gemeentekantoor doelwit van een bestorming. De krakers hebben vrij spel. De beide kantoren worden gelijktijdig geplunderd en vernield. Interessant is het gegeven dat de drie objecten op een of andere wijze een negatieve relatie met de bezetters van het complex hebben. Zo heeft de eigenaar van het café zich in het verleden publiekelijk uitgelaten over de noodzaak van een ontruiming. Dat het kantoor van de gemeente een potentieel doelwit is mag geen verrassing heten.

Pas enkele uren later herovert de mobiele eenheid het advocatenkantoor en herneemt het initiatief. De barricaden worden neergehaald, waarna om ongeveer tien uur zaterdagochtend, de situatie onder controle wordt gebracht.³⁰ Saillant detail, de daadwerkelijke ontruiming zou volgens het draaiboek een dag later, zondag 27 mei 1990, hebben moeten plaatsvinden.

Ontruiming

Diezelfde dag besluit het beleidscentrum van de Driehoek het (letterlijke en figuurlijke) complex af te grendelen. Hiervoor wordt een cordon van zeecontainers om het gebouw geplaatst. Het gebied wordt volledig geïsoleerd waardoor men beter in staat is de openbare orde te handhaven. Acute vraag is nu welke strategie gevolgd dient te worden bij de ontruiming en wanneer die plaatsvindt. Oorspronkelijk staat de ontruiming, op grond van een rechterlijke uitspraak,

²⁹ Van Gils en Van Montfoort 1993, p. 59.

³⁰ Van Gils en Van Montfoort 1993, p. 61.

gepland op dinsdag 29 mei. De Driehoek besluit tot vervroeging van de ontruiming op grond van artikel 219 van de Gemeentewet. Krachtens dit artikel heeft de burgemeester de bevoegdheid “[i]n geval van oproerige beweging, samenscholing, of andere stoornis van de openbare orde of van ernstige rampen, dan wel voor ernstige vrees voor het ontstaan daarvan” alle noodzakelijk geachte maatregelen te treffen voor een ordentelijke afhandeling daarvan. Vervroeging van de ontruiming is volgens de betrokkenen noodzakelijk vanwege het reëel geachte risico voor nieuwe ongeregeldeheden. Van de kant van de krakers, maar ook van mogelijke andere sensatiezoekers zoals hooligans van FC Groningen (‘Z-siders’). Bijstand van ME en AE-eenheden van andere korpsen wordt gemobiliseerd.

Non-vervolging is onacceptabel

De vertegenwoordigers van de Driehoek kiezen met grote unanimiteit voor aanhouding van alle, zich in het complex bevindende, personen. Ondanks verwachte moeilijkheden voor het Openbaar Ministerie en de recherche vanwege de omgang van de groep en ermee verbonden juridische risico’s. De relschoppers kunnen niet vrijuit gaan. Dit is volgens de betrokken partijen zowel maatschappelijk als politiek niet aanvaardbaar. Merk op dat hierin niet alleen afwegingen van lokale aard meespelen. Voor het Openbaar Ministerie is het vanuit het perspectief van het recente verleden, waarbij personen niet worden vervolgd ondanks enorme schade die zij hebben aangericht, non-vervolging niet acceptabel. Het beleidscentrum acht de kans van slagen groot. Essentieel is daarbij het vaststellen van de relatie tussen dader en daad. Vanwege informatie dat het aantal krakers voor en na de rellen stabiel is gebleven en door de afgrenzing van het complex is de optelsom duidelijk. De overgrote meerderheid van de krakers is betrokken geweest bij de rellen. Voldoende grond dus om op basis van artikel 141 Sr. (openlijke geweldpleging) personen aan te houden.³¹

De nasleep: een onbevredigend einde

Tijdens de daadwerkelijke ontruiming wijken schatting en werkelijkheid sterk van elkaar af. Maar liefst 47 personen zijn bovenop de schatting van ongeveer 90 personen aanwezig. Dit leidt tot complicaties. Zo is er zowel schaarste in beschikbare celcapaciteit als in beschikbare rechercheurs die verhoren kunnen afleggen. Hierdoor neemt de tijdsdruk op de rechercheurs toe. De maximale duur van in hechtenisstelling is immers niet oneindig. Al snel blijkt dat van de zijde van de arrestanten weinig informatie te verwachten is. Slechts een klein aantal is bereid een verklaring af te leggen. De verdachten die zijn ondergebracht in huizen van bewaring hebben het voordeel dat zij elkaar kunnen treffen (tijdens lunches en recreatie). Het biedt de mogelijkheid onderlinge afspraken te maken en de strategie te bepalen. Toch is het OM positief over de mogelijkheden tot vervolging,

31 Van Gils en Van Montfoort 1993, p. 66-67.

ook over de groep wiens directe aandeel in de rellen niet kan worden vastgesteld. De persofficier van Justitie: "Dat niet iedereen daadwerkelijk aan de vernielingen heeft meegedaan, lijkt me niet een groot probleem. Er zullen best wat mensen op het huis hebben gepast, maar die groep heeft er voor gezorgd dat anderen weer naar binnen konden vluchten. Die groep zou je medeplichtigheid of medeplegen kunnen verwijten."³² Uiteindelijk wordt deze mogelijkheid niet benut. Er wordt volledig ingezet op vervolging op grond van art 141 Sr. De Groningse Rechtbank veroordeelt vrijwel alle krakers die zijn aangehouden voor openlijke geweldpleging. De krakers worden vrijgesproken van overtreding van artikel 140 Sr. (deelneming aan een rechtspersoon met een misdadig oogmerk). Het criminele oogmerk wordt niet aanwezig geacht (het doel is het behoud van het WNC), wel het verbond in organisatievorm.

19.4 Analyse

In dit gedeelte worden enkele dominante en opmerkelijke thema's uit beide casus extra belicht.

Crisistypering

De twee casus zijn voorbeelden van grootschalige ordeverstoringen. De openbare orde komt gedurende enkele dagen door rellen, blokkades en demonstraties onder grote druk te staan. Tevens zijn in de stadscentra een soort enclaves of vrijplaatsen gevestigd waarbinnen het overheidsgezag niet geldt. De rechtsorde wordt, door de vestiging van een dergelijke 'staat binnen de staat,' ondermijnd. Ondanks de eventuele sympathie die men kan opbrengen voor de rechtvaardige strijd (om huisvesting) die de activisten voeren kan deze situatie niet lang worden getolereerd. Optreden door de plaatselijke autoriteiten is dan ook onvermijdelijk.

De crises zijn illustraties van door personen veroorzaakt, zogeheten intentioneel, geweld. Dit geldt met name de activisten en krakers in de vrijzones. De burger-sympathisanten in de eerste casus zijn ofwel slachtoffers van geweld (niet-intentioneel) of sensatiezoekers (intentioneel).

Beide gebeurtenissen zijn tevens voorbeelden van vrij statische conflictcrisis. Waar in tijden van nood crisis (kunnen) leiden tot solidariteit en verbroedering van voormalig tegenstanders, is hiervan geen enkele sprake in beide casus. De tegenover elkaar staande partijen verschillen pertinent van mening over de oplossing van het conflict. De standpunten die beide zijden innemen komen

³² Van Gils en Van Montfoort 1993, p. 71.

gedurende het gehele proces niet nader tot elkaar. De standpunten van de conflictpartijen zijn vanaf de start onverzoenlijk en onveranderlijk.

Crisisdomein

Het conflict rond het WNC speelt zich vrij geïsoleerd af. De gebeurtenissen concentreren zich in de directe omgeving van het WNC. Zeker nadat het terrein na de rellen met zeecontainers van de buitenwereld is afgesloten. Het strijdtoneel in Nijmegen is daarentegen diffuser. Naast de opgerichte vrijstaat in de Piersonstraat, het finale strijdperk, doen zich meerdere protesten, blokkades en ongeordeligheden voor verspreid over de stad. Dit bemoeilijkt het politieoptreden en is een complicerende factor in de crisisbeheersing.

Beide crisis lijken ogenschijnlijk zuiver lokale aangelegenheden. Het zijn conflicten ontstaan uit lokale belangentegenstellingen tussen plaatselijke overheden en burger- en activistengroeperingen. Er dienen echter twee nuances in deze redenering aangebracht te worden. Een eerste kanttekening is dat de omstandigheden dermate ernstig waren dat de lokale overheid over onvoldoende eigen middelen beschikt om de crisis te beslechten. Externe hulp (materieel, deskundigheid) wordt ingeroepen. De tweede kanttekening betreft het fenomeen kraken, huisvestingsproblematiek en woningnood. Dit zijn geen exclusief lokale kwesties, maar maatschappelijke ontwikkelingen die zich op dat moment breder in de samenleving voordoen. Het feit dat het uitgerekend in beide casus tot geweldsoptredens leidt is dan ook eerder toe te schrijven aan de omvang van de lokale kraakscene en, belangrijker, de kwaliteit van het overheidsoptreden.

Overheidsoptreden

Dat optreden kenmerkt zich in de eerste casus door een rigide vasthouden aan nu eenmaal genomen besluiten. Die besluiten berusten vanaf het allereerste begin niet op een overtuigende meerderheid in de gemeenteraad. Het is een wankel politiek draagvlak en een smalle basis voor krachtadig overheidsoptreden. Dit komt tot uiting in de brede weerstand tegen de aanleg van de parkeergarage onder de bevolking. Het overheidsoptreden kan niet op veel begrip rekenen. Tevens kunnen twijfels worden geuit over miskenning van de situatie. De overheid ziet zich geconfronteerd met een brede protestbeweging, waarin onder meer het gewone volk zijn stem verheft zij aan zij met studenten, jongeren, linkse activisten en autonome krakers. In de gehanteerde strategie wordt dit gegeven onvoldoende meegenomen. Het overheids perspectief lijkt eenzijdig gekleurd door een enkele subgroep, de onverzoenlijke krakersactivisten in de vrijstaat. Dit heeft vervolgens het zicht op andere, meer reële wensen vertroebeld. Een meer gedifferentieerde benadering van het conflict die recht had gedaan aan de grieven en wensen van de verschillende subgroepen, had waarschijnlijk de effectiviteit van het optreden

vergroot. Ook in termen van geloofwaardigheid en publiek vertrouwen. Uiteindelijk restte de overheid slechts een optie: een herstel van de openbare en rechtsorde door middel van massale geweldstoepassing.

In de tweede casus wordt lange tijd geen oplossing gevonden voor de leegstand van het WNC. De overheid neemt een erg afwachtende houding in. De leegstand van het WNC en de latere bezetting staan niet prominent op de gemeentelijke agenda. Een dringende noodzaak om tot directe oplossingen te komen ontbreekt. Lange tijd acht de gemeente de eigenaar (PGGM) verantwoordelijk voor het vinden van een oplossing. De gevaren koers hinkt daarnaast op twee sporen: de onverzoenlijke koers van de burgemeester en de meer op coöperatie gerichte koers van de verantwoordelijk wethouder. De uiteindelijke *trigger* om het probleem definitief te beëindigen is een toename van de negatieve geruchtenstroom in combinatie met de verwonding van een politieagent.

Contestanten

In beide conflicten staat de overheid lijnrecht tegenover een groep activisten. Echter, de samenstelling van deze groep verschilt per casus. In Nijmegen bestaat deze groep niet louter uit linkse krakersactivisten, maar ook uit gewone burgers, studenten en arbeiders. De aard van de Nijmeegse protestbeweging is razend interessant. Direct gedupeerden bewoners van de stadsvernieuwingsplannen verenigen zich daar met de lokale krakersscene. Tevens is de keuze voor aanbouw van de Zeigelhofgarage, zoals opgemerkt, gebaseerd op een mager politiek draagvlak. Dit maakt de sympathie onder de lokale bevolking en politieke partijen voor de bezettingsactie groter. Daarnaast treffen de stadsvernieuwingsplannen in potentie ook brede lagen van de bevolking (arbeiders). Net als in Groningen lukt het de Nijmeegse krakersscene een beroep te doen op bevriende *scenes* in Nederland. Al met al een complex en divers geheel aan contestanten. Dit bemoeilijkt de keuze voor een bepaalde strategie.

De heterogene samenstelling van de Nijmeegse protestbeweging staat in sterk contrast met die in Groningen. Rond het WNC is relatief eenvoudig te bepalen welke partijen tegenover elkaar staan. De groep opposanten is vrij homogeen en statisch. Het betreft personen uit de lokale kraakbeweging, die weliswaar hun eigen specifieke doelstellingen nastreven, maar verenigd zijn in hun strijd voor goedkope huisvesting. Op een bepaald moment wordt contact gezocht met sympathisanten uit de kraakbeweging in onder meer Amsterdam, Nijmegen en in het buitenland. Dit zijn niet zozeer vreemden, maar 'like-minded people.'

Dominante strategie

Het Nijmeegse gemeentebestuur volhardt vanaf het besluit tot aanleg van de Zeigelhofgarage in die keuze. Dat betekent dat geen enkel compromis of verzoening mogelijk is. Er worden wel enkele pogingen ondernomen, maar deze blijken niet bijzonder succesvol. Het bestuur is weinig flexibel. Een belangrijk streven is

het behoud van haar eigen geloofwaardigheid. Dat betekent: ontruiming van het krakersnest, waarna de aanleg van de parkeergarage dient aan te vangen. Dit perspectief is dominant en blijft koste wat het kost gehandhaafd.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor in Groningen. Van Gils en Van Montfoort concluderen dat zowel de gemeente als de politie slechts gefixeerd zijn op maar een enkele strategie en dat is ontruiming van het WNC.³³ Het prestige en de geloofwaardigheid van het stadsbestuur is ook hier in het spel.

Informatie

Nieuw verschijnsel is in 1980-1981 het gebruik van de piratenzender Radio Rataplan. De zender heeft een belangrijke communicatie- en mobilisatiefunctie. Het verschaft sympathisanten van de vrijplaatskrakers van actuele informatie. Die informatie is ongetwijfeld sterk gekleurd, maar vormt desalniettemin een nieuwe bron van informatie. Het is niet bekend of de politie of inlichtingendiensten gebruikmaken van deze informatie. De functie van Radio Rataplan kan vergeleken worden met die van de hedendaagse activistenwebsite www.indymedia.nl. Op die site vinden aankondigen van geplande demonstraties plaats, maar interessanter is de vaak live verslaggeving omtrent kraakacties of demonstraties. De website fungeert tevens als instrument voor bewijsvoering achteraf. Het optreden van politiediensten tegen demonstranten wordt (gekleurd) in beeld gebracht. Het is een poging van de activisten goodwill en begrip voor hun acties te creëren. Deze mogelijkheid hadden de activisten in Nijmegen in de jaren tachtig nog niet. Toch moet de inzet van het medium radio niet onderschat worden.

De noodzaak van dergelijke communicatie en informatievoorziening ontbreekt tijdens de strijd om het WNC. Enerzijds is bekend dat pogingen tot mobilisatie van het gewone volk gedoemd zijn te mislukken. De doelstellingen van de activisten werden immers niet breed gedragen. Anderzijds is het strijdtoneel redelijk overzichtelijk. De noodzaak tot intensieve communicatie tussen verschillende groepjes krakers is niet direct aanwezig.

Iets dat zeker in de tweede casus opvalt is een grote mate van onzekerheid van hetgeen zich binnen het WN-complex afspeelt. Dit wordt al duidelijk in de voorfase. Binnen het politiekorps ontstaan geruchten over veiligheidsrisico's ('zwevende vloeren' en dergelijke), waardoor men zeer terughoudend is het pand te betreden. In de directe aanloop naar de ontruiming, zelfs nadat een cordon van zeecontainers om het complex wordt gelegd, bestaat er geen duidelijk beeld over de totale omvang van het aantal krakers. Een directe communicatielijn tussen beide conflictpartijen ontbreekt.

33 Van Gils en Van Montfoort 1993, p. 84.

Politieoptreden

Het optreden van de politie tijdens de acute crisisfase is, uitgezonderd het feit dat zij zich in beide gevallen laat verrassen door krakerstactieken, in beide casussen onvergelijkbaar. De situatie in Nijmegen is zeer onoverzichtelijk. Op verschillende locaties in de stad doen zich gelijktijdig opstootje, demonstraties en andere incidenten voor. Er is geen eenduidig front waartegen de politie moet optreden. Dit maakt de uitoefening van controle en gezag lastig. Tevens komt de politie in aanraking met een breed scala aan tegenstanders (jongeren, arbeiders, studenten, krakers). Beide factoren bemoeilijken de strategiekeuze. Aansturing en coördinatie vanuit het beleidscentrum is, ook gelet op de gebrekkige communicatiemiddelen, haast ondoenlijk. De consequentie hiervan is dat de besluitvorming en uitvoering grotendeels berust bij de operationele eenheden op straat. Het vereist een grote mate van flexibiliteit en scherp eigen inschattingsvermogen van de leidinggevendenden op straat. Niet elke eenheid kiest in de explosieve situatie voor de juiste tactiek.

In de strijd om het WNC is centrale aansturing eenvoudiger. Het probleem dat zich daar manifesteert is een gebrek aan operationele manschappen in de eerste acute fase (de rellen op zaterdagochtend). Dat laat de politie zich, ondanks inlichtingen vooraf, verrassen door de intelligentie van de krakers. Tevens een illustratie van het feit dat gedurende dergelijke kritieke fasen besluitvorming niet gebaseerd moet worden op sociale overwegingen (geplande activiteiten van betrokkenen tijdens het aanstaande Hemelvaartweekend).

De krakers bedienen zich zowel in Nijmegen als in Groningen van een aantal slimme tactieken. De nachtelijke lawaaitocht (in Nijmegen) is een afleidingsmanoeuvre voor de oprichting van de vrijstaat. De politie laat zich hierdoor volkomen verrassen. De krakers zullen zich bewust zijn geweest van het feit dat zij kunnen rekenen op de sympathie van het 'gewone volk.' Het ligt voor de hand (maar is niet met zekerheid te stellen) dat de krakers het gewone volk gebruikt hebben voor het nastreven van hun eigen doelstellingen (strijd tegen het overheidsgezag). Radio Rataplan heeft enkele malen een beroep gedaan op burgers om zich te verenigen in de strijd om huisvesting.

In Groningen is de politie zich bewust van eventuele verrassingsacties (prikacties, uitbraakpogingen) van krakerszijde. Niettemin komen de rellen en vernielingen die op zaterdagochtend ontstaan als donderslag bij heldere hemel.

Beeldvorming en geloofwaardigheid

De massaliteit van de politiemacht is met name tijdens de Piersonrellen problematisch. Niet zozeer voor de crisisbeheersingsoperatie. Het ingezette materieel en manschappen zijn immers noodzakelijk om de opgeworpen barricaden te beslechten. Maar het komt de publieke beeldvorming niet ten goede. De inzet van zwaar (militair en politieel) materieel tegen burgers vereist een urgente

noodzaak. Die noodzaak is hier niet ondubbelzinnig aanwezig. De ondermijning van het overheidsgezag door de vestiging van de vrijplaats dwingt tot overheids-interventie. De vraag kan niettemin worden opgeworpen of die enclave niet beter middels een andere strategie had kunnen worden opgerold. Een wijziging van het besluit tot herstructurering en aanbouw van de parkeergarage had mogelijk deel van het leed verholpen, ervan uitgaande dat dit het belangrijkste pijnpunt vormde.³⁴ De politiek had daarmee de primaire conflictstof (huisvesting, Zeigelhofgarage) voor velen, met name burgers, geëlimineerd. Een actie die mogelijkerwijs een wig had gedreven tussen de contestantanten. Met de tegenstanders intern verdeeld, zou een meer gedifferentieerde benadering kans van slagen hebben gehad.

In het WNC-conflict staat het merendeel van de inwoners achter het besluit tot ontruiming. De krakers staan vrij geïsoleerd. Steun kunnen zij in potentie alleen verwachten van collega's uit de kraakbeweging en sensatiezoekers, zoals de hooligans van FC Groningen. De inzet van de (uiteindelijk) robuuste politiemacht kan op instemming van de lokale bevolking rekenen. Dit voorkomt niet kritiek op het optreden van bestuurders in de voorfase.

19.5 Leerpunten

Ten slotte worden in onderstaande enkele leerpunten geformuleerd.

Het is voor de overheid essentieel over kwalitatief hoogwaardige informatie te beschikken over de samenstelling van de partij(en) die zich aan de andere zijde bevinden. De contestantanten vormen veelal geen uniform gezelschap, maar zijn onderverdeeld in subgroepen- en culturen met elk hun eigen specifieke wensen en eisen. De overheid dient zich hiervan rekenschap af te leggen, zodat een meer gedifferentieerde benadering van de contestantanten mogelijk wordt.

Zorg als bestuurder voor informatievoorziening die gebaseerd is op meer dan een informatiebron. Eén dominante, vaak gekleurde bron is per definitie een slechte raadgever. Het vertroebelt het zicht op de werkelijkheid. Informatievergaring via meerdere verschillende kanalen is essentieel. Zodoende worden tevens garanties ingebouwd die handelen vanuit een enkel dominant perspectief tegengaan.

Naarmate de complexiteit van het strijdtoneel toeneemt (zoals in de eerste casus) neemt de noodzaak van nauwkeurige instructies aan de operationele eenheden toe. Aansturing en coördinatie wordt door die complexiteit op straat immers

³⁴ In het conflict spelen ook andere zaken mee zoals gebrekkige inspraak op besluitvormingsprocessen.

bemoeilijkt. Hierdoor dient het beleidscentrum te vertrouwen op de deskundigheid en eigen oordeelsvermogen van de operationele commandanten. Een duidelijk briefing, waarin instructies worden gegeven, is zeker dan essentieel.

Massaal machtsvertoon door de autoriteiten dient te allen tijde gepaard te gaan met gedegen argumenten en voorlichting, met andere woorden: met een goed beargumenteerd verhaal. Het nut, de noodzaak en de legitimiteit van het optreden moeten voor burgers *crystal clear* zijn. Zeker indien het geweld normale burgers treft die op legale wijze protest voeren.

20 Jongerendemonstratie Den Haag 1993

E.R. Muller

20.1 Inleiding

De jongerendemonstratie in Den Haag op 8 mei 1993 is een voorbeeld geworden hoe een demonstratie uit kan lopen in een harde confrontatie tussen demonstranten en de politie zonder dat de betrokkenen dit hadden verwacht.

Zaterdag 8 mei 1993 hielden ongeveer 20.000 jongeren in Den Haag een demonstratie tegen bezuinigingsplannen van minister van Onderwijs Ritzen en staatssecretaris Ter Veld. De demonstratie, georganiseerd door het Landelijk Actiecomité Jongeren, was bedoeld als afsluiting van twee ‘woeste, wilde weken’. De demonstratie liep uit op een confrontatie tussen demonstranten en de politie. Vijfendertig demonstranten lieten zich voor verwondingen in het ziekenhuis behandelen; twee politiemensen raakten gewond. Er werden 53 personen aangehouden. Tegen vijftig van hen werd proces-verbaal opgemaakt. Uiteindelijk werden negentien personen tot celstraffen veroordeeld.

Naar aanleiding van deze gebeurtenissen vonden er – naast een intern onderzoek door de Haagse politie – twee externe onderzoeken plaats.¹ Het toenmalige Crisis Onderzoek Team Rijksuniversiteit Leiden en Erasmus Universiteit Rotterdam (tegenwoordig COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement An Aon Company) en de Nationale Ombudsman verrichtten beide diepgravende onderzoeken naar de gebeurtenissen.² Deze onderzoeken kwamen nagenoeg gelijktijdig uit en stemden overeen voor wat betreft de belangrijkste conclusies. In dit hoofdstuk beschrijf en analyseer ik de belangrijkste aspecten van de jongerendemonstratie 1993. Daarbij gebruik ik als basis de tekst van het rapport van het COT aangezien ik medeauteur was van dit onderzoek. Dat is de reden waarom ik niet steeds gebruik maak van citaten maar in deze inleiding dit benadruk. Voor noten en verwijzingen verwijs ik naar het COT-rapport. Daarnaast zal ik expliciet vermelden indien ik uit het rapport van de Nationale Ombudsman citaten of inzichten overneem.

¹ Er zaten enkele cruciale verschillen tussen de interne en externe onderzoeken, zie rapport COT, hoofdstuk 7.

² Rosenthal, Muller e.a. 1993; Nationale Ombudsman, Rapport 1993/360.

20.2 Beschrijving van de gebeurtenissen³

De beschrijving geeft de belangrijkste gebeurtenissen weer voor en tijdens de demonstratie.⁴

20.3 Voor de demonstratie

Aanleiding tot de demonstratie

Op zondag 25 april kwamen verschillende studenten- en jongerenorganisaties bijeen om zich te beraden over de wijze waarop actie gevoerd kon worden tegen de bezuinigingsplannen van het kabinet. De jongerenorganisaties wilden protesteren tegen de voorgenomen afschaffing van de bijstand voor jongeren tot 21 jaar, de verlaging van de bijstand voor jongeren van 21 tot 27 jaar, de verlaging van de basisbeurs met 21,5% en de beperkingen van het gebruik van de ov-studentenkaarten.

Alle partijen waren het erover eens dat een demonstratie op 8 mei in Den Haag het meest geschikte middel was om het ongenoegen van de jongeren over de bezuinigingsmaatregelen te laten blijken. Het LAC zou voor de voorbereiding van deze demonstratie minimaal twee weken nodig hebben. Deze tussenliggende twee weken werden omgedoopt tot de twee 'woeste, wilde weken', waarin de verschillende lokale jongerenorganisaties eigen acties zouden gaan organiseren. Studentenorganisaties bezetten in verschillende steden universiteitsgebouwen, verder richtten acties zich tegen landelijke politici zoals Ter Veld en Ritzen. De 'woeste, wilde weken' moesten hun hoogtepunt kennen tijdens een grote manifestatie en demonstratie in Den Haag op zaterdag 8 mei. Uit vertegenwoordigers van de verschillende jongerenorganisaties werd een organisatiecomité gevormd. Het organisatiecomité verwachtte een opkomst van ongeveer 40.000 jongeren.

Het eerste contact

Op dinsdag 27 april vond het eerste gesprek plaats tussen vertegenwoordigers van het organisatiecomité en de politie van Den Haag. De politie maakte tijdens dit gesprek duidelijk dat zij niet akkoord kon gaan met de geplande demonstratie. De Azerbeidzjaanse Gemeenschap in Nederland (AGN) had al een demonstratie aangemeld voor 8 mei. De Haagse politie stelde dat op één dag geen twee risicovolle demonstraties zouden kunnen worden gehouden. De politie wilde

³ Rosenthal, Muller e.a. 1993, hoofdstuk 2.

⁴ De beschrijving is gebaseerd op een combinatie van de volgende bronnen: Politie Den Haag, *Evaluatiemap jongerendemonstratie*; Politie Den Haag, *Interne evaluatie jongerendemonstratie*; Politie Den Haag, *Feitelijke weergave jongerendemonstratie*. Landelijk Actiecomité Jongeren, *Zwartboek*; Landelijk Actiecomité Jongeren, *Reconstructie van de gebeurtenissen*; Videobeelden; Interviews.

voorkomen dat de routes van beide demonstraties elkaar zouden kruisen. Tevens zouden twee risicovolle demonstraties een buitensporige politie-inzet vergen. De politie zou een negatief advies uitbrengen aan de burgemeester als het organisatiecomité vast zou houden aan een demonstratie op 8 mei.

Wel of geen demonstratie op 8 mei?

De politie hield vast aan het standpunt dat slechts één risicovolle demonstratie per dag mogelijk was. De AGN wenste de datum van haar demonstratie niet te verschuiven en was van mening dat er geen bezwaren konden zijn tegen twee demonstraties op één dag. Het organisatiecomité van de jongeren wilde de datum van 8 mei evenmin veranderen aangezien het daaraan al ruchtbaarheid had gegeven.

De politie probeerde de impasse te doorbreken door een alternatief voor te stellen: alleen een manifestatie op het Malieveld en geen demonstratie door de binnenstad. Uiteindelijk spraken de politie en het organisatiecomité af dat de jongeren voor donderdag 29 april 12.00 uur uitsluitel zouden geven over de datum en de wijze van actie voeren (manifestatie op Malieveld en/of demonstratie door binnenstad).

Politiek-bestuurlijke activiteiten

Intussen waren de problemen rond de jongerendemonstratie onderwerp van politiek-bestuurlijke discussie geworden. De fractievoorzitters van de PvdA en Groen Links in de Haagse gemeenteraad hadden klachten ontvangen van het organisatiecomité van de jongeren over de volgens het organisatiecomité afwachtende opstelling van de politie met betrekking tot een jongerendemonstratie op 8 mei. De raadsleden stelden de kwestie aan de orde in de vergadering van de commissie Algemene Bestuurlijke en Politie- en Brandweeraangelegenheden (ABPB) op donderdag 29 april. De raadsleden meenden dat de gereserveerde houding van de politie in strijd was met het maatschappelijk belang van een jongerendemonstratie.

De korpschef van de Haagse politie wees in deze vergadering op het uitgangspunt dat er geen twee risicovolle demonstraties op één dag mochten plaatsvinden. Er zouden zeer zwaarwegende argumenten naar voren moeten worden gebracht voordat de politie van dit standpunt zou afwijken.

De burgemeester wilde nog geen uitspraak doen over de kwestie zolang de jongeren en de politie nog in onderhandeling waren. Het betrof volgens hem een organisatorische aangelegenheid. Hij ging er vanuit dat de politie en de jongeren er in gezamenlijk overleg wel uit zouden komen. De burgemeester zou uiteindelijk de beslissing nemen over het wel of niet doorgaan van de demonstratie.

Negatief advies en positieve beslissing

Op donderdag 29 april ontving de politie een fax van het organisatiecomité, waarin werd vastgehouden aan de datum van 8 mei. De jongerenorganisaties stonden op het standpunt dat twee demonstraties op één dag geen bezwaar zouden opleveren. De jongeren hielden vast aan een demonstratie; alleen een manifestatie zou te weinig aansprekend zijn. De jongeren benadrukten dat een manifestatie bovendien het risico met zich bracht dat jongeren op eigen initiatief de stad in zouden trekken.

De politie reageerde met de mededeling dat zij een negatief advies zou uitbrengen aan de burgemeester over een jongerendemonstratie op 8 mei. Het standpunt van de organisatie was voor de politie onacceptabel. De politie adviseerde vervolgens, als aangekondigd, negatief. De bestuursdienst van de gemeente Den Haag volgde de politie en adviseerde de burgemeester de demonstratie te verbieden. De beslissing over het wel of niet doorgaan van de demonstratie op 8 mei kwam hiermee bij de burgemeester te liggen.

In de periode tussen donderdag 29 april en maandag 3 mei werd de burgemeester van verschillende kanten benaderd met het verzoek de demonstratie doorgang te laten vinden. Op maandag 3 mei maakte de burgemeester bekend dat hij het negatieve advies van de politie niet zou overnemen. De jongerendemonstratie op 8 mei moest door kunnen gaan.

De burgemeester verbond echter wel twee voorwaarden aan de demonstratie. Het Binnenhof en de Haagse binnenstad zouden geen onderdeel mogen uitmaken van de route. Bij jongerendemonstraties in 1988 en 1991 waren vernielingen aangericht op het Binnenhof. Tevens was het winkelend publiek lastig gevallen en waren winkels beschadigd. De burgemeester had de middenstand toegezegd dat demonstraties zo veel mogelijk uit de binnenstad zouden worden geweerd. In overleg tussen de burgemeester van Den Haag en de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer was afgesproken dat grootschalige demonstraties niet meer over het Binnenhof zouden gaan.

De eerste voorbereidingen

Binnen het politiekorps van Den Haag werden vanaf maandagmiddag 3 mei de eerste voorbereidingen getroffen. De korpsdirectie wees een Algemeen Commandant (AC) aan, die een aantal operationele politiecommandanten koos op basis van hun reguliere functie in de organisatie, alsook op grond van hun beschikbaarheid en deskundigheid. In een overleg tussen de AC en de operationele commandanten werden de uitgangspunten voor het optreden vastgesteld. Deze uitgangspunten werden uitgewerkt in een draaiboek en een aantal uitvoeringsplannen. Aangezien het korps van Den Haag niet voldoende personeel op de been kon brengen, moest bijstand van andere korpsen gevraagd worden. Hiertoe werd een bijstandsaanvraag ingediend bij de Commissaris der Koningin.

Op dinsdag 4 mei volgde een voorbespreking van de politie met het organisatiecomité. In de eerste plaats besprak men de route van de demonstratie. Hierbij kwamen de uitgangspunten van de driehoek aan bod: De demonstratie mocht niet over het Binnenhof of door de binnenstad gaan. Uiteindelijk werd overeenstemming bereikt over een route die via de Kneuterdijk en de Lange Vijverberg voor het Binnenhof langs zou gaan.

De kruising Kneuterdijk-Lange Vijverberg vormde voor zowel de politie als het organisatiecomité het belangrijkste knelpunt. Besloten werd hier voldoende leden van de ordedienst van de jongeren te plaatsen om zodoende duidelijk te maken dat de route niet over het Binnenhof zou gaan. De politie deelde mee dat de kruising Kneuterdijk-Lange Vijverberg zou worden voorzien van een 'blauwe muur', bestaande uit alles wat de politie aan mensen en materiaal in huis had. De politie deed uit strategische overwegingen geen uitspraak over de precieze inzet op deze locatie. Voor de jongeren was het onduidelijk waaruit een 'blauwe muur' zou bestaan. Er werd wel afgesproken dat de politie de kruising Kneuterdijk-Lange Vijverberg voor aankomst van de demonstranten zou natspuiten opdat daar geen 'sit down'-actie zou worden gehouden.

In de tweede plaats werd besproken hoe de politie tijdens de demonstratie zou functioneren. Er werd afgesproken dat gefaseerd zou worden opgetreden. De politie liet weten dat bij eventuele ongeregelde heden de ordedienst allereerst de gelegenheid zou krijgen de problemen op te lossen. Afhankelijk van de verdere ontwikkelingen zou de politie daarna haar verantwoordelijkheid nemen. Volgens de jongeren was afgesproken dat in eerste instantie de ordedienst de problemen zou verhelpen, daarna zonodig de politie in gewoon uniform en als laatste de ME.

In de derde plaats spraken politie en organisatiecomité over mogelijke problemen met zogenoemde 'autonomen'. In het blad NN werd melding gemaakt van de jongerendemonstratie op 8 mei. Tevens werd in het blad een foto afgedrukt waarin een verwoeste stad werd afgebeeld met het opschrift: 'Den Haag na de demo van 8 mei?'.

De politie kondigde aan vooraf op Centraal Station te 'filteren', groepjes 'autonomen' te isoleren en waar mogelijk aan te houden. Het organisatiecomité verzocht de politie dit niet te doen ten overstaan van de massa, aangezien dit emotionele en paniekerige reacties zou kunnen oproepen. De politie ging met dit standpunt akkoord.

Ten slotte kwam de communicatie tussen het organisatiecomité en de politie tijdens de demonstratie aan de orde. Volgens de jongeren werd afgesproken dat er voortdurend contact zou zijn tussen politie en organisatie. De politie deelde mee dat de politiepost zo dicht mogelijk bij het sprekerspodium op het Malieveld zou worden geplaatst en dat de commandant Demonstratie tijdens de demonstratie contact zou onderhouden met een lid van het organisatiecomité.

Voorafgaand aan het overleg waren tussen de politie en het organisatiecomité geen afspraken gemaakt over de verslaglegging. Van het overleg is door een lid van

het organisatiecomité een kort verslag gemaakt en naar de politie gestuurd. De politie heeft geen verslag gemaakt.

Optreden van de politie

De verantwoordelijkheden in de commandostructuur werden in het draaiboek als volgt toegedeeld:

- “De Algemeen Commandant is eindverantwoordelijk voor de politiemaatregelen. Hij bevindt zich op de Centrale Commando Kamer. De overige commandanten onderhouden regelmatig contact met hem of met leden van zijn staf. De Algemeen Commandant bepaalt of de ME ingezet wordt, na advies van en op aanvraag van de commandanten.
- De commandant Rest Stad is verantwoordelijk voor de politiemaatregelen op straat, voor zover het niet de locatie Malieveld en de demonstratie betreft. Onder hem ressorteren de andere commandanten.
- De commandant Locatie Malieveld is verantwoordelijk voor de politiemaatregelen rond zijn locatie. Hieronder vallen o.a. het formeren van de afzetting, het onderhouden van contacten (met organisatoren en andere instanties) ter plaatse, het aanwezig hebben van voldoende personele capaciteit op de locatie in overleg met de commandant ME.
- De commandant Demonstratie is verantwoordelijk voor de politiemaatregelen rond de demonstratie. Hieronder vallen onder andere het formeren van de stoet, het onderhouden van contacten met de organisatoren en andere instanties, het aanwezig hebben van voldoende personele capaciteit rond de stoet in overleg met de andere commandanten.”

De commandant ME stond, volgens eigen verklaring, onder de rechtstreekse leiding van de commandant Rest Stad: “het behoorde onder andere tot mijn taak om leiding te geven aan grootschalig ME-optreden tijdens of in verband met deze demonstratie. Hiertoe kreeg ik dan opdracht van de commandant Rest Stad. Daarnaast was ik, conform vooraf gemaakte afspraken, belast met de directe leiding over de ME, opgesteld op de kruising Kneuterdijk-Lange Vijverberg-Vijverdam.”

In totaal zouden ongeveer 550 politiemensen worden ingezet bij deze demonstratie. De Haagse politie had vijf bijstandspelotons aangevraagd voor de jongerendemonstratie. Het aantal in te zetten politiemensen was gebaseerd op de veronderstelling dat ruim 40.000 jongeren naar Den Haag zouden komen. Naast politie in dagelijks tenue en ME in vredes- en volledig tenue werden ook ondersteuningseenheden, droppingseenheden, aanhoudingseenheden, verkenningseenheden, jeepsecties, verkeerspolitie, waterwerpers, hondenbrigades en bereden politie ingezet. Na beëindiging van de demonstratie van de Azerbeidzjanen zou – indien noodzakelijk – een peloton ME toegevoegd worden aan de al ingezette eenheden bij de jongerendemonstratie.

In het draaiboek voor het politieoptreden tijdens de demonstratie werden de tolerantiegrenzen weergegeven:

“De politie treedt op als er sprake is van:

- blokkades van wegen;
- direct gevaar voor personen of goederen;
- het door de aard, omvang of tijdsduur van de actie op onaanvaardbare wijze schaden van belangen van derden;
- het gooien van brandbommen, stenen, verf, hout, etc.;
- strafbare feiten waarop voorlopige hechtenis is toegelaten.

Politieoptreden kan eventueel tijdelijk worden uitgesteld indien gevaar voor escalatie aanwezig is of indien door optreden de veiligheid van personeel of derden gevaar loopt.”

20.4 De demonstratie op 8 mei 1993

Voor de demonstratie

Omstreeks 11.45 uur vond het laatste vooroverleg plaats tussen het organisatiecomité en de politie. Hier kwamen opnieuw de te volgen route, de genomen maatregelen en de kruising Kneuterdijk-Lange Vijverberg aan de orde. In dit gesprek deelde de politie mee dat politie-eenheden, duidelijk zichtbaar, met de demonstratie mee zouden rijden en lopen. Het Binnenhof zou hermetisch afgesloten zijn; er zou een ‘blauwe muur’ staan. Het organisatiecomité wilde een noodscenario doornemen voor het geval het mis zou gaan. De politie vond dit overbodig; zij zou improviseren wanneer dat nodig was.

‘Filteren’ op Centraal Station

De meeste demonstranten arriveerden tussen 12.00 en 14.30 uur met de trein in Den Haag. Op het Centraal Station waren droppingseenheden van de politie aanwezig om controles te verrichten onder de demonstranten. De controles waren gericht op het innemen van (zware) stokken, slag- of stootwapens en andere gevaarlijke voorwerpen. Op die manier konden de demonstranten ‘gefilterd’ worden. De toenemende stroom demonstranten was voor de politie aanleiding aanhoudingseenheden in ME-tenu te laten assisteren bij de controles. De politie nam stokken, kettingen, twee namaakvuurwapens, een zweep en een houten zeis onder zich. Een demonstrant werd gearresteerd omdat hij weigerde de houten zeis in beslag te laten nemen. Veel deelnemers aan de demonstratie waren verbaasd over de hoeveelheid politie en ME op het Centraal Station.

Rond 12.30 uur ontvingen leden van het organisatiecomité die zich in een bus op het Malieveld bevonden, klachten over de strenge controles bij het Centraal

Station. Demonstranten werden door de politie dringend verzocht sjaals af te doen en stokken en dergelijke in te leveren. De commandant Demonstratie vond het optreden van de politie niet te hard, maar beloofde te zullen zorgen voor een selectiever optreden. Er bleven echter klachten binnenkomen bij het organisatiecomité. Het comité besloot opnieuw contact op te nemen met de commandant Demonstratie. Hij zou wederom proberen de politie selectiever te laten optreden, hoewel hij geen berichten van de politie had gekregen over te streng optreden.

Menigte op het Malieveld

De commandant Rest Stad meldde rond 14.00 uur aan de AC dat er ongeveer 500 autonomen waren. In overleg met de AC werd besloten de maatregelen zoals die waren afgesproken, te handhaven. De politie continueerde de inzet op de verschillende locaties.

Tussen 13.30 uur en 14.30 uur nam het aantal demonstranten snel toe en omstreeks 15.00 uur bevonden zich ongeveer 20.000 demonstranten op het Malieveld. De sfeer was ontspannen; er waren verschillende toespraken. Een lid van de ordedienst van de jongeren constateerde dat ongeveer twintig 'autonomen' bezig waren met het vervaardigen van verfbommen. Hij gaf dit bericht door aan de commandant Malieveld. Aangezien optreden op het Malieveld zo veel mogelijk vermeden zou worden, besloot de politie pas tijdens de demonstratie tot aanhouding over te gaan.

Vlak voor het begin van de demonstratie maakte de presentatrice melding van de route. De demonstratie zou langs het ministerie van Verkeer en Waterstaat voeren en langs het Binnenhof. Vertegenwoordigers van de politie verklaarden na afloop dat de organisatoren de route niet duidelijk kenbaar hebben gemaakt aan de demonstranten. Dit is bevestigd door leden van de ordedienst.

De demonstratie

Om 15.15 uur startte de demonstratie vanaf het Malieveld. De kop van de demonstratie werd gevormd door een spandoek over de gehele breedte van de rijbaan. Leden van het organisatiecomité en enkele prominenten liepen in de kop van de demonstratie mee. Ook de commandant Demonstratie bevond zich aan de kop van de stoet; hij had de beschikking over een bijstandspeloton in dagelijks tenue. Deze 'platte petten' liepen in koppels aan de zijanten van de demonstratie mee.

De sfeer was ontspannen; het begintempo lag vrij hoog. Zonder problemen liep het voorste deel van de stoet via de Koningskade, Plesmanweg, Bankastraat, Javastraat en Parkstraat, de Kneuterdijk op. Vanaf het eerste moment reed de ME in vol tenue zichtbaar langs de zijstraten met de stoet mee. De zichtbare aanwezigheid van de ME verbaasde de demonstranten.

Bij het bereiken van de Parkstraat begonnen enkele demonstranten te scanderen: 'We gaan naar het Binnenhof'. De leden van het organisatiecomité

vernamen op dat moment uit eigen kring dat de politie een linie ME op de kruising Kneuterdijk-Lange Vijverberg had geposteed. Een lid van het organisatiecomité verzocht de commandant Demonstratie de linie weg te halen, omdat de linie escalatie in de hand zou kunnen werken. De commandant Demonstratie wees deze suggestie af. De 'blauwe muur' was – zo gaf hij aan – volgens afspraak op dat knooppunt neergezet. De commandant Rest Stad vroeg de commandant ME de ME-linie een paar passen naar achteren te laten maken, zodat de demonstranten meer ruimte zouden hebben de hoek om te gaan in de richting van de Lange Vijverberg.

De kruising Kneuterdijk-Lange Vijverberg

Op de kruising Kneuterdijk-Lange Vijverberg had de politie een linie van 60 ME'ers geposteed. De ME'ers waren 'volledig omgehangen': zij droegen naast hun beschermende kleding helmen met gesloten vizier, schilden en wapenstokken. Voor de linie stonden zes hondengeleiders met honden; achter de linie stond een waterwerper. Achter de linie bevonden zich eveneens enkele hondengeleiders, ME-bussen en een commandovoertuig. Bij het Buitenhof stond nog een ME-peloton in volledig tenue.

Voor de aankomst van de kop van de stoet spoot de waterwerper conform eerdere afspraken de kruising Kneuterdijk-Lange Vijverberg nat, zodat een 'sit down'-actie bemoeilijkt werd.

Voor de linie stonden tien leden van de ordedienst. Ten behoeve van de herkenbaarheid droegen zij witte T-shirts. Een aantal leden van de ordedienst werd afgeschrikt door de blaffende honden en verliet de ingenomen positie.

Omstreeks 16.05 uur arriveerde de kop van de stoet bij de kruising Kneuterdijk-Lange Vijverberg. Enkele demonstranten uit de kop van de stoet leken niet te weten in welke richting de demonstratie verder moest gaan. Veel demonstranten toonden zich verbaasd over de hoeveelheid politie. Op de Lange Vijverberg stond een tram stil, zodat het uitzicht beperkt was. Na een korte aarzeling besloot de kop van de stoet de Lange Vijverberg op te lopen. De kop van de stoet bestond uit ongeveer 1000 personen.

Terwijl de kop van de stoet verder liep, bleef een tweede groep demonstranten voor de ME-linie staan. Enkele demonstranten scandeerden: "Wij gaan naar het Binnenhof". De groep die voor de ME-linie bleef staan, groeide gestaag. Andere demonstranten probeerden, achter deze groep langs, door te lopen. De Kneuterdijk liep langzaam vol met demonstranten. De demonstranten aan het begin van de Kneuterdijk, ter hoogte van de Heulstraat, konden nauwelijks zien of horen wat er vooraan aan de hand was.

De sfeer vooraan werd grimmiger. Enkele demonstranten hadden bivakmutsen opgedaan of met sjaals hun gezichten bedekt. In de groep vlak voor de ME-linie werd met een zwarte 'autonomenvlag' gezwaaid.

Leden van het organisatiecomité en van de ordedienst riepen via een megafoon en door handgebaren de groep demonstranten op door te lopen. Aan deze oproep werd geen gehoor gegeven. Tussen de demonstranten en de leden van de ordedienst en het organisatiecomité bevonden zich vele (pers)fotografen.

Na enkele minuten vlogen de eerste verfbakjes door de lucht. Er waren geluiden van vuurwerk hoorbaar. Vlak daarna werden blikjes en andere voorwerpen gegooid. De commandant ME vorderde om 16.12 uur de menigte door te lopen. Voor de eerste keer werd de waterwerper ingezet om de demonstranten naar achteren te dwingen. Ook de honden werden gebruikt om ruimte te creëren tussen de demonstranten en de ME-linie. De commandant ME had voor dit optreden van de hondengeleiders geen gerichte opdracht gegeven. Na deze actie werden de hondengeleiders achter de ME-linie gedirigeerd.

In een tijdsbestek van drie minuten (16.12-16.15 uur) vorderde de commandant ME via de megafoon de menigte driemaal zich te verwijderen en de route te vervolgen. Indien de vordering niet zou worden opgevolgd, zou geweld worden gebruikt.

De groep demonstranten voor de ME-linie reageerde met spreekkoren. Het gooien van voorwerpen nam in intensiteit toe. Leden van het organisatiecomité bleven de demonstranten ondertussen oproepen door te lopen. De politie verklaarde geconstateerd te hebben dat er met stenen werd gegooid. Jongeren stelden dat zij voor de eerste charge, die even later zou volgen, geen stenen hebben zien gooien.

Eerste en tweede charge

Omstreeks 16.16 uur gaf de commandant ME de ME-linie het bevel de 'vaardighouding' aan te nemen; in deze houding kan de ME onmiddellijk een charge uitvoeren. De commandant ME constateerde dat het gooien van flessen en stenen bleef voortduren. Vervolgens gaf hij het bevel: "ME voorwaarts en gebruik wapenstok". De ME-linie rukte naar voren op, ondersteund door de waterwerper en de honden.

De demonstranten vluchtten in de richting van de Kneuterdijk en de Lange Vijverberg. Leden van het organisatiecomité kregen de eerste klappen. Bij deze charge werd door verschillende ME'ers gebruikgemaakt van de lange wapenstok om demonstranten van de kruising te verwijderen. Enkele demonstranten liepen klappen van de ME op. Sommigen werden door politiehonden gebeten.

De charge van de ME reikte opnieuw tot driekwart van de kruising. Na deze eerste korte charge (ongeveer twee minuten) nam de ME-linie haar oude uitgangspositie in. De hondengeleiders en de waterwerper stonden op dat moment achter de ME-linie. Een grote groep demonstranten ging opnieuw voor de ME-linie staan. De demonstranten bleven voorwerpen richting de ME gooien. De commandant ME vorderde een aantal malen de demonstranten zich te verwijderen.

Omstreeks 16.28 uur volgde de tweede charge van de ME. Deze charge reikte opnieuw tot driekwart van de kruising Kneuterdijk-Lange Vijverberg. Vervolgens nam de ME-linie haar oorspronkelijke positie weer in. Na de tweede charge keerde een groep demonstranten terug voor de ME-linie. Zij bleef de ME-linie bestoken met allerlei voorwerpen.

Tijdens deze charges verrichtten de aanhoudingseenheden verscheidene arrestaties. De aanhoudingseenheden werden ondersteund door verkenningseenheden. De leden van de aanhoudingseenheden waren gedeeltelijk in burger en gedeeltelijk in gewoon politie-uniform en ME-tenue gekleed. Zij maakten gebruik van ME-bussen. Volgens de jongeren veroorzaakte de snelheid waarmee de ME-bussen door de menigte reden veel onrust onder de demonstranten.

Afsluiten Kneuterdijk en Lange Vijverberg

De commandant ME besloot na de tweede charge de ME-linie uit te breiden met één sectie ME (ongeveer twintig ME'ers). De situatie vóór de ME-linie veranderde nauwelijks. Een grote groep demonstranten bleef staan. Verschillende demonstranten gooiden voorwerpen naar de ME-linie. Vorderingen van de commandant ME hadden nauwelijks effect.

De commandant ME besloot om 16.35 uur de Kneuterdijk en de Lange Vijverberg af te sluiten (*zie kaart III in bijlage 5*). Door middel van een 'scharnierbeweging' door de ME-linie werd de groep demonstranten gesplitst: de kruising werd vrijgemaakt; de demonstranten werden naar achteren gedrongen; één peloton ME sloot de Kneuterdijk af, terwijl het andere peloton ME een linie vormde op de Lange Vijverberg. Bij deze charge gebruikten de ME'ers de wapenstok om de demonstranten terug te dringen.

Het ME-peloton dat zich op de Lange Vijverberg bevond, kreeg vervolgens opdracht de groep demonstranten richting het Tournooiveld te dringen. De ME'ers dreven in looppas de demonstranten naar achteren. Enkele demonstranten liepen daarbij klappen van ME'ers en hondenbeten op.

De Korte Vijverberg was afgesloten door een sectie ME. Demonstranten bekogelden deze sectie met stenen. Een groepscommandant vernam van een persfotograaf dat voor de linie molotovcocktails werden gemaakt. De sectiecommandant besloot op eigen gezag een charge uit te voeren. Om 16.40 uur voerde de sectie – zonder waarschuwing of vordering – een charge uit, waarbij ook een waterwerper en honden werden ingezet. De demonstranten op de Lange Vijverberg kregen het gevoel klem te zitten. Er was volgens de demonstranten nauwelijks ruimte om door te lopen.

De Kneuterdijk was nog steeds afgesloten. Een groot deel van de demonstranten hield inmiddels een 'sit down'-actie. De commandant ME overlegde met de commandant Rest Stad of het mogelijk zou zijn deze groep demonstranten een andere route langs het Lange Voorhout naar het Malieveld te laten volgen. Na contact tussen de ordedienst en de commandant ME werd echter besloten te

proberen de demonstranten toch de oorspronkelijke route langs de Lange Vijverberg te laten lopen.

Herstel oorspronkelijke situatie

Het ME-peloton dat de demonstranten via de Lange Vijverberg naar het Tournooiveld had gedreven, nam omstreeks 17.00 uur zijn oorspronkelijke positie op de kruising Kneuterdijk-Lange Vijverberg weer in. Het peloton dat de Kneuterdijk afsloot, kreeg opdracht de aanvankelijke positie in te nemen. Zo werd het de demonstranten mogelijk gemaakt de route te continueren. De overgebleven demonstranten liepen echter niet door; zij bleven massaal op de Kneuterdijk staan. Pogingen van de ordedienst om hen te laten doorlopen hadden geen effect. De ME voerde een charge uit tot de helft van de kruising om de demonstranten in beweging te krijgen. Daarbij werd weer de waterwerper ingezet. Voor de ME-linie begon een groep demonstranten vervolgens een 'sit down'-actie.

Terugdringen demonstranten

De commandant ME besloot om 17.07 uur de kruising Kneuterdijk-Lange Vijverberg definitief af te sluiten. Inmiddels was het aantal demonstranten al flink afgenomen. Het ME-peloton dat de Kneuterdijk afsloot, kreeg de opdracht de demonstranten via het Lange Voorhout terug te dringen naar het Tournooiveld. Op het Lange Voorhout dwong de ME de demonstranten tot looppas om te voorkomen dat zij bouwafval als projectielen zouden gebruiken. Tijdens deze actie raakten verschillende demonstranten gewond door slagen van ME'ers of doordat zij in het gedrang op de grond vielen.

Het andere ME-peloton dat de Lange Vijverberg afsloot, drong de demonstranten via de Lange Vijverberg richting het Tournooiveld. Met de wapenstok werden de demonstranten in de gewenste richting gepord. Bij deze actie werden ook de waterwerper en de honden ingezet (zie kaart III in bijlage 5).

De Bosbrug

De beide ME-linies kwamen bij elkaar op het Tournooiveld. Vandaar drongen zij de demonstranten verder terug richting Bosbrug en Malieveld. Daarbij werd gebruikgemaakt van de wapenstok en van de waterwerpers. Om ongeveer 17.30 uur bereikte deze groep demonstranten het Malieveld. De meeste demonstranten liepen door in de richting van het Centraal Station.

Een groep van ongeveer 350 demonstranten stond op de groenstrook tussen het Malieveld en de Koningskade. Een deel van de demonstranten had zich onherkenbaar gemaakt met behulp van bivakmutsen en sjaals. Deze groep gooide stenen richting de ME, die met twee pelotons een linie had gevormd op de Bosbrug. Eén peloton ME sloot de Prinsessegracht en de Koningskade af. Het fietspad en het trottoir richting het Centraal Station werden vrij gehouden. Veel demonstranten hadden het idee dat de doorgang volledig was afgesloten.

De ME-pelotons die de linie vormden op de Bosbrug, voerden om 17.31 uur een eerste charge uit om de stenen gooiende demonstranten te verspreiden. Deze charge leidde ertoe dat de groep in de richting van het Malieveld vluchtte. Nadat de ME zich terugtrok op de oorspronkelijk positie op de Bosbrug, drongen de demonstranten opnieuw op. Daarbij gooiden demonstranten stenen naar de ME. Om 17.35 uur voerde de ME een charge uit, die eindigde ter hoogte van het terras van de poffertjeskraam. Na deze tweede charge keerden de ME'ers terug naar de oorspronkelijke positie op de Bosbrug (*zie kaart IV in bijlage 5*).

De ME'ers trokken zich terug achter een jeepsectie. Om de druk op de ME'ers te verminderen, besloot de ME-commandant de jeeps een tweetal uitvallen te laten uitvoeren. Hierbij werd met ronkende motoren naar de rand van het Malieveld opgetrokken. Gezien de hoeveelheid stenen die naar de ME-linie werden gegooid, besloot de commandant van de bereden brigade tot een charge. Door middel van een charge in 'rustige handgalop' werden de demonstranten opnieuw naar het carré van het Malieveld teruggedrongen. De demonstranten ervoeren de charges door jeeps en paarden als zeer bedreigend.

De commandant ME besloot in overleg met de commandant Rest Stad de demonstranten door middel van een 'dieptecharge' naar het Malieveld terug te dringen. Een jeepsectie zou de demonstranten op de Koningskade opdrijven naar het Centraal Station. In aansluiting op deze charges zou de commandant Rest Stad ME'ers op de Boorlaan plaatsen waardoor de mogelijkheid werd gecreëerd het Malieveld te ontruimen.

Om ongeveer 17.45 uur vonden deze charges plaats. Bij de charge op het Malieveld raakten demonstranten gewond. De aanhoudingseenheden arresteerden een aantal verdachten van openlijke geweldpleging. Daarbij werd geweld gebruikt.

Ontruiming van het Malieveld?

Op het Malieveld begon om 17.45 uur een persconferentie van het organisatiecomité. Na vijf minuten kwam het bericht binnen dat het Malieveld omsingeld was door de ME. Leden van het organisatiecomité gingen naarstig op zoek naar politiefunctionarissen om hen te bewegen af te zien van ontruiming van het Malieveld. Na enkele pogingen lukte het contact te krijgen met de commandant Rest Stad. Hij meldde dat de ME zou worden teruggetrokken wanneer de demonstranten geen geweld meer tegen de politie zouden gebruiken. Het organisatiecomité bracht de demonstranten hiervan op de hoogte. Hierop begaf een grote groep demonstranten zich richting het Centraal Station.

De ME bevond zich nog steeds op de Boorlaan en maakte zich op om het Malieveld te ontruimen. De commandant ME en de AC lieten de commandant Rest Stad weten dat een gestage stroom demonstranten in de richting van het Centraal Station ging. Een ontruiming van het Malieveld was niet noodzakelijk. De commandant Rest Stad – die het bevel voerde over de ME-pelotons op de Boorlaan – liet de ME'ers vervolgens weer in hun auto plaats nemen.

Aanhoudingseenheden waren nog steeds bezig met het arresteren van verdachten. Dit veroorzaakte onrust onder de demonstranten die zich op dat moment naar het station begaven. Eén van de commandanten gaf de aanhoudingseenheden vervolgens opdracht geen verdere aanhoudingen te plegen. Volgens verschillende verklaringen duurde het een half uur voordat de commandant ME daadwerkelijk contact kon krijgen met de aanhoudingseenheden. Gedurende die periode gingen de aanhoudingseenheden door met het aanhouden van verdachten. Volgens de erbij betrokken commandanten stopten de aanhoudingseenheden al veel eerder daarmee.

De Centrale Commandokamer

In de CCK in het hoofdbureau van politie volgden de AC, de commandant Verkenningseenheden en medewerkers van de afdeling Operationele Zaken het optreden van de politie. De korpschef en de plaatsvervangend korpschef bezochten enkele malen de CCK. De korpschef had enkele keren telefonisch contact met de burgemeester van Den Haag; er was geen contact meer toen de politie optrad op de kruising Kneuterdijk-Lange Vijverberg. Er was tijdens de demonstratie geen contact tussen de hoofdofficier van justitie en de politie.

Arrestaties en gewonden

Bij de verschillende ziekenhuizen werden tussen de 35 en 40 demonstranten behandeld. Geen van de demonstranten behoefde te worden opgenomen. Er raakten twee politiemensen gewond.

De politie hield in totaal 53 verdachten aan. Tegen 50 verdachten werd proces-verbaal opgemaakt. De hulpofficier van justitie stelde 29 van de 50 verdachten in verzekerde bewaring op verdenking van openlijke geweldpleging. Op zondag 9 mei lichtte de politie de piketofficier van justitie in. De officier besloot, in samenspraak met de hoofdofficier van justitie, 28 personen op dinsdag 11 mei voor te geleiden.

20.5 Wat is waar?

Een beschrijving van gebeurtenissen veronderstelt dat de waarheid eenduidig weer te geven is. De reconstructie van de gebeurtenissen tijdens de demonstratie van 8 mei werd bemoeilijkt door tegenstrijdige verklaringen van politie en jongeren. Deze verklaringen spraken elkaar op essentiële onderdelen tegen.

- *Afspraken*

Volgens de jongeren is de politie volledig afgeweken van veel oorspronkelijke afspraken; de politie heeft zich naar eigen zeggen aan die afspraken gehouden.

- *Inzet ME*

Volgens de jongeren zou de ME niet zichtbaar en massaal aanwezig zijn. De aanwezige ME zou achter de hand worden gehouden en pas bij problemen ingezet worden. Volgens de politie is niet gesproken over de precieze posities van de ME; wel waren de jongeren ervan op de hoogte dat de 'blauwe muur' geposteed zou worden op de kruising Kneuterdijk-Lange Vijverberg.

- *Gefaseerd optreden*

De jongeren zeggen dat de eigen ordedienst niet de mogelijkheid heeft gekregen zelf de orde te herstellen. Volgens de politie heeft de ordedienst wel de gelegenheid gehad de stoet door te laten lopen.

- *Stenen of geen stenen*

De demonstranten zeggen dat pas stenen werden gegooid nadat de eerste charge had plaatsgevonden. Volgens de politie heeft de eerste charge pas plaats gehad nadat er stenen waren gegooid.

- *Melden van de route*

Volgens de politie is tijdens toespraken op het Malieveld de route niet duidelijk kenbaar gemaakt aan de demonstranten. Volgens de meeste jongeren is duidelijk gezegd dat de demonstratie *langs* het Binnenhof zou gaan.

- *Sommaties*

De jongeren verklaren dat er niet duidelijk gesommeerd is voordat er werd ingegrepen. Volgens de politie is luid en duidelijk aangekondigd dat er ingegrepen zou worden als de demonstranten niet door zouden lopen.

- *Vluchtwegen*

Volgens de politie zijn er altijd mogelijkheden geweest voor goedwillende demonstranten zich aan de ongeregelde heden te onttrekken. Er zouden altijd vluchtroutes zijn geweest. De jongeren konden volgens eigen zeggen geen kant op; één groep demonstranten werd volgens de jongeren compleet ingesloten.

Deze meningsverschillen maken een definitieve en eenduidige beschrijving van de gebeurtenissen onmogelijk.

20.6 Analyse en conclusies COT

In deze paragraaf schets ik de belangrijkste conclusies uit het rapport van het COT op enkele cruciale punten aangevuld met enkele analyses.

Vorbereiding en planning

1. *Overleg politie en organisatoren.* Het overleg tussen de politie en de organisatoren van de demonstratie kwam pas eind april tot stand. De organisatoren hadden de demonstratie van 8 mei toen al publiekelijk aangekondigd. Dit beperkte de manoeuvreerruimte bij het overleg. De besluitvorming voorafgaand aan de demonstratie vond plaats onder politieke en maatschappelijke druk.
2. *‘Geen twee risicodemonstraties op één dag’.* De stelregel ‘geen twee risicodemonstraties op één dag’ (op 8 mei zowel een al eerder aangemelde demonstratie van Azerbeidzjanen als de jongerendemonstratie) leidde een eigen leven. De herkomst van de stelregel was voor veel betrokkenen onduidelijk. De korpsleiding van de Haagse politie beperkte zich bij de besluitvorming over het al dan niet doorgaan van de demonstratie niet tot operationele overwegingen (‘kunnen wij het aan?’). Zij adviseerde de burgemeester, mede op grond van de stelregel ‘geen twee risicodemonstraties op één dag’, geen toestemming te verlenen voor de demonstratie op 8 mei. Zij anticipeerde daarbij op een positieve beslissing van de burgemeester, maar adviseerde negatief teneinde de demonstratie aan zo gunstig mogelijke voorwaarden te binden.
3. *Geen herhaling van 1988 en 1991.* Bij eerdere demonstraties – in 1988 en 1991 – kwam het, ook op het Binnenhof, tot hevige botsingen. Bovendien hadden ongeregelde heden zich bij eerdere demonstraties wel eens verplaatst naar winkelstraten in de binnenstad. Burgemeester en politie wilden dit nu koste wat kost vermijden. Dit bepaalde in sterke mate de door de politie genomen maatregelen ter voorbereiding op de demonstratie. De gebeurtenissen uit het verleden speelden dan ook een rol bij de voorbereidingen van de Haagse politie. De politie had slechte ervaringen met demonstraties van jongeren en studenten. Dit keer moesten vergelijkbare problemen voorkomen worden. Het kon niet zo zijn dat demonstranten in de drukke binnenstad of op het Binnenhof zouden komen. De politie zou zich niet nog een keer door kwaadwillende demonstranten laten verrassen. Bij de jongeren waren minder concrete herinneringen aan de voorgaande demonstraties aanwezig. Sommigen herinnerden zich het ‘onnodige en provocatieve’ optreden van de politie. Omdat de doorstroming bij jongeren groot is, wisten de meesten evenwel nauwelijks iets van de vorige demonstraties. Ook bij de organisatoren was de kennis van het verleden beperkt. Binnen besturen van studenten- en jongerenorganisaties vindt een snelle wisseling van de wacht plaats. De frustraties van de Haagse politie over voorgaande jongerendemonstraties en de daarmee gepaard gaande houding van ‘dit zal ons niet nog een keer gebeuren’, waren bij de jongeren onbekend.

4. *Geen alternatief scenario.* De politie had slechts enkele dagen om zich, behalve op de demonstratie van Azerbeidzjanen, op de jongerendemonstratie voor te bereiden. Mede daardoor was de situatie er niet naar om alternatieve scenario's voor de jongerendemonstratie te ontwikkelen en te simuleren. Daarbij kwam dat de politie voor eventuele problemen vertrouwde op haar improvisatievermogen. Dit neemt niet weg dat de politie aandacht had moeten besteden aan een (alternatief) scenario voor het geval de demonstratie uit de hand zou lopen: een alternatieve route; noodprocedures; een onverwachte calamiteit.
5. *Dreigings- en intimidatieconcept Haagse politie: 'afschrikwekkend'.* Het dreigings- en intimidatieconcept van de Haagse politie werd bij de voorbereiding op de demonstratie uitgewerkt in een reeks als 'afschrikwekkend' bedoelde maatregelen ('omgehangen' Mobiele Eenheid, honden voor de linie, het gebruik van jeeps, de wijze van opereren van aanhoudingseenheden). De maatregelen gingen, zeker in hun onderlinge verband, veel verder dan bij demonstraties gebruikelijk is. De politie bracht in het overleg met de organisatoren van de demonstratie onvoldoende naar voren dat die maatregelen 'afschrikwekkend' bedoeld waren.
6. *Schatting aantal demonstranten.* Bij eerdere jongerendemonstraties was het aantal demonstranten veel hoger dan van tevoren geschat werd. De politie ging, evenals het Landelijk Actiecomité Jongeren, voor de demonstratie uit van 40.000 demonstranten. Het leidde ertoe dat de politie de benodigde capaciteit berekende op basis van veel meer dan de 20.000 demonstranten die op 8 mei kwamen. De politie had bij het organiseren van de politie-inzet voor 8 mei op dit punt meer flexibiliteit moeten betrachten – bijvoorbeeld door meer eenheden dan nu meteen ingezet zijn, achter de hand te houden.
7. *Uiteenlopende verwachtingen politie en jongeren.* De sterk uiteenlopende verwachtingen van politie en jongeren met betrekking tot de demonstratie hebben een grote invloed gehad op de gebeurtenissen van 8 mei.

Beelden en verwachtingen van politie en jongeren

<i>kernthema's</i>	<i>Politie</i>	<i>jongeren(organisatie)</i>
verloop van demonstratie:	Problemen	rustig
'blauwe muur':	veel ME met honden	'platte petten' en ME achter de hand
houding ten opzichte van autonomen:	grote groep: moeilijk hanteerbaar	kleine groep: isoleren
sfeer:	hectisch	rustig
fasering optreden:	eerst ordedienst, dan ingrijpen	eerst ordedienst, dan platte petten en daarna ME
communicatie politie <-> organisatie:	geringe contacten met organisatie	hele dag volop contact

De demonstratie: organisatie

8. *Decentrale opzet politieoptreden; gezag op afstand.* De decentrale opzet van het politieoptreden ging gepaard met gezag op afstand (burgemeester en justitie). In die zin was de demonstratie een politieaangelegenheid. Politie en burgemeester hadden tijdens de demonstratie enkele keren contact; de hoofd-officier van justitie moest zich op eigen initiatief informeren. Gezien de gebeurtenissen rond 16.15 uur op de kruising Kneuterdijk-Lange Vijverberg had het in de rede gelegen de driehoek als beleidscentrum bij elkaar te roepen. *Coördinatie commandanten.* De decentrale organisatie van het politieoptreden legde de primaire verantwoordelijkheden bij de commandanten op straat; de Centrale Commandokamer speelde een afstandelijke rol. Dit trok een zware wissel op de onderlinge coördinatie tussen de verschillende commandanten en leidde ook tot eigenstandig optreden. De onderlinge coördinatie werd bemoeilijkt door de onduidelijke commandostructuur.
9. *Ervaren commandanten: voor- en nadelen.* Het inzetten van ervaren politiecommandanten had het voordeel van snel werken en op elkaar afgestemde verwachtingen. Daartegenover stond dat verschillende commandanten gedeelde, deels slechte herinneringen aan eerdere studenten- en jongerendemonstraties hadden en elkaar derhalve bevestigden in de opvatting dat zoiets niet weer mocht gebeuren.
10. *Tolerantiegrenzen.* De tolerantiegrenzen voor de jongerendemonstratie kwamen overeen met die welke voor andere demonstraties worden gebruikt. Zij waren ook nagenoeg dezelfde als die voor de zo andersoortige demonstratie van de Azerbeidzjanen op 8 mei. Des te opvallender was het verschil in de richtlijnen voor geweldgebruik tussen de beide demonstraties. Het draaiboek voor de demonstratie van de Azerbeidzjanen gaf aan dat de goedwillenden ruim gelegenheid moest worden geboden zich te verwijderen. Deze richtlijn ontbrak in het draaiboek voor de jongerendemonstratie. Gezien de te verwachten diversiteit van demonstranten bij de jongerendemonstratie (goedwillenden en 'autonomen') was dit onterecht.
11. *Openbare orde en rechtsorde; aanhoudingseenheden.* Een centrale afweging tussen handhaving van de openbare orde en herstel van de rechtsorde werd nauwelijks gemaakt. De aanhoudingseenheden functioneerden nagenoeg zelfstandig. Het ontbrak aan afstemming tussen het optreden van de aanhoudingseenheden en de ME-eenheden. Het optreden van de aanhoudingseenheden werkte escalatie in de hand. Veel demonstranten ervoeren de werkmethode van de aanhoudingseenheden als zeer bedreigend. Eén aanhoudingseenheid verrichte arrestaties in ME-tenu. Hierdoor vervaagde het onderscheid tussen handhaving van de openbare orde door de ME en het herstel van de rechtsorde door het verrichten van aanhoudingen van de kant van de aanhoudingseenheden. Verkenningseenheden gingen zelfstandig

over tot de arrestatie van verdachten. Dat leidde in een aantal gevallen tot vergaand geweldgebruik dat escalatie in de hand werkte.

De demonstratie: Informatie en communicatie

12. *Dreigings- en intimidatieconcept Haagse politie: niet effectief.* Het dreigings- en intimidatieconcept van de Haagse politie was, voor zover het beoogde het gebruik van geweld te voorkomen, niet effectief. Het merendeel van de demonstranten begreep de aankondiging van de politie dat geweldgebruik aanstaande was, als een mededeling aan het adres van kwaadwillenden onder hen – dus niet als een aankondiging dat geweld zou worden gebruikt tegen een ieder die zich niet uit de voeten zou maken. Het posteren en gebruik van honden voor de ‘blauwe muur’, het gebruik van de jeeps en de wijze van opereren van aanhoudingseenheden werkten escalerend. De onbekendheid van veel demonstranten met het dreigings- en intimidatieconcept van de Haagse politie stond in schril contrast met de kennis van zaken die een aantal demonstranten, met ervaring in grootschalige confrontaties met ME-eenheden, aan de dag legde. In veel gevallen kregen de ‘verkeerde mensen’ de klappen. Het dreigings- en intimidatieconcept van de politie was bedoeld als communicatiemiddel, maar werkte confronterend en escalerend. Communicatie verkeerde aldus in confrontatie. De politie had onvoldoende oog voor specifieke kenmerken van de demonstranten, in het bijzonder voor de onbekendheid van een grote groep goedwillende jonge demonstranten met de wijze van optreden door ME-eenheden.
13. *Communicatiestoornissen.* De organisatoren vatten de afspraken met de politie op als een belofte dat zolang er geen ongeregelde heden zouden plaatsvinden, de ME buiten beeld zou blijven: eerst de eigen ordedienst, dan de ‘gewone politie’, en pas daarna de ME. De organisatoren waren niet vertrouwd met het dreigings- en intimidatieconcept van de Haagse politie, de ME-eenheden in het bijzonder. Zij begrepen de strekking van een aantal politietermen zoals ‘de blauwe muur’ niet. De politie nam te gemakkelijk aan dat haar dreigings- en intimidatieconcept door studenten en jongeren net zo verstaan zou worden als door voetbalvandalen, taxichauffeurs en boeren. Er waren derhalve communicatiestoornissen tussen politie en organisatoren.
14. *Geruchten.* Verwachtingen dat de demonstratie tot ongeregelde heden zou kunnen leiden, werden gevoed door geruchten over grote aantallen ‘autonomen’ die naar Den Haag zouden komen. Geruchten over de komst van 500 ‘autonomen’ doken voortdurend op verschillende plaatsen op. Deze geruchten werden onvoldoende gecontroleerd. Het gevolg was dat de politie zich te veel richtte naar de vermoede komst van 500 ‘autonomen’. Op 8 mei en ook daarna deed een aantal geruchten de ronde. Er waren twee gescheiden geruchtcircuits; geen van de partijen (politie en jongeren) deed toereikende

pogingen om de geruchten te verifiëren. De geruchten tekenden de sfeer en versterkten het algemene beeld dat aan weerskanten bestond.

15. *Informatie over gemaakte afspraken.* Afspraken tussen de politie en de organisatoren over de onderlinge communicatie leidden tijdens de demonstratie tot misverstanden en ten slotte tot non-communicatie. Slechts weinig demonstranten waren op de hoogte van de afspraken tussen de politie en de organisatoren over de route en over wat wel en wat niet was toegestaan. Organisatoren en leden van de ordedienst gaven ad hoc en in het rumoer instructies. In hectische situaties had dit nauwelijks effect.
16. *Geweldgebruik.* De ongeregeldheden op de kruising Kneuterdijk-Lange Vijverberg hadden een ander karakter dan de rellen bij de Bosbrug. Terwijl bij de ongeregeldheden op de kruising Kneuterdijk-Lange Vijverberg vooral veel goedwillende demonstranten in de confrontaties verzeild raakten, werden de rellen bij de Bosbrug bepaald door confrontaties tussen de politie en grimmige 'autonomen'. De confrontaties bij de Bosbrug waren heviger. Buitensporig geweldgebruik door individuele politiemensen (te hard slaan, te lang doorgaan) komt bij elke langdurige, grootschalige confrontatie met actievoerders voor; bij de jongerendemonstratie gebeurde dit op een aantal plaatsen opvallend vaak. Meer dan bij andere grootschalige confrontaties hadden politiemensen moeite zich in woord en gebaar tegenover demonstranten en omstanders te beheersen.

Beeldvorming

17. *Dominant beeld media.* Op zaterdagavond 8 mei lagen de dominante typering en het dominante beeld van de demonstratie, gevoed door televisiebeelden en commentaren, vast: een door het optreden van de Haagse politie uit de hand gelopen demonstratie. De organisatoren van de demonstratie informeerden de media veel sneller dan de politie. Het mediamanagement van de Haagse politie schoot tekort, maar er was voor de Haagse politie in belangrijke mate sprake van een 'no-winsituatie'.
18. *Informatieachterstand gezagsdragers.* Vanwege hun gezag op afstand tijdens de demonstratie hadden de gezagsdragers in Den Haag onmiddellijk na de demonstratie weinig informatie over wat gebeurd was. Zij konden daardoor in eerste instantie moeilijk reageren op verwijten van prominenten die zelf ter plekke waren geweest en televisiebeelden konden begeleiden met de mededeling het zelf gezien te hebben. De autoriteiten in Den Haag verweerden zich later tegen de dominante typering en het dominante beeld van de demonstratie: een door toedoen van de politie uit de hand gelopen demonstratie van jongeren. Zij legden de nadruk op de verwezenlijking van door hen nagestreefde doelen: geen demonstranten op het Binnenhof en in de winkelstraten, nauwelijks materiële schade. Dit verweer tastte het dominante beeld niet

aan. De verklaring van het driehoeksoverleg van 10 mei werd in brede kring opgevat als een verklaring van goedkeuring voor het politieoptreden.

19. *Beeldvorming bij Haagse politie.* De dominante typering en het dominante beeld van de demonstratie kwamen te staan tegenover het beeld bij de Haagse politie. De Haagse politie vond het politieoptreden, in het bijzonder dat van de ME en van de aanhoudingseenheden, technisch gesproken effectief. Veel Haagse politiefunctionarissen praten over de politieorganisatie als een bedrijf en beoordelen de effectiviteit van de politie in technische termen. Dat was ook de dominante lijn in hun beoordeling van 8 mei: “technisch is het, juist ook wat het optreden van de ME-eenheden betreft, een perfecte operatie geweest.” Deze politiefunctionarissen sloten zich af voor het dominante beeld van de demonstratie en hadden, in bedrijfskundige termen gezegd, onvoldoende oog voor de beschadiging van het bedrijfsimago van de Haagse politie.
20. *Beeldvorming: politie, goedwillende demonstranten.* Tijdens de jongerendemonstratie manoeuvreerde de Haagse politie zich in de ogen van veel jongeren in een extreme positie: ‘de verdediging van het Binnenhof met alle mogelijke middelen’. Demonstranten die met goede bedoelingen naar Den Haag gekomen waren, namen door de confrontaties met de politie rollen aan die pasten bij het beeld dat veel politiemensen sinds eerdere demonstraties hadden van jongeren en studenten. Hieruit valt te begrijpen waarom de beelden na afloop van de demonstratie diametraal tegenover elkaar stonden en waarom daaraan zo hardnekkig zou worden vastgehouden.

20.7 Oordeel Nationale Ombudsman

De Nationale Ombudsman komt na een uitgebreid onderzoek tot het volgende oordeel:

“A. Het politieoptreden in het algemeen. De voorbereiding:

De onderzochte gedraging van de gemeentepolitie te 's-Gravenhage is wat betreft de voorbereiding van het politieoptreden op 8 mei 1993 en de afspraken met het organisatiecomité behoorlijk ten aanzien van:

- de keuze van de politie voor een strakke aanpak, voor de hantering van strakke tolerantiegrenzen, alsmede voor een forse inzet van personele en materiële middelen in verband met de demonstratie van 8 mei 1993;
- het plan om te ‘filteren’ bij het Centraal Station;
- de plannen met betrekking tot de begeleiding van de demonstratieve optocht en de opstelling en de invulling van een ‘blauwe muur’, met uitzondering van het besluit om een aantal hondengeleiders met hun honden op te stellen vóór de ME-linie op de hoek Kneuterdijk/Lange Vijverberg;
- de keuze voor de door de politie gehanteerde bevels- en communicatiestructuur;
- het niet prijsgeven van bepaalde tactische informatie aan de organisatoren;

- de interne communicatie bij de politie, met uitzondering van het tijdstip waarop de uitvoeringsplannen op schrift zijn gesteld.

De gedraging is niet behoorlijk ten aanzien van:

- het besluit om een aantal hondengeleiders met hun honden op te stellen vóór de ME-linie op de hoek Kneuterdijk/Lange Vijverberg;
- het niet duidelijk meedelen aan de leden van het organisatiecomité dat bepaalde tactische informatie niet zou worden verstrekt;
- het niet verstrekken van informatie over de organisatie van de ‘onvriendelijke’ politie;
- het niet schriftelijk vastleggen van de met het organisatiecomité gemaakte afspraken;
- het pas achteraf op schrift stellen van de uitvoeringsplannen van de commandanten rest stad en ME;
- de voorbereiding van de opvang van arrestanten.

B. Het feitelijke optreden Waar het gaat om het feitelijke optreden is de onderzochte gedraging behoorlijk ten aanzien van:

- het nakomen door de politie van de afspraken met het organisatiecomité over de opstelling van de ME, over het gefaseerd optreden, over het isoleren van ‘autonome’ groepen, alsmede over het houden van contact met de organisatie, althans voor zover het gaat om de periode tot aan het ontstaan van de ongeregeldeheden;
- het ME-optreden in grote lijnen, zowel met betrekking tot de beslissingen om de verschillende charges uit te voeren als met betrekking tot de wijze waarop de charges zijn uitgevoerd, met uitzondering van de charge waarmee de samenvoeging op het Tournooiveld werd gerealiseerd en de charge over het Korte Voorhout, alsmede met uitzondering van het achterwege laten van een vordering of waarschuwing voorafgaande aan de eerste charge bij de Bosbrug en van de daadwerkelijke opstelling van een linie op de Boorlaan;
- het optreden van de ME-linies, met uitzondering van de wijze waarop een aantal ME'ers in een aantal gevallen is opgetreden;
- de ondersteuning met diensthonden van de ME-charge vanuit de Korte Vijverberg;
- de inzet van de waterwerper, behoudens wat betreft het onvoldoende waarschuwen vóór het eerste gebruik van dit middel;
- de inzet van jeeps;
- het optreden van politie te paard, behoudens wat betreft het ontbreken van verbindingen van de beredenen met de commandant ME;
- de wijze van aanhouden door de aanhoudingseenheden in zijn algemeenheid bezien;
- de beweerde provocaties door een aantal politieambtenaren.

Voor zover het gaat om het feitelijke politieoptreden is de onderzochte gedraging niet behoorlijk ten aanzien van:

- het niet nakomen van de afspraken over het ‘filteren’, en over het houden van contact met de organisatie, althans voor zover het gaat om de periode vanaf het ontstaan van de ongeregeldeheden;

- de uitvoering van het plan om te filteren, voor zover de politie zich daarbij niet heeft beperkt tot het innemen van uitsluitend gevaarlijke voorwerpen;
- het niet voldoende actief bieden van de mogelijkheid om ingenomen voorwerpen terug te krijgen;
- de – onnodig hardhandige – wijze waarop een aantal ME'ers is opgetreden jegens drie leden van het organisatiecomité en jegens een aantal individuele demonstranten;
- het aanvallend, vóór de ME-linie, inzetten van diensthonden bij de eerste charge en bij de opdrijfzacties van ME-linies;
- het onvoldoende waarschuwen voorafgaande aan het voor de eerste maal inzetten van de waterwerper;
- de charge waarmee de samenvoeging op het Tournooiveld werd gerealiseerd en de charge over het Korte Voorhout;
- het achterwege laten van een vordering of waarschuwing voorafgaande aan de eerste charge bij de Bosbrug;
- de opstelling van een ME-linie op de Boorlaan;
- het ontbreken van verbindingen van de beredenen met de commandant ME;
- het onvoldoende betrachten van terughoudendheid door de aanhoudingseenheden bij het rondrijden tussen demonstranten;
- het niet tijdig verleggen van de activiteiten van de aanhoudingseenheden van de omgeving van de Bosbrug naar de omgeving van het CS;
- het onvoldoende betrachten van terughoudendheid door de verkenningseenheid bij het zelfstandig verrichten van arrestaties;
- de gebruikte communicatiemiddelen waarmee de aanhoudingseenheden en de verkenningseenheid op 8 mei 1993 met elkaar in verbinding stonden;
- het uit eigen beweging, buiten alle maatregelen om, verrichten van aanhoudingen door twee rechercheurs.⁵

20.8 Afsluiting

De beide rapporten zijn intensief besproken in de betrokken commissie van de gemeenteraad van Den Haag op 16 september 1993 en op 23 september nogmaals in de plenair gemeenteraad van Den Haag. Het college van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad ondersteunen de conclusies en aanbevelingen van beide rapporten.

Inmiddels is er op het terrein van openbare orde verstoringen veel zaken veranderd en verbeterd. Het nationale Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing en de daarbij behorende structuur hebben in Nederland geleid tot een verdere kwalitatieve en kwantitatieve verbetering van de openbare orde handhaving in Nederland.⁶ Een casus als de jongerendemonstratie toont hoe primair door problemen in de communicatie en informatie crisis kunnen ontstaan.

⁵ Rapport Nationale Ombudsman 1993/630, p. 96-98.

⁶ Zie onder andere Adang 1998; COT 2002; Adang 2007.

2I Demonstraties Eurotop 1997

R.P. Bron

21.1 Inleiding

De Eurotop in Amsterdam gaat de geschiedenis in als een gebeurtenis die op verschillende punten betekenis heeft gehad voor de periode daarna. Natuurlijk op het niveau van de Europese politiek omdat de afspraken die in Amsterdam zijn gemaakt mede vorm hebben gegeven aan het Europa zoals we het nu kennen: het politieke en monetaire stelsel, maar ook de uitbreiding van de Unie zijn belangrijke onderwerpen geweest tijdens deze top.

Maar 'de Eurotop' is ook een periode van een paar dagen waarin de hoofdstad zich in een crisissituatie bevindt en die van de bestuurlijke autoriteiten het maximale vergt om de orde te handhaven. Naast de opdracht om de top ongestoord te laten verlopen en de veiligheid van de aanwezige regeringsleiders en andere betrokkenen te waarborgen, worden de autoriteiten geconfronteerd met onvoorspelbare gebeurtenissen op straat, onaangekondigde demonstraties en naast veel vredelievende aanwezigen ook tal van personen die vernielingen aanrichten. Het verenigen van het ongestoorde verloop enerzijds en de demonstratievrijheid anderzijds zorgt ervoor dat de autoriteiten in een bijna onmogelijke spagaat terechtkomen. De Eurotop is daarmee een belangrijk leerproces voor tal van betrokkenen in het omgaan met grootschalige gebeurtenissen. Lessen uit de Eurotop worden in de jaren daarna nadrukkelijk betrokken bij de voorbereidingen op gebeurtenissen zoals de EK 2000, het koninklijk huwelijk in 2002 en Sail Amsterdam in 2000, 2005 en volgende edities.

In dit hoofdstuk wordt een reconstructie gemaakt van de belangrijkste openbare orde aspecten van de Eurotop. De eigenlijke vergadering van de Europese Raad vindt plaats op maandag 16 en dinsdag 17 juni 1997. Maar ook in de dagen daarvoor en daarna domineert de Eurotop de stad: massale aanwezigheid van politie, verschillende demonstraties en andere 'tegengeluiden' en natuurlijk de inhoudelijke organisatie en begeleiding van de top zelf. Enkele kenmerkende onderdelen worden nader beschouwd: de Mars van de Werklozen inclusief het aanhouden van inzittenden van de 'Italiaanse trein', de grootschalige aanhoudingen rond het kraakpand Vrankrijk en de aanhoudingen bij de zogenaamde Jubeldemonstratie. In de analyse worden twee aspecten tegen het licht gehouden: de invloed van de gebeurtenissen tijdens de Eurotop op het ontwikkelen van de bestuurlijke bevoegdheid van bestuurlijk ophouden en het de-escalerend optreden van de politie via de vredeseenheden.

21.2 Reconstructie

21.2.1 DE CONTEXT: EUROTOP — POLITIEKE DOELEN EN PLATFORM VOOR DEMONSTRATIES

Onder de noemer “Eurotop” wordt de bijeenkomst van de Europese Raad begrepen, oftewel de bijeenkomst van de regeringsleiders van de EU-lidstaten en de voorzitter van de Europese Commissie. Eurotops vinden al sinds begin jaren 60 op ad-hocbasis plaats. Vanaf 1975, na afspraken bij de top in Parijs, worden Eurotops systematisch gehouden. In de eerste jaren wordt er twee keer per jaar een Eurotop georganiseerd maar tegenwoordig vier per jaar (twee per voorzitterschap van de Unie). De locatie van de Eurotops rouleert oorspronkelijk met het voorzitterschap van de Unie mee. In het verdrag van Nice (februari 2001¹) wordt onder meer bepaald dat de vergaderingen van de Europese Raad vanaf 2002 in Brussel worden gehouden. Daarmee komt een einde aan de Eurotops in verschillende Europese steden, hoewel in 2007 in afwijking van de hoofdregel het Verdrag van Lissabon daadwerkelijk in Lissabon wordt ondertekend.

Tijdens verschillende Eurotops worden besluiten genomen die achteraf als historisch worden bestempeld en beslissend zijn geweest voor de (verdere) Europese integratie. Te noemen zijn de Eurotops van 1969 (Den Haag, gezamenlijke buitenlandpolitiek en uitbreiding van de Unie), 1974 (Parijs, ontstaan van de Europese Raad), 1991 (Verdrag van Maastricht) en 2002 (Kopenhagen, uitbreiding van de Unie).²

De Europese Raad wordt algemeen beschouwd als het belangrijkste agenda-bepalende en richtinggevende orgaan binnen de Unie.³ Gelet op het fundamentele karakter van de besluitvorming tijdens verschillende topontmoetingen en de daarmee gepaard gaande internationale (media-)aandacht is het niet verwonderlijk dat een Eurotop door vele partijen als platform wordt gezien om te protesteren tegen bepaalde ontwikkelingen dan wel om aandacht te vragen voor specifieke onderwerpen.

In de aanloop naar de Eurotop van 1997 worden door de regeringsleiders verschillende politieke doelen bepaald. Het gaat erom “de politieke en institutionele voorwaarden te scheppen die nodig waren om de Europese Unie in staat te stellen tot het aangaan van de toekomstige uitdagingen in verband met onder meer de snelle ontwikkeling van de internationale situatie, de mondialisering van de economie en de gevolgen daarvan voor de werkgelegenheid, de bestrijding van terrorisme, internationale criminaliteit en drugshandel, de aantastingen van het

¹ http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/nice_treaty_en.pdf.

² Van Grinsven 2003, p. 4.

³ Van Grinsven 2003, p. 6-7.

ecologische evenwicht en de bedreigingen voor de volksgezondheid.”⁴ Deze doelstellingen betekenen onder meer het vernieuwen van het Verdrag van Maastricht uit 1992 en het zorgen voor verdere democratisering van de Europese Unie. Dit mede met het oog op de voorgenomen uitbreiding van de Unie met landen uit voormalig Oost-Europa. Tijdens de Eurotop wordt over deze punten onderhandeld, die later worden bekrachtigd in het Verdrag van Amsterdam. Dit verdrag wordt getekend op 2 oktober 1997 en treedt in werking op 1 mei 1999. De tekst van het verdrag komt slechts moeizaam tot stand en ook op de uiteindelijke tekst is veel kritiek: “Wie gewend is wetsteksten te lezen schrikt niet meer terug voor ingewikkelde constructies en kijkt nauwelijks meer op van spaghettiwetgeving. Het zag er naar uit dat het Verdrag van Amsterdam in dit opzicht een nieuw record van ingewikkeldheid vestigde”.⁵

Behalve de te behalen politieke doelen van de regeringsleiders, formuleren groepen burgers hun eigen agenda voor deze Eurotop. Een voorbeeld hiervan is de “Mars van de Werklozen” die op 15 juni 1997 als een massale roep om aandacht van de lidstaten voor de toenemende werkloosheid, onzekere werkgelegenheid en sociale uitsluiting binnen de lidstaten moet gelden. In de aanloop naar de mars in Amsterdam worden verschillende gezichtsbepalende acties georganiseerd. Vanaf april 1997 worden marsen in verschillende delen van Europa gehouden waarbij langzaam werd ‘opgetrokken’ naar Amsterdam, met als hoogtepunt de geplande Mars van de Werklozen. De eerste van in totaal 14 Europese marsen vinden plaats in Sarajevo, Zuid-Italië en Finland. Op weg naar Amsterdam worden in verschillende steden sociale acties georganiseerd. De organisatie van deze marsen is in handen van een netwerk van groepen en individuen die vanaf begin 1996 op semiformele basis met elkaar samenwerken en dat ook na ‘Amsterdam’ blijven doen, te weten in de organisatie van demonstraties rond en tijdens de Eurotops in Keulen en Nice.⁶ De acties vinden plaats in een context van jarenlange sociale onrust in verschillende Europese landen, zoals de serie stakingen in Frankrijk in 1995 en in Duitsland in 1996. In beide gevallen maken groepen militante demonstranten deel uit van de acties.⁷

Los van de Europese marsen worden ook andere acties gehouden ter voorbereiding op ‘Amsterdam’, zoals de kraakactie in een leegstaand hotel in Noordwijk op 3 april 1997 waarbij activisten in de nabijheid van een formele Europese vergadering (EcoFin⁸) in hotel Huis ter Duin een contratop willen houden. Gelet op de veiligheidsmaatregelen rond EcoFin wordt de kraakactie korte tijd later door de

4 <http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/a09000.htm>.

5 Zie redactionele inleiding bij De Zwaan, 1999.

6 Mathers 2007, p. 50-52.

7 Mathers 2007, p. 54.

8 De raadsformatie Economische en Financiële zaken bestaande uit de ministers of staatssecretarissen van de economische zaken en/of financiën van de lidstaten.

politie beëindigd. Zowel de verschillende Europese marsen als de overige acties worden overigens openlijk aangekondigd via tal van publicaties en websites.⁹

21.2.2 BESTUURLIJKE VOORBEREIDING EN ANTICIPATIE OP ONGEREGLDHEDEN

Vooruitlopend op het voorzitterschap van Nederland en het gegeven dat er een Eurotop wordt gehouden, moet de stad worden bepaald waar het allemaal plaats gaat vinden. Een speciale commissie bezoekt vijf kandidaat-steden. Elke stad heeft een bidbook gemaakt, waarin onder meer locaties worden aangegeven en veiligheidsaspecten aan de orde komen. Op basis van de bidbooks en bezoeken aan de steden wordt Amsterdam gekozen. Hoewel in het bidbook van Amsterdam de RAI als beoogde locatie was aangegeven, wordt in het najaar van 1996 (door de minister-president en de Minister van Buitenlandse Zaken) besloten tot de locatie De Nederlandsche Bank voor de slotvergadering.¹⁰ Verder worden de locaties bepaald voor het verblijf van de verschillende delegaties en locaties voor ontvangst.¹¹ Daarnaast wordt een zogenaamd ‘persdorp’ ingericht op het Frederiksplein: de plek waar de media zich verzamelt en van waaruit de verslaggevers kunnen werken.

De Eurotop is formeel de verantwoordelijkheid van de regering. De gemeente waar de top plaatsvindt, heeft een faciliterende rol en neemt op gezette tijden het gastheerschap op zich voor de regeringsleiders, de overige delegatieleden en leden van de binnen- en buitenlandse pers. Dit keer gaat het om zo’n 1200 delegatieleden en ongeveer 3500 journalisten. Het bevoegde gezag ligt ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en veiligheid bij de burgemeester en ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde bij de hoofdofficier van justitie. De korpschef is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de politieorganisatie en de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde gedurende de Eurotop.¹²

Zowel op nationaal als op lokaal niveau worden multidisciplinaire stuurgroepen ingericht voor de voorbereiding van alle aspecten van de Eurotop. Vanaf het allereerste moment is veiligheid onderwerp van de voorbereidingen. Het veiligheidsaspect beslaat twee componenten, te weten mogelijke terroristische aanslagen en openbare ordeproblematiek. Ook wordt bekeken in hoeverre een stad demonstratievrijheid nastreeft. Vooraf is al duidelijk dat Amsterdam een zekere reputatie heeft waardoor, meer dan elders, demonstranten worden agetrokken. Er kan veel in Amsterdam en in het algemeen wordt het in Amsterdam

⁹ Mathers 2007, p. 1-2. Zie ook de verschillende edities van de nieuwsbrief *The other voices*.

¹⁰ De Nationale Ombudsman 1998, p. 23 (verklaring hoofd NCC) en p. 27; Van Riessen 2007, p. 163.

¹¹ De Nederlandsche Bank, het Amstel hotel, Hotel de l’Europe, hotel The Grand, hotel Okura, Hilton hotel, de Nieuwe Kerk, het Koninklijk Paleis op de Dam, de voormalige Heinekenbrouwerij, het Rijksmuseum, het Koninklijk theater Carré en rondvaartboten.

¹² De Nationale Ombudsman 1998, p. 27. (Evaluatie van het politieoptreden van het Driehoeksoverleg Gemeente Amsterdam).

mogelijk geacht om demonstraties goed in de hand te houden. Dat heeft mede geleid tot toewijzing aan Amsterdam.¹³

Al snel na de keuze voor Amsterdam blijkt uit verschillende bronnen dat een groot aantal niet-aangemelde demonstraties, manifestaties, acties etc. zal plaatsvinden. Daarnaast is er de situatie waarin ordeverstoringen actievoerders zich kunnen mengen in aangemelde (massale) vreedzame demonstraties. Uit informatie bleek dat er 'chaosdagen' worden gepland naar 'Duits voorbeeld', wat in Duitsland eerder enkele malen heeft geleid tot massale ordeverstoringen, vernielingen, verzet, geweld tegen personen en dergelijke. Er worden daartoe volop oproepen gedaan in binnen- en buitenland. In de loop van de voorbereiding ontstaat het beeld dat Nederlandse en buitenlandse actievoerders in Amsterdam de Eurotop gaan aangrijpen voor ordeverstoringen activiteiten.¹⁴

De Amsterdamse Driehoek (burgemeester Patijn, hoofdofficier van Justitie Vrakking en korpschef Nordholt) stelt voorafgaand aan de Eurotop twee hoofdoelstellingen vast, namelijk een hoog ambitieniveau en het realiseren van een veilig (voor allen die in Amsterdam verblijven) en ongestoord (met betrekking tot de openbare orde) verloop van de gebeurtenissen. Deze doelstellingen worden vervolgens vertaald in een aantal uitgangspunten voor veiligheidsmaatregelen. Voor wat betreft de handhaving van de openbare orde is het uitgangspunt dat de normale beleids- en tolerantiegrenzen van toepassing zijn. Deze zijn gericht op het zogenaamde de-escalierend politieoptreden. In de praktijk betekent dit dat zo lang mogelijk getracht wordt in gesprek te blijven met demonstranten en actievoerders en dat zo veel mogelijk gezocht wordt naar alternatieven om een ordeverstoring te voorkomen en zodanig te bestrijden. Voorts wordt de 'platte pet' zo lang mogelijk ingezet, wordt gepoogd gewelddadige handelingen door de politie zo lang mogelijk uit te stellen en geldt een terughoudend aanhoudingenbeleid (bijv. niet of later optreden tegen een incidentele vernieling). Tegelijkertijd is men op alles voorbereid: er zijn duizenden politiemensen in de stad aanwezig om op eventuele ongeregeldeheden snel en afdoende te kunnen reageren.¹⁵ Ten behoeve van het verblijf van deze duizenden politiemensen worden onder meer hotelboten geregeld.

De Driehoek wil zo veel mogelijk ruimte geven aan het demonstreren in Amsterdam. Daarom worden geen speciale plekken aangewezen waar met uitsluiting van de rest van de stad gedemonstreerd mag worden. Het grondrecht kan overal in de stad worden uitgeoefend, ook als het niet-aangemelde demonstraties

¹³ De Nationale Ombudsman 1998, p. 23-24. (verklaring hoofd NCC).

¹⁴ De Nationale Ombudsman 1998, p. 28. (Evaluatie van het politieoptreden van het Driehoeksoverleg Gemeente Amsterdam).

¹⁵ Daarbij werd veel bijstand van elders ingezet. Onder meer het volgende: 1.700 personen ME, 120 explosievenverkenners, explosievenhonden en hondengeleiders, 200 personen Koninklijke marechaussee, 2 duikvaartuigen van de Koninklijke Marine, 2 Lynx-helikopters, 2 bewakingscontainers, 2 teleheli's, 18 schepen van het KLPD, diverse secties aanhoudingseenheden en diverse ME voertuigen. Zie De Nationale Ombudsman 1998, p. 35.

betreft. Er worden slechts uitzonderingen gemaakt (de demonstratievrije zones) rondom het Frederiksplein en andere Eurotoplocaties waar de veiligheidsmaatregelen strikt gehandhaafd moeten worden. Voor negen gebieden in de Amsterdamse binnenstad geldt vanaf zaterdag 14 juni 1997 00.00 uur een demonstratieverbod. Ook geldt op die plekken een legitimatieplicht en is het er verboden voorwerpen, zoals fietsen, te plaatsen of te laten staan. De verordening geldt tot nader order. Voor het gebied rond de Nederlandsche Bank geldt de noodverordening al vanaf vrijdag 13 juni, 12.00 uur.¹⁶

Voor de Eurotop wordt een bevelsstructuur ingericht met een aantal lagen: een beleidscentrum (BC), de Uniform Commando Kamer (UCK) van de politie van waaruit de Algemeen Commandant (AC) leidinggeeft en voorts een aantal Operationeel Commandanten (OC's) voor verschillende onderdelen van het optreden tijdens de Eurotop. Er zijn twee AC's: één voor de dag en één voor de nacht. Het BC bestaat uit een vertegenwoordiger van de burgemeester, een vertegenwoordiger van de hoofdofficier van justitie, een lid van de korpsleiding en een voorlichter van de politie. Het BC werkt vanuit een ruimte op de 1e etage van het hoofdbureau van politie. Door het BC wordt (onder meer) besloten over het algemeen veiligheids- en openbare orde beleid, daadwerkelijke inzet van het arrestatieteam, het activeren van de Recherche Calamiteiten organisatie, bijstellingen in de tolerantiegrenzen, entameren van bijstellingen in de noodverordening dan wel het uitvaardigen van een noodbevel en het mediabeleid. Tot de taken van de AC's behoren onder andere de algemene toepassing van het openbare orde en veiligheidsbeleid, daadwerkelijke inzet van de Mobiele Eenheid en bijzondere geweldsmiddelen, daadwerkelijk optreden tegen bijvoorbeeld blokkades en het doen van voorstellen aan het BC omtrent openbare orde, veiligheidsmaatregelen en noodverordening. De OC's opereren eveneens vanuit de UCK en hebben de aansturing van de totale organisatie. Tevens beslissen zij over de toepassing van de openbare orde- en veiligheidsmaatregelen, andere (afwijkende) maatregelen en over coördinatie- en afstemmingsvraagstukken tussen delen van de totale regeling en de afstemming met operationele onderdelen van andere diensten en betrokkenen. De commandant Openbare Orde is, onder aansturing van het operationeel commando, verantwoordelijk voor de ME-organisatie en de feitelijke inzet daarvan. De ME-organisatie bestaat uit diverse pelotons ME, de aanhoudingseenheden, de ruitrij, hondengeleiders en het vredesdetachement.¹⁷

21.2.3 EEN REEKS DEMONSTRATIES, UITLOPEND IN MASSA-AANHOUDINGEN

Vanaf een paar dagen voor de daadwerkelijke Eurotop vinden tientallen kleinere en grotere demonstraties plaats en met een grote diversiteit aan thema's en

¹⁶ NRC Handelsblad 12 juni 1997 en Nationale Ombudsman 1998, p. 29. (Evaluatie van het politieoptreden van het Driehoeksoverleg Gemeente Amsterdam).

¹⁷ De Nationale Ombudsman 1998, p. 16-17.

deelnemers. De Eurotop in Amsterdam blijft echter vooral in de herinnering als gevolg van de gebeurtenissen rond de “Italiaanse trein”, de Mars van de Werklozen en de massale aanhouding in de buurt van Vrankrijk. Deze worden hierna beschreven, maar er vinden tijdens en rond de Eurotop nog tal van andere manifestaties plaats.

Op donderdag 12 juni begint bijvoorbeeld de ‘Top van Onderop’, een conferentie van milieugroepen, derdewereldactivisten en de vrouwenbeweging in het Vrouwenhuis. De volgende dag is er een manifestatie op de Nieuwmarkt waarna een groep richting het gebouw van de Nederlandsche Bank loopt. Onderweg sneuvelen enkele vlaggenstokken met Europese vlag en worden ruiten ingegoooid bij het Franse consulaat. De politie moet een aantal keer optreden, al moet daar eerst een drempel voor genomen worden. De Amsterdamse korpschef Kuiper: “De eerste vernielingen vonden plaats vlak voor mijn huis op donderdagavond 12 juni 1997. Daar braken ze vlaggenmasten af en gingen over de auto’s lopen, er werden autoruiten ingeslagen. Dat waren een paar honderd mensen die toen al bezig waren met een sfeer die niets te maken had met leuk demonstreren. (...) Zo werd de politie al op donderdag 12 juni geconfronteerd met die groep. Het was net een soort georganiseerd vernielen. Er werd toen nog niet ingegrepen, want dan zie je een organisatie ook nog wat aarzelen. Na een telefoontje van mij kwam er beweging in. Als we dit niet wisten te bedwingen, zou het fout gaan.”¹⁸ Uiteindelijk worden 17 mensen gearresteerd.

De kenmerkendste gebeurtenissen van de zaterdag zijn de Mars van de Werklozen en de gebeurtenissen rond de Italiaanse trein. Op zondag 15 juni 1997 vindt onder meer de zogenoemde Legalize!-demonstratie plaats. De deelnemers aan deze demonstratie willen uiting geven aan hun opvattingen omtrent het vervolgingsbeleid van politie en justitie in Europa inzake verhandeling en gebruik van met name cannabisproducten.¹⁹

Op maandag 16 juni 1997 begint het eigenlijke Topoverleg. Verder is er die dag een fietsdemonstratie tegen het Europese asielbeleid, waarbij de deelnemers via de Nederlandsche Bank naar het grenshospitium in Amsterdam Zuidoost fietsen. Daarbij worden onder meer met een reuzenkatapult tennisballen met een bemoedigende tekst erop richting de luchtplaats geschoten.²⁰ De volgende dag, de tweede en laatste dag van de Eurotop vindt onder meer een onaangekondigde demonstratie plaats, waarbij de demonstranten protesteren tegen het politieoptreden tot dat moment in het kader van de Eurotop. De demonstratie wordt aangeduid als Demonstratie tegen Kapitalistisch Europa. Nadat de politie verhindert dat de demonstratieve tocht in de richting van Carré/De Nederlandsche Bank

¹⁸ De Nationale Ombudsman 1998, p. 35-36.

¹⁹ De Nationale Ombudsman 1998, p. 37.

²⁰ Oostveen 1997.

trekt, vernielen demonstranten het ter gelegenheid van de Eurotop aangelegde bloemperk op de Dam.²¹

Achteraf wordt geoordeeld dat het uitgangspunt om de demonstratievrijheid zo weinig mogelijk te beperken goeddeels is verwezenlijkt. Er vindt een scala aan demonstraties plaats. Daarbij is slechts in een beperkt aantal gevallen sprake van zodanige verstoringen of mogelijk dreigende verstoringen van de openbare orde dat de politie het noodzakelijk acht maatregelen te treffen die een beperking van de demonstratievrijheid inhouden.²² Een politiecommandant concludeert achteraf: “Wij hebben risico’s genomen als Amsterdamse politie ter wille van de demonstratievrijheid, met zweet in de handen”.²³

Uiteindelijk is het, zoals korpschef Jelle Kuiper aangeeft, “een erezaak dat het goed zou gaan”.²⁴

21.2.4 DE MARS VAN DE WERKLOZEN EN DE MASSA-AANHOUDING IN DE ITALIAANSE TREIN

Zoals aangegeven kende de Mars van de Werklozen een langdurige voorbereiding. Naast de marsen die vanaf april vanuit verschillende hoeken van Europa optrekken naar Amsterdam, zijn er in verschillende Europese steden al bijeenkomsten geweest van diverse partijen die gezamenlijk de mars in Amsterdam organiseren. Tijdens die bijeenkomsten wordt onder meer ook nagedacht over de wijze van demonstreren, de mogelijkheden om deelnemers naar Amsterdam te krijgen, etc.

Op vrijdag 13 juni 1997 komen al veel deelnemers aan de zogenoemde Euromarsen aan in Amsterdam. Het betreft werklozen, afkomstig uit verschillende Europese landen, die willen deelnemen aan de Mars van de Werklozen op zaterdag. Een delegatie van de deelnemers wordt op het stadhuis ontvangen door de burgemeester van Amsterdam. In de avond verzamelen zich actievoerders op de Nieuwmarkt. De groep verspreidt zich over de stad en richt verschillende vernielingen aan. De politie verricht dertien aanhoudingen.²⁵

Op zaterdag 14 juni 1997 vindt de Mars van de Werklozen daadwerkelijk plaats. Hieraan nemen naar schatting 30.000 personen deel, hoewel ook getallen van 50.000 deelnemers worden genoemd. Voorafgaand aan de demonstratie worden enkele vernielingen aangericht, en ook tijdens de tocht vinden verschillende ongeregelde heden plaats. Op het Weteringcircuit doet zich een treffen voor met de aldaar opgestelde politie. De politie wordt met stenen en vuurwerk bekogeld, en de ME voert charges uit.²⁶

21 De Nationale Ombudsman 1998, p. 37.

22 De Nationale Ombudsman 1998, p. 196.

23 De Nationale Ombudsman 1998, p. 120.

24 De Nationale Ombudsman 1998, p. 34.

25 De Nationale Ombudsman 1998, p. 36.

26 De Nationale Ombudsman 1998, p. 36-37.

Een belangrijke gebeurtenis op deze dag is de gang van zaken rond de zogenaamde “Italiaanse trein”. Op het Centraal Station in Amsterdam worden twee treinen met Italiaanse werklozen verwacht, die willen deelnemen aan de Mars van de Werklozen. In de loop van de ochtend van 15 juni 1997 komt een bericht binnen van de spoorwegpolitie dat zich in de treinen zogenoemde chaoten bevinden, die ernstige vernielingen aan de trein hebben aangebracht.²⁷ Gelet op de uitgangpunten van de Eurotop en de demonstraties – een ongestoord verloop – vindt het beleidscentrum het onwenselijk dat personen die de orde willen verstoren, worden toegelaten tot Amsterdam, zodat zij zich kunnen mengen in de Mars van de Werklozen. De UCK en het beleidscentrum zijn op basis van de berichten van mening dat de Italianen die onderweg in de trein vernielingen hebben aangericht in elk geval niet zonder meer kunnen worden toegelaten tot de stad. Het beleidscentrum neemt het advies van de AC (dag) over om een noodbevel van de burgemeester voor te bereiden. De vertegenwoordiger van de burgemeester in het beleidscentrum neemt daarover contact op met de burgemeester en adviseert hem om gebruik te maken van zijn noodbevelbevoegdheid.

Vanuit de UCK, met instemming van het beleidscentrum, komt vervolgens het bevel dat de inzittenden van de Italiaanse trein na aankomst op het Centraal Station van Amsterdam moeten worden opgehouden in de trein. Daartoe wordt een ME-peloton naar het station gedirigeerd. De ME vormt een linie op het perron, en zorgt ervoor dat de passagiers, nadat de trein om ongeveer 15.30 uur was gearriveerd, de trein niet kunnen verlaten.²⁸ De bedoeling is om de daders van de vernielingen uit de trein te halen. Het blijkt echter onmogelijk om de vernielingen aan individuen toe te schrijven. Daarom wordt besloten om de inzittenden per wagon uit te laten stappen en naar de stad te laten gaan. Het grootste deel van de passagiers mag daarop vertrekken. Ongeveer 150 inzittenden van de achterste wagon worden echter op grond van een noodbevel van de burgemeester, de toegang tot de stad ontzegd.

Als dit nieuws bekend wordt, trekken demonstranten in de richting van het Centraal Station. Deze demonstranten worden onder meer door radiozender De Vrije Keijzer en door organisatoren van de demonstratie opgeroepen om naar het station te gaan. Maar ook de intussen vrijgelaten Italianen blijven in de buurt van de trein. Alle demonstranten dringen aan op vrijlating van de 150 Italianen. Ook de commandanten van het ME-peloton en de Spoorwegpolitie bepleiten bij de UCK de heenzending van deze passagiers. Dit niet alleen vanwege de druk van de demonstranten, maar ook omdat zij van mening zijn dat de vernielingen niet zeer ernstig lijken te zijn, en in de laatste wagon niet ernstiger dan in de overige wagons.

²⁷ De Nationale Ombudsman 1998, p. 36-37 en 200.

²⁸ De Nationale Ombudsman 1998, p. 200-203.

De AC blijft echter van mening dat de 150 Italianen een te groot risico vormen voor de openbare orde in de stad, vooral omdat zich inmiddels in het kader van de Mars van de Werklozen ook al ongeregeldeheden hebben voorgedaan. Verder zijn er aanwijzingen van telefonisch contact tussen de inzittenden van de trein en de ordeverstoorers in de stad.

Om ongeveer half zeven die avond besluit het beleidscentrum dat één van de 150 Italianen wordt aangehouden op verdenking van vernieling, en dat tegen de overigen gebruik wordt gemaakt van de noodbevelbevoegdheid. De groep wordt vervolgens overgebracht naar de penitentiaire inrichting Over-Amstel, en daarna op grond van een last tot uitzetting van de IND met de trein teruggeleid naar de Duitse grens. De Nationale Ombudsman concludeert later dat “alles bijeen had, bij ontbreken van een geldige titel, niet mogen worden besloten tot het overbrengen ter insluiting van de 150 Italianen, ook niet in het kader van een noodbevel, of daar op vooruitlopend, wat er in dit geval overigens ook zij van dat bevel.”²⁹

21.2.5 DE 370 AANHOUDINGEN BIJ VRANKRIJK

Voor de Driehoek wordt gedurende de acties tijdens de Eurotop duidelijk dat de coördinatie daarvan veelal via het kraakpand Vrankrijk in de Spuistraat in het centrum van Amsterdam loopt. Dat is overigens ook al de ervaring van de afgelopen jaren, Vrankrijk fungeert al sinds de kraak van het pand in 1982 als trefpunt van krakers en activisten en van daaruit worden tal van progressieve actiegroepen op verschillende wijze ondersteund.³⁰ Een combinatie van de ervaringen van de afgelopen jaren, van de (in de ogen van de Driehoek strafbare) activiteiten die vanuit Vrankrijk in de dagen voorafgaand aan de Eurotop plaatsvinden en informatie over de tijdens de Eurotop georganiseerde verstoringen van de openbare orde vanuit Vrankrijk, levert voor de Driehoek voldoende grond voor een optreden tegen (de aanwezigen in) Vrankrijk. Gelet op de oplopende spanning in de stad wordt gekozen voor het wegnemen van de harde kern van organisatoren en relschoppers. De aanwezigen in Vrankrijk hebben volgens de politie een soort centrale aansturing en vanuit het gebouw worden allerlei activiteiten ontwikkeld met als doel de Eurotop te verstoren.³¹ Volgens de hoofdofficier is er sprake van een duurzame samenwerking in gestructureerd verband gericht op het plegen van strafbare feiten. Recherche-informatie en observaties leveren inzicht op in de dreiging van strafbare feiten indien niet tot ingrijpen wordt besloten.³² Deze feiten en omstandigheden leiden tot het oordeel dat er sprake is van een redelijke verdenking van een organisatie als bedoeld in art. 140 lid 1 Wetboek van Strafrecht

²⁹ De Nationale Ombudsman 1998, p. 209.

³⁰ Zie <http://www.vrankrijk.org>.

³¹ Van Riessen 2007, p. 168.

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 419, nr. 1, p. 2.

(Sr).³³ De verdenking van deelname aan een dergelijke organisatie strekt zich uit tot iedereen die in café Vrankrijk aanwezig is of dit net verlaat.

In de avond van 15 juni houdt de politie daarom op last van de hoofdofficier van justitie in de nabijheid van het pand Vrankrijk ongeveer 370 personen aan op verdenking van lidmaatschap van een criminele organisatie. Volgens het Zwartboek dat na afloop van de Eurotop door verschillende actiegroepen wordt opgesteld,³⁴ gebeurt dat als volgt: “Om 21.00 u verzamelt zich voor Vrankrijk een groep mensen om een lawaaidemonstratie te houden bij het hoofdbureau. Al op de hoek van de straat wordt deze groep ingesloten door de ME, onder leiding van commissaris Van Riessen. De groep gaat zitten en de ME veegt de wijde omgeving schoon. Ook de pers wordt aanvankelijk op afstand gehouden, later wordt hen het filmen van mishandelingen door de politie moeilijk gemaakt. Iedereen wordt gearresteerd op verdenking van deelname aan een criminele vereniging en na een paar uur hardhandig afgevoerd in stadsbussen. Ook bemoeizuchtige of protesterende omstanders (buurtbewoners, mededemonstranten) worden in één moeite door gearresteerd en lid gemaakt van de criminele organisatie.”³⁵ Van Riessen schrijft in zijn memoires: “Toen de beslissing in de loop van die bewuste zondagmorgen werd genomen, had niemand kunnen bevroeden dat deze actie zou leiden tot de aanhouding van 340 personen uit het krakersbolwerk Vrankrijk. In de loop van de avond had deze groep zich in het gebouw verzameld, om massaal te kunnen optrekken naar de Nieuwe Kerk om daar de eerste bijeenkomst van de delegaties te verstoren. Als dat zou zijn gelukt, was daar in die kerk een geweldige rel ontstaan. Zo ver is het nooit gekomen.”³⁶

De aangehouden personen worden overgebracht naar de penitentiare inrichting Over-Amstel en daar vandaan verspreid over verschillende penitentiare inrichtingen.³⁷ De betrokkenen worden in verzekering gesteld en in de meeste gevallen pas na afloop van de Eurotop weer heengezonden. Uit het buitenland afkomstige arrestanten worden uitgezet uit Nederland.

Als vervolg op de aanhoudingen wordt overwogen om ook het pand Vrankrijk zelf binnen te gaan om daar mensen aan te houden. De politie is daar zeer vóór, en ook de hoofdofficier van Justitie is op aanraden van de officier van justitie in het beleidscentrum van mening dat de inval moet plaatsvinden. Het korps werkt een plan uit om met een marinehelikopter het arrestatieteam op het dak af te zetten, om daarna in een overdonderende actie de bewoners van het pand aan te houden. Een van de commandanten verklaart later: “Toen de heli’s echter stonden te

33 De huidige tekst van artikel 140 lid 1 Sr is “Deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.”

34 *EU rot op. Zwartboek politieoptreden* (1997). Amsterdam: Autonoom Centrum, Jansen & Janssen, de Arrestantengroep.

35 *EU rot op*, p. 12.

36 Van Riessen 2007, p. 169.

37 De Nationale Ombudsman 1998, p. 37.

draaien en wij klaar waren om de operatie in te gaan, was het wachten op de finale ‘go’ van de burgemeester. De hoofdofficier van justitie had op dat moment inmiddels zijn akkoord gegeven. Op het laatste moment besloot de burgemeester echter dat hij afzag van de hele operatie, omdat de beeldvorming verkeerd zou kunnen uitwerken. De burgemeester vreesde dat de actie tot escalatie van de relatie met de krakers zou kunnen leiden, maar ook voor de negatieve beeldvorming over de Eurotop en Amsterdam, die een dergelijke ‘militair’ aandoende operatie zou kunnen oproepen. De beeldvorming was in dat geval allesbepalend voor het afblazen van de operatie.”³⁸

In het Zwartboek staat: “Na het afvoeren van de arrestanten richting Bijlmerbajes worden alle afzettingen om 1 uur ’s nachts opgeheven en gaan de toegestroomde sympathisanten en nieuwsgierigen naar het pand Vrankrijk om poolshoogte te nemen. Hiermee is de tweede criminele vereniging geboren en wederom wordt de buurt afgezet. Alle geparkeerde auto’s in dit deel van de Spuistraat en in aangrenzende zijstraten worden weggesleept. Langzamerhand wordt duidelijk dat de politie een inval in Vrankrijk aan het voorbereiden is. Iedereen die naar buiten komt wordt alvast geboeid afgevoerd, weer op grond van artikel 140. Urenlang is er een soort staat van beleg van kracht. Aangesproken ME’ers weten niet beter dan dat er een inval zal volgen, ze zijn tot in de details voorbereid. Om drie uur ’s nachts worden de afzettingen opgeheven, maar de politie blijft dreigen met een inval. Op het allerlaatste moment wordt hiervan afgezien. De risico’s voor de collega’s en het gevaar voor de openbare orde waren uiteindelijk toch te groot, zo valt achteraf te lezen in het ambtsbericht van hoofdofficier van Justitie Vrakking.”³⁹

21.2.6 DE AANHOUDINGEN BIJ DE JUBELDEMONSTRATIE

Op maandagavond 16 juni wordt een zogenaamde “Jubeldemonstratie” georganiseerd. De demonstratie heeft tot doel de staatshoofden en regeringsleiders toe te juichen in verband met al het ‘goede werk’ dat zij voor Europa hadden verricht en hun “doortastendheid bij het vernietigen van mensenrechten en milieu”.⁴⁰ Bovendien wordt een taart aangeboden aan de Franse president Chirac. De demonstranten willen langs alle verblijfplaatsen van de aanwezige regeringsleiders trekken. Tijdens de demonstratie begeven de demonstranten zich onder meer in één van de zones waarin op grond van de noodverordening een demonstratieverbod van kracht is. Rond middernacht wordt een deel van deze demonstratie (circa 120 mensen) door de ME ingesloten langs de Amstel. Op grond van het feit dat ze in een verboden zone zijn gekomen houdt de politie

³⁸ Bron, Jong en Bos 2006, p. 132.

³⁹ *EU rot op*, p. 12.

⁴⁰ Zie *Dat openbaar vervoer rijdt ook nooit op tijd*.

143 personen aan. Tussen de aangehouden personen bevinden zich ook mensen die niet aan de demonstratie deelnemen.⁴¹

Een actievoerder beschrijft de gang van zaken achteraf als volgt: “Op het plein worden onmiddellijk twee linies ME opgesteld. Een tiental mensen kan nog net ontsnappen, maar op anderen wordt stevig ingehakt. Zij worden niet meer doorgelaten. Om ons niet zomaar te laten insluiten besluiten we maar weer eens verder te gaan. Er worden veel leuzen geroepen: ‘Euro nu! Euro nu!’ en ‘Meer censuur! Meer censuur!’ Er volgt een kleine omzwerving, waarbij verschillende vluchtwegen door ME-busjes hermetisch worden afgesloten. We juichen alle linies even hard toe en roepen ‘Meer ME, Meer ME!’ We worden ondertussen aardig opgejaagd. (...) Vanaf dat moment wordt elke dreigende actie van de smeris vanuit de ‘jubelaars’ met instemming begroet. Eerst met de leus ‘Meer politie, meer politie!’ later overgaande in gejuich en applaus, ‘Bravo, bravo!’ Op de Amstelkade blijken we volledig omsingeld. Van verschillende kanten komen ME-pelotons dichterbij. (...) De bedoeling is duidelijk, we worden langzaam maar zeker bijeen gedreven. Vanaf dat moment komt het eigenlijke idee achter de demo pas goed tot z’n recht. De ME nadert tot een paar meter. De eerste vreugdekreten komen op en worden al gauw door iedereen overgenomen: ‘Meer censuur! Meer censuur!’ en ‘Meer asfalt, Meer asfalt!’⁴²

De aangehouden groep belandt na een urenlang verblijf op straat en in stadsbussen uiteindelijk omstreeks vijf uur ’s ochtends in de Bijlmerbajes. Al deze arrestanten worden de volgende dag weer vrijgelaten. Kort na de Eurotop erkennen de autoriteiten dat deze groep ten onrechte is aangehouden.

21.2.7 DE NAFASE: EVALUATIE VAN HET POLITIEOPTREDEN

Niet alleen tijdens de Eurotop zelf, maar vooral ook in de periode daarna is er zeer veel aandacht voor de gebeurtenissen tijdens de Eurotop en in het bijzonder de reactie van de autoriteiten op de gebeurtenissen op straat. Tijdens de top waren de arrestanten van de Jubeldemonstratie al vrijgelaten maar kort daarop worden ook de meeste arrestanten uit de omgeving van Frankrijk vrijgelaten. Het blijkt dat er geen grond is hen langer vast te houden. De gang van zaken leidt tot veel politieke en maatschappelijke ophef. De verantwoordelijken dienen zich te verantwoorden. Dat leidt uiteindelijk tot een aantal gerechtelijke beslissingen en diverse rapportages. Hieronder volgt een kort overzicht.

Al op 18 juni wordt uitspraak gedaan in een kort geding dat was aangespannen door drie gearresteerde actievoerders. De president van de Amsterdamse rechtbank, mr. R. Gisolf, beveelt de invrijheidstelling van de arrestanten die een kort geding hebben aangespannen. Hij noemt de arrestaties onrechtmatig en

⁴¹ De Nationale Ombudsman 1998, p. 37.

⁴² Zie *Dat openbaar vervoer rijdt ook nooit op tijd*.

bekritiseert het openbaar ministerie in de hoofdstad wegens de arrestatie van de ruim 300 actievoerders. Volgens Gisolf zijn er onvoldoende aanwijzingen om een verdenking tegen hen te rechtvaardigen, “terwijl ook niet het vooruitzicht bestaat dat op korte termijn meer bewijs zal worden verzameld.” Gisolf laat in het midden of een deel van de betogers die zich zondagavond in ‘krakerscafé’ Vrankrijk in de Amsterdamse Spuistraat verzamelden, door hun organisatiegraad en bedoelingen een ‘criminele organisatie’ vormen, zoals Justitie stelt: “dat oordeel is aan de strafrechter.” Hij benadrukt dat zelfs als een criminele organisatie zou bestaan, de politie iemand pas mag arresteren als er voldoende grond is om hem te verdenken van daadwerkelijke deelneming aan de organisatie.⁴³

De Commissie voor de Politieklachten Amsterdam-Amstelland onderzoekt in de maanden na de Eurotop het politieoptreden met betrekking tot de Eurotop, inclusief de grondslag voor de arrestaties en de behandeling van arrestanten. Deze commissie staat onder leiding van de hoogleraar Tom Schalken en staat daarom ook wel bekend als de commissie Schalken. De commissie concludeert onder meer dat voor de aanhoudingen bij Vrankrijk geen enkele wettelijke basis bestaat. Ook over de arrestaties van deelnemers aan de Jubeldemonstratie in de vroege ochtend van 17 juni bij Hotel l’Europe oordeelt de commissie negatief. Uit interviews met betrokken ME’ers blijkt volgens de commissie dat de commandant van de ME had verzuimd de demonstranten te waarschuwen. Daardoor kregen mensen die niets met de demonstratie te maken hadden niet de gelegenheid te vertrekken. De commissie concludeert verder dat het terugsturen van de groep van ongeveer 200 Italianen die op 14 juni op het Amsterdamse Centraal Station waren aangekomen, niet terecht was. Volgens de commissie heeft het Amsterdamse Driehoeksoverleg tevoren onvoldoende rekening gehouden met grootschalige ordeverstoringen. Volgens Schalken kunnen oproerkraaiers ook aangehouden worden op basis van artikel 540 Wetboek van Strafvordering (Sv) inzake ordeverstoring. Omdat echter is verzuimd hiervoor voldoende rechters-commissarissen beschikbaar te houden, is volgens de commissie door middel van het gebruik van artikel 140 Sr een noodgreep toegepast. Dit had ook het voordeel dat ongewenste actievoerders dan voor de duur van de hele Eurotop van de straat konden worden gehaald.⁴⁴

De Amsterdamse Driehoek verricht ook een eigen evaluatie van de gebeurtenissen tijdens de Eurotop en reageert op de conclusies van de commissie Schalken. Op onderdelen neemt de Driehoek afstand van de bevindingen van de commissie Schalken. De Driehoek stelt dat “de Commissie voor de Politieklachten geheel voorbij [is] gegaan aan de specifieke aspecten die zijn verbonden aan grootschalige openbare ordehandhaving. Daarbij komen immers voor elke

43 Zie *Kritiek rechtbank op arrestaties*.

44 Commissie voor de politieklachten Amsterdam-Amstelland 1997.

beleidsdriehoek onder meer zaken aan de orde als verwachtingen van komende gebeurtenissen, risicoanalyses, doelstellingen van de organisatie, veiligheidsrisico's voor individuele personen en voor de Amsterdamse bevolking en bedrijven en de gegeven wettelijke bestuursrechtelijke bevoegdheden. De Commissie voor de Politieklachten is daar ook niet op ingesteld, gezien haar samenstelling en taakomschrijving. De Eurotop 1997 is in het algemeen conform de eerder vermelde hoofddoelstelling veilig en ongestoord verlopen. De meeste demonstraties en manifestaties zijn zonder noemenswaardige problemen gehouden. Ondanks de vele verkeersmaatregelen is de overlast tot een minimum beperkt gebleven. Het behalen van dit resultaat is vooral te danken aan de grote inzet van alle betrokkenen, in het bijzonder de regiopolitie Amsterdam-Amstelland en hun collega's uit het gehele land. Daarnaast is de inspanning van het Amsterdamse parket, de vele gemeentelijke diensten en bedrijven en een aantal rijksdiensten aanzienlijk geweest. Dit alles onder vaak niet zo eenvoudige omstandigheden. De hoofddoelstelling is voornamelijk bereikt door gebruik te maken van middelen en maatregelen die bestuur, justitie en politie normaliter inzetten. Slechts voor enkele essentiële maatregelen en op enkele momenten hebben we terecht gemeend dat het reguliere bestuurlijk/juridisch instrumentarium onvoldoende was om de dreigende ordeverstoringen te kunnen voorkomen. We zijn ons ervan bewust dat niet alle beslissingen, maatregelen en de uitvoering daarvan de schoonheidsprijs verdienen.”⁴⁵

Vervolgens onderzoekt de Nationale Ombudsman op basis van het Zwartboek en een aantal individuele klachten van actievoerders de gang van zaken tijdens de Eurotop. De Nationale Ombudsman gaat niet in op de kwesties die al door de commissie Schalken zijn afgedaan. De Nationale Ombudsman concludeert dat “een aantal van de maatregelen die in juni 1997 zijn genomen om de Eurotop in Amsterdam ongestoord te laten verlopen, de toets der kritiek niet kan doorstaan. (...) Politie en justitie in Amsterdam hebben bij hun optreden tegen (dreigende) ordeverstoringen in een aantal gevallen duidelijk de grens van hun bevoegdheden overschreden. Dat laatste geldt ook voor de IND. Bij de keuze voor de in te zetten middelen is aldus effectiviteit gesteld boven rechtmatigheid. In zoverre heeft het doel de middelen geheiligd. Betrokken functionarissen bleken echter ook niet altijd goed op de hoogte van het voor hun optreden geldende juridische kader. De Nationale Ombudsman benadrukt het belang dat overheidsoptreden in een rechtsstaat te allen tijde naast effectief ook rechtmatig behoort te zijn. Uit de ervaringen rond de Eurotop kan lering worden getrokken voor toekomstig optreden bij grootschalige evenementen, zoals het Europese kampioenschap voetbal in het jaar 2000. De Nationale Ombudsman doet de Minister van

45 TK 1996-1997, 25419, nr. 6.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister en Staatssecretaris van Justitie daarom de aanbeveling zijn rapport te betrekken bij de voorbereiding van algemeen beleid voor overheidsoptreden bij grootschalige evenementen. Voor zover ten aanzien van de Eurotop de opvatting zou bestaan dat improvisatie – desnoods tegen de wet in – onvermijdelijk was, omdat men te maken had met onvoorzienbare situaties, gaat zo'n argument voor de toekomst niet meer op.”⁴⁶

De Minister van Justitie neemt in debat met de Tweede Kamer de conclusies en aanbevelingen van de Driehoek, de commissie Schalken en de Nationale Ombudsman ter harte en stelt voorts de commissie Balkema aan, die onderzoek moet doen naar de opvang van de arrestanten in de penitentiaire inrichtingen. Die laatste commissie is uiteindelijk van mening dat het gevangeniswezen, gelet op de noodsituatie, met veel inzet en improvisatievermogen de opvang van arrestanten over het algemeen op goede wijze heeft behartigd en dat de bejegening van de arrestanten strak, doch voor zover de commissie kan nagaan, correct is geweest. De belangrijkste aanbevelingen van de commissie waren dat het van belang is dat het gevangeniswezen in een vroegtijdig stadium betrokken wordt bij overleg. De wettelijke kaders voor de onderbrenging van groepen in verzekering gestelden in penitentiaire inrichtingen dienen verduidelijkt te worden.⁴⁷

Verder verricht de Minister van Justitie onderzoek naar de vraag in hoeverre er afdoende mogelijkheden bestaan om tegen groepen op te treden die de openbare orde (dreigen te) verstoren. Daarbij kijkt de minister onder meer naar de artikelen 140 en 141 Sr en de artikelen 540 en verder Sv, alsmede de mogelijkheden om deze artikelen te wijzigen opdat ze beter van toepassing zijn op situaties als tijdens de Eurotop. De minister concludeert: “Ik zal een wetsvoorstel tot wijziging van artikel 141 Sr in voorbereiding nemen, alsmede bezien op welke wijze een herziening van de regeling van artikel 540 Sv ev. zinvol zou kunnen zijn. In hoeverre een meer preventieve, bestuurlijke vrijheidsbeneming denkbaar is, zal nader worden bezien na het gereedkomen van daarvoor relevant onderzoek. Daarbij gaat het om een vergaande optie. Het belang om bij grootschalige openbare ordeverstoringen ook tegen groepen personen doeltreffend te kunnen optreden, vraagt er echter om ook vergaande mogelijkheden te onderzoeken.”

Verschillende tijdens de Eurotop aangehouden personen hebben schadevergoeding gevraagd en gekregen vanwege de onterechte aanhoudingen. De inzittenden van de laatste wagon van de Italiaanse trein hebben elk 250 gulden schadevergoeding gekregen en enkele andere aangehouden personen hebben schadevergoeding variërend van enkele honderden tot enkele duizenden gulden gevraagd en in een aantal gevallen ook gekregen via de rechter.

46 Persbericht Nationale Ombudsman d.d. 18 november 1998.

47 TK 1996–1997, 25419, nr. 11.

21.3 Analyse

Terugkijkend op de gebeurtenissen tijdens en rond de Eurotop zijn er enkele thema's die op deze plaats nadere beschouwing verdienen omdat ze zo direct samenhangen met het bestuurlijke en politieke/justitiële optreden tijdens de Eurotop. In de eerste plaats is dat het middel van bestuurlijke ophouding en ten tweede de inzet van het vredesdetachement als de-escalerende methode van de politie. Los van deze twee thema's zijn er meer aspecten geweest die tijdens deze meerdaagse crisis hebben gespeeld en van betekenis geweest. Bijvoorbeeld het door de politie werken volgens het knoppenmodel⁴⁸ werd bij de Eurotop nadrukkelijk toegepast en vervolgens verijnd. Over deze thema's wordt hier niet verder gesproken.⁴⁹

21.3.1 BESTUURLIJKE OPHOUDING⁵⁰

Het middel van bestuurlijke ophouding vloeit rechtstreeks voort uit de gebeurtenissen bij de Eurotop, waar het gemis van een dergelijke bevoegdheid nadrukkelijk werd ervaren. Daarnaast wordt bij evaluatie een aantal andere openbare ordeverstoringen geconcludeerd dat een dergelijke bevoegdheid van toegevoegde waarde zou zijn geweest. Aangezien Nederland samen met België het Europees Kampioenschap voetbal in 2000 organiseert en gevreesd wordt voor groepen ordeverstoringen, ontstaat urgentie tot het invoeren van een dergelijke bevoegdheid, resulterend in het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel staat: "De handhaving van de openbare orde heeft de laatste jaren regelmatig de aandacht gevraagd. Daarbij is aan het licht gekomen dat het wettelijk instrumentarium met betrekking tot grootschalige ordeverstoringen lacunes vertoont."⁵¹

Bestuurlijke ophouding is de bevoegdheid van de burgemeester om een groep personen maximaal 12 uur door de politie op een door hem aangewezen plaats tijdelijk te doen ophouden, dat wil zeggen de vrijheid tijdelijk te ontnemen.⁵² Dat kan in twee soorten gevallen. De gemeenteraad kan de burgemeester deze

⁴⁸ Dit model geeft inzicht in de taken en verantwoordelijkheden van alle sleutelfiguren die betrokken (kunnen) zijn bij het grootschalig optreden. Onafhankelijk van het type incident zijn de primaire (operationele) en secundaire (ondersteunende) processen die de politieorganisatie maximaal inzet ten tijde van een grootschalig of bijzonder optreden in kaart gebracht. Het Knoppenmodel onderscheidt daarmee alle processen die nodig kunnen zijn tijdens een grootschalig optreden. Afhankelijk van het soort calamiteit en van de vraag of er sprake is van handhaven van de openbare orde en handhaven van de rechtsorde (of beide), wordt de voorbereiding op het grootschalig optreden aan de hand van het Knoppenmodel ingericht.

⁴⁹ Zie voor een overzicht van dergelijke lessen onder meer R.P. Bron, W. Jong en J.G.H. Bos 2006.

⁵⁰ Passage met toestemming overgenomen uit E.R. Muller, L.J.J. Rogier, H.R.B.M. Kummeling, R. Dammen, R.P. Bron, A.J. Th. Woltjer en V.C. Kalkhoven (2007), *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

⁵¹ TK 1998-1999, 26735, nr. 3.

⁵² Zie daarover onder meer Brouwer en Schilder 1999, 2003 en 2004 en Rogier 2006.

bevoegdheid verlenen als er door die groep bepaalde gemeentelijke regels die strekken tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar in noodsituaties als bedoeld in artikel 175 Gemeentewet groepsgewijs worden overtreden (artikel 154a Gemeentewet). Daarnaast kan de burgemeester ook zonder machtiging van de raad bestuurlijke ophouding gelasten als door die groep geen gevolg wordt gegeven aan noodbevelen van de burgemeester in de zin van artikel 175 Gemeentewet of als door die groep een noodverordening van de burgemeester als bedoeld in artikel 176 Gemeentewet groepsgewijs niet wordt nageleefd (artikel 176a Gemeentewet).

Bestuurlijke ophouding is alleen toegestaan als het nodig is om de voortzetting of de herhaling van de overtredingen te voorkomen en er geen andere mogelijkheden zijn om dat te bereiken. De overtreding moet groepsgewijs geschieden maar de opgehouden personen moeten zelf voorschriften overtreden. Ophouding is pas toegestaan als de kans om alsnog de overtreden voorschriften na te komen niet is benut. Dat wil echter niet zeggen dat pas kan worden opgetreden als er al sprake is van een daadwerkelijke ordeverstoring. De regeling laat ruimte om ook over te gaan tot bestuurlijke ophouding bij ernstige vrees voor het ontstaan van grootschalige ordeverstoring. Het moment waarop bestuurlijke ophouding kan worden toegepast is afhankelijk van de inhoud van de lokale voorschriften, noodbevelen en noodverordeningen. Afhankelijk van de inhoud daarvan kan bij niet naleving worden opgetreden wegens de ernstige vrees voor ernstige ordeverstoringen, nog voordat de niet gewenste gedraging daadwerkelijk leidt tot een dergelijke wanordelijkheid.⁵³

In praktische zin zitten er nogal wat haken en ogen aan de regeling. Zo wordt er niet tot ophouding overgegaan voordat de leden van de groep de kans hebben gekregen de voorschriften alsnog na te leven. Er dient voorts een plaats voor ophouding door de burgemeester te worden aangewezen. De burgemeester moet zorgen voor onderdak, sanitaire voorzieningen en eventueel overnachtingsmogelijkheden. Hij moet zorgen voor communicatiemiddelen. De beslissing tot ophouding dient op schrift te worden gezet. En er dient gelegenheid te zijn om nog tijdens de ophouding de rechter te benaderen voor een voorlopige voorziening. De rechterlijke macht dient dus stand-by te zijn. Maar soms zijn de rechters daartoe niet bereid, zo blijkt uit onderzoek.⁵⁴

Hoewel van de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding in de praktijk niet of nauwelijks gebruik wordt gemaakt vanwege de vele praktische bezwaren die deze met zich meebrengt en de praktijk zich goed kan redden met het strafrecht, de identificatieplicht en zo nodig noodverordeningen, pleit vrijwel niemand voor afschaffing van de regeling. Er zou zich ooit wel eens een situatie kunnen voordoen waarbij de bevoegdheid nodig is, zo is de gedachte.

⁵³ EK 1999-2000, 26 735, nr. 200a, p. 15.

⁵⁴ Muller e.a. 2007.

21.3.2 DE-ESCALATIE: DE VREDESEENHEID⁵⁵

In de aanloop naar deze Eurotop blijkt dat er vanuit allerlei groeperingen de behoefte bestaat om te gaan demonstreren. In een tijdsbestek van tien dagen moeten zo'n zeventig demonstraties ordentelijk verlopen. Deze demonstraties moeten vanzelfsprekend in goede banen worden geleid. De politieorganisatie wordt daarbij geconfronteerd met een gat tussen repressief ME-optreden en niets doen. Men kan immers al deze demonstranten niet 'zomaar' laten demonstreren. De demonstranten moeten worden gestuurd: locaties moeten worden aangewezen, routes moeten worden geregeld, enzovoort. Als reactie op het gat tussen ME-inzet en niets doen wordt besloten de Vredeseenheid op te richten. Het uitgangspunt van de Vredeseenheid is dat je door binding, contact leggen en onderhouden, kunt sturen. Hiertoe wordt een groep verbaal en sociaal vaardige politiefunctionarissen uit het korps geselecteerd die de demonstraties rond de Eurotop in goede banen leiden. Na de Eurotop is deze groep blijven bestaan. Binnen de fasering van de politie vormt het vredesdetachement de eerste fase, namelijk dialoog en begeleiding. De tweede fase wordt gevormd door een optreden van ME in regulier politie-uniform. De derde fase wordt gevormd door een daadwerkelijk ME-optreden.⁵⁶

Het vredesdetachement heeft tijdens de Eurotop als taak met organisatoren van demonstraties overleg te voeren over te volgen routes, het toelichten van de tolerantiegrenzen en het ordelijk houden van de demonstraties. Door de commandant van het vredesdetachement wordt al in een vroeg stadium (ruim voor de Eurotop) contact gelegd met de organisatoren van een aantal demonstraties en manifestaties. Dit lukt echter niet in alle gevallen, omdat men voordien niet te bereiken is (bv. de Spaanse olijfboeren) of omdat er geen sprake is van een concrete organisatievorm (bv. de fietsdemonstratie). In die gevallen is vlak voor, dan wel tijdens de betreffende demonstratie contact gelegd. Deze werkwijze heeft niet alleen een de-escalerende werking, maar heeft tevens tot gevolg dat het de informatiepositie ten goede komt.

De Vredeseenheid vormt hedentendage de structurele schakel tussen actievoerders/demonstranten en de politieorganisatie. Ten opzichte van de actievoerders en demonstranten is de Vredeseenheid de partner om afspraken mee te maken. De gedachte is immers: als je elkaar kent ga je het elkaar niet snel lastig maken. Het is daarom vooral een kwestie van kennen en gekend worden: binding creëren met actievoerders en organisatoren en de grenzen duidelijk maken. Ook instrueert de Vredeseenheid ordediensten die namens de organisatie tijdens de demonstratie of manifestatie actief zijn. Tegenwoordig gaat de rol van de

⁵⁵ Passage met toestemming overgenomen uit R.P. Bron, W. Jong en J.G.H. Bos (2006), *We leggen het later wel uit. Lessen van ervaren Amsterdamse commandanten bij grootschalig optreden*. Amsterdam: APAA/Regiopolitie Amsterdam Amstelland.

⁵⁶ De Nationale Ombudsman 1998, p. 17.

Vredeseenheid zelfs zo ver dat het een contract met afspraken over het ordentelijk verloop van een demonstratie of manifestatie met betrokkenen afsluit. Dat is niet slechts uit juridisch oogpunt handig, maar heeft vooral symbolische waarde: het feit dat je als betrokken partijen je handtekening zet betekent veel. Maar ook tijdens het feitelijk verloop van demonstraties of manifestaties heeft de Vredeseenheid een belangrijke rol. Dan mengt men zich onder de deelnemers. De Vredeseenheid is daarmee de zichtbare en aanspreekbare vertegenwoordiger van de politieorganisatie. Men kan zo onrust wegnemen, maar men kan ook signaleren of een situatie uit de hand gaat lopen.

Ook buiten demonstraties en manifestaties om heeft de Vredeseenheid inmiddels een rol. Als er iets 'broeit' in de stad Amsterdam gaat men de straat op. Dat kan naar aanleiding van een dodelijke schiet- of steekpartij zijn, de gemoederen op straat kunnen dan makkelijk verhit raken, maar ook naar aanleiding van bijvoorbeeld militair optreden in Irak. De Vredeseenheid beweegt zich dan actief door de buurten, spreekt met mensen en beoogt de-escalerend te werken.

21.4 Conclusie

Het is lastig om omvattende conclusies te trekken uit de gebeurtenissen rond de Eurotop, omdat er zo veel verschillende perspectieven zijn van waaruit de gebeurtenissen bekeken kunnen worden. Als er echter één ding duidelijk is, dan is het dat een beleidsteam dat verantwoordelijk is voor de ordelijke gang van zaken tijdens een internationale topconferentie, onder dreiging van verstoring daarvan pragmatische keuzes maakt die misschien onorthodox zijn, maar op dat moment erger voorkomen. Rechtsgeleerde 't Hart schrijft achteraf: "het had er dan ook alle schijn van, dat de vrijheidsbeneming plaatsvond om het simpele feit dat dit mogelijk was, en dus ook gebeurde omdat het bestuurlijk wenselijk werd geacht, ook al realiseerde men zich best dat het juridisch niet mocht. Bestuurlijke autoriteiten hebben er later herhaaldelijk op gewezen dat er nu eenmaal geen geschikte wettelijke basis voorhanden was, waaraan dan kennelijk de consequentie werd verbonden dat de vrijheidsbeneming dan maar onwettig moest geschieden, en in ieder geval niet de consequentie dat het niet gebeuren moest."⁵⁷ Verantwoordelijk politiecommissaris Van Riessen schrijft in zijn memoires: "Als er besloten was niet aan te houden, en het geheel was ernstig uit de hand gelopen zoals in Kopenhagen en Genua, dan was de kritiek op de lokale autoriteiten ook buitengewoon groot geweest, en terecht. In dergelijke situaties blijkt je het als overheid nooit goed te kunnen doen. Of je bent onrechtmatig aan het optreden, of je bestrijdt de rellen, met een escalatie van geweld tot gevolg".⁵⁸

⁵⁷ 't Hart 2001, p. 54.

⁵⁸ Van Riessen 2007, p. 170.

Het verwijt dat achteraf blijft bestaan is dat de organisatoren zich eerder hadden moeten realiseren dat ongeregelde heden konden plaatsvinden op de manier zoals dit gebeurde en zich daarop hadden moeten prepareren. Zowel de Nationale Ombudsman als de commissie Schalken concluderen dat het beleids-team zich ten onrechte heeft laten verrassen. Door op verschillende niveaus lessen te trekken uit de gebeurtenissen rond de Eurotop – zowel door het ontwikkelen van nieuwe bevoegdheden, als door het verder professionaliseren van de politieke voorbereiding op grootschalige evenementen – is geprobeerd aan dit verwijt tegemoet te komen. Het feit dat bestuurlijke ophouding sinds de invoering ervan feitelijk niet is toegepast – ook niet tijdens het EK 2000 en het koninklijk huwelijk van 2002 – rechtvaardigt anderzijds de conclusie dat de Eurotop 1997 een gebeurtenis van uitzonderlijke omvang in uitzonderlijke omstandigheden is geweest. En die vragen nu eenmaal om uitzonderlijke beslissingen. Tijdens de Eurotop is tot slot een belangrijk aspect van crisisbesluitvorming zichtbaar geworden: in crisissituaties worden formele regels minder scherp nageleefd. Crisisbesluitvorming kenmerkt zich door improvisatie. Uit studies van crisisbesluitvorming is gebleken dat de formele gezagsstructuren het in noodsituaties moeten afleggen tegen informele, op de situatie toegesneden leiderschap. Formele bevoegdheden en beslissingen tellen dan minder zwaar. Soms wordt er buiten en tegen de wet gehandeld.⁵⁹ Hoezeer ook begrijpelijk vanuit crisisoogpunt, binnen de rechtsstaat verdient de ‘koninklijke weg’ de voorkeur, zoals tijdens het EK 2000: bevoegdheden om voorzienbare ordeverstoringen te kunnen weerstaan dienen vooraf te worden verkregen.

59 't Hart en Rosenthal 1990, p. 52.

22 Rellen Amsterdam-West 1998

M. Wensveen

22.1 Inleiding

Op donderdag 23 april 1998 loopt de aanhouding van een aantal Marokkaanse jongeren in Amsterdam-West uit op ongeregelde heden, die gepaard gaan met geweld. Volgend op deze aanhouding en uiteindelijke arrestatie bezetten de Marokkaanse bewoners van de wijk Overtoomse Veld een rotonde. Bij de ongeregelde heden raken elf politiemensen en een aantal bewoners gewond. Aan een incident gaat vaak een periode van spanning vooraf, zo ook in dit geval. In de aanloop van dit incident is de spanning tussen de politie en de Marokkaanse bevolking in Amsterdam-West gaandeweg toegenomen en doen zich meerdere malen confrontaties voor tussen de beide partijen.

In dit hoofdstuk worden de gebeurtenissen van 23 april in het stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld beschreven en geanalyseerd. In paragraaf II wordt een chronologisch feitenrelaas van de gebeurtenissen uiteengezet. In paragraaf III volgt een analyse van de gebeurtenissen over de aanleiding, de aanpak en geleerde lessen. Paragraaf IV sluit af met een conclusie.

22.2 Feitenrelaas

De beschrijving van de gebeurtenissen start bij de onmiddellijke aanleiding van de ongeregelde heden en de latere bezetting en ontruiming van de rotonde op de Postjesweg. Dit feitenrelaas is gebaseerd op gegevens afkomstig uit een eerdere uitgave van het COT: Incident en ongeregelde heden: Amsterdam-West, 23 april 1998: Marokkaanse jongeren, politie en bestuur.¹ Het feitenrelaas zoals beschreven in deze uitgave is gebaseerd op bestudering van allerlei relevante nota's, notities en rapporten van politie, gemeente en het stadsdeel Slotervaart op het gebied van onder andere jeugdzaken en veiligheid en op interviews met mensen die direct betrokken waren bij de gebeurtenissen van 23 april.

Het incident op de speelplaats (19:10-19:25 uur)

Op het veiligheidssteunpunt aan de Derkinderenstraat bevinden zich drie surveillanceanten van het wijkteam Meer en Vaart, vlak voor de aanvang van hun

¹ Incident en ongeregelde heden – Amsterdam-West, 23 april 1998: Marokkaanse jongeren, politie en bestuur.

voetsurveillance. De buurtregisseur surveilleert op dat moment al op zijn motor in de wijk. Via de portofoon verzoekt hij de drie surveillanten om naar het plein te gaan ter hoogte van de Piet Mondriaanstraat (in de volksmond bekend als het Piet Mondriaanplein).

19:10 uur

Omstreeks dit tijdstip lopen de surveillanten ter hoogte van de Hart Nibbrigstraat en zien op een speelplaatsje naast deze straat een prullenbak in brand staan. Op dit speelplaatsje bevindt zich een picknicktafel waar een groep van ongeveer vijf jongeren in de leeftijd van 10 tot 18 jaar omheen staat. In de buurt van de picknicktafel staat een prullenbak in brand. Een surveillant stelt zijn twee vrouwelijke collega's voor te gaan kijken. De drie surveillanten lopen naar de groep jongeren toe. Een van de surveillanten vraagt wie de prullenbak in brand heeft gestoken en of ze hebben gezien wie het gedaan heeft. Aanvankelijk krijgen ze geen antwoord. Een van de surveillanten herhaalt daarom de vraag, maar weer volgt er geen direct antwoord. Een Marokkaanse jongen die op het bankje zit aan de picknicktafel, zegt dat hij met rust wil worden gelaten. De surveillanten weten aanvankelijk niet wat ze met de situatie aan moeten. Een van hen overweegt de jongens weg te sturen.

19:15 uur

De buurtregisseur komt toevallig op de motor aanrijden. De surveillanten gebaren naar de buurtregisseur om te overleggen wat er moet gebeuren. De buurtregisseur rijdt met de motor het speelpleintje op. De surveillanten lopen naar hem toe en leggen hem uit wat er aan de hand is. Ze vertellen hem dat de jongens geen antwoord geven en voegen eraan toe dat ze denken dat een van de aanwezige jongens de brand heeft gesticht. Inmiddels komen er meer jongeren naar de speelplaats – naar schatting betreft het een twintigtal jongeren. De buurtregisseur besluit de jongeren van de speelplaats weg te sturen. Hij herhaalt eerst de vraag of de jongens weten wie de prullenbak in brand heeft gestoken. Na opnieuw geen antwoord te hebben gekregen, zegt de buurtregisseur dat de jongens weg moeten gaan. Aanvankelijk reageren de jongens niet en vragen de buurtregisseur waar ze dan naartoe moeten. Enigszins weigerachtig maken de jongens aanstalten te vertrekken. De buurtregisseur zegt nogmaals dat de jongens moeten 'wegwezen'. De Marokkaanse jongen zegt bij het weglopen dat hij dan wel op de stoep bij de bejaardenwoningen gaat zitten, ter hoogte van de Johannes Hilverdinkstraat, een kleine twintig meter verderop. De buurtregisseur waarschuwt de Marokkaanse jongen dat als hij daar gaat zitten, hij hem een bekeuring zal geven.

19:20-19:30 uur

De Marokkaanse jongen verlaat de speelplaats in de richting van de Johannes Hilverdinkstraat. De buurtregisseur stapt op zijn motor en rijdt om de speelplaats heen. Daarbij verliest hij de Marokkaanse jongen even uit het oog. Na een rondje

om de speelplaats komt de buurtregisseur in de Hart Nibbrigstraat waar hij de Marokkaanse jongen ziet zitten bij een trap in de zijgevel van een rij bejaardenwoningen. Behalve de trap bestaat de rest van de zijgevel uit een blinde muur. De trap is de toegang tot de woningen op de bovenverdieping. De drie surveillanten komen aan bij de trap waar de Marokkaanse jongen zit terwijl de buurtregisseur op zijn motor arriveert. De buurtregisseur waarschuwt de jongen dat hij niet bij de trap mag zitten. Daarna zegt hij tegen de Marokkaanse jongen dat hij hem een bekeuring geeft en maakt aanstalten een bon uit te schrijven. Op dat moment staat de Marokkaanse jongen op om weg te lopen. De buurtregisseur zegt tegen de jongen dat hij staande wordt gehouden. De jongen geeft daaraan geen gehoor, waarop de buurtregisseur de jongen vastpakt aan zijn linkerarm. De Marokkaanse jongen probeert zich los te rukken. De buurtregisseur zegt de Marokkaanse jongen dat hij is aangehouden. Dicht in de buurt van de trap ontstaat een worsteling.

De buurtregisseur en een surveillant proberen de Marokkaanse jongen de boeien om te doen. Dat lukt in eerste instantie niet door fel verzet van de jongen. De buurtregisseur en de surveillant staan aan weerszijden van de jongen en pakken hem bij de armen vast. De jongen bijt hen. Volgens de surveillant geeft de jongen hem een kopstoot. Daarop werken de agenten de Marokkaanse jongen naar de grond. Op nog geen meter van de arrestatiepoging vormt zich inmiddels in een halve cirkel een kring van ongeveer veertig personen. De twee vrouwelijke surveillanten houden de omstanders zo goed en kwaad als het gaat af. Op het moment dat de buurtregisseur bukt om de Marokkaanse jongen onder controle te houden, krijgt hij van een omstander een trap in zijn rug. Dit blijkt achteraf de broer van de Marokkaanse jongen te zijn. De buurtregisseur draait zich om en roept naar een vrouwelijke surveillant dat de dader moet worden aangehouden. De surveillante rent de broer van de Marokkaanse jongen achterna, houdt hem aan en loopt terug naar de overige surveillanten. De buurtregisseur zegt de surveillanten dat ze met te weinig politiemensen zijn. Een van de surveillanten vraagt door de portofoon om 'assistentie collega'.

19:25-19:40 uur

Drie agenten die zich een paar straten verderop bevinden, pikken als eersten het verzoek om assistentie op en spoeden zich met de auto naar de Hart Nibbrigstraat. Bij aankomst springt een agent uit de auto om de buurtregisseur en de surveillant te assisteren bij de aanhouding van de Marokkaanse jongen. De twee vrouwelijke surveillanten helpen de menigte op afstand te houden. De buurtregisseur vraagt de pas aangekomen agent te helpen bij het omdoen van de boeien bij de Marokkaanse jongen. De drie agenten en de aangehouden jongen lopen naar de politieauto. De Marokkaanse jongen draait zich om en laat zich vallen. Twee agenten gaan met de knieën op de arrestant zitten om hem in bedwang te houden. Inmiddels is de vader van de Marokkaanse jongen via een buurvrouw

gewaarschuwd dat zijn zoon door de politie wordt aangehouden. Hij loopt naar de plek waar de buurtregisseur samen met de surveillant probeert de Marokkaanse jongen onder controle te houden. De vader vraagt aan de buurtregisseur wat er aan de hand is. Hij zegt dat zijn zoon moet worden losgelaten. De buurtregisseur sommeert de vader zich er niet mee te bemoeien. De vader blijft aanhouden. In het geduw en getrek geeft de buurtregisseur de vader een knietje.

Onverwacht vliegt een politiehelikopter over die voor extra onrust zorgt. De helikopter verschijnt als reactie op het verzoek 'assistentie collega'. De groep omstanders wordt groter. De aanwezige surveillanten trekken de korte wapenstok om de menigte af te houden. Er wordt geschopt en geslagen en er zijn heftige woordenwisselingen. De buurtregisseur dreigt zijn pistool te trekken. De opmerking maakt weinig indruk. De broer van de Marokkaanse jongen is inmiddels in de politieauto gezet. Er arriveren meer politieauto's om assistentie te verlenen. Bij het op afstand houden van de groeiende menigte, slaat een jongen de wapenstok van een van de vrouwelijke surveillanten uit de hand. Deze jongen wordt door een andere surveillant op de hand getikt en overmeesterd door aanwezige politieagenten. De drie aangehouden jongens worden in de auto meegenomen naar het wijkbureau Meer en Vaart. Daar komen ze even over 19:30 uur aan. Om 19:34 uur meldt de aanwezige politie aan de meldkamer Meer en Vaart dat alles onder controle is en verlaten de politieauto's de plek.

19:40-20:30 uur

De groep buurtbewoners die op de aanhouding is afgekomen, blijft aanvankelijk bij de Hart Nibbrigstraat staan. Nadat de politie is vertrokken, besluiten enkele oudere buurtbewoners naar het veiligheidssteunpunt aan de Derkinderenstraat te gaan. Er sluiten zich meer mensen bij de groep aan. Bij de meldkamer komt om 19:51 uur een melding binnen van een omwonende dat een grote groep jongeren door de wijk trekt. Het gaat niet alleen om jongeren, maar ook om oudere buurtbewoners. Als de groep buurtbewoners bij het veiligheidssteunpunt aankomt, is er geen politie aanwezig. Een aantal oudere bewoners en leden van belangenorganisaties, zoals de ISCC, overleggen wat ze moeten doen. Ze besluiten contact te zoeken met de wijkpolitie. Enkele pogingen om telefonisch de wijkpolitie te bereiken mislukken. In de groep gaan geluiden op om op een andere manier de aandacht te trekken van de politie. Sommige mensen roepen op de rotonde te bezetten. Om 20:16 uur komt bij Meer en Vaart de melding binnen dat een groep van ongeveer 200 jongeren de rotonde bij de Postjesweg heeft bezet en een bus van het GVB tegenhouden. Het verkeer wordt daarbij geblokkeerd. Bij de politie komen telefonische meldingen binnen dat auto's zijn vernield. Een autobestuurder meldt telefonisch dat hij een klap in zijn gezicht heeft gehad en dat zijn auto aan beide zijden ernstig beschadigd is.

De wijkteamchef van Meer en Vaart wordt rond 20:00 uur telefonisch geïnformeerd over het incident bij de aanhouding eerder op de avond. Op weg

naar het wijkbureau belt hij de districtschef. Hij weet dan nog niet dat de rotonde bij de Postjesweg is bezet. De chef van dienst op Meer en Vaart heeft intussen het bevel gegeven een ordebus te sturen naar de bezette kruising. Twee ordebussen van andere wijkteams worden in staat van paraatheid gebracht. Om 20:23 uur krijgen alle districten de opdracht een ordebus te sturen. In eerste instantie worden deze bussen gedirigeerd naar het Surinameplein om vandaar de inzet van de bussen te coördineren.

20:30-20:50 uur

Om 20:31 uur komt de ordebus van district 6 aan bij de rotonde. De wijkteamchef, die in de ordebus is ingestapt, arriveert. Bij aankomst ziet hij drie verschillende groepen op en rondom de rotonde staan. In een groep van ongeveer 30 tot 50 jongeren staan de vader van de aangehouden broers en een bestuurslid van de ISCC, een organisatie gelieerd aan de plaatselijke moskee. Daarnaast staat een grote groep oudere buurtbewoners. De derde groep bestaat uit toeschouwers. De wijkteamchef posteert de aanwezige politieagenten bij de gestrande GVB-bus. Zelf loopt hij richting de groep die op de rotonde voor de GVB-bus staat.

De wijkteamchef praat met de vader van de Marokkaanse jongen en het ISCC-lid. Zij vertellen de wijkteamchef dat de politie zijn zonen ten onrechte heeft aangehouden. De vader maakt zich zorgen over het letsel van de Marokkaanse jongen en eist onmiddellijke vrijlating van zijn beide zonen. Daarna wil hij met de politie verder praten. De wijkteamchef antwoordt dat bij letsel zijn zonen altijd door een dokter worden onderzocht. Het gesprek wordt door de wijkteamchef afgebroken. Hij is van mening dat verder praten niet zal leiden tot ontruiming van de rotonde. Het inwilligen van het verzoek om vrijlating is buiten de orde. Hij betwijfelt of de jongeren op de rotonde nog naar de vader van de Marokkaanse jongen luisteren.

20:30-20:53 uur

Na het eerste gesprek met de vader van de Marokkaanse jongen en het ISCC-lid komt de wijkteamchef tot de slotsom dat de rotonde ontruimd moet worden. Het staat voor hem vast dat de GVB-bus moet worden verwijderd. Het ontzetten en weggrijpen van de bus wordt belemmerd door de grote groep mensen die voor de bus staat. De groep is naar het oordeel van de wijkteamchef erg opgewonden. Tot tweemaal toe ontzet de politie een fotograaf die zich de woede van enkele personen op de hals haalt door foto's te nemen. Op sommige momenten dreigt een handgemeen tussen aanwezige burgers en politiemensen. Met enige regelmaat worden stenen en andere voorwerpen naar de politie gegooid. Er is sprake van een patstelling. De wijkteamchef besluit voorsnood te wachten op versterking. Even later komen hondengeleiders aan bij de rotonde. Dit ontlokt een felle reactie aan de groep mensen op de rotonde. De wijkteamchef stuurt daarom het team

naar het veiligheidssteunpunt in de Derkinderenstraat, een kleine vijftig meter van de rotonde.

Om 20:45 uur komt de chef van district 2/3 bij de rotonde. Hij is door de centrale meldkamer opgeroepen. Er volgt overleg tussen de piketfunctionaris van de korpsleiding en de chef van district 6, en tussen laatstgenoemde, de wijkteamchef en de chef van district 2/3. Ze besluiten dat de chef van district 6 op het wijkbureau blijft en de chef van district 2/3 op de rotonde.

Om 20:53 uur overleggen de vier leidinggevendenden telefonisch over de ontstane situatie. De chef van district 6 besluit in overleg met de wijkteamchef en de piketfunctionaris van de korpsleiding, de rotonde te ontruimen. De piketfunctionaris roept een peloton ME op om eventueel assistentie te verlenen. Dit peloton zal deze avond overigens niet ingezet worden. Rond 21.00 uur arriveren nog meer ordebussen. Overige ordebussen, waaronder twee bussen van de Arena waar een voetbalwedstrijd plaatsheeft, zijn onderweg. In totaal zijn die avond negen ordebussen ingezet, een groep ruiters en zes hondengeleiders.

21:00-22:30 uur

De wijkteamchef geeft om 21:00 uur een korte briefing aan de commandanten van de aanwezige ordebussen. Hij geeft de opdracht de rotonde zo ver vrij te maken dat de GVB-bus naar voren weg kan rijden en de politie zich vervolgens kan terugtrekken. Acht minuten later roept de wijkteamchef per megafoon de mensen op de rotonde te verlaten. Hij geeft ook aan dat de politie nog met de vader van de aangehouden jongens verder wil praten, maar daar komt geen reactie op. De wijkteamchef geeft tot twee keer toe een formele waarschuwing dat de politie indien nodig geweld zal gebruiken om de rotonde vrij te maken. De menigte maakt ook dan geen aanstalten om weg te gaan.

De wijkteamchef geeft vervolgens het bevel de rotonde te ontruimen. De aanwezige politiefunctionarissen, gekleed in gewoon uniform, enkelen uitgerust met lange wapenstok, beginnen de personen weg te duwen. Sommigen, onder wie het ISCC-lid, gaan voor de GVB-bus liggen net wanneer die wil wegrijden. Er vallen enkele klappen. Vanuit de groep worden stenen gegooid naar de politie. De wijkteamchef laat een korte charge uitvoeren met de wapenstok. Tussen de 10 en 15 meter van de rotonde wordt ontruimd – voldoende ruimte voor de GVB-bus om vooruit weg te rijden.

Tijdens de charge ontstaat verwarring bij de politie. Twee agenten struikelen op de rotonde. De overige politieagenten onderbreken de charge. Er ontstaat een gat tussen de politieagenten en de weggrennende mensen. De vluchtende mensen hergroeperen zich aan de overkant van de kruising. Vanuit de groep worden stenen en andere voorwerpen gegooid naar de politie. Aan de kant van de politie wordt zowel ‘stoppen’ als ‘chargeren’ geroepen. De wijkteamchef probeert dit te overstemmen. Hij schreeuwt dat de agenten naar de ordebussen moeten

terugtrekken om letsel door vallende stenen te voorkomen. Een aantal agenten wordt getroffen voordat ze in de ordebusen stappen.

Na de charge lijkt de avond als 'een nachtkaaars uit te gaan'. Op een aantal kleinere ongeregelde heden na – het stukgooien van enkele tegels en het gooien van stenen – blijft het relatief rustig. Om 21:42 uur voeren de hondengeleiders en andere agenten een korte charge uit om jongeren te verspreiden. Deze hadden kort daarvoor een bushokje vernield en stenen naar het steunpunt gegooid. Het inmiddels aangekomen peloton ME wordt gestationeerd op de Robert Fruinlaan onder het viaduct, vrijwel uit het zicht van de personen op de rotonde. De politie-eenheden schermen zo de rotonde af.

21:45-22:30 uur

Na overleg met de wijkteamchef heeft de chef van district 2/3 opnieuw contact met onder meer de vader van de Marokkaanse jongen, het ISCC-lid en een Surinaamse vrouw die zich in een eerder stadium heeft bemoeid met de situatie. De chef wil de vader van de Marokkaanse jongen naar het wijkbureau brengen om de spanning op de rotonde te verminderen. Naar aanleiding van dit gesprek komt een delegatie van buurtbewoners, onder wie de vader van de Marokkaanse jongen, om 21:45 uur naar het wijkbureau Meer en Vaart. Voor vertrek legt het ISCC-lid per megafoon in het Arabisch aan de menigte uit dat de delegatie vertrekt om met de politie te praten. In het wijkbureau wordt de delegatie opgevangen door de chef van dienst die met hen spreekt. De vader van de Marokkaanse jongen herhaalt dat hij problemen in de wijk verwacht als zijn zonen niet onmiddellijk in vrijheid worden gesteld. Na een kort bezoek aan zijn oudste zoon wordt hij naar huis gebracht. De aangehouden verdachten blijven in voorlopige hechtenis.

Na overleg tussen de chef van district 6, de korpsleiding en de wijkteamchef wordt zo snel mogelijk 'afgebouwd'. Om 22:00 uur trekken de ordebusen zich terug – op twee busen na die bij de kruising achterblijven, een bus die bij het veiligheidssteunpunt wordt geposteerd en een bus bij het stadsdeelkantoor in de Jan Tooropstraat. Vijf minuten later verzamelt zich opnieuw een grote groep, overwegend jongeren, bij de rotonde en gooien met flessen en stenen naar de politie. De districtschef 2/3 waarschuwt de wijkteamchef dat hij er goed aan doet te vorderen dat de groep zich verspreidt. Na de vordering door de wijkteamchef geeft de districtschef 2/3 het bevel een charge uit te voeren met gebruik van de wapenstok. Een persoon wordt aangehouden voor openlijke geweldpleging.

22:30-01:00 uur

Het is inmiddels donker geworden en het begint te regenen. Behalve kleine groepjes jongeren die door de wijk trekken, is het rustig. Na de charge zetten de chef van district 6 en de korpsleiding extra surveillance in om de nog aanwezige groepjes jongeren te verspreiden. Daarbij worden ruiters gebruikt.

Een kleine aanhoudingseenheid controleert berichten over het opbreken van straten en het verzamelen van stenen. De intensieve surveillance dient een hernieuwde toestroom van mensen te voorkomen als de delegatie, onder wie de vader van de Marokkaanse jongen, terugkeert van het wijkbureau (dit gebeurt rond 23:20 uur).

Om 22:51 uur geeft de wijkteamchef de rotonde vrij voor verkeer. Het GVB rijdt weer. Op de Postjesweg staat nog een kleine groep van ongeveer 30 mensen, maar verdere incidenten blijven uit. Voor alle zekerheid blijft de ME tot 00:45 uur in dienst. Om 01:00 uur zijn alle eenheden ingerukt. Aan de kant van de politie zijn 11 gewonden gevallen. Het aantal gewonde burgers is onbekend.

De vier aangehouden verdachten worden na aankomst bij het politiebureau Meer en Vaart in cellen geplaatst. Een arts behandelt de Marokkaanse jongen omdat hij last heeft van hyperventilatie en zijn arm heeft gekneusd. Volgens de dokter is verdere behandeling niet nodig. De Marokkaanse jongen vraagt later op de avond opnieuw om een arts. Na contact tussen de chef van dienst en de dokter, besluit de laatste dat het vooralsnog niet nodig is de Marokkaanse jongen opnieuw te bezoeken. De voorlopige hechtenis van de verdachten duurt tot de ochtend van 27 april.

Burgemeester Patijn wordt op de avond van 23 april rond 21:30 uur door zijn piketfunctionaris op de hoogte gesteld van de ongeregelde heden in Overtoomse Veld. Burgemeester Patijn bevindt zich toevallig met de voorzitters van de stadsdeelraden in zijn ambtswoning. Burgemeester Patijn stelt de pas agetreden stadsdeelraadvoorzitter Slotervaart/Overtoomse Veld Goetsch op de hoogte van de ongeregelde heden. Deze vertrekt naar de rotonde en spreekt om 22:39 uur met de wijkteamchef.

De stadsdeelraadvoorzitter legt de volgende dag om 14:00 uur een persverklaring af. Hij zegt de ongeregelde heden te betreuren, maar ervan overtuigd te zijn dat de politie adequaat heeft gehandeld. Een kleine groep jongeren, een harde kern, laat zich volgens hem niet aanspreken op haar gedrag. De stadsdeelraadvoorzitter wijst vervolgens op de onrustige sfeer in de wijk. Hij memoreert de jeugdproblematiek in het stadsdeel en het scala van activiteiten voor de jongeren. Hij voegt eraan toe dat het realiseren van een ontmoetingspunt voor jongeren tot 23 jaar is mislukt door het gedrag van de jongeren zelf.

Burgemeester Patijn voert op 28 april gecombineerd beraad met de driehoekspartners, de voorzitter van het stadsdeel, de sectordirecteur Onderwijs en Culturele Zaken (die wethouder voor Onderwijs, Jeugdzaken en Diversiteitbeleid Van der Aa vervangt) en zijn eigen ambtenaren. Verder op de dag vragen raadsfracties om een onafhankelijk onderzoek naar de ongeregelde heden. De burgemeester besluit hiertoe, mede met het oog op hardnekkige geruchten over de gebeurtenissen. De aanwezigen achten de kans op herhaling van de

ongeregelde heden aanwezig. Naast maatregelen om op de korte termijn dit soort ongeregelde heden te voorkomen, wordt een samenhangende aanpak van de jeugdproblematiek in de stadsdelen bepleit. Er wordt voorgesteld een stuurgroep in het leven te roepen onder voorzitterschap van de wethouder voor Onderwijs, Jeugdzaken en Diversiteitbeleid. De heer Lankhorst zal daarbij als adviseur optreden. Op 11 mei worden de voorstellen 's ochtends goedgekeurd door het College van B&W. Dezelfde dag worden deze voorstellen besproken tijdens een vergadering van de gecombineerde raadscommissies voor Algemene Zaken en voor Onderwijs, Jeugdzaken en Diversiteitbeleid. Een dag later gaat de raad akkoord.

De berichtgeving in de media

In de media wordt uitvoerig bericht over de ongeregelde heden, Sommige kranten spreken van een 'veldslag' tussen de Mobiele Eenheid (die niet is ingezet) en Marokkaanse jongeren. In de berichtgeving wordt veel aandacht besteed aan het zero-tolerancebeleid dat overgewaaid zou zijn uit Amerika en in het stadsdeel door de politie actief zou worden toegepast. Er wordt ook veel geschreven over een samenscholingsverbod in de bewuste buurt. Het optreden van de buurtregisseur wordt ter discussie gesteld, met name door Marokkaanse jongeren die felle kritiek op de agent leveren. Andere krantenpublicaties leggen de nadruk op de 'straat-terreur' van Marokkaanse jongeren en de overlast in de wijk. Op 27 april is er een korte opleving in de aandacht voor de problematiek in Slotervaart/Overtoomse Veld als opnieuw tientallen jongeren tegenover de politie komen te staan. De aanleiding is dit keer de aanhouding van een jongen na belediging van een politieagent. Ook de beschuldiging die de aangehouden Marokkaanse jongen uit dat hij mishandeld zou zijn door de politie, haalt de krant.

Marokkaanse reacties

De Stedelijke Marokkaanse Raad, een van de partners in het jeugdbeleidsprogramma 'Binden of boeien', schrijft op 26 april een brief aan burgemeester Patijn. De Raad kritiseert de onvoorwaardelijke steun die zowel de burgemeester als de stadsdeelraadvoorzitter kort na de ongeregelde heden heeft betuigd aan de politie. De brief maakt gewag van de dreigende criminalisering van Marokkaanse jongeren. De Raad eist de onmiddellijke vrijlating van de aangehouden verdachten en roept op tot een onafhankelijk onderzoek naar de gebeurtenissen waarbij alle partijen gehoord moeten worden. Op 28 april volgt een gesprek tussen burgemeester Patijn en leden van de Stedelijke Marokkaanse Raad. De burgemeester benadrukt dat er geen sprake is van een zero-tolerancebeleid. Hij wijst ook de bewering van de hand dat de politie een specifiek repressief beleid voert ten aanzien van Marokkaanse jongeren. Er wordt afgesproken in de nabije toekomst verder overleg te voeren.

Op 1 mei 1998 volgt een werkbezoek van burgemeester Patijn aan de wijk. Hij bezoekt de El Oumatoskee waar hij een discussie voert met het moskeebe-stuur en Marokkaanse ouderen en jongeren. Twee vertegenwoordigers van

de jongeren en migranten/bewonersorganisaties leggen een korte verklaring af. De woordvoerder van de jongeren eist onder andere een jongerencentrum. De vertegenwoordiger van de migranten/bewonersorganisaties zegt dat het migranten-jeugdbeleid heeft gefaald, mede door een bevoogdende houding van de overheid. De Stedelijke Marokkaanse Raad organiseert op zaterdag 2 mei 1998 een demonstratie. Ongeveer zeshonderd demonstranten, onder wie ouderen en jongeren, lopen naar het politiebureau Meer en Vaart.

22.3 Analyse

Deze gebeurtenis is in Amsterdam, maar ook daarbuiten, niet uniek in haar soort. Spanningen tussen de politie en (bevolkings)groepen (jongeren) zijn van alle tijden en plaatsen. Deze concentreren zich dan vaak in bepaalde wijken of stadsdelen, zoals in Amsterdam-Slotervaart in Amsterdam of Kanaleneiland in Utrecht. Een recent voorbeeld vond plaats in oktober 2007 toen een groep Marokkaanse jongeren een politiebureau in Slotervaart vernielden, auto's in brand staken en rellen veroorzaakten. Dit gebeurde in reactie op een incident dat kort daarvoor plaatsvond: een Marokkaanse jongen stormde het politiebureau binnen en stak twee politieagenten neer met een mes. De jongen werd uiteindelijk doodgeschoten door een van de aangevallen politieagentes.

Een ander recent incident vond plaats in dezelfde maand in de wijk Kanaleneiland in Utrecht. Na invoering van een samenscholingsverbod nam reeds bestaande spanning tussen politie en Marokkaanse jongeren toe doordat de jongeren zich gediscrimineerd voelden door de politie. Naar hun idee werden zij de dupe van maatregelen die volgens hen gericht moesten worden op een groep van vijftien harde kern criminelen.² In de pers werden deze gebeurtenissen vergeleken 'met Parijse toestanden'. De pers refereerde daarmee aan de rellen in Frankrijk in 2005 waarbij voornamelijk Noord-Afrikaanse jongeren in totaal 897 auto's in brand staken.³

Het feit dat spanningen tussen politie en groepen (jongeren) iets van alle tijden en plaatsen is, betekent niet dat we moeten nalaten om de kans op escalatie zo veel mogelijk te beperken. Dit kunnen we doen door te leren van de aanpak van diverse incidenten die zich in het verleden in Nederland en andere landen hebben afgespeeld. De Amsterdamse politie, autoriteiten en kopstukken binnen de Marokkaanse gemeenschap hebben bijvoorbeeld veel geleerd van de rellen in Amsterdam-West in 1998. Wij komen hier in paragraaf 3.2 nog op terug.

² http://www.trouw.nl/hetnieuws/nederland/article814715.ece/Grimmige_sfeer_in_Utrechtse_wijk_geraadpleegd op 11-08-2008.

³ <http://weblogs2.nrc.nl/discussie/2007/10/22/vreest-u-in-nederland-voor-parijse-toestanden/> geraadpleegd op 11-08-2008.

22.3.1 ACHTERGROND EN AANLEIDING

Om te begrijpen waarom de situatie in 1998 zo geëscaleerd is, kijken we naar de voorgeschiedenis van de verhouding tussen de politie en de Marokkaanse gemeenschap. Dit doen we aan de hand van een analyse van de processen die voorafgingen aan de uiteindelijke ongeregelde heden door toepassing van het zogenaamde flitspunt model.⁴ Dit model beschrijft een aantal fases die vooraf, tijdens en na een incident kunnen optreden. Vooraf aan een incident dat gepaard gaat met geweld en ongeregelde heden vindt vaak een incubatiefase plaats waarin de relaties tussen – delen van – de bevolking en de politie geleidelijk onder druk komen te staan en daaropvolgend een periode van snel oplopende spanning. Het uiteindelijke incident wordt een flitspunt genoemd, die als het ware de lont in het kruitvat vormt. Flitspuntincidenten hebben vaak met elkaar samenhangende fases en kenmerken. In het navolgende stuk beschrijven we de verschillende fases rondom de gebeurtenissen in Amsterdam-West aan de hand van het flitspunt model. We bezien hierbij het perspectief van verschillende betrokken partijen (burgers en overheid).

Incubatiefase

In de incubatiefase is sprake van een gespannen relatie tussen burgers en de overheid, zoals de politie of andere organisaties (b.v. welzijn, jongerenorganisaties, woningbouwcorporaties).

Welzijn en jongeren

In het stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld is sinds midden jaren negentig sprake van toenemende jeugdcriminaliteit en overlast. Als reactie richt de overheid zich op de 'preventierisicogroep', die voor het overgrote deel uit Marokkaanse jongeren bestaat.

In het kader van het Grote Steden beleid worden projecten op het gebied van arbeid en welzijn opgestart, vooral gericht op de Marokkaanse jeugd. Het multifunctioneel centrum Atlas is een dergelijk initiatief. Sinds de oprichting is Atlas echter een bron van conflict tussen de Marokkaanse jongeren en bestuur en politie. Daarom wordt dit centrum in mei 1997 tijdelijk gesloten en worden vanaf de herfst van dat jaar jongeren ouder dan achttien jaar de toegang tot het centrum ontzegd, omdat zij de meeste problemen geven. Het gaat hier in feite om de groep die het meeste risico loopt om in de criminaliteit terecht te komen. Voor hen zijn er geen alternatieve voorzieningen in de buurt.

4 COT (nog te verschijnen).

Politie en jongeren

De politie in de wijk intensificeert het toezicht in het kader van de toenemende overlast van de jongeren daar. Ook het platform buurtbeheer geeft in september 1997 aan dringend behoefte te hebben aan meer politie en strenger toezicht op straat. Er is echter sprake van een tekort aan politiecapaciteit in het district Meer en Vaart. Vooral op het August Allebéplein nemen de problemen op steeds meer plekken en steeds hardnekkiger toe. De wijkgebonden politiezorg krijgt in de ogen van de Marokkaanse gemeenschap een overwegend repressief karakter.

Bestuur, politie en Marokkaanse organisaties spannen zich in om de problemen van en met de Marokkaanse jongeren het hoofd te bieden, maar het lukt niet om doeltreffende maatregelen te nemen. Als gevolg ontstaan er spanningen tussen de burgers uit de Marokkaanse gemeenschap en de overheid.

22.3.2 SPANNING

In deze fase treden één of meerdere incidenten op die van invloed zijn op beeldvorming en geruchtvorming en daarmee op de interpretatie van de actuele gebeurtenis. De politie treedt repressief, maar niet effectief op tegen deze incidenten, hetgeen kwaad bloed zet. Ook komt voor dat de politie juist permissief optreedt, waardoor incidenten onbestraft blijven en om zich heen grijpen.

Uitblijvende jongerenopvang en toenemende overlast

Concrete oplossingen voor de opvang en recreatieve voorzieningen voor de Marokkaanse jeugd laten op zich wachten. De overlast op het August Allebéplein en het aantal confrontaties tussen jongeren en de politie neemt toe. Het dagelijks bestuur van de stadsdeelraad stuurt een tweetal brandbrieven naar de gemeente. Dat leidt tot uitbreiding van het aantal surveillanten, maar niet tot de concrete oplossingen waarom gevraagd is. Ook de stadsdeelraad zelf weet geen concrete maatregelen te treffen. In februari 1998 bekritiseren vertegenwoordigers van Marokkaanse jongeren het uitblijven van voorzieningen voor de jeugd. De voorzitter van de stadsdeelraad zegt toe met de jongeren overleg te zullen plegen over de voorzieningen in de wijk.

Samenscholingsverbod en repressieve aanpak politie

Eind 1997 besluit de districtsleiding Meer en Vaart tot een 'no nonsense'-aanpak in Overtoomse Veld. Daartoe wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden van de APV om personen die zich zonder reden ophouden in portieken of andere openbare ruimten, weg te kunnen sturen. In januari 1998 treedt een verharding op van het gedrag van jongeren tegenover de wijkpolitie en de surveillanten en is

er volgens de districtsleiding sprake van een grimmige sfeer. De buurtregisseur vindt het in maart 1998 niet langer verantwoord de toezichthouders van de Dienst Stadstoezicht bloot te stellen aan confrontaties met Marokkaanse jongeren. De toezichthouders krijgen opdracht het August Allebéplein te mijden. Verschillende ambtelijke diensten, organisaties en instellingen dreigen hun werkzaamheden – van het ophalen van huisvuil en verkeerstoezicht tot thuiszorg – in Overtoomse Veld te staken.

De spanning tussen Marokkaanse jongeren en de politie neemt toe en blijft niet langer beperkt tot woordenwisselingen. De politie en andere overheidsdiensten voelen zich geïntimideerd en getart; Marokkaanse jongeren hebben van hun kant het gevoel dat de politie hen steeds meer op kleine dingen controleert en hen vaak nodeloos lastig valt. Woordvoerders en representanten van de Marokkaanse jongeren wachten op de welzijnsvoorzieningen die het hun naar eigen zeggen mogelijk zouden maken een aantal jongeren van de straat te houden.

De politie en de gemeente kiezen voor de repressieve aanpak van de jongeren. Dit wordt als onrechtvaardig gezien door de jongeren, aangezien er ook op futiliteiten wordt gecontroleerd. Intussen nemen de incidenten tussen politie en de jongeren toe.

22.3.3 FLITSPUNT

In de fase waarin het flitspunt optreedt reageert de politie repressief bij een woedeopwekkend incident en zijn omstanders van mening dat de politie grof optreedt. De politie voelt zich geprovoceerd of zelfs bedreigd, bijvoorbeeld vanwege geweld tegen een collega. Er zijn territoriale aanspraken in het geding die het algemene gevoel onrechtvaardig bejegend te worden weerspiegelen.

Op 23 april 1998 start het incident met de brandende prullenbak, zoals in het feitenrelaas beschreven. De drie surveillanten die de groep jongeren bij de brandende prullenbak op het pleintje zien, weten op dat moment dat er veel klachten zijn van (voornamelijk) bewoners van een nabijgelegen bejaardentehuis. De klachten hebben betrekking op geluidsoverlast, diefstal en het hanggedrag van jongeren in de directe omgeving van het bejaardentehuis. De politie heeft recentelijk tijd en aandacht aan deze klachten besteed, onder meer door constant jongeren weg te sturen die plaatsnemen op de trappen van het bejaardentehuis.

Het pleintje is het domein (territorium) van een specifieke groep jonge Marokkanen. In tegenstelling tot andere groepen uit de buurt heeft deze groep een redelijk goede reputatie. Ze worden gezien als meer serieuze, hard werkende,

stille jongeren. De meeste klachten van de ouderen hebben dan ook niet specifiek betrekking op hen, maar op een andere groep, een kleine 100 meter verderop.

De surveillanten spreken de jongens aan en vrijwel onmiddellijk is er sprake van oplopende spanning. De jongeren voelen zich aangevallen door de bejegening van de surveillanten, die vragen wie de aanstichter van het brandje is. De surveillanten zijn op hun beurt geïrriteerd door de weigering van de jongeren om hun vragen te beantwoorden. Vervolgens arriveert de buurtregisseur die, sinds zijn aanstelling een jaar eerder, door de jongeren in de buurt wordt gezien als het symbool van onnodig repressief politieoptreden.

Ondanks dat de buurtregisseur de jongen waarschuwt om niet naar het bejaardenhuis te gaan, vertrekt hij toch en gaat op de trap van het bejaardentehuis zitten aan de Hart Nibbrigstraat. Daaropvolgend vindt de uiteindelijke arrestatie van de Marokkaanse jongen plaats, die gepaard gaat met veel onrust bij de omstanders. Een Surinaamse vrouw stookt het vuurtje op door iets te schreeuwen over brutaliteit van de politie en mishandeling en ze roept dat de politie 'te ver' gaat.

Binnen zeer korte tijd komen veel agenten op het incident af. Pogingen tot bemiddeling worden niet (meer) gemaakt; de snelheid waarmee gebeurtenissen zich afspelen maakt dit onmogelijk. Het 'assistentie collega' heeft een zware lading. De veiligheid van collega's is het voornaamste doel van de toegesnelde agenten. Zij concentreren zich dan ook op het bijstaan van deze collega's. Zij hebben geen feitelijke kennis van de gebeurtenissen, maar verklaren later onder de indruk te zijn geweest van de agressieve en haatdragende sfeer onder de omstanders. Drie mensen worden uiteindelijk gearresteerd: de initiële arrestant, zijn broer die de buurtregisseur heeft geschopt en een omstander die een wapenstok uit handen van een agent heeft geslagen.

Deze gebeurtenis heeft typische kenmerken van een flitspunt. Het incident met de prullenbak wekt de woede van zowel de politie als de jongeren op en omstanders reageren op het feit dat de politie in hun ogen te grof optreedt. De politie voelt zich geprovoceerd en bedreigd, omdat twee collega's worden aangevallen tijdens de poging tot arrestatie van de Marokkaanse jongen.

Er is sprake van territoriale aanduidingen en argumenten. De politie ervaart de 'monopolisering' van publieke ruimten door Marokkaanse jongeren en wil 'het publieke domein heroveren'. De contacten tussen jongeren en de politie hebben in hoge mate een territoriale inzet: jongeren mogen niet bij elkaar op straat staan en moeten weg van een plek waar anderen die aanwezigheid als hinderlijk ervaren. De speelplaats bij de Hart Nibbrigstraat vormt het 'vanzelfsprekende' domein van de wat rustigere jongens uit de straat. Als de politie hen die plek ontnemt, blijft er weinig over. Kleine territoriale aanspraken staan daarmee symbool voor de territoriale strijd op allerlei plaatsen in de wijk.

22.3.4 VERVOLG

In deze fase grijpt het incident om zich heen als tenminste ongeveer het volgende gebeurt: er verspreiden zich informatie en geruchten die het politieoptreden ernstiger voorstellen dan het is geweest. Dit mobiliseert leden van de gemeenschap die zich geraakt voelen door het in hun ogen onrechtvaardige incident. De politie schaal't op. Politie mensen komen terecht in een hectische of emotionele situatie waarin collega's worden bedreigd of belaagd. De communicatie tussen politie en menigte valt weg, het wij/zij-perspectief groeit aan beide kanten en de menigte grijpt naar geweld tegen politie of tegen symbolische objecten. In de menigte valt het individuele schuldbesef tijdelijk weg.

Na de arrestatie en vertrek van de politie blijft het publiek achter. Diverse omstanders stellen voor om naar het veiligheidssteunpunt van de wijkpolitie te gaan om opheldering te vragen over de gang van zaken. De atmosfeer onder de omstanders is nog steeds gespannen als ze zich gezamenlijk richting het veiligheidssteunpunt begeven. De processie trekt onderweg aanzienlijke aandacht van buurtbewoners. Velen voegen zich bij de groep. Geruchten over buitensporig politie geweld verspreiden zich onder de meelopende mensen. Anderen zijn van buitenaf afgekomen op de politiehelikopter die na de melding 'assistentie collega' boven de plaats incident heeft gehangen. Het meelopen van grote aantallen oudere Marokkanen versterkt voor anderen het waarheidsgehalte van het gerucht over buitensporig geweld door de politie. Het aantal meelopende mensen groeit van minuut tot minuut.

De groep van inmiddels een paar honderd personen bereikt het onbemande veiligheidssteunpunt. Pogingen de (wijk)politie telefonisch te bereiken mislukken. Wanneer blijkt dat het veiligheidssteunpunt onbemand is en de politie telefonisch onbereikbaar, overleggen vertegenwoordigers van Marokkaanse organisaties die zich bij de menigte hebben gevoegd met de vader van de gearresteerde jongens. Uiteindelijk besluiten zij de centraal gelegen rotonde aan de Postjesweg te bezetten. De boze buurtbewoners willen de politie dwingen naar hen toe te komen om te onderhandelen over de vrijlating van de jongeren. Deze vrijlating is onbespreekbaar voor de politie gezien de gebeurtenissen en het gebruikte verzet/geweld tegen hen.

Diverse media arriveren en de omstanders vertellen hun verhaal aan de media. Alle verhalen concentreren zich rond buitensporig optreden van de politie. De wijze waarop de gebeurtenissen via de media worden neergezet versterken de geruchten die reeds de ronde doen over het incident. Volgens deze geruchten heeft de politie onder meer kleine kinderen met geweld aangepakt en hele families gearresteerd. De sfeer rond het plein is bijzonder gespannen.

De politie roept dan versterkingen op, waaronder ME-eenheden die uiteindelijk niet worden ingezet. Wanneer de wijkteamchef ter plaatse arriveert en verschillende groepen op de rotonde ziet staan besluit hij een poging te doen om met hen te praten. Zijn pogingen om te bemiddelen stranden echter snel. Hij is van mening dat de vader van de jongens te veel verlangt van de politie. Hij is bovendien van mening dat de vader en de vertegenwoordigers van diverse organisaties die hem bijstaan geen controle hebben over de overige aanwezigen, een grote groep overwegend jonge Marokkanen.

De politie stelt zich op en wordt opgevangen door een vijandige groep omstanders. Vanuit de groep omstanders worden enkele stenen gegooid richting de politie. Tweemaal worden ook journalisten het doelwit van jongeren als ze ongevraagd foto's maken. De wijkteamchef besluit de rotonde, indien nodig met kracht, 'schoon te vegen'. Na diverse waarschuwingen chargeert de politie en wordt de rotonde vrijgemaakt voor verkeer. Na de charge lijkt de rust snel terug te keren.

De landelijke impact wordt vergroot door de (foutieve) berichtgeving in de media. In diverse landelijke dagbladen wordt onder meer gesproken over een 'veldslag' tussen de ME en de Marokkaanse gemeenschap. De waarheid is echter dat de ME wel in dienst is geroepen, maar niet is ingezet. De gebeurtenissen leggen wel pijnlijk bloot hoe groot in 1998 het gat is tussen aan de ene kant de Marokkaanse gemeenschap en aan de andere kant bestuur en politie.

In het vervolg van dit incident wordt duidelijk dat informatie en geruchten over het politieoptreden onder de mensen die aanwezig waren nogmaals versterkt worden in de media. De geruchten zorgen ervoor dat uiteindelijk een paar honderd mensen naar het veiligheidssteunpunt vertrekken om verhaal te halen.

De politie schaal't op door versterking in te schalen, waaronder de ME. Op de rotonde komen politiemensen in een hectische situatie terecht waarin hun collega's worden bedreigd door omstanders die met stenen gooien. De communicatie tussen politie en menigte valt weg doordat de onderhandeling tussen de politie en de omstanders spaak loopt op.

22.3.5 HERSTEL

De wijkteamchef doet na de charges nogmaals een poging tot bemiddeling en neemt contact op met de vader, de Surinaamse vrouw die zich de hele tijd met het incident heeft bemoeid en een vertegenwoordiging van de Marokkaanse gemeenschap. Hij nodigt hen uit om op het wijkbureau te komen praten met als doel de spanningen te verminderen. Een vertegenwoordiging uit de buurt, waaronder de vader en een vertegenwoordiger van de Marokkaanse gemeenschap, geven gehoor aan het verzoek. Er wordt gesproken op het wijkbureau. De vader zegt problemen te verwachten als zijn zonen niet worden vrijgelaten. Hij mag uiteindelijk met zijn oudste zoon praten, maar de aangehouden jongens worden niet vrijgelaten.

Na intern overleg bij de politie tussen de districtschef, wijkteamchef en korpsleiding wordt besloten snel 'af te bouwen'. De ordebussen trekken zich bijna allemaal terug. Het wordt weer even weer wat onrustiger op de rotonde, maar na een kleine charge met één arrestatie keert de rust snel terug. De ongeregelheden doven ook uit doordat het begint te regenen en inmiddels donker is geworden. Het publiek driipt af. Burgemeester Patijn legt de volgende dag een persverklaring af en brengt een werkbezoek aan de wijk op 1 mei 1998.

22.3.6 LEREN VAN DE AANPAK

De gebeurtenissen worden onderzocht en geëvalueerd door het COT in 1998.⁵ Een rode draad in dit onderzoek is de sociale kloof tussen de Marokkaanse gemeenschap en het overheidsapparaat. De betrokkenen aan beide kanten realiseren zich dit en juist daarom treden er waardevolle leerprocessen in werking. In dit kader worden onder meer de volgende maatregelen getroffen:

Consequent en transparant handhaven

Het proces-verbaal waarmee de buurtregisseur de Marokkaanse jongen dreigde, wijkt af van het patroon van waarschuwingen dat de politie eerder geeft bij het type gedrag dat de jongen vertoont. De jongen en de omstanders vatten deze handeling van de regisseur daarom op als een overreactie. Het COT adviseert in haar rapport dan ook om consequenter te handhaven, door na een vast aantal waarschuwingen daadwerkelijk verbaliserend op te treden. Dit zorgt ervoor dat de reacties van de politie niet als willekeur worden opgevat en ook serieus worden genomen. Ook adviseert het COT de politie en het bestuur het handhavingsbeleid goed toe te lichten aan de bewoners in de wijk, om het begrip en de acceptatie van dit beleid te vergroten.⁶

Gerichte repressie

Wat opvalt aan het optreden van de politie in 1998 is dat zij na toenemende spanning kiest voor een aanpak gericht op een brede groep. Dat blijkt ook uit het ingevoerde samenscholingsverbod en het aanspreken van de jongeren op het plein die behoren tot een groep waarover geen klachten worden geuit door de omgeving. Ook dit kan ervoor zorgen dat handelingen van de politie willekeurig lijken en een gevoel van discriminatie gevoed wordt.

In reactie op deze gebeurtenissen richten politie en justitie de repressie – onder meer door middel van het project Amazone – daarom meer en meer op notoire overlastveroorzakers en criminelen. Dit resulteert in meer aanhoudingen en in minder blokvorming van de jongeren tegenover de politie.⁷

⁵ COT 1998.

⁶ COT 1998.

⁷ COT (nog te verschijnen).

Selectie en training

Het COT constateert in 1998 dat de surveillanten in Amsterdam-West niet goed opgeleid zijn, voor een korte periode worden ingezet en slechts een globale instructie krijgen over hoe op te treden ten opzichte van Marokkaanse jongeren.⁸

De politie maakt daarom meer werk van de selectie en training van het uitvoerende personeel dat werkt in buurten met een lastig werkaanbod. Er worden in de loop der tijd meer en meer allochtone agenten op gezichtbepalende posities benoemd. Dit laat onverlet dat er strenger wordt geselecteerd wie op welke locatie wordt ingezet. Zo worden er onder meer hogere eisen gesteld aan de buurtregisseurs. In Amsterdam-West worden inspecteurs buurtregisseur.⁹

Preparatie flitspunten

Het COT adviseert bestuur, justitie en politie in haar rapport een 'early warning'-systeem in te voeren, waarmee in een vroegtijdig stadium problemen kunnen worden geïnventariseerd die tot ernstige ongeregelde heden kunnen leiden.¹⁰

De politie besluit dan ook zich beter te prepareren op flitspunten. Ze traint het personeel en er worden onder meer lijsten aangelegd met personen uit de Marokkaanse gemeenschap waarmee zo nodig bij onrust contact gezocht kan worden. Om dezelfde reden worden de banden aangehaald met jongeren- en welzijnsorganisaties.¹¹

Aanstelling buurtvaders

De Marokkaanse gemeenschap concludeert dat de ongeregelde heden een ronduit negatief effect hebben gehad op haar imago, en daarmee indirect op de kansen op werk of stageplaatsen van de lokale jeugd. De oudere Marokkanen is er veel aan gelegen om de openbare orde te handhaven. Dit resulteert, in samenspraak met de politie en het bestuur, in de aanstelling van zogeheten buurtvaders. Deze buurtvaders surveilleren door de wijk: ze houden toezicht, ze spreken zo nodig jongeren aan en ze voeren overleg met de politie. Ze werken hierbij samen met de buurtregisseurs.¹²

Preventieprojecten

De oplossingen voor de opvang en recreatieve voorzieningen voor de Marokkaanse jeugd blijven in 1998 uit, waardoor een groep van potentieel criminele jongeren gedwongen is op straat te verblijven.

Het bestuur zet daarom als maatregel alles op alles om met preventieprojecten – waaronder projecten gericht op werkgelegenheid – aansprekende en zichtbare

⁸ COT 1998.

⁹ COT (nog te verschijnen).

¹⁰ COT 1998.

¹¹ COT (nog te verschijnen).

¹² COT (nog te verschijnen).

resultaten te boeken. Dit is ook de gedachte achter een project – genaamd *‘En nu iets positiefs!’* – van onder meer bestuur, politie en Marokkaanse jongeren. Het project bestaat uit een concreet (werk)aanbod: een start op korte termijn, die maanden werken (oude spullen opknappen) en op afzienbare termijn een vette bonus, namelijk een rondreis door Marokko. Bij die rondreis worden onder meer weeshuizen bezocht, waar de opgeknapte spullen worden afgeleverd.¹³

Naast deze maatregelen klimmen langzaamaan steeds meer politici van Marokkaanse komaf omhoog in het Amsterdamse politieke systeem. Politieke partijen realiseren zich dat zij een belangrijke rol hebben te vervullen bij het verkleinen van de kloof die zichtbaar werd door de rellen op 23 april 1998.¹⁴

Concluderend kunnen we stellen dat dit incident ‘volgens het boekje’ is verlopen, aangezien het een gebruikelijke opbouw volgt: incubatie, een periode van spanning en vervolgens een escalatie in de vorm van een ‘flitspunt’: een situatie die dermate veel woede opwekt dat er in korte tijd zo veel ‘boze burgers’ gemobiliseerd raken dat dit resulteert in collectief geweld. Vele rellen hebben een soortgelijk verloop, hoe uniek ongeregelheden ook lijken te zijn. Dit zorgt ervoor dat we kunnen leren van en anticiperen op incidenten. In Amsterdam-West zijn belangrijke lessen geleerd. In het kader van preventie is het van belang om tijdig te reageren op spanningen in de samenleving. Dit kan alleen door regelmatig informatie in te winnen bij diverse netwerken en deze te onderhouden. Zo hebben de gemeente Amsterdam en de politie in november 2005 een draaiboek Vrede ingesteld. Doel van deze draaiboeken is zicht te krijgen en te houden op wat er in de stad gebeurt en om maatschappelijke onrust en angstgevoelens te voorkomen of te dempen, onder andere door positieve initiatieven te ondersteunen en zichtbaar te maken.¹⁵ In dit verband is het van belang dat professionals in de wijken, zoals buurtregisseurs, goed opgeleid worden zodat ze in staat zijn deze netwerken te onderhouden, relevante informatie in te winnen en zich verdiepen in de wijk en haar bevolking. Dit geldt ook voor professionals die met jongeren werken, zoals welzijnswerkers en jongerenwerkers.

De ‘Marokkaanse Buurtvaders’ ontvingen De Hein Roethofprijs en een Europese onderscheiding en delegaties van steden uit binnen- en buitenland hebben Amsterdam-West bezocht in de hoop er iets op te steken dat kan worden toegepast in de eigen wijken. Dat gebeurt in de verwachting dat deze aanpak de jongens weer in het gareel laat lopen en dat de afstand tussen Nederlandse samenleving en Marokkaanse gemeenschap in het algemeen erdoor verkleind wordt. Of deze resultaten inderdaad bereikt worden als gevolg van het invoeren

¹³ COT (nog te verschijnen).

¹⁴ COT (nog te verschijnen).

¹⁵ <http://amsterdam.nl/nieuws?ActItemId=7741> bezocht op 11-08-2008.

van het buurtvaderschap is moeilijk meetbaar en hiermee is ook niet iedereen het eens.¹⁶

Om acceptatie en transparantie van politieoptreden te bereiken is het van belang dat duidelijke afspraken worden gemaakt over de manier waarop bepaald gedrag gesanctioneerd wordt en dit vervolgens uniform te communiceren naar de bevolking en te handhaven.

¹⁶ http://www.regioplan.nl/gfx/content/artikel_buurtvaders1.pdf bezocht op 13-08-2008.

23 Huldigingsrellen Feyenoord 1999

A. Zitoony

“A new dimension in soccer violence.”¹ Zo luidt de kop van de International Herald Tribune vlak nadat op 25 april 1999 de huldiging van Feyenoord is ontaard in gewelddadige rellen en plunderingen. Wat een groot feest had moeten worden ter ere van het kampioenschap van Feyenoord in de Nederlandse Eredivisie zal in plaats daarvan de geschiedenis ingaan als een massale vecht- en plunderpartij. De huldiging lijkt lang redelijk goed te verlopen, maar wanneer de Feyenoordspelers van het bordes verdwijnen slaat de vlam in de pan. Aan het eind van de avond zijn er 16 gewonden waaronder vier politieagenten, heeft de politie schoten gelost, en zijn vele vernielingen aangericht en tientallen winkels geplunderd. 87 mensen zijn gearresteerd.²

Niet alleen in het buitenland kijken mensen op van de mate van het geweld. In Nederland is na de rellen ook veel ophef over de zaak. Natuurlijk, er zijn al eerder voetbalrellen geweest, met als hoogtepunt de veldslag in Beverwijk tussen Ajax- en Feyenoordsupporters in 1997. Het leek er echter op dat daarna de rust weer enigszins wedergekeerd was. Dat blijkt nu dus niet het geval te zijn.

In dit hoofdstuk worden de rellen nader toegelicht. Eerst zal een uitgebreid overzicht van de gebeurtenissen worden gegeven. Deze reconstructie behandelt zowel de maanden die voorafgaan aan de huldiging, als de dag van het kampioensfeest zelf, aangezien een deel van de problemen al vóór de dag zelf zijn oorsprong vond.

In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op enkele aspecten van het verloop van en het beleid tijdens de crisis. De aspecten die besproken worden zijn de samenwerking en coördinatie bij de politie. Hierbij ligt de nadruk op de zogenaamde “fijnmazige structuur” die de politie gebruikte tijdens de rellen: een groot aantal kleine groepjes politieagenten en ME’ers, verdeeld over een groot oppervlak. Daarnaast wordt het verschil tussen de gestelde tolerantiegrenzen en de handhaving van die grenzen besproken.

In het derde deel volgt een analyse van communicatie en het vergaren van informatie tijdens de rellen. Voor beide geldt dat tijdens de ongeregelde heden enkele belangrijke problemen optraden. Deze worden hier nader besproken. Daarna worden in de conclusie enkele belangrijke leerpunten geformuleerd die voortvloeien uit de analyse van de voorgaande onderdelen van de tekst.

¹ Geciteerd in COT 1999, p. 9.

² COT 1999, p. 37.

Het is niet de intentie van dit hoofdstuk om allesomvattend te zijn. Er zijn verschillende aspecten van deze crisis die niet of slechts oppervlakkig worden besproken. Sommige van deze aspecten zijn positief: niet alles verliep slecht tijdens de huldiging van Feyenoord of in de aanloop naar dat feest. Hier ligt de nadruk echter op een aantal probleempunten die een belangrijke rol hebben gespeeld in het verloop van de dag. Op deze manier wordt een beeld geschetst van de situatie voor en tijdens de ongeregelde huldigheden van 25 april 1999.

23.1 Reconstructie

Januari-februari 1999

Feyenoord doet het goed tijdens het voetbal seizoen 1998-1999. Het wordt dan ook al vrij vroeg in het seizoen duidelijk dat de club het kampioenschap wel eens zou kunnen gaan winnen. In januari 1999 worden de eerste besprekingen over een mogelijke huldiging gevoerd. De vorige huldiging van Feyenoord, in 1993, liep uit op rellen en plunderingen, en dat moet dit jaar voorkomen worden.

De huldiging van Feyenoord is niet het enige evenement in het voorjaar van 1999 dat om grote politie-inzet vraagt. Veel demonstraties vinden plaats, voornamelijk van Serven en Koerden. Daarnaast treedt de Turkse zanger Tarkan op in de Ahoy, is er een wereldddansfestival met zowel Turkse als Koerdische deelnemers, wordt de grote marathon van Rotterdam gehouden, op 30 april is het Koninginnedag, waarbij het voorgaande jaar ook ordeverstoringen plaats hadden gevonden, en verschillende grote voetbalwedstrijden vinden plaats, waaronder de finale van de Amstel Cup. De werkdruk wordt nog vergroot door de structurele bijstand die het Rotterdamse korps aan het korps Haaglanden verleent na een gijzelingsincident in de Griekse ambassade.³ Reden te meer voor een goede voorbereiding.

Maart 1999

Het eerste overleg op het stadhuis vindt plaats op 18 maart 1999. De verwachting is dan dat Feyenoord tussen 18 april en 2 mei kampioen zal worden. Bij dit overleg zijn verschillende partijen aanwezig: politie, gemeentewerken, de bestuursdienst, Feyenoord, stichting Topsport, winkeliersvereniging City Rotterdam en de dienst Recreatie Rotterdam. Als algemeen uitgangspunt wordt geformuleerd: 'de tolerantiegrenzen voor de feestvreugde in het centrum en de uitingen daarvan zullen zonder calamiteiten hoog zijn.'⁴ Later wordt dit uitgebreid tot 'de huldiging dient te verlopen in een ontspannen sfeer en dient niet meer overlast te veroorzaken dan redelijkerwijs van een dergelijke viering verwacht mag worden. Om dat te

³ Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 10.

⁴ COT 1999, p. 35; Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 8.

realiseren zal de politie zichtbaar (maar niet massaal) aanwezig zijn in het gebied rond de Coolsingel. Tegenover bezoekers die zich normaal gedragen is de politie tolerant, vriendelijk en servicegericht.⁵

Het staat niet meteen vast dat de huldiging op de Coolsingel plaats zal vinden of op dezelfde dag dat de club ook daadwerkelijk kampioen wordt. Verschillende alternatieven worden overwogen. Andere opties zijn een huldiging op een ponton op de Maas, of in het stadion zelf. Uiteindelijk wordt toch besloten om de huldiging op de Coolsingel plaats te laten vinden, omdat gevreesd wordt dat zich anders twee mensenmassa's zullen vormen. Het is duidelijk dat veel supporters toch naar de Coolsingel zullen gaan, omdat dit de traditie is in geval van kampioenschap. Over de dag wordt besloten dat de huldiging in ieder geval op een zondag plaats zal vinden. Bij kampioenschap op een andere dag van de week zal de huldiging de eerstvolgende zondag plaatsvinden. Als Feyenoord kampioen wordt op de zondag waarop de Marathon van Rotterdam gehouden wordt – of in de week daarvoor – dan schuift de huldiging een week op naar de volgende zondag. Deze afspraken worden voorgelegd aan de burgemeester, die het overlegt met de korpschef en vervolgens akkoord gaat.⁶

Op 25 maart, in het tweede gemeentelijk overleg, wordt de organisatie van het evenement verdeeld in vier deelprojecten: openbare orde/veiligheid, gastheerschap, amusement/programmering en communicatie. Openbare orde en veiligheid wordt geleid door de operationeel commandant van het district Centrum, die opnieuw aangeeft dat de politie maximaal en nadrukkelijk aanwezig zal zijn, zonder verdere details te verstrekken.⁷

Intussen maakt de politie van het district Feijenoord-Ridderster een analyse van de toestand waarin zij beschrijven dat de houding van Feyenoordsupporters is veranderd. De relatief rustige periode die begon na de veldslag tussen Ajax- en Feyenoordsupporters op 23 maart 1997 in Beverwijk is inmiddels duidelijk voorbij. Ook is een nieuwe, onvoorspelbare jonge harde kern opgestaan, die misschien voor problemen kan zorgen. Desondanks zijn er volgens deze analyse geen directe aanwijzingen voor ordeverstoringen op de dag van de huldiging. Het rapport verklaart dat dit zou kunnen veranderen in de week voor de huldiging.⁸

April 1999

Op 20 april verschijnt een rapport van de afdeling beleids- en bestuurszaken (BBZ) van de politie over de beleidsuitgangspunten, tolerantiegrenzen en het juridische kader ten behoeve van het politieoptreden. In dit document worden verschillende zaken besproken. Allereerst wordt de situatie omschreven. Hieronder vallen bijvoorbeeld mogelijke data van het kampioenschap en de huldiging,

5 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 9.

6 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 8.

7 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 8-9.

8 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 11.

het programma van het amusementsprogramma, verkeersmaatregelen en afspraken met de horeca. Ook worden de ordeverstoringen van 1993 aangehaald: “In 1993 werd de huldiging van landskampioen Feyenoord ontsierd door ordeverstoringen. Winkelruiten sneuvelden en etalages werden geplunderd. Het is van groot belang een herhaling in 1999 te voorkomen. Vooralsnog is er geen aanleiding om te veronderstellen dat groepen doelbewust de huldiging zullen verstoren.”⁹

Vervolgens worden de beleidsuitgangspunten beschreven. In het algemeen geeft het plan aan dat de “huldiging dient te verlopen in een ontspannen sfeer en dient niet meer overlast te veroorzaken dan redelijkerwijs van een dergelijke viering verwacht mag worden. Om dit te realiseren zal de politie zichtbaar (maar niet massaal) aanwezig zijn in het gebied rond de Coolsingel. Tegenover bezoekers die zich normaal gedragen, is de politie tolerant, vriendelijk en servicegericht.”¹⁰ Verder wordt dieper ingegaan op onder meer het beleid met betrekking tot openbare ordeverstoring. Hiervoor wordt vastgesteld dat het indien mogelijk voorkomen wordt, anders verholpen. Desnoods mag de politie hierbij geweld toepassen, maar dat moet tot het absolute minimum beperkt gehouden worden. Er wordt vermeld dat geweld van burgers “onder geen enkele omstandigheid wordt geduld. De ontzetting van in het nauw gebrachte personen heeft daarbij prioriteit.”¹¹ Ook wordt gesteld dat de politie wapenbezit onder geen enkele voorwaarde zal tolereren.¹²

Ten derde worden de tolerantiegrenzen zoals hierboven beschreven nog eens herhaald. De tolerantie ten opzicht van hen die de openbare orde verstoren is zeer laag, maar tegen burgers die zich normaal gedragen is de politie vriendelijk en tolerant.¹³ Een groot deel van het centrum van Rotterdam wordt expliciet aangewezen als gebied waarin het verboden is alcohol te gebruiken. Ook mag niemand aangebroken flessen of blikjes met alcoholhoudende dranken bij zich hebben. Hetzelfde geldt voor messen en andere voorwerpen die als steekwapen gebruikt kunnen worden. Daarnaast is het verboden om in groepen samen te komen voor het gebruik of de handel in drugs. Regels met betrekking tot illegaal venten en drugsgebruik worden ook opgesteld.¹⁴

Tot slot staat in het document geschreven dat de politie structureel zal overleggen met gemeentelijke en andere diensten die meewerken aan de huldiging. Ook worden extra teams ingezet naast de inzet vanuit de districten:

⁹ BBZ 1999, p. 3.

¹⁰ BBZ 1999, p. 3.

¹¹ BBZ 1999, p. 4.

¹² BBZ 1999, p. 4-5.

¹³ BBZ 1999, p. 5.

¹⁴ BBZ 1999, p. 5-6.

3 pelotons mobiele eenheid, 1 peloton flex-ME, 3 ondersteuningsgroepen, 2 aanhoudingseenheden, 18 beredenen, 1 ploeg diensthondengeleiders en twee videoteams.¹⁵

Hoewel het niet zo concreet in het bovengenoemde rapport staat geschreven, is het al vanaf het begin duidelijk dat het politieoptreden districtoverschrijdend zal zijn. Het stadion en de huldiging vinden tenslotte in twee verschillende districten plaats. De voorbereiding voor het politieoptreden in verband met de kampioenswedstrijd en de huldiging volgt dan ook hetzelfde patroon. De verantwoordelijken binnen de politie zijn verdeeld tussen district Feijenoord-Ridderster, dat de gang van zaken tijdens en rond de wedstrijd zelf overziet, en district Centrum, dat de huldiging daarna voor het grootste deel begeleidt. Het besluit wordt gemaakt om volgens de regeling Grootchalig Bijzonder Optreden (GBO) te opereren. Omdat het de eerste keer is dat dit gebeurt, wordt gekozen om het GBO-team een faciliterende in plaats van een leidende rol te geven.¹⁶ Het commando blijft dus gewoon bij de operationele commandanten Centrum en Feijenoord-Ridderster liggen.¹⁷

De dagen voor de kampioenswedstrijd intensiveren de voorbereidingen. De wedstrijd Feyenoord-NAC wordt dit jaar als minder risicovol beschouwd als andere jaren. NAC doet het erg slecht in de competitie, en maar weinig supporters zullen meereizen naar Rotterdam. Zij die wel komen zullen niet met de trein maar met bussen arriveren, die dicht bij het stadion stoppen. Zodoende is de kans op confrontaties met Feyenoord supporters kleiner en daardoor ook het aantal benodigde politieagenten.¹⁸

Dag van de Kampioenswedstrijd

Op de dag van de kampioenswedstrijd, 25 april 1999, beginnen de voorbereidingen voor de wedstrijd en de huldiging al heel vroeg. Het podium wordt opgebouwd, bierbuffetten worden geplaatst, en verschillende veiligheidsmaatregelen worden genomen. Zo worden barrières en hekken geplaatst enabri's afgebroken. Hoewel de wedstrijd pas later begint, verzamelen zich vanaf 10:00 uur al Feyenoord supporters op het Stadhuisplein.¹⁹ 's Ochtends al komen de eerste van een reeks meldingen van overmatig drank en drugsgebruik binnen. Vanwege het bestuurlijke uitgangspunt dat de-escalerend opgetreden zou worden besluit de politie geen of weinig actie te nemen tegen openlijk gebruik van drugs en overmatige nuttiging van alcohol.²⁰

¹⁵ BBZ 1999, p. 7.

¹⁶ COT 1999, p. 35-36.

¹⁷ Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 12.

¹⁸ Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 15.

¹⁹ COT 1999, p. 36.

²⁰ Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 16.

Om 12:00 uur is het al aardig druk in het centrum van Rotterdam.²¹ Een half uur later gaat het Feyenoord stadion open voor de toeschouwers. De aanloop naar de wedstrijd wordt omschreven als rustig.²² De driehoek komt samen in het stadion om de laatst bekende stand van zaken door te nemen. Op grond van die gegevens besluiten zij geen aanvullende veiligheidsmaatregelen te nemen.²³

Toch zijn er voor het begin van de wedstrijd wel enige incidenten. Zo wordt bij het fouilleren wat vuurwerk in beslag genomen. Verder komt om 13:30 de eerste van drie valse bommeldingen binnen. Ook zijn er veel mensen die proberen met valse kaartjes het stadion binnen te komen. Samen met mensen die helemaal geen kaartjes hebben, blijven zij op het voorplein tussen het Feyenoordstadion en het station staan. Het gerucht gaat dat zij het stadion zouden willen bestormen, maar dit gebeurt niet. Wel wacht een deel van hen tot het eind van de wedstrijd en slaagt er dan in door een opengezette poort het stadion in te gaan om toch de ereronde van de Feyenoordspelers nog te zien. De rest van de mensen gaat al tijdens de wedstrijd naar het centrum.²⁴

Rond het begin van de wedstrijd om 14:45 uur, komt een verontrustend bericht binnen bij de politie. Een deel van de harde kern van Feyenoord zou de ‘platte petten’, de reguliere politieagenten, willen aanvallen. Het bericht wordt bevestigd door verschillende bronnen. Om eventuele problemen te voorkomen besluit de operationeel commandant van district Centrum om de platte petten in het zicht van de mobiele eenheden te laten opereren. De voertuigen van de ME worden zo opgesteld dat de platte petten zich hier gemakkelijk in zouden kunnen verschansen als het inderdaad mis gaat.²⁵

Tijdens de wedstrijd zijn vrijwel geen incidenten, maar tegen het einde van de wedstrijd wordt in het centrum een groep risicosupporters gesignaleerd die zich “vervelend” gedraagt. De groep wordt onder toezicht van de politie gesteld. Dat helpt; de rust keert terug.²⁶

Rond 16:20 uur wordt de wedstrijd tussen Feyenoord en NAC afgefloten bij een stand van 2-2 en Feyenoord is officieel kampioen. Natuurlijk wordt dit meteen gevierd, zowel in het stadion als in de binnenstad. In het stadscentrum wordt het steeds drukker en om 17:00 uur begint het geplande entertainmentprogramma. Tussen de 200.000 en 250.000 mensen zijn aanwezig.²⁷ Vanaf dan groeit het aantal (kleine) incidenten snel. Zo steken supporters vuurwerk af en vinden enkele kleine vechtpartijen plaats. Hooligans die van het stadion naar het centrum komen, banen zich een weg door de menigte naar voren, om dicht bij

21 COT 1999, p. 36.

22 COT 1999, p. 36.

23 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 21.

24 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 15.

25 COT 1999, p. 36; Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 16.

26 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 16.

27 COT 1999, p. 36.

het bordes te staan bij de huldiging. Op steeds meer plaatsen in het centrum ontstaat een geladen sfeer.²⁸

Rond 19:00 uur begint de officiële huldiging als de selectie van Feyenoord op het bordes van het stadhuis verschijnt. Rond deze tijd komt ook de driehoek opnieuw bij elkaar, in het stadhuis. Ook nu besluiten zij dat er geen reden is om extra maatregelen te treffen.²⁹

Tijdens de huldiging wordt op redelijk grote schaal vuurwerk afgestoken. Dit belemmert het zicht op het bordes. Een deel van het vuurwerk wordt afgestoken op etages aan de Lijnbaan. Hierdoor gaan verschillende inbraakalarmen af.³⁰ Er wordt gegooid met blikjes en andere voorwerpen. Ook vinden nu meer vechtpartijen plaats dan voorheen. Wanneer drie kwartier later de huldiging ten einde loopt, roept de trainer van Feyenoord, Leo Beenhakker, het publiek nog op om het feest “als een waardig en groot kampioen” te vieren, en drukt hen op het hart de rest van de avond ordelijk te laten verlopen. De selectie verlaat het bordes, en duizenden mensen vertrekken naar huis. Dan wordt de sfeer in de binnenstad grimmiger. Er wordt melding gemaakt van vechtpartijen, in sommige gevallen met gewonden, en omdat veel mensen nu naar huis gaan wordt de bewegingsvrijheid van de jongeren iets groter, bijvoorbeeld op de Coolsingel, waar wel veel groepen jongeren blijven staan. Een brandje in een toiletcontainer op de Coolsingel zorgt voor opschudding maar kan worden geblust.³¹

Dan gaat het echt mis. Iets voor 20:30 uur gaat een groep politieagenten af op een vechtpartij op de Coolsingel. De politieagenten worden bekogeld en een groep jongeren loopt op hen af. Politieagenten dreigen hun pistool te pakken, maar proberen het eerst toch met de wapenstok op te lossen. Als dit niet helpt lossen zij waarschuwingsschoten. Ook dit lijkt niet te werken. Het is onduidelijk of uiteindelijk gericht wordt geschoten of dat de waarschuwingsschoten enkele relschoppers raken. Het resultaat is wel duidelijk: vier mensen raken gewond. De ME is zeer snel ter plaatse. Vanaf het begin van de aanval tot het arriveren van de ME verstrijken slechts 45 seconden. De relschoppers worden teruggedreven en de gewonden kunnen worden geholpen.³²

Meteen komt ook de driehoek weer bijeen, om de vraag te beantwoorden hoe de orde op straat zo snel mogelijk hersteld kan worden. Er wordt nagedacht over een noodverordening die het mogelijk maakt om bepaalde groepen aan te houden. Uiteindelijk wordt dit besluit niet genomen, omdat het niet haalbaar lijkt: er zijn simpelweg te veel mensen. Wel dringt de driehoek aan op een sterke inspanning van de politie om relschoppers niet alleen te verdrijven, maar ook aan te houden.³³

²⁸ COT 1999, p. 28; Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 16.

²⁹ Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 22.

³⁰ Ottevanger 1999.

³¹ COT 1999, p. 37, p. 45; Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 16; Ottevanger 1999.

³² COT 1999, p. 37; Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 17.

³³ Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 22.

De operationeel politiecommandant Centrum besluit echter als gevolg van de aanval om alle platte petten van de straat te halen en de mobiele eenheden hun werk te laten doen. De algemeen commandant van het GBO-team besluit niet in te grijpen, omdat hij van een afstand moet werken, terwijl de operationeel commandant vlak bij de feiten zit en de situatie dus beter in kan schatten.

Het terughalen van de platte petten blijkt nog niet zo gemakkelijk. Een deel van de politieagenten krijgt pas later de instructies om de gevarenszone te verlaten, omdat de communicatiemiddelen niet goed functioneren. Ook heeft een deel zich teruggetrokken in een hotel na bekogeld te zijn. Zij kunnen het hotel niet meer verlaten door de situatie op straat. Ten slotte is een andere groep bezig om, onder bescherming van de ME, een gewonde burger te verzorgen.³⁴

Daarna breken meer ongeregelde heden uit. Volgens het politierapport is nu “de geest uit de fles.”³⁵ De ME heeft het zwaar te verduren. Een ME-commandant spreekt over “bizar geweld”.³⁶ ME’ers worden met grote stenen bekogeld. Er is sprake van gewelddadige rellen en tegelijkertijd worden verschillende winkels in de stad vernield en geplunderd.³⁷ Een trein wordt stilgezet door aan de handrem te trekken. Daarna wordt de trein volledig vernield.³⁸ Relschoppers zijn vaak onder invloed van een combinatie van drugs en drank, wat het werk van de ME nog moeilijker maakt. “De menigte reageerde nauwelijks op geboden zich te verwijderen; de relschoppers gooiden alles wat los en vast zat met verbeten fanatisme naar de linies. Gedrogeerde relschoppers, tegen wie de ME geweld gebruikte, leken hiervan nauwelijks hinder te ondervinden.”³⁹

Relschoppers duiken op steeds andere plekken op. Wanneer één plaats is schoongeveegd breken ergens anders in het centrum weer nieuwe rellen uit.⁴⁰ De rellen worden gefilmd vanaf het bordes van het stadhuis, om mensen later te kunnen aanhouden. Normaal gesproken zou ook de politiehelikopter opnamen kunnen maken, maar die is tanken op het moment dat de zwaarste rellen plaatsvinden.⁴¹

Op de Coolsingel en het Stadhuisplein valt om 20:45 uur een groep relschoppers de ME aan. De groep is zo groot dat de ME zich korte tijd moet terugtrekken van het plein. Een kwartier later is het terrein weer onder controle. Onmiddellijk wordt een begin gemaakt met het sluiten en ontruimen van de horecagelegenheden in het gebied. De bezoekers worden via de achterdeur weggeleid. Relschoppers proberen nog verschillende malen het plein te heroveren, maar dit lukt hen de rest van de avond niet meer.⁴²

34 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 17.

35 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 17.

36 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 18.

37 COT 1999, p. 37.

38 Ottevanger 1999.

39 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 24.

40 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 18.

41 COT 1999, p. 37.

42 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 18.

De mensen die van het Stadhuisplein worden verwijderd vallen dan op de Lijnbaan de ME aan, die zich daar nu op twee fronten moet verdedigen, aangezien zij van de andere kant worden aangevallen door een grote groep relschoppers die vanaf het Schouwburgplein stenen gooien. Ook wordt daar een restaurant volledig vernield door een groep van ongeveer 200 mensen, aldus het politierapport.⁴³

Elders verzamelen jongeren zakken vol met stenen die vervolgens naar de ME, het Hiltonhotel, en zelfs ambulances worden gegoooid. Veel ramen in het Hilton sneuvelen, en ambulancepersoneel kan alleen nog onder politiebegeleiding werken. Een waterwerper wordt met succes ingezet om de druk op de ME te verlichten. Door supporters nat te spuiten en een deel van de stenen naar zich toe te trekken wordt de ME enigszins ontlast.⁴⁴

Om 21:30 uur lijkt de situatie weer beter onder controle te zijn, op enkele schermutselingen na. De ME kan dan bijna overal stand houden, maar dit kost wel veel mankracht. Daardoor kunnen maar weinig mensen aangehouden worden.⁴⁵ De driehoek komt om 22:00 uur bij elkaar en besluit dat de politie zo veel mogelijk arrestanten moet maken. De situatie is dan ook voldoende gestabiliseerd om de 'platte petten' de straat weer op te laten gaan.⁴⁶

Om 23:00 uur begint het definitieve schoonvegen van de stad, met hulp van ME bijstand uit andere regio's die nu ook is gearriveerd. Nu kan ook toezicht gehouden worden op het dichten van de vernielde ruiten. Tussen 1:00 en 2:00 uur 's nachts is het weer helemaal rustig. In totaal zijn gedurende de avond 87 mensen opgepakt. 16 mensen, waaronder vier politieagenten, raken gewond. Nog eens 128 mensen worden later gearresteerd, met behulp van videobeelden gemaakt tijdens de rellen, en een uitzending van *Opsporing Verzocht*.⁴⁷

23.2 Samenwerking en coördinatie bij de Politie

Fijnmazige politiestructuur

In de aanloop naar de huldiging van Feyenoord werd door de politie gekozen voor een zogenaamd fijnmazig politieconcept. Dit hield in dat de platte petten en de ME'ers in kleine groepjes over de binnenstad verdeeld werden. Zo kon een groot gebied bestreken worden, terwijl de politieagenten nooit ver van elkaar verwijderd waren, en was de ME ook altijd in de buurt, voor het geval er iets mis zou gaan. Ook zou dit de zichtbare aanwezigheid van de politie vergroten. Het concept werd niet alleen 's avonds tijdens de huldiging toegepast, maar ook al overdag. De platte

43 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 19.

44 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 19.

45 COT 1999, p. 37; Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 19.

46 COT 1999, p. 37-38; Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 19.

47 COT 1999, p. 37-38; Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 20.

petten werden verdeeld over 11 openbare ordegroepen die elk in een eigen sector surveilleerden.⁴⁸

Het fijnmazige politieconcept is, voordat om 20:30 uur de grote problemen begonnen, redelijk succesvol gebleken. Het concept was voornamelijk toegesneden op een redelijk ordelijke gang van zaken. Kleine ordeverstoringen konden onderdrukt worden, waarschijnlijk heeft de politieaanwezigheid in sommige gevallen opstootjes of vechtpartijen kunnen voorkomen: “In veel concrete en niet-kritieke situaties is het basispolitiepersoneel er redelijk of goed in geslaagd kleine ordeverstoringen te voorkomen. Voor sommige politieagenten, bijvoorbeeld voor een ordegroep die was geposteed op het Schouwburgplein, verliep zondag 25 april zonder problemen, totdat zij schoten hoorden en even later door de operationeel commandant centrum naar binnen werden gehaald.”⁴⁹

Toch kwamen er al gedurende de dag, voor aanvang van de huldiging, enige scheurtjes in de goede werking van het fijnmazige concept, hoewel het op dat moment misschien niet zo duidelijk was. De ME, die ook dun uitgespreid was over het gehele stadscentrum, kreeg gedurende de middag en de avond veel verzoeken tot hulpverlening. Zij hielden zich daardoor bezig met taken die eigenlijk door anderen uitgevoerd moesten worden. Zo vingen zij mensen op die bedrukt raakten in de menigte, hielpen zij meisjes die lastiggevallen werden, en voerden zij discussies met jongeren over hun alcoholgebruik.⁵⁰ Hierdoor konden zij zich niet volledig richten op hun hoofdtak.

Een bestuurlijke betrokkene bij de rellen kwam later bij de evaluatie tot de conclusie dat een fijnmazig politieconcept “goed gaat, zolang het goed gaat”.⁵¹ En inderdaad, toen de echte problemen begonnen, kwamen belangrijke tekortkomingen aan het licht. Na het schietincident bleek pas echt dat het concept niet opgewassen was tegen de omvang van de mensenmassa. De ME was nog steeds bezig met hulpverleningstaken zoals het verzorgen van gewonden. Ondertussen escaleerde de situatie en breidden de rellen en plunderingen zich uit.⁵² Daardoor moest plotseling de fijne structuur opgegeven worden en omgezet worden in een meer geconcentreerde structuur.

De evaluatie van het GBO-team verklaart dat de “aanval op de platte petten en het daaropvolgende schietincident een streep hebben gezet door het voorgenomen concept van fijnmazige spreiding van eenheden. De mobiele eenheid diende vanaf dat moment al haar krachten te bundelen en direct naar pelotonsniveau op te schalen vanwege het uitbreken van grootschalige rellen. Een gevolg was dat het politieke netwerk werd opgelost, hetgeen – mede doordat tegelijkertijd de platte

48 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 13; COT 1999, p. 50.

49 COT 1999, p. 51, p. 144.

50 COT 1999, p. 55.

51 COT 1999, p. 56.

52 COT 1999, p. 55-56.

petten in het geheel uit beeld verdwenen – tot gevolg had dat er in de periferie rond de grote brandhaard geen politietoezicht meer was.”⁵³

Met andere woorden, het fijnmazige optreden heeft hier inderdaad een rol gespeeld in de onmacht van de politie om de rellen vroegtijdig te onderdrukken. Zolang het goed ging was de politie goed zichtbaar, maar toen de vlam in de pan sloeg en de ordeverstoringen omsloegen van vechtpartijtjes in rellen en plunderingen bevonden de politieagenten zich in kwetsbare, kleine groepen. Het hergroeperen duurde even, en daarna konden de agenten slechts een deel van de problemen aanpakken. Daardoor ontstond een situatie waarin relschoppers die van de ene plek werden verwijderd ergens anders weer de kop opstaken.

Coördinatie m.b.t. tolerantiegrenzen

Zoals gezegd was het de bedoeling om de huldiging vooral een feest te laten zijn. De politie zou zich tolerant opstellen ten opzichte van mensen die zich normaal gedroegen. Om het contact en de toenadering met feestende supporters te verbeteren werd niet alleen tolerant opgetreden, maar droegen veel agenten zelfs badges met daarop “Rotterdam feliciteert Feyenoord” en deelden zij stickers uit waar hetzelfde op stond geschreven.⁵⁴ Ordeverstoringen moesten natuurlijk wel aangepakt worden. Misschien nog wel belangrijker was dat mogelijke ordeverstoringen, provocaties en escalaties voorkomen moesten worden.

Tegelijk hadden de driehoek en de politieleiding wel eenduidige grenzen afgesproken. De openbare orde moest “consequent en strikt” worden gehandhaafd. Er waren duidelijke grenzen gesteld met betrekking tot de handel in en het gebruik van drugs en alcohol. Wapenbezit was ten strengste verboden en (dreigend) geweld tegen personen evenals (dreigende) openbare orde verstoringen door individuen of groepen werden niet getolereerd.⁵⁵ Samenvattend: “tolerantie jegens hen die de openbare orde verstoren [was] zeer laag.”⁵⁶ Volgens het COT: “die strenge uitgangspunten en tolerantiegrenzen en de nadruk op de daadwerkelijke handhaving daarvan botsten met het politieconcept dat vooral gericht was op toenadering tussen politie en publiek.”⁵⁷

Er was dus duidelijk sprake van een lastige situatie: tolerantiegrenzen moesten strikt gehandhaafd worden tijdens omstandigheden waarin te verwachten viel dat die grenzen veelvuldig overschreden zouden worden. Tegelijk moest de feeststemming overheersen. De coördinatie met betrekking tot deze schijnbaar tegenstrijdige punten was niet voldoende. Tijdens briefings van de uitvoerende

⁵³ Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 22.

⁵⁴ COT 1999, p. 51.

⁵⁵ BBZ 1999, p. 4-5.

⁵⁶ BBZ 1999, p. 5.

⁵⁷ COT 1999, p. 145.

politieagenten kreeg dit probleem niet de vereiste aandacht.⁵⁸ Dit had gevolgen voor de handhaving op straat.

Het probleem werd nog verergerd doordat veel politieagenten zelf ook in een feeststemming waren. Onder de politie waren natuurlijk ook veel Feyenoord fans. Dit, in combinatie met het dragen van de buttons, het uitdelen van stickers, en de opdracht om vooral de feestvreugde te bevorderen kan bij sommigen geleid hebben tot een houding dat veel door de beugel kon. Het COT: “politiemensen die meegaan in een feest, beschikken over minder gezag als zij vervolgens optreden tegen ordeverstoringen, dan agenten die meer afstand bewaren.”⁵⁹

De politie kreeg te maken met andere coördinatieproblemen met betrekking tot de tolerantiegrenzen. Zo was duidelijk afgesproken dat het verboden was alcoholhoudende dranken te nuttigen. Mensen mochten in een groot deel van het centrum ook geen open blikjes, flesjes, enzovoorts bij zich hebben. Echter, tegelijkertijd mochten horecagelegenheden in het centrum bierbuffetten inrichten, waar dus wel alcohol werd verkocht. Het moet moeilijk geweest zijn voor de supporters om duidelijk te bepalen waar wel of niet gedronken mocht worden. Zelfs als zij het wel begrepen, konden zij doen alsof dat niet het geval was.

Een dergelijke tegenstrijdigheid maakt het erg moeilijk voor de politie om het verbod te handhaven. De politie-evaluatie erkent dit punt: “Achteraf kan als leermoment worden geconcludeerd, dat voor de politiemensen op straat de vastgestelde tolerantiegrenzen moeilijk te handhaven waren in een omgeving waar alcohol op straat te koop wordt aangeboden. Dit roept spanningen in de handhaving op.”⁶⁰ Dit kan een rol gespeeld hebben in de sfeer van de avond: als de politie haar eigen regels al niet kan handhaven, waarom zou men zich dan wel aan deze en andere regels houden? Of, zoals het COT meldt dat “het gezag van politiemensen geen gegeven is, maar bij elk optreden weer moet worden verdiend.”⁶¹ Daarnaast zorgde overmatige alcohol, in combinatie met drugsgebruik, er ook nog eens voor dat de supporters minder geneigd waren te luisteren naar politie, en zoals eerder vermeld, zelfs minder vatbaar voor geweldsgebruik door de politie. Hierdoor waren de rellen ’s avonds extra fel.

Er is op dit punt een verschil van mening over de te nemen stappen. Het COT schrijft dat op 25 april 1999 justitieel optreden alleen als repressief instrument gebruikt werd, terwijl het ook mogelijk is om het in te zetten als preventief middel: “Het aanhouden van hooligans die harddrugs gebruiken, van dronken hooligans en van drugsdealers kan een waardevolle bijdrage leveren aan het voorkomen van ongeregelde heden.”⁶² De politie meldt zelf in de evaluatie dat dergelijk preventief optreden “naar de mening van de betrokken politiemensen al veel eerder op de

58 COT 1999, p. 145.

59 COT 1999, p. 53.

60 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 24.

61 COT 1999, p. 52.

62 COT 1999, p. 53.

dag tot ongeregelde heden [zou] hebben geleid.”⁶³ Tegelijk wordt wel erkend dat het overmatig drankgebruik en de combinatie met drugs een belangrijke rol speelden in het ontstaan en escaleren van de rellen.⁶⁴ Aan de andere kant erkent het COT dat er eerder escalatiegevaar op kan treden bij strenger ingrijpen van de politie, maar redeneert dat onder bepaalde omstandigheden zoals een grote menigte, weinig manoeuvreerruimte voor de politie, massaal drank- en drugsgebruik en “kwade” voornemens of verwachtingspatronen het niet optreden juist riskant is.⁶⁵ De afloop van de dag lijkt deze laatste opvatting te ondersteunen.

In het algemeen kan gesteld worden dat de coördinatie en de duidelijkheid van de politie met betrekking tot de tolerantiegrenzen te wensen overlieten. Dit heeft een belangrijke rol gespeeld in het ontstaan en de escalatie van de rellen op 25 april 1999.

23.3 Communicatie en informatie tijdens de rellen

Communicatieproblemen

In de voorbereiding was de communicatie tussen de partijen goed georganiseerd. Bij de verschillende bijeenkomsten waren verschillende partijen aanwezig die allen belang hadden bij een goede organisatie en een rustig verloop van de huldiging. De driehoek had regelmatig onderling contact, persoonlijk of telefonisch, zowel in de voorbereiding als op de dag zelf. Ook de communicatie tussen bijvoorbeeld de politiedistricten en het GBO-team lijkt tevoren goed te functioneren, zodat iedereen de dag zelf met vertrouwen tegemoet gaat.

Op die dag zelf, echter, waren er wel belangrijke problemen met de communicatie. Zo stonden de compagniescommandant ME en de operationeel commandant Centrum verbaasd te kijken toen tijdens de rellen een waterwerper opdook. Het GBO-team meldde dat het de waterwerper had aangeboden, maar daar wist geen van beide iets van af. Wel was de inzet eerder op de dag al aan de orde geweest. Toen echter de lokale driehoek het verzoek kreeg om in te stemmen met de inzet van de wagen bleek dat die al operationeel was.⁶⁶ In dit geval bleken de gevolgen van de miscommunicatie dus niet negatief uit te werken, maar het was wel tekenend voor de situatie.

Andere problemen in de communicatie waren volgens de politie voornamelijk van technische aard. Vooral de ME had tijdens het optreden hiervan last gehad. Zo waren door het lange optreden naarmate de dag vorderde steeds meer batterijen en accu's leeg. Er waren onvoldoende reservebatterijen beschikbaar.⁶⁷ Sommige

⁶³ Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 24.

⁶⁴ Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 24.

⁶⁵ COT 1999, p. 53.

⁶⁶ Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 19.

⁶⁷ Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 20-21, p. 25-26.

hooligans hadden wel reservebatterijen meegenomen en hadden plezier toen ze zagen dat de communicatiemiddelen van de politie het begaven.⁶⁸

Ook waren structureel te weinig kanalen beschikbaar voor de onderlinge communicatie. Al vanaf het begin van de middag had de ME last van technische problemen waardoor radiokanalen niet functioneerden. Daardoor moest al vroeg overgeschakeld worden naar andere beschikbare kanalen. Gedurende de rest van de dag heeft dit probleem de politie parten gespeeld, omdat juist op hectische momenten wanneer goede communicatie zo belangrijk is het radionet overbezet was. Het net werd gedomineerd door de centrale commandokamer, de compagniescommandant ME, de operationeel commandant centrum en de pelotonscommandanten. Daardoor was er voor contact tussen de verschillende eenheden binnen de ME niet genoeg capaciteit beschikbaar.

Met een operatie zo groot als deze was het nodig om voor een deel verouderde commandovoertuigen in te zetten. Daardoor was de communicatie tussen de pelotonscommandant en de eigen verbindingsman niet zoals gewenst en kreeg de commandant soms te weinig relevante informatie.

Niet alleen de ME had communicatieproblemen. Alle diensten kampten met de overbelasting van het mobiele telefoonnetwerk. Deze problemen duurden de hele avond, tot na middernacht. Toen kwam een volgend probleem: de batterijen van de mobiele telefoons raakten op.⁶⁹

Een ander probleem was, dat veel valse meldingen binnenkwamen, vooral na 20:30 uur. Deze telefoontjes werden gepleegd door mensen in de binnenstad met mobiele telefoons. Het doel van deze mensen was om de politie ergens weg te lokken en naar de verkeerde plekken te leiden. Om deze reden ging de meldkamer behoedzaam om met meldingen vanaf mobiele telefoons.⁷⁰ Dit kan natuurlijk het risico met zich meebrengen dat geldige meldingen worden genegeerd.

Hoewel het in eerste instantie lijkt alsof hier overmacht in het spel was – het ging tenslotte om technische problemen – was dat niet geheel het geval. Het COT-onderzoek naar aanleiding van de rellen zegt dat het hart van deze kwesties slechts in geringe mate technische van aard is. “De genoemde communicatieproblemen zijn al lange tijd bekend of liggen nogal voor de hand. Als een batterij of accu leeg is, is het immers onmogelijk om een communicatiemiddel te benutten. Al jaren weet men dat er weinig kanalen voorhanden zijn en dat bij grootschalige gebeurtenissen de communicatie vaak wordt gehinderd doordat kanalen door elkaar heen klinken.”⁷¹

In plaats van de technische uitleg, zeggen de onderzoekers dat de communicatieproblemen in de hand gewerkt werden door onduidelijkheden over de commandostructuur. Volgens de GBO-structuur, die op de dag van de huldiging voor

68 COT 1999, p. 57.

69 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 20-21, p. 25-26.

70 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 21.

71 COT 1999, p. 57.

het eerst werd gebruikt, heeft de algemeen commandant de leiding. In dit geval was echter, zoals al eerder vermeld, besloten om toch de operationeel commandant van het district Centrum de leiding te laten behouden, terwijl de algemeen commandant een faciliterende rol zou spelen. Dit was echter niet voor iedereen duidelijk, volgens het onderzoek zelfs niet voor de gezagsdriehoek. Daardoor werd een deel van de informatie niet doorgespeeld naar de operationeel commandant, terwijl het GBO-team op eigen houtje op zoek ging naar eenheden of functionarissen die duidelijkheid konden leveren.⁷² Ook in de evaluatie van de ME kwam naar voren dat “de faciliterende opstelling van het algemeen commando op onderdelen verwarrend was.”⁷³

Overigens meldt het COT-onderzoek dat deze communicatieproblemen geen directe invloed heeft gehad op de heftige en snelle uitbarsting van rellen en plunderingen.⁷⁴

Informatiegaring tijdens de rellen

In deze paragraaf zal dieper ingegaan worden op het vergaren van informatie tijdens de rellen. Vanzelfsprekend is dit maar een klein onderdeel van het gehele informatieproces, maar er is hier niet voldoende ruimte om op dat gehele proces in te gaan. Een ander belangrijk onderdeel dat hier niet wordt besproken is bijvoorbeeld de informatiegaring van vóór de huldiging, zoals de geruchten over mogelijke rellen, plunderingen en de bestorming van het stadion.⁷⁵

Hier wordt dus slechts de manier waarop de politie informatie verzamelde over de relschoppers tijdens de ongeregelde huldigheden besproken; een zeer relevant onderdeel, omdat het rechtstreeks in verband staat met het aantal aangehouden mensen in de dagen na de rellen en, als alles goed gaat, zelfs tijdens de rellen van groot nut kan zijn voor het politieoptreden. Helaas is dat laatste niet gelukt. De politie-evaluatie concludeert over de informatiegaring tijdens de rellen: “Vanaf het moment van het schietincident heeft de informatieorganisatie (...) weinig meer kunnen toevoegen aan de kwaliteit van het optreden.”⁷⁶

Dit had verschillende oorzaken. Allereerst waren er de communicatieproblemen zoals hierboven beschreven. Daardoor zou informatie, zelfs al zou dit beschikbaar zijn, maar met moeite bij de juiste persoon terechtkomen. Toch zou nuttige informatie wel bewaard kunnen worden om later te gebruiken voor de opsporing. Helaas bleek na afloop van de rellen dat slechts weinig nuttige informatie verzameld was.

⁷² COT 1999, p. 57.

⁷³ Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 23.

⁷⁴ COT 1999, p. 57.

⁷⁵ Zie daarvoor bijvoorbeeld Politie 1999, p. 28-37; COT 1999, p. 82-101.

⁷⁶ Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 34.

De belangrijkste reden hiervoor was de afwezigheid van ogen en oren tijdens het hoogtepunt van de ongeregelde heden. Doordat de platte petten waren teruggeroepen, verdwenen vele tientallen mogelijke waarnemers plotseling van de straat. Hierdoor konden maar weinig mensen opgepakt worden, of verklaringen afleggen, in ieder geval veel minder dan het geval zou zijn geweest als die agenten hun werk hadden kunnen doen.

Het naar binnen halen van politie had ook invloed op de informatiegaring die had kunnen leiden tot arrestaties na de rellen. Videobeelden bleken zeer bruikbaar in het opsporen van verdachten.⁷⁷ Echter, speciaal aangewezen verkenningseenheden en mobiele videoteams werden ook naar binnen gehaald na het schietincident.⁷⁸ De politie was voor videobeelden toen afhankelijk van vaste camera's op het Stadhuisplein en van de politieheliikopter. De vaste camera's bestreken natuurlijk maar een zeer klein deel van de rellen en vrijwel alle vernielingen en plunderingen vonden plaats buiten het bereik van deze camera's.⁷⁹ De politieheliikopter was, zoals al eerder gezegd, op het moment dat de rellen echt losbarstten net weg om te gaan tanken. De politie-evaluatie zegt dan ook dat "de uiteindelijke hoeveelheid beschikbare, relevante informatie uitermate gering was."⁸⁰

Een extra informatiebron waar de politie gebruik van heeft kunnen maken na afloop van de rellen werd gevormd door de media. Ook media hadden natuurlijk beelden gemaakt van de ongeregelde heden, en die werden grondig door de politie geanalyseerd. Ook werden de media gebruikt als middel om nog meer informatie te krijgen, zoals door het programma *Opsporing Verzocht*. De gemaakte beelden werden uitgezonden en op basis daarvan werd om meer informatie gevraagd, die uiteindelijk heeft geleid tot meer aanhoudingen.

Samenvattend kan gesteld worden dat de intenties van de politie om gericht informatie te verzamelen tijdens mogelijke rellen in principe heeft geholpen bij het aanhouden van verdachten naderhand. Echter, het effect is niet maximaal geweest, doordat veel van de bronnen verdwenen toen de platte petten naar binnen gehaald werden.

77 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 35.

78 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 34.

79 Zie de kaart achter in Politie Rotterdam Rijnmond 1999.

80 Politie Rotterdam Rijnmond 1999, p. 36.

24 Strandrellen Hoek van Holland 2009

E.R. Muller en L.P. van der Varst

24.1 Inleiding

Op zaterdag 22 augustus 2009 vindt op het strand van Hoek van Holland het vrij toegankelijke dance-evenement Veronica Sunset Grooves plaats. Voordat het evenement begon, gist het buiten en op het evenemententerrein. In de loop van de avond zijn er verschillende hevige incidenten. Laat op de avond moeten aanwezige politiemensen bij confrontaties met hen belagende hooligans en andere ordeverstoorers handelen in een uitzonderlijk gewelddadige en door hen als levensbedreigend ervaren situatie. De mate van geweld van de kant van de belagers is ongekend. De beelden van dit geweld, de verklaringen van betrokken politiemensen en documenten getuigen van geweldsgebruik van voor Nederlandse begrippen vrijwel ongekende hevigheid en intensiteit. Leden van de harde kern van Feyenoord die zich onder de belagers bevonden, traden in georganiseerd verband op bij het testen, uitdagen en aanvallen van de politie. Tijdens de ongeregelde heden heeft de politie vele malen geschoten. Daarbij zijn verschillende (zwaar)gewonden en een dodelijk slachtoffer gevallen. De burgemeester van Rotterdam, de hoofdofficier van justitie en de korpsleiding worden pas na middernacht over de ernstige ordeverstoringen geïnformeerd.

In dit hoofdstuk geven wij een reconstructie van de gebeurtenissen tijdens Sunset Grooves op het strand van Hoek van Holland. Aan bod komen de voorbereidingen op en het daadwerkelijke handelen van de diverse betrokken partijen tijdens het evenement.¹

Intermezzo: Evenementenstad Rotterdam

Het aantal grote evenementen is in Rotterdam in de laatste zeven jaar gestegen van ongeveer dertig naar ruim zestig. Het gemeentebestuur heeft zich jarenlang hard gemaakt voor Rotterdam als evenementenstad, een stad die zich kenmerkt door sportieve en op jongeren gerichte evenementen.

In 2009 vonden in totaal 57 grote evenementen plaats, waaronder zes mega-evenementen (meer dan 50.000 bezoekers) zoals de Fortis Marathon, zomercarnaval, Bavaria City Racing, Dance Parade. Maar ook diverse voetbalwedstrijden van Feyenoord, Sparta en Excelsior en de KNVB Bekerfinale.

¹ Het hoofdstuk is gebaseerd op en geciteerd uit het door COT en Bureau Beke uitgevoerde onderzoek naar de ongeregelde heden, getiteld 'Strandrellen in Hoek van Holland', Den Haag, 2010.

24.2 Vooraf: voetbalhooliganisme en evenementen

In 2007 besteedt de Regionale Informatie Dienst (RID) aandacht aan de veiligheidsrisico's die voortkomen uit gedrag van hooligans bij evenementen.² Voetbalhooliganisme en evenementen zijn in dat jaar benoemd als taakvelden voor de RID. Op basis van de RID-informatie schrijft de Regionale Informatie Organisatie (RIO) een dreigingsanalyse. Deze analyse wordt vervolgens in de beheersdriehoek besproken vastgesteld door het regionaal college (bestaande uit de burgemeester in de regio).

De RIO geeft aan dat de aanpak van voetbalvandalisme en hooligans binnen het korps Rotterdam-Rijnmond hoog op de agenda staat. In vergelijking met 'rampjaar' 2005 is het aantal incidenten met hooligans in 2006-2007 beperkt gebleven, mede doordat veel incidenten door tijdig ingrijpen in de kiem zijn gesmoord. De RIO constateert dat "deze hooligans zich steeds meer buiten de aan voetbal gerelateerde evenementen manifesteren en zich schuldig maken aan ernstige geweldsdelicten." De RIO maakt onderscheid tussen:

- spontaan geweld naar aanleiding van gebeurtenissen in relatie met de voetbalwedstrijd zelf;
- gepland geweld, dat op voorhand in enigerlei mate is georganiseerd en niet noodzakelijkerwijs afhankelijk is van een voetbalwedstrijd.

De RIO karakteriseert de hooligans. Basiskenmerken van hooligans zijn:

- een permanente bereidheid tot het uitlokken van geweld;
- een permanente zoektocht naar gelegenheden om geweld uit te lokken en te gebruiken.

De RIO constateert dat de aanwezigheid van hooligans vooral op grote evenementen een bedreiging van de openbare orde en veiligheid vormt.

*"Vooral tijdens grote evenementen vormt de aanwezigheid van hooligans een bedreiging van de openbare orde en veiligheid. Zonder overschijnlijk enige aanleiding plegen zij vaak zware mishandelingen en openlijk geweld tegen andere groepen, burgers en politie."*³

De RIO concludeert dat de gewelddadigheden qua aard veranderen en wijst op de volgende ontwikkelingen:

- de verjonging van de harde kern hooligans – met een grote aanwas van jeugdigen in de leeftijdscategorie 15- en 16-jarigen;
- enorme toename van drank- en drugsgebruik onder de hooligans;

² RIO, Dreigingsanalyse Voetbalhooliganisme en evenementen, November 2007.

³ Idem, p. 16.

- verplaatsing van incidenten van voetbalevenementen naar andersoortige evenementen en georganiseerde, zware criminaliteit;
- een groeiend lerend vermogen en zelfbewustzijn van hooligans tegenover de bestrijding door opsporingsdiensten. Dit bemoeilijkt de aanpak van hooliganisme aanzienlijk.

De RIO voorspelt een toenemende manifestatie van deze jongeren en een toename van overmatig gebruik van alcohol en drugs. *“Dit zal waarschijnlijk zorgen voor een toename van geweld en ordeverstoringen,”* zo stelt de RIO.⁴ Deze eind 2007 benoemde trends hebben zich doorgezet, zo meldt de RIO in deze evaluatie. Incidenten in 2008 en 2009 bevestigen de genoemde trends. Zowel de verjonging als de verharding, onder invloed van onder meer alcohol en drugs, zet zich door.

24.3 Reconstructie

Eerste informatieverstrekking RID vrijdag

Op donderdag 20 augustus 2009 komt informatie binnen bij de Regionale Informatie Dienst (RID). De informatie luidt dat harde kernleden van Feyenoord het evenement Veronica Sunset Grooves willen gaan bezoeken. De informatie wordt intern besproken. Er wordt besloten om niet tot verstrekking over te gaan, maar om meer informatie te verzamelen. Een dag later komt bij de RID aanvullende informatie binnen die erop wijst dat de harde kern naar Veronica Sunset Grooves wil komen om daar ‘los te gaan’. Deze informatie wordt gewogen en als meestal betrouwbaar beoordeeld binnen de RID. Het hoofd RID besluit een schriftelijke informatieverstrekking te laten opstellen. De RID zal de verstrekking geven aan de Voetbaleenheid, het centrale front office van de RIO en aan de informatiemakelaar van district 1 (RIO medewerker in het district).

Betrouwbaarheid: meestal betrouwbaar

Inhoud verstrekking:

Informatie ontvangen dat op zaterdag 22 augustus 2009, een grote groep van de harde kern van Feyenoord naar het feest gaat op het strand van Hoek van Holland. Er wordt gesproken om daar dan ‘los te gaan’.

Noot:

Op zaterdag 22 augustus 2009, tussen 18.00 uur en 01.00 uur, wordt er op het strand van Hoek van Holland een standfeest gegeven. De naam van het feest is Veronica Sunset Grooves. De locatie Badweg/Rivierkant in Hoek van Holland en de entree is gratis.

⁴ Idem, p. 13.

De Chef van Dienst vertelt het Hoofd Wijkpolitie/Algemeen Commandant dat er informatie is binnengekomen van de RID en dat de informatie betrouwbaar is. Het Hoofd Wijkpolitie/Algemeen Commandant stelt aanvullende vragen over aantallen en type groepen, maar die informatie heeft de Chef van Dienst Directe Hulpverlening niet. Het Hoofd Wijkpolitie/Algemeen Commandant geeft aan dat hij meer informatie wil hebben, onder meer vanuit de Voetbaleenheid. De informatie wordt serieus genomen, maar de ervaring is ook dat er vaker geruchten zijn. Op dat moment realiseert het Hoofd Wijkpolitie zich niet het verschil tussen geruchten en een officiële informatieverstrekking van de RID met informatie die als meestal betrouwbaar is gekwalificeerd.

Het Hoofd Wijkpolitie/Algemeen Commandant wil een aantal maatregelen treffen, waaronder de inzet van het videoteam en twee man van de Voetbaleenheid om de boel 'stuk' te maken: mogelijke probleemzoekers uit de anonimiteit halen. De wijkteamchef/Operationeel Commandant vraagt de Regionale Ondersteunings Groep om extra personeel in te zetten.⁵ Er kan één eenheid worden ingezet omdat een andere eenheid reeds ingezet wordt op een ander evenement: de Zomerterrassen in Vlaardingen. De chef van de Regionale Ondersteunings Groep besluit niet meer personen in te zetten omdat het in een te vroeg stadium speelt en deze zaken normaliter via de officiële kanalen dienen te verlopen. Hij neemt vervolgens contact op met Dienst Management Team Executieve Ondersteuning om zijn besluit over het aantal in te zetten personen mee te delen. Het Hoofd Executieve Ondersteuning wordt geïnformeerd.⁶

Zaterdag 22 augustus: tweede informatieverstrekking

De Chef RID heeft zaterdag om 14.10 uur contact met de Chef van Dienst Infodesk over een tweede verstrekking vanuit de RID.

Inhoud mondelinge verstrekking

A: Informatie ontvangen van meerdere bronnen dat de informatie door de RID verstrekt op vrijdag 21 augustus 2009, omtrent het feest Veronica Sunset Grooves, door hen bevestigd wordt.

B: Informatie ontvangen dat een deel van de genoemde groep zich tussen 17.00 uur en 18.00 uur zal verzamelen op diverse plekken te Rotterdam en met het openbaar vervoer richting Hoek van Holland zal afreizen. De rest van de groep zal met eigen vervoer richting Hoek van Holland afreizen.

⁵ Analysedocument Quickscan, p. 20.

⁶ Bestuurlijke tijdlijn evaluatie Hoek van Holland, RIO-infoteam, uitgebreide versie, nr. 46.

In dit gesprek zegt de Chef RID dat er geen aantallen genoemd kunnen worden, omdat elk aantal onzeker is. Het kunnen er 80 tot 100 zijn, maar ook veel minder of meer, zo zegt hij. Een dergelijk getal kan volgens de Chef RID echter niet als informatie worden doorgegeven omdat deze informatie niet hard is. De Chef van Dienst Infodesk zegt dat dergelijke informatie belangrijk is voor de operationeel leidinggevend en dat hij deze schatting zal doorgeven indien er om aantallen wordt gevraagd.

Rond 16.00 uur bereikt de bureaucoördinator het bericht dat Feyenoordhooligans zich tussen 17.00-19.00 uur verzamelen op Rotterdam CS. Vanuit de Gedeconcentreerde Informatiedesk wordt contact gelegd met de Chef van Dienst Infodesk. Deze meldt dat de bureaucoördinator en de Chef van Dienst zijn geïnformeerd. Er is volgens de Chef van Dienst Infodesk geen nieuwe informatie.

24.3.1 18.00-21.00 UUR START VAN HET EVENEMENT: TOENEMENDE
Drukke, HOOLIGANS GESLOT

Rond 18.00 uur start op het evenemententerrein de muziek. De eerste mensen worden toegelaten tot het terrein. Bij de ingang van het evenement worden binnenkomende bezoekers geteld. Beveiligingsmaatregelen bij de toegang zijn gericht op het tegengaan van het binnenbrengen van glaswerk. Uitgangspunt is een honderd procent visitatie van tassen. Beveiligers moeten fouilleren. Dit gebeurt oppervlakkig en is selectief. Beveiligers letten op specifieke bezoekers. Beveiligers controleren ook op het bezit van wapens of drugs, dit laatste om drugshandel tegen te gaan.

Drukke op het station

De treinen die vanaf 18.00 uur arriveren, zitten vol. Er blijken meer mensen met de trein te komen dan verwacht werd door de NS. Op het station Rotterdam CS is het erg druk. De treinen die vertrekken richting Hoek van Holland Strand, puilen uit. Iedere trein naar Hoek van Holland Strand bevat 500 á 600 mensen. NS-personeel merkt dat het dit jaar drukker is dan tijdens het evenement in 2008. Sommige treinen kunnen niet vertrekken omdat mensen de trein in blijven komen.⁷

Vanaf het station lopen grote groepen mensen richting het evenemententerrein. Een deel van de bezoekers is luidruchtig op het station. NS-medewerkers nemen waar dat enkele personen zich agressief gedragen en de provocatie zoeken met anderen. Een groepje scandeert: 'Feyenoord, hooligans'. Een deel van het publiek is al sterk onder de invloed van drank in de trein.

⁷ De NS is uitgegaan van 15.000 bezoekers, waarvan gemiddeld 25 procent met de trein komt.

Eerste hooligans gespot en het aantal groeit

Medewerkers van de Voetbaleenheid kijken gericht uit naar de bekende leden van de harde kern. Kort na de start van het evenement herkennen zij enkelen van hen. Zij fotograferen hen en geven de namen door aan de Commandowagen. Op deze wijze kunnen aanwezige politiemensen meeluisteren en krijgen en houden zij een beeld van het aantal leden van de harde kern dat op het terrein aanwezig is. Ook wil de Voetbaleenheid op deze manier namen van notoire onruststokers doorgeven. Hierdoor kunnen de collega-agenten en de Operationeel Commandant en de Algemeen Commandant in staat worden gesteld om eventuele maatregelen te treffen. In de Commandowagen zorgt de notulist ervoor dat de namen die door de Voetbaleenheid worden genoemd, worden vastgelegd.

De bezoekers die zich bij de ingang van Veronica Sunset Grooves melden, lijken zich redelijk te gedragen. Een groep mogelijke hooligans staat een tijdje voor de ingang van het terrein stil. Ze praten met elkaar en belemmeren door hun positie enigszins de doorstroming van bezoekers die het terrein op willen. De commandant van de Regionale Ondersteunings Groep herkent enkelen van hen als harde kern leden en vraagt de Voetbaleenheid en het videoteam ter plaatse.

De Voetbaleenheid constateert gedurende de avond dat de oude kern niet als groep aanwezig is. De Voetbaleenheid signaleert vooral personen die behoren tot de jonge harde kern. Ook worden enkele leden van de FIIIR groep (Feyenoord derde generatie Rotterdam hooligans) herkend. Na enige tijd stopt de Voetbaleenheid met het doorgeven van namen en het fotograferen. Op dat moment is bekend dat de harde kern leden er zijn en dat het volgens de Voetbaleenheid om een grote groep gaat. Het lukt niet meer om iedereen te fotograferen en om alle namen door te geven.

Overleg met organisator en beveiliging

Rond 19.00 uur is er overleg tussen organisator Tridee, beveiligingsbedrijf International Security Agency en de politie. De politie meldt dat zich hooligans op het terrein bevinden. Hoeveel dat er zijn, is op dat moment niet duidelijk. De organisator en de projectleider van het beveiligingsbedrijf vragen de politie hoe dat mogelijk is. Zij wijzen de politie op wat zij eerder hadden begrepen: hooligans zouden worden gespot en dan worden tegengehouden.

Vanaf dat moment is de aanwezigheid van harde kernleden een van de aandachtspunten voor de beveiliging, en ook voor de liaison van de politie. Op verschillende momenten die avond observeren zij deze groep en monitoren zij hun gedrag. De liaison onderhoudt regelmatig contact met de Voetbaleenheid. Zij zien dat de groep groeit. Ook zien zij dat personen die tot de groep behoren, betrokken zijn bij een deel van de incidenten die zich voordoen.

Incidenten

Rond 19.30 uur wordt een opstootje op het evenemententerrein gemeld, in de omgeving van de Jägermeistercontainer. De Voetbaleenheid laat weten dat er hardekernleden bij betrokken zijn. Het blijkt bij nader inzien om tegen elkaar aan springende personen te gaan.⁸ Aan de voorzijde van het evenement is er een incident. Om 19.48 uur wordt een arrestatie verricht op grond van verboden wapenbezit. De arrestant wordt naar het bureau in Hoek van Holland afgevoerd.⁹

Rond 20.30 uur heeft organisator Tridee overleg met de beveiliging. Er wordt besproken dat het feest misschien wel eerder zou moeten stoppen, rond 23.00 uur of 00.00 uur. Dit zou het risico met zich brengen dat een heel grote groep op hetzelfde moment weg zal gaan, in plaats van een normale fade-out. Hoe langer er wordt doorgefeest, hoe meer er zal worden gedronken. Ze besluiten daarom het in de gaten te houden maar als het zo doorgaat en verergert, eerder te stoppen. Dit zal Tridee, als de stemming zo blijft, ook inbrengen in het overleg met de politie.

24.3.2 21.00-22.00 UUR VERKEERSDRUKTE EN TOENEMENDE INCIDENTEN

De Operationeel Commandant neemt waar dat de drukte toeneemt, en vooral dat de toevoer richting Hoek van Holland nagenoeg onmogelijk is geworden. De treinen zijn vol en ook de wegen zijn niet meer begaanbaar door de drukte. De Operationeel Commandant bespreekt zijn zorgen met de Algemeen Commandant die aanwezig is in de Commandowagen. Zij spreken onder meer over de eventuele inzet van extra personeel.

'Klankborden' met horizontaal vervangend districtschef

De Algemeen Commandant besluit contact te zoeken met de districtschef van een ander district die de eigen districtschef 'horizontaal' vervangt. Deze districtschef heeft ruime ervaring met grootschalig optreden en ordeverstoringen. Rond 21.10 uur hebben zij telefonisch contact. De waarnemend districtschef hoort van de komst van hooligans, maar ook van een bezoekersaantal dat groter is dan op basis van de vergunning werd verwacht. De Algemeen Commandant meldt dat hij voldoende man personeel ter beschikking heeft, onder wie de Regionale Ondersteunings Groep. Vervolgens wordt een aantal alternatieven doorgenomen, waaronder de rol en taak van de beveiliging, de muziekkeuze, het oproepen van het videoteam, de beschikbaarheid van voldoende ambulances en het al dan niet beëindigen van het evenement. De Algemeen Commandant en de districtschef komen tot de conclusie dat ME-inzet, gezien het tijdstip, eigenlijk geen optie meer is maar dat die ook niet functioneel is gelet op de duisternis en het rulle

⁸ COWA-journaal 22-08-2009, p.1.

⁹ COWA-journaal 22-08-2009, p.1-2.

zand. De ME zou nog kunnen dienen ter bescherming van collega's, maar niet langer preventief. De Algemeen Commandant besluit daarop geen ME op te roepen. Zij bespreken dat de taak van de beveiliging duidelijk is, het terrein groot genoeg is ten opzichte van de mensenmassa, de muziek niet te agressief is, het evenement niet stil gelegd hoeft te worden en het videoteam al aanwezig is. Er worden extra ambulances gevraagd en er wordt afgesproken dat de politie in verband met herkenning niet op het terrein mag komen. De Algemeen Commandant zegt ook dat er geen ME ingezet hoeft te worden. De Algemeen Commandant neemt geen contact op met de plaatsvervangend districtschef.

Groepsvorming

De liaison en de projectleider beveiliging lopen over het terrein, richting het toilettenblok aan de zee kant. Zij gaan kijken hoe het met de groep gaat waartussen eerder harde kern leden zijn gespot. Zij horen dat een groepje 'Rotterdam, Hooligans' scandeert. Dit komt op de liaison intimiderend over. Het lijkt alsof zij elkaar aan het oppeppen zijn, zo is de indruk van de liaison en de projectleider beveiliging. Eerder op de avond hebben zij personen uit de groep al regelmatig zien bellen en heen en weer zien lopen. De liaison en projectleider trekken voor zichzelf de conclusie dat er inderdaad sprake is van een groep. Een groep die groeit in omvang. Zij maken zich zorgen over mogelijke ongeregelde heden. De liaison vraagt via de portofoon vier extra Openbare Orde groepen aan, een op iedere hoek van het festivalterrein. De aanleiding hiervoor is zijn eigen beoordeling van de situatie in combinatie met de situatie bij het toilettenblok. Hij roept deze hulp in uit preventief oogpunt opdat de groep zal zien dat er politie is. Een andere reden is dat hij dan weet waar de mogelijke ondersteuning zich bevindt voor het geval het mis mocht gaan.

Beeldbepalende incidenten: hekken gaan neer en het incident bij Jägermeistertent

Rond 21.10 uur gaan mensen aan de buitenkant aan hekken trekken aan de linkerzijde van de hoofdingang. Ook bij de toiletten proberen mensen over de hekken het terrein te bereiken. De achterste noodingang wordt geopend en uiteindelijk worden enkele hekken neergehaald. Hierop komt een groep mensen via het ontstane gat in de hekken het terrein op. Enkele leden van deze groep lopen luid scheldend en schreeuwend naar binnen. Anderen volgen niet en sluiten zich aan bij de groep wachtende mensen bij de hoofdingang. De groep met hierin hardkernleden die op het terrein aanwezig is, rent richting de neergehaalde hekken en beweegt er als in een halve boog voorlangs. De beredenen maar ook een openbare ordegroep van de politie begeven zich in de richting van de hekken. Meerdere politiemensen beschouwen dit als een zogenoemde hit-en-runactie: een bewuste provocatie vanuit de groep die voor problemen zorgt.

Rond 21.20 uur doet zich een incident voor bij de Jägermeistertent. Er zou een bebloede man staan. Het blijkt te gaan om een man die kort hiervoor bij een opstootje betrokken was. Hierna was hij belaagd door onder meer enkele leden van de harde kern. De man lijkt volgens aanwezige beveiliging onder invloed van alcohol en/of drugs. De man is woedend. De liaison van de politie heeft contact met de commandant van de Regionale Ondersteunings Groep. Leden van de Regionale Ondersteunings Groep begeven zich in de richting van het incident en maken zich klaar voor een eventuele aanhouding. Uiteindelijk blijkt de situatie ter plekke rustig. Er wordt besloten niet tot aanhouding over te gaan, mede om escalatie te voorkomen.

Extra capaciteit politie

De Chef van Dienst Directe Hulpverlening heeft gedurende de avond op momenten meegelust met het portofoonverkeer rond Veronica Sunset Grooves. Hij maakt zich zorgen en heeft telefonisch contact met het plaatsvervangend Hoofd Wijkpolitie en vertelt hem over de mogelijkheid van extra capaciteit in de vorm van de avonddienst van het district. Het plaatsvervangend Hoofd Wijkpolitie koppelt dit terug aan de Algemeen Commandant en Operationeel Commandant. De reactie van de Algemeen Commandant is voorzichtig, dit omdat er voldoende capaciteit in het district moet zijn in verband met mogelijke inzet.

De Chef van Dienst Directe Hulpverlening belt met collega's in de districten Noord en West. Zij zijn direct bereid capaciteit vast te houden uit de avonddienst. Korte tijd later belt de Chef van Dienst Directe Hulpverlening opnieuw met het plaatsvervangend Hoofd Wijkpolitie en geeft aan dat ook twee andere districten hun avonddienst willen vasthouden. Dit koppelt het plaatsvervangend Hoofd Wijkpolitie terug naar de Algemeen Commandant. Uit de discussie die dan volgt, maakt het plaatsvervangend Hoofd Wijkpolitie op dat de Algemeen Commandant de extra capaciteit niet volledig nodig acht. Het plaatsvervangend Hoofd Wijkpolitie geeft voor één district aan dat de capaciteit wel moet komen, en voor het andere district niet. De Chef van Dienst besluit toch alle beschikbare extra politiemensen te vragen om naar Hoek van Holland te komen. Hij vraagt om ervaren collega's die ingezet kunnen worden onder moeilijke omstandigheden. Later verzamelen zij zich en rijden ze via een binnendoorroute naar Hoek van Holland. Ondertussen is er contact met de Operationeel Commandant. De Chef van Dienst meldt dat hij bijna dertig politiemensen heeft weten te verzamelen.

Op enig moment noemt een van de aanwezigen in de Commandowagen de mogelijkheid van het benaderen van een parate eenheid ME in Haaglanden. Na contact van de Operationeel Commandant met de meldkamer van Haaglanden blijkt het te gaan om zes man flex-ME. De Operationeel Commandant koppelt dit terug naar de Algemeen Commandant. Dit is niet de extra politie-inzet die de

Algemeen Commandant zoekt, en hij besluit niet te vragen om de inzet van de zes man flex-ME. Rond deze tijd komt bij de gemeenschappelijke meldkamer de vraag binnen hoe lang het zou duren voordat eventueel ME aanwezig zou kunnen zijn. De supervisor politie zegt dat het al snel ongeveer anderhalf uur kan duren.

Rond 21.30 uur neemt de chef van de Regionale Ondersteunings Groep contact op met de afdelingschef van de Regionale Ondersteunings Groep om hem te informeren dat inzet van de Regionale Ondersteunings Groep afgelost kan worden conform afspraak omdat er 30 agenten uit het district kunnen komen.¹⁰ Daarnaast belt de Operationeel Commandant met de chef van de Regionale Ondersteunings Groep en deelt hem mee dat de Regionale Ondersteunings Groep daar moet blijven. De chef van de Regionale Ondersteunings Groep zegt dat dit niet door de Operationeel Commandant beslist kan worden, omdat dit toestemming van de korpsleiding vergt. Vervolgens beslist de chef van de Regionale Ondersteunings Groep samen met het hoofd van de Regionale Ondersteunings Groep om daar in eerste aanleg tot 03.00 uur te blijven. Dit wordt doorgegeven aan de Operationeel Commandant.¹¹

Groep blijft op één plaats

Ondertussen zijn de eerder neergehaalde hekken provisorisch hersteld.¹² Het aantal bezoekers blijft toenemen. Volgens meerdere ooggetuigen wordt het steeds drukker op het terrein. De Voetbaleenheid neemt waar dat de groep hardkernleden en aanhang zich concentreren op een en dezelfde plaats, nabij de blauwe lampen midden op het terrein. Meerdere politiefunctionarissen nemen waar dat personen in de groep regelmatig telefoneren en op de uitkijk lijken te staan. Het aantal incidenten lijkt af te nemen. Het lijkt alsof de groep zich minder gemakkelijk kan bewegen in de drukte. Hierover hebben de Voetbaleenheid en de politieliaison contact. De politieliaison stemt de informatie af met de projectleider van de beveiliging.

24.3.3 22.00-23.30 UUR OGENSCHIJNLIJK RUSTIGER, WEL INCIDENTEN EN VERKEERSINFARCT

De organisator oordeelt rond 22.00 uur dat het relatief rustig is. Omstreeks 22.10 uur heeft de organisator contact met de politieliaison en vraagt hem hoe het gaat. Op dat moment is ook zijn oordeel dat het wat rustiger is en dat het relatief goed gaat. Zij constateren dat het einde van het feest gehaald zal worden. Dit beeld wordt bevestigd in een volgend overleg tussen organisator en beveiliging: het aantal incidenten lijkt af te nemen en de groep lijkt rustiger te worden.

¹⁰ Bestuurlijke tijdlijn evaluatie Hoek van Holland, Rio-infoteam, uitgebreide versie, nr. 179.

¹¹ Bestuurlijke tijdlijn evaluatie Hoek van Holland, Rio-infoteam, uitgebreide versie, nr. 164.

¹² COWA-journaal 22-08-2009, p. 5.

Meerdere geweldsincidenten

De medische post ontvangt meerdere meldingen van incidenten. Om 22.19 uur is er vermoedelijk iemand in de rug gestoken. Dit wordt later bevestigd.¹³ Om 22.20 uur meldt zich een gewonde bij de medische post die bewusteloos is geweest na een geweldsincident. Een andere gewonde heeft een klap op het oog gekregen bij een geweldsincident.¹⁴ Om 22.22 uur wordt een drenkeling met de ambulance weggebracht.¹⁵ Om 22.31 uur wordt opnieuw een vechtpartij gezien, ditmaal met een kleine groep.¹⁶ Deze vechtpartij stopt kort hierna.¹⁷ Een man wordt geslagen waarop een bezoeker probeert tussenbeide te komen. Vervolgens wordt de bezoeker aangevallen door dezelfde man.

24.3.4 23.30-23.45 UUR ERNSTIGE ONGEREGLDHEDEN

De twee op het terrein aanwezige leden van de Regionale Ondersteunings Groep in burger lopen rond 23.30 uur richting een incident dat zich heeft voorgedaan. Het ging om een vechtpartij. Als zij er zijn, zien zij dat de groep met hierin hardkernleden betrokken is bij de vechtpartij. Een van de leden van de Regionale Ondersteunings Groep probeert via de portofoon contact te maken met de Commandowagen, maar de verbinding komt niet tot stand. De beide leden van de Regionale Ondersteunings Groep merken dat personen uit de groep hun richting opkijken en druk met elkaar spreken. Zij hebben de indruk dat zij herkend zijn. Hierop willen de medewerkers weggaan maar personen uit de groep komen om hen heen staan. Ook worden er dingen gegooid zoals led lampjes, maar ook andere voorwerpen.

De beide leden van de Regionale Ondersteunings Groep voelen zich ernstig bedreigd. Zij maken zich kenbaar als politie en roepen de groep meermalen op om afstand te nemen. De groep komt op hen af en personen uit de groep schreeuwen dat ze hen dood zullen maken. De twee leden van de Regionale Ondersteunings Groep vragen via de portofoon om spoedassistentie. Mede vanwege de eerdere slechte ervaringen met de verbindingen weten zij niet of de roep om hulp is aangekomen. Een van de twee lost een waarschuwingsschot dat even effect heeft: de afstand tussen hen en de groep wordt iets groter. Maar vervolgens komen enkele ordeverstoorers opnieuw op hen af, nu met gebalde vuisten. In de waarneming van de twee leden van de Regionale Ondersteunings Groep is een deel van de mensen uit de groep die zij konden waarnemen, onder

¹³ Rapport Incident, p. 4.

¹⁴ Logboek OvD-G, p. 1.

¹⁵ Rapport Incident, p. 4.

¹⁶ Rapport Incident, p. 4.

¹⁷ COWA-journaal 22-08-2009, p. 7.

invloed van drugs. Een tweede waarschuwingsschot volgt. De groep blijkt niet onder de indruk van dit waarschuwingsschot.

Ondertussen heeft een van de leden van de Voetbaleenheid via de portofoon de melding ‘vechtpartij’ gehoord. Het is voor de beide functionarissen van de Voetbaleenheid moeilijk te zien waar het gebeurt, maar een van hen spot de plek waar de vechtpartij moet zijn. Zij lopen ernaartoe en zij proberen zo snel mogelijk door de menigte heen te komen. Zij komen op kracht en met gebruik van ellebogen dichterbij. Zij zien de in het nauw gedreven politiecollega’s staan en ze horen schoten. De twee leden van de Voetbaleenheid gaan bij hun collega’s staan. Nadat de groep aanvankelijk achteruit gaat in – ogenschijnlijk – een reactie op de waarschuwingsschoten, komt zij vervolgens opnieuw op de politiemensen af.

Ook de commandant van de Regionale Ondersteunings Groep hoort de noodoproep en hij herkent de stem van zijn medewerker. Samen met rest van de Regionale Ondersteunings Groep en andere agenten besluit hij het terrein op te gaan. Ook andere politiemensen gaan in meerdere ‘treintjes’ (met handen op elkaars schouder) het evenemententerrein op. Er zijn drie politietreintjes. Vanaf de ingang en de nooduitgang aan de duinzijde komen twee groepjes politiemensen die halverwege richting de blauwe lichtbak samenkomen. Een derde groepje dat vanaf de zuidzijde bij het podium buiten het terrein om naar de nooduitgang aan de zuidzijde beweegt, gaat vervolgens ook richting de blauwe lichten. Daarvandaan gaan de politiemensen gezamenlijk richting de vip-tent, waar ze een linie vormen. Bij het betreden van het terrein worden de politiemensen onmiddellijk verbaal en fysiek belaagd door een deel van het publiek. Hierbij wordt met flessen gegooid. Wel is er ruimte om door te lopen.

De vier agenten die omsingeld zijn door de groep, gaan met de ruggen tegen elkaar staan en laten hun badges zien. Zij houden de groep om hen heen in de gaten en draaien om elkaar heen. Een van de functionarissen van de Voetbaleenheid krijgt een klap. Zij lopen richting het vip-podium. Er wordt gegooid met spullen, en het schreeuwen en schelden gaat door.

De vier agenten bereiken met moeite het vip-podium, onder meer vanwege de grote drukte. De groep vernielt het vip-podium.

Op het vip-podium zien zij de collega’s die het terrein op zijn gekomen. Zij zien dat die collega’s nu belaagd worden. De groep belagers lijkt inmiddels in omvang gegroeid. De groep agenten maakt het voor de twee medewerkers van de Voetbaleenheid en voor de twee leden van de Regionale Ondersteunings Groep mogelijk om weg te komen. Een van de leden van de Voetbaleenheid wordt gewaarschuwd door een hem bekend lid van de harde kern van Feyenoord dat de

politie zich beter uit de voeten kan maken omdat een grote groep hooligans weet dat er geen ME is.

Vervolgens begint een van de belagers uit de groep ordeverstoorers met aftellen. De groep doet mee en telt af van vijf naar nul. De politiemensen interpreteren dit als een opmaat naar een uitval vanuit de groep tegen de politie. Enkele politiemensen krijgen een wapenstok van de Regionale Ondersteunings Groep (de korte wapenstok). Er worden meerdere schoten gelost. Intussen gaat het gooien van voorwerpen richting de politie door. De politiemensen worden gevolgd door de groep terwijl de politie zich achterwaarts terugbeweegt langs de bar. De politiemensen trekken zich terug door de nooduitgang richting de duinen.

Het noodhek is geopend door de beveiliging en collega-agenten waardoor de politiemensen het terrein kunnen verlaten. De groep politiemensen wordt in tweeën gesplitst omdat zij om een groepje bezoekers heen moeten lopen.

Ondertussen zijn de politiemensen te paard onderweg naar de collega's in nood. Zij rijden over de Badhuisweg, te midden van de drukte. Een groot aantal bezoekers probeert via deze weg het terrein te verlaten. De beredenen gaan naar de vip-tribune omdat daar een exit is. Zij blijven op linie en lopen achterwaarts richting duinen. Achter de politie worden de hekken weer gesloten. De groep belagers blijft even wachten, maar vervolgens beginnen personen uit de groep te rammelen aan de hekken en in de hekken te klimmen. Enkele politiemensen denken dat het voorbij is. Maar als de hekken gesloopt worden, realiseren zij zich dat het nog niet afgelopen is. Andere belagers sluiten zich aan en de hekken worden neergehaald. Een grote groep belagers loopt vervolgens door de hekken waarbij het bekogelen en uitschelden van de politie doorgaat. De politie blijft naar achteren lopen. Meerdere agenten vrezen dat als zij vallen, zij gedood zullen worden door de groep. Nadat zij over de duintop heen zijn, gaan zij weer op linie staan.

Het is donker en een deel van de agenten zorgt ervoor dat de groep veilig achteruit kan lopen. De groep belagers pakt alles waar mee gegooid kan worden: bloembakken, stukken bloembak, flessen gevuld met zand, fietsen, en dergelijke. De agenten moeten constant uitwijken voor objecten. De waarschuwingsschoten lijken geen effect te hebben op de groep die blijft komen en blijft gooien.

De agenten trekken zich verder terug achter een strandtent. Daar volgt een nieuw treffen.

Er wordt nu door enkele agenten ook gericht geschoten op benen. Er vallen gewonden, maar zij worden in de groep getild. Het lijkt alsof zodra iemand

gewond is geraakt, een ander onmiddellijk diens plek inneemt. De schoten en gewonden hebben weinig tot geen effect.

Tijdens de confrontatie wordt een jongen uit de groep klaarblijkelijk geraakt. Hij valt neer. Twee mensen uit de menigte tillen hem op en brengen hem naar de politie. Hierop wordt het slachtoffer weggedragen door politiemensen en in een zogenoemde combiwagen van de politie gelegd voor transport naar een EHBO-post. De groep hervat het gooien en schreeuwen richting de politie.

De beredenen zijn ondertussen onderweg richting de politiemensen omdat zij via de portofoon horen dat collega's zich in nood bevinden. In het donker zien zij weinig tot niets, maar zij horen wel de hulpverzoeken en angstkreten van de collega's. Ook horen zij vele schoten en zien zij lichtflitsen van de afgevuurde wapens. Zij weten op dat moment niet wie er schiet. Zij gaan uit van een vuurgevecht tussen politie en belagers. Zij schatten in dat de politiecollega's zich op een afstand van tussen de 35 en 100 meter bevinden. De commandant beredenen vraagt zijn mensen of zij hem volgen bij een charge; zij geven allen aan dat te doen. De commandant ziet grote risico's, maar hij wil de collega's bijstaan. De beredenen arriveren in colonneformatie, waarbij drie koppels achter elkaar lopen. De commandant beredenen wacht met de charge tot de pistoolschoten minderen. Dan volgt een eerste charge waarbij de groep uiteen wordt gedreven. Een groot deel van de mensen gaat naar links en een wat kleiner deel naar rechts.

Na een eerste charge gaat het gooien en belagen door. Er volgt een tweede charge die nu meer gericht is omdat een deel van de groep belagers zich nabij een verlicht reclamebord bevindt en daardoor beter zichtbaar is. Met inzet van de wapenstok wordt nu gericht een charge uitgevoerd, door de zichtbare groep heen.

De beredenen worden nog steeds toegeschreeuwd en met stenen bekogeld door grote groepen belagers die op de toppen van de duinpannen staan. Hierna volgt een bekogeling door de omstanders met behulp van flessen gevuld met zand. Een deel van de groep gaat bij het verlichte reclamebord staan en scandeert: "Rotterdam Hooligans." De commandant beredenen besluit een derde charge uit te voeren in de richting van het strand. De groep wordt letterlijk ondersteboven gelopen.

Op het strand wordt een stoel naar een van de beredenen gegooid, waarop deze van zijn paard valt. De politieman wordt afgeschermd door de groep beredenen. Wanneer zij weer klaar gaan staan voor een mogelijk nieuw treffen, blijft het rustig.

De groep belaagde politiemensen blijft na de charges van de beredenen bij elkaar en loopt een stukje verder door. Zij naderen een weg die deel uitmaakt van de calamiteitenroute. Zij weten op dat moment niet waar hun belagers zijn gebleven. Zij stellen zich op in een formatie van die in alle richtingen staan, zodat zij eventuele belagers zien aankomen. Zij vrezen dat de belagers om zijn gelopen en hen ook van achteren kunnen aanvallen.

Het busje waarin het later overleden slachtoffer ligt, is ondertussen vast komen te zitten in het zand. Een naderende auto van de GHOR wordt staande gehouden en het slachtoffer wordt verplaatst naar deze auto zodat hij naar de medische post kan worden gebracht waar een ambulance hem kan ophalen. De Officier van Dienst Geneeskundig bestuurt de auto en rijdt naar de Commandowagen waar het mogelijk veilig is en waar een ambulance staat.

Assistentieoproepen

Bij de Commandowagen komen meldingen binnen van een schietpartij, maar de berichten zijn moeilijk te verstaan. Wel maken de Algemeen Commandant, de Operationeel Commandant en centralisten eruit op dat er een wapen is getrokken, en later dat er meerdere keren is geschoten. Eerst wordt spoedassistentie in het district gevraagd, enige tijd later gevolgd door regionale spoedassistentie. Ook bij de centrale ambulance post komen meldingen binnen.

Het is de Algemeen Commandant en de Operationeel Commandant onduidelijk wat er is gebeurd en waar dit is gebeurd. Samen met de verbindingsmedewerker proberen zij contact te krijgen met de mensen ter plaatse, maar er is geen mogelijkheid om verbinding te maken. Het beeld in de Commandowagen is dat er een vuurgevecht is of is geweest tussen de politie en een groep.

Vanuit de meldkamer worden eenheden opgeroepen om naar Hoek van Holland te gaan. Hierbij wordt erop gelet dat de agenten een aantal jaren werkervaring hebben, dat zij bewapend zijn en dat zij gecoördineerd naar Hoek van Holland gaan zodat de noodhulp in de regio kan doorfunctioneren. De eenheden Directe Hulpverlening hebben lange wapenstokken bij zich. Ze rijden gecoördineerd richting Hoek van Holland.¹⁸ Alle nieuwe agenten moeten zich verzamelen bij de Commandowagen op de Badweg.¹⁹

In de COWA blijft het onduidelijk wat er precies gebeurt. Ook is onduidelijk waar de problemen zich afspelen. Er is gelet op de omstandigheden geen commandovoering vanuit de COWA meer mogelijk. Zowel de AC als de OC heeft geen

¹⁸ Portofoon Meldkamer: 23.40.35.

¹⁹ Portofoon Meldkamer: 23.43.45.

informatie op basis waarvan zij kunnen sturen. Zij ervaren een grote chaos. De berichten blijven binnenkomen en blijven slecht verstaanbaar. De mobiele telefoon werkt niet omdat het netwerk eruit ligt.

24.3.5 23.45-3.30 UUR EINDE EVENEMENT: MASSALE UITTOCHT, AFSCHERMEN PLAATS DELICT

De ongeregeldheden leiden tot onrust bij een deel van het publiek. Een ander deel van het publiek merkt weinig tot niets van de ongeregeldheden. De oproep tot spoedassistentie resulteert in een grote toestroom van politiefunctionarissen. De toegangswegen worden afgesloten voor het publiek zodat niemand meer naar Hoek van Holland kan komen.²⁰ Op dat moment is het voor de Algemeen Commandant, de Operationeel Commandant en andere agenten nog steeds onduidelijk wat er precies is gebeurd. Ook is onduidelijk waar de collega's die in het nauw zaten zich bevinden.

De politie besluit tot het stopzetten van de muziek. Op advies van de beveiliging wordt even gewacht tot dat de ontruiming van het probleemgebied in gang is gezet en op meer gecontroleerde wijze mensen kunnen worden begeleid. Het grootste deel van de mensen weet nog van niets.

Om 23.49 uur kondigt de Officier van Dienst Geneeskundig GRIP 1 af gezien "het onoverzichtelijke grote terrein, de grote hoeveelheid meldingen over vele slachtoffers op verschillende locaties in combinatie met de problematiek voor wat betreft de aan- en afvoer van gewonden".²¹

Korte tijd later verzoekt de Officier van Dienst Geneeskundig om materieel in verband met een slachtoffer met een schotwond in het hoofd. Dit slachtoffer is in zijn auto gelegd door de politie. Het betreft het slachtoffer dat was gevallen bij de confrontaties in de duinen.²² Er zijn meer personen met schotwonden. Om 23.52 uur wordt aan de meldkamer ambulance een melding gedaan van vijf bezoekers met schotwonden op locatie Zeebad.²³ Twee van hen worden enige tijd later meegenomen door vrienden.²⁴

Structuur aanbrengen ten behoeve van de politie

De Chef van Dienst Directe Hulpverlening bevindt zich tijdens de ongeregeldheden in de Commandowagen. Na de regionale spoedoproep verlaat hij de

²⁰ COWA-journaal 22-08-2009, p. 8.

²¹ Rapportage GHOR Veronica Sunset Grooves; zaterdag 22 augustus 2009, p. 8.

²² Logboek OvD-G, p. 2.

²³ Logboek OvD-G, p. 2.

²⁴ COWA-journaal 22-08-2009, p. 8-9.

Commandowagen om de collega's die met hem mee zijn gekomen, nieuwe instructies te geven. Hij spreekt de aanwezige agenten toe, formeert groepjes en geeft instructies. Een groepje bewaakt de Commandowagen en het terrein, een andere groep gaat kijken wat er aan de hand is op het strand. De Chef van Dienst biedt vervolgens ondersteuning in de ambulance waarin inmiddels het in het hoofd geraakte slachtoffer ligt. Wanneer de verzorging wordt overgenomen, gaat de Chef van Dienst met het plaatsvervangend Hoofd Wijkpolitie en enkele van de aanwezige politiemensen naar het strand om zelf informatie te gaan halen. Onderweg komen zij een groepje mannen tegen van wie er een bloedt en blijkt te zijn geraakt door een kogel. De gewonde man spreekt de groep agenten op een agressieve manier aan. De politiemensen verwijzen hem naar de plaats waar een ambulance staat, niet ver van de plek waar ze zich bevinden. Hierop wil de gewonde man samen met zijn vrienden de confrontatie aangaan met de politiemensen. De politie moet de groep fysiek op afstand houden. Dat lukt uiteindelijk, waarop beide partijen hun pad vervolgen.

Het festivalterrein is bij aankomst bijna volledig leeg. De aanwezige beveiligers kunnen weinig tot niets zeggen over wat er is gebeurd, onder meer vanwege onvoldoende beheersing van het Nederlands door enkelen van hen. De Chef van Dienst en het plaatsvervangend Hoofd Wijkpolitie geven opdracht aan politiefunctionarissen om de tentjes af te lopen en het gehele terrein af te zetten. Zelf keert hij terug naar commandopost.

Informeren korpsleiding, hoofdofficier van justitie en burgemeester

Om 00.14 uur informeert de piketambtenaar van de Directie Veiligheid de burgemeester. Hij vertelt hem dat Veronica Sunset Grooves uit de hand is gelopen. Hij vertelt dat er is geschoten maar dat het niet duidelijk is door wie er is geschoten. Er zijn meerdere gewonden en zeker één persoon is door een kogel geraakt. Deze persoon is er slecht aan toe. Hoe slecht deze persoon eraan toe is, is niet bekend, zo meldt de piketambtenaar. De burgemeester vraagt of hij naar Hoek van Holland moet komen. De piketambtenaar zegt dat hij zelf naar Hoek van Holland gaat en dat hij de burgemeester op de hoogte zal houden van de situatie. In een volgend telefonisch contact geeft de burgemeester toestemming aan de piketambtenaar om een dienstauto te gebruiken.

De burgemeester wordt vanaf dat moment tussentijds telefonisch op de hoogte gehouden door de Directie Veiligheid.²⁵ Tussen 01.15 uur en 01.30 uur neemt het piket korpsleiding contact op met de burgemeester.²⁶ Tijdens dit gesprek geeft het piket korpsleiding een schets van de situatie. De informatie is grotendeels

²⁵ Activiteitenoverzicht (COP) incident Veronica Sunset Grooves Directie Veiligheid.

²⁶ Analysedocument Quickscan, p. 22.

dezelfde als de informatie die de burgemeester eerder van de piketambtenaar van de Directie Veiligheid heeft gekregen. Het piket korpsleiding zegt dat de politie in het nauw is gedreven. Er was sprake van een verwarrende, chaotische situatie. Het piket korpsleiding meldt dat er een slachtoffer is van wie niet zeker is of hij het gaat redden. De burgemeester zegt dat indien nodig hij naar Hoek van Holland wil komen, maar dit wordt hem afgeraden, gelet op onder meer de chaotische situatie. De burgemeester wil niet in weg lopen van de hulpverleners.

Rond 00.30 uur belt de piketofficier van het Openbaar Ministerie de hoofdofficier van justitie. De piketofficier is gebeld in verband met de GRIP 1 opschaling, als voorwaarschuwing. De piketofficier vertelt de hoofdofficier wat activiteiten van het Openbaar Ministerie vooralsnog inhouden en wat het Openbaar Ministerie van plan is. De hoofdofficier constateert dat de benodigde activiteiten zijn of worden opgestart. Hij gaat ervan uit dat de korpsleiding ook is geïnformeerd en dat de korpsleiding de burgemeester informeert. Hij wordt later in de nacht omstreeks 02.30 uur bijgepraat door de piketofficier. De piketofficier informeert hem op dat moment over het dodelijke slachtoffer, over de schoten die door de politie zijn gelost, en over de betrokkenheid van de Rijksrecherche. De volgende ochtend wordt de hoofdofficier gebeld met het bericht dat er driehoeksoverleg zal zijn om 08.00 uur.

De districtschef van district 4 hoort van de ongeregelde heden en stuurt rond 00.30 uur een sms aan de districtschef van district 1. Deze districtschef is op vakantie. De districtschef van district 4 belt om 00.58 uur met het piket korpsleiding. Deze informeert hem over de ongeregelde heden. Het piket korpsleiding belt vervolgens met de districtschef van district 1 en spreekt zijn voicemail in. De districtschef van district 1 wordt wakker van de telefoon maar is net te laat om deze op te nemen. Dan ziet hij ook de eerder door de districtschef van district 4 verstuurde sms. Hij belt terug naar het piket korpsleiding maar krijgt diens voicemail. Daarop belt hij de districtschef van district 4. Van hem hoort hij dat er geschoten is in Hoek van Holland. De districtschef belt met de plaatsvervangend districtschef en die blijkt tot dat moment nog niet op de hoogte te zijn. Zij spreken af dat de plaatsvervangend districtschef contact zoekt met de Algemeen Commandant en dat de districtschef belt met het piket korpsleiding.

Het piket korpsleiding belt met de Algemeen Commandant maar krijgt de Algemeen Commandant zelf niet aan de telefoon. De telefoon wordt opgenomen door het hoofd Zeehavenpolitie die piketfunctionaris voor Leider Regionaal Operationeel Team (ROT) is. De plaatsvervangend districtschef besluit om naar Hoek van Holland toe te gaan. Dit geeft hij per telefoon door aan de districtschef. Hij komt enige tijd later aan bij de Commandowagen.

Rond 03.30 uur vindt telefonisch overleg plaats tussen de burgemeester en het piket korpsleiding. Dit overleg gaat onder meer over het eventueel bijeenroepen van de driehoek. De situatie is op dat moment nog steeds onoverzichtelijk, zo meldt het piket korpsleiding. Het piket korpsleiding adviseert de burgemeester om niet in de nacht nog bij elkaar te komen. De burgemeester besluit tot het bijeenroepen van de driehoek de volgende ochtend om 08.00 uur. Een van de afwegingen is dat op deze wijze de hulpverleners niet worden gehinderd door de aanwezigheid van de driehoek.

Politiewerk gaat door

Van de groep belaagde politiemensen gaan verscheidene politiemensen door met hun werk. De medewerkers van de Voetbaleenheid gaan samen met de hondenteams naar de strandtenten waar de gewonden zouden liggen. Zij helpen de strandtenten veilig te maken voor de komst van ambulancepersoneel.

De beredenen constateren na de derde charge op het strand dat het rustig is. De belagers zijn weggevlucht. De beredenen oordelen dat het waarschijnlijk heel druk zal zijn op het station. De commandant beredenen besluit naar het station te gaan. Halverwege de Badweg stuiten de beredenen op boze mensen die kritiek hebben op de politie omdat deze zou zijn gevlucht. De commandant constateert dat mensen agressief worden en duwt hen opzij. Bij het station aangekomen maakt de commandant afspraken met de spoorwegpolitie. Na contact met de Operationeel Commandant maken zij verdere afspraken over de inzet van de paarden. De paarden worden vanaf dat moment benut voor crowd controlacties.

Inventarisatie geweldsgebruik en eerste nazorg

De piketfunctionaris Leider Operationeel Team ziet dat steeds meer politiemensen richting de Commandowagen komen. Deze collega's komen vanuit de duinen. De politiemensen maken een verslagen indruk. De piketfunctionaris spreekt met hen en schrikt van wat hij hoort. Hij hoort wat er met hen gebeurd is en ook dat veel van hen hebben geschoten. Hij spreekt de hele groep toe en geeft aan dat er nazorg geregeld zal worden en dat het zaak is om ook procedures rond geweldsgebruik goed af te handelen.

De Chef van Dienst Directe Hulpverlening die terug is gekomen van het strand, wordt door de piketfunctionaris Leider Operationeel Team gevraagd een en ander te organiseren, samen met andere collega's. De Chef van Dienst Directe Hulpverlening gaat naar de bouwkeet waar eerder de briefing heeft plaatsgevonden. Hij en een collega voeren daar een-op-een gesprekken met de aanwezige agenten. Zij vragen de politiecollega's naar wat zij hebben meegemaakt en naar het eventuele eigen geweldsgebruik. De politiemensen krijgen te horen dat zij zich moeten melden bij bureau Vlaardingen en hun wapen aldaar moeten inleveren. Op basis

van de serie gesprekken wordt voor diegenen die de gesprekken voeren, stukje bij beetje duidelijk wat er is gebeurd. Het beeld is dat er in ieder geval niet enkel op de politie is geschoten, maar dat ook verschillende politieagenten schoten hebben gelost, zowel waarschuwings- als gerichte schoten. De betrokken politiemensen melden zich allen in Vlaardingen waar zij hun wapen inleveren. Daar is ook opvang voor de politiemensen geregeld.

Station

Na de ongeregeldheden komt een grote groep bezoekers richting het station. Het daar aanwezige spoorpersoneel weet dat het mis is gegaan op het strand; maar wat er is gebeurd, is onduidelijk. De aanwezige spoorwegpolitie verzoekt iedereen die geen kogelvrij vest aan heeft, weg te gaan. Zij bereiden zich voor op een confrontatie. Op dat moment is voor hen niet duidelijk wie op wie heeft geschoten. De angst, ook bij spoorpersoneel, is dat de problemen zich voort zullen zetten op het station.

Rond middernacht ontstaat ‘piekdruk’ bij de afvoer van bezoekend publiek. De sfeer is grimmig en onrustig op het station Hoek van Holland Strand. Een deel van de bezoekers op het perron is in paniek en emotioneel. Er is sprake van een ongecontroleerde mensenmassa.

Twee medewerkers van de Spoorwegpolitie rijden in een lege passagierstrein mee naar station Hoek van Holland Strand, waar de trein rond middernacht stapvoets rijdend arriveert. De medewerkers van de Spoorwegpolitie zien een grote massa mensen op en in de omgeving van het station staan. Sommigen zitten met hun benen over de randen van het perron. Ook lopen sommige bezoekers kriskras over de spoorbanen. De aanwezige politiemedewerkers hebben twee linies gevormd aan het uiteinde van perrons 1-2. Zij proberen bezoekers die van het evenemententerrein komen de toegang tot het de perrons te versperren. Op een bepaald moment horen de agenten in de linie dat er vanuit de menigte wordt afgeteld: “Drie, twee, een!” waarop de menigte zich duwend naar voren werkt. Er breekt niemand door de linie. Om 0.30 uur verschijnen vier agenten te paard. Zij stellen zich voor de linie op. Later vernemen de agenten dat er in de trein ter hoogte van Maassluis wordt gevochten en vernielingen worden aangericht. Het is dan omstreeks 1.10 uur.

Commando Plaats Incident (COPI)

Om 00.06 uur wordt bekend dat de opstelplaats van het COPI de brandweerkazerne in Hoek van Holland is.²⁷ Een (toegevoegd) lid van het COPI arriveert rond 00.20 uur ter plaatste bij het COPI. Hij is op dat moment, naast piketfunctionaris

²⁷ Logboek OvD-G, p. 2.

Leider Operationeel Team, de enige politieagent bij het COPI. Omstreeks 00.45 uur start het eerste COPI-overleg. Dit overleg duurt tot ongeveer 00.50 uur.²⁸ Op initiatief van de COPI-leider wordt de deelgemeente Hoek van Holland benaderd om aan te schuiven in verband met de lokale kennis.²⁹ Vanuit het COPI wordt ook de Algemeen Commandant opgeroepen. Deze vertelt dat de agressie zich niet meer op hulpverleners richt en dat er 5 gewonden zijn gevallen, waarvan er 1 zwaargewond is en vermoedelijk zal overlijden volgens het ambulancepersoneel.³⁰ De GHOR neemt, net als de voorlichter, geen deel aan het COPI. Op een bepaald moment sluit de Algemeen Commandant aan bij het COPI. Het is niet bekend hoe vaak, wanneer en door wie er is geschoten en of er gewonden van politiezijde zijn. De GHOR sluit aan bij latere COPI-overleggen.

Alertheid op slachtoffers met schotwonden

Om 00.41 uur meldt de Regionale Ondersteunings Groep dat hooligans met schotwonden in hun benen in een trein zijn gestapt en zich mogelijk gaan melden bij een ziekenhuis. De meldkamer krijgt opdracht aan ziekenhuizen door te geven dat zij melding bij de politie moeten doen. Dit opdat indien verdachte personen zich bij het ziekenhuis melden, zij aangehouden kunnen worden.³¹ Deze informatie wordt ook aan de Spoedeisende Hulp doorgegeven.³²

Schoten en geruchten over Vlaardingen

Tussen 00.42 en 00.50 uur worden twee schoten gehoord in de omgeving van station Hoek van Holland Haven.³³ Een collega die op dat moment niet in dienst is, ontvangt signalen dat Feyenoord harde kernleden vanuit Hoek van Holland naar de visbanken in Vlaardingen komen.³⁴ Om 01.38 uur wordt melding gemaakt van groepen jongeren die bij de tweede ontsluitingsweg in de richting van de Haakweg lopen. Zij zouden naar Hoek van Holland willen gaan om te vechten.³⁵ Het blijkt uiteindelijk te gaan om geruchten.

MediabERICHTGEVING

Rond 0.45 uur verschijnen in verscheidene media berichten over de situatie in Hoek van Holland.

Grote vechtpartij op strandfeest Hoek van Holland

Uitgegeven: 23 augustus 2009 00:44

²⁸ Bestuurlijke tijdlijn evaluatie Hoek van Holland, Rio-infoteam, uitgebreide versie, nr. 27276.

²⁹ Activiteitenoverzicht (COPI) incident Veronica Sunset Grooves.

³⁰ Bestuurlijke tijdlijn evaluatie Hoek van Holland, Rio-infoteam, uitgebreide versie, nr. 274.

³¹ Rapport Incident, p. 10.

³² Logboek OvD-G, p. 3.

³³ COWA-journaal 22-08-2009, p. 10-11.

³⁴ Rapport Incident, p. 10.

³⁵ Rapport Incident, p. 12.

Laatst gewijzigd: 23 augustus 2009 00:47

HOEK VAN HOLLAND – Op een feest zaterdagavond op het strand van Hoek van Holland is een grote vechtpartij uitgebroken. Daarbij heeft de politie waarschuwingsschoten gelost. Volgens een woordvoerder van de politie gebeurde dat, nadat een groep vechtjassen zich tegen de agenten keerde. Er zouden gewonden zijn gevallen, maar de woordvoerder kon hierover nog geen nadere informatie geven. De grote toeloop naar het gratis toegankelijke feest Sunset Grooves, georganiseerd door de zender Veronica, zorgde eerder op de zaterdagavond voor verkeersoverlast. De politie besloot rond half twaalf de A20 vanaf Vlaardingen richting Hoek van Holland voor alle verkeer af te sluiten, nadat het verkeer over vele kilometers muurvast was komen te zitten. Bron: NOS

108 Teletekst zo 23 aug

Dode bij vechtpartij strandfeest

Bij een vechtpartij op een feest op het strand van Hoek van Holland is een persoon doodgeschoten en een onbekend aantal mensen gewond geraakt. De politie en ME hebben ingegrepen en er zijn waarschuwingsschoten gelost. Het is nog steeds een chaos. Volgens ooggetuigen zijn bij de rellen Feyenoordhooligans betrokken. Politie en ME hadden moeite het strand te bereiken.'s Avonds was de A20 van Vlaardingen richting Hoek van Holland afgesloten vanwege de enorme toeloop. Op het gratis Sunset Grooves-feest traden deejays op. Het zou tot 01.00 uur duren maar werd afgebroken.

Om 2.21 uur vraagt de machinist van de betrokken trein toestemming om weer te gaan rijden. Nadat het spoor is "schoongeveegd", kunnen ook de andere treinen weer rijden.³⁶ Om 02.27 meldt Officier van Dienst Rail in het COPI dat er met de politie is afgesproken dat trein 4197 weer stapvoets mag gaan rijden. Ook het overige treinverkeer mag weer worden opgestart met een aanwijzing tussen Hoek van Holland en Maassluis West.³⁷ Om 02.26 uur komt de melding binnen dat zes politieagenten en tien medewerkers van de Spoorwegpolitie met de treinen meegaan. Het COPI meldt dat de treinen met last gaan rijden op een deel van het traject.³⁸ Om 02.48 uur heeft ook de laatste stilstaande trein toestemming gekregen om te gaan rijden.³⁹

³⁶ ProRail, p. 4.

³⁷ ProRail, p. 4.

³⁸ Rapport Incident, p. 13.

³⁹ Informatiesysteem spoor, p. 2.

24.3.6 ZONDAG 23 AUGUSTUS OCHTEND EN MIDDAG

Grootschalig Bijzonder Optreden (GBO)

Rond 06.00 uur komt de waarnemend korpschef aan in Hoek van Holland. Hij wil, vooruitlopend op de bijeenkomst van de driehoek, de locatie bekijken. Hij laat zich informeren over het verloop van de afgelopen nacht. Hij besluit in reactie op wat hij hoort over de gebeurtenissen, in een GBO-structuur te gaan werken. Dit GBO moet de afzetting van het terrein regelen en de verwachte grote toestroom van het publiek organiseren. Dit laatste vanwege het voorspelde mooie weer. De inmiddels gestarte opsporingsactiviteiten in Hoek van Holland mogen niet gehinderd worden. Om 07.32 uur wordt het GBO opgestart.⁴⁰

Driehoeksoverleg

Het driehoeksoverleg vindt plaats om 08.00 uur. Naast de burgemeester en de hoofdofficier van justitie neemt de waarnemend korpschef deel aan het overleg namens de korpsleiding. Na het driehoeksoverleg brengen de leden van de driehoek een bezoek aan het terrein. Hierna volgt een tweede overleg. Tijdens het overleg wordt onder meer gesproken over de ervaringen van betrokken politiemensen, over de nazorg, over communicatie via media en over het inmiddels opgestarte strafrechtelijk onderzoek en rijksrechercheonderzoek.

Informeren korpschef

Rond 08.45 uur wordt de korpschef gebeld. Hij is op dat moment op vakantie in het buitenland. Hij wordt gebeld door de voorzitter van de vakbond ACP. De voorzitter van de ACP kon de waarnemend korpschef niet bereiken. De ACP-voorzitter vraagt om nadere informatie over een grote vechtpartij die in Hoek van Holland zou hebben plaatsgevonden. Hij vraagt de korpschef of het klopt dat er vanwege financiële redenen geen ME-inzet is geweest. De korpschef belt hierop met de waarnemend korpschef. De telefoon wordt opgenomen door de piketfunctionaris Leider Operationeel Team. Hij vertelt de korpschef in grote lijnen wat er die nacht is gebeurd.

Na de driehoek heeft de korpschef contact met de burgemeester en de waarnemend korpschef. Uit de gesprekken met de piketfunctionaris Leider Operationeel Team en de waarnemend korpschef krijgt de korpschef een beeld van de situatie. Hij hoort dat Veronica Sunset Grooves behoorlijk uit de hand is gelopen. Er zijn verschillende vechtpartijen geweest tussen hooligans en burgers. Ook zouden er verschillende schietpartijen hebben plaatsgevonden, waarbij mogelijk ook Antillianen betrokken zouden zijn geweest. Hij hoort dat in totaal 21 politiemensen gebruik hebben gemaakt van hun vuurwapen, dat bij de vechtpar-

⁴⁰ Rapport Incident, p.15.

tijen diverse mensen gewond zijn geraakt en dat er een dode te betreuren valt. Tevens informeert de waarnemend korpschef de korpschef over de maatregelen die tot op dat moment zijn getroffen.

Strafrechtelijk onderzoek

In de loop van de nacht wordt de recherche ingeschakeld. De piketofficier van het Openbaar Ministerie is geïnformeerd naar aanleiding van GRIP 1. De piketofficier zorgt voor de voorbereidende activiteiten ten behoeve van het opsporingsonderzoek. De Rijksrecherche wordt gedurende de nacht geïnformeerd, waarna rechercheurs van de Rijksrecherche naar Hoek van Holland komen. De plaats delict wordt afgezet en bewaakt.

De hoofdofficier heeft op zondag contact met de voorzitter van het College van procureurs-generaal. Hij geeft deze een eerste schets van de situatie. Het college van PG's besluit maandag op voorstel van het parket Rotterdam dat het parket Den Haag het Rijksrecherche onderzoek verder gaat leiden.

Kort na 25 augustus 2009 ontstaat enige discussie over een aantal ordeverstoorers die direct aanleiding hebben gevormd tot het geweld van de politie. Het blijkt enige tijd te gaan duren voordat het onderzoeksdeel dat betrekking heeft op mogelijke strafbare feiten van ordeverstoorers tegen de politie omvattend wordt uitgevoerd. Op 27 augustus wordt duidelijk dat het politiekorps Rotterdam-Rijnmond een separaat onderzoek instelt naar alle strafbare feiten gerelateerd aan het evenement en onderzoek te doen naar de verdachten van deze feiten. Dit omvat ook mogelijke strafbare feiten die zich hebben voorgedaan in de belaging van politieagenten op het strand en in de duinen. Op 31 augustus worden deze afspraken formeel bevestigd door de hoofdofficier van justitie van Rotterdam.

Media aandacht

Vanaf 05.38 uur verschijnen er berichten dat op de website YouTube filmpjes zijn opgedoken over het evenement.⁴¹

Nazorg

Voor de burgemeester heeft de nazorg aan de betrokken politiemensen hoge prioriteit. In zijn contacten met de korpsleiding vraagt hij hier blijvend aandacht voor. Ook de korpsleiding benoemt de nazorg als prioriteit. De nazorg is via de Bedrijfsopvangteams (BOT) 's nachts na de schietincidenten gestart. De nazorg is verder op- en uitgebouwd in de daaropvolgende dagen en weken.

41 Rapport Incident, p. 15.

Quickscan

In reactie op alles wat hij hoort over wat er is gebeurd en ook wat de impact op de politiemensen is geweest, besluit de korpschef tot een quickscan. De burgemeester heeft de korpschef gemeld dat hij in het kader van het informeren van de raad zo snel mogelijk eerste lessen wil hebben van de politie. De korpschef zelf wil snel weten of er structurele risico's verbonden zijn aan de aanpak van de politie. Dit in het licht van de evenementen die gepland staan voor de volgende week. De korpschef belt op maandag 24 augustus de plaatsvervangend korpschef van Midden- en West-Brabant met het verzoek de quickscan uit te voeren. De plaatsvervangend korpschef van Midden- en West-Brabant stemt hiermee in.

De plaatsvervangend korpschef van Midden- en West-Brabant wordt hierin ondersteund door een GBO-team. Hij start meteen met het laten verzamelen van relevante informatie. Het onderzoeksteam houdt 29 interviews. Tweemaal per dag bespreekt het team de stand van zaken en de opbrengst. Op 2 september rapporteert de plaatsvervangend korpschef van Midden- en West-Brabant in een brief aan de Korpschef van Rotterdam-Rijnmond over de resultaten van de quickscan.

Parallel aan de quickscan naar het politietoedreden geeft de gemeentesecretaris opdracht tot het laten uitvoeren van een quickscan naar de vergunningverlening. De resultaten van deze quickscan worden eveneens op 2 september aangeboden. Dit gebeurt in een brief van de onderzoekers aan de gemeentesecretaris.

De beide brieven met hierin de uitkomsten van de quickscan zijn als bijlagen toegevoegd aan een brief van de burgemeester van Rotterdam aan de gemeenteraad van 2 september 2009. In de brief van 2 september maakt de burgemeester bekend dat er verdiepend onderzoek zal plaatsvinden. De burgemeester meldt dat het COT dit onderzoek zal uitvoeren.

De korpschef besluit tot tijdelijke maatregelen tegen de wijkteamchef Hoek van Holland (Operationeel Commandant) en het Hoofd Wijkpolitie (Algemeen Commandant). De wijkteamchef mag zich voorlopig niet bezig houden met grote evenementen. Het Hoofd Wijkpolitie vervult tijdelijk een zelfde functie in een ander district.

Buitengewone vergadering gemeenteraad

Op 3 september vindt een buitengewone vergadering van de gemeenteraad plaats over de ongeregelde heden tijdens Veronica Sunset Grooves. De vergadering vindt plaats op verzoek van Leefbaar Rotterdam.

Quickscan C2000 en evaluatie COPI

In de nasleep van de ongeregelde heden worden ook andere onderzoeken uitgevoerd. De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond doet onderzoek naar het functioneren van C2000 in Hoek van Holland. Ook voert zij een evaluatie uit van het functioneren van het COPI.

24.4 Bevindingen

Het COT en Bureau Beke doen in opdracht van de burgemeester van Rotterdam onderzoek naar het optreden van politie, justitie, gemeente, hulpdiensten en particuliere organisaties voor, tijdens en na het evenement. Na bestudering van schriftelijke documentatie en vraaggesprekken met betrokken functionarissen, komen de onderzoekers tot de volgende (hoofd)bevindingen.

- Tijdens Veronica Sunset Grooves in Hoek van Holland hebben de belagers van de politie zich met ongekend hevige en intense gewelddadigheid misdragen. De belagers van de politie hebben in georganiseerd verband jacht gemaakt op de politie. Deze uitzonderlijke gewelddadigheid tegenover politiemensen moet krachtig en scherp worden veroordeeld.
- Door het extreme geweld van de belagers jegens de politie hebben politiemensen zich in een levensbedreigende situatie gevoeld. Op grond van deze beoordeling hebben politiemensen waarschuwingsschoten en gerichte schoten afgevuurd. De politiemensen hebben geïmproviseerd in een situatie van uitzonderlijke gewelddadigheid tegenover politiemensen en zonder dat zij konden rekenen op omvattende commandovoering of andere vormen van ondersteuning.
- In alle fasen van het evenementtraject was er onvoldoende scherpheid en alertheid bij de betrokken organisaties en diensten. Dit was zichtbaar in de ongecoördineerde vergunningverlening, de routinematige voorbereiding, de onvoldoende risico-inschatting, het onvoldoende recht doen aan dreigingsinformatie, de onduidelijke commandostructuur, de verwarrende briefing voorafgaand aan het evenement, de ontoereikende reactie op incidenten en ontwikkelingen tijdens het evenement in de eerste uren, en het veel te laat inlichten van de korpsleiding, burgemeester en hoofdofficier van justitie.
- De dreigingsinformatie die bij de politie beschikbaar was voorafgaand aan het evenement, had reden moeten zijn voor heroverweging van het laten doorgaan van het evenement en in ieder geval voor het treffen van aanvullende maatregelen: het beschikbaar hebben van de Mobiele Eenheid en het opschalen van de commandostructuren. Dit is ten onrechte niet gebeurd. Aan het begin van het evenement waren er allerlei signalen dat het mis zou kunnen gaan. Deze signalen zijn onvoldoende onderkend. Ten onrechte zijn op dat moment geen toereikende aanvullende maatregelen getroffen.

- De burgemeester en de hoofdofficier van justitie zijn ten onrechte niet ingelicht over de voorbereidingen van het evenement, de dreigingsinformatie voorafgaand aan het evenement en de gebeurtenissen tijdens het evenement. Zij zijn veel te laat geïnformeerd over de ernstige ongeregeldeheden. De korpsleiding had onvoldoende zicht op de voorbereidingen van het evenement en is tevens ten onrechte niet ingelicht over de dreigingsinformatie en de gebeurtenissen. De korpsleiding, de burgemeester en de hoofdofficier van justitie hadden afdoende garanties moeten organiseren opdat zij steeds tijdig en volledig geïnformeerd zouden worden. Op die basis had het bevoegd gezag – burgemeester en hoofdofficier van justitie – steeds geïnformeerd kunnen worden.

24.5 Relevante inzichten

De ongeregeldeheden en de aanpak daarvan vestigen (hernieuwd) de aandacht op het onderwerp evenementenveiligheid. Ook de tragische gebeurtenissen tijdens de Loveparade in Duisburg, waarbij als gevolg van grote drukte in een toegangstunnel negentien dodelijke slachtoffers vallen, missen hun uitwerking niet. In onderstaande enkele inzichten die ook voor andere partijen van waarde kunnen zijn in de voorbereiding op evenementen.

- *Voorkomen routinisering* Ongewenste routinisering van de voorbereidingen en het opstellen van draaiboeken moet tegengegaan worden. Daartoe dienen de betrokken diensten organisatorische en personele maatregelen te treffen, onder meer door de ervaring van de een te toetsen aan de frisse blik van de ander. Cruciaal echter is dat steeds weer een kritische houding leidend is in alle aspecten van de voorbereiding.
- *Bestuurlijke aandacht* Vergunningen en draaiboeken voor evenementen waarbij een zeker risico bestaat op basis van de hiervoor omschreven risicobeoordeling, dienen in het bestuurlijk-justitieel (districts)overleg of in het driehoeksoverleg van burgemeester, hoofdofficier van justitie en korpschef goedgekeurd te worden.
- *Bevelsstructuur* De politie dient een eenduidige bevelsstructuur te hebben, ook in situaties waarin geen GBO- of DGBO-structuur opgetuigd wordt. Analoot aan deze structuren dient een structuur te worden ontwikkeld voor situaties waarin DGBO en GBO niet van toepassing is. Daarbij is volledige duidelijkheid over de commandoposities en de specifieke taken en verantwoordelijkheden van commandanten en ondercommandanten cruciaal.
- *Driehoek* De driehoek dient duidelijkere criteria te bepalen voor de onderlinge communicatie en het fysiek bijeenkomen tijdens grootschalige ordeverstoringen. De driehoek is het aangewezen orgaan voor de onderlinge

afstemming tussen de burgemeester, hoofdofficier van justitie en politie – onverlet hun eigenstandige bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken. In geval van grootschalige openbare ordeverstoringen is de driehoek dan ook het aangewezen orgaan voor het bepalen van onderling afgestemde beslissingen ten aanzien van de openbare ordehandhaving zowel als de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

- *Informatieprotocol* Het informatieprotocol voor de verstrekking van informatie vanuit de Regionale Inlichtingen Dienst moet aangescherpt worden. De informatie zal eerder aan meer belanghebbenden moeten worden verstrekt opdat een integrale beslissing kan worden genomen over het al dan niet door laten gaan van het evenement en de daarbij behorende maatregelen. Een mondelinge verstrekking moeten direct worden gevolgd door een schriftelijke verstrekking. Vastgesteld moet worden wanneer en hoe RID-informatie gedeeld wordt met de Veiligheidsregio.
- *Advies* Informatie van de Regionale Inlichtingen Dienst en de Regionale Inlichtingen Organisatie over risico's en dreigingen rond evenementen moet worden voorzien van advies over te treffen maatregelen. Deze adviestaak moet worden uitgevoerd door relevante deskundigen zoals de Voetbaleenheid of bureau Conflict- en Crisisbeheersing. Daarbij is het van belang dat een scheiding blijft bestaan tussen informatieverzameling en advisering naar aanleiding van deze informatie.
- *Briefings* De structuur van de briefings binnen de politie dient aangescherpt te worden. De verschillende onderdelen van de risicobeoordeling en van de draaiboeken dienen veel explicieter benoemd en genoemd te worden. Tijdens de briefings moeten de tolerantiegrenzen in alle helderheid aan alle functionarissen en medewerkers bekend gemaakt worden. De belangrijkste instructies moeten samen met relevant kaartmateriaal aan alle betrokkenen worden uitgereikt in een handzaam formaat. Voorafgaand aan de briefing moeten deelnemers in de gelegenheid zijn gesteld om kennis te nemen van het draaiboek.
- *Bestuurlijke waarnemer* Bij grote evenementen of kleine evenementen met een verhoogd risico dient een bestuurlijke waarnemer van de directie Veiligheid aanwezig te zijn die beziet of het vanwege ongewenste gebeurtenissen noodzakelijk is om het bestuur, justitie en de top van de politie te informeren. Zij vormen een back-up voor de informatievoorziening aan bestuur, justitie en korpsleiding. Er mag geen concurrentie ontstaan tussen de bestuurlijke en de reguliere politieke informatielijn.
- *Inlichten* Er dienen veel duidelijkere afspraken gemaakt te worden over wanneer en op welke wijze de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de korpsleiding geïnformeerd dienen te worden over ongewenste gebeurtenissen tijdens evenementen. Daarnaast dienen garanties en back-ups te worden georganiseerd voor het geval dat de afgesproken informatielijnen

onvoldoende werken. Betrokken politiecommandanten en andere, operationele functionarissen zijn gehouden zonder schroom de burgemeester, hoofdofficier van justitie en korpsleiding te informeren.

- *Back-up* Ervaringen met grootschalige evenementen tonen aan dat het communicatiesysteem overbelast kan raken en ook anderszins in gebreke kan blijven. Het is dan ook zaak voor grootschalige evenementen over een volwaardig back-up communicatiesysteem te beschikken.
- *Geen nieuwe bevoegdheden* Er is geen behoefte aan uitbreiding van de bestaande bevoegdheden van de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de politie om evenementen in goede banen te kunnen leiden. Het gaat er veeleer om de bestaande bevoegdheden doeltreffend te gebruiken.

25 Zinloos geweld

S.D. Schaap

25.1 Inleiding

Zinloos geweld heeft met name in de jaren negentig en in de eerste jaren van de eenentwintigste eeuw veelvuldig in de publieke aandacht gestaan. Diverse incidenten die werden betiteld als ‘zinloos geweld’ kregen grote media-aandacht. Veel burgers toonden zich betrokken bij de slachtoffers en hun familie. Er werden stille tochten georganiseerd, stichtingen opgericht en er zijn vele programma’s op radio en televisie aan gewijd. Zinloos geweld stond als maatschappelijk probleem op de kaart.

Niet zozeer de incidenten zelf, als meer de maatschappelijke reacties die erop volgden, maken verschillende casus van zinloos geweld tot een ‘crisis’: fundamentele normen en waarden van het sociale systeem werden door het (toenemend) geweld aangetast. Althans, dat was de beleving van degenen die de straat op gingen. Ook in de media was er veel aandacht voor. Met name politici en bestuurders lieten zich er vaak over uit. In vele interviews en toespraken was te horen dat er iets moest gebeuren om deze ontwikkeling te stoppen. Er ontstond daarmee een gevoel van urgentie en noodzaak voor het systeem om in te grijpen.¹

Opvallend is dat niet alleen de geweldsincidenten op zich, maar vooral de reactie van burgers, het maatschappelijk middenveld en de overheid op deze incidenten in het centrum van de aandacht stonden. Dit gebeurde we bij vele uiteenlopende situaties, onder meer na de dood van Meindert Tjoelker in Leeuwarden in 1997, de dood van Marianne Roza en Froukje Schuitmaker bij café Bacchus in Gorinchem in 1999 en de dood van Floor Garst in Deventer in 2005. In de media kreeg de maatschappelijke reactie al gauw meer aandacht dan het incident zelf.

In ons land is zinloos geweld ook als maatschappelijk probleem veel in de aandacht komen te staan, los van de specifieke incidenten. Hoewel straatgeweld van alle tijden is, ontstond rondom zinloos geweld eind jaren negentig een sociale constructie die ervoor zorgde dat dit type incidenten middenin de publieke aandacht terecht kwam.² Daar was ook objectief aanleiding voor: het aantal

¹ Vergelijk voor definitie van crises: Rosenthal 2001.

² Vasterman 2001.

geweldsincidenten in Nederland tussen 1990 en 1996 was met circa 32% gestegen, met name door toename van mishandeling en bedreiging.³

De start van de aandacht voor zinloos geweld wordt vaak gemarkeerd door de reactie op de dood van Meindert Tjoelker, op 13 september 1997 in Leeuwarden. De term werd breed opgepakt nadat politiechef Bangma van district Midden-Friesland deze gebruikte in een ingezonden brief in de Leeuwarder Courant naar aanleiding van Tjoelkers dood. De labeling van dit incident in een emotionele oproep tot protest tegen dit zinloos geweld is cruciaal gebleken voor de aandacht voor zinloos geweld. Er ontstonden grote golven van media-aandacht en diverse incidenten leidden tot reacties van grote groepen burgers, van bestuurders en politici.⁴

Het ontstaan van de aandacht voor zinloos geweld in Nederland wordt door criminoloog Hans Boutelier (2002) gekoppeld aan de reactie in België op de affaire Dutroux. Op 13 augustus 1996 begon, nadat in het huis van Marc Dutroux twee ontvoerde meisjes werden ontdekt, een bal te rollen die grote politieke en maatschappelijke gevolgen had in België. De arrestatie van Dutroux en zijn vrouw leidde tot een van de grootste demonstraties in de Belgische geschiedenis. Op 20 oktober 1996 liepen 300.000 mensen in een ‘Witte mars’ door de straten van Brussel. De affaire Dutroux heeft in de jaren erna België in zijn greep gehouden. Reacties in Nederland op zinloos geweld ontstonden pas na die tijd en hadden diverse vergelijkbare kenmerken, zo maakt Boutelier duidelijk.

Zinloos geweld als ‘maatschappelijke crisis’ lijkt een afgebakende periode te omvatten. Voor 1997 bestond de term nog niet als zodanig. Sinds begin eenentwintigste eeuw komen we de term steeds minder tegen. De dood van Floor Garst in 2005 is het laatste incident dat echt nationale aandacht kreeg als casus van zinloos geweld. Vergelijkbare geweldsincidenten hebben ook recenter plaatsgevonden, maar hadden niet zozeer dezelfde reactie tot gevolg als incidenten in de genoemde periode.⁵ De moorden in een kinderdagverblijf in Dendermonde (B) in januari 2009 vormt een hierop een uitzondering: de maatschappelijke reactie die hierop volgde was vergelijkbaar met de andere casus van zinloos geweld. Zinloos geweld duikt recent af en toe nog op in de media. Het AD kopte op 31 december 2008: “Aandacht zinloos geweld neemt af.”⁶

3 WODC 1999.

4 Zie o.a. Vasterman 2001.

5 Op verschillende websites, zoals Wikipedia en klokkenluider.org, worden lijsten bijgehouden van slachtoffers van zinloos geweld. Hier staan verschillende andere namen op genoemd naast degenen wiens dood veel maatschappelijke aandacht heeft gekregen.

6 Dit is een constatering van de vader van Joes Kloppenburg, wiens zoon in 1996 slachtoffer werd van zinloos geweld. Vader Kloppenburg richtte de Stichting Kappen nou! op.

Zinloos geweld is een begrip geworden zonder duidelijke afbakening. Dat er bij deze incidenten sprake is van geweld staat vast. De labeling ‘zinloos’ wordt bepaald door degenen – media, burgergroepen, deskundigen, politici – die het als zodanig interpreteren en benoemen. In de Engelstalige literatuur wordt zinloos geweld aangeduid met de term *random violence*.⁷ Dit geeft aan dat het geweld schijnbaar zonder enige (rationele) reden gebeurt. In alle gevallen die tot zinloos geweld worden gerekend is er sprake van geweld met de dood tot gevolg. Algemeen kan gesteld worden dat het gaat om gewelddadige incidenten met de dood tot gevolg, waarbij een of meerdere personen slachtoffer worden, zonder dat hier een duidelijk motief voor lijkt te zijn bij de dader(s). Bijvoorbeeld omdat de dader onder invloed of ontoerekeningsvatbaar is, omdat iemand op de verkeerde plaats was op het verkeerde moment, of doordat een pestactie uit de hand gelopen is. Maar er speelt nog een element mee. Dat is de maatschappelijke impact van de incidenten van ‘zinloos geweld’. De incidenten die breed worden opgepakt als voorbeelden van zinloos geweld zijn vrijwel altijd de incidenten die ook veel maatschappelijke reacties hebben opgeleverd. Deze incidenten, slechts een handvol op een totaal van vergelijkbare incidenten, hebben veel aandacht gekregen en hebben geleid tot de bekende minuten stilte, protestmarsen en andere maatschappelijke en politieke reacties.

De focus ligt in dit hoofdstuk op deze *high impact* incidenten. Er worden vier casus van zinloos geweld behandeld: de dood van Meindert Tjoelker (1997), de dood van René Steegmans (2002), de moord op Hans van Wieren (2004) en de moorden in kinderdagverblijf Fabeltjesland in Dendermonde (2009). Deze casus zijn geselecteerd omdat ze een hoog ‘crisisgehalte’ hebben: zo hebben ze veel media-aandacht kregen en is er in al deze casus een heftige reactie van grote groepen burgers en vanuit de overheid geweest. Het zijn incidenten die uiteenlopend van aard zijn en verspreid over de tijd hebben plaatsgevonden. We analyseren in dit hoofdstuk welke gemeenschappelijke ‘crisissenmerken’ deze casus hebben. We bespreken enige achtergronden van de casus. We bespreken de gebeurtenissen tijdens de incidenten en in de nafase van de incidenten. En ondertussen analyseren we ook welke factoren de situatie tot een crisis maakten.⁸

Gevallen van zinloos geweld kunnen ook op andere manieren worden bekeken: bijvoorbeeld door te kijken naar de oorzaken van de delicten. Of naar de relatie met het veiligheidsgevoel van burgers, en de lange termijn effecten de incidenten hebben gehad. We focussen ons in dit hoofdstuk op de crises die ontstaan zijn na

⁷ Best 1999 in Walgrave en Verhulst 2004.

⁸ In verhouding tot andere crises zijn de achtergronden en de preventie in deze casus minder relevant: zo is er geen sprake van een interne organisatie waar dingen misgingen, of van wet- en regelgeving die is overtreden. Ook zaken als handhaving van vergunningen en het opstellen van responsplannen zijn bij de casus van zinloos geweld niet relevant.

incidenten van zinloos geweld. Natuurlijk spelen dergelijke andere invalshoeken hier wel een rol bij.

25.2 Reconstructie

We bespreken achtereenvolgens een korte reconstructie van vier casus van zinloos geweld: Meindert Tjoelker, René Steegmans, Hans van Wieren en kinderdagverblijf Fabeltjesland.

25.2.1 MEINDERT TJOELKER⁹

In de nacht van 12 op 13 september 1997 wordt de dertigjarige Meindert Tjoelker doodgeschoten door een groep van vier jongeren in het centrum van Leeuwarden. Tjoelker viert die avond zijn vrijgezellenfeest in Leeuwarden, want hij zal maandag in het huwelijk treden. Tjoelker ziet terwijl hij na het feest over straat loopt hoe een groep jongeren een fiets in het water gooit en spreekt hen hierop aan. Zowel Tjoelker als de jongeren zijn onder invloed van alcohol. Er ontstaat een woordenwisseling, waarna de jongeren Tjoelker aanvallen. Hij valt door een klap in zijn gezicht op de grond en de jongeren schoppen hem een aantal keer. Eén van deze schoppen blijkt fataal: Meindert Tjoelker overlijdt aan hersenletsel. De vier jongeren worden dezelfde nacht nog opgepakt door de politie.

Zodra het bericht bekend wordt via de media, wordt overal geschokt gereageerd. Vele burgers tonen afschuw over het incident en betrokkenheid bij de nabestaanden. De media besteden veel aandacht aan de maatschappelijke reactie die het incident teweeg brengt.

Op 20 september wordt de dood van Tjoelker massaal herdacht. Duizenden mensen wonen een korte plechtigheid bij op de plaats waar Tjoelker dodelijk gewond raakte. Tijdens de herdenking spreekt burgemeester Apotheker van Leeuwarden. Hij spreekt over “doorgeschoten individualisme” in de samenleving en noemt wat Tjoelker deed – het aanspreken van anderen op ontoelaatbaar gedrag – “heel normaal”. Ook de Commissaris van de Koningin is aanwezig en legt gezamenlijk met de burgemeester en de familie van Tjoelker bloemen bij een bloemenmonument op de plaats van het incident. Hierna schuifelen de duizenden mensen doodstil langs de plek om er bloemen, tekeningen en kaarsen te brengen. Op internet worden sites geopend waar mensen hun reacties kwijt kunnen.

De herdenking krijgt veel aandacht van de media. De herdenking wordt live uitgezonden op televisie. Diverse media nemen ook openlijk positie in ten

⁹ Bron: o.a. NRC, Trouw, Nieuwsdossier.nl, Leeuwarder Courant.

aanzien van het incident. Radio 538 en het Groningse radiostation OOG nemen een minuut stilte in acht uit protest tegen toenemend geweld op straat. Muziekzender TMF gaat een minuut 'op zwart', evenals de Amsterdamse zender AT5. In het beeld verschijnen levensgroot de letters 'HELP'.

In Amsterdam levert het incident meer emoties op, mede doordat daar een jaar eerder Joes Kloppenburg slachtoffer is geworden van een vergelijkbaar incident van 'zinloos geweld'. Familie, vrienden en andere betrokkenen verzamelen zich bij het monument voor Kloppenburg en leggen er zonnebloemen neer. Het gemeentevervoerbedrijf houdt een minuut stilte. Ook in Tilburg wordt extra stilgestaan bij het incident, omdat daar kort daarvoor de achtentwintigjarige Justus Hertig is overleden als gevolg van messteken. De herdenkingen worden alom aangehaald als protest tegen zinloos geweld.

Bestuurders en prominenten reageren ook op het incident. Premier Kok toont zich "ernstig ongerust" over de "gruwelijke gebeurtenissen" in Leeuwarden. "Het tempo waarin dergelijke gebeurtenissen plaatshebben is afschuwelijk", aldus Kok.

Twee dagen na de herdenking en een week na de dood van Tjoelker wordt in Leeuwarden een 'protestbijeenkomst' tegen zinloos geweld gehouden. In het centrum van Leeuwarden vindt een stille tocht plaats. Een jaar na de dood van Tjoelker wordt in Leeuwarden een gedenksteen onthuld voor Meindert Tjoelker, onder belangstelling van vele honderden mensen.

Een punt dat veel aandacht trekt is de bestraffing van de groep jongeren die betrokken waren bij het incident. De familie van Tjoelker blijft verbitterd over het feit dat de vier verdachten een jaar later nog vrij rondlopen. In de eerste instantie krijgen drie van de vier jongeren straf, waarvan één 180 uur dienstverlening en twee daders 2,5 jaar cel. De vierde verdachte wordt pas vervolgd nadat de vriendin van Tjoelker een klacht indient bij het hof van Leeuwarden. De jongeren worden uiteindelijk veroordeeld tot gevangenisstraffen variërend van 6 tot 30 maanden onvoorwaardelijk. De verbitterdheid bij de ouders blijft bestaan, over de in hun ogen te lage straffen. Dit wordt ook in de media opgepikt, wat leidt tot een oproep om in dergelijke gevallen zwaarder te straffen. Media zoeken hiervoor contact met de nabestaanden van diverse slachtoffers van geweldsincidenten. Maar ook de nabestaanden zelf zoeken de media op: zo belt de vader van Tjoelker woedend naar Radio Friesland nadat drie van de daders even worden vrijgelaten met Kerstmis. Ook zoeken de nabestaanden van Tjoelker contact met die van andere slachtoffers van geweldsincidenten.

25.2.2 RENÉ STEEGMANS¹⁰

René Steegmans, 22 jaar, spreekt op straat op 22 oktober 2002 op straat twee jongens aan, die met hun scooter met hoge snelheid de parkeerplaats van supermarkt Jan van Linders in Venlo-Zuid op komen rijden. Zij rijden daarbij rakelings langs een oude vrouw. Het gaat om Khalid L. en Sylvio R., beiden achttien jaar. Steegmans zegt: “Heb een beetje respect voor oude mensen.” Tegen de rechter verklaart Khalid L. achteraf dat Steegmans hem uitschold voor “asociaal schoren” en hem aan zijn haren trok. Diep gekrenkt slaat Khalid L. Steegmans tegen de grond. De twee jongens beginnen Steegmans daarna woedend te slaan en te schoppen. Omstanders die het zien gebeuren, zeker zeven mensen, grijpen niet in. Sylvio roept tegen Khalid: “sla maar, sla maar.” Getuigen zien hoe Khalid door blijft trappen als Steegmans al levenloos op de grond ligt. Khalid en Sylvio gaan na de vechtpartij de supermarkt in om frikadellen en bitterballen te kopen.

Steegmans overlijdt twee dagen later in het Academisch Ziekenhuis Sint Radboud in Nijmegen aan hersenletsel als gevolg van de mishandeling. Hij wordt op 29 oktober in Venlo begraven.

Er vindt op 26 oktober een stille tocht plaats om René Steegmans te herdenken, waarbij 17.000 mensen aanwezig zijn. Ook minister Donner van Justitie en leden van het gemeentebestuur van Venlo zijn aanwezig. Op 3FM wordt live verslag gedaan van de stille tocht. De burgemeester van Venlo verklaart zich op de televisie niet zozeer boos als wel machteloos en verslagen.

Op de avond van deze tocht laat actualiteitenrubriek Netwerk de ouders van de hoofddader aan het woord. Deze ouders zorgen voor veel beroering door op te merken dat hun zoon slechts “de wil van Allah” zou hebben uitgevoerd. De media zouden van hun zoon een schurk hebben gemaakt. Dit leidt landelijk tot commotie. Het condoleanceregister voor Steegmans moet gesloten worden wegens racistische opmerkingen. Maar ook in de Marokkaanse gemeenschap van Venlo ontstaat beroering. De Marokkaanse gemeenschap laat via een woordvoerder weten nadrukkelijk afstand te nemen van de “afschuwelijke daad”. Na druk van de imam bieden de ouders later hun excuses aan voor hun opmerkingen.

Na de dood van Steegmans wordt er in de media en de politiek veel aandacht besteed aan de problemen rond de integratie van allochtonen en in het bijzonder van Marokkanen, waarbij de relatie wordt gelegd met het gedrag van zowel de dader als van zijn ouders. De politie laat weten dat de straatcriminaliteit onder Marokkaanse jongeren in Venlo niet groot is. Wel schetst de politie het beeld dat Marokkaanse jongeren in Venlo relatief vaak in groepen staan en dat dit de

¹⁰ Bronnen: NRC, 24-10-2002; 4-11-2002; 8-11-2002; 16-11-2002; 16-11-2004.

bevolking een onveilig gevoel geeft. Ook legt de politie een relatie met drugs-handel, waarmee deze jongeren zich relatief vaak bezig zouden houden. De burgemeester geeft aan de gebeurtenis nadrukkelijk te beschouwen als een incident en geen relatie te willen leggen met zaken als scooteroverlast in de stad.

Twee ander thema's die in de aandacht komen door de dood van Steegmans zijn het elkaar aanspreken op storend gedrag en het tonen van zelfredzaamheid als burger, wanneer je getuige bent van een misdrijf. Er komen uiteindelijk ook overheidscampagnes uit voort die burgers moeten wijzen op ieders eigen verantwoordelijkheid en op wat ze zelf kunnen doen als ze getuige zijn van een incident.

De maatschappelijke discussie over de bestaande van zinloos geweld wordt door dit incident aangewakkerd.¹¹ In media en politiek komt ook de doodstraf als onderwerp mede door dit incident weer in de aandacht te staan. Demissionair minister Hilbrand Nawijn van Vreemdelingenzaken en Integratie (LPF) geeft in een gesprek met Nieuwe Revue aan dat mensen als Khalid L. de doodstraf verdienen. Hij trekt deze woorden later weer in. De advocaat van de hoofdverdachte vraagt zich hierop af of een eerlijk proces nog mogelijk is als een minister zulke strafadviezen geeft. Demissionair minister Remkes laat zich ontvallen dat hij de verdachten het liefst een "rotschop" zou geven. Deze woorden trekt hij later ook in, na kritiek van collega-minister Donner.

Jongerenwerkers uit Venlo-Oost verklaren achteraf dat Khalid en Sylvio in feite een "succesverhaal" waren: nadat er de hele zomer ruzie was geweest tussen rondhangende jongeren en buurtbewoners van de Papegaaiestraat, waarbij Khalid en Sylvio ook waren betrokken, was dit even voor het incident met Steegmans opgelost door een paar gesprekken tussen de jongeren en de buurtbewoners. Ook de school van Khalid reageert met verbazing: hij maakte een nette rustige indruk en men had dit nooit van hem verwacht.

Voor betrokken hulpverleners is achteraf wel duidelijk dat het gezin van Khalid problematisch was. Zij noemen de problematiek in het gezin de achterliggende reden voor het ontstaan van het incident. De problematiek in het gezin waarin Khalid opgroeide kon moeilijk worden aangepakt. De grootste problemen daarbij waren: privacybescherming, hulp die niet kan worden opgelegd, ouders die niet uit de ouderlijke macht kunnen worden gezet en gebrek aan samenwerking en uitwisseling van informatie tussen welzijnspartners, de gemeente, de provincie en Justitie.

De twee verdachten worden snel gearresteerd. Sylvio R., een jongen met een zeer laag IQ, wordt kort daarop weer vrijgelaten. Hij zou hij geen medeverdachte zijn

¹¹ Bron: ANP, Fok.nl, NRC, radiofreak.nl.

van doodslag, maar geprobeerd hebben om hoofdverdachte Khalid van zijn daad af te houden. In Venlo wordt hierop met verontwaardiging gereageerd. Ook de burgemeester van Venlo toont zich verbijsterd. “Als burgemeester moet ik een uitspraak van de rechter respecteren. Ik heb me er bij neer te leggen. Maar ik kan het ze (de verontruste burgers, red.) niet uitleggen.” Op 15 november wordt Sylvio toch weer op gepakt, omdat hij een aanmoedigende en stimulerende rol zou hebben gespeeld.

De reactie van burgemeester Schrijen roept tegengeluiden op. In het televisieprogramma Buitenhof zegt A. van Delden, voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak, “weinig begrip” te hebben voor de uitspraken van Schrijen. “Het is juist zijn verplichting om de burgers deze beslissing trachten uit te leggen. Hij had het openbaar ministerie daarvoor om informatie kunnen vragen”, aldus Van Delden. Hierop volgt in de media een discussie over de kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak en de vraag of straffen wel hoog genoeg zijn.

Tijdens de eerste dag van de rechtszaak op 15 april 2003 geeft hoofdverdachte Khalid L. aan dat Steegmans zou zijn begonnen met vechten. Khalid zou niet meer hebben gedaan dan teruggeslagen toen Steegmans hem sloeg na een duw van Khalid. Uit een op de zitting gepresenteerd psychiatrisch rapport blijkt dat Khalid een narcistische persoonlijkheidsstoornis heeft, zichzelf boven iedereen verheven voelt en kritiek snel opvat als krenking van zijn trots, wat heel heftige emoties kan veroorzaken. Hij is daarmee volgens betrokken deskundigen verminderd toerekeningsvatbaar. Khalid's thuissituatie zou meespelen.¹²

Op 25 april 2003 wordt Khalid L. veroordeeld tot acht jaar cel en TBS met dwangverpleging. Tegen hem was 10 jaar geëist. De rechtbank van Venlo vindt een lange celstraf voor Khalid L. op zijn plaats, omdat Khalid gewelddadig heeft gereageerd op een “zeer terechte” opmerking van Steegmans. Volgens de rechtbank heeft Khalid hiermee de gevoelens van onveiligheid in de maatschappij versterkt.¹³ Medeverdachte Sylvio R. wordt veroordeeld voor openlijke geweldpleging in vereniging en krijgt twaalf maanden jeugddetentie, waarvan zes voorwaardelijk. Over Sylvio oordeelt de rechtbank dat hij zo zwakbegaafd is dat ingrijpen van hem niet kon worden verwacht. Wel wordt hem aangerekend dat hij een paar keer “sla maar” heeft geroepen. Khalid L. gaat tegen de straf in beroep omdat hij door de tbs met dwangverpleging geen toekomst meer zou hebben. Het Hof ziet echter geen aanleiding om een lagere straf op te leggen en handhaaft de straf in februari 2004.

¹² Bron: Volkskrant, 16 april 2003.

¹³ Bron: NRC, 25-04-2003, 15-11-2002.

25.2.3 HANS VAN WIEREN¹⁴

Op 13 januari 2004 wordt het Terra College in Den Haag opgeschrikt door de moord op de 49-jarige conrector en economieleraar Hans van Wieren. Hij wordt iets na 13.00 uur in de kantine door een leerling van de school, de 17-jarige Murat Demir, in het hoofd geschoten. Van Wieren wordt per traumahelikopter naar het ziekenhuis gebracht en overlijdt die avond rond 22.00 uur aan zijn verwondingen.

Van Wieren zou later die dag een gesprek hebben met de moeder van Murat. Er staat Murat een langdurige schorsing te wachten vanwege wangedrag. Murat vlucht na het schietincident in de eerste instantie, maar meldt zich die avond bij de politie. Volgens zijn voogd is hij in shock en heeft hij spijt van zijn daad. De op handen zijnde schorsing zou zijn woede hebben gewekt. Volgens klasgenoten is Murat vermoedelijk onder invloed van drugs geweest. Ook zou hij al twee jaar een “vete” hebben met de conrector. Vast staat dat Demir al vaker bestraft is door Van Wieren, vanwege wangedrag op school. Murat zou zich ook de pispaal van conrector Van Wieren hebben gevoeld.¹⁵

Murat bekent enkele dagen later bij de rechter-commissaris het fatale schot in een opwelling te hebben gelost, na een korte woordenwisseling. Het pistool zou hij slechts bij zich dragen op school om zich veiliger te voelen. In april 2004 wordt Demir veroordeeld tot vijf jaar cel en TBS met dwangverpleging. Hij wordt daarmee berecht als volwassene. Ook de leverancier van het wapen wordt veroordeeld.

Er wordt op lokaal niveau en in het hele land met ontzet en verontwaardiging gereageerd. Het incident trekt veel aandacht. In de eerste plaats in de media. Het nieuws wordt direct breed uitgemeten op radio, televisie en in kranten. In de tweede plaats van burgers. Tienduizenden mensen tekenen condoleanceregisters op internet en op diverse Haagse scholen. De familie van Van Wieren wordt overstelpt met steunbetuigingen. Leraren geven aan zich onveilig te voelen. Op de website van D66 Zoetermeer, waar Van Wieren als raadslid voor actief was, reageren veel mensen vol ongeloof en afschuw. Mensen hebben het over de “fuck-youcultuur”. Enkele experts reageren in de media op de gezinssituatie van Murat, met beschrijvingen van geweldplegers en met een analyse van de risico’s op geweld bij allochtone jongeren.¹⁶ Ook bestuurders en prominenten laten van zich horen. De gemeente Den Haag laat weten ontzet te zijn over de zaak en de school alle steun te bieden die nodig is. Wethouder Heijnen noemt het “diep triest”.

¹⁴ Bron: o.a. NOS, RTL, nieuwsbank.

¹⁵ Bron: NOS, archief april 2004, www.nos.nl/archief/2004/nieuws.

¹⁶ O.a. Mieke Koomen, Meindert Fennema. Bron: www.politieacademie.nl.

Minister Van der Hoeven van onderwijs noemt het “een verkeerd signaal” en “afgrijselijk”. Koningin Beatrix stuurt de familie een telegram en ook premier Balkenende brengt zijn medeleven persoonlijk over. Vicevoorzitter De Jong van Onderwijsbond CNV vindt dat er met deze schietpartij een grens is overschreven. “Ik zou niet weten wat we hier nog aan kunnen doen”, aldus De Jong. Ook de Algemene Onderwijsbond concludeert: “Dit is helaas niet tegen te houden” en trekt de parallel met de maatschappelijke ontwikkeling die eraan ten grondslag zou liggen. Bij de crematie zijn veel prominenten aanwezig.

Op vrijdag 16 januari nemen vele middelbare scholen in Nederland een minuut stilte in acht, op het moment waarop de herdenkingsdienst voor Van Wieren wordt gehouden. Het initiatief hiervoor komt van werkgevers- en werknemersorganisaties in het onderwijs. Zij brengen een gezamenlijk persbericht uit waarin ze hun reactie op de moord verwoorden. Ook hier wordt een parallel gelegd met een maatschappelijke ontwikkeling van toenemend geweld, die “niet aan het onderwijs voorbijgaat”.

De ophef wordt verergerd als twee dagen na de moord een aantal vrienden van Murat demonstreren voor de school om steun te verlenen aan Murat. Ze scanderen leuzen als “Wij willen Murat” en “We love you Murat” en slaan op auto’s om hun leuzen kracht bij te zetten. Ze laten zich negatief uit over Van Wieren, die kwetsende opmerkingen zou hebben gemaakt over de vader van Murat. In NOVA zijn diezelfde dag een aantal vrienden van Murat te gast. Zij verklaren dat Van Wieren Murat niet respectvol genoeg heeft benaderd.

Directeur Van Miltenburg van het Terra College bestempelt het incident in een persconferentie op het Haagse stadhuis als “maatschappelijk probleem”. Volgens de directeur heeft de school alles gedaan om dergelijke incidenten te voorkomen. Onlangs waren op aandringen van Van Wieren zelf nog camera’s opgehangen. “Tegen waanzin kunnen wij ons niet wapenen”, aldus directeur Van Miltenburg. Ook benadrukt hij dat deze moord in elke stad of elk dorp had kunnen plaatsvinden.

Voor de school zelf is de gebeurtenis een regelrechte crisis. Binnen een kwartier stond de pers al op de stoep, aldus Van Miltenburg. Er is direct een crisisteam geformeerd. Direct moet worden bepaald dat er een persconferentie zal komen en wat daarin gezegd zal worden. Van Miltenburg ervaart dat er op dat moment leiderschap nodig is dat bindt en bouwt.¹⁷

De moord heeft later ook nog negatieve gevolgen voor de school: er melden zich minder leerlingen aan en als gevolg daarvan moeten er docenten ontslagen worden. Het Terra College blijft geassocieerd worden met de moord, die zo

¹⁷ Van Campen 2005.

veel aandacht heeft gekregen, dat iedereen ervan op de hoogte is. De school besluit daarop de naam te veranderen in Scholengroep Den Haag Zuid-West, met aparte namen voor de afzonderlijke locaties.

25.2.4 KINDERDAGVERBLIJF FABELTJESLAND¹⁸

Op vrijdag 23 januari wandelt de twintigjarige Kim de Gelder even na 10.00 uur kinderdagverblijf Fabeltjesland in Sint-Gillis, een dorp vlakbij de Belgische plaats Dendermonde, binnen. De deuren zijn voor hem opengezwaaid. Zijn gezicht is opvallend wit, zijn ogen opvallend donker. Hij heeft rood haar dat in ongelijke plukken langs zijn hoofd hangt. Hij draagt een kogelvrij vest, een T-shirt, een colbert en een bruine spijkerbroek. Kim zegt “ik heb een vraagje” tegen het eerste personeelslid dat hij ziet. Daarop haalt hij een lang mes tevoorschijn en loopt een kamer binnen waar baby’s liggen te slapen. Hij begint om zich heen te steken, en steekt zowel baby’s als de aanwezige medewerkers, opvoedsters genoemd. Een opvoedster probeert hem te stoppen, maar tevergeefs. Hij loopt van kamer naar kamer en blijft om zich heen steken met het mes. Van de achttien aanwezige kindjes blijven er maar zes ongedeerd. Ook drie opvoedsters zijn gewond. De Gelder pakt zijn rugtas en vlucht op de fiets. Hij laat vele slachtoffers zwaargewond achter. Uiteindelijk overleven twee baby’s en een 54-jarige opvoedster het drama niet. Deze opvoedster komt om het leven door messteken die hij haar toebrengt als ze zich beschermend over een baby’tje heeft laten vallen.

Een van de opvoedsters heeft direct de hulpdiensten gebeld en die zijn snel ter plaatse. De aanblik van de zwaargewonde zeer jonge kinderen is zo heftig, dat diverse hulpverleners in tranen uitbarsten. De opvoedsters die het hebben meegemaakt zijn in shock. Ondertussen beginnen ook ouders in paniek toe te stromen. Zij weten nog niet of hun kind ook tot de slachtoffers behoort. Ouders worden snel opgevangen in een nabijgelegen kroeg. Hulpdiensten verzamelen namen, maken een namenlijst en geven kinderen nummers. Ze laten later die dag foto’s zien aan ouders van gewonde kinderen in de ziekenhuizen, ter identificatie van hun eigen kinderen. Ouders die nog geen informatie hebben lopen radeloos kriskras door elkaar, op zoek naar aanwijzingen of nieuws.

Rond half twaalf zijn de eerste journalisten ter plekke aanwezig. De stroom van journalisten neemt daarop alleen nog maar toe. Alle binnenlandse media zijn ter plaatse, maar ook de buitenlandse pers. Diverse buitenlandse tv-zenders besteden aandacht aan het drama, waaronder CNN die met het bericht opent. In de loop van de dag verdringen de nationale en internationale media zich bij het kinderdagverblijf. Tv-ploegen uit Nederland, Duitsland, Engeland, Denemarken, Zweden en diverse andere landen zijn ter plaatse. Ook Al-Jazeera heeft aandacht voor het

¹⁸ Bronnen: Standaardonline, De Morgen, VTM, ANP, 23-01-09 t/m 27-01-09.

bloedbad. Er worden parallellen getrokken met drama's in Dunblane (Schotland), de Verenigde Staten en Duitsland.

Minister van Binnenlandse Zaken De Padt is om 12.00 uur ook al aanwezig bij het opvangcentrum, evenals de directeur van OCMW, waarvan het kinderdagverblijf deel uitmaakt. De gouverneur van de regio is aanwezig in het ziekenhuis. Rond 12.05 uur komt duidelijkheid over de dodelijke slachtoffers. Steeds meer ouders worden ingelicht over de status van hun kindje en de plek waar het zich bevindt. Om 12.30 uur leggen burgemeester Buyse en minister van Binnenlandse Zaken De Padt een persverklaring af, waarin ze hun afschuw over de gebeurtenissen uitspreken.

De Gelder wordt rond de middag opgepakt en gemakkelijk overmeesterd door de politie. Het mes dat hij heeft gebruikt blijkt hij te hebben weggegooid in de buurt van Fabeltjesland. Met een tweede mes, een bijl en een nepvuurwapen in zijn rugtas is hij ondertussen in het dorp Lebbeke. Hier zou hij mogelijk op weg zijn naar een tweede kinderdagverblijf. Later wordt bekend dat De Gelder een lijst bij zich droeg van kinderdagverblijven. De dader blijkt niet onder invloed van alcohol of drugs. Er gaat kort een gerucht dat de dader een psychiatrisch verleden zou hebben, maar dit wordt binnen een dag ontkend door de politie.

Op zondagmiddag 25 januari wordt in Dendermonde een stille tocht gehouden voor de slachtoffers. Er zijn zeven- tot achtduizend mensen bij aanwezig. Deelnemers komen uit alle uithoeken van het land. Onder de deelnemers zijn veel gezinnen met jonge kinderen. Het stadsbestuur van Dendermonde loopt mee. Ook de moeder van één van de vermoorde kindjes loopt mee. Ze geeft aan het erg belangrijk te vinden om nu dergelijke steunbetuigingen te krijgen. Burgemeester Buyse spreekt de menigte toe en zegt: "We zijn hier omdat we niet kunnen begrijpen wat er bij ons gebeurd is". De inwoners van Dendermonde hebben nood aan een verklaring voor de feiten, zo geeft hij aan. Veel deelnemers hebben knuffelbeertjes meegenomen en leggen dit neer bij het kinderdagverblijf. De laatste deelnemers houden rond 17.00 uur halt bij het kinderdagverblijf. In het stadhuis kan die middag een rouwregister getekend worden. Rouwbetuigingen kunnen ook digitaal verzonden worden.

Op maandag 26 januari vindt er opnieuw een rouwplechtigheid plaats bij de crèche. Aan dit rouwmoment nemen delegaties van de federale en Vlaamse regering, de provinciegouverneur en de betrokken hulpverleners en politiemensen deel. Op internet betuigen ook duizenden Nederlanders hun medeleven aan de nabestaanden.

Op internetsite Facebook doet stagiair-begeleidster Joyce in het weekend na het incident haar verhaal. Tijdens de moordpartij heeft zij zich over een van de kindjes heen gegooid. "Sorry dat ik jullie niet allemaal heb kunnen helpen", schrijft ze. De dochter van een redacteur van De Standaard is aanwezig in

Fabeltjesland als het drama zich afspeelt. Hij doet naderhand zijn emotionele relaas op de internetsite van de krant; zijn dochter blijkt geluk te hebben gehad.

Binnen korte tijd reageren veel bestuurders en politici in de pers op het drama. Burgemeester Piet Buyse geeft een dag na het drama aan de gebeurtenissen niet te kunnen bevatten. Hij toont zich tevreden over de manier waarop de hulpdiensten en slachtofferhulp hebben gehandeld. Op de vraag wat hij gaat doen om een volgend drama te voorkomen geeft hij aan dat het te vroeg is om hierover te praten. Eerst moet dit verwerkt worden. Ook schepen (wethouder) Janssens van Sociale Zaken van Dendermonde reageert in de media op het incident. Hij vertelt een zeer heftig verhaal, over wat hij aantrof in Fabeltjesland direct na het incident. “Wat ik gezien heb, kan ik niet bevatten. Je wilt alles doen. Iedereen helpen, maar je bent compleet hulpeloos”, aldus Janssens. Minister van Welzijn Veerle Heeren reageert ook aangeslagen in de pers. Kinderdagverblijven vallen onder haar portefeuille. Ze zinspeelt op een grondig onderzoek om te bepalen hoe kinderdagverblijven veiliger gemaakt kunnen worden. Minister van Binnenlandse Zaken De Padt geeft in de media aan dat hij ter plekke ‘moest’ gaan. Hij wijst op het feit dat dit incident ook heel zwaar voor de hulpverleners is geweest. En ook De Padt geeft aan dat grondig onderzocht zal worden wat er gedaan kan worden om dergelijke incidenten te voorkomen. Tegelijk geeft hij net als Heeren aan dat absolute veiligheid niet te garanderen valt.

Er komen verder ook steeds meer details naar boven. De Gelder zou die dag drie crèches op het oog hebben gehad. Enkele jaren geleden zouden de ouders van de dader hem al hebben willen laten opnemen in de psychiatrie, omdat hij bizar gedrag vertoonde. Media suggereren dat de dader alleen maar flauw kan lachen tijdens zijn verhoren. Een daarop volgend bericht is dat hij berouw zou tonen en niet zou weten waarom hij tot zijn daad kwam. Volgens zijn advocaat, tijdens de eerste zitting op dinsdag 27 januari, weet hij niets meer van wat hij op 23 januari heeft aangericht in kinderdagverblijf Fabeltjesland. Verder blijkt dat de dader zich tijdens de moorden niet geschminkt had, maar van zichzelf een bleke huidskleur heeft. En een opvallend bericht is dat De Gelder ervan wordt verdacht een 73-jarige vrouw te hebben vermoord in Beveren op 16 januari. De Gelder zelf ontkent dit.

In de dagen na het incident wordt veiligheid op kinderdagverblijven een terugkerend onderwerp. Minister De Padt laat maandag 26 januari direct een actieplan opstellen voor de beveiliging van kinderdagverblijven. Op diverse plekken in België wordt gepleit voor meer veiligheidsmaatregelen, zoals camera's en gecontroleerde toegangspoorten.

Ook in Nederland staat de veiligheid van kinderdagverblijven in de aandacht: op maandag 26 januari komen belangenverenigingen van kinderdagverblijven met spoed bijeen om hierover te praten. Nederlandse politici worden ondervraagd

door de media naar de veiligheid op kinderdagverblijven in ons land. Een actualiteitenrubriek neemt de proef op de som en blijkt in drie van de vier kinderdagverblijven ongestoord binnen te kunnen lopen. De Belangenvereniging Ouders in de Kinderopvang reageert ongerust over de risico's. Brancheorganisatie MO-groep geeft na overleg met het ministerie van Onderwijs aan dat de veiligheid van de kinderopvang in ons land onder de loep wordt genomen.

25.3 Analyse

25.3.1 AFWIJKEND CRISISTYPE

Zinloos geweld als crisis wijkt af van die van een meer 'reguliere crisis', zoals een natuurramp of een industriële ramp. Niet de 'klap' zelf, maar de reactie die erop volgt is in feite de kern van de crisis.

Er is geen sprake van gerichte preventie voor dit type crises. Er zijn bijvoorbeeld geen activiteiten die er specifiek op gericht zijn om de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke gevolgen van zinloos geweld te voorkomen. Natuurlijk wordt er – met name op lokaal niveau – wel veel aan gedaan om geweld op straat te voorkomen. Maar dat zijn activiteiten die een meer generiek effect moeten hebben. Preventie van geweldsincidenten bestaat onder meer uit cameratoezicht, surveillance en het aanpakken van criminele netwerken. Daarnaast bestaat preventie van geweldsincidenten uit allerlei activiteiten die ouders, opvoeders, leraren, zorgverleners, overheidspartijen en organisaties uitvoeren: onder meer om bepaalde normen en waarden over te brengen, gedrag aan- en af te leren en mensen met gedragsmatige en psychische problemen hulp te bieden.

Incidenten van zinloos geweld zijn ook geen klassieke crises als het gaat om de respons: het zijn niet de crises die primair om een reactie van de hulpdiensten vragen. Voor politie en geneeskundige hulpverlening levert het wel werk op, maar dit past min of meer binnen de reguliere taakuitvoering.

Het valt op dat zinloos geweld met name een hevige nafase heeft. En dat het zinloos geweld in de nafase een grote impact heeft op burgers, media en politici/bestuurders. Juist in de nafase van het incident ontstaat de crisis. In deze analyse behandelen we daarom de volgende thema's:

- Psychologische aspecten;
- Communicatie en rol van de media;
- Politiek-bestuurlijke gevolgen;
- Nafase lange termijn.

25.3.2 PSYCHOLOGISCHE ASPECTEN

“Dit soort geweldsexplosies slaat de samenleving met stomheid. En dat terwijl in brede kring het besef lijkt door te breken dat we elkaar mogen aanspreken op storend gedrag”.¹⁹

De incidenten die we hebben beschreven hebben allemaal een sterke emotionele lading. Dit begint met de eerste ‘schrik’ over wat het slachtoffer en ‘ons’ als samenleving is overkomen. Het geweld, het effect op het slachtoffer of de slachtoffers – de dood – en de contextuele factoren – de zinloosheid van de situatie – zijn elementen die deze schrik veroorzaken. De incidenten raken veel mensen heel persoonlijk. Mensen kunnen zich goed identificeren met de slachtoffers en de omstandigheden waaronder het incident heeft plaatsgevonden. Dat brengt het incident heel dichtbij. Tjoelker is ook wel omschreven als het ‘ideale’ slachtoffer, impliciet verwijzend naar de gemakkelijker waarmee mensen zich met hem konden identificeren.²⁰ De reactie van burgers na de baby moorden in Dendermonde zijn zeer heftig. Veel mensen zijn diep aangeslagen: van ouders van kinderen in de crèche en betrokken hulpverleners, tot schijnbaar ‘willekeurige’ burgers die het nieuws en de gruwelijke details vernemen. Maar ook de andere casus roepen in brede kring een schrikreactie op. Na de dood van Steegmans, Van Wieren en Tjoelker is dit meer een gevoel van verbijstering en boosheid: dat fundamentele normen en waarden in ons land zo grof geschonden worden kunnen veel mensen niet accepteren.

In de tweede plaats volgt de maatschappelijke onrust: dat dit schijnbaar gebeurt in de Nederlandse samenleving betekent ook dat de samenleving als sociaal systeem op een kritiek punt is beland. Tjoelker is het tweede ‘bekende’ slachtoffer van zinloos geweld in korte tijd, na de dood van Joes Kloppenburg onder vergelijkbare omstandigheden in 1996.²¹ Dat het zinloos geweld vaker gebeurt of kan gebeuren, beroert een grote groep mensen. Burgers voelen zich aangetast in hun persoonlijke veiligheid en uiten dit openlijk: in de media, tijdens stille tochten en onder meer ook via *postings* op het internet. Dit lijkt met name te gelden voor burgers die zich extra betrokken voelen bij de gebeurtenissen, omdat zij in de buurt wonen, denken in een vergelijkbare situatie terecht te kunnen komen of zelf ook kinderen hebben die slachtoffer zijn geworden of kunnen worden. We zien dat in de maatschappelijke reacties de verschillende casus aan elkaar worden geknoopt: zo is er contact tussen de ouders

¹⁹ NRC, na de dood van René Steegmans, 24-10-2002.

²⁰ Beunders 2002, p. 173.

²¹ Verschillende andere slachtoffers van vergelijkbare incidenten tussen de dood van Kloppenburg en Tjoelker hebben minder maatschappelijke onrust veroorzaakt en media-aandacht gekregen. Deze zijn daarom in dat opzicht niet vergelijkbaar met de genoemde casus.

van slachtoffers van zinloos geweld en worden in de media parallellen getrokken tussen de verschillende incidenten. Na de dood van Meindert Tjoelker worden in de eerste twee maanden in de media 23 andere gevallen vergeleken met Tjoelker.²²

Er ontstaat in de derde plaats – uit het gevoel van onmacht over wat er gebeurt is – ook een behoefte om iets te willen doen om het zinloos geweld te stoppen. De stille tochten, minuten stilte en herdenkingsdiensten die worden gehouden na afloop van de incidenten zijn daar een eerste uitingsvorm van.²³ Vervolgens is de vraag wat of wie de dader(s) gedreven heeft tot hun daad een aangrijpingspunt voor nadere actie. Een allochtone dader roept discussies op over integratie (Steegmans, Van Wieren), een schijnbaar psychisch gestoorde roept vragen op over het systeem van signalering en behandeling van geesteszieken (Dendermonde). Maar steeds weer blijkt de complexiteit van de situatie deze factoren als leidende verklaring voor het incident onderuit te halen. Zo zijn Khalid L. en Sylvio R. juist voorbeelden van ‘geslaagde’ allochtone jongeren. Een andere vorm van reactie die we zien is dat burger – in veel gevallen ook ouders van slachtoffers – zich verenigen in stichtingen en verenigingen, om zich in te zetten voor het algemeen belang. De lokale en nationale organisaties die zij oprichten trachten een bijdrage te leveren aan het tegengaan van zinloos geweld (zie ook Nafase). Er verschijnen posters met lieveheersbeestjes, spotjes op televisie en er worden op scholen campagnes tegen zinloos geweld gehouden. Ook de overheid steunt dergelijke acties.²⁴ In België is de Witte Beweging, die ontstond naar aanleiding van de affaire Dutroux, hier het bekendste voorbeeld van. Juist deze acties van verantwoordigde burgers typeren volgens Boutelier zinloos geweld als nieuw issue, vanaf de tweede helft van de jaren negentig.²⁵

De stille tocht neemt een bijzondere plaats in bij het uiten van maatschappelijke verontwaardiging en ongeloof over de gebeurtenissen. Van oudsher een katholiek ritueel, ontwikkelde de stille tocht zich in Nederland na de Tweede Wereldoorlog tot een maatschappelijke uiting. De stille tocht werd synoniem met de incidentele en spontaan vanuit de samenleving zelf georganiseerde protest- en/of rouwtochten. Aanvankelijk hadden deze tochten een relatie met de Tweede Wereldoorlog en zijn gevolgen, later werden ze thematisch breder ingezet: tegen andere oorlogen en onderdrukkende regimes of bij het overlijden van bijzondere personen. In de tocht vinden de deelnemers zich verenigd in nationale verbondenheid tegen de botheid en normloosheid in de samenleving. De gevoelens die hierover leven ziet men ‘verwoord’ in de tocht. De stille tocht heeft zich daarmee ontwikkeld tot een kwalitatief sterk en aansprekend ritueel. Anderzijds heeft het

22 Vasterman 2001.

23 Stille tochten hebben een katholieke oorsprong. Na de Tweede Wereldoorlog is de stille tocht als herdenkingstocht ontstaan. Zie Margry 2006.

24 Onder meer de campagne “Loop jij wapenvrij?” tegen wapenbezit op scholen, die op 1 oktober 2007 werd gestart door de Landelijke Stichting Tegen Zinloos Geweld, in opdracht van het Ministerie van Justitie. Bron: www.schoolveiligheid.nl, nieuwsarchief 2007.

25 Boutelier 2000.

ritueel inmiddels aan kracht ingeboet, nu er ook stille tochten voor dierenleed worden georganiseerd en er een zekere gewenning is opgetreden.²⁶

25.3.3 COMMUNICATIE EN ROL VAN DE MEDIA

De rol van de media bij de escalatie van de incidenten van zinloos geweld tot een crisis is groot. De dichtheid van media in Nederland maken allereerst al dat iedere gebeurtenis in de media opgepakt wordt. In de tweede plaats concurreren de media sterk om actueel nieuws, kijkers, lezers en luisteraars. De opkomst van actualiteitenrubrieken op televisie die het ‘nieuws van de gewone man’ in de huiskamer brengen versterken de nieuwswaarde die gegeven wordt aan bepaalde gebeurtenissen Rosenthal (2001) noemt de media ook wel de “zevende macht” in de machtenparade.²⁷ En ook bij zinloos geweld geldt dat de media het mogelijk maken dat een deel van dit type geweldsincidenten tot nationale gebeurtenissen kunnen uitgroeien.

De media geven een bepalende lading aan de incidenten. De media lijken een behoorlijk bepalende factor voor het feit dat het ene incident wordt opgepakt als casus van zinloos geweld en het andere vergelijkbare incident vrij ongemerkt voorbij gaat. Zo kopt de Zwolse Courant in januari 2000 met “Epidemie van Zinloos geweld.” Het weekend ervoor zou de politie in het hele land arrestaties verricht hebben “wegens zinloos geweld”. In die periode brengen diverse kranten lijsten van incidenten van zinloos geweld uit.²⁸ Van de tientallen stille tochten die er tot en met 2001 al zijn gehouden na incidenten van zinloos geweld worden er slechts drie breed opgepakt door de media. De media-aandacht voor een incident plaatsen het betreffende incident daarmee ook – cru uitgedrukt – in een ‘*hall of fame*’ van bekende casus van zinloos geweld.²⁹ Uit een nadere analyse van de berichtgeving blijkt dat vooral de allereerste *labeling* van de gebeurtenis als ‘zinloos geweld’ van doorslaggevende betekenis is voor de vraag of een incident breed wordt opgepakt in de media. Het incident wordt in een bepaalde context geplaatst waardoor het extra nieuwswaarde krijgt: bepaalde motieven, patronen van geweld of reacties van sleutelfiguren maken het incident meer dan alleen een geweldincident. Bij incidenten die niet breed worden opgepakt ontbreekt op een cruciaal moment een ‘key construction’ die het afzonderlijke incident kan koppelen aan een nieuwswaardig issue.³⁰

Wanneer een incident eenmaal veel media-aandacht krijgt, lijkt dit alleen nog maar toe te nemen. Live verslaggeving ter plekke van verschillende zenders – zelfs

²⁶ Margry 2006.

²⁷ Rosenthal 2001. De machten die hij bedoelt zijn 1) Wetgevende macht; 2) Uitvoerende macht; 3) Rechterlijke macht; 4) Ambtenarij; 5) Belangen- en pressiegroepen; 6) Organisatie- en adviesbureaus; 7) Media.

²⁸ Vasterman 2001.

²⁹ Vasterman 2001.

³⁰ Vasterman 2001.

aandacht uit het buitenland – maken van de incidenten ware nationale gebeurtenissen. We zien bij de babymoorden in Dendermonde dat zelfs CNN en Al Jazeera berichten over het incident. Over elke casus die wij hier behandelen zijn per krant tientallen krantenberichten te vinden, variërend van een nauwgezette reconstructie van gebeurtenissen tot een opinie over de ontwikkeling van ‘zinloos geweld’. In toenemende mate lijken bepaalde actualiteitenrubrieken aandacht te besteden aan incidenten die de ‘gewone man’ overkomen en die burgers persoonlijk raken. Ook dit versterkt de media-aandacht voor zinloos geweld. De media-aandacht voor zinloos geweld vertoonde eind jaren negentig een cumulatief patroon: er was steeds meer media-aandacht voor zinloos geweld na elk nieuw incident.³¹

De media pakken de incidenten stuk voor stuk snel en uitvoerig op. Waar incidenten soms in de eerste instantie summier worden opgepakt, ontstaat al snel een wisselwerking tussen media-aandacht en maatschappelijke verontwaardiging. Vasterman (2001) vraagt zich af of de extreme nieuwsgolven na verschillende casus van zinloos geweld niet meer de oorzaak dan het gevolg zijn geweest van brede maatschappelijke beroering. Hij constateert dat verschillende casus in meer of mindere mate sprake was van een mediahype: de media, en niet de feitelijke gebeurtenissen, vormen de belangrijkste motor achter de nieuwsgolf.³² Daarbij kunnen de media soms wel vrij ver van de kern afdwalen. Zo berichtten diverse media in januari 2004 over een leerling die werd geschorst vanwege het maken van een schietspel op internet, waarbij docenten konden worden neergeschoten. Dit werd in verband gebracht met de dood van conrector Hans van Wieren, eerder die maand.³³

Bezien we de casus van zinloos geweld als crisis, dan lijkt de rol van de media in een belangrijk opzicht af te wijken van het patroon bij andere, meer ‘klassieke’ crises en rampen. Bij rampen en crises zoals de Bijlmerramp, de cafébrand in Volendam, de Vuurwerkramp in Enschede en de mond- en klauwzeercrisis, doen de media in de eerste periode na de ‘klap’ niet meer dan verslag leggen en de burger informeren. Media lopen op zo’n moment de bestuurders die de crisis trachten te beheersen niet voor de voeten en maken het incident niet groter dan het is.³⁴ Bij zinloos geweld is, zoals aangegeven, de rol van de media veel meer een versterkende factor in het opblazen van een situatie tot een nationale crisis. De verschillen zijn echter niet zo groot. Ook na rampen storten de media zich na enige tijd op de controlerende functie richting de machthebbers en creëren zij het dominante beeld van de (aard en omvang) van de crisis. Dit is precies wat er bij

³¹ Vasterman 2001.

³² Vasterman 2001. Vasterman constateert overigens dat na de dood van Tjoelker de bronnen en niet de media zelf een dominerende rol speelden. Dit maken het incident minder een mediahype dan sommige andere.

³³ Bronnen: www.webwereld.nl; www.gamez.nl; www.politiek-actie.nl.

³⁴ Zie ook Rosenthal 2001.

zinloos geweld ook gebeurt. De media maken deze casus door de persoonlijke verhalen, de identificatie met slachtoffers en de roep om nationale maatregelen maken deze individuele casus wel relatief groot.

25.3.4 POLITIEK-BESTUURLIJKE REACTIES

De incidenten van zinloos geweld vragen – conform de definitie van een crisis – om een reactie van het systeem. Deze reactie breidt zich bij de behandelde casus al snel uit tot en met het nationaal niveau. Nadat de grootste schrik achter de rug is volgt aan bestuurders en politici de onvermijdelijke vraag: “wat gaat u doen om dit soort incidenten in de toekomst te voorkomen?” Deze vraag komt onvermijdelijk van de media: zij zorgen voor een “gemediatiseerde macht”.³⁵ Bestuurders, volksvertegenwoordigers en zelfs hogere ambtenaren, zoals de Friese districtschef Bangma, reageren actief en reactief in het openbaar en in de media op de incidenten. Politici en bestuurders haasten zich om een reactie te geven.

De meeste eerste reacties die we in de media tegenkomen zijn gericht op het tonen van medeleven. De reactie van demissionair minister Remkes (“Ik zou ze een rotschop willen geven”) en de reactie van kardinaal Simonis op de dood van Tjoelker (hij koppelde zinloos geweld aan euthanasie en abortus) leidden op hun beurt weer tot felle tegengeluiden. Bestuurders en politici lijken het in de eerste plaats hun plicht te vinden om gezien de ernst van het incident hun stem te laten horen: als tegengeluid, om het te veroordelen en het door hun functie ook een bepaalde status te kunnen geven. De meest voorkomende reactie bestaat uit: naar de incidentlocatie komen, meelopen in een stille tocht, optreden als spreker op een herdenking, en actief de media opzoeken met een boodschap over het incident. Interessant is dat de stille tocht ook een symbool van maatschappelijke onmacht inhoudt om het betreffende probleem aan te kunnen pakken. Bestuurders en politici die hieraan meedoen lijken zich echter vooral te willen identificeren met de slachtoffers en medeleven te betuigen.

In de tweede plaats reageren bestuurders en politici bijna altijd ook – met hulp van de media – door maatregelen te benoemen die nodig zijn om dergelijke incidenten te voorkomen. Meestal zijn deze reacties voorzichtig. In het geval van Remkes na de dood van Steegmans is de reactie ook emotioneel. Reacties van bestuurders na de babymoorden in Dendermonde zijn in eerste aanleg zeer emotioneel. Toch zien we dat de bewoordingen zorgvuldig gekozen worden. Mogelijk zijn bestuurders zich wel bewust van het feit dat zij, door dergelijke incidenten te bestempelen als groot maatschappelijk probleem, het publiek een bevestiging kunnen geven in het gevoel dat onveiligheid op straat voor iedereen plotseling sterk is toegenomen. Daarbij kunnen maatregelen die bestuurders aankondigen als een boemerang op hen terugkomen als deze niet op korte termijn

³⁵ Rosenthal 2001.

effect sorteren. Vasterman (2001) constateert dat bestuurders met name in de eerste fase van een incident heel zorgvuldig moeten afwegen welke bijdrage op welk moment gewenst is.³⁶

We zien dat bestuurders en politici buiten de specifieke incidenten om breed aandacht vragen voor de onderliggende problematiek van zinloos geweld: gebrek aan verdraagzaamheid, elkaar niet kunnen aanspreken op straat zonder gevaar, anonimiteit, gebrek aan opvoeding, normen en waarden bij sommige burgers. Opvallend is dat er ook relaties worden gelegd tussen de viering van Bevrijdingsdag en het tegengaan van zinloos geweld.³⁷ Het wordt daarmee duidelijk een nationaal thema dat om een maatschappelijke inspanning vraagt.

De maatschappelijke, politieke en media-aandacht staan in wisselwerking op elkaar: meer media-aandacht leidt tot meer aandacht van politiek en burgers. Veel aandacht van burgers, zoals grote herdenkingsdiensten, leiden weer tot meer aandacht van media en politiek. En wanneer een incident politiek breed opgepakt wordt, zoals de veiligheid van kinderdagverblijven na het incident in Dendermonde, blijft de media-aandacht bestaan. De spiraal van toenemende media-aandacht, meer verontrusting bij het publiek meer bezorgde reacties van bestuurders, hetgeen weer leidt tot nog meer media-aandacht voor een toenemend probleem, staat in de criminologische literatuur bekend als de amplificatiespiraal.³⁸

25.3.5 NAFASE LANGE TERMIJN

De nafase van incidenten van zinloos geweld kan worden opgedeeld in een korte termijn en een langere termijn. De korte termijn beslaat de gebeurtenissen die in de voorgaande paragraaf aan bod zijn gekomen: een stille tocht, een herdenkingsmoment, de uitingen van medeleven, maar ook de vragen om verantwoording en reactie van het systeem op het incident. Verder wordt de directe hulpverlening voortgezet in de vorm van psychosociale nazorg. Sommige incidenten zijn ook voor betrokken hulpverleners heftig. Met name in het geval van de babymoorden in Dendermonde is er stevige psychosociale nazorg geboden aan de betrokken medewerkers van de crèche en aan de hulpverleners die ter plekke zijn geweest. Een kenmerkend effect in de korte termijn nafase van deze incidenten is een brede maatschappelijke roep om zinloos geweld tegen te gaan. Dit begint bij de emotionele oproepen van direct betrokkenen en wordt verder in gang gezet door

³⁶ Vasterman 2001.

³⁷ Tijdens dodenherdenking 2008 benoemde de koningin de slachtoffers van zinloos geweld als één van de groepen die in de herdenking werden meegenomen. In 2003 kwam het kabinet met het voorstel om van 5 mei de Dag van de democratie en van de binding te maken. Dit werd in relatie gebracht met zinloos geweld als maatschappelijke ontwikkeling. De burgemeester van Delfzijl refereerde op 5 mei 2005 aan zinloos geweld tijdens zijn speech bij de manifestatie "Bevrijd ons van Geweld". Zie <http://www.aandachtdoetspreken.nl/verslagen/OVVerslag2005/verslag%205%20mei%202005%20dgt.asp>.

³⁸ Brants en Brants 1991 in Vasterman 2001.

veel media-aandacht in nieuwsberichten en discussieprogramma's. Deze maatschappelijke roep wordt op de langere termijn voortgezet, georganiseerd en geïnstitutionaliseerd.

De nafase op langere termijn bestaat vooral uit het uitwerken van concepten en plannen om het zinloos geweld tegen te gaan en te voorkomen. Dit kan een burgerinitiatief zijn, zoals het oprichten van een website, een vereniging of actiegroep die zich inzet om zinloos geweld te voorkomen. Verenigingen die in de loop van de tijd door ouders en vrijwilligers worden opgezet om zinloos geweld tegen te gaan leveren een bijdrage aan het langdurig vasthouden van de aandacht voor het onderwerp. Dit zijn onder andere de Stichting tegen zinloos geweld, de vereniging Ouders van een vermoord kind, Stichting Kappen nou!!, stichting Aandacht Doet Spreken, stichting Dag tegen geweld en Werkgroep TV-geweld.

Op langere termijn kunnen ook gerichte maatregelen van de overheid uitgewerkt worden om bepaalde typen zinloos geweld te voorkomen. Dit is vooral aan de orde als er een patroon zichtbaar is in de incidenten. Zo gaven diverse geweldsincidenten waarbij hulpverleners het slachtoffer waren het Openbaar ministerie in 2006 reden om geweld tegen hulpverleners voortaan strenger te willen bestraffen en startte het ministerie van Binnenlandse Zaken eind 2008 een campagne te starten om dit type incidenten ook rond de jaarwisseling te voorkomen.³⁹ De meeste casus lijken echter niet tot nieuw beleid of nieuwe maatregelen op nationaal niveau te hebben geleid. Gezien de uiteenlopende casus met ieder hun specifieke situatie en omstandigheden is dit te begrijpen. De babymoorden in de crèche in Dendermonde vormen hierop wel een uitzondering: zowel in België als in Nederland staat veiligheid in kinderdagverblijven door het incident hoog op de agenda.⁴⁰

25.4 Conclusies

Zinloos geweld is een begrip uit de jaren negentig en begin eenentwintigste eeuw, dat de laatste jaren niet meer zo in zwang is. De incidenten die tot zinloos geweld worden gerekend, kenmerken zich door schijnbaar 'willekeurig' geweld, dodelijke slachtoffers en heftige reacties hierop van burgers, media, politiek en bestuur. Dit betekent niet dat dergelijke geweldsincidenten tegenwoordig niet meer voorkomen. Er is wel minder aandacht voor.

³⁹ www.bzk.nl, "Zwaardere straffen bij agressie tegen hulpverleners", 5 september 2006; Ministerie van BZK, Brief aan de Tweede Kamer inzake overlast bij de jaarwisseling, 29 december 2008.

⁴⁰ Begin februari 2009 verspreidde het onderwijstijdschrift Klasse in België 200.000 brochures onder leraren over de aanpak van crises en crisiscommunicatie op scholen. Bron: De Standaard online, 2 februari 2009.

De casus van zinloos geweld zijn crises, omdat er een aantasting van de fundamentele normen en waarden van een sociaal systeem wordt waargenomen, er om een reactie van het systeem wordt gevraagd en in de perceptie van betrokkenen een kritiek punt in de bedreiging van het systeem wordt bereikt. Er wordt om bestuurlijke beslissingen gevraagd, onder tijdsdruk en met onzekerheid over hoe de situatie zich zal ontwikkelen.

Hoewel er grote verschillen zijn tussen de behandelde casus van zinloos geweld, zijn er ook parallellen. Ten eerste lijkt het doel van de dader(s) niet rationeel, met een duidelijk oogmerk zoals financieel gewin, wraak of anderszins. In de tweede plaats zijn de slachtoffers 'gewone mensen': iedereen had het kunnen zijn. Burgers kunnen zich daardoor ook goed identificeren met de slachtoffers. In diverse gevallen worden zij ook nog eens slachtoffer vanwege een 'goede daad', zoals het aanspreken van iemand die normen overtreedt of het redden van een ander leven.

Zinloos geweld wijkt van meer klassieke crises af door de focus op de nafase. Van gerichte preventie is geen sprake: onder de preventie van zinloos geweld valt een veelheid aan activiteiten van een groot aantal actoren te scharen, enerzijds gericht op opvoeding, zorg en hulpverlening, anderzijds gericht op tegengaan en bestraffen van geweld. De respons op de incidenten wijkt niet in het bijzonder af van andere geweldsincidenten. Juist in de nafase ontwikkelt de situatie zich tot een crisis waarin het systeem om een reactie wordt gevraagd.

Voor burgers is de psychologische impact van zinloos geweld groot. De incidenten krijgen een sterke emotionele lading. Hierna volgen maatschappelijke onrust en het gevoel dat een kritiek punt is bereikt. En er ontstaat een behoefte om iets te doen om zinloos geweld tegen te gaan. Door te gaan zoeken naar oorzaken en achtergronden van daders. Door te roepen om strengere opsporing, vervolging en straffen. Of door een beweging op te zetten om zinloos geweld tegen te gaan.

De media spelen direct na de acute responsfase een escalerende rol. De media spelen een bepalende rol in het markeren van een incident als 'zinloos geweld' en maken van de incidenten nationale gebeurtenissen. Er ontstaat een wisselwerking tussen media-aandacht en maatschappelijke verontwaardiging. Net als bij andere crises, spelen de media al snel een controlerende rol richting machthebbers en bepalen zij in belangrijke mate het dominante beeld over de crisis.

Zinloos geweld vraagt onherroepelijk om politiek-bestuurlijke reacties. Deze worden vaak actief naar buiten gebracht. De reacties zijn doorgaans eerst gericht op medeleven, en het meedoen aan de typerende stille tocht. Hierop volgen reacties die zijn gericht op het voorkomen van dergelijke incidenten en op de onderliggende maatschappelijke problematiek. Politici en bestuurders dragen daarmee bij aan het in een grote context plaatsen van de individuele incidenten. Maatschappelijke aandacht, media-aandacht en politiek-bestuurlijke reacties staan in constante wisselwerking op elkaar.

De eerste reacties van burgers, media, politici en bestuurders vormen de korte termijn nafase. De casus van zinloos geweld hebben daarnaast ieder een nafase op de langere termijn. In deze nafase worden organisaties opgericht en plannen ontwikkeld om zinloos geweld algemeen of in een specifieke vorm te voorkomen en tegen te gaan. Gezien de differentiatie tussen de incidenten lijkt het echter niet goed mogelijk om nieuw (nationaal) beleid te ontwikkelen tegen zinloos geweld.

26 Rellen in wijken

S.J.A. van Dam

26.1 Inleiding

*“Van twee kanten draaien al weer arrestatiebusjes de straat in. Razendsnel vlucht iedereen een huis in. Zodra de busjes weg zijn, stroomt de straat weer vol. Maar niet voor lang. Het arrestatieteam keert terug en stormt een ander huis binnen. Door alle invallen en arrestaties loopt de spanning steeds verder op.”*¹ Niet alleen Enschede heeft te maken met ongeregeldheden zoals uit dit ooggetuigenverslag. Tijdens de jaarwisseling 2009/2010 gingen groepen Molukse en Marokkaanse jongeren elkaar in de Culemborgse wijk te lijf. Een auto werd in brand gestoken, een automobilist reed in op enkele mensen en politieagenten kregen stenen en vuurwerk naar hun hoofd gegooit.

In dit hoofdstuk staan vier casus centraal: ongeregeldheden in de Oosterparkbuurt (Groningen, 1998), in Den Bosch (2000 en 2005) en in de Utrechtse wijk Ondiep in 2007. Aan de hand van vier geselecteerde cases wordt geanalyseerd of de gehanteerde crisisbeheersing waardevolle inzichten biedt voor andere partijen die met vergelijkbare openbare ordecrisis worden geconfronteerd. De selectie van de vier cases is gebaseerd op een combinatie van overeenkomsten en verschillen onderling. De overeenkomsten: de ongeregeldheden zijn relatief gelijk qua schaal en duur. Tegelijkertijd is de casus m.b.t. de Oosterparkwijk in Groningen afwijkend van de anderen, omdat het in deze casus gaat om een vermenging van verschillende incidenten die in samenhang met de daadwerkelijke rellen tot een grotere crisis leiden. In dit licht zullen de politiek-bestuurlijke effecten van de crisis in deze casus duidelijk afgebakend en beperkt worden behandeld. Overige verschillen – in bijvoorbeeld de ervaring van de driehoek met grootschalige ordeverstoringen – tussen deze vier cases vormen een goede basis voor analyse van de crisisbeheersing.

Stedelijke ongeregeldheden houden blijkens een onderzoek van Body-Gendrot uit 1993 altijd verband met meerdere processen en omstandigheden. Niet alleen culturele of morele misstanden en politieke onverschilligheid, maar ook de sociaaleconomische positie van de wijk en processen van segregatie dragen bij aan het ontstaan van dergelijke openbare ordeproblematiek.² Het is vaak een

¹ ‘In Enschedese wijk zijn rellen een uitlaatklep’, *de Volkskrant* 10 augustus 1996.

² Body-Gendrot 1993.

samenkomst van factoren, zowel structurele als meer dynamische, die de vlam in de pan doet slaan. Dat bepaalt mogelijkwerwijs dat sociaal-economisch minder sterke wijken of wijken met een notoir slechte reputatie op het gebied van criminaliteit, ordeverstoringen of bijvoorbeeld clusteringen van etnische minderheden, relatief vaak het terrein vormen waar rellen tot uiting komen. Zo kan gedacht worden aan delen van Culemborg, Utrecht, Maastricht, de wijk Slotervaart in Amsterdam, de Graafsewijk in 's-Hertogenbosch en vele andere voorbeelden. Ook over de grens komt dit fenomeen geregeld voor. Zo zijn steden als Antwerpen, Birmingham, en Parijs³ niet onbekend met rellen in woonwijken.⁴ Bestaande onvrede, frustraties en gevoelens van verwaarlozing die reeds lange tijd manifest aanwezig zijn, sluimerend onder de oppervlakte, vormen een vruchtbare voedingsbodem voor sociale spanningen en conflicten.⁵ Spanningen en conflicten die opeens, voor velen 'out of the blue', tot ontlading komen. Vaak op zichzelf marginale of kleinschalige incidenten fungeren als lont in het kruitvat, zijn de zogeheten 'flitspunten' voor het ontstaan van ordeverstoringen.⁶

In paragraaf 1 tot en met 3 staan respectievelijk de casus m.b.t. de rellen in de Oosterparkwijk in Groningen van 1998, de rellen in de Graafsewijk in 's-Hertogenbosch van 2000 en 2005, en de rellen in de Utrechtse wijk Ondiep in 2007 centraal. Een korte reconstructie van de gebeurtenissen en een daaropvolgende korte analyse van de crisisbeheersing vormt de basis voor uiteenzetting van lessen en leerpunten uit de desbetreffende casus. Vervolgens worden in paragraaf 4 de meer algemene lessen en leerpunten beschreven die op basis van de bestudeerde cases naar boven komen. Lessen op basis van ervaring met crisisbeheersing bij rellen in woonwijken, welke kunnen dienen als uitgangspunten en invulling voor 'relbestrijding'.

26.2 Oosterparkwijk, Groningen, december 1998

26.2.1 RECONSTRUCTIE⁷

De arrestatie van de politiechef René Lancee op 27 april 1996 brengt de kritieke verhoudingen in de veiligheidsdriehoek aan het licht. Lancee's dochter, die de beschuldigingen van zijn vermeende misbruik met haar zou hebben gefabriceerd onder druk van haar ondervragers en haar schoolmentor, geeft de aanleiding tot het instellen van onderzoeken naar de samenwerking tussen justitie en politie in

³ Chambon en Adang 2006.

⁴ Antwerpen in augustus 2007, Birmingham in augustus 2007 en Parijs in november 2005.

⁵ Van Hoek, De Kleuver en Soomeren 2007, p. 20.

⁶ Vgl. Van der Torre 2009. Vgl. ook COT 2000, p. 19 e.v.

⁷ O.b.v. De Haan e.a. 1998.

Groningen. Het rapport van het bureau Bakkenist,⁸ welke conclusies bevat ten aanzien van deze samenwerking tussen politie en justitie, wordt enkele dagen na de rellen in de wijk op 30 december naar buiten gelekt via de radio. De stevige conclusies uit het rapport en het moment waarop deze gelekt worden zal als olie op het vuur werken.

In de nacht van 30 december komt de wijk in oproer naar aanleiding van uitspraken van SP-statenlid Lammerts. Hij had zich op de lokale televisie zeer negatief uitgelaten over de jeugd in de Oosterparkwijk. De relschoppers vernielen voornamelijk straatmeubilair, drie woningen, – waaronder de woning van Lammerts – en er worden branden gesticht. Rond kwart over negen komen de eerste meldingen van ongeregelde heden bij de meldkamer van de politie binnen. Een klein uur later verzamelt zich een twintigtal agenten in de wijk. Er wordt echter geen actie ondernomen tegen de relschoppers op dit moment. Naar zeggen van de politie zou er sprake zijn van wapens en vuurwapens onder de relschoppers. De agenten blijven terughoudend. Nog voor middernacht besluit de politieleiding ME in te gaan schakelen om de orde terug te brengen in de wijk. De Officier van dienst belt even na dit besluit burgemeester Ouwerkerk voor toestemming. Ouwerkerk besluit om akkoord te gaan met de inzet van ME, maar zag dit als een simpele operationele kwestie. Dit omdat hij door het inzetten van ME door de officier van dienst in plaats van bijvoorbeeld een telefoontje van de korpschef (Veenstra) of de districtschef (Ter Harmsel) ervan uit ging dat de politie de toestand onder controle zou hebben. De districtschef Ter Harmsel wordt thuis gewaarschuwd maar besluit niet naar het hoofdbureau te komen. Korpschef Veenstra wordt niet gebeld deze avond, omdat hij vakantie heeft.

Voor half drie in de nacht arriveert de ME in de wijk. Echter tegen de tijd dat deze aanwezig en operationeel is, is de felheid van de rellen al uitgedoofd. Dit betekende effectief dat daadkrachtig optreden in de wijk is uitgebleven ondanks de vele meldingen van bewoners uit de wijk.

Pas in de dagen na de rellen wordt de werkelijke omvang van de crisis in de lokale verhoudingen duidelijk. Op 2 januari stellen gemeente en politie een onderzoek in naar het inadequate politieoptreden tijdens de rellen. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door oud-commissaris van de Koningin van Utrecht, Beelaerts van Blokland. Op 6 januari rapporteert de korpschef Veenstra zelf. Als zijn belangrijkste conclusie komt naar buiten dat 'iedereen wel wat te verwijten valt'. De media heeft tot op dit moment zijn focus op het politieoptreden, en (nog) niet zo zeer op de rol van de burgemeester.

8 Bakkenist Management Consultants.

Op 7 januari kondigt Veenstra vervolgens zijn ontslag aan in reactie op het uitgelekte rapport van het bureau Bakkenist. In dit rapport naar aanleiding van de affaire-Lancee, wordt geconcludeerd dat de communicatie tussen de korpsleiding en de agenten beneden peil is. 'Een gebrek aan wederzijds respect en vertrouwen' tussen politie en justitie verstoort de verhoudingen. Ook de samenwerking tussen Ouwerkerk en Veenstra is onder de loep genomen met als conclusie dat zij jaren van mening hebben verschild over de wijze waarop het korps leiding moest krijgen. Ook wordt over Ouwerkerk geschreven dat hij een te weinig actieve betrokkenheid als korpsbeheerder zou hebben. Het ontslag van Veenstra zou echter een beslissing zijn die niets te maken heeft met de rellen. Ook hier speelt de beeldvormende rol van de media op, aangezien bij zijn vertrek nauwelijks wordt vermeld dat hij niet eens betrokken is geweest bij de rellen omdat hij op vakantie was.

Het uitlekken van het rapport is de rede voor de verandering van het incident naar een meer landelijk karakter. De media verbindt het rapport-Bakkenist aan de rellen. Het landelijke karakter komt tot uiting wanneer politici als Dijkstal, Kok en Sorgdrager zich uitlaten over de situatie in Groningen.

Op 8 januari zendt Nova een reportage uit over burgemeester Ouwerkerk. Ook hier komen geen overtuigend positieve klanken uit naar voren, en wordt zijn optreden bekritiseerd. Op 15 januari wordt het nationale karakter nog intensiever nu blijkt dat procureur-generaal Steenhuis als één van zijn nevenfuncties bij het bureau Bakkenist actief is. In opdracht van Sorgdrager stelt oud-Kamervoorzitter Dolman een onderzoek in naar deze nevenfunctie van Steenhuis. De inmiddels vertrokken korpschef Veenstra ziet de nevenfunctie van Steenhuis als een mogelijke reden dat het rapport vroegtijdig is uitgelekt, in het bijzonder omdat van de bestuursdriehoek (burgemeester, korpschef en het OM) het OM er nog redelijk van af komt. Op diezelfde dag vindt de hoorzitting voor de bewoners van de Oosterparkwijk plaats. Grote media aandacht voor deze bijeenkomst zorgt voor een verdere beeldvorming ten opzichte van de burgemeester en de politie. Op 18 januari wordt uiteindelijk het rapport van Beelaerts van Blokland naar buiten gebracht. Een kritisch rapport over de rol van districtschef Ter Harmsel en tegelijkertijd – in mindere mate – kritisch tegenover Ouwerkerk. Echter het nagenoeg tegelijkertijd uitlekken van een interne rapportage van Ter Harmsel waarin vermeld wordt dat de burgemeester – in tegenspraak met zijn verklaring – wel degelijk op de hoogte was van de ernst van de rellen doet de burgemeester de das om. De roep om aftreden vindt zijn weerklank in talloze daaropvolgende uitlatingen en berichten via de media.

Op 28 januari is de positie van de burgemeester onhoudbaar geworden. Hij heeft de steun van de meerderheid van de raad verloren. Enkele dagen hiervoor heeft hij aangegeven op te zullen stappen wanneer dit zou gebeuren. Met het opstappen van de burgemeester eindigt in feite dan ook de lokale bestuurlijke crisis.

26.2.2 CRISISBEHEERSING

De crisis met betrekking tot de Oosterparkwijk van Groningen is in zekere zin atypisch. Het incident en de daarmee samenhangende crisis vinden hun basis in een tweetal zaken. Enerzijds speelde de affaire-Lancee,⁹ anderzijds de rellen van jongeren na de uitlatingen van SP-statenlid Lammerts op de lokale televisiezender. Lammerts zou zich negatief hebben uitgelaten over de jeugd in de Oosterparkwijk. Door het langdurig uitblijven van adequaat ingrijpen door de autoriteiten die nacht, kwamen zowel de burgemeester als de korpschef in kwaad daglicht te staan. Om goed te kunnen begrijpen hoe de effecten van deze twee zaken er uiteindelijk voor hebben gezorgd dat zowel burgemeester Ouwerkerk als korpschef Veenstra opstapte, alsmede hoe deze leidden tot een grotere crisis op landelijk niveau tussen het college van procureurs-generaal en de minister van Justitie, moeten deze twee oorzaken samen worden bekeken. Hierbij worden het optreden van de politie, de media, de bestuurlijke leiding en uiteraard de aard en dynamiek van de rellen in ogenschouw genomen. Deze crisis is bijzonder vanwege de lange nasleep van de feitelijke ongeregelheden. De ongeregelheden zelf voltrokken zich in redelijk kort tijdsbestek.¹⁰ Het gevolg van de samenloop van de twee genoemde oorzaken is echter dat vooral in de periode ná de feitelijke rellen, de crisis pas in zijn volle omvang duidelijk wordt. Hierdoor is het zoals gewoonlijk noodzakelijk om in de reconstructie de nasleep mee te nemen. De tijdspanne die hierdoor gehanteerd wordt loopt niet alleen tot het moment dat de rellen in de Oosterparkwijk effectief voorbij zijn, maar tot het moment dat burgemeester Ouwerkerk opstapt. De periode na het aftreden van Ouwerkerk kan met betrekking tot de situatie van de procureurs-generaal nog verder worden beschreven, maar in feite ligt dit buiten het domein van de crisisbeheersing bij de rellen. Zoals al eerder gezegd moeten voor dit hoofdstuk vergaande politiek-bestuurlijke effecten buiten beschouwing worden gelaten, aangezien de crisisbeheersing tijdens en vlak na de rellen het kader is.

Hoewel de rellen feitelijk los staan van de affaire-Lancee vormt de weinig daadkrachtige aanpak daarvan voor de buitenwereld een illustratie van de gespannen onderlinge verhoudingen en zwak functionerende lokale driehoek. De impact van de crisis wordt zoals het bekende adagium 'de crisis na de crisis' pas in de nasleep van de rellen zichtbaar. Aan de hand van de aanbevelingen die zijn gedaan ten tijde van het evaluatierapport van de Rijksuniversiteit Groningen in

9 Arrestatie van de politiechef René Lancee op 27 april 1996 naar aanleiding van beschuldigingen van misbruik door zijn dochter. Later zouden deze beschuldigingen onterecht blijken. Vgl. Gerard den Elt, *Schandaal op Schiermonnikoog: hoe de affaire-Lancee justitie in opspraak bracht*, Veen, Amsterdam, 1998.

10 Muller, Rosenthal, Helsloot en Van Dijkman 2009, p. 5.

1998,¹¹ en de belangrijkste aspecten van de casus kunnen eventuele leerpunten worden geformuleerd;

- ◇ De negatieve uitlatingen van de heer Lammerts over de jeugd in de Oosterparkwijk, en de affaire-Lancee vormen de twee zogenoemde flitspunten voor het ontpoppen van de maatschappelijke onrust in feitelijke rellen. Er ligt echter meer ten grondslag aan de escalatie die deze twee incidenten teweegbracht. Zo zou de moord in Hoogezand in het najaar van 1997, en ook het oppakken van 23 jongeren in het begin van december een onrustige sfeer in de wijk hebben gecreëerd. Er is dus sprake van een ‘sluipende crisis’. Deze sfeer vindt versterking in de bijkomstigheid van de jaarwisseling. De gelegenheidsstructuur wordt zo versterkt doordat de jongeren bijvoorbeeld vuurwerk voorhanden hebben en met elkaar op pad gaan in de wijk. Uiteindelijk vormen de opmerkingen van Lammerts het flitspunt voor een verdere versterking van de onrust en escalatie.
- ◇ In het rapport van de Rijksuniversiteit Groningen zijn twee algemene en eenduidige oorzaken aangewezen voor de inadequate relbestrijding ten tijde van de rellen. Enerzijds waren er signalen dat de lokale driehoek niet altijd optimaal functioneerde. Dit kwam voornamelijk tot uitdrukking in het feit dat fundamentele verschillen in opvatting bestonden over het aansturen van de politie en de instellingen in de wijk en ten aanzien van de regie over het te voeren beleid.¹² Anderzijds was er in een aantal gevallen sprake van ‘bestuurlijke drukte’ waardoor soms ad hoc op incidenten werd gereageerd, de beleidstoepassing richtingloos was en de besluitvorming onduidelijk. Deze twee knelpunten in de crisisbeheersing dragen met zich mee dat adequate reactie uitbleef ten tijde van de rellen.
- ◇ Meer gericht op de feitelijke beheersing kan worden geconcludeerd dat het niet ingrijpen van de aanwezige politie de escalatie heeft gevoed. Weliswaar is terughoudendheid achteraf begrijpelijk in het licht van vermeende vuurwapendreiging onder de jongeren. De gelegenheidsstructuur die door dit niet-optreden vergroot wordt heeft in potentie een aantrekkingskracht op ‘reltoeristen’ uit andere wijken of steden. In het rapport van de Rijksuniversiteit Groningen wordt echter nadrukkelijk aanbevolen om niet over te gaan op een ongenueanceerd *zero tolerance* beleid.¹³ Dit omdat rekening zou moeten worden gehouden met de bij een deel van de buurtbewoners en de jongeren bestaande gevoelens van wantrouwen en weerspannigheid. Wederom escalatie veroorzaken door dit beleid te hanteren zou niet wenselijk zijn.

¹¹ De Haan e.a. 1998.

¹² De Haan e.a. 1998, p. iii.

¹³ Idem, p. iv.

- ◇ Een tweede belangrijke aanbeveling die wordt gedaan in het onderzoek beschrijft dat een succesvolle aanpak alleen mogelijk gemaakt kan worden wanneer het vertrouwen van de burgers in de politie teruggewonnen wordt.¹⁴ De aangewezen manier om tot een betere wederzijdse relatie te komen is in de literatuur veelal aangeduid als ‘community policing’. Betrokkenheid is daarbij een randvoorwaarde, evenals rekenschap en contact onderhouden met burgers.¹⁵

Enkele leerpunten op basis van deze analysepunten en beoordeling:

1. Lering kan worden getrokken uit de noodzaak van effectief en efficiënt functioneren van de driehoek. Zo moet bijvoorbeeld onenigheid in de driehoek op deze kritieke momenten worden vermeden. Deze casus toont aan dat wanneer de driehoek zwak opereert door het onderlinge gebrek aan vertrouwen dit de crisisbeheersing niet bevordert. Een ogenschijnlijk klein incident (de ongeregelde heden) transformeert op deze manier onder invloed van de Lancee affaire/bakkenist tot een crisis in het openbare bestuur.
2. Ook moet gewaakt worden voor bestuurlijke drukte. Dus duidelijke prioriteiten stellen, zeker in gevallen die er toe doen. In ieder geval zodra dit zou leiden tot knelpunten op het gebied van feitelijke instructies tot handhaving.
3. Los van bovengenoemde leerpunten valt iets te zeggen over de stuurbaarheid van verschillende partijen. Zoals eerder aangegeven zijn partijen zoals bijvoorbeeld de media soms stuurloos, ondanks de mogelijke voorzienbaarheid van de crisis.¹⁶ Gedurende de samenloop van de affaire-Lancee en de nasleep van de feitelijke rellen, is de media actief geweest in het forceren van negatieve beeldvorming over partijen. Zo draagt de media veel bij aan het aangetaste imago van de burgemeester Ouwerkerk door uitzendingen te doen met zijn persoonlijkheid als onderwerp. De media staan echter voor de andere actoren bij de crisisbeheersing volledig los van sturing. Anticipatie op deze autonome positie in samenhang met de veelal negatief drukkende houding van de media is van groot belang. Hierbij kan worden aanbevolen om – hoewel vaak lastig te peilen – nóg meer rekening te houden met potentiële media-aandacht bij genomen maatregelen, publieke uitlatingen of bijvoorbeeld het openbaar worden van rapporten of informatie.

26.3 Graafsewijk, 's-Hertogenbosch, december 2000 en april 2005

In Den Bosch doen zich in 2000 ongeregelde heden voor in de Muziekinstrumentenbuurt. Die rellen worden beschreven. Enkele jaren later echter, doen zich vergelijkbare

¹⁴ Idem, p. iii-iv.

¹⁵ Van der Torre 1999, p. 28.

¹⁶ McConnel en Drennan 2006, p. 59-70.

omstandigheden voor. Dan ontstaan openbare ordeconflicten naar aanleiding van een televisie-uitzending. Na een reconstructie van deze crisis worden de twee casus met elkaar vergeleken en geanalyseerd.

De rellen in 's-Hertogenbosch van december 2000 en april 2005 hebben beiden hun wortels in de Graafsewijk. In 2000 ontstonden de rellen na een schietincident in de Trompet, een straat van de muziekinstrumentenbuurt, en in 2005 na de televisie-uitzending 'probleemwijken' van SBS6 over de Graafsewijk. In het tweede geval lag de vonk die het vuur aanwakkerde bij één van de bewoners van de wijk die in het programma aangaf 20 jaar eerder een zedendelict te hebben gepleegd.

26.3.1 RECONSTRUCTIE GRAAFSEWIJK, 'S-HERTOGENBOSCH, DECEMBER 2000¹⁷

Zaterdag 16 december 2000

In de ochtend van zaterdag 16 december 2000 escaleert een ruzie tijdens de verhuizing van de bewoners van Trompet 76, in de zogenoemde Muziekinstrumentenbuurt in 's-Hertogenbosch. Er is een lange historie van burenruzie met de bewoners van nummer 78. Pierre Bouleij, vooraanstaand voetbalsupporter van FC Den Bosch, is de hoofdbewoner van de Trompet 78. Hij wordt korte tijd na het arriveren van de politie in zijn woning neergeschoten door één van de agenten. De agent meldt zich onmiddellijk na het schietincident bij de meldkamer. Hij vraagt om een ambulance, Chef van Dienst en om de Technische Recherche. Familieleden en een vriend van het slachtoffer vertrekken, achter de ambulance aan, naar het ziekenhuis. De politieagent die betrokken is bij het schietincident, belt iets later wederom de meldkamer om te zeggen dat hij de bewoner van Trompet 78 uit noodweer heeft neergeschoten. Er zijn in korte tijd ongeveer tien agenten ter plaatse, waaronder de buurtcoördinator van de Graafsewijk.

De verpleegkundige in het ziekenhuis constateert dat Pierre Bouleij is overleden. Voor 10.00 uur arriveren familie en bekenden van Pierre Bouleij in het ziekenhuis. Er zijn inmiddels ook vier politieagenten op de afdeling aangekomen. De familie en bekenden reageren geëmotioneerd op de aanwezigheid van de politie. Er wordt gezegd dat verhaal zal worden gehaald bij de politieagent die betrokken was bij het schietincident. De verpleegkundige verzoekt de politie de afdeling te verlaten. De verpleegkundige adviseert de nabestaanden even later ook naar huis terug te gaan en het verdriet daar te verwerken. Omstreeks 10.30 uur vertrekken de nabestaanden uit het ziekenhuis.

Na terugkomst van de familie en een vriend van Bouleij uit het ziekenhuis heerst er grote spanning tussen hen en de bewoners van nummer 76 en de politie. De agenten worden verbaal geconfronteerd. Ook worden de bewoners van

¹⁷ Voor volledige reconstructie vgl.: COT 2001.

nummer 76 geconfronteerd door de familie en naasten van Bouleij. De politie besluit om de twee partijen te scheiden en ziet erop toe dat de bewoners van Trompet 76 uit de omgeving worden geleid.

Kort voor 12.30 uur ontstaat een groep van ongeveer 20 personen in de Trompet. De meeste van hen zijn gezamenlijk vertrokken vanaf de woning van een vriend van Pierre Bouleij. Zij confronteren de politie verbaal. Een persoon uit de groep daagt de politie uit: "Schiet dan, schiet dan!". Hierna escaleert de situatie. Vanuit de groep worden onder andere stenen richting de politie gegoid. De politiemensen trekken zich terug rond de woning van familie Bouleij. Enkele agenten worden direct met geweld geconfronteerd. Ook de aanwezige rechter-commissaris raakt licht gewond. De politie gebruikt tevergeefs peperspray. Enkele minuten na de escalatie trekt de groep relschoppers zich terug.

Om 12.32 uur laat de meldkamer meer agenten naar de Trompet vertrekken. Ook worden de mobiele eenheden van het korps Brabant-Noord gealarmeerd. Op het hoofdbureau van politie komt de driehoek bijeen. Er wordt besloten tot een wedstrijdverbod van de aanstaande wedstrijd FC Den Bosch-VVV. De relschoppers die op de Trompet de politie hebben belaagd, zullen worden aangehouden.

Om ongeveer 16.30 uur is er een persconferentie. De burgemeester licht het wedstrijdverbod toe. De plaatsvervangend korpschef geeft uitleg over de gebeurtenissen op de Trompet en de officier van justitie doet mededelingen over het justitiële traject. De korpschef is wel aanwezig, maar houdt zich afzijdig. Na afloop van de persconferentie, tussen 17.00 uur en 17.15 uur, neemt de burgemeester met betrekking tot het schietincident het woord 'noodweer' in de mond. Hij wil duidelijk maken dat Bouleij niet in koelen bloede is neergeschoten. De plaatsvervangend korpschef vraagt aan het einde van de middag de districtschef de commandostructuur op te starten en het politieapparaat voor te bereiden op mogelijke escalatie.

Even voor 18.00 uur krijgt de politie meldingen over ongeregelde heden in het centrum van de stad. Relschoppers vernielen ruiten van winkels en het stadhuis. Met spoed worden de mobiele eenheden ingezet. Een groep relschoppers van 50 tot 100 personen gaat terug naar de Graafsewijk, om hier vervolgens wederom tot rellen over te gaan.

In de loop van de avond breken ernstigere ongeregelde heden uit. Er sneuvelen ruiten. Op diverse plekken worden branden gesticht. Omstreeks 20.30 uur ontvangt de politie een melding dat op de begane grond in een pand aan het Muntelbolwerk brand is uitgebroken. Rond 21.30 uur zijn naar schatting 300 relschoppers actief in de Graafsewijk. Er wordt traangas ingezet om de relschoppers uit elkaar te drijven. De mobiele eenheden voeren charges uit.

De driehoek streeft naar het indammen van de rellen. Ze wil niet dat de rellen zich over de stad verspreiden. Dat laatste gebeurt ook niet. Er worden uiteindelijk 5 personen aangehouden. Extra bijstand is aangevraagd zo komen onder andere

een Rotterdamse waterwerper en een groep Rotterdamse hondengeleiders naar 's-Hertogenbosch. Deze arriveren laat in de avond.

Vanaf 22.00 uur keert de rust langzaam terug in de Graafsewijk. De burgemeester belt de voorzitter en de aanvoerder van FC Den Bosch. Zij komen samen naar het politiebureau. Ze gaan even later de Graafsewijk in. Ze spreken met de relschoppers en proberen hen tot bedaren te brengen. Kort na afloop van het driehoeksoverleg informeert de korpschef de SGB0-staf.¹⁸ Hij deelt mede dat de driehoek uit elkaar gaat en dat wordt overgegaan naar de lijnorganisatie. Tijdens dit overleg wordt gemeld dat er zondagochtend in elk geval een peloton mobiele eenheid in dienst zal zijn. Extra inzet van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) behoort tot de mogelijkheden

Zondag 17 december

De SGB0 buigt zich in de ochtend over de beschikbare informatie. De constatering is dat "de informatiepositie via informanten vrij sterk is". Er komt ter sprake dat een groep supporters en potentiële relschoppers om 11.00 uur bij elkaar zal komen.

De driehoek komt om 10.20 uur bijeen op het stadhuis. In dit overleg gaat het vooral over de nasleep van de reeks schokkende gebeurtenissen van zaterdag. De driehoek besluit tot een onafhankelijk onderzoek naar de rellen. Verder voorziet de driehoek zondagochtend vier risicovolle momenten: de nachtwake en de begrafenis van Bouleij, de jaarwisseling en de eerste thuiswedstrijd van FC Den Bosch.

De burgemeester biedt in het begin van de middag zijn excuses aan voor het feit dat de middenstand niet telefonisch op de hoogte is gesteld van de onrust in de stad. Volgens de vertegenwoordigers van de horeca- en winkeliersvereniging is de schade redelijk beperkt gebleven.

Op zondag trekt de Graafsewijk veel bekijks van reltoeristen. Om ongeveer 17.00 uur verzamelen zich groepen in de Graafsewijk. Deze personen lijken uit te zijn op een confrontatie met de politie. De politie ontvangt berichten dat stenen en andere projectielen worden verzameld. Er komen ook meldingen binnen dat grote kannen met diesel en benzine worden gevuld, kennelijk voor het bereiden van molotovcocktails. Op de Graafseweg worden mensen gesignaleerd met bivakmuts. Er zijn ook meldingen over mogelijk vuurwapengebruik tegen de politie. Om ongeveer 18.00 uur breken er opnieuw rellen uit in de Graafsewijk. De burgemeester en de hoofdofficier worden beiden opgeroepen.

Om ongeveer 19.00 uur vindt op de Graafseweg een forse confrontatie tussen mobiele eenheden en relschoppers plaats. Er wordt met molotovcocktails naar de politie gegooid.

¹⁸ Staf Grootchalig Optreden, commandostructuur voor politiedienst tijdens grootschalig optreden.

De driehoek stemt in met het politievoorstel om 'te vegen' met twee pelotons mobiele eenheden en om vier arrestatie-eenheden aanhoudingen te laten verrichten. Er worden in de loop van de avond in totaal 31 aanhoudingen verricht; vier verdachten die worden gezocht voor deelname aan de ongeregelde heden op de Trompet worden opgepakt. Een aantal leden van de mobiele eenheden raakt licht gewond.

De driehoek buigt zich over de strategie voor maandag. Er wordt gekozen voor de-escalatie. In dit kader wordt besloten maandag geen nieuwe persbijeenkomst te houden. De burgemeester stelt voor de wethouder Grootstedenbeleid in te schakelen bij het streven de situatie in de Graafsewijk te kalmeren. Om 22.50 uur wordt het driehoeksoverleg beëindigd. Het is dan weer rustig op straat.

Maandag 18 december

De burgemeester informeert maandagochtend het college van Burgemeester en Wethouders over de ongeregelde heden. Er wordt gesproken over mogelijkheden tot de-escalatie. Binnen het college bestaat behoefte aan meer gedetailleerde informatie zodat kan worden gezien welke maatregelen dienen te worden getroffen naar aanleiding van de rellen.

De driehoek rekent erop dat de getroffen maatregelen van de voorgaande avonden voldoende zijn om de situatie te beheersen. De driehoek heeft via de wethouder wel vernomen dat zowel in de Graafsewijk als in de Hambaken geruchten de ronde doen over onrustige avonduren. De korpschef beschikt niet over informatie die erop wijst dat er een redelijke kans bestaat op een nieuwe heftige relavond.

Er komt vanaf 14.45 uur echter gestaag een berichtenstroom op gang met feitelijkheden en geruchten over ongeregelde heden. Er is sprake van de komst van supporters van buitenaf naar 's-Hertogenbosch. De politie ontvangt berichten over een 'aanslag' op een benzinestation op de Graafsebaan en over acties op de A2 en tegen het hoofdbureau van politie. Er komt ook allerlei informatie binnen over mogelijke bijeenkomsten en verzamelplaatsen van relschoppers. Door een communicatiestoornis zijn de voorbereidingen om met een sectie ME de wijk in te gaan overdag ernstig vertraagd. Pas tegen de schemering probeert een sectie de Graafsewijk te betreden. De agenten worden onthaald op "een regen van stenen en tegels". Daarop trekken ze zich terug. Kort voor 19.00 uur komt het bericht binnen dat een groep van 30 personen zich verzamelt op de Graafseweg. De politie bewaart, in het kader van de-escalatie, aanvankelijk afstand tot de jongeren in de Graafsewijk. Er zijn veel media op de been.

Om 19.30 uur staan ter hoogte van de Anderlijnstraat ongeveer 60 personen. Ze zijn niet aanspreekbaar voor platte petten. De mobiele eenheden worden opgeschaald. De groep op de Graafseweg is dan uitgegroeid tot ongeveer 150 personen. Om 20.00 uur wordt bericht dat zich 300 man hebben verzameld, waaronder veel kijkers. Relschoppers steken vuurwerk af en proberen aanrijdingen in scène te

zetten om daar politie naartoe te trekken. Een half uur later komen er berichten binnen over het ingooien van ruiten, onder andere bij de Bartjeskerk en bij het pand Muntelbolwerk 1. Op de kruising Graafseweg-Hinthamereinde bewapent een groep zich met stokken en pijpen. De politie voert vanaf de kop van de Graafseweg verschillende charges uit. Namens mevrouw Bouleij wordt in de avond contact opgenomen met de politie. Ze heeft gehoord dat er weer rellen zijn in de Graafsewijk en ze wil een poging ondernemen de relschoppers te kalmeren. De politie stemt hiermee in. Om 21.15 uur spreekt mevrouw Bouleij op de kop van de Graafseweg een menigte toe. De massa neemt een minuut stilte in acht. Mevrouw Bouleij maakt ongeveer tien minuten later aanstalten te vertrekken. Het is dan rustig op de Graafseweg. Er is wel wederom brand gesticht in het pand Muntelbolwerk 1. De broer van Pierre Bouleij doet later op de avond in het televisieprogramma Barend en Van Dorp een oproep de gewelddadigheden te staken. Om 21.45 uur trekken grote groepen naar de Aawal. Bij de brug over de Aa komen later ongeveer 300 personen samen. Na vordering door de mobiele eenheden geven de meesten gehoor aan de oproep zich te verwijderen. Het verloopt vanaf dit moment gestaag weer rustig op straat.

Dinsdag 19 december

Om 18.10 uur licht de driehoek de fractievoorzitters in. De burgemeester doet verslag van de afgelopen drie dagen en leest de brief aan de bewoners voor. Er is steun voor de stevige aanpak. Wel wordt kritiek geuit op de late koerswijziging en op het laat inzetten van een noodverordening. De pers wordt om 18.30 uur kort geïnformeerd.

Om ongeveer 20.30 uur deelt de plaatsvervangend korpschef de driehoek mee dat ongeveer 20 personen zich ophouden bij 'sluis 0'. De burgemeester geeft toestemming voor gebruik van het noodbevel en voor het volgen van de groep door de helikopter. Om 21.00 uur meldt de plaatsvervangend korpschef dat er geen nieuwe ontwikkelingen zijn. Er zijn geen ongeregelde heden en dat blijft ook zo.

De crisisorganisatie wordt tot en met zaterdag gecontinueerd. De driehoek wil daarna terug naar een normale bezetting. Na de avondwake verloopt de begrafenis op vrijdag rustig. Zaterdag 23 december kent ook een ordelijk verloop. De burgemeester trekt zondag de noodverordening in. Er blijft wel extra en streng toezicht in de stad. De driehoek komt zondag niet meer bijeen, maar is wel op afroep beschikbaar.

26.3.2 RECONSTRUCTIE GRAAFSEWIJK, 'S-HERTOGENBOSCH, APRIL 2005

Donderdag 7 april 2005

Na een voorvertoning van een SBS-uitzending uit de serie "Probleemwijken" op woensdag, aan buurtbewoners van de Graafsewijk, waren er niet onmiddellijk signalen dat de uitzending tot echte problemen zou kunnen leiden. Wel besluit de

politie uit voorzorg donderdag extra personeel in dienst te laten komen, omdat er een bedreiging ("die woont hier geen veertien dagen meer") tegen een gezin die in het programma te zien was, uit de Plataanstraat was geuit. De man van dit gezin had 20 jaar eerder een zedendelict gepleegd. De politie adviseert het gezin die avond elders onderdak te zoeken. Met een politie-inzet van 25 man in uniform wordt donderdag in de wijk gesurveilleerd. Om 22.30 is een grote groep mensen op straat waarmee de politie in gesprek raakt. Om 23.10 uur gooien enkele tientallen jeugdige buurtbewoners met flessen en glazen naar de politie. De burgemeester geeft aan op de hoogte gehouden te willen worden, en zo spoedig mogelijk ordeherstel te beogen. Om 23.15 uur wordt hiertoe ME ingezet. Een groep die inmiddels tot ongeveer 100 personen is aangegroeid verzameld zich bij de kruising Graafseweg/Hinthamerbolwerk waarna een deel daarvan terug de wijk in gaat. Tegen half twaalf krijgt de politie informatie dat de woning in de Plataanstraat wordt vernield. Om 00.30 vertrekt een sectie ME vanaf de Beverspijken en om 00.45 uur is de woning beveiligd. Er worden 6 verdachten aangehouden die allemaal uit de wijk afkomstig zijn, de woning wordt afgedicht en veiliggesteld.

Vrijdag 8 april 2005

In de ochtend is de driehoek bijeengekomen. De burgemeester geeft aan dat herhaling van onregeligheden moet worden voorkomen. Daarnaast wordt de opdracht gegeven dat iedereen die iets strafbaars doet onmiddellijk moet worden aangehouden. Na de persconferentie van 16:00 uur en de briefing van het college komt de driehoek weer bij elkaar.

De politie heeft naar aanleiding van het eerste driehoeksoverleg de volgende maatregelen voorbereid; Aan inzet is vrijdagavond één ME-peloton in uniform in dienst. Eén sectie daarvan is bedoeld om in de wijk onrust tegen te gaan en één sectie om mensen van buiten de wijk tegen te houden d.m.v. verkeerscontrole van brommers e.d. Op de Beverspijken zijn twee pelotons ME van andere regio's paraat. Samen met het eigen peloton is dus in totaal 150 man ME beschikbaar.

De driehoek keurt deze aanpak goed. Door voldoende ME achter de hand te houden die kan optreden als het nodig was, moet worden aangenomen dat kan worden voldaan aan de bestuurlijke opdracht die aan de politie werd gegeven. Twee politieteams krijgen de opdracht om dagelijkse risicoanalyses te maken en voorstellen te doen voor maatregelen. De komende dagen zal de driehoek zo vaak als nodig was bij elkaar komen; in beginsel dagelijks. Afgesproken wordt om na de persconferentie van 18.00 uur nog een driehoeksoverleg te hebben. Verder is geregeld dat er zonodig 4 pelotons van andere politieregio's kunnen worden opgeroepen. Er is op vrijdag dus 150 man ME paraat met de mogelijkheid uit te breiden naar 350.

Rond 21:00 uur worden wederom stenen gegooid en een politieman raakt gewond. Hierop gaat tien minuten later een tweede peloton de wijk in. Om 21.30

gaat een derde peloton volledig uitgerust de wijk in. Vanaf 22.00 uur pakken de drie volledig uitgeruste ME-pelotons de ongeregelde heden effectief aan. Op de komst van de ME volgt een heftige reactie. Straatmeubilair wordt als wapentuig tegen de ME gebruikt. Uiteindelijk worden 57 verdachten aangehouden en er wordt veel beeldmateriaal opgenomen waaruit later nog meerdere aanhoudingen zouden volgen. Van de aangehouden personen waren er 44 afkomstig van buiten de wijk. Na het uitvoeren van een aantal charges door de ME komt de orde weer tot stand. Hierop geeft de burgemeester opdracht om krachtens een noodverordening een aantal maatregelen uit te voeren, waaronder het beperken van toegang tot de wijk vanaf zaterdag 17:00 uur. Alleen wijkbewoners kunnen vanaf dit moment de wijk nog in of uit.

Zaterdag 9 april 2005

De volgende dagindeling wordt in de driehoek afgesproken: Om 13.00 uur vindt onder andere een briefing over schade, politieoptreden en aanhoudingen plaats, ook wordt de noodverordening besproken. Om 14.00 uur volgt een persverklaring en om 21.30 komt de driehoek bijeen zolang dit nodig is. De driehoek besluit vervolgens in te stemmen met het draaiboek van de politie voor de zaterdagavond/nacht. Verder heeft de burgemeester er op aangedrongen dat na 17.00 iedereen wordt aangehouden die een strafbaar feit pleegt. Vanaf 02.00 mag er langzaam worden afgebouwd, mits de openbare orde in stand blijft.

Om 17.00 wordt de wijk volledig afgegrendeld. Dit wordt door politiemensen per brief duidelijk gemaakt aan bewoners. De afsluiting wordt uitgevoerd door zes pelotons ME en Aanhoudingseenheden (AE). De verdere politie-inzet is tot 04.00 uur gehandhaafd en daarna afgebouwd. Er hebben zich geen incidenten voorgedaan en het is verder rustig gebleven. Wel zijn er in de loop van de avond nog 16 aanhoudingen verricht.

Zondag 10 april 2005

Terugkijkend op zaterdag blijkt dat het relatief rustig is gebleven. Er waren zeven schadeaanmeldingen en in totaal tot nu toe 80 aanhoudingen. Op zondag worden er nog op drie plaatsen verkeerscontroles gehouden. Drie pelotons sluiten de wijk wederom af, één peloton patrouilleert in de wijk. Op voorstel van de politie besluit de driehoek om één peloton naar binnen te halen en op wacht te zetten. Om 23.00 wordt de afzetting opgeheven en worden er opnieuw twee pelotons naar binnen gehaald. Eén peloton blijft doorsurveilleren tot 02.00 uur en daarna blijft één sectie ME werkzaam tot in de ochtend.

Maandag 11 en dinsdag 12 april 2005

De gemaakte afspraken en voorgenomen maatregelen uit de driehoek van zondag hoeven niet bijgesteld te worden. Het blijft zoals verwacht rustig en de ordehandhaving verloopt volgens de planning van de politie.

Woensdag 13 april 2005

Er zijn in totaal 83 personen aangehouden. De verwachting was niet dat de wedstrijd van deze avond verrassingen zou opleveren voor de openbare orde. Binnengekomen informatie wordt gecheckt en geanalyseerd. Er zijn twee pelotons ME bij het stadion aanwezig en er is nog een derde peloton beschikbaar dat onmiddellijk kan worden ingezet. Ook is een arrestatie eenheid beschikbaar en vier politiecombinaties van vier personen elk, die mobiel inzetbaar zijn. Ook het projectteam Graafsewijk is met 20 man in deze wijk aanwezig. De totale inzet komt daarmee op 250 man. De politie bevestigt dat dit voldoende is om zowel in en rond het stadion als in de rest van de stad de orde te handhaven en te voorkomen dat de Graafsewijk opnieuw het toneel zal worden van wanordelijkheden. Afgesproken wordt om als driehoek niet meer specifiek bij elkaar te komen voor de gebeurtenissen in en rond de Graafsewijk indien de situatie vanaf dat moment rustig zou blijft.

Donderdag 14 april 2005

Op donderdagochtend wordt de noodverordening ingetrokken en herstel van de normale openbare orde bij het publiek bekendgemaakt.

26.3.3 CRISISBEHEERSING

*'s-Hertogenbosch 2000*¹⁹

De aanhoudende (driedaagse) rellen zoals in 2000 zijn tot op dat moment in Nederland uitzonderlijk. Ook de politie Brabant-Noord had tot op dat moment slechts geringe ervaring met de beheersing van collectief geweld en ordeverstoringen in woonwijken.

De eerste avond van rellen, zaterdag 16 december, was sprake van een directe reactie op het schietincident. Deze 'trigger' in samenhang met de sterke banden tussen het slachtoffer en de harde kern van FC den Bosch, creëerde de aanleiding en snelle escalatie van de rellen. De tweede en derde avond zijn echter de gelegenheidsstructuur waarbij zowel wijkbewoners als relschoppers van buiten de wijk zich naar de plaats van de ongeregelde heden begeven, en het wedstrijdverbod een excuus of een dankbare gelegenheid om nogmaals te ageren tegen de lokale autoriteiten.

Versterkende factoren

De bovengenoemde gelegenheidsstructuur werd door enkele factoren sterk beïnvloed. Te noemen zijn:

- ◇ De relatie tussen de bewoners van twee achterstandsbuurtten: de Trompet in de Muziekinstrumentenbuurt en de Bartjes brengt deels een versterkend

¹⁹ Vgl. In 't Veld, Stol en Fobler 2001.

effect met zich mee. In het café 't Huukske werd deze relatie versterkt door het mengen van vrienden van het slachtoffer en de harde kern van FC den Bosch.²⁰ Inwoners van beide wijken kwamen hier samen en verenigden zich. Het ontstaan van deze band heeft bijgedragen aan de gelegenheidsstructuur die aan de 2^e en 3^e relavonden ten grondslag ligt.

- ◇ De reeds genoemde vermenging van wijkbewoners met de harde kern van FC den Bosch had ook een tweede versterkende factor tijdens de rellen. De samenspanning van de bewoners, vrienden en familieleden en de harde kernleden zorgde namelijk voor nog meer onvrede zodra duidelijk werd dat de aankomende wedstrijd gestaakt zou worden. Dit wedstrijdverbod zorgde zoals reeds aangegeven voor een woede onder de bezoekers van 't Huukske.
- ◇ Een derde versterkende factor kan gevonden worden in de uitlatingen van de Burgemeester na afloop van de persconferentie. Hij nam met betrekking tot het schietincident het woord 'noodweer' in de mond. Hij wilde hiermee duidelijk maken dat Bouleij niet in koelen bloede is neergeschoten. Deze opmerking viel erg slecht bij de aanwezigen. In hoeverre deze opmerking direct versterkend heeft gewerkt is niet gemakkelijk aantoonbaar. Helder is echter wel dat publieke uitspraken ter rechtvaardiging van het handelen van de politieagent misschien tijdens of vlak na deze persconferentie niet hadden moeten worden geuit, juist om bijkomende verontwaardiging te voorkomen.
- ◇ Een vierde versterkende factor werd geleverd door de media. De uitgebreide media-aandacht zorgde voor het ontstaan van veel verhalen over het verloop en de oorzaak van de rellen. door de liveverslagen van de rellen kwamen 'reltoeristen' ook uit andere wijken naar de Graafsewijk.²¹ Verder is de massale media-aanwezigheid in de ogen van sommigen zelfs een uitnodiging tot rellen.²²

Maatregelen

De volgende maatregelen zijn relevant om te noemen, omdat de gevolgen van deze maatregelen grote impact hebben gehad op het verloop van de rellen.

- ◇ Het wedstrijdverbod naar aanleiding van informatie duidend op mogelijke rellen in en rondom het stadion. Hiertoe werd besloten vanuit de gedachte dat het verdere escalatie zou voorkomen. Het gevolg was echter dat dit olie op het vuur was voor de relschoppers.
- ◇ Tijdens de zaterdagavond werd op operationeel niveau besloten om de mobiele eenheden tijdelijk en gedeeltelijk terug te trekken. In de Graafsewijk vormen de smalle steegjes een probleem voor de ME. Er werd zo geprobeerd om de relschoppers naar meer 'open terrein' te lokken. Dit lukte echter niet,

20 Otten e.a. 2001, p. 81.

21 Vgl. Maandag 2002.

22 Otten e.a. 2001, p. 33.

- en door de intensivering van de vernielingen moest worden besloten om weer terug de wijk in te trekken.
- ◇ De Burgemeester besloot om de voorzitter en aanvoerder van FC den Bosch te verzoeken te bemiddelen met de relschoppers. De aanvoerder is opgegroeid in de Graafsewijk en is populair bij de club. Het tweetal zegt direct toe en begeeft zich naar de wijk. Met een megafoon in de hand liepen ze door de wijk en probeerden ze de jongeren over te halen naar huis te gaan. Ze probeerden zowel de relschoppers als de politie duidelijk te maken dat beide partijen zich zullen terugtrekken zodra de ander het ook doet. Bij deze maatregel ging het in essentie om het benutten van lokale 'helden', en contact zoeken met opponent. dit is vrij atypisch in crisis, meestal trekken partijen zich terug en sluiten zich af van de buitenwereld. Dit is om die rede een goede maatregel
 - ◇ De inval bij het 't Huukske naar aanleiding van de samenkomst van potentiële relschoppers. De opbrengst hiervan was echter miniem, aangezien de mensen die de politie wilde aanhouden niet aanwezig waren, of mogelijk al getipt en gevlucht waren. Bij deze maatregel is een versterking gevoelens van onrechtvaardig politieoptreden het resultaat.
 - ◇ Ter voorkoming van spreiding van de rellen werd besloten mobiele eenheden bij de bruggen te plaatsen. Er werd echter snel vanuit de sectie zelf gevraagd of de bruggen niet gewoon konden worden opengezet, zodat de eenheden weer ingezet kunnen worden in de wijk. Dit gebeurde uiteindelijk door iemand van Rijkswaterstaat te laten komen en met goedkeuring door de driehoek achteraf.
 - ◇ Operationele aanvalsplannen; Zoals het gesneuvelde plan om de wijk in te gaan en zo veel mogelijk aanhoudingen te verrichten. Dit zou verlaten van de hoofdwegen en opereren in de nauwe straten en stegen betekenen, welke aanpak tot bezwaren leidt bij zowel het OM als de burgemeester. Ook het plan om op de maandag bij daglicht mobiele eenheden in te zetten vóór het donker wordt en deze te laten ondersteunen door eenheden uit den Bosch – deze kennen de wijk immers goed – werd niet uitgevoerd. Rede hiervoor was de wisseling van de Algemeen Commandant en de (mogelijk technische) gebreken in de communicatie tussen de oude en nieuwe Algemeen Commandant. Als laatste het plan waarbij de twee bovengenoemde in elkaar vervlochten zijn; Grootschalig optreden, veel mankracht, en direct in de wijk al vanaf de middag aanwezig om de orde te handhaven. Dit plan werd vanaf dinsdag uitgevoerd met succes.
 - ◇ De korte vrijlating van de aangehouden vrienden van Bouleij, om zijn begrafenis bij te kunnen wonen. Dit besluit werd in samenwerking met de hoofdofficier genomen en de betrokkenen kwamen de schorsingsvoorwaarden zoals afgesproken na.

- ◇ Bemiddelingspoging ten aanzien van de menigte relschoppers door mevrouw Bouleij.

Beoordeling en leerpunten

Belangrijke vragen die rijzen op basis van bovenstaande lijst; waren de maatregelen effectief op het moment van inzet? Werden de maatregelen correct ingebracht om de versterkende factoren uit te schakelen. Een mogelijke indicator hiervoor zou het aantal aanhoudingen door deze inzet kunnen zijn. Belangrijker voor eventuele leerpunten zijn echter de bijkomende effecten van maatregelen.

1. Vooropgesteld dat nagenoeg alle maatregelen goed doordacht worden opgesteld, blijkt dat veel maatregelen – zeker in gevallen van rellen – averechts werken. Het escalerende of de-escalerende effect van maatregelen is het allerbelangrijkste, het gaat immers om het beheersen van de rel als hoogste prioriteit. Uit het bovenstaande overzicht van beschreven maatregelen kan een selectie worden gemaakt van maatregelen die duidelijk escalierend hebben gewerkt. Zo zijn de uitlatingen van de burgemeester over ‘noodweer’ van de agent; het wedstrijdverbod en het besluit tot tijdelijk en gedeeltelijk terugtrekken van de mobiele eenheden, een voorbeeld van escalerende maatregelen. Wel verdiend hierbij vermelding dat ook bij deze maatregelen niet gesproken kan worden van uitsluitend negatieve effecten. Het wedstrijdverbod heeft bijvoorbeeld voor escalatie van de rellen in de wijk gezorgd, maar mogelijk wel voor de-escalatie of zelfs voorkomen van onrust bij het stadion. Ook is de inzet van lokale ‘helden’ in het contact zoeken met de opponent een goede praktijk. Het belang van overweging en onderscheid maken tussen de effecten van de maatregelen op het gebied van opbrengst enerzijds, en de effecten op het gebied van escalatie of de-escalatie anderzijds moet worden onderstreept. Dit verschil is er altijd, het optimum tussen beide kanten moet dus het uitgangspunt zijn.
2. Één van de herhalende problemen die zich voordeed was de overtuiging bij de autoriteiten dat zich geen hevige rellen meer zouden voordoen na de vorige. Zo werd voorbereid op een rustigere zondag, na de rellen van zaterdag. Bij de rellen van zondag werd daaropvolgend voor maandag wederom een rustigere avond verwacht. Tot maandagavond laat heeft deze mentaliteit niet positief uitgedaagd voor de autoriteiten.²³ Lering kan hieruit worden getrokken door bij maatschappelijke onrust in wijken in algemene zin, nooit voor te bereiden op minder ordeverstoringen dan de avond daaraan voorafgaand op basis van puur optimisme. Alleen daadwerkelijke informatie voor over deze dreiging zou dit moeten bepalen.
3. Ook kan overwogen worden om bij wijken zoals de Graafsewijk – smalle steegjes, nauwe straten en een onduidelijke indeling van de wijk – een meer

²³ Idem, p. 90, onder 3.

visueel plan te maken op operationeel niveau. Eenheden die van elders kwamen konden de weg nauwelijks vinden in de wijk. De constatering dat om deze eenheden wegwijs te maken, ondersteuning eenheden uit Den Bosch nodig was, is blijk van een belemmering in de uitvoeringskracht van deze andere eenheden. Kort gezegd moeten de eenheden vooraf weten hoe 'het terrein' eruit ziet. De plannen zijn in deze casus op operationeel niveau veelal verbaal besloten of gedeeld. Snelle adequate visuele informatiedeling zou een uitkomst kunnen zijn om dit te voorkomen. Recente ontwikkelingen maken dit tegenwoordig mogelijk en zullen dus maximaal en efficiënt benut moeten worden in deze kritieke situaties.²⁴

4. De informatiepositie van de autoriteiten is op veel momenten niet optimaal geweest. De gebrekkige communicatie tijdens de wisseling van de Algemeen Commandant heeft bij het hierdoor niet uitvoeren van het plan hieraan bijgedragen. De eenheden konden al vanaf de middaguren vanuit de wijk informatie verzamelen en terugkoppelen, zodat een duidelijk dreigingsbeeld zou kunnen ontstaan voordat de avond begint. Nu bij de overdracht van de dienst geen besluit is genomen over dit plan was hiervan weinig sprake. Aanbevolen kan worden om bij de overdracht van deze dienst meer of betere terugkoppeling te hebben met de pelotonscommandant. Eventueel zou een vastlegging van de verbale plannen of beslissingen een uitkomst kunnen bieden voor dit soort punten.

's-Hertogenbosch 2005

Naast de vele overeenkomsten tussen de rellen van 2000 en die van 2005, zoals de locatie, de intensiteit van de rellen en de aantrekkingskracht op bewoners van andere wijken, zijn er ook enkele verschillen relevant. Zo lagen bijvoorbeeld de wortels van de onrust in 2005 in een maatschappelijke context, terwijl in 2000 juist sprake was van een geweldsprobleem. Ook in de genomen beslissingen, maatregelen en structuur van de crisisbeheersing is sprake van grote verschillen. Toch verhouden deze verschillen zich tot elkaar in een logisch verband, aangezien de meeste beslissingen en maatregelen in 2005 zijn genomen en getroffen op basis van de ervaring en kennis van de vorige rellen. Nu volgt wederom een uiteenzetting van versterkende factoren en genomen maatregelen tijdens de rellen in 2005. Echter interessanter ter verkrijging van inzicht in de leerpunten zijn de besluiten die zijn genomen op basis van ervaring en kennis uit 2000. Zo kunnen we onderscheid maken in duidelijk afwijkende beslissingen en meer consequente beslissingen.

²⁴ Vermelding verdienen de ontwikkelingen zoals Google Maps, GPS en Centric. Deze voorzien inmiddels in een groot deel van de visuele hulpmiddelen.

Afwijkende beslissingen en maatregelen

In tegenstelling tot de rellen in 2000 zijn bij de rellen in 2005 veel zaken anders aangepakt. Te noemen zijn;

- ◇ De gemeentelijke organisatie kwam bij de rellen van 2000 pas na twee dagen om de tafel bij de driehoek. Bij de rellen in 2005 werd deze partij (naast natuurlijk de burgemeester) al direct betrokken in de driehoek in de vorm van de directeur Bestuurszaken. In feite is er een vijfhoek of Regionaal Beleidsteam (RBT) ingericht. Het nut hiervan zijn de verkorte lijnen naar aansturing van de brandweer, de gemeentelijke functionarissen en de gesubsidieerde instellingen. Een bredere aanpak in samenwerking met meerdere partijen is door deze verandering sneller en adequater mogelijk gebleken.
- ◇ Door de ervaring met de rellen in 2000 wist men op bestuurlijk niveau beter wat er van hen verwacht werd. Men werd hierdoor in mindere mate door de gebeurtenissen overvallen. Ook hierdoor is de gezamenlijke aanpak sneller tot stand gekomen.
- ◇ Door ervaring wist men ook precies welke functionarissen het best in te zetten voor de verschillende taken. Ook betekend dit dat de burgemeester zich nadrukkelijk kon omgeven met adviseurs die dezelfde of benodigde ervaring hadden.
- ◇ Op communicatief gebied is de crisiscommunicatie tijdens de tweede rellen een stuk beter verlopen. Zo heeft de burgemeester bijvoorbeeld gekozen voor een samenwerking tussen zijn eigen persvoorlichter en die van de politie en het Openbaar Ministerie.
- ◇ Het belang van scheiding in de bestuurlijke en operationele vraagstukken werd de tweede keer nadrukkelijker belicht. Waar de burgemeester de eerste keer nog dicht bij de operationele uitvoering zat, bleef hij de tweede keer meer bij zijn bestuurlijke taken.
- ◇ Met de rellen uit 2000 in het achterhoofd is in 2005 door de burgemeester vastberadenheid getoond ten aanzien van het sneller oplossen van de ordeverstoringen. Zo zou hij er op staan dat de rellen de tweede keer geen drie dagen zouden duren. Door de vasthoudendheid en erg actieve opstelling op bestuurlijk niveau werd ook operationeel deze vastberadenheid getoond.
- ◇ De welzijnsinstellingen zijn de tweede keer veel duidelijker in beeld geweest bij de informatiepositie van de autoriteiten. Waar er in 2000 nog enige discussie was over de mogelijke afbreuk op de vertrouwenspositie van deze welzijnswerkers, was er in 2005 ook voor hen duidelijk dat zij hier een taak konden oppakken. Actief contact zoeken en onderhouden met de 'informele leiders' van de relschoppers versterkt de informatiepositie van de autoriteiten immers enorm.

Beoordeling en leerpunten

Ondanks dat de rellen van 2005 een ander karakter en oorzaak hadden dan de rellen in 2000 op het gebied van directe focus tegen de autoriteiten, zijn de onderlinge verbanden zoals de plaats en intensiteit, maar ook enkele besluiten in de crisisbeheersing onmiskenbaar. De vraag rijst of men in staat zou zijn geweest de rellen van 2005 relatief adequaat te kunnen beheersen wanneer deze ervaring uit 2000 zou ontbreken. Andersom is de vraag of het beter was gegaan in 2000 als men de rellen zou hebben bestreden op de manier van 2005 net zo interessant. Een algemeen bevestigend of ontkennend antwoord is onmogelijk, aangezien over de effecten van de crisisbeheersing slechts gespeculeerd kan worden. Wel is het mogelijk om enkele inzichten te bieden in de bijdrage van de ervaringen uit 2000.

1. Ten aanzien van de informatiepositie in de wijk zou discussie kunnen bestaan over de inzet van welzijnsinstellingen. Hoewel het enerzijds absoluut een effectief middel kan zijn tot het verkrijgen van een beter beeld van de wijk en zijn bewoners ten tijde van dit soort situaties, blijft het anderzijds een vraagstuk van taakstelling voor de welzijnswerkers. Daar waar de taak mede inhoudt het informeren van het bevoegd gezag, is dit duidelijk. Daar waar de taak zou behelzen het creëren van een veiliger en betere samenleving, is minder duidelijk wat deze rol moet zijn. Hier kan men immers ook een bemiddelingsfunctie in zien, anders dan een doorgeefluik van informatie.
2. Veruit het meest relevante leerpunt uit de rellen van 2005 is de gebleken waarde van ervaring met zulke situaties. De autoriteiten kennen de intensiteit van zulke rellen. De functionarissen weten welke taken zij zullen moeten vervullen. Dit blijkt onder meer uit de focus op dagevaluaties en niet onderschatten van de situatie. Op bestuurlijk niveau weet men de te verwachten houding van de media. Er wordt veel en vaak naar buiten toe getreden. Ook weten de netwerkpartners elkaar te vinden. Dit laatste zal niet alleen ten tijde van dit soort situaties zijn vruchten afwerpen, maar ook in andere crisissituaties. Het nut en de noodzaak van oefeningen en trainingen voor de beleidsteams en operationele teams ten aanzien van dit soort crisissituaties kan hiervoor worden benadrukt.
3. Een ander hiermee samenhangend leerpunt, is de waarde van onderlinge uitwisseling van ervaring. Het mogelijk maken voor beleidsteams om ervaringen van elders als advies te overwegen en eventueel te integreren in de besluitvorming. Deze stap onderdeel maken van het crisisbeheersingsproces zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat snel kan worden nagegaan of maatregelen die ter tafel komen mogelijke effecten hebben die zich elders al eens hebben gemanifesteerd. Een ervaren liaison, van een andere gemeente of het inhuren van een externe partij, zou hierin kunnen voorzien.
4. Ook de handelingen van burgemeesters leveren soms niet de meest positieve reacties op. Zo laat het voorbeeld van Burgemeester Rombouts zien dat het

zelf naar de locatie gaan, en op straat gaan kijken zeer negatief kan uitpakken. In beide gevallen gaf deze handeling van de burgemeester aanleiding tot – weliswaar kort en relatief gering – versterking van de onrust.

5. Voor de houding ten aanzien van de media is tijdens en na de tweede rellen meer aandacht geweest. Zo werd dagelijks de pers te woord gestaan, en met grote regelmaat in persberichten meegedeeld wat de actuele stand van zaken is omtrent personele inzet, aanhoudingen, slachtoffers etc. Dit voorkomt in potentie een deel van de onjuiste berichtgeving op een snelle manier.²⁵

26.4 Ondiep, Utrecht, maart 2007

In Ondiep ontstaan in maart 2007 ongeregeldeheden naar aanleiding van een dodelijk schietincident. De rellen trekken massale media aandacht, juist omdat in dezelfde periode de rellen in de banlieu (Parijs) lange tijd in het nieuws hebben bepaald. Na een korte wijktypering wordt een reconstructie van de gebeurtenissen gegeven.

In Ondiep bestaat een hecht sociaal netwerk tussen de bewoners. Veel bewoners zijn familie van elkaar en behulpzaam richting andere buurtbewoners. De wijk heeft een geschiedenis als volksbuurt, dicht bij het centrum en bewoners met een overwegend Nederlandse nationaliteit. De maatschappelijke onrust in maart 2007 vindt zijn oorsprong in de relatie tussen bewoners en autoriteiten in samenloop met de bijkomstigheid van betaald voetbalsupporters. Het slachtoffer van een dodelijk politieshot was immers een bekende bij de harde kern van Utrecht supporters. De analyse van de crisisbeheersing zal in deze casus voornamelijk toegespitst worden op de keuze van maatregelen, de bestuurlijke handelingen en de samenwerking tussen partijen.

26.4.1 RECONSTRUCTIE ONDIEP, UTRECHT, MAART 2007²⁶

Zondag 11 maart

Op zondagavond 11 maart 2007 komt een melding van ongeregeldeheden binnen bij de politie. Het zou gaan om een gevecht waarbij de heer Rinie Mulder en een groep voornamelijk Turkse jongeren betrokken zijn. Bij aankomst worden twee motoragenten geconfronteerd door Mulder met een mes. Één van de twee agenten voelt zich genoodzaakt zijn dienstvuurwapen te trekken en lost een dodelijk schot. Mulder overlijdt ter plaatse. Later op de avond heerst een gespannen sfeer in de wijk. Op deze avond is er nog geen sprake van ordeverstoringen. Agenten worden geconfronteerd met scheldpartijen en verwijten in reactie op het schot op Mulder.

²⁵ Vgl. Beunders en Muller 2005.

²⁶ Op basis van verschillende bronnen en interviews, en de reconstructie uit: Van den Brink en Bruinsma 2010.

Om escalatie te voorkomen wordt extra regulier politiepersoneel ingezet. Direct word in opdracht van het OM door de rijksrecherche onderzoek ingesteld naar het incident.

Maandag 12 maart

In de loop van de ochtend besluiten de gemeente en de politie contact te leggen met de bewoners van de wijk. Er wordt geanticipeerd op mogelijke ordeverstoringen in de wijk. Maandagmiddag om 13:30 komt de driehoek bijeen. De mogelijke vergelijkingen met de rellen in de Graafsewijk in 's-Hertogenbosch worden gemaakt. De informatiepositie van de gemeente en de politie wordt bekeken. Zo kijkt men naar eventuele komst van relschoppers en mogelijke bestuurlijke maatregelen. Op dit moment komt er vanuit deze informatiepositie geen dreigingsbeeld van grote ordeverstoringen naar buiten. In de driehoek is afgesproken dat de informatiepositie verbreed zal worden naar eventuele dreiging van buitenaf. Vanaf dit moment zal de politie werken met een SGB0-structuur. In het verloop van de middag is er geen informatie verkregen die zou duidt op het ontstaan van mogelijke rellen, hoewel alle kanalen openstaan.

Tussen 19:00 en 19:30 verzamelt zich echter in zeer korte tijd een grote groep mensen in de wijk Ondiep. Op dit moment komt deze informatie bij politie en het OM binnen. Op basis hiervan komt de driehoek wederom bijeen en wordt een SGB0 opgeroepen. De ingezette ME voelt zich genoodzaakt om zich (tijdelijk) terug te trekken uit de wijk. Uit evaluaties blijkt dat dit gebeurde om te hergroeperen en tegelijkertijd meer agenten in ME-uniform in te zetten. Het moment waarop zichtbaar is dat de ME zich terugtrekt uit de wijk versterkt de intensiteit van de rellen. Vanaf dit moment worden er in en rondom de wijk vernielingen, brandstichtingen en geweldplegingen geconstateerd. Deze richten zich vooral tegen de politie. Zo wordt bijvoorbeeld Bureau Halt in brand gestoken. Een politieauto wordt bekogeld met straatstenen en een agent raakt hierdoor licht gewond. Enkele andere agenten worden geconfronteerd met bedreigingen. Ook een brandweervoertuig wordt met stenen bekogeld. Later keert de ME gerichter terug in de wijk en worden twee mannen afkomstig uit Amsterdam en Abcoude aangehouden. Na middernacht keert de rust terug in de wijk.

Dinsdag 13 maart

Dinsdagochtend 13 maart is de driehoek wederom bijeengekomen en is onder andere besloten om diezelfde dag nog een bijeenkomst voor de buurtbewoners te organiseren. Vanaf de nacht van maandag op dinsdag en dinsdagmiddag komt er echter steeds meer informatie binnen die erop duidt dat grote groepen zich zouden verzamelen om opnieuw rellen te veroorzaken. Via de informatiekkanalen zou sprake zijn van een eventuele relatie van de deze groepen met voetbalclubs uit Utrecht en andere steden. Dinsdagmiddag besluit de driehoek om enkele maatregelen uit te voeren. Deze moeten de veiligheid van de bewoners garanderen

alsmede de rust in de wijk terugbrengen. Vanaf 19:00 tot 06:00 de volgende dag wordt de wijk Ondiep met hekken afgesloten. De toegang tot het afgesloten gebied zou buitenstaanders moeten weren. De wijk in of uitgaan, kan vanaf dat moment alleen nog maar via de politieposten. De wijk wordt aangemerkt als veiligheidsrisicogebied. Preventief fouilleren wordt in dit gebied ingezet. Vanaf 13 maart wordt er in het gebied ook een samenscholingsverbod effectief. Door de aanhoudende informatie die het signaal geeft dat de veiligheid van bewoners en de openbare orde in het gevaar komen tijdens de bijeenkomst, is besloten deze niet door te laten gaan.

Dinsdagavond en nacht waren er opnieuw veel bewoners in de wijk op de been. Buiten het afgezette gebied waren enkele honderden mensen gekomen om de confrontatie wederom op te zoeken. Opnieuw waren er orderverstoringen en vernielingen. Tegen de relschoppers is hard opgetreden deze avond. Enkele groepen potentiële relschoppers zijn niet in confrontatie gegaan zodra ze merkten dat de politiemacht erg sterk was.

In totaal zijn 135 aanhoudingen verricht, waarvan 24 personen uit de wijk Ondiep en omgeving, 97 uit andere wijken en 14 personen kwamen van buiten de stad. Een klein deel van de aanhoudingen betrof minderjarigen. Ook had een klein deel van de aanhoudingen een band met bekende supportersgroepen.

Woensdag 14 maart

De hoofdofficier van justitie maakte in de persconferentie het aantal aanhoudingen bekend. Het OM besloot om hierbij een 'lik-op-stukbeleid' te volgen. Op dinsdag zijn in totaal 135 personen aangehouden. Hiervan zullen zes verdachten worden voorgeleid voor de rechter commissaris. De overige verdachten zijn heengezonden met een bekeuringdagvaarding, voornamelijk voor overtreding van de APV.²⁷ Tevens kondigde de hoofdofficier aan dat ook de komende dagen een zerotolerancebeleid zal worden gevoerd.

Donderdag 15 maart

Deze dag werd er voorbereid op de stille tocht, die s'avonds om 19.00 uur zou worden gehouden. Na overleg heeft de driehoek hier toestemming voor verleend. De tocht werd georganiseerd door nabestaanden en vrienden, ter nagedachtenis aan de heer Mulder. De voorbereiding werd intensief begeleid door gemeente en politie. De politie was op de achtergrond aanwezig en goed voorbereid op het ergste. De orde werd primair bewaakt door de organisatoren zelf, die herkenbaar waren aan speciale hesjes. De veiligheidsmaatregelen werden voortgezet. Het samenscholingsverbod werd tijdens deze tocht niet gehandhaafd. Het veiligheidsrisicogebied werd uitgebreid tot de gehele wijk Noord/West. De stille tocht ging gedeeltelijk door het afgesloten gebied. Hiervoor werden de hekken verplaatst.

²⁷ Algemene Plaatselijke Verordening.

De wijk was gedurende de stille tocht wel nog steeds afgesloten en ook de toegang werd gereguleerd.

Om 17.30 uur gaf de driehoek een persconferentie waarin de burgemeester oproept tot een waardig en respectvol verloop van de stille tocht. De burgemeester heeft zelf niet deelgenomen aan de stille tocht omdat een ordelijk verloop en de handhaving van de openbare orde prevaleerden. Locoburgemeester Janssen en de wijkwethouder mevrouw Den Besten hebben in de tocht meegelopen. Op twee aanhoudingen na is de stille tocht waardig er rustig verlopen. Het is die avond en nacht in de wijk en in de stad rustig gebleven.

Vrijdag 16 maart

De driehoek constateerde dat de situatie rustig is. Voor de vrijdag en zaterdag-avond en nacht was de verwachte dreiging laag. Er werd besloten dat de hekken rond Ondiep tot maandagochtend 19 maart 07.00 uur zouden blijven staan. De hekken zouden tot die tijd open blijven, zonder toegangscontrole. Ook werd besloten dat de politie zich visueel verder terugtrok. In het licht van de voetbalwedstrijd op zondag 18 maart, tussen FC Utrecht en Vitesse werd besloten om de SGBO-structuur nog te handhaven.

Zaterdag 17 maart

Tijdens de crematie van de heer Mulder om 13:30 vonden geen ongeregelde heden plaats. Wel is de politie op de achtergrond aanwezig geweest. Los hiervan werd door de driehoek besloten, op basis van beschikbare aan het voetbal gerelateerde dreigingsinformatie, om naast de reeds bestaande veiligheidsrisicogebieden nog drie gebieden aan te wijzen; stadion Galgenwaard e.o., Station Lunetten e.o. en treinstation Zuilen e.o.

Zondag 18 maart

De voetbalwedstrijd FC Utrecht-Vitesse verliep zonder incidenten. De SGBO werd uiteindelijk om 19.00 uur ontbonden.

Maandag 19 maart

De hekken rondom de wijk Ondiep werden omstreeks 07.00 uur weggehaald. Hiermee is het chronologische verloop van de crisis feitelijk ten einde.

26.4.2 CRISISBEHEERSING

De crisisbeheersing in de wijk Ondiep laat zich typeren door de aanwezige ervaring en kennis bij veel van de functionarissen. Ook is ervaring vanuit andere regio's gedeeld met de autoriteiten van Utrecht. Zo is uiteindelijk het resultaat: een bijzonder adequaat optreden, een duidelijke lijn in ordehandhaving en een goede samenwerking tussen crisispartners grotendeels te danken aan deze

ervaring. Ter formulering van leerpunten uit deze laatste casus kijken we wederom eerst naar enkele factoren die de rellen hebben versterkt. Daarna een kort overzicht van enkele maatregelen die we onder de loop nemen, en tot slot enkele leerpunten die meegenomen kunnen worden;

Enkele versterkende factoren

- ◇ Onderliggend aan deze rellen is het moment waarop ze plaatsvonden. In een periode van iets verbeterende banden tussen bewoners en politie, maar met een nog steeds bestaande spanning, vindt een flitspunt zoals de dood van de heer Mulder zijn voeding in oude gevoelens. De al reeds aanwezige slechte verhoudingen tussen de bewoners en politie drukken de verbeteringen aan de kant en krijgen de overhand. Deze ‘terugval’ kan worden aangemerkt als een subliminale versterking van de rellen, aangezien bij een afwezigheid wellicht minder snel tot dergelijke intense rellen zou zijn overgegaan.²⁸
- ◇ Eén van de belangrijkste factoren die ervoor hebben gezorgd dat de rellen intenser zijn geworden, was het (tijdelijk) terugtrekken van de ME op de maandagavond. Dit gaf het beeld bij de relschoppers dat ze aan de winnende hand waren. Voor de politiedienst was dit het moment waarop er snel verstandige keuzes gemaakt moesten worden, om ervoor te zorgen dat zij niet langer in het defensief bleven.
- ◇ De prioriteit van herstel van de openbare orde werd omkleedt met forse en snelle beslissingen tot ingrijpen. Maatregelen zoals het afsluiten van de wijk heeft als neveneffect onmiskenbaar gezorgd voor nieuwe of intensivering van de confrontatie met relschoppers.

Enkele maatregelen die worden genomen

- ◇ Al vanaf maandagochtend waren er functionarissen actief in de wijk om de reacties van buurtbewoners te polsen. Deze vielen over het algemeen mee, een enkele te verwachten boze reactie daargelaten. Deze buurtgerichte aanpak werd in de hand gewerkt doordat de voorzitter van de bewonerscommissie geregeld contact heeft gehad met de politie.
- ◇ Er werd een veiligheidsrisicogebied aangewezen. Dit heeft als doel dat enkele bijkomende bevoegdheden (zoals preventief fouilleren) tot stand komen. Er is hierbij gekozen voor een gebied groter dan de wijk Ondiep, zodat ook relschoppers die met de trein via Station Utrecht kwamen konden worden tegengehouden.
- ◇ Het OM besloot om de boetebedragen op te voeren.
- ◇ Één van de belangrijkste maatregelen is het plaatsen van hekken rond de wijk om deze hermetisch af te sluiten voor relschoppers van buitenaf. Personenverkeer wordt gecontroleerd bij de ingangen. Dit zou werking moeten

²⁸ Van den Brink en Bruinsma 2010, p. 125.

hebben tegen relschoppers vanuit andere wijken, maar ook vanuit andere steden.

Ook werden enkele maatregelen genomen ter verbetering van de relatie tussen de bewoners en de autoriteiten.

- ◇ Bewoners werden per brief geïnformeerd over maatregelen. Dit moest voorkomen dat men relevant nieuws via de media zou horen.
- ◇ Een bezoek van de burgemeester in de wijk om deze relatie te verbeteren, wat door de bewoners als zeer positief werd ontvangen.²⁹
- ◇ De Korpschef bracht op aanraden van een commandant die ervaring had met dit soort rellen, een bezoek aan de familie van het slachtoffer. Ook dit werd zeer gewaardeerd in de wijk.
- ◇ De wijkagenten namen continu contact op met bewoners en bewonerscomités, niet in de eerste plaats om informatie te vergaren, maar ook om de banden te verbeteren. Dit punt is een duidelijk succes van ‘community policing’.³⁰ Deze communicatie over en weer kan worden gezien als een vorm van reparatie van de verhoudingen.³¹

Beoordeling en leerpunten

Het meest veelzeggende aspect van de crisisbeheersing is dat er ook hier veelvuldig gebruik is gemaakt van de ervaringen van eerdere rellen. De hoofd-officier van justitie had in een eerdere functie deze ervaring opgedaan bij de rellen in Den Bosch, en kon deze kennis adequaat inbrengen bij de besluitvorming. Zo was in een vroeg stadium kennis beschikbaar, die de crisisbeheersing heeft bevorderd. Ook de politiecommandant die op basis van zijn ervaringen de korpschef adviseerde om een bezoek te brengen aan de familie van het slachtoffer, heeft dit ten goede ingebracht. Zo zijn er meerdere functionarissen betrokken geweest bij dergelijke rellen in het verleden. Ook het voordeel bij de meer secundaire maatregelen die in het beslismoment of in de uitvoer zijn beïnvloed door die ervaringen en kennis over eerdere rellen is onmiskenbaar groot.

Ten aanzien van de informatiepositie in de wijk kan gezegd worden dat in meerdere opzichten ruimschoots gebruik is gemaakt van de middelen die voorhanden waren. Buurtbemiddelaars, interactie met bewonerscomités, politiepersoneel werkzaam bij het beoordelen van allerlei informatie over potentiële dreiging, etc. Verder kan over de samenwerking tussen netwerkpartners onderling worden gezegd dat er goed is afgestemd. De communicatie tussen gemeente, politie een OM verliep soepel, maar ook de communicatie tijdens de wisseling van diensten verliep relatief goed.

²⁹ Dit in scherp contrast met het bezoek van de burgemeester van 's-Hertogenbosch in 2000 en 2005 in de Graafsewijk, zie par. 2.3.

³⁰ Vgl. Terpstra 2008.

³¹ Van den Brink en Bruinsma 2010, p. 239.

Als laatste punt verdient de rol van de media een vermelding. Verschillende betrokkenen bij de crisisbeheersing tijdens de rellen, zoals gemeentelijke functionarissen en politie, waren van mening dat journalisten bewust vertekende beelden vertoonden. Er zou een beeld worden gegeven van een falende politiedienst, een groep angstige hulpeloze buurtbewoners, en een groep relschoppers uit de buurt. Autoriteiten hebben in dit opzicht weinig invloed op beeldvorming door de media, maar meer anticipatie op de negatieve beeldvorming zou voordeel kunnen opleveren.

Enkele leerpunten naar aanleiding van de rellen zijn;

1. 'Community policing' samen met handhaving, met als prioriteit het de-escaleren van de situatie, werpt zijn vruchten af, wanneer beide uitgangspunten ten volle worden uitgedragen. Zo zal enerzijds ten behoeve van 'community policing' veel interactie moeten plaatsvinden op straatniveau, tussen politie en bewoners. Anderzijds zal hard opgetreden moeten worden tegen relschoppers uit de wijk, maar ook uit andere wijken of steden.
2. Het terugtrekken van ME-personeel – ook al is dit tijdelijk – geeft een enorm negatief beeld af tegenover de bewoners die geen kwaad in de zin hebben. Tegelijkertijd is het een versterkende factor voor de intensiteit van de rellen op dat moment. Dit neemt niet weg dat (tijdelijk) terugtrekken noodzakelijk kan worden gevonden ten behoeve van de veiligheid van het politiepersoneel.
3. De baat die men bestuurlijk en operationeel kan hebben bij het integraal delen van ervaring en kennis op het gebied van dit soort ordeverstoringen is groot. Niet alleen op het niveau van de driehoek, maar ook de operationele leiding en zoals in deze situatie de backoffice van de burgemeester. Ervaring die meegedragen wordt vanuit vroegere functies, andere steden etc. is de uitkomst voor de zoektocht naar handvatten in een onzekere situatie.
4. Een laatste leerpunt uit de casus is dat aandacht voor de rol van media een essentieel onderdeel is van het proces. De media kunnen door juist of onjuiste beeldvorming de rellen intenser maken dan verwacht wordt. Wanneer geen rekening wordt gehouden met welk beeld zij schetst van de gebeurtenissen kan dit zorgen voor onverwachte situaties. Het proberen te registreren van de media is – al zou het mogelijk zijn – niet direct wenselijk in een crisissituatie, echter zicht houden op de rol die zij speelt wel. Het gemeentelijke actiecentrum voorlichting is hiervoor bij een daadwerkelijk grootschalig geval van maatschappelijke ordeverstoringen de aangewezen partij. Deze moet zowel zorg dragen voor de duidelijke, consequente en frequente berichtgeving vanuit de gemeentelijke keten, als rekening houden met beeldvorming door de media. Aanbeveling verdient het effectief en doelbewust trainen van deze partij op het gebied van strategische media-analyse en in het bijzonder het uitwerken van scenario's voor mediareacties bij de te nemen maatregelen. Zo kan worden gedacht aan het 'checken' bij het

actiecentrum voorlichting van de te verwachten mediareacties op maatregelen. Hiermee moet het doel niet liggen op sturing van de media, maar duidelijkheid over de te verwachten rol die zijn gaat of kan innemen ten tijde van de crisis en in de nasleep hiervan.

26.5 Vergelijkende conclusies en generieke leerpunten

Crisistype en domein

Alle vier de cases spelen zich af in een sociaalmaatschappelijke context. Maatschappelijke onlusten in de vorm van grootschalige ordeverstoringen vormen de gemene deler om deze cases te duiden. Ongeacht de aard van het flitspunt waardoor de rellen ontstaan, blijft de ordeverstoring en de daarmee samenhangende crisis binnen het domein van sociaalmaatschappelijke onrust en de uiting hiervan. Het crisistype is dus voor de vier geselecteerde cases in dit opzicht gelijk.

Wanneer we kijken naar de rellen in de Oosterparkwijk in Groningen in vergelijking met Ondiep in Utrecht, kunnen we onder andere constateren dat het crisisdomein wel enigszins verschilt. In Groningen was sprake van een samenloop van omstandigheden die in principe los van de woonwijk stond (op de uitspraken van Lammerts na), terwijl in Utrecht de focus vrijwel direct op één specifiek gebied lag, namelijk de wijk Ondiep. Ook de crisis als proces verschilt; het begint vrijwel altijd bij een vrij onvoorspelbaar en willekeurig flitspunt, op een sluimerende latente voedingsbron van onvrede, achterstelling of bijvoorbeeld afkeer tegen/slechte ervaringen met autoriteiten. Echter waar de crisis eindigt is onbekend. Van woonwijk, naar lokaal bestuur, naar nationale bemoeienis. Hiermee neemt het aantal betrokken partijen ook toe, het is niet langer een strikt lokale aangelegenheid.

Het domein van de crisis nadert in Groningen snel de nationale kant, zodra duidelijk wordt dat de rellen niet losgekoppeld kunnen worden in de media van de affaire-Lancee. Voor het OM betekend dit in de nasleep van de rellen dat sprake is van een nationale dimensie van de crisis. In Utrecht worden de rellen weliswaar nationaal verslagen door de media, en is er ook veelal sprake van relschoppers afkomstig van andere plaatsen dan de wijk Ondiep, maar van nationale bemoeienis is geen sprake.

Wanneer we kijken naar de rellen in 's-Hertogenbosch in vergelijking met de andere twee, kunnen we onder andere opmerken dat de gelijkenis met de Utrechtse rellen groot is. Niet alleen zijn enkele functionarissen werkzaam geweest tijdens beide situaties, ook het domein is nagenoeg identiek; achterstandswijken, flitspunten (vaak) door handelen van de autoriteiten en intense aanhoudende rellen met relschoppers vanuit andere regio's en steden.

In dit opzichten maakt zowel de gemeenschappelijkheid als de verscheidenheid van deze vier cases het mogelijk om generieke leerpunten te achterhalen, welke ongeacht de toedracht of aard van de ordeverstoringen kunnen gelden voor de meeste situaties waarin autoriteiten hiermee worden geconfronteerd.

Generieke leerpunten

Afsluitend worden de belangrijkste thema's uitgelicht en de belangrijkste leerpunten uit de vier beschreven cases kort herhaald.

De informatiepositie:

Het contact blijven houden met (vertegenwoordigers van) opposenten, wijk-netwerken etc. Het openhouden van de communicatielijnen en investeren in informatie.

De maatregelen:

Benut bestaande expertise, houd de context in het oog, doordenk neveneffecten van maatregelen, differentieer tussen repressie (gericht op ordeverstoorers) en begrip (voor bestaande gevoelens van onvrede, overlijden wijkbewoner etc.).

De burgemeester:

Uitdaging in deze casus is het gelijktijdig vervullen van meerdere rollen, als burgervader (voor alle burgers), en als eindverantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid.

De media:

Probeer grip te houden door regelmatige informatie voorziening. Vaak en veel naar buiten komen met stand van zaken, maatregelen e.d.

De context:

Het gaat niet alleen om ogenschijnlijk op zichzelf staande incidenten, de context is minstens zo belangrijk; daar waar flitspunten een diepere voedingsbodem vinden moet gekeken worden naar bestaande conflicten en spanningen, met de wetenschap van dat bestaan in het achterhoofd moet gehandeld worden.

1. Onenigheid leidt tot inefficiëntie en gebrek aan slagvaardigheid door een conflict in de driehoek moet op kritieke momenten worden vermeden.
2. Gewaakt moet worden voor bestuurlijke drukte rond de crisis, omdat dit kan leiden tot knelpunten op het gebied van feitelijke instructies tot handhaving.
3. Het belang van overweging en onderscheid maken tussen de effecten van de maatregelen op het gebied van opbrengst enerzijds, en de effecten op het gebied van escalatie of de-escalatie anderzijds moet worden onderstreept.
4. Bij maatschappelijke onrust in wijken in algemene zin, moet men zich niet voorbereiden op afname van de ordeverstoringen in vergelijking met de dag

- ervoor, alleen op basis van puur psychologische overtuiging. Alleen daadwerkelijke informatie over de te verwachte dreiging zou dit moeten bepalen.
5. Snelle adequate visuele informatiedeling voorkomt zowel logistieke als operationeel blokkerende problemen bij de inzet van ME troepen uit andere regio's in moeilijk toegankelijke of onduidelijk gestructureerde woonwijken. Technologische middelen ter ondersteuning van deze informatie moeten ten volle en zo efficiënt mogelijk benut worden
 6. Bij de overdracht van diensten in de operationele leiding en op straatniveau moet goede en adequate terugkoppeling plaatsvinden met de overige commandanten. De kans dat mondelinge beslissingen niet worden uitgevoerd door het foutief of niet doorgeven moet worden voorkomen. Gestructureerde vastlegging van de verbale plannen of beslissingen kan een uitkomst bieden voor dit soort punten.
 7. Er kan geen generiek oordeel ontstaan op basis van deze vier cases voor de inzet van welzijnsinstellingen. Enerzijds kan de inzet absoluut een effectief middel zijn tot het verkrijgen van een beter beeld van de wijk en zijn bewoners ten tijde van dit soort situaties, anderzijds blijft informatiedeling tijdens een crisis een vraagstuk in de taakstelling van de welzijnswerkers.
 8. Gekeken moet worden naar het mogelijk maken voor beleidsteams om ervaringen van elders als advies te overwegen en eventueel te integreren in de besluitvorming. Een ervaren liaison van een andere gemeente, of het inhuren van een externe partij zou hierin kunnen voorzien.
 9. Dagelijks de pers te woord staan, en met grote regelmaat in persberichten meedelen over de actuele stand van zaken omtrent personele inzet, aanhoudingen, slachtoffers etc., voorkomt in potentie een deel van de onjuiste berichtgeving op een snellere en meer adequate manier dan bestrijding van foute berichtgeving achteraf.
 10. De combinatie van empathie en handhaving, met als prioriteit het zo snel mogelijk de-escaleren van de situatie werpt in grote lijnen steeds weer zijn vruchten af. Dit wanneer beide uitgangspunten ten volle worden uitgedragen.

Aandacht voor de rol van media is een essentieel onderdeel van het proces. De media kunnen de rellen veroorzaken of zelfs intenser maken dan verwacht wordt. Het actiecentrum voorlichting is hiervoor bij een daadwerkelijk grootschalig geval van maatschappelijke ordeverstoringen de aangewezen partij. Bij incidenten en situaties waarin de rellen zich nog niet hebben geuit in meerdaagse ordeverstoringen, zal de backoffice van de burgemeester deze taken voor haar rekening moeten nemen. Het delen van ervaring, kennis en eventueel het organiseren van trainingen voor deze actoren is essentieel. Vooral in de backoffice van de burgemeester zal structuur moeten worden gebracht in de manier waarop de media bekeken wordt. Het instellen van 'mediawatchers' en strategische communicatieadviseurs in een vroeg stadium kan zijn vruchten afwerpen tijdens de crisisbeheersing.

DEEL III TERRORISME, GIJZELINGEN EN AANSLAGEN

27 Gijzeling Franse ambassade 1974

A.L. van Leeuwen

“Franse ambassade, Smidsplein 1. Zo snel mogelijk alstublieft. Gekke Japanner. Mensen met pistolen.”¹ Dit bericht, dat de meldkamer van de Haagse politie op 13 september 1974 ontvangt van een personeelslid van de Franse ambassade, vormt het begin van een honderd uur durende gijzeling in de hofstad. Drie leden van het Japanse Rode Leger blijken verantwoordelijk voor deze crisis. Het internationale terrorisme heeft nu ook in Nederland zijn intrede gedaan.

In het eerste gedeelte van dit hoofdstuk wordt gereconstrueerd hoe de gijzeling op de Franse ambassade verloopt. Daarop volgt een analyse die in het specifiek op drie aspecten ingaat. Allereerst wordt de informele besluitvorming tijdens de gijzeling besproken. Nederland heeft nog weinig ervaring met internationaal terrorisme, waardoor er geen breed kader voor besluitvorming is ontwikkeld en er door de betrokken ministers moet worden geïmproviseerd. Ten tweede ga ik in op de complexiteit van de internationale samenwerking tussen de betrokken mogendheden. De gijzeling van Nederlandse en Franse staatsburgers op Nederlands grondgebied door Japanse terroristen zorgt voor de noodzaak tot een interculturele aanpak. Ten slotte belicht ik de verantwoording voor de afhandeling van de gijzeling door de betrokken ministers die onderdeel vormt van de nafase. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie waarin de drie voornaamste leerpunten van deze casus staan vermeld.

27.1 Inleiding

‘Modern’ terrorisme in de jaren zeventig

De gijzeling in de Franse ambassade in Den Haag in 1974 vormt een van de eerste ‘moderne’ terroristische acties in Nederland. Alleen de bezetting van de Indonesische ambassadeurswoning in Wassenaar door Vrije Zuid-Molukse Jongeren op 31 maart 1970 was deze actie voorgegaan.² Evenals een bomaanslag op een olietank in het Botlekgebied op 14 maart 1971 en een dubbele bomaanslag op een gasverdeelstation in Ravenstein op 6 april 1972, beide gepleegd door El-Fatah.³ In de context van de Koude Oorlog wint het internationale terrorisme langzaam aan belang. Aanslagen worden internationaal vooral gepleegd door El-

¹ Reitsma en Labeur 1974, p. 33.

² Abels 2007, p. 121-128.

³ Eikelenboom 2007, p. 88-109.

Fatah⁴ en het Japanse Rode Leger. In de jaren zeventig zijn in Europa vooral gijzelingen, kapingen en (soms in combinatie met) objectbezettingen populair. Vooral de gijzeling van elf Israëliërs tijdens de Olympische Spelen in München in 1972 door El-Fatah – die eindigt in een bloedbad – maakt grote internationale indruk. Aangezien de poging om deze gijzelaars met geweld te bevrijden mislukt, raken veel landen ervan overtuigd dat politiek gemotiveerde acties als gijzelingen en vliegtuigkapingen door middel van onderhandelingen dienen te worden opgelost. En politiek gemotiveerde acties doen zich begin jaren zeventig veelvuldig in Europa voor. In 1971 vindt er een gijzeling plaats op het Joegoslavische consulaat in Gotenburg (Zweden), in 1973 op de Indische Ambassade in Londen en hetzelfde jaar op de Saoedi-Arabische ambassade in Parijs.⁵

Het Japanse Rode Leger

In de jaren zeventig is het Japanse Rode Leger (JRL) een van de internationaal opererende terroristische organisaties waar rekening mee dient te worden gehouden. Het terreurnetwerk wordt in 1971 opgericht en dankt zijn naam aan het Rode Leger van de voormalige Sovjet-Unie. Het voornaamste doel van de groepering is het omver werpen van de Japanse monarchie en het land socialistisch te maken. De groepering is bijzonder gewelddadig: zowel geweld binnen de groep als de aanslagen die zij plegen vergen veelal menselijke slachtoffers. Aangezien het JRL in haar thuisland succesvol wordt bestreden, worden de terroristische aanslagen in toenemende mate in het buitenland gepleegd. Voor de gijzeling in de Franse Ambassade in Den Haag pleegt het JRL een terroristische en bijzonder gewelddadige aanslag op de Lod luchthaven in Tel Aviv (Israël, 1972), kapen zij een Japans vliegtuig (Nederland, 1973) en organiseren zij in hetzelfde jaar samen met El-Fatah een dubbele gijzeling in Singapore en Koeweit. Sinds de jaren tachtig is de groep niet meer actief als openlijke terreurgroep, maar de Japanse politie probeert aan het begin van de eenentwintigste eeuw nog steeds om resterende leden op te pakken.^{6,7}

Terrorismewetgeving in Nederland

Na 'München' komt in Nederland – zoals ook in verscheidene andere Europese landen – de eerste formele besluitvorming over terrorismebestrijding tot stand.⁸ Ook wordt eind 1972 de Ambtelijke Stuurgroep Terroristische Acties (ASTA) opgericht.⁹ Eén van de werkgroepen die de stuurgroep bijstaat, presenteert op

4 El-Fatah is de gewapende tak van de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie (PLO). De groepering wordt ook wel 'Zwarte September' genoemd. El-Fatah wordt in 1959 door Yasser Arafat opgericht in Koeweit. Het hoofddoel van de groepering is de bevrijding van Palestina. (Eikelenboom 2007, p. 88-109.)

5 Jenkins 1981, p. 27-38.

6 Eikelenboom 2007, p. 88-109.

7 <http://www.cdi.org>.

8 Reitsma en Labeur 1974, p. 14-16.

9 In de ASTA nemen het hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), het hoofd van de Directie Politie van het Ministerie van Justitie, de Algemeen Inspecteur van het Korps Rijkspolitie, de commandant van de Kmar en de voorzitter van het Comité Verenigde Chefs van Staven plaats.

18 februari 1973 haar eerste rapport: “een analyse van de wereldwijd gevoerde terroristische acties”. Op basis van haar analyses voorspelt de werkgroep dat in Nederland een vliegtuigkaping met gijzeling, een objectbezetting met gijzeling, een ontvoering, en een overval met gijzeling tot reële mogelijkheden behoren. Twee terroristische organisaties zouden hiertoe in staat zijn: El-Fatah en het JRL. Een tweede rapport van de ASTA – *de dato* 23 november 1973 – legt de matige voorbereiding van de Nederlandse regering op een terroristisch incident bloot. De analyses en aanbevelingen van de ASTA worden door de Nederlandse regering serieus genomen. Speciale terrorismewetgeving komt er in 1973 alleen nog niet.^{10,11} Op advies van de ASTA wordt terreurbestrijding in toenemende mate als een politietak gezien. Hierop wordt de Nederlandse politie in 1973 versterkt met vier nationale aanhoudings- en ondersteuningseenheden: de Bijzondere Bijstands Eenheid (BBE).^{12,13}

27.2 Reconstructie van de gijzeling

Aanleiding van de gijzeling

Door voorafgaande terroristische incidenten in binnen- en buitenland en de voorspellingen van de ASTA komt de gijzeling in Den Haag in september 1974 niet helemaal als een verrassing. Drie dagen ervoor ontvangt het Ministerie van Buitenlandse Zaken een codebericht van de Nederlandse ambassadeur in Tokio. De Japanse politie heeft via betrouwbare kanalen vernomen dat het JRL een aanslag op de Japanse ambassade in Den Haag aan het beramen is. “Den Haag zou zijn uitgekozen wegens Nederlandse tolerantie die hard politieoptreden zou verhinderen en terroristische activiteiten zou vergemakkelijken.” Dit bericht wordt door Buitenlandse Zaken doorgegeven aan het Ministerie van Justitie, de gemeentepolitie in Den Haag en de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD).¹⁴ Alle ogen zijn op de Japanse ambassade gericht als op 13 september de Franse ambassade wordt overmeesterd door drie Japanse terroristen.^{15,16}

Uit de geheime dossiers van de Franse beveiligingsdienst uit 1974 blijkt dat de Franse regering niet verrast kan zijn wanneer drie leden van het JRL op 13 september de aanwezigen in de Franse ambassade in Den Haag gijzelen. Het JRL is op dit moment specifiek gekeerd tegen Frankrijk, doordat één van haar

¹⁰ Abels 2007, p. 121-128.

¹¹ Eikelenboom 2007, p. 97-99.

¹² De vier antiterreureenheden waren: BBE-Mariniers, BBE-Snelle Interventie Eenheid, BBE-Politie en BBE-Krijgsmacht. Sinds 1 juli 2006 zijn de laatste drie eenheden opgegaan in de Dienst Speciale Interventies (DSI) als onderdeel van het Korps Landelijke Politiediensten. De BBE-Mariniers worden sindsdien de ‘Unit Interventie Mariniers’ genoemd (<http://www.arrestatieteam.nl>).

¹³ Eikelenboom 2007, p. 97-99.

¹⁴ Eikelenboom 2007, p. 99-100.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Reitsma en Labeur 1974, p. 24-29.

leidinggevend vastzit in een Franse gevangenis. Furuya wordt op 26 juli op de Parijse luchthaven Orly opgepakt met drie valse paspoorten, 10.000 valse Amerikaanse dollars en een aantal Japanse, Engelse en Franstalige brieven. Een eerste politieonderzoek wijst uit dat de Japanner een veelgezochte terrorist is: lid van het JRL met connecties met El-Fatah. Terwijl de Japanner in de Parijse gevangenis Santé zit opgesloten, onderzoekt de Franse recherche zijn documenten. De recherche concludeert dat het JRL leunt op een stevig verankerd Europees netwerk. Vier vermeende leden worden opgepakt, maar kunnen door een gebrek aan bewijs niet worden veroordeeld. De Franse regering besluit hen als ongewenste vreemdelingen te verklaren en het land uit te zetten. Op 24 augustus 1974 wordt een van de terroristen op zijn plaats van bestemming vrijgelaten: Amsterdam. De Franse autoriteiten besluiten om de Nederlandse – en andere Europese – autoriteiten hiervan niet op de hoogte te stellen.^{17,18}

De gijzeling

Op vrijdag 13 september 1974 om 16.20 uur bestormen drie Japanners de Franse Ambassade in het centrum van Den Haag. Alle aanwezigen die de gewapende Japanners in de ambassade tegenkomen, worden in een hoek van de ambassadeurskamer gedreven. Het gaat om elf mensen, waaronder ambassadeur Senard. In de tussentijd weet een van de twee secretaresses het alarmnummer van de Haagse politie te draaien. Om 16.28 komt de melding van de bezetting daar binnen. De wachtcommandant stuurt direct een aantal surveillerende agenten op de ambassade op het Smidsplein 1 af. Binnen een paar minuten zijn drie agenten ter plekke. Ze besluiten om polshoogte te gaan nemen op de vierde verdieping van het pand waar de Franse ambassade is gehuisvest. Twee van hen worden voor de kamer van de ambassadeur neergeschoten door een wachthoudende Japanner. Het wordt duidelijk dat de gijzelnemers geen geweld schuwen en de gijzeling zeer serieus dient te worden genomen. Korte tijd later wordt het ook de gijzelaars duidelijk dat de gijzelnemers erg gewelddadig zijn: bij een poging om een tot dan toe onopgemerkte werknemer van de ambassade neer te schieten, raakt een van de drie Japanners zijn eigen arm.^{19,20,21}

Crisiscentrum

Na de alarmmelding bij de politie besluiten procureur-generaal Van der Feltz, hoofdofficier van Justitie Rosingh en hoofdcommissaris Peyster direct om een drietal acties te ondernemen. 1) In de nabijgelegen Amerikaanse ambassade wordt een politieel steunpunt opgericht; 2) het gebied rond de Franse ambassade wordt

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Muller 1994, p. 167-169.

¹⁹ Reitsma en Labeur 1974, p. 33-36.

²⁰ Muller 1994, p. 168-169.

²¹ Eikelenboom 2007, p. 100.

afgezet; en 3) een crisisstaf wordt opgericht op het hoofdbureau van de politie. In deze crisisstaf nemen naast de drie genoemde functionarissen ook de burgemeester van Den Haag en de waarnemend commissaris van de Koningin plaats. Een politiepsycholoog en een districtspychiater van het Ministerie van Justitie ondersteunen hen. Kort daarna worden ook de minister van Justitie Van Agt, de minister van Buitenlandse Zaken Van der Stoep en de minister-president Den Uyl op de hoogte gebracht. Ook zij bezoeken de crisisstaf op het hoofdbureau van de politie. In de loop van de avond sluit de minister van Binnenlandse Zaken De Gaay Fortman zich hierbij aan. De ministers besluiten dezelfde avond om de recentelijk opgerichte Bijzondere Bijstandseenheden (BBE's) naar Den Haag te sturen. Hiervoor wordt de crisisstaf niet geconsulteerd, terwijl de BBE's onder bevel van de hoofdcommissaris staan.²²

Al gauw besluiten de betrokken ministers om de besluitvorming te centraliseren. Een 'klein' beleidscentrum – het crisiscentrum – wordt door Van Agt ingericht op het Ministerie van Justitie. De crisisstaf die ondertussen van het hoofdbureau van de politie naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt verplaatst, dient ter ondersteuning van het crisiscentrum. De minister-president en de minister van Justitie, en in mindere mate de ministers van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken, nemen vanaf dit moment de strategische beslissingen. De lokale en provinciale bestuurlijke gezagsdragers spelen nu nauwelijks nog een rol.²³ De crisisstaf die op het hoofdbureau van de politie was ingericht, wordt omgevormd naar een overlegstaf voor de hoofdcommissaris. Hier worden de operationele acties voorbereid.²⁴

Het eisenpakket

Op de Franse ambassade wordt ondertussen orde op zaken gesteld. De twee toegangsdeuren tot de kamer van de ambassadeur wordt gebarricadeerd met boekenkasten. De gijzelaars moeten plaatsnemen in de hoek van de L-vormige kamer. Ze worden voortdurend, soms door een, maar meestal door twee, gijzelaars onder schot gehouden. De leider van het drietal geeft bij aanvang een korte toespraak: "Wij zijn soldaten van het Japanse Rode Leger. [...] De wereld is ons slagveld en Nederland ons waterfront. [...] Deze actie is gericht tegen de Franse regering, die sinds enige maanden onze kameraad Furuya vasthoudt. Hij moet worden vrijgelaten in ruil voor jullie, gijzelaars."²⁵ De elf gijzelaars moeten vervolgens hun identiteitspapieren inleveren. Dan blijkt dat zes van de elf gijzelaars Nederlanders zijn. Zij moeten meehelpen bij het opstellen van het eisenpakket van de Japanners. De tekst wordt geschreven op de achterkant van een

²² *Ibid.*

²³ Muller 1994, p. 193.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Reitsma en Labeur 1974, p. 37.

kalender, die vervolgens door een gijzelnemer in de vorm van een vliegtuigje wordt gevouwen. Om 18.00 wordt het vliegtuigje uit het raam gegooid.²⁶

Het vliegtuigje maakt de leden van het crisiscentrum duidelijk dat ze met het JRL van doen hebben.²⁷ De actie is niet tegen Nederland gericht, maar tegen Frankrijk. De Japanners willen de gijzeling op Franse bodem voortzetten. Toch dient de Nederlandse regering vóór 03.00 uur 's nachts aan een viertal eisen te voldoen. 1) De Japanse terrorist Furuya – die in de Franse gevangenis Santé vastzit – dient te worden vrijgelaten en om 03.00 uur op Schiphol te zijn. 2) Er moet dan een volgetankte Franse Boeing 707 met bemanning op de luchthaven klaar staan. 3) De gijzelnemers willen toestemming om hun wapens aan boord mee te nemen. En 4) de gijzelaars zullen tijdens de vlucht worden meegenomen en pas op de plek van bestemming worden vrijgelaten. Daarnaast wordt met spoed gevraagd om een vrouwelijke arts. “Als deze eisen op het moment van de deadline niet volledig zijn vervuld, starten we met het executeren van de gijzelaars”.^{28,29,30,31}

Onderhandelingen

De minister van Buitenlandse Zaken zoekt ondertussen contact met zijn Franse collega Poniatowski. De Franse regering besluit om 20.00 uur op zichzelf om Furuya als voorzorgsmaatregel naar Nederland over te brengen. Ondertussen worden professor Vos (Japanoloog) en zijn Japanse vrouw door de minister-president verzocht om op het crisiscentrum te helpen bij het vertalen van de eisen van de regering. Vlak na middernacht landt Furuya – zonder toestemming van de verkeersleiding van Schiphol – op Nederlandse bodem. Na aankomst moet hij in het vliegtuig blijven zitten, vergezeld door negen leden van de Franse antiterreureenheid *Groupement D'Intervention de la Gendarmerie Nationale* (GIGN). Professor Vos en zijn vrouw arriveren even later ook op de luchthaven. Zij moeten de voorstellen van de Nederlandse regering overbrengen aan Furuya. Hij moet op zijn beurt zijn metgezellen op de Franse ambassade informeren.³²

Op het crisiscentrum wordt ondertussen naarstig gezocht naar een onderhandelaar die de Japanse taal machtig is om direct te overleggen met de terroristen op de Franse ambassade.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Opvallend is echter dat de Nederlandse regering tijdens de gijzeling niet precies weet wie de drie gijzelnemers zijn. Pas op 17 oktober komt de BVD met de definitieve lijst namen. Het gaat om drie mannen, waarvan de eerste zich als de leider had gemanifesteerd: Wako Haruo (23 jaar), Junzo Okudaira (25 jaar) en Jun Nishikawa (24 jaar) (Eikelenboom 2007, p. 105).

²⁸ Muller 1994, p. 169-70.

²⁹ Reitsma en Labeur 1974, p. 38-39.

³⁰ Andere Tijden, Prinsjesdag 1974: Gijzeling in de Franse ambassade, 2003.

³¹ <http://www.cdi.org>.

³² Muller 1994, p. 170.

Na een paar uur zoeken naar een geschikte kandidaat wordt de tweede secretaris van de Japanse ambassade Kondo geschikt bevonden. In het eerste gesprek van Kondo met een van de terroristen wordt ook hem duidelijk dat zij niet zomaar zullen zwichten. De Japanners geven aan dat de actie gericht is tegen Frankrijk, maar dat zij ook vechten voor de bevrijding van Palestina.³³

Net voordat Furuya op Schiphol landt, arriveren in een ander toestel de Franse directeur-generaal van de politie en een regeringswaarnemer. De aanwezigheid van deze heren op Nederlandse bodem zorgt op het crisiscentrum voor de nodige stress. De Fransen proberen de besluitvorming op een gegeven moment over te nemen. Zij maken het crisiscentrum duidelijk dat de Franse ambassade met geweld moet worden ontruimd, zo nodig door een Frans antiterreurcommando. De meningsverschillen over de wijze waarop de gijzeling moet worden aangepakt, maken de onderhandelingen complex. Ook taal- en cultuurverschillen spelen hierbij een rol.^{34-35,36}

Op 14 september om 1.15 uur 's ochtends doet de Nederlandse regering, via Furuya, een voorstel aan de gijzelnemers. De Nederlandse en Franse regering kunnen niet aan al hun eisen voldoen: een Boeing met bemanning is geen optie. Tegen vrijlating van alle gijzelaars wordt Furuya vrijgelaten, waarna hij zich mag voegen bij zijn drie metgezellen. Deze uitwisseling kan op een andere ambassade plaatsvinden, waarna het viertal een vrijgeleide krijgt naar het land van keuze. Zij mogen hun wapens niet meenemen. De drie terroristen geven gelijk aan dat zij hier niet mee akkoord gaan. Ze spreken met Furuya af dat hij een uur later weer zal bellen. Ondertussen wordt ook de inmenging van de Franse regering groter. Frankrijk wil dat de gijzeling wordt verplaatst van de Franse ambassade naar een neutraal gebied. Zij wil kost wat kost voorkomen dat de actie zich naar Frankrijk verplaatst.³⁷

Het ultimatum van 3.00 uur 's nachts wordt zonder gewelddadigheden van de kant van de Japanners overschreden. De onderhandelingen zijn op dit moment in volle gang. Door het contact tussen Furuya en de gijzelnemers gaan zij additionele eisen stellen: zij vragen nu ook om één miljoen dollar van de Franse regering en de persoonlijke bezittingen van Furuya. Om 3.30 uur wordt de Japanse onderhandelaar Kondo door de gijzelnemers aan de kant geschoven. Om 9.00 uur 's ochtends verbreken zij het gehele contact met de Nederlandse regering. "Deze operatie is niet tegen Nederland gericht, maar tegen Frankrijk. Frankrijk heeft ons

³³ Reitsma en Labeur 1974, p. 38-39.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Op cit.*, p. 38-40.

³⁶ Muller 1994, p. 179.

³⁷ *Op cit.*, p. 170-1, 176-177.

bedrogen. Wij zijn bereid om te vertrekken, maar dan naar Parijs”.³⁸ Tijdens dit laatste gesprek is een schot te horen, waarbij wordt medegedeeld dat de Franse ambassadeur zojuist is doodgeschoten.³⁹

Gewapende interventie?

Zaterdagochtend 14 september zijn de onderhandelingen vrijwel geheel vastgelopen. De Japanners willen geen contact meer met de Nederlandse regering. Daarnaast geven zij aan de Franse ambassade niet op de korte termijn te zullen verlaten: zij hebben geduld om te wachten tot hun eisen worden ingewilligd. Na de vermeende executie van de Franse ambassadeur en het gebrek aan welwillendheid van de gijzelnemers om met de Nederlandse regering een compromis te sluiten, wordt een militaire interventie voor het crisiscentrum weer een optie. De commandanten van de Marine worden gevraagd hoe zij de consequenties van een militaire inval inschatten. Aangezien onbekend is hoeveel wapens de gijzelnemers bij zich dragen, wordt besloten om een nieuwe verkenning uit te voeren in het gebouw aan Smidslaan 1. Op basis van deze verkenning voorspellen de commandanten dat een militaire inval grote risico's voor de gijzelaars en de mariniers zal opleveren.⁴⁰

De minister van Binnenlandse Zaken – die de afgelopen nacht de leiding in het crisiscentrum had – had besloten om niet met geweld in te grijpen toen een van de terroristen vertelde dat de ambassadeur was gedood. Later die dag, na een discussie over hoe er moet worden gehandeld als de gijzelnemers overgaan tot de executie van de rest van de gijzelaars, beslissen ook de minister van Buitenlandse Zaken en de minister-president dat zij de verantwoordelijkheid voor een gewapende inval niet willen nemen. Hiermee kiest het crisiscentrum definitief voor de – sinds het begin van de gijzeling gehanteerde – vreedzame of ‘zachte’ aanpak van de gijzeling. In het crisiscentrum wordt ook besproken wat de prioriteiten en doelstellingen zijn voor het vervolg van de gijzeling. Het redden van mensenlevens is de eerste prioriteit. De arrestatie van de gijzelnemers en het opheffen van de inbreuk op de rechtsorde zijn daaraan ondergeschikt.⁴¹ Afgesproken wordt om te blijven onderhandelen met de gijzelnemers om op deze manier tijd te winnen. De gijzelaars mogen het land niet verlaten en geen wapens in het vliegtuig meenemen. De Nederlandse overheid wil ook niet ingaan op de geldeis van een miljoen dollar waarmee hoogstwaarschijnlijk andere terroristische acties zullen worden gefinancierd.⁴² Uit voorzorg probeert een aantal ministers

³⁸ *Op cit.*, p. 53-55.

³⁹ Muller 1994, p. 171.

⁴⁰ Reitsma en Labeur 1974, p. 60-65.

⁴¹ Muller 1994, p. 171-172.

⁴² Andere Tijden, Prinsjesdag 1974: Gijzeling in de Franse ambassade, 2003.

het geld wel alvast bijeen te krijgen. Een heldere afspraak met Frankrijk over de terugbetaling van eventueel uitgekeerd losgeld komt nog niet tot stand.⁴³

Internationale samenwerking

Al sinds het begin van de gijzeling is het duidelijk dat de Nederlandse en Franse regering niet dezelfde mening zijn toegedaan over de aanpak van de crisis. Hun meningen staan lijnrecht tegenover elkaar. Terwijl Frankrijk zich hard opstelt en bij Nederland aandringt op een gewapende inval, kiest Nederland ervoor om met de terroristen te onderhandelen. Nadat het crisiscentrum op 14 september beslist dat de onderhandelingen dienen te worden voortgezet, gaan de ministers na of de eisen van de gijzelnemers kunnen worden ingewilligd.

De gijzelnemers hebben om een Franse Boeing 707 gevraagd inclusief bemanning. De Franse regering wil die niet leveren en een Nederlands vliegtuig is voor de terroristen geen optie. Den Uyl besluit om dezelfde dag nog deel te nemen aan een bijeenkomst voor de Europese premiers in Frankrijk. De Franse minister van Buitenlandse Zaken Poniatowski komt niet opdagen, terwijl hij de verantwoordelijke minister is. Na een persoonlijk gesprek met president Giscard en premier Chirac begrijpt Den Uyl dat Nederland op een Franse Boeing met bemanning kan rekenen. Dit nieuws wordt doorgegeven aan het crisiscentrum dat het op haar beurt doorgeeft aan de gijzelnemers. Later blijkt dat er zich een communicatiestoornis heeft voorgedaan: Frankrijk wil wel een Boeing leveren, maar geen bemanning. Frankrijk stuurt de spullen van Furuya mee in het vliegtuig. De Boeing landt op zondag 15 september om 23.45 uur op Schiphol.^{44,45}

Afronding van onderhandelingen

Het vliegtuig is voor de Japanse terroristen een vitaal punt in de onderhandelingen. Als blijk van goede wil laten de gijzelnemers op maandagochtend 16 september om 3.45 uur de enige twee vrouwelijke gijzelaars vrij. Voor de overige gijzelaars en de gijzelnemers worden voor het eerst in de reeds zestig uur durende gijzeling voedsel en medicijnen toegelaten.⁴⁶ De onderhandelingen raken later die nacht opnieuw in een impasse doordat de gijzelnemers weigeren om hun wapens af te geven voor het vertrek met het vliegtuig. Een nieuw ultimatum volgt. Als voor dinsdagochtend 17 september om 8.30 uur niet aan de eisen wordt voldaan, beginnen zij met de executie van de overige negen gijzelaars. De eisen op dit moment zijn: 1) De vrijlating van Furuya; 2) een miljoen dollar te ontvangen van de Franse regering; 3) een vliegtuig met een groter bereik dan een Boeing 707; 4) bemanning voor het vliegtuig; en 5) behoud van eigen wapens. De onderhandelaar

⁴³ Muller 1994, p. 173.

⁴⁴ *Op cit.*, p. 171-173.

⁴⁵ Reitsma en Labeur 1974, p. 77-86.

⁴⁶ *Ibid.*

van de Nederlandse regering Kondo zegt toe dat hij op dit tijdstip contact zal opnemen met de gijzelnemers.⁴⁷

Maandag 16 september is een van de meest kritieke dagen van de gijzeling. Het komt bij de terroristen vooral aan op het behoud van de wapens. De Nederlandse regering staat dit niet toe, aangezien er geen bemanning kan worden gevonden die de gewapende terroristen wil vliegen en geen land dat ze zal accepteren op hun grondgebied. Het standpunt van de Nederlandse regering wijzigt na een kort telefoontje van ambassadeur Senard. De Nederlandse regering weet nu pas dat de Franse ambassadeur nog leeft. Hij geeft aan dat het behoud van de wapens voor de Japanners veel belangrijker is dan het geld. Kondo is er na zijn vele telefonische contacten met de terroristen van overtuigd dat de gevoerde tactiek van tijd rekken niet langer werkt. Dit ultimatum moet heel serieus genomen worden.⁴⁸

In de nacht van maandag 16 op dinsdag 17 september formuleren de ministers het definitieve aanbod van de Nederlandse regering waarbij zij kiezen voor de vrije aftocht van de gijzelnemers in ruil de vrijlating van de resterende negen gijzelaars. Op het afgesproken tijdstip, om 08.30 uur op Prinsjesdag, doet Kondo het definitieve aanbod aan de gijzelnemers. Dit aanbod bestaat uit vier onderdelen: 1) De uitwisseling van Furuya voor alle gijzelaars; 2) alle wapens moeten voor het vertrek van het vliegtuig worden ingeleverd, behalve twee pistolen; 3) een Frans vliegtuig met Nederlandse bemanning zal de terroristen vliegen naar hun land van keuze; 4) de gijzelnemers ontvangen 300.000 dollar van de Franse regering. Om 10.00 uur dezelfde ochtend accepteren de Japanners dit aanbod. De rest van de dag besteden het crisiscentrum en de crisistaf aan de voorbereidingen op de 'ontgijzelsprocedure'.⁴⁹ De terroristen zullen per bus naar de luchthaven worden gereden, die op dat moment moet zijn gesloten voor vliegverkeer. De piloot die de Japanners zal vliegen, bespreekt op vertrouwelijke basis met hen wat de plaats van bestemming zal zijn. Het drietal blijkt naar Aden in Zuid-Jemen te willen.⁵⁰

Vertrek naar Schiphol

Om 20.00 uur rijdt de bus bij de Franse ambassade voor. Zoals afgesproken met het crisiscentrum, worden de drie gijzelaars met medische klachten in de kamer van de ambassadeur achtergelaten. De resterende zes gijzelaars, waaronder ambassadeur Senard, worden door de terroristen in de bus gedreven. Voordat de bus vertrekt, slaan de gijzelnemers de ramen van de bus kapot. De gijzelaars schrikken hier niet van, aangezien de Japanners hen al hadden uitgelegd dat zij bang waren voor een gasbedwelmingsgas. Het crisiscentrum had hen die middag

47 Muller 1994, p. 174.

48 Reitsma en Labeur 1974, p. 92-93.

49 Muller 1994, p. 174-175.

50 Reitsma en Labeur 1974, p. 101-136.

toestemming gegeven om de ramen te breken. De politie is door het crisiscentrum niet op de hoogte gebracht van dit te verwachten geweld in de bus. Daarnaast ontstaat er ook een communicatiestoornis tussen het crisiscentrum en de luchthaven. Aangezien niet duidelijk wordt afgesproken hoe laat Schiphol moet worden gesloten, wordt zij om 17.15 gesloten, om 18.15 geopend en om 20.00 weer gesloten. Een aantal heftige discussies tussen de directie van Schiphol en de regering volgen.^{51,52}

De bus met de drie gijzelnemers en zes gijzelaars wordt onder zware politiebegeleiding naar Schiphol gereden. De betreffende snelweg is volledig afgezet en op strategische plekken staan scherpschutters. Om 20.45 uur komt de bus aan op Schiphol, waar deze in een slurf van prikkeldraad naar het vliegtuig wordt geleid dat voor de terroristen klaar staat. Afgesproken was dat de terroristen bij het vliegtuig zouden worden opgewacht door Kondo, twee leden van de Egyptische ambassade en twee politieagenten. Kondo en de Egyptenaren worden echter niet op tijd geïnformeerd van de aankomst van de bus en komen na een paar spannende minuten alsnog aanlopen. Er volgt een onderlinge fouillering, waarna de terroristen het vliegtuig grondig controleren. Vervolgens worden de gijzelaars uitgewisseld voor de Nederlandse bemanning van de Boeing 707. Het vliegtuig vertrekt om 22.29 uur. Gedurende de vlucht onderhoudt de minister van Buitenlandse Zaken regelmatig contact met de bemanning via een geheime regeringszender.^{53,54}

Vlucht via Aden naar Damascus

Het vliegtuig landt op 18 september om 6.00 uur in Aden, Zuid-Jemen. De Nederlandse regering weet ondertussen al dat de Japanse terroristen niet welkom zijn in dit land. De gijzelnemers mogen het vliegtuig niet verlaten. Om 09.00 vertrekt het vliegtuig weer. De minister van Buitenlandse Zaken probeert ondertussen een land te vinden waar het vliegtuig wel mag landen. Na lange onderhandelingen is Syrië bereid om de Japanners welkom te heten. Om 12.20 krijgt het vliegtuig toestemming om te landen in Damascus. Om 16.05 geven de gijzelnemers zich over aan de Syrische autoriteiten, waar zij echter niet worden ingerekend. De wapens en het losgeld dat de Japanners tijdens de vlucht bij de bemanning hadden afgegeven, blijven in het vliegtuig achter. In Damascus geeft de bemanning het geld in bewaring bij de Franse ambassadeur in Syrië. De 300.000 dollar wordt nooit meer teruggevonden. Het vliegtuig met de Nederlandse bemanning keert op 19 september onder grote publieke belangstelling terug in Nederland.⁵⁵

⁵¹ Muller 1994, p. 175.

⁵² Reitsma en Labeur 1974, p. 101-136.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Muller 1994, p. 175.

⁵⁵ *Op cit.*, p. 174-176.

27.3 Analyse van de afhandeling van de gijzeling

27.3.1 INFORMELE BESLUITVORMING

De gijzeling op de Franse ambassade in Den Haag in 1974 is een van de eerste moderne terroristische acties in Nederland. De Nederlandse regering is door een gebrek aan ervaring niet goed voorbereid op de afhandeling daarvan. Na 'München' zijn de eerste beleidsstukken voor de aanpak van terroristische acties net gevormd. Deze terroristische aanslag op een Olympisch dorp in 1972 heeft grote indruk gemaakt. Veel Europese landen, waaronder ook Nederland, zijn zich ervan bewust geraakt dat een nieuwe vorm van terrorisme zijn intrede heeft gedaan. De gijzeling van elf Israëlische sportlieden in München wordt hetzelfde jaar nog in Duitsland gereconstrueerd om in de toekomst beter op soortgelijke acties te zijn voorbereid. Nederland volgt deze reconstructie en de evaluatie van de bevrijdingsactie met grote belangstelling. Op basis van de lessen die van deze reconstructie worden geleerd, komt de eerste formele besluitvorming over terrorismebestrijding in Nederland tot stand.⁵⁶

Begin jaren zeventig stelt de minister van Justitie de Gijzelingscirculaire op. De circulaire behelst de besluitvorming tijdens een gijzeling waarbij het redden van de levens van de gijzelaars het grootste doel is. Door middel van onderhandelingen, waarbij de nodige tijd zou worden gerekt, zou dit doel moeten worden bereikt.⁵⁷ Ook volgt er een Terreurbrief, waarin wordt benadrukt dat de bestrijding van "verschijnselen van terroristische aard" niet een zodusdanige vorm mag aannemen dat "het open karakter van onze samenleving schade zou kunnen worden berokkend".⁵⁸ De 'zachte' handelswijze die Nederland ontwikkelt wijkt af van de voorkeur voor een 'harde aanpak' in omringende Europese landen. Volgens de in 1972 opgerichte ASTA maakt *The Dutch Approach* – waarbij geweld zo lang mogelijk wordt vermeden – Nederland juist aantrekkelijk voor terroristische acties. Volgens Abels heeft het liberale klimaat in Nederland – waardoor de motivatie tot handelingen wegvalt – het terrorisme in Nederland in zijn kiem gesmoord.^{59,60}

Op 13 september 1974 blijkt de Nederlandse regering inderdaad nog niet goed te zijn voorbereid op het internationale terrorisme. De ministers zijn nauwelijks bekend met de inhoud van de Gijzelingscirculaire en de Terreurbrief. Uiteindelijk

⁵⁶ Reitsma en Labeur 1974, p. 14-16.

⁵⁷ E. Vrijssen, *Terrorisme: Nederland als doelwit*, in: Elsevier, 9 juli 2005.

⁵⁸ Rijksbegroting voor het dienstjaar 1973. Hoofdstuk VI – Justitie. Brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, 12.000, nr. 11.

⁵⁹ Eikelenboom 2007.

⁶⁰ Abels 2007, p. 121-128.

wordt de ‘zachte’ aanpak wel door de Nederlandse regering gehanteerd: er wordt zo lang mogelijk met de terroristen onderhandeld om tijd te rekken. Het in leven houden van de gijzelaars is de eerste prioriteit. Echter worden niet alle bepalingen van het formele kader gevolgd. Zo wordt er op 13 september geen compleet beleidscentrum ingericht.⁶¹

De betrokken ministers zijn niet alleen slecht bekend met de formele kaders voor besluitvorming bij terroristische acties, maar zijn ook niet geheel op de hoogte van hun eigen verantwoordelijkheden.⁶² Gedurende de gijzeling speelt naast de minister-president de minister van Justitie de grootste rol. Van Agt blijkt bij aanvang van de gijzeling niet op de hoogte te zijn dat volgens de gijzelings-circulaire de justitiële lijn moet worden gevolgd en niet die van de openbare orde. De ministers van Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken spelen een belangrijke, maar secundaire rol. Ook volgen de leden van het crisiscentrum niet alle politiek-bestuurlijke regels. Zo besluit het crisiscentrum op vrijdagmiddag 13 september om de BBE's naar Den Haag te sturen. Er vindt vooraf geen overleg met de crisisstaf plaats, ondanks dat de BBE's onder bevel van de hoofdcommissaris staan.^{63,64}

De besluitvorming door het crisiscentrum vindt gedurende de gijzeling ad hoc plaats. Afspraken worden gemaakt door middel van informele contacten. Met grote improvisatie neemt het crisiscentrum besluiten; het noodzakelijke gevolg van de geringe formele kaders voor besluitvorming tijdens terroristische acties.⁶⁵ De improvisatie heeft ook te maken met de grote tijdsdruk waaronder de beslissingen moeten worden genomen: meerdere keren dreigen de terroristen de gijzelaars dood te schieten als de Nederlandse regering niet gelijk hun eisen inwilligt. De functionarissen op het crisiscentrum raken in de loop van de gijzeling overbelast.⁶⁶

Het crisiscentrum gaat al gauw op zoek naar onderhandelaars die de Japanse taal machtig zijn. De minister-president kent professor Vos en zijn Japanse vrouw en vraagt hen als vertalers te helpen op het crisiscentrum. Later worden zij ook gevraagd om het aanbod van de Nederlandse regering te vertolken in een gesprek met Furuya op Schiphol. Pas later staat het crisiscentrum erbij stil dat de onderhandelaar die namens de Nederlandse regering contact moet onderhouden met de Japanse terroristen ook bepaalde bestuurskundige inzichten moet hebben.

61 Muller 1994, p. 177.

62 *Op cit.*, p. 175.

63 *Op cit.*, p. 168-169.

64 Eikelenboom 2007, p. 103-104.

65 Muller 1994, p. 176-178.

66 Eikelenboom 2007, p. 103-104.

Na enkele telefonische contacten met andere onderhandelaars wordt de tweede secretaris van de Japanse ambassade Kondo gevraagd om direct contact te onderhouden met de Japanners in de Franse ambassade. Hij wordt gedurende de gijzeling op zijn woord geloofd. Wanneer hij op 16 september aangeeft dat de terroristen niet meer bereid zijn tot verdere concessies, wordt dit door het crisiscentrum als waarheid aangenomen. Het crisisteam maakt geen gebruik van psychiaters bij de afhandeling van de gijzeling. Kondo neemt die rol op geïmproviseerde wijze voor zijn rekening.⁶⁷

Bij de gijzeling zijn zowel Nederlandse als Franse staatsburgers betrokken. De terroristische actie vindt plaats op Nederlands grondgebied, maar is gericht tegen de Franse regering. Door tijdsdruk – meestal inherent aan een gijzeling – is er geen tijd om de situatie via formele internationale overleg- en besluitvormingsorganen aan te pakken. Van der Stoep besluit op vrijdagmiddag 13 september zijn Franse collega direct in te lichten. Ook gedurende de rest van de gijzeling houden de Nederlandse en Franse ministers ad hoc en op informele wijze contact met elkaar. De Nederlanders en de Fransen zijn het niet met elkaar eens hoe de gijzeling moet worden aangepakt. Beide regeringen hebben hun eigen belangen die lijnrecht tegenover elkaar staan. Zoals in de volgende paragraaf wordt beschreven, verloopt de internationale samenwerking niet vlekkeloos.^{68,69}

Door het gebrek aan een uitgebreid formeel kader voor de afhandeling van een terroristisch incident en het gebrek aan ervaring daarmee, is er tijdens de gijzeling ook geen standaard voor de te hanteren wijze van communicatie. Tijdens de gijzeling doen zich meerdere communicatiestoornissen voor – meestal door een gebrek aan informatie vanuit het crisiscentrum of de crisisstaf – waardoor er stressvolle situaties ontstaan. Zo wordt de politie niet door het crisiscentrum geïnformeerd dat de terroristen de ramen van de bus – die hen naar de luchthaven zal brengen – kapot zullen slaan. Door een gebrekkige communicatie tussen het crisiscentrum en de directie van de luchthaven, moet Schiphol twee keer worden gesloten. Het crisiscentrum heeft met de terroristen afgesproken dat vijf functionarissen hen op de luchthaven zullen opwachten. Wanneer de bus bij de gate arriveert, zijn drie mensen door een gebrek aan communicatie afwezig. Onduidelijk is ook waarom de bemanning van het vliegtuig dat de Japanners naar Damascus heeft gevlogen het losgeld afgeeft. Wanneer de Japanners de 300.000 dollar losgeld in het vliegtuig achterlaten, wordt het geld bij de

67 Muller 1994, p. 177.

68 Reitsma en Labeur 1974, p. 77-86.

69 Muller 1994, p. 171-173.

Franse ambassadeur in Syrië in bewaring gegeven. Het is onduidelijk wat er daarna met het geld gebeurt.^{70,71}

27.3.2 INTERNATIONALE SAMENWERKING

De handelswijze gedurende de gijzeling op de Franse ambassade is voor de Nederlandse regering vooral complex door de verplichte samenwerking met de Franse autoriteiten. Vier verschillende onderdelen zijn hierbij te benoemen. Ten eerste wordt de onderlinge samenwerking al vanaf het begin van de gijzeling bepaald door een gebrek aan vertrouwen. De Franse regering beslist dat Nederland er niet van op de hoogte hoeft te worden gesteld dat zij begin september een lid van het JRL in Amsterdam vrijlaten. De minister van Buitenlandse Zaken Poniatowski vindt dat het om een interne Franse aangelegenheid gaat. Bovendien wil Frankrijk voorkomen dat de Europese autoriteiten – in totaal worden vier leden van het JRL in verschillende Europese landen vrijgelaten – de Japanners niet in hun land toelaten. Het vertrouwen van de Nederlandse regering in Frankrijk neemt op 13 september aanzienlijk af. Wanneer de gijzeling al in volle gang is, hoort Van der Stoep pas van zijn Franse collega dat zij de Japanners al enige tijd in de gaten houden. Bovendien heeft Frankrijk recentelijk een lid van het JRL in Nederland vrijgelaten, aangezien er niet voldoende bewijs was om hem te vervolgen. Deze Japanner blijkt later een van de drie gijzelnemers op de Franse ambassade te zijn.^{72,73}

Een tweede manco bij de samenwerking tussen de Nederlandse en Franse regering is dat de regeringen niet dezelfde mening zijn toegedaan over de aanpak van de gijzeling. Nederland is vanaf het begin van de gijzeling voor een ‘zachte’ aanpak: door middel van onderhandelingen met de gijzelnemers wordt geprobeerd om zo veel mogelijk tijd te winnen. Het redden van de gijzelaars is de eerste prioriteit, de arrestatie van de gijzelnemers en de ophef van de inbreuk van de rechtsorde zijn daaraan ondergeschikt. De Nederlandse keuze voor het onderhandelen met de terroristen is enerzijds bepaald door de herinnering aan de gewapende interventie van de gijzeling in München op 5 september 1972 die eindigde in een bloedbad. Daarnaast schatten commandanten van de Marine in dat een gewapende interventie op de Franse ambassade waarschijnlijk zowel doden aan de kant van de gijzelaars als aan de kant van de mariniers zal kosten. De betrokken ministers willen dit risico niet nemen.⁷⁴

70 Reitsma en Labeur 1974, p. 101-136.

71 Muller 1994, p. 174-176.

72 Reitsma en Labeur 1974, p. 24-29.

73 Muller 1994, p. 167-169.

74 Reitsma en Labeur 1974, p. 14-6, 60-65.

De Franse regering is echter al vanaf het begin van de gijzeling voor een ‘harde’ aanpak: een gewapende interventie op de Franse ambassade. Al gauw wordt bekend dat de gijzeling op de Franse ambassade tegen Frankrijk is gericht. In de zomer van 1974 is de Franse recherche enige tijd bezig geweest om de vier leden te vervolgen, maar vond hiervoor niet voldoende bewijslast. Nu de Japanners als ongewenste vreemdelingen zijn verklaard en het land zijn uitgezet, proberen zij het Frankrijk alsnog moeilijk te maken. De Japanners geven daarnaast binnen een etmaal al aan dat zij de gijzeling willen verplaatsen naar Parijs. Dat wil de Franse regering koste wat kost voorkomen.⁷⁵

Gedurende de gijzeling voert Frankrijk de druk op het Nederlandse crisisteam op. Nadat Van der Stoep zijn Franse collega heeft geïnformeerd over de gijzeling en de wensen van de terroristen, besluit Poniatowski om twee Franse functionarissen naar Nederland te sturen. Volgens verschillende politiek-bestuurlijke gezagsdragers in het crisiscentrum gedragen deze adviseurs zich opdringerig en arrogant. Zij geven aan dat zij de gijzeling wel zullen oplossen. Voor de gewapende inval hebben zij een Frans antiterreurcommando voor handen. De Nederlandse ministers staan deze inmenging niet toe, maar de onderlinge samenwerking wordt er niet beter op.⁷⁶

Een derde knelpunt bij de internationale samenwerking vormt het gebrek aan interesse aan de kant van de Franse regering om een compromis te sluiten met de gijzelnemers. De Nederlandse regering – die op 13 september al voor de ‘zachte’ handelswijze kiest – wordt op zaterdagochtend 14 september nog eens door de mariniers erop gewezen dat een gewapende inval op de Franse ambassade niet zonder bloedvergieten zal verlopen. Daarnaast zijn de Japanse terroristen niet bereid om concessies te doen: zij zijn bereid de gijzeling net zo lang te laten duren tot dat hun eisen worden vervuld. Het door de Nederlandse overheid georganiseerde contact tussen de gijzelnemers met Furuya zorgt er zelfs voor dat er nog enkele eisen bij komen.⁷⁷

Het crisiscentrum kiest om deze redenen op 14 september definitief voor een vreedzame aanpak van de gijzeling. Er moet met de gijzelnemers onderhandeld worden om tijd te winnen. Vanaf 14 september beginnen de ministers uit voorzorgsmaatregel te zoeken naar mogelijkheden om aan de eisen van de Japanners te voldoen. Aangezien de actie tegen Frankrijk is gericht, moet er voor vier van de vijf eisen worden gesproken met de Franse regering. Uit Frankrijk moeten komen: een

⁷⁵ Muller 1994, p. 176.

⁷⁶ *Op cit.*, p. 177-178.

⁷⁷ Reitsma en Labeur 1974, p. 33-74.

Boeing 707 met bemanning, een miljoen US dollar, vrijlating van Furuya uit de Franse gevangenis Santé en teruggave van zijn persoonlijke bezittingen.^{78,79}

De Fransen zijn echter niet bereid om de Nederlandse regering tegemoet te komen om de elf gijzelaars, waaronder ambassadeur Senard, te redden. “Het kwam er feitelijk op neer dat de Franse regering de ambassadeur al had afgeschreven.”⁸⁰ Na lange onderhandelingen en een persoonlijk gesprek van Den Uyl met Giscard en Chirac is de Franse regering bereid om een vliegtuig uit te lenen. Het toestel blijkt na aankomst op Schiphol zo oud dat er later nieuwe onderdelen moeten worden ingevlogen. De Franse regering wil geen bemanning leveren. De bemanning die het toestel naar Schiphol vliegt, wil – op bevel van de Franse regering – direct terug naar Frankrijk. Zij zijn bang dat ze door Nederland zullen worden gedwongen om de terroristen te vliegen. Frankrijk is daarnaast niet bereid om het door het JRL geëiste losgeld te leveren. De landen komen niet tot heldere afspraken over de terugbetaling van eventueel uitgekeerd losgeld door Nederland.⁸¹

Uiteindelijk weten het crisiscentrum en de crisisstaf ervoor te zorgen dat de gijzeling zonder bloedvergieten verloopt. Na zestig uur worden – uit teken van goede wil van de kant van de gijzelnemers – de eerste twee gijzelaars vrijgelaten. Na honderd uur – voor vertrek van de bus naar de luchthaven – worden nog eens drie gijzelaars vrijgelaten. De laatste zes worden op Schiphol ingewisseld voor de driekoppige bemanning die de terroristen zal vliegen naar Aden, Zuid-Jemen. De terroristen worden op dit moment vergezeld door Furuya, die zijn persoonlijk bezittingen weer bij zich heeft. Daarnaast hebben zij van de Nederlandse regering 300.000 dollar losgeld ontvangen. Zij dragen dan nog twee pistolen bij zich, de rest van de wapens hebben zij ingeleverd.⁸²

Wanneer de regering van Zuid-Jemen de Japanners niet in haar land toelaat, wordt het drietal naar Damascus in Syrië gevlogen. Hier geven zij zich aan de lokale autoriteiten over, maar worden niet opgepakt of vervolgd. De Japanners laten het losgeld en de wapens in het vliegtuig achter. Het geld, dat door de bemanning in bewaring wordt gegeven bij de Franse ambassadeur in Syrië, komt nooit meer boven tafel. Nederland krijgt pas na twee jaar een gedeelte van het geld terug van de Franse regering. Eén derde wordt van het bedrag afgetrokken voor de kosten van het lenen van de Franse Boeing. Over deze huur was tijdens de

78 *Op cit.*, p. 60-65.

79 Muller 1994, p. 171-172.

80 *Op cit.*, p. 176.

81 *Op cit.*, p. 172-174.

82 Reitsma en Labeur 1974, p. 89-160.

gijzeling nooit gesproken.⁸³ Dit vierde en laatste meningsverschil tussen de Nederlandse en Franse regering is tekenend voor de complexe samenwerking die zich gedurende de gijzeling manifesteerde tussen de twee mogendheden.

Verantwoording door crisiscentrum

De besluitvorming door het crisiscentrum tijdens de gijzeling op de Franse ambassade vindt informeel en ad hoc plaats. Nederland heeft nog maar weinig ervaring met terroristische acties, er is een gering beleidskader en de betrokken ministers zijn hier bovendien niet goed van op de hoogte. Toch worden de grote lijnen van het beleidskader gevolgd: Nederland volgt zijn eigen – later in het buitenland geprezen – *Dutch Approach*. Het crisiscentrum probeert niet door een gewapende inval, maar door onderhandelingen de levens van de gijzelaars te redden. Tijdens de honderd uur durende gijzeling doen zich verschillende communicatiestoornissen voor, zowel tussen de Nederlandse autoriteiten als met de Franse regering. De Franse regering zet het crisiscentrum bovendien onder druk om alsnog een gewapende inval te realiseren.

De betrokken ministers zijn zich tijdens de gijzeling bewust van de mogelijke gevolgen van hun keuzes. Muller benoemt drie momenten waarop de besluitvormers anticiperen op de eventuele latere verantwoording. Allereerst anticipeert de minister van Justitie op mogelijke negatieve reacties van een mislukte gewapende beëindiging. Daarnaast houdt de minister-president rekening met de gevolgen van de gijzeling voor de relatie tussen Nederland en Frankrijk, vooral bij een verkeerde afloop. De derde anticipatie vindt plaats op het moment dat de ministers het definitieve aanbod van de Nederlandse regering formuleren. Dit aanbod wordt nauwkeurig afgewogen, aangezien zij weten dat beide opties – een gewapende beëindiging of een vrije aftocht – hen door de politieke en publieke opinie tot op zekere hoogte zullen worden aangerekend.⁸⁴

De gijzeling eindigt voor de werknemers van de Franse ambassade op dinsdagavond 17 september. Op 18 september zet de bemanning van de Boeing 707 de drie Japanse terroristen af in Syrië. Zij keert op 19 september terug in Nederland. De gijzeling heeft om en nabij honderd uur geduurd. Er zijn hierbij geen slachtoffers gevallen. Het grootste ‘verlies’ voor de Nederlandse regering is de 300.000 dollar die zij in Syrië is kwijt geraakt. Daarnaast zijn de Japanners in Syrië niet opgepakt of vervolgd. Nederland ontvangt twee jaar later van de Franse regering twee derde van het losgeld terug. Het argument dat een derde wordt ingehouden als huur voor het vliegtuig, doet de relatie tussen beide landen geen goed. Wellicht is de grootste schade van de gijzeling de inbreuk op de rechtsorde.

⁸³ Muller 1994, p. 174-194.

⁸⁴ *Op cit.*, p. 180-181.

Uiteindelijk vindt het overgrote deel van de Nederlandse bevolking dat de regering de gijzeling goed heeft afgehandeld.⁸⁵

Na afloop van de gijzeling is de verantwoording door het crisiscentrum summier. Op 19 september – na aankomst van de Boeing 707 op Schiphol – legt de minister-president een verklaring af in de Tweede Kamer. Een dag later dienen de betrokken ministers een kort verslag van de gebeurtenissen en genomen beslissingen in. Volgens ingewijden gaat het om “een slordig geval”.⁸⁶ Er volgt geen parlementair debat. Het verslag wordt voor verdere behandeling doorgestuurd naar de Bijzondere Commissie voor Terreurbestrijding.⁸⁷ Pas tijdens het parlementair debat over de Zuid-Molukse gijzelings in 1975 worden ook een aantal Kamervragen over de gijzeling op de Franse ambassade beantwoord. De geringe vertegenwoordiging na de gijzeling is volgens ingewijden het gevolg van de positieve beoordeling van de publieke opinie en volksvertegenwoordigers over het uiteindelijke resultaat.⁸⁸ Volgens Muller heeft de afhandeling van de gijzeling nauwelijks invloed gehad op toekomstig antiterreurbeleid.⁸⁹

27.4 Conclusies

In 1974 doet het ‘modern’ terrorisme in Nederland zijn intrede. Op de Franse ambassade in Den Haag worden op 13 september elf mensen gegijzeld door het JRL, waaronder de Franse ambassadeur. De terroristen geven aan dat de actie is gericht tegen Frankrijk, maar Nederland is verplicht om beslissingen te nemen. *The Dutch Approach* manifesteert zich: de Nederlandse regering beslist dat er geen gewapende inval zal plaatsvinden op de ambassade, maar dat er met de terroristen moet worden onderhandeld. Door zo veel mogelijk tijd te rekken, proberen de ministers de levens van de elf gijzelaars te redden. De gijzeling eindigt na honderd uur. Er vallen geen slachtoffers en de publieke en politieke opinie staan achter het gevoerde beleid.

Het besluitvormingsproces wordt bemoeilijkt door het gebrek aan een formeel besluitvormingskader, het gebrek aan ervaring door de betrokken ministers en het gebrek aan kennis van hun eigen verantwoordelijkheden tijdens de crisis. Beslissingen worden informeel en ad hoc genomen. Dit bemoeilijkt de communicatie tussen de betrokken functionarissen en met de Franse regering. De

85 Volgens een opinieonderzoek dat eind september 1974 wordt gehouden, blijkt dat 96 procent van de Nederlandse bevolking achter de gehanteerde aanpak van de gijzeling staat (Reitsma en Labeur 1974, p. 147).

86 Muller 1994, p. 183.

87 Het ging om de Kamercommissie die in 1973 de terreurbrief had behandeld.

88 Muller 1994, p. 181-193.

89 *Op cit.*, p. 182.

samenwerking tussen Nederland en Frankrijk wordt niet alleen bemoeilijkt door taal- en cultuurverschillen, maar ook door een afwijkende opinie over de aanpak van de gijzeling. Terwijl Nederland met de terroristen wil onderhandelen, zet Frankrijk druk op Nederland om tot een gewapende inval over te gaan. Een gebrek aan concessies en het niet nakomen van beloften zorgen voor een gebrek aan vertrouwen dat geen goed doet aan de samenwerking. Na afloop van de gijzeling vindt er een summiere verantwoording door de betrokken ministers plaats. In feite wordt alleen het parlement geïnformeerd. Er wordt niet stilgestaan bij mogelijke verbeterpunten.

Op basis van de drie onderdelen van de analyse zijn er drie leerpunten bij deze casus te benoemen. De moeilijkheden die het crisiscentrum ondervindt door een gebrek aan een formeel besluitvormingskader, geven het belang van een adequate preparatie op crises aan. Naast de vorming van een formeel kader voor besluitvorming bij crises, dienen de ministers goed op de hoogte te zijn van de verantwoordelijkheden van het crisisteam als ook van zichzelf. Een formeel besluitvormingskader vergemakkelijkt ook de internationale samenwerking tijdens een crisis. Voor meningsverschillen, taal- en cultuurverschillen is er tijdens een crisis geen ruimte. Door een proactieve preparatie van de Nederlandse regering op crises, hoeft er niet meer gediscussieerd te worden over de aanpak: die ligt op voorhand grotendeels vast. Een Europees besluitvormingskader, wat regulier wordt onderhouden door de betrokken ministers van Buitenlandse Zaken, vormt hier een mooie aanvulling op. Ten slotte is het van belang om toekomstige crises uitgebreider te evalueren als leermodus. De gijzeling op de Franse ambassade heeft nauwelijks invloed gehad op het Nederlandse antiterrorismebeleid. Dit terwijl elke ervaring met een crisis de kwaliteit van het beleid kan verbeteren.

28 Zuid-Molukse gijzelingsacties jaren 70

R.P. Bron en C.S.D. Bijl de Vroe

28.1 Inleiding

Terrorisme bereikt Nederland in het begin van de jaren 70. De gijzeling in de residentie van de Indonesische ambassadeur in Wassenaar in 1970 is een hardhandige confrontatie van Nederland met deze vorm van geweld. Weliswaar werden enkele maanden eerder al terroristische geweldincidenten in Nederland gemeld (een poging een brandbom aan boord van een Iberiatoestel te krijgen in mei 1970 en handgranaten die naar de Israëlische ambassade worden gegooid in september 1969) maar de gijzeling in Wassenaar maakt duidelijk dat terrorisme definitief voet aan de grond heeft gezet in Nederland.

In de jaren daarna blijkt de gijzeling uit 1970 niet op zichzelf te staan. Niet alleen vinden in dat decennium nog vijf terroristische acties door Zuid-Molukse jongeren plaats maar daarnaast kenmerkt dit decennium zich door tal van andere terroristische acties. Het zijn de jaren dat de Rode Jeugd met gerichte bomaanslagen actief is, het Japanse Rode Leger gijzelt medewerkers in de Franse ambassade, de IRA, PFLP en RAF zijn om verschillende redenen en op verschillende manieren actief in Nederland, kortom: de Nederlandse autoriteiten worden in die jaren voortdurend met gewelddadig terrorisme geconfronteerd. Politiek en samenleving eisen maatregelen en de ontwikkeling van contraterro-rismebeleid krijgt de hoogste prioriteit. Op de drempel van de jaren 80 staat Nederland er vervolgens heel anders voor dan 10 jaar eerder. Nederland bezit op dat moment een beleidskader (de ‘terreurbrief’ van het kabinet uit 1973), een gijzelingscirculaire (eveneens uit 1973), een centrale recherche informatiedienst, terreurofficieren bij het Openbaar Ministerie en een politieel beleidsteam terreur. Daarnaast is een methodiek ontwikkeld die bekendstaat als de “Dutch approach”.¹ Of deze benadering houdbaar is op de lange termijn, moet blijken in de jaren daarna, wanneer terrorisme van een andere orde in Nederland plaatsvindt.

In dit hoofdstuk worden de zes Molukse acties beschreven die in de jaren 70 plaatsvinden. Een analyse van die acties laat de ontwikkeling van contraterro-risme in Nederland zien. Bekeken zal worden wat de reactie van overheidswege was op de verschillende incidenten en hoeverre deze reacties hebben bijgedragen aan het ontstaan van volgende incidenten. Tot slot zal een aantal belangrijke lessen uit deze serie terroristische aanslagen worden gedestilleerd.

¹ Zie voor een overzicht: Rosenthal 1984, p. 392-395; Bootsma en Dortmans 2000, p. 69-78 en Bron 2008.

28.2 Voorgeschiedenis²

In 1949 roept Indonesië de onafhankelijkheid uit. Hiermee behoort de Zuid-Molukse eilandgroep niet langer tot Nederlands-Indië maar gaat het behoren tot de onafhankelijke republiek Indonesië. De Molukkers, loyaal aan het Nederlands gezag gedurende de Tweede Wereldoorlog, zien zich geconfronteerd met een overheerser die nog maar kort geleden als vijand werd beschouwd. De Indonesische nationalisten hadden immers tijdens de Tweede Wereldoorlog de kant van de Japanse bezetters gekozen en de Molukkers als collaborateurs met de Nederlanders vervolgd. Kort na de onafhankelijkheid verandert Indonesië van een federale structuur naar een gecentraliseerde republiek. De meeste federale staten dragen het gezag over aan de centrale overheid, maar er is veel weerstand in het oostelijke deel van Indonesië, vooral bij het christelijke deel van de bevolking. Als antwoord hierop proclameren Zuid-Molukkers op 25 april 1950 hun eigen ‘Republiek der Zuid-Molukken’ of Republic Maluku Selatan (de RMS). De Indonesische president Soekarno weigert de nieuwe Republiek te erkennen en stuurt eind 1950 troepen om de regio onder controle te brengen wat resulteert in een jarenlange guerrilla strijd. De internationale gemeenschap reageert niet of nauwelijks op de Zuid-Molukse claim, mede doordat de Koreaanse oorlog uitbreekt en vervolgens de Koude Oorlog zich ontwikkelt. Maar vooral ook door het uitblijven van steun uit Nederland voelen de Zuid-Molukkers zich van meet af aan in de steek gelaten.

In Nederlands-Indië fungeerde een special leger om het grondgebied te verdedigen en de orde te bewaren het Koninklijk Nederlands Indisch Leger (KNIL). De soldaten van het KNIL werden veelal lokaal gerekruteerd, maar de officieren waren Nederlands. Met name van Ambon en omliggende eilanden waren relatief veel soldaten van het KNIL afkomstig. Na de zelfstandigheid van Indonesië hebben de KNIL-soldaten de keus tussen indiensttreding bij het Indonesische leger of demobilisatie. Velen zien beide opties echter niet zitten, zij voelen zich sterker verbonden met Nederland en de nieuw uitgeroepen Zuid-Molukse republiek. De Nederlandse regering weet zich geen raad met deze groep militairen en staat onder internationale druk om snel te dekoloniseren. Eind 1950 besluit de overheid hen als tijdelijke oplossing naar Nederland over te brengen waar ze uit dienst moeten treden en voor de duur van maximaal zes maanden een wachtgeld of vorm van pensioen ontvangen. Na deze ‘afkoelingsperiode’, denkt de Nederlandse regering, kunnen de Zuid-Molukkers weer terugkeren naar Indonesië; de overtocht is in Nederlandse ogen dus een vrije keus voor de militairen. Zij zien dit zelf echter anders. Voor hen voelt het als een dienstbevel. Zij dachten aanvankelijk in dienst te blijven tot hun tijdelijke verblijf beëindigd

² Herman en Van der Laan Bouma 1980, p. 225-234; Rosenthal 1984, p. 389-392; Muller 1994, p. 113-115; Bootsma en Dortmans 2000, p. 19-30; Allen en Loubert 2003; Van Amersfoort 2005, p. 152-162; Rasser 2005, p. 482-483; Eikelenboom 2007, p. 112-114.

zou worden door een overtocht naar de Molukken. In hun optiek zou de verantwoordelijkheid van de Nederlandse regering op dat moment pas eindigen. In 1951 komen de militairen met hun gezinnen, zo'n 12.500 personen, per boot naar Nederland.

Bij aankomst wordt de Zuid-Molukkers verteld dat zij ontslagen zijn uit de krijgsmacht. Daarnaast worden de Zuid-Molukkers vanwege woningnood ondergebracht in kampen, kazernes en kloosters en blijkt dat ze geen wachtgeld of pensioen ontvangen maar in natura betaald worden met eten uit gaarkeukens. De Zuid-Molukkers zijn op slag statusloos en stateloos: Indonesië zit niet te wachten op terugkeer van ex-militairen die de RMS steunen terwijl Nederland de Zuid-Molukkers als Indonesiërs beschouwt.

Het tijdelijke verblijf, dat aanvankelijk zes maanden zou duren, duurt voort. Na zes jaar wordt voor het eerst actie ondernomen om de Zuid-Molukkers in woonwijken onder te brengen, maar dit proces verloopt vanwege wederzijdse problemen zeer moeizaam. Ondertussen woedt op de eilanden de guerrillastrijd voort onder aanvoering van de president van de RMS: mr. dr. Chris Soumokil. De strijd concentreert zich op het eiland Ceram, maar als de uitvalsbasis Nieuw-Guinea aan Indonesië wordt overgedragen, krijgt Indonesië ook op Ceram de overhand. Chris Soumokil wordt in 1963 gearresteerd en ter dood veroordeeld. Het vonnis wordt in 1966 door de nieuwe Indonesische president Soeharto bekrachtigd en tot uitvoering gebracht, tot grote woede en ontsteltenis van de Zuid-Molukse samenleving in Nederland. Door het steeds sterker worden van de Indonesische staat en het verdwijnen van steun voor de RMS in de Nederlandse samenleving wordt door aanhangers van de RMS de Nederlandse overheid meer en meer als een vijand gezien. Binnen de RMS is er overigens geen eenduidige lijn hierin, er zijn verschillende groepen aan te wijzen. Een ding hebben ze echter gemeen: de uitblijvende veroordeling van deze daad door de Nederlandse regering blijkt de lont in het kruitvat; Zuid-Molukse jongeren gaan tot actie over.

28.3 Reconstructie

28.3.1 1966-1970: HET EERSTE GEWELD EN DE EERSTE GIJZELING³

De eerste Zuid-Molukse actie is, ook vanwege de spontaniteit waarmee het initiatief geboren wordt, nog tamelijk beperkt. In 1966, op dezelfde dag dat de weduwe van de geëxecuteerde president Soumokil op Schiphol aankomt, stichten Zuid-Molukse jongeren brand in de Indonesische ambassade in Den Haag. De daders worden uiteindelijk gepakt en tot negen maanden gevangenisstraf veroordeeld.⁴

³ Muller 1994, p. 113-140; Bootsma en Dortmans 2000, p. 15-54; Eikelenboom 2007, p. 110-123.

⁴ Bootsma en Dortmans 2000, p. 30-31.

De brandstichting in 1966 was het directe gevolg geweest van de aankomst van de weduwe van Soumokil op Schiphol. Nu is het 1970 en komt de Indonesische president Soeharto, die door de Zuid-Molukkers als de moordenaar wordt gezien van hun president, naar Nederland voor onder andere een ontvangst door de koningin. Het wordt gezien als een directe provocatie. Zuid-Molukse jongeren besluiten de Indonesische ambassade in Den Haag te bezetten, alsmede het consulaat-generaal in Amsterdam en de ambassadeurswoning in Wassenaar. Uiteindelijk vindt alleen de laatste actie doorgang, de andere twee worden op het laatste moment afgeblazen. Hoewel de veiligheidsmaatregelen voor het bezoek intensief zijn, is de beveiliging bij de ambassadeurswoning niet wezenlijk geïntensiveerd. De overheid wordt volledig verrast.

Op 31 augustus 1970, rond zes uur 's ochtends, rijden 33 gewapende Zuid-Molukse jongeren met drie Volkswagenbusjes naar de ambassade. Onder hen zijn ook daders van de brandbomactie uit 1966. De bij de ambassade dienstdoende hoofdagent Hans Moolenaar heeft bij aankomst van de busjes geen schijn van kans. In een reflex trekt hij zijn pistool als hij de wapens van de jongeren ziet, maar hij wordt voordat hij zelf kan schieten, dodelijk getroffen door een Zuid-Molukse kogel. Hij is de eerste die in naoorlogs Nederland door terroristisch geweld om het leven komt.

De ontwikkelingen volgen elkaar daarna in hoog tempo op. De groep Zuid-Molukkers dringt de woning binnen en gijzelt de bewoners. De Indonesische ambassadeur kan bij de bestorming ontsnappen en waarschuwt de Minister van Buitenlandse Zaken, Luns. Ondertussen horen de overige dienstdoende agenten via de mobilifoon dat er iets gaande is bij de ambassadeurswoning en spoeden zij zich naar de locatie. Een van de agenten ziet het zoontje van de ambassadeur in de tuin lopen en in een poging zichzelf en de jongen te beschermen tegen pistoolschoten van de Zuid-Molukkers zoekt hij dekking nabij de woning, waarna zij beiden ook gegijzeld worden. De bezetters hadden erop gerekend nog toegang tot hun busjes te hebben na de aanvankelijke bezetting, maar vanwege de snel escalerende situatie zien zij zich al spoedig omsingeld. Er wordt besloten de gegijzelde agent te ruilen voor een megafoon en een RMS-vlag, die nog in de busjes liggen. Ook de pamfletten met eisen liggen nog in de auto.

Om 07.00 uur is de burgemeester van Wassenaar, Geertsema, ter plaatse. Hij besluit een kordon van zeventig agenten, bewapend met karabijn, om de ambassade te plaatsen. Tevens wordt er een tweede ring gevormd om het publiek op afstand te houden. De pers mag tussen beide ringen aanwezig zijn. De besluitvormers worden overrompeld door de grote hoeveelheid pers. Om 07.30 uur wordt minister-president De Jong gewaarschuwd. Deze begeeft zich onmiddellijk naar Wassenaar. Ook minister van Buitenlandse Zaken Luns reist af naar Wassenaar en arriveert daar om 08.30 uur. Later wordt de val van Luns over een hekje tijdens een verkenning van de situatie op het terrein van de residentie wereldnieuws.

De minister-president en de Minister van Buitenlandse Zaken maken deel uit van het beleidscentrum in een villa tegenover de ambassadeurswoning. Naast hen zijn burgemeester Geertsema aanwezig, maar ook hoofdofficier van Justitie Rosingh, enkele politiefunctionarissen en later (om 16.00 uur) de vicevoorzitter van de Raad van State, Beel. De minister-president neemt vanaf het begin de leiding op zich. De villa wordt omsingeld door pantserwagens van de Koninklijke Marechaussee (KMar).

Serieuze eisen van de bezetters laten niet lang op zich wachten. Hun einddoel is het realiseren van de Vrije Republiek der Zuid-Molukken, de RMS. Een concrete eis die hieruit voortvloeit is een gesprek tussen de RMS president in ballingschap, dhr. Manusama en de Indonesische president Soeharto. Deze eis vormt het uitgangspunt van de onderhandelingen, waarvoor nu een bemiddelaar moet worden aangesteld. Het beleid is dat de regering zich niet zou laten dwingen tot inhoudelijke concessies.

De groep Zuid-Molukkers bestaat uit vier verschillende stromingen: de aanhangers van de gematigde president in ballingschap Manusama, aanhangers van dominee Metiary die al meer begrip kan opbrengen voor het gebruik van andere middelen dan dialoog, aanhangers van de radicale generaal Tamaela die het gebruik van geweld ondersteunt en een groep ongebondenen. Uiteindelijk worden Manusama en Metiary gevraagd te bemiddelen. Zij krijgen van de minister-president de boodschap mee dat er geen concessies gedaan mogen worden en dat de bezetters zich onvoorwaardelijk moeten overgeven. Dit brengt de bemiddelaars in een moeilijk parket, er kan immers niets toegezegd worden. Kort daarna wordt de taak van de bemiddelaars nog verder bemoeilijkt als de bezetters, om hun eis kracht bij te zetten, een ultimatum stellen: mocht de regering de Zuid-Molukkers niet tegemoetkomen dan wordt om 20.00u een gegijzelde doodgeschoten. Zonder veel hoop op een goede uitkomst beginnen Manusama en Metiary aan de onderhandelingen die aanvankelijk zeer stroef verlopen. De oplossing voor de gijzeling komt uiteindelijk uit een onverwachte hoek.

Het is president Soeharto zelf die, met zijn beslissing om het bezoek uit te stellen, een bres slaat in het zelfvertrouwen van de bezetters. Hun eis is tenslotte gebaseerd op de komst van de Indonesische president naar Nederland. Nu deze plannen niet langer doorgang lijken te vinden, verliest ook hun eis relevantie. Daarnaast blijft minister-president De Jong stelselmatig weigeren concessies te doen. De Jong is bereid een gesprek te voeren met Manusama over de problematiek van de Zuid-Molukkers, maar wil pertinent niet dat dit als toezegging wordt bestempeld. Later die avond geeft hij aan de overige ministers wel toe een gesprek toegezegd te hebben. Deze boodschap wordt overgebracht aan de bezetters, die dit vervolgens zien als de aanleiding om de bezetting te beëindigen. Om zes uur's avonds verlaten de Zuid-Molukse jongeren de ambassadeurswoning in Wassenaar en loopt de eerste terroristische gijzeling in Nederland met een sisser af.

Het strafproces dat daarop volgt, leidt uiteindelijk tot 1-jarige gevangenisstraffen voor elk van de bezetters. De persoon die verantwoordelijk gehouden wordt voor de dood van de politieagent wordt aanvankelijk veroordeeld tot 7 jaar gevangenisstraf, maar dit wordt in hoger beroep teruggedraaid na inconsistente bewijsvoering: hij krijgt net als de anderen één jaar cel. Een overweging die de rechter uitsprekt in zijn vonnis in 1971 geeft de Zuid-Molukse gemeenschap jarenlang hoop:

*“Er is wellicht reden voor bezinning op de vraag of de Nederlandse regering, het Nederlandse parlement en de Nederlandse volksgemeenschap zich in de afgelopen jaren steeds voldoende bewust zijn geweest van de Nederlandse verplichtingen tegenover het volk der Zuid Molukken.”*⁵

Ook het toegezegde gesprek vindt plaats en geeft de Zuid-Molukse gemeenschap aanvankelijk hoop. Zij komen echter bedrogen uit. Minister-president De Jong acht de RMS volkomen irreëel en maakt slechts duidelijk dat de Zuid-Molukkers in Nederland welkom zijn en gebruik mogen maken van alle faciliteiten die Nederland biedt. De Zuid-Molukkers voelen zich in de maling genomen door de regering.

28.3.2 1975: WIJSTER EN AMSTERDAM⁶

Van 1970 tot 1975, de weg naar Wijster

In 1975 is er nog maar weinig bereikt voor de RMS in verhouding tot vijf jaar daarvoor. Dit veroorzaakt alsmaar groeiende frustraties onder de Zuid-Molukkers in Nederland. De jaren voorafgaand aan de gijzelingen in Wijster en Amsterdam worden dan ook getekend door – kleinere en grotere – acties van Zuid-Molukkers. In 1973 wordt het eiland in de Hofvijver in Den Haag bezet, in 1974 wordt brand gesticht in een kantoor van een Indonesische luchtvaartmaatschappij, in december van dat jaar wordt het Vredespaleis bestormd met molotovcocktails en in 1975 doen Zuid-Molukse jongeren een poging koningin Juliana te gijzelen. Niet alleen worden de initiatiefnemers van deze laatste actie vroegtijdig ontdekt, maar bovendien is de koningin niet in Nederland op dat moment, zij is op skivakantie.⁷ De gijzeling in Wassenaar in 1970, de rampzalige gebeurtenissen tijdens de Olympische Spelen in 1972 in München waarbij een gijzelingsactie door de Palestijnse terreurbeweging Zwarte September op een bloedbad uitloopt, de verschillende eerdere Zuid-Molukse acties en een gijzeling in Den Haag van de Franse ambassadeur door een Japanse terreurgroep creëren bij de overheid

⁵ Bootsma en Dortmans 2000, p. 50.

⁶ Rosenthal 1984, p. 385-459; Muller 1994, p. 217-252; Bootsma en Dortmans 2000, p. 79-174; Eikelenboom 2007, p. 124-129.

⁷ Bootsma en Dortmans 2000, p. 63-65.

tegelijkertijd het besef dat er maatregelen genomen moeten worden om dergelijke situaties in de toekomst het hoofd te kunnen bieden. Daarnaast is men zich ervan bewust dat er sprake is van een Zuid-Molukse problematiek die optreden vereist. Ondanks de bovenstaande ontwikkelingen komen de acties in 1975 toch weer als verrassing. Significants is dat de acties plaatsvinden een week na de onafhankelijkheid van Suriname, waarbij koningin Juliana onder meer uitsprekt dat alle mensen recht hebben op een eigen land. Dit leidt tot grote woede onder Zuid-Molukkers, die niet begrijpen waarom Suriname krijgt wat hen onthouden wordt.

Op 2 december 1975 komt de stoptrein van Groningen naar Zwolle om 10.07 uur abrupt tot een halt in een weiland nabij het dorpje Wijster (en niet zoals bedoeld bij een kruispunt een kilometer eerder) nadat er aan de noodrem is getrokken. Al snel blijkt het om een kaping te gaan. Zeven Zuid-Molukse jongeren uit het dorpje Bovensmilde in Groningen hebben de actie in de voorgaande maanden voorbereid. Passagiers worden gedwongen de ramen af te plakken met krantenpapier, anderen worden gekneveld en voor de deuren van de trein geplaatst om een ontzetting door politie of leger te voorkomen. De machinist van de trein wordt bij de actie van de Zuid-Molukkers gedood door kogelschoten als hij – in een reflex – probeert te vluchten als hij oog in oog komt te staan met de kapers. De portieren van de trein worden gesloten met kettingen waaraan, naar later zou blijken, imitatie-explosieven worden bevestigd. De eerste treinkaping in de Nederlandse geschiedenis is begonnen. Ondanks de lange voorbereiding van de actie en de vele betrokkenen is het de inlichtingendiensten weer niet gelukt de actie te zien aankomen.

Bij gebrek aan communicatiemiddelen met de buitenwereld laten de kapers drie mensen vrij die de eisen moeten overbrengen aan de autoriteiten. De conducteur van een passerende sneltrein en twee monteurs van de NS komen polshoogte nemen en worden beschoten. Om 10.51u, drie kwartier na het begin van de kaping, slaat de rijkspolitie groot alarm. De kapers eisen een bus die hen naar Schiphol brengt, een vliegtuig dat klaarstaat op Schiphol en handboeien voor de gegijzelden. De eisen worden om 11.25u op het gemeentehuis ontvangen. Om 12.45u willen de kapers reeds bericht van de autoriteiten dat er aan hun eisen wordt voldaan, anders wordt er elk halfuur een gegijzelde doodgeschoten. Er zijn op dat moment stappen ondernomen om conform de gijzelingscirculaire een beleidscentrum in te richten, maar de personen die daar deel van uit maken zijn dan nog niet gearriveerd. De burgemeester van Beilen, op wiens grondgebied de trein tot stilstand is gekomen, stelt op eigen gezag een antwoord op: de eisen zijn doorgegeven aan de Nederlandse regering en er is reeds contact opgenomen met het reisbureau voor het gereedmaken van een bus. Vooral de gedeeltelijke toezegging van de burgemeester zou nog grote consequenties hebben voor het verloop van de gijzeling. De kapers zijn zeer ontevreden met dit antwoord. Zij verwachtten dat hun eisen zouden worden ingewilligd. Ze besluiten een gegijzelde te executeren. Bij de eerste poging hiertoe weet de gegijzelde te ontsnappen, waarna om 15.00u een tweede persoon

wordt geselecteerd: de dienstplichtig soldaat Leo Bulter. Ditmaal vindt de executie wel plaats.

Ondertussen is in Beilen een beleidscentrum opgezet voor de burgemeester, Commissaris van de Koningin en de Hoofdofficier van Justitie, onder leiding van de procureur-generaal. In Den Haag wordt een crisiscentrum ingericht en onder leiding gesteld van de Minister van Justitie. Nabij de trein wordt een commandocentrum georganiseerd. Dit is geheel volgens de basisstructuur bij het optreden bij terroristische incidenten zoals die in Nederland kort daarvoor tot stand was gekomen. Dergelijke incidenten worden gedefinieerd als een inbreuk op de rechtsorde waarmee de bestuurlijke verantwoordelijkheid primair bij de justitiële autoriteiten komt te liggen. Al snel wordt door het crisiscentrum in Den Haag een standpunt ingenomen: afmatten en afwachten. Er mogen geen concessies gedaan worden en er mag geen vervoer plaatsvinden. Dit laatste punt is een probleem gezien de eerdere toezegging van de Burgemeester. Evenwijdig aan de onderhandelingen met de kapers lopen de voorbereidingen van de Bijzondere Bijstandseenheden van de politie en de krijgsmacht (BBE) voor een eventuele gewelddadige beëindiging van de gijzeling.

De volgende ochtend wordt opnieuw een ultimatum gesteld. Binnen een uur moeten de eisen ingewilligd worden, anders wordt er opnieuw een gegijzelde gedood. De eisen worden vervolgens niet ingewilligd maar men is wel bereid de trein te bevoorraden met eten, drinken en dekens. Ook wordt er een veldtelefoon gebracht waardoor er voor het eerst direct contact is met de kapers. De telefoon is bovendien voorzien van af luisterapparatuur. Ondertussen groeit in de trein de frustratie over het feit dat er nog steeds geen bus is geregeld, terwijl dit in eerste instantie al beloofd was. Ook raakt men gefrustreerd over het contact met de veldwachter die de telefoon bemant: deze heeft simpelweg geen enkel mandaat om toezeggingen te doen of gesprekken te voeren.

Om 17.00 verloopt het tweede ultimatum zonder dat de kapers hun dreigement uitvoeren. Dat is het moment dat een strategie door de overheid wordt bepaald: consolidatie van de situatie, geen vertrek naar het buitenland. Mariniers en BBE naderen de trein maar mogen vooralsnog niet aanvallen. Via infraroodapparatuur en af luisterapparatuur komt veel informatie over gang van zaken in de trein beschikbaar, evenals via zes passagiers die 's nachts weten te ontsnappen. In de loop van woensdag 3 december verstrijken nog twee ultimatus zonder verdere acties van de kapers. Wel wordt hen duidelijk dat de overheid geen bus beschikbaar zal stellen voor vervoer van de kapers en gegijzelden naar Schiphol.

De overheid moet intussen beslissen wie ze als bemiddelaars gaan inzetten. Er wordt gekozen voor Manusama, die al eerder bemiddelde in Wassenaar. Bij aankomst wordt hij echter de trein niet binnen gelaten en vragen de kapers om twee anderen, te weten Pessireron, een bekende van de kapers uit Bovensmilde die actief is in een Zuid-Molukse jongerenorganisatie en zijn schoonvader, de bekende dominee Metiary. Ondanks de eerste gesprekken die gevoerd worden tussen

de bemiddelaars en de kapers wordt de volgende dag, donderdag 4 december, opnieuw een gegijzelde doodgeschoten: Bert Bierling. Aan het eind van die dag verklaart bemiddelaar Pessireron na gesprekken met de kapers dat hij niet verwacht dat er nog meer doden zullen vallen. In de loop van die dag wordt een concessie gedaan: de door de kapers gevraagde publicatie van de “boodschap aan het Nederlandse volk” vindt plaats.

Amsterdam

De kaping roept in de Zuid-Molukse gemeenschap verdeelde reacties op. Dat de Nederlandse regering slecht is omgegaan met de Zuid-Molukse kwestie staat vast, maar niet iedereen steunt de gewelddadige manier om dit onder de aandacht te brengen. Wie dat wel doen, zijn een aantal Zuid-Molukse jongeren uit Bovensmilde die vinden dat de treinkaping ondersteuning verdient. Er wordt haastig besloten tot de bezetting van het Indonesische consulaat in Amsterdam. Op 4 december bestormen de zeven Zuid-Molukse jongeren het gebouw waarbij ze 46 mensen weten te gijzelen, waaronder een aantal kinderen. Een groep werknemers probeert nog via een raam te ontvluchten. Hierbij komt een werknemer te overlijden.

Net als in Beilen wordt er snel een beleidscentrum opgezet, ditmaal in een Amsterdams politiebureau en wordt er een commandopost ingericht in de nabijheid van het consulaat. Communicatie met de Zuid-Molukkers is ditmaal makkelijker vanwege de aanwezigheid van telefoons in het Consulaat. Met de eerste eis van de bezetters, het beschikbaar stellen van een radio- en televisietoestel, wordt snel ingestemd, zij het in ruil voor vijf kinderen. Waar de veldtelefoon in Wijster bemand wordt door een veldwachter werd in Amsterdam telefonisch contact onderhouden door psychiater Mulder die als doel heeft een relatie op te bouwen met de bezetters. Ook de Zuid-Molukse in Amsterdam jongeren eisen de komst van dominee Metiary. Om de eis kracht bij te zetten wordt een vrijwel geheel ontklede gegijzelde met een koord om zijn nek in de vrieskou op het balkon gezet en onder schot gehouden. Pas als de dominee aankomt wordt de gegijzelde met onderkoelingsverschijnselen van het balkon verwijderd. In het crisiscentrum ontstaat vervolgens wantrouwen over het optreden van Metiary; één van de eisen waar hij mee terugkomt is die van een gesprek tussen de Indonesische ambassadeur en Metiary, maar men vermoedt dat deze eis uit de koker van Metiary zelf komt.

Er kan vanaf dit moment gesproken worden van een stabilisatie, zowel wat betreft de situatie in de trein als op het consulaat. In Beilen was men in een patstelling beland met de kapers van de trein na langdurige onderhandelingen via verschillende bemiddelaars. Ook als Manusama uiteindelijk wel wordt geaccepteerd als bemiddelaar door de treinkapers lijkt een opening niet tot de mogelijkheden te behoren. Een gewelddadige oplossing van de situatie wordt steeds serieuzer overwogen. Enkele malen is er zelfs sprake van een zes-min-eenbevel, waarbij het vuur geopend mag worden op kapers als ze allemaal op een na buiten staan.

In de trein vinden nog enkele opmerkelijke gebeurtenissen plaats. Op 5 december is er een ongeluk met een vuurwapen waardoor een kaper en een gegijzelde ernstig gewond raken. Zij verlaten de trein samen met een in shock geraakte gegijzelde. Uit informatie die hieruit voortkomt blijkt dat er nog 6 kapers in de trein zijn. Ook blijken de kapers in de trein op de hoogte te zijn van de actie in Amsterdam; op 9 december vragen zij om Metiary als bemiddelaar. Op beide locaties passen de autoriteiten echter de tactiek van isolatie toe, om te zorgen dat de kapers afhankelijk worden van het contact met de overheid, en niet andersom.

Hoewel de situatie langzaam stabiliseert, worden ook in Amsterdam voorbereidingen getroffen voor een inval van een BBE-team. De besluitvorming rond de actie in het consulaat vindt voor het grootste gedeelte plaats in Amsterdam waardoor er niet telkens gewacht hoeft te worden op een reactie uit Den Haag. De psychiater die contact onderhoudt krijgt ook veel meer vrijheid in zijn dialoog met de gijzelnemers. Daarnaast worden de eisen die gesteld worden, zo lang deze uitvoerbaar zijn en geen verplaatsing van de gijzeling tot gevolg hebben, ingewilligd in ruil voor gegijzelden.

De afloop van beide gijzelingen

Op 14 december vindt er een doorbraak plaats in Wijster. Na telefonisch contact stemmen de treinkapers in met een gesprek met onder meer Mevrouw Soumokil, de weduwe van de geëxecuteerde president van de RMS. In dit gesprek wordt aangegeven dat de acties in Nederland verregaande negatieve gevolgen kunnen hebben voor de mensen in de Molukken en dat de overheid op het punt staat gewelddadig in te grijpen. De kapers vertrouwen Mevrouw Soumokil en besluiten, tegen iedere verwachting in, de kaping te beëindigen op zondag 12.00 uur. Eén van de redenen van de overgave is overigens ook dat het inmiddels stevig vriest 's nachts en er geen verwarming in de trein is.

De bezetting van het consulaat-generaal duurt nog enige dagen voort. De nacht van 17 op 18 december staat bekend als 'panieknacht': er zijn schoten in het pand te horen en er worden nerveuze gesprekken afgeluisterd. De BBE neemt onmiddellijk positie in om een einde te maken aan de bezetting. De actie wordt echter afgelast als duidelijk wordt dat de gegijzelden niet in acuut gevaar verkeren. De misvatting blijkt onder meer te wijten te zijn aan een verkeerde vertaling van de gesprekken van de gijzelnemers, het feit dat burgemeester Samkalden enig Maleis kent is hierbij een voordeel. Op vrijdag 19 december wordt ook de gijzeling in het Indonesische consulaat in Amsterdam gewelddoos beëindigd. De motieven hiervoor zijn niet geheel duidelijk. Waarschijnlijk is het voornaamste doel, het verkrijgen van media aandacht en invloed uitoefenen op de politiek om stappen te ondernemen voor de RMS, bereikt door de treinkaping en de gijzeling in Amsterdam en dachten de gijzelnemers met doorgaan niet meer te kunnen bereiken.

De Nederlandse regering krijgt na afloop veel kritiek van de treinkapers op de manier van handelen tijdens de treinkaping. Volgens hen had de derde moord

voorkomen kunnen worden als de gezagsdragers sneller en verstandiger hadden opgetreden. Alle daders werden tot lange gevangenisstraffen veroordeeld. De treinkapers kregen allen veertien jaar gevangenisstraf, de bezetters van het consulaat-generaal werden veroordeeld tot zes en zeven jaar gevangenisstraf. In 1978 pleegt treinkaper Eli Hahury zelfmoord in de gevangenis.

Op 17 januari 1976 vindt het toegezegde gesprek plaats tussen de Nederlandse regering en vertegenwoordigers van de Zuid-Molukse gemeenschap. Dit is de aanzet tot de gemengde Commissie van overleg Zuid-Molukkers/Nederlanders (de commissie Köbben/Mantouw). Op 25 februari 1976 wordt ook het Inspraakorgaan Welzijn Molukkers opgericht.

28.3.3 1977: DE PUNT EN BOVENSMILDE⁸

De Punt

De acties in 1975 leiden tot een kortstondige aandacht voor de Zuid-Molukkers. Al snel merken ze echter dat hun RMS-ideaal niet serieus genomen wordt door Nederland en al helemaal niet door Indonesië. Veel Zuid-Molukkers willen echter nog steeds terug naar hun land. Sympathie voor de RMS leeft daarom sterk in de gesloten samenleving in Bovensmilde. Veel mensen kennen directe betrokkenen van de gijzelingen in Wassenaar, Wijster en Amsterdam. Er is veel weerstand tegen de overheid: de Commissie en het Inspraakorgaan vindt men zoethoudertjes en dan is er ook nog de ontruiming van woonoord Vaassen in oktober 1976, waarbij onder meer pantserwagens worden ingezet. Uiteindelijk vormt er zich een groep van negen Zuid-Molukse jongeren die besluiten opnieuw een trein te kapen in hun gevecht voor een onafhankelijke Zuid-Molukse Republiek.

Op 23 mei 1977 wordt er in de trein van Assen naar Groningen om 09.05 uur aan de noodrem getrokken. Wederom komt de trein niet op de geplande plek tot stilstand maar verderop in een bocht naar rechts, waardoor de trein drie weken schuin blijft staan. De negen kapers drijven de passagiers naar voren waarna een gedeelte de trein moet verlaten; vanwege de drukte is het voor de kapers anders onmogelijk het overzicht te bewaren. De eisen worden meegegeven aan een van hen. Deze laat echter de brief in de auto liggen waarmee hij naar Groningen lift, waardoor de eisen pas laat op de dag bij de autoriteiten bekend worden. Er blijven 54 gegijzelden in de trein. Ze worden verplicht de ramen af te plakken en de deuren te barricaderen. De verschillende compartimenten in de trein worden ingedeeld voor specifieke doeleinden: commandocentrum voor de kapers, ruimte voor de mannelijke gegijzelden, voor vrouwelijke gegijzelden en zieken en slaapplekken voor de gijzelnemers.

⁸ Rosenthal 1984, p. 461-519; Muller 1994, p. 253-286; Bootsma en Dortmans 2000, p. 193-352; Eikelenboom 2007, p. 131-136.

Bovensmilde

De treinkapers hebben hun plannen afgestemd op een andere groep van vier kapers die bij wijze van ondersteuningsactie de lagere school in Bovensmilde bezetten. Hierbij worden 125 kinderen en een aantal leerkrachten gegijzeld. Ook hier worden de ramen afgeplakt. De Zuid-Molukse kinderen worden naar huis gestuurd.

Als bij de autoriteiten duidelijk is dat er opnieuw sprake is van een dubbele gijzeling worden er maatregelen getroffen gebaseerd op de ervaringen in Wijster en Amsterdam. In Den Haag wordt een crisiscentrum ingericht, ter plekke wordt een beleidscentrum opgezet en er worden commandocentra geplaatst in de directe omgeving van de gijzelingen. De beleidscentra worden wederom onder leiding gesteld van een procureur-generaal, het crisiscentrum wordt geleid door de Minister van Justitie Dries van Agt. De lijsttrekkers besluiten intussen de campagnes voor de Tweede Kamerverkiezingen op 25 mei af te gelasten. Al snel blijken twee afzonderlijke beleidscentra niet praktisch en wordt er een gezamenlijk beleidscentrum ingericht in Assen. De psychiater die verantwoordelijk was geweest voor het contact met de gijzelnemers in Amsterdam wordt ontboden om deze taak wederom op zich te nemen. De autoriteiten zijn er van overtuigd dat gedragsdeskundigen ook deze keer een centrale rol in de oplossing van de gijzeling kunnen spelen. Aanwezig in het beleidscentrum zijn de burgemeesters van Smilde (De Noord) en Vries (De Jonge), commissaris van de Koningin Schilthuis, districtscommandant van de rijkspolitie Bergsma, de officieren van Justitie Muntendam en Van Oldenbeek en landelijk officier van Justitie voor terreurbestrijding Gonsalves. Procureur-generaal Van der Feltz heeft de leiding en wordt geassisteerd door advocaat-generaal Boekraad. Ook de psychiaters Mulder en Havinga en de BBE worden naar Assen gestuurd.

De treinkapers en de gijzelnemers in de school eisen binnen 48 uur de vrijlating van 21 Zuid-Molukse gedetineerden, een bus met een chauffeur en een vliegtuig met bemanning. Verder weigeren zij in eerste instantie met de psychiaters te praten. Het eerste ultimatum verstrijkt zonder dat er wat gebeurt. Er wordt niet veel later een telefoonlijn beschikbaar gesteld tussen de trein en de school om de kapers in de gelegenheid te stellen met elkaar te beraadslagen. Uiteraard wordt de lijn afgeluisterd. Opnieuw is het de bedoeling van de overheid om te traineren en tijd te rekken. Bevoorrading van de trein en de school wordt toegestaan. De gijzelnemers laten de kinderen uit de ramen van de school roepen: "Van Agt, wij willen leven!". De politie weet vervolgens ternauwernood te verhinderen dat ouders de school bestormen.

Naarmate de tijd vordert wordt de vrijlating van de kinderen in de school als prioriteit gezien. Tegelijkertijd vinden er opnieuw voorbereidingen plaats om een eventuele gewelddadige ontzetting door BBE-teams mogelijk te maken. Na toezeggingen van het beleidscentrum dat er te praten valt over een vrijgeleide voor de kapers wordt het ultimatum opnieuw verschoven. De regering weet tijd te rekken

door van de kapers een bestemming te eisen waar ze naartoe willen waardoor ook het nieuwe ultimatum verstrijkt zonder gevolgen. De kapers maken hierna nog een aantal keer gewijzigde eisen bekend. De rode draad van de regering is hierbij de vrijlating van de kinderen als basis voor verdere onderhandelingen.

Op donderdag 26 mei laten de gijzelnemers weten dat de regering publiekelijk bekend moet maken dat de bezetters een vrije aftocht zouden krijgen. Als dat niet om 11.00 uur zou gebeuren, zouden de kinderen geen voedsel meer krijgen. De gezagsdragers worden verrast door deze opstelling van de gijzelnemers, zij verwachten niet dat de gijzelnemers de gegijzelde kinderen zo zouden uitbuiten. In de school doet zich die avond een onverwachte ontwikkeling voor: de kinderen, die kort daarvoor gegeten hebben, krijgen ziekteverschijnselen. Het bericht dat de gijzelnemers krijgen is dat het verschijnselen zijn van het gevaarlijke meningitis virus, ofwel nekkramp. Zij schrikken daar hevig van. Waarschijnlijk hebben de kinderen echter de bof. Na contact tussen de kapers in de trein en in de school, wordt besloten door de gijzelnemers de kinderen vrij te laten. Om de vrijlating te garanderen worden er concessies gedaan door de psychiater die de gesprekken voert met de Zuid-Molukkers. De Zuid-Molukkers zijn akkoord gegaan met de voorwaarde van het vrijlaten van de kinderen in ruil voor een vrijgeleide. Vijf leerkrachten blijven nog wel gegijzeld. De gijzelnemers krijgen de vrijgeleide echter toch niet. De besluitvormers werpen steeds nieuwe problemen op waardoor een vrije aftocht op zich laat wachten. Vooral het niet noemen van een bestemming waar de gijzelnemers naar zouden vluchten, wordt aangevoerd als reden. Dit is strategie van de autoriteiten: nu de kinderen vrij zijn en daardoor het grootste gevaar is geweken, gaat de tactiek van het vertragen en isoleren weer in. Ook de telefoonverbinding tussen trein en school wordt afgebroken.

Er verstrijken twee weken waarin er geen vorderingen gemaakt worden in de onderhandelingen. Niet alleen de autoriteiten hebben geleerd van 1975, maar ook de kapers: zij weten dat als zij meer gegijzelden doden, een vrije aftocht onmogelijk wordt. Bij de autoriteiten groeit echter het besef dat er wellicht gebruik moet worden gemaakt van BBE-inzet. Als ook bemiddelingspogingen van mevrouw Soumokil en dokter Tan niets opleveren, wordt op 10 juni besloten dat er militair ingegrepen gaat worden. Minister van Justitie van Agt consulteert zijn mede bewindslieden en in een laatste vergadering in het beleidscentrum wordt tot inzet besloten. Deze beslissing is niet unaniem, maar de stemverhouding en het verschil van mening worden niet bekendgemaakt.

Op 11 juni worden de school en de trein door mariniers bestormd. De actie bij de trein wordt ondersteund door Starfighters die vlak over de trein moeten vliegen zodat het lawaai een verlamdend effect heeft op de kapers. De beschieting van de trein begint om 04.53 uur, de Starfighters vliegen een minuut later over de trein. Door de beschieting komen zes kapers en twee gegijzelden om. Bij de inval raakt nog een kaper gewond, ook raken zes gegijzelden gewond. De laatste twee kapers geven zich over. De actie in de school verloopt vlekkeloos, de vier gijzelnemers

geven zich zonder enige weerstand over en niemand raakt gewond. Drie pantserwagens rammen de pui van de school terwijl de gijzelnemers liggen te slapen. De bezetters van de school krijgen gevangenisstraffen opgelegd van negen en zeven jaar, de treinkapers worden tot acht en zes jaar celstraf veroordeeld.

28.3.4 1978: ASSEN⁹

In de periode na de gijzelingen wil de overheid hard optreden tegen wapenbezit onder jonge Zuid-Molukkers. Bij diverse zoekingen wordt echter gericht teruggeschoten vanuit de locaties die moeten worden doorzocht. Het wantrouwen jegens jonge Zuid-Molukkers is zeer groot, met enige regelmaat worden mededelingen van nieuwe kapingen ontvangen doordat omstanders of medepassagiers groepjes Zuid-Molukkers als verdacht beschouwen. Waar de Nederlanders enkele decennia eerder alle Zuid-Molukkers nog als loyaal ten opzichte van Nederland beschouwden, worden zij nu collectief als terroristen beschouwd.¹⁰ Verschillende bedrijven laten uit angst voor gijzelingsacties speciale nooduitgangen aanleggen. Binnen de Zuid-Molukse gemeenschap is de steun voor meer gewelddadige acties echter zeer klein.

Groot is daarom de verrassing als op 13 maart 1978 drie Zuid-Molukkers de aanwezigen in het Drents provinciehuis te Assen gijzelen. Zelf stellen zij dat de actie als zelfmoordactie is bedoeld. Rond 10.15 uur die ochtend gaan zij het provinciehuis binnen en drijven willekeurige mensen bij elkaar op de eerste etage. De meeste gezagsdragers ontsnappen. Commissaris van de Koningin Tineke Schilthuis weet te ontkomen via een richel langs de ramen, maar ook andere ambtenaren maken zich op verschillende manieren uit de voeten. Uiteindelijk blijven 69 gegijzelden over, hoewel over dat aantal lang onduidelijkheid bestaat. Wel is duidelijk dat zich twee gedeputeerden onder de gegijzelden bevinden: Huizinga (PvdA) en Trip (CDA). Zij krijgen te horen dat zij als eersten zullen worden doodgeschoten. Door een macaber toeval is een aantal schoolkinderen dat betrokken is geweest bij de gijzeling in Bovensmilde, getuige van deze nieuwe gijzeling. Op de ochtend van de gijzeling gaat een aantal schoolklassen uit Bovensmilde per bus naar het ijsstadion in Assen. Het ijsstadion ligt tegenover het provinciehuis. Daar aangekomen zien ze mensen uit de ramen klimmen en horen ze dat het provinciehuis is gegijzeld door Zuid-Molukkers.¹¹

De eisen voor deze gijzeling zijn door de Zuid-Molukkers per post aan een aantal media verstuurd en worden in de loop van de dag bekend: ze eisen de vrijlating van de gevangenen van de voorgaande gijzelingen, een vrije aftocht en 13 miljoen dollar. De eisen moeten ingewilligd zijn voor dinsdag 14 maart om 14.00u. *‘anders zullen er veel dooien vallen’*. Nog voor het verstrijken van het eerste

⁹ Muller 1994, p. 287-308; Bootsma en Dortmans 2000, p. 353-372; Eikelenboom 2007, p. 138-140.

¹⁰ Herman en Van der Laan Bouma 1980, p. 243-244.

¹¹ <http://jeugdsentimenten.net/2006/01/21/schoolgijzeling-bovensmilde/>.

ultimatum schieten de gijzelnemers echter al planoloog Ko de Groot dood terwijl hij voor het raam staat. Bovendien wordt een passerende fotograaf in zijn buik geschoten door de gijzelnemers en wordt een ambulance beschoten.

Het mag zeer opmerkelijk genoemd worden dat de gijzeling opnieuw als een verrassing komt voor de autoriteiten. Desondanks wordt er snel gereageerd en komen het crisiscentrum in Den Haag en het beleidscentrum op het politiebureau in Assen snel tot stand. In het beleidscentrum zitten de ontsnapte Commissaris van de Koningin Schilthuis, procureur-generaal Addens, hoofdofficier van Justitie Muntendam en commissaris van politie Assen Spaanderman. Burgemeester van Assen Masman komt in de loop van de dag vanuit Den Haag naar het beleidscentrum. De vraag om bemiddelaars wordt door het crisiscentrum beantwoord, maar de bemiddelingspogingen hebben geen resultaat. De gijzelnemers houden vast aan hun eisen en het ultimatum. De situatie wordt door het Haagse crisiscentrum nu als zeer ernstig beschouwd. In tegenstelling tot de voorgaande gijzelingen accepteren de gijzelnemers ditmaal geen enkele vorm van tijddrekken. Het is buigen of barsten.

Ondertussen is er met name op het gebied van communicatie al het een en ander ernstig misgegaan. Op de radio wordt melding gemaakt van de personen die in het pand aanwezig waren, waaronder enkele gedeputeerden. Ook zijn er familieleden te horen die in geëmotioneerde toestand opbellen naar de radio om te vragen of er meer informatie beschikbaar is over de toestand van de gegijzelden. Deze informatie bereikt de gijzelnemers, die er hun voordeel mee doen. Een derde fout die gemaakt wordt is de directe telefonische verbinding die tot stand komt tussen het crisiscentrum en beleidscentrum en de gijzelnemers in het gebouw. De besluitvormers kunnen zo gemakkelijk maar oneigenlijk onder druk komen te staan.

Na telefonisch contact, waarbij ook de minister-president rechtstreeks benaderd wordt, komt er een halfuur uitstel van het ultimatum. Het besef is inmiddels echter doorgedrongen dat er niet onderhandeld kan worden en dus wordt besloten de gijzeling met geweld te beëindigen. Een BBE-team heeft de nacht ervoor al verkenningen uitgevoerd om het aanvalsplan op te stellen. Er ontstaan op het laatste moment problemen door het aarzelen van het crisiscentrum in Den Haag. Er moet een mandaat verkregen worden voor de aanval bij de Minister van Justitie die een bemiddelingspoging nog wil afwachten. Het is uiteindelijk aan de procureur-generaal om te bepalen of de aanval doorgang mag vinden.

Om 14.42u wordt het sein voor de aanval gegeven, onder meer omdat tijdens een telefoongesprek een schot wordt gehoord waarvan (ten onrechte) wordt gesuggereerd dat er een gegijzelde mee is vermoord. De BBE begeeft zich naar de eerste verdieping waar de gijzeling zich afspeelt. De twee gedeputeerden die waren geselecteerd om te worden doodgeschoten zijn dan door de gijzelnemers al klaargezet om het vonnis te ondergaan. Het BBE-team gaat snel en omzichtig

te werk. Het provinciehuis is voor een dergelijke actie beter geschikt dan de trein op de Punt. De situatie is al snel onder controle. Bij de actie raakt gedeputeerde Vink gewond. Hij zal later aan zijn verwondingen overlijden.

In juni 1978 worden de drie gijzelnemers veroordeeld tot vijftien jaar gevangenisstraf. De rechtbank erkent geen politieke motivatie van de daders tot hun actie (mede door de losgeldeis bij de gijzeling). De regering verklaart de dialoog tussen de Nederlandse en Zuid-Molukse organisaties krachtig te willen voortzetten om dergelijke acties in de toekomst te voorkomen. De actie van de Zuid-Molukkers in 1978 is tevens de laatste gewelddadige Zuid-Molukse actie geweest die er in Nederland heeft plaatsgevonden.

28.4 Analyse en conclusies

Doordat de zes terroristische acties die gedurende een decennium plaatsvinden zo veel overeenstemming vertonen (vergelijkbare dadergroep, vergelijkbare samenleving, vergelijkbare achtergrond) bieden juist de verschillen die zich met betrekking tot de acties voordoen een interessante grond voor analyse. Terugkijkend naar de periode van de acties vanuit de reactie op het hedendaagse contraterrorismebeleid kunnen nog een aantal andere conclusies worden getrokken. In de paragrafen hieronder wordt een aantal punten uitgewerkt.

Afnemend begrip en afnemend draagvlak voor de Zuid-Molukse zaak¹²

De eerste acties in 1966 en 1970 worden door de Nederlandse samenleving nog gezien als daden die voortkomen uit min of meer terechte frustratie van een bevolkingsgroep. Gezien de erbarmelijke omstandigheden van een deel van de Zuid-Molukse bevolkingsgroep en het voortdurend negeren van hun politieke belangen, vindt men het niet vreemd dat een kleine groep daaruit radicaliseert. Weliswaar worden de acties op zichzelf abject gevonden, maar enig begrip wordt wel getoond. Bij de rechtszaken na afloop van de acties kwam dit onder meer naar voren in de overwegingen van de rechter en de relatieve mildheid van de straffen. Binnen de Zuid-Molukse bevolking was zelfs uitgesproken support voor de acties zichtbaar en openlijke steunbetuiging, zowel moreel als door daadwerkelijke hulp. Ook werden de doodgeschoten gijzelnemers als helden door de gemeenschap begraven. Daders van latere Zuid-Molukse acties gaven aan dat ze werden geïnspireerd door de daders van eerdere acties.

Bij alle volgende acties brokkelde deze support echter zienderogen af, zowel in de samenleving als in eigen kring. Met name voor de gijzeling op de school in Bovensmilde konden maar weinig Zuid-Molukkers begrip opbrengen. Bovendien

¹² Van Amersfoort 2004, p. 164-165; Herman en Van der Laan Bouma 1980, p. 243, 251; Bootsma en Dortmans 2000, p. 188-191, 376.

ging men zich afvragen welke doelen nog konden worden gerealiseerd. Het enige dat de Nederlandse overheid kon bieden was assimilatie, maar dat was precies wat de Zuid-Molukkers niet wilden. Aan de andere kant verdween het RMS-ideaal steeds verder naar de achtergrond en de Zuid-Molukse leiders gingen zich realiseren dat geweld een bedreiging zou vormen voor de cohesie in de eigen gemeenschap en de relaties met de Nederlandse samenleving. De gijzeling van 1978 krijgt mede hierom op geen enkele wijze steun van de eigen gemeenschap en wordt zelfs openlijk veroordeeld. Maar ook in de rest van Nederland was door het voortdurende geweld alle begrip voor de Zuid-Molukse zaak inmiddels verdwenen. Tragisch genoeg lukte het de Zuid-Molukkers – anders dan bijvoorbeeld de Palestijnen – ook niet om internationale sympathie voor hun zaak te verkrijgen, zelfs niet in kringen van internationale terroristen. Deze omstandigheden vormen een belangrijke reden voor het uiteindelijk verdwijnen van het Zuid-Moluks terrorisme.¹³

In juni 1978 verschijnt het eindrapport van de commissie Köbben/Mantouw. De conclusie luidde: ‘als iemand dacht dat het ideaal van de RMS hartstikke dood was, dan vergist hij zich. Als iemand dacht dat het ideaal springlevend was, dan vergist hij zich nog erger’.

Opkomst en ondergang Dutch approach?

Eén van de meest kenmerkende elementen van de gebeurtenissen in de jaren 70 is het Nederlandse contraterrorismebeleid dat bekendstaat als de ‘Dutch approach’. Deze benadering wordt echter verschillend geïnterpreteerd waardoor er geen vast omliggende definitie van bestaat. In de kern gaat het om de beleidslijn dat op geen enkele wijze wordt toegegeven aan de eisen van terroristen, gecombineerd met de focus op langdurige onderhandelingen (met inzet van psychologen) die moet leiden tot tijdwinst en het uitputten van de gijzelnemers. Het gebruik van geweld om de crisis te beëindigen is alleen geoorloofd als het leven van de gegijzelden te veel in gevaar dreigt te komen.¹⁴ Nederland onderscheidt zich met deze handelwijze van zijn buurlanden, waar gijzelingen vaak met groot militair vertoon worden beëindigd. In een bredere context gaat het bij de Dutch approach echter ook om het absorberen van het ongenoegen dat kennelijk in een deel van de samenleving leeft en het verhogen van de participatie van de betrokkenen. Het beleid was er niet op gericht groepen of individuen op te jagen of uit de weg te ruimen, maar juist om hen zo veel mogelijk in te kapselen in het democratisch systeem. De combinatie van het weigeren van elke steun voor de

¹³ Hoewel nog in 2002 door enkele RMS-sympathisanten tot ‘harde actie’ tegen Nederlanders werd opgeroepen vanwege de uitblijvende reactie van de Nederlandse overheid op geweld door Indonesische islamitische militanten tegen (christelijke) minderheden op de Ambonese eilanden (Van Amersfoort 2004, p. 169).

¹⁴ Rasser 2005, p. 481.

RMS en het initiëren van tal van activiteiten gericht op integratie van de Zuid-Molukse gemeenschap zijn doorslaggevend om de wortel van het Zuid-Moluks ongenoegen weg te nemen.¹⁵

De beleidsontwikkeling met betrekking tot contraterrorisme na 9/11 lijkt hiermee in schril contrast te staan. De vele (voornamelijk justitiële) maatregelen die hierna, maar vooral na de aanslagen in Madrid, in Nederland werden getroffen lijken te resulteren in een schijnbare breuk met terrorismebestrijding uit het verleden. Deze breuk was er in elk geval met betrekking tot de intensiteit van de beleidsontwikkeling rondom het thema – terwijl er anders dan in de jaren 70 in feite tot aan de moord op Van Gogh geen concreet voorbeeld van terrorisme op eigen bodem was. Maar het lijkt erop dat ook in de inhoud van het beleid een breuk is ontstaan en de vraag is of de zo befaamde Dutch approach inmiddels verleden tijd is geworden. Het argument daarvoor is dat afscheid lijkt te zijn genomen van de strategie van beheersing en gekozen is voor een meer repressieve aanpak, zeker in de eerste jaren na 9/11. Voor het eerst in de geschiedenis van het Nederlands contraterrorismebeleid wordt er immers speciale terrorismewetgeving aangenomen die hogere straffen voor terroristische activiteiten mogelijk maakt en wordt het voor het OM mogelijk gemaakt om het resultaat van onderzoek van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) als bewijsmateriaal te gebruiken. Vastgesteld kan worden dat de dreigingsperceptie als gevolg van de aanslagen een significante verandering doormaakt.¹⁶ Een analyse van het publieke debat over terrorisme sinds 9/11 suggereert dat dit mede wordt veroorzaakt doordat de dreiging wordt gezien als afkomstig van een groep die eigenlijk geen onderdeel van de Nederlandse samenleving is (in tegenstelling tot de van oorsprong loyale Zuid-Molukkers). Repressie naar betrokkenen en hen verwijderen uit de samenleving is daarmee een acceptabele werkwijze. Het is het bredere ongenoegen met de Nederlandse integratiepolitiek die zich hier manifesteert in het terrorismedebat.¹⁷

Toch kenmerkt de huidige Nederlandse aanpak van terrorisme zich nog steeds door de ‘brede benadering’: niet alleen repressie (bedoeld om aanslagen te voorkomen en terroristen op te pakken), maar ook preventie. Het streven is er daarbij op gericht om te voorkomen dat iemand überhaupt tot terrorist uitgroeit. Dit zou de Dutch approach van de 21e eeuw genoemd kunnen worden. Toch lijken enkele belangrijke kenmerken van de Dutch approach verloren gegaan: de bereidheid om met terroristen te onderhandelen en de pragmatische en flexibele instelling van de overheid die manoeuvreerruimte opleverde tijdens een terroristische actie, in de context van een bredere crisis.¹⁸

¹⁵ Rasser 2005, p. 487.

¹⁶ Rasser 2005, p. 488-489; Muller 2003, p. 159-160; Janse 2005, p. 65-67; Bron 2008, p. 471-477.

¹⁷ Maurits van der Veen 2007, p. 10.

¹⁸ Abels 2007, p. 126-127; Rasser 2005, p. 489-490.

Beperkt leervermogen van de overheid?

Rosenthal merkte na zijn analyses van de acties van 1975 en 1977 op: “op al die theoretici die hoog opgeven van het leervermogen van overheden, moet de analyse van de gijzelingen van De Punt en Bovensmilde louterend werken. Tijdens de eerste week van de gijzelingen bleek immers meermalen dat de terroristen meer van de gebeurtenissen van december 1975 hadden geleerd dan de autoriteiten”.¹⁹ Het meest opvallende kenmerk van de zes acties is misschien wel dat ze keer op keer een volslagen verrassing zijn voor de autoriteiten. Ondanks toenemende belangstelling van de overheid voor het radicale deel van de Zuid-Molukse gemeenschap en ondanks de ervaringen van eerdere acties werd de beginfase van alle acties gedomineerd door improvisatie: enerzijds omdat men totaal verrast was en anderzijds omdat er nog maar weinig structuur in de reacties zat. Tegelijkertijd leek de overheid maar weinig handelingsalternatieven te hebben: toen de benadering van 1975 in 1977 slechts beperkt resultaat leek te hebben, was er geen alternatief voorhanden. Uiteindelijk werd gekozen voor een bestorming die, net als in 1978, beslissend en succesvol was.

Aan de andere kant was er wel degelijk een leereffect zichtbaar. Bij de gijzelingsacties van 1975 en later was steeds meer structuur zichtbaar in de organisatie van het optreden van de overheid. Een beleidscentrum ter plaatse, een crisiscentrum in Den Haag, vaste aanwezigen in elk van de centra en helderheid over de bevoegdheden van het Haagse crisiscentrum: daar worden de belangrijkste besluiten genomen. Maar ook: de verantwoordelijken gaan niet meer naar de plaats van de gebeurtenissen – zoals in 1970 – maar blijven op afstand. Verder werd de reactie op de gijzelingen steeds meer in het justitiële domein getrokken. Mede als gevolg van de terreurbrief en de gijzelingscirculaire uit 1973 was de justitiële component sterk aanwezig en in toenemende mate dominant. Opvallend is dat bij de gijzelingsactie van 1978 niet alleen in zeer kort tijdsbestek een beleids- en crisiscentrum bemenst en actief is, maar bovendien op zeer korte termijn wordt besloten tot repressief optreden.

Toenemende media-aandacht

Terroristen hebben media nodig om hun doelen te bereiken. Kenmerkend voor terroristische activiteiten is immers dat zij een middel vormen voor het bereiken van een bepaald ideaal of het bevredigen van een ideologie. Voor het verspreiden van dit ideaal worden de media onmisbaar geacht. Uit onderzoek blijkt dat het genereren van aandacht voor de eigen zaak en het winnen van sympathie van de bevolking belangrijke elementen zijn in de relatie tussen terroristen en de media. Daarnaast willen terroristen legitimiteit verkrijgen via de media. Tegelijkertijd zijn media graag bereid om aandacht te geven aan terroristische activiteiten vanwege de nieuwswaarde. Daarbij is steeds de vraag of media-aandacht terrorisme aanwakkert

¹⁹ Rosenthal 1984, p. 514.

of niet. Onderzoeken geven hier geen duidelijke conclusies over, duidelijk is wel dat maatregelen zoals censuur weinig effect hebben. Opmerkelijk is dat er sprake is van aanzienlijke zelfregulering binnen de media: de media is kritisch in de mate waarin zij een platform bieden voor terroristen. In de huidige tijd, met de opkomst van nieuwe media, is daarom zichtbaar dat terroristische groepen media-aandacht meer in eigen hand nemen, via internet of eigen satellietkanalen.²⁰

De Zuid-Molukse acties vinden plaats in het tijdperk van de 'oude' media en zij markeren de opkomende aandacht van de media voor terroristische activiteiten. Er zijn grote verschillen in media-aandacht en -gebruik zichtbaar tussen de acties van 1970 en die van 1977 en 1978. Bij de latere acties zijn de hierboven genoemde elementen duidelijker zichtbaar. In 1978 worden de eisen van de gijzelaars via de media bekendgemaakt en lijkt sprake van een heuse mediastrategie, onder meer gericht op het verkrijgen van legitimiteit door de gijzelnemers. In 1970 is dit in het geheel niet het geval. In 1975 is echter al duidelijk dat het de gijzelnemers mede gaat om het genereren van media-aandacht voor hun zaak. Dit blijkt onder andere uit het feit berichten vanuit het consulaat via de media werden verspreid (en ook een aantal live-interviews wordt gegeven). Kenmerkend is dat het publiceren van de "boodschap aan het Nederlandse volk" in 1975 een van de eisen van de gijzelnemers is. Maar de gijzelnemers willen dat ook hun andere eisen via de media bekend werden gemaakt. De doelen van de acties van 1977 worden mede geselecteerd vanwege het publicitaire effect ervan. Bovendien worden verschillende gegijzelden in de trein vastgebonden en geblinddoekt voor het oog van de vele camera's neergezet, met als doel maximale nieuwswaarde te genereren. Een tragisch aspect van de media-aandacht bij de gijzeling in 1978 is dat de gijzelnemers via de radio achter de namen van verschillende gijzelaars komen en op basis daarvan bepalen dat de twee aanwezige gedeputeerden zouden worden geëxecuteerd.²¹

Geconcludeerd kan worden dat het gebruiken van media voor hun eigen zaak in het geval van de Zuid-Molukkers slechts beperkt gelukt is. Uit een analyse blijkt dat de Zuid-Molukkers in vergelijking met andere internationale terroristische groepen slechts een beperkt deel van de mogelijkheden gebruiken die de media bieden. Ook de manier waarop van de media gebruik wordt gemaakt wordt als "aarzelend en naïef" gekenschetst.²² Wat resteert is de grote media-aandacht voor de Zuid-Molukse kwestie op zichzelf, die tot op heden nog niet verflauwd is: in 2000 is nog een meerdelige documentaire geproduceerd over de Molukse acties, die onder meer resulteerde in het boek van Peter Bootsma en Hans Dortmans. Maar ook de televisiebeelden van de laag over de gekaapte trein vliegende Starfighters zijn voor de huidige generatie televisiekijkers niet onbekend: zij worden nog frequent uitgezonden.

20 TTSRL 2008, p. 67-75.

21 Schmid et al. 1982, p. 81-82.

22 Schmid et al. 1982, p. 84.

29 Criminele gijzelingen jaren '70 en '80

E.R. Muller

29.1 Inleiding

In Nederland hebben zich enkele toonaangevende criminele gijzelingen voorgedaan die politie, justitie, bestuur en anderen voor intensieve crisissituaties hebben geplaatst. Criminele gijzelingen hebben betrekking op gijzelingen verricht door criminelen met als doel geld, vrijlating of andere criminele doelen. Zij onderscheiden zich van politieke gijzelingen doordat bij criminele gijzelingen geen sprake is van een politiek doel of ideologische of religieuze doelstellingen. Maar ook criminele gijzelingen leiden tot dreiging, onzekerheid en tijdsdruk waardoor het crisismanagement door betrokken autoriteiten van groot belang wordt. Tevens hebben deze criminele gijzelingen in de media veel aandacht gekregen.

In dit hoofdstuk en in het volgende hoofdstuk geef ik een schets van de belangrijkste criminele gijzelingen in Nederland:

- gijzeling in een boerderij in Deil in 1973;
- gijzeling in de Scheveningse strafgevangenis in 1974;
- kaping Duitse stadsbus 1988;
- gijzeling kolonel Van der Kieft 1989;
- gijzeling Helden 2000.

29.2 Gijzeling boerderij Deil 1973¹

29.2.1 BESCHRIJVING

Op 3 september 1972 ontsnapten de twee gedetineerden Denie en Brouwer uit de Scheveningse strafgevangenis. De politie kon de ontsnapte gevangenen niet achterhalen. De twee ontvluchte gevangenen overvielen op 29 januari 1973 om 9.45 uur een hulppostkantoor in Den Bosch. Na de overval vluchtten zij met een auto, waarbij zij geld en postzegels ter waarde van zestienduizend gulden meenamen. De rijkspolitie legde een cordon om Den Bosch, maar de overvallers wisten te ontkomen.

¹ Gebaseerd en geciteerd uit Muller 1994, hoofdstuk 9. Zie voor bronnen Muller 1994.

Na zich meer dan vijf uur te hebben schuil gehouden, begaven de overvallers zich met de vluchtauto op de rijksweg Den Bosch-Utrecht. Voordat de politie hen kon onderscheppen, klommen ze het viaduct van de provinciale weg Haaften-Enspijk op. Met de auto van een tot stoppen gedwongen automobilist probeerden ze opnieuw de rijksweg te bereiken. De rijkspolitie wist dit onmogelijk te maken. De overvallers vluchtten vervolgens via een weiland naar de boerderij van de familie Smits aan de Hoevenseweg te Deil en drongen daar binnen. In de boerderij waren drie personen (de vader, de moeder en de dochter van het gezin) aanwezig die vervolgens door de overvallers gegijzeld werden. De gijzelnemers bestelden een taxi. Met behulp van het taxibedrijf wist de rijkspolitie de gijzelnemers te lokaliseren. De politie naderde de boerderij, maar de overvallers konden niet overmeesterd worden. Het was inmiddels eind van de middag.

Geïmproviseerd beleidscentrum

Om 18.00 uur arriveerden verschillende gezagsdragers in Deil: procureur-generaal Arnhem (Hustinx), hoofdofficier van Justitie Arnhem (Holsteijn), Commissaris van de Koningin van de provincie Gelderland (Bloemers), chef kabinet provincie Gelderland (Van der Laan), commissaris van rijkspolitie (Hylkema), districtscommandant rijkspolitie Nijmegen (Plattel) en districtschef rijkspolitie Nijmegen (Van Dolderen). Voordat procureur-generaal Hustinx in het beleidscentrum aankwam, had hij opdracht laten geven militaire pantserwagens naar Deil te sturen. Deze pantserwagens konden volgens de procureur-generaal drie doelen dienen: het publiek op een afstand houden, eventuele assistentie van criminele vrienden van de gijzelnemers voorkomen en de gijzelnemers de overmacht van de overheid tonen. In de media ontstond veel kritiek op het verschijnen van deze pantserwagens. De gijzelnemers eisten later dat deze pantserwagens verwijderd zouden worden.

Om 21.00 uur kwam ook de burgemeester van Deil, Kolff, in het beleidscentrum aan. Hij was de hele middag onbereikbaar geweest. In de loop van de nacht kreeg het beleidscentrum ondersteuning van twee psychiaters, waaronder de regionaal districtspsychiater van Justitie, Leloupe.

In het beleidscentrum werd de strategie voornamelijk bepaald door de commissaris van de Koningin en de procureur-generaal. De rol van de burgemeester was te kenschetsen als waarnemer en toeschouwer. Het gemeentelijk apparaat speelde bij de gijzeling geen enkele rol.

“De taakverdeling tussen officier van justitie, procureur-generaal en minister van Justitie, bij circulaire vastgelegd, zou in Deil aan de praktijk getoetst worden. Dit gebeurde niet, minister en procureur-generaal gingen een centrale rol spelen, zo de richtlijnen van de circulaire opzij schuivend. De procureur-generaal was niet bereid om de leiding van de gebeurtenissen over te laten aan de officier van justitie. Hij nam die leiding zelf. De officier van justitie speelde geen rol; ook niet toen de procureur-generaal

zich liet aflossen. Aflosser was de advocaat-generaal; de ambtelijke vervanger van de procureur-generaal. (...) Ook op het niveau van de minister van Justitie voltrok zich een verandering ten opzichte van *dat* wat in de circulaire was gesteld. De minister van Justitie kreeg een veel sterkere greep op de procureur-generaal. Over mogelijke oplossingen van de gijzelings situatie die de procureur-generaal ontwikkelde werd van te voren consulterend overleg gepleegd, terwijl ook specifieke voorstellen het fiat van de minister behoeften. Deze gedragslijn ontwikkelde zich met name de tweede dag van de gijzeling. De speelruimte die de procureur-generaal de eerste nacht nog had gehad werd 's morgens vroeg teruggenomen.”²

Op landelijk niveau werd niet overgegaan tot de instelling van een landelijk crisiscentrum, zoals vermeld stond in de Gijzelingscirculaire 1972, Wel onderhield de procureur-generaal constant contact met minister van Justitie Van Agt, die tevens minister van Binnenlandse Zaken ad interim was. Van Agt hield zelf contact met de andere ministers. Zo liet hij de ministerraad op 30 januari in de ochtend weten dat een eventueel vertrek van de gijzelnemers met een gegijzelde uit den boze was.

Contacten en bemiddeling

Om 18,30 uur vond het eerste telefonische contact met de gijzelnemers plaats. Deze contacten zijn het grootste deel van de avond en nacht gecontinueerd. De contacten met de gijzelnemers werden onderhouden door beide psychiaters. Zij probeerden een vertrouwensband tussen de gijzelnemers en de autoriteiten te creëren. Al snel werd echter duidelijk dat de gijzelnemers drugs gebruikten en zeer wisselvallig reageerden.

De leden van het beleidscentrum formuleerden de volgende doelstellingen: ten eerste moest het misdrijf ophouden en moesten de gegijzelden vrijkomen; ten tweede moesten de daders gearresteerd worden. Deze prioritering was gebaseerd op eerdere discussies over antiterreurmaatregelen in de vergadering van procureurs-generaal.

De gijzelnemers eisten een vrije aftocht voor zichzelf met een auto van het taxibedrijf die ze eerder hadden laten komen. De gijzelnemers stelden een ultimatum: om 15.00 uur de volgende dag moesten deze eisen ingewilligd zijn. Uit de telefonische contacten werd duidelijk dat de beide gijzelnemers zwaar bewapend waren.

De leden van het beleidscentrum besloten de eigenaar van het taxibedrijf te vragen de gegijzelden te vervoeren, zodat de gijzelnemers naar een andere plaats gebracht konden worden. De eigenaar van het taxibedrijf durfde dit plan niet uit te voeren. Hij was afgeschrikt door de berichtgeving in de media, waaruit bleek dat het om gevaarlijke criminelen ging. Het beleidscentrum besloot vervolgens tot

2 Van Reenen 1979, p. 287.

een strategie van 'tijd winnen'. Ook dit was in eerdere discussies tussen de procureurs-generaal aan de orde geweest. De factor tijd zou in het voordeel van de overheid werken. Daarnaast diende steeds duidelijk te worden gemaakt dat zij tegenover een overmacht stonden en dat zij niet zouden kunnen ontsnappen. In het beleidscentrum werd besloten dat de eisen van de gijzelnemers keer op keer afgewezen zouden worden, teneinde de gijzelnemers te ontmoedigen.

Eisen en voorstellen

De gijzelnemers bleven bij hun eis van een vrije aftocht. Vanuit het beleidscentrum werden verschillende voorstellen aan de gijzelnemers gedaan. De gijzelnemers zouden door enkele vrienden kunnen worden afgehaald en vertrekken zonder dat de politie in zou grijpen. De gijzelnemers zouden gedurende twee uur niet door de politie achtervolgd worden. Tevens werd vanuit het beleidscentrum gedreigd met een gewelddadige beëindiging van de gijzeling.

De gijzelnemers maakten in de boerderij vrij gebruik van de telefoon. Het beleidscentrum had besloten deze telefoon niet af te sluiten, maar af te luisteren. In het beleidscentrum was men bang voor negatieve reacties van de gijzelnemers als de telefoon afgesloten zou worden. Het af luisteren van de telefoon leverde de autoriteiten in het beleidscentrum veel gegevens op over de gebeurtenissen in de boerderij. De gijzelnemers namen echter ook contact op met journalisten. Daardoor kwam allerlei door de autoriteiten ongewenste informatie naar buiten.

In de loop van de avond eisten de gijzelnemers ook nog eens honderdduizend gulden. De gijzelnemers wilden praten over het ruilen van gegijzelden, maar dan niet voor een verslaggever van de Telegraaf die zich had aangeboden. De gijzelnemers eisten dat minstens een procureur-generaal of een commissaris van de Koningin de plaats van de gegijzelden moest komen innemen.

De gijzelnemers raakten geïrriteerd toen zij over de radio de berichtgeving over de gijzeling vernamen. Zij eisten dat de gezagsdragers geen berichten meer aan de pers zouden verstrekken.

Tegen 23.00 uur kwamen de advocaat en de moeder van Denie in Deil aan om te bemiddelen. Het is onduidelijk of dit plaats vond op initiatief van het beleidscentrum of op eigen initiatief. Vlak voordat de advocaat begon mei de onderhandelingen, gaven zij de geldeis en de eis van een vrije aftocht op. De gijzelnemers leken vermoeid te raken.

Nadat de advocaat een halfuur met de gijzelnemers had onderhandeld, ontstonden er nieuwe eisen. In het beleidscentrum bestond de indruk dat de eisen mede door de advocaat waren opgesteld. De eisen waren nu: een auto die tweehonderd kilometer per uur kon rijden met een volle tank, één gegijzelde mee en twee en half uur voorsprong op de politie.

Vrije aftocht

Procureur-generaal Hustinx liet weten dat het uitgesloten was dat iemand zou vertrekken als gegijzelde. Wel was hij bereid de gijzelnemers een voorsprong van een uur te geven. Hij maakte de advocaat duidelijk dat dit een regeringszaak was en geen zaak meer voor de gemeente Deil.

Inmiddels had Hustinx enkele malen telefonisch overleg gepleegd met minister van Justitie Van Agt. De minisier van Justitie gaf in die nacht toestemming de gijzelnemers te laten vertrekken in een snelle auto. Daarna ging de minister van Justitie slapen. Secretaris-generaal van het ministerie van Justitie Mulder werd als contactpersoon aangewezen. Toen de procureur-generaal daarna het ministerie belde om te vragen of de gijzelnemers ook met wapens konden vertrekken, maakte secretaris-generaal Mulder hem duidelijk dat dat nooit het geval mocht zijn.

Om 2.00 uur ging de advocaat mei het nieuwe voorstel terug naar de boerderij. Maar ook deze onderhandeling leidde niet tot resultaat. Een derde onderhandelingspoging had ook geen effect, hoewel de advocaat de gijzelnemers een vrije aftocht *en* de gewenste snelle auto aanbood. De gijzelnemers wilden echter een gegijzelde meenemen. Het beleidscentrum besloot dat laatste in elk geval niet toe te staan.

In de loop van de nacht arriveerde een majoor van de Marechaussee met acht scherpschutters in Deil. Zij waren gestuurd door de minister van Justitie. In het beleidscentrum in Deil versterkte dit de indruk dat de besluitvormers in Den Haag vonden dat er zo snel mogelijk een einde aan de gijzeling moest komen. Dat ging in tegen de strategie van tijd rekken en uitputten die het beleidscentrum voorstond.

De tweede dag

Om 8.40 uur de volgende ochtend probeerde de moeder van Denie een bemiddelingspoging. Ook uit deze bemiddelingspoging ontstond een nieuwe eis: de gijzelnemers wilden dat op de radio bekend werd gemaakt dat zij twee uur voorsprong kregen. Latere bemiddeling door de vader van Brouwer leidde tot niets.

In de loop van dinsdagochtend werd het beleidscentrum met enige regelmaat opgebeld door de gijzelaars, die er op aandrongen dat de eisen snel werden ingewilligd omdat zij het niet lang meer zouden kunnen uithouden. De procureur-generaal sprak zelf met de gijzelaars door de telefoon. De spanning in de boerderij was voor sommigen in het beleidscentrum voelbaar.

Op die dinsdagmorgen viel de gegijzelde boerin flauw. Een andere dochter van de boerin – die zich niet in het bezette huis bevond – heeft toen tijdelijk de plaats van de boerin ingenomen. Later moest de boerin echter weer naar de boerderij komen. Rond 15.00 en 16.00 uur werden de twee gegijzelde vrouwen tijdelijk vrijgelaten om enig werk rond het huis te kunnen doen en om wat tot rust te komen. De gijzelnemers eisten echter dat beide vrouwen in de boerderij

terugkwamen. De tijdelijk vrijgelaten vrouwen wisten wel contact op te nemen met de politie. De hiermee beschikbaar gekomen informatie werd doorgegeven aan het beleidscentrum.

Vanuit het beleidscentrum werd later in de ochtend een ander voorstel gedaan. Met een door een politiefunctionaris bestuurde auto zouden de overvallers en gegijzelden naar de snelweg Den Bosch-Utrecht vervoerd worden. Daar zou een BMW gereed staan. Wapens en gegijzelden zouden in de eerste auto moeten achterblijven. De politie zou vervolgens één uur wachten met de achtervolging. De overvallers eisten echter een voorsprong van twee en een half uur. Deze eis werd door het beleidscentrum verworpen.

Voorstel van de gijzelnemers

De constante bemiddelingspogingen leken rond de middag succes op te leveren. Om 12.20 uur leken de gijzelnemers het uitzichtloze van hun situatie in te zien. Zij deden het beleidscentrum een voorstel: "Vrijgeleide met auto naar Den Haag om kind te bezoeken en daarna zich melden bij en overgeven aan de politie." De gijzelnemers wilden naar het ouderlijk huis van Denie om zijn kind te bezoeken.

Het beleidscentrum ging akkoord met dit voorstel. Het beleidscentrum voelde veel voor een verplaatsing van het incident. De gijzelaars zouden het niet lang meer kunnen volhouden. In het beleidscentrum overheerste de mening dat de gijzelnemers waren vastgelopen in Deil. De rest van de middag werd besteed aan de uitwerking van het voorstel.

Afgesproken werd dat de gijzelnemers onder politie-escorte naar Den Haag zouden worden gereden. In Den Haag zouden ze tot 24.00 uur afscheid mogen nemen van hun familie waarna ze gearresteerd zouden worden. Er werden geen afspraken gemaakt of er politie in het huis mocht zijn in de periode tussen aankomst van de gijzelnemers in Den Haag en de arrestatie door de politie om 24.00 uur.

Vervolgens ontstond enige verwarring over de begeleiding van de gijzelnemers naar Den Haag. In eerste instantie werd gesproken over de begeleiding door een. Dokter, in een latere fase in de onderhandelingen was ook sprake van bewapende politie. Ten slotte werd voorgesteld dat de wagen gereden zou worden door een Haagse rechercheur, die beide gijzelnemers kenden. Zowel de rechercheur als de gijzelnemers zouden echter ongewapend moeten zijn. Hierover ontstond een heftige discussie tussen gijzelnemers en beleidscentrum. Uiteindelijk gingen de gijzelnemers akkoord met deze eis van het beleidscentrum,

Vorbereidingen voor de tocht

Procureur-generaal Hustinx gaf aan het ministerie van Justitie door dat de plannen die 's nachts al met de minister en de secretaris-generaal waren doorgesproken doorgang zouden vinden. Op het ministerie gingen betrokken besluitvormers

akkoord met deze beslissing. Zij zouden het bericht doorgeven aan de procureur-generaal in Den Haag.

Procureur-generaal Van der Feite van het Hof in Den Haag werd ingelicht door het ministerie van Justitie. Er vond geen rechtstreeks contact plaats tussen de procureur-generaal van Arnhem en de procureur-generaal in Den Haag. Een commissaris van de gemeentepolitie Den Haag bezocht vervolgens, vergezeld van zes rechercheurs, het ouderlijk huis van Denie. Al snel bleek dat het huis van buitenaf moeilijk te bewaken zou zijn. De kans zou dan aanwezig zijn alle gijzelnemers zouden ontsnappen. Minister van Justitie Van Agt gaf vervolgens op verzoek van de procureur-generaal van Den Haag persoonlijk toestemming om politie in de woning te posteren. Er vond geen overleg plaats met de voorzitter van het beleidscentrum in Arnhem, Hustinx, over deze afspraak.

Escalatie in Den Haag

Rond 17.45 uur kwamen de overvallers met de handen omhoog de boerderij uit. Zij werden door de politie gefouilleerd op wapens. De rechercheur bracht beide gijzelnemers en de moeder van Denie naar Den Haag, waar zij rond 18.30 uur aankwamen.

“De Mercedes nam aanvankelijk een andere route dan gepland was, waardoor grote opschudding ontstond omdat men meende dat het tweetal plotseling het plan om naar Den Haag te gaan had gewijzigd. Later bleek dat deze vrees ongegrond was.”³

De buurt rond het huis was inmiddels afgezet. Het huis was door de politie in een straal van licht gezet. Op verschillende posities rond het huis was politie opgesteld. Ziekenwagens en brandweerauto's stonden klaar. Vlak voordat de auto bij het huis arriveerde, wilden de gijzelnemers de auto verlaten en vluchten. De rechercheur wist hen te overtuigen dat dat onverstandig zou zijn.

Nadat de beide overvallers het huis binnen waren gegaan, bleek hen dat ook de politie in het huis aanwezig was. Denie, Brouwer en een broer van Denie stormden woedend het achterhuis binnen. Zij waren bewapend met vlees- en tafelmessen. Denie bedreigde de leidinggevende hoofdinspecteur met een mes en eiste dat hij en de rechercheurs weg zouden gaan. De reactie van de hoofdinspecteur:

“Ik stond voor een dilemma, wat moest ik doen? Aan de ene kant moest ik de mannen wegens bedreiging inrekenen maar aan de andere kant had ik rekening te houden met gemaakte afspraken. Op grond van die afspraak en op grond van de labiele gesteldheid van de hele familie, heb ik besloten weg te gaan.”⁴

³ Haagsche Courant, 31-1-1973.

⁴ Haagsche Courant, 31-1-1973.

Nadat procureur-generaal Van der Feltz op de hoogte was gebracht van het incident in het huis, gaf hij opdracht de overvallers onmiddellijk te arresteren en niet meer tot middernacht te wachten:

“Voor dit beleid neem ik de volle verantwoordelijkheid op me, want voor alles moest voorkomen worden dat de beide mannen zouden ontluchten en mogelijk in de buurt opnieuw mensen zouden gaan gijzelen. We hebben volkomen in de geest van de overeenkomst gehandeld en wij achtten ons van de afspraak ontslagen nadat de overvallers met messen hadden gedreigd en gebleken was dat zij tijdens de rit naar Den Haag een poging hadden ondernomen te ontluchten,”⁵

Minister van Justitie Van Agt gaf toestemming de overvallers eerder dan twaalf uur te arresteren omdat de politie het huis niet van buiten konden bewaken:

“Toen de politiemensen buiten *waren*, was er in feite geen bewaking meer en daarom heb ik toestemming gegeven hen te arresteren.”⁶

Overgave

Om 20.00 uur sommeerde de politie de overvallers naar buiten te komen. Er werd niet gereageerd in het huis. Om 20.07 uur werd door de politie een traangas-granaat door een ruit van het huis naar binnen geschoten. De politie riep de overvallers nogmaals op zich over te geven en, dreigde meer traangas te zullen schieten. De bewoners zetten een paar minuten later een aantal kinderen voor de ramen om te voorkomen dat de politie nog meer traangas naar binnen zou schieten. De politie liet zich hierdoor niet weerhouden. Zij schoot traangas naar binnen door de ramen waar geen kinderen voor stonden.

Om 20.18 uur kwamen de bewoners het huis uit. De gijzelnemers gaven zich direct over aan de politie. Zij werden overgebracht naar het hoofdbureau van politie. De volgende dag werden de overvallers getransporteerd naar Den Bosch waar zij verhoord werden door de politie vanwege de overval op het postkantoor,

Nafase

De kritiek op het optreden van de politie concentreerde zich op de vraag of politie en autoriteiten juridisch, maar ook ethisch gehouden zijn aan afspraken met criminelen. De advocaat van Denie stelde in de media dat de politie zich niet aan de gemaakte afspraken had gehouden. De politie bestreed echter dat was afgesproken dat er geen politie in het huis zou zijn. Districtspsychiater Leloupe liet via

⁵ NRC, 1-2-1973.

⁶ Haagsche Courant, 8-2-1973.

een interview weien dat hij zich zorgen maakte over toekomstige afspraken tussen autoriteiten en gijzelnemers.

“Justitie is nu absoluut onbetrouwbaar als zij een afspraak maakt”⁷

De verwarring over de gemaakte afspraken tussen beleidscentrum en gijzelnemers hield enkele volksvertegenwoordigers bezig. Op een aangevraagde vergadering van de vaste Kamercommissie voor Justitie op 7 februari 1973 is deze verwarring het centrale thema van de discussie. Minister van Agt gaf in deze vergadering toe dat de zaak Deil niet geheel vlekkeloos was verlopen. Het zou beter geweest zijn als de afspraken met de gijzelnemers nauwkeuriger gemaakt zouden zijn. Van Agt meende dat de justitiële informatie-uitwisseling tussen Deil en Den Haag onvoldoende was geweest. Minister Van Agt bleef erbij dat de gemaakte afspraken niet geschonden waren. Van Agt relativeerde de kritiek dat alle delinquenten in het vervolg zouden oppassen afspraken te maken met de autoriteiten. Daarvoor was er te veel verschil tussen delinquenten onderling en de situaties waarin zij zich konden bevinden.

Nauwelijks een maand later werden maatregelen tegen terrorisme aangekondigd in een brief van minister-president Biesheuvel aan de Tweede Kamer.⁸ De minister van Justitie werd aangewezen als primair verantwoordelijke bewindsman. Naar aanleiding van deze brief werd een bijzondere commissie van de Tweede Kamer ingesteld. Deze bijzondere commissie voor de brief van de minister-president inzake de bestrijding van de terreuracties hield op 29 maart 1973 een uitgebreid debat over antiterreurbeleid in Nederland. De discussie trad in de plaats van een voorlopig verslag en een memorie van antwoord bij de brief van de minister-president.⁹

29.2.2 ANALYSE

Patronen van besluitvorming

Nationale en regionale centralisatie

De Gijzelingscirculaire 1972 zou formeel in de Deilse situatie toegepast moeten worden. Uit de casusbeschrijving blijkt dat dit niet het geval was. Niet de hoofdofficier van justitie, maar de procureur-generaal nam de leiding in het beleidscentrum op zich.

Hoewel op nationaal niveau geen crisiscentrum werd ingericht, was de bemoeienis van de minister van Justitie groot. De beslissingen werden genomen

⁷ Haagsche Courant, 3-2-1973.

⁸ TK 1972-1973, Bijlagen Handelingen, 12000, VI, nr. 11, verder aan te duiden als de Terreurbrief.

⁹ TK 1972-1973, Verslag bijzondere commissie voor de brief van de minister-president inzake bestrijding van terreuracties (verder bijzondere commissie), p. AAI-AA22.

door de minister; de procureur-generaal diende alternatieve oplossingen aan te dragen. Daar minister van Justitie Van Agt tevens minister van Binnenlandse Zaken ad interim was, bleek het creëren van een overlegvorm tussen beide ministers niet nodig. Wel onderhield Van Agt contact met de ministerraad.

Lokale gezagsdragers en politieautoriteiten speelden een geringe rol. De burgemeester van Deil had geen enkele invloed op de besluitvorming. Het ging zijn jurisdictie en vermogen te boven. Eerdere negatieve ervaringen met onge-regeldheden met woonwagenbewoners in Deil deden hem besluiten de gijzeling aan de andere gezagsdragers over te laten.

Communicatiestoornissen en bureaupolitiek

De procureur-generaal van Arnhem maakte de uiteindelijke afspraken met de bezetters in Deil. Tussen de procureur-generaal en de gijzelnemers werd afgesproken dat de bezetters tot 24.00 uur in het huis van de familie van Denie tot rust zouden mogen komen, waarna zij gearresteerd zouden worden. De politie zou het huis van tevoren doorzoeken op wapens.

De procureur-generaal van Den Haag werd via het ministerie van Justitie op de hoogte gesteld van deze afspraken. Hij stelde in een interview na afloop dat hem:

“in het geheel niet bekend is dat de overvallers is toegezegd dat er geen politie in het huis zou zijn. Het overleg liep via de top van het ministerie van Justitie. Daar wist men precies wat wij van plan waren en ook daar heeft men er niet over gerept dat politiebewaking in het huis tegen de afspraak zou zijn.”¹⁰

Geen van beide procureurs-generaal nam het initiatief om elkaar op te bellen om nadere en meer precieze informatie te verkrijgen over de gemaakte afspraken.

Nadat de politie het huis had onderzocht op wapens, bleek het huis van buitenaf nauwelijks te beveiligen te zijn. Op voorstel van de Haagse procureur-generaal besloot de minister van Justitie bewaking in het huis toe te staan. Voorkomen moest worden dat de bezetters, zouden ontluchten en wellicht tot andere gijzelingensacties zouden overgaan. Deze beslissing werd echter niet doorgesproken met de procureur-generaal in Arnhem, Hustinx. De bezetters waren dan ook niet op de hoogte van de aanwezigheid van politie in het huis. De gewelddadige actie tegen de politie door de bezetters getuigde hiervan.

Er bestond een duidelijk verschil van mening tussen het beleidscentrum in Deil en de besluitvormers in Den Haag over hoe deze gijzeling beëindigd moest worden. De Deilse strategie van tijd rekken en uitputten werd in Den Haag niet gedeeld. Het verplaatsen van het incident naar Den Haag had wel de toestemming, maar nauwelijks de hartelijke instemming van de autoriteiten in Den Haag.

¹⁰ De Tijd, 1-2-1973.

Een enkele respondent stelde dat de autoriteiten het juist aangestuurd hebben op de verplaatsing naar Den Haag, zodat zij daar een eind aan de hele affaire konden maken. De autoriteiten in Den Haag waren van mening dat de gijzeling zo snel mogelijk moest eindigen.

Alhoewel het beleidscentrum in Deil niet sprak over eventuele politiebewaking in het huis van de gijzelnemers, stelden sommige respondenten dat de autoriteiten in Den Haag hadden kunnen begrijpen dat politiebewaking niet paste in de gemaakte afspraken. Het was de gijzelnemers toegezegd dat zij tot 24.00 uur ongestoord afscheid konden nemen van hun familieleden. De reactie van de gijzelnemers op de aanwezigheid van de politie, gaf de Haagse autoriteiten de gelegenheid direct tot arrestatie over te gaan. Op die manier kon de hele affaire Deil snel tot een einde worden gebracht.

“Als ik helemaal eerlijk ben is het meer dan een gewone communicatiestoornis. Je hebt misverstanden waarin je ook herkent dat de persoon niet verder vraagt. In Den Haag wilde men de zaak snel beëindigen. Men vroeg gewoon niet verder.”¹¹

Improvisatie voortgezet

Ondanks de Gijzelingscirculaire 1972 bleef de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken gezagsdragers onduidelijk.

“De beleidslijnen waren in het begin nog heel summier; de grote gang van zaken had ik in mijn hoofd. Maar verder moesten we alles improviseren.”

“Er was een SG en een minister en de lijnen waren kort. Daarnaast was er eigenlijk niets. Geen ambtelijke ondersteuning van welke kant dan ook. Het was een hele onuitgewerkte regeling.”

Doorslaggevend in de invloedsverdeling was tijdens deze gijzeling niet zo zeer de formele bevoegdheidsverdeling, als wel de persoonlijke positie en activiteiten van de gezagsdragers. De procureur-generaal en de commissaris van de Koningin trokken in eerste instantie de besluitvorming naar zich toe. De tweede dag groeide de betrokkenheid van de minister van Justitie.

“Justitie trok het gewoon aan zich. Vanaf dat moment maakten justitie en de Rijkspolitie zich sterk voor de terreurbestrijding. Justitie zag de kans schoon hier de lead te nemen. Dat heeft later echt doorgewerkt. De bestuurlijke lijn heeft dit toen echt laten lopen.”
De lokale gezagsdragers konden geen enkele rol spelen.

¹¹ De navolgende citaten zijn gebaseerd op interviews ten behoeve van het dissertatie-onderzoek waarvan deze casus onderdeel was, zie Muller 1994.

Adviseurs

Er bestond ten tijde van de gijzeling in Deil nog geen standaardregeling voor het inzetten van psychiaters bij gijzelingen. Pas na een dag werden twee psychiaters van het ministerie van Justitie aan het beleidscentrum toegevoegd, in interviews na afloop van de gijzeling zouden de betrokken besluitvormers de noodzaak van inzet van dergelijk adviseurs benadrukken.

Eén van de psychiaters zou vooral in de nafase van de gijzeling nog een belangrijke rol spelen. Hij uitte publiekelijk kritiek op het niet nakomen van de afspraken met de bezetters. Hij vreesde dat doordat bij deze gijzeling de afspraken tussen bezetters en autoriteiten waren geschonden, het moeilijk zou zijn bij toekomstige gijzelingen tot afspraken te komen.

Inhoud van terreurbestrijding

Hoe werden de maatregelen tegen deze gijzeling inhoudelijk vormgegeven?

- Bij deze gijzeling is sprake van een eerste aanzet tot inhoudelijk beleid. De procureur-generaal (PG) probeerde te handelen op basis van de discussies die in de PG-vergaderingen over deze thematiek gehouden waren. De doelstelling zou volgens de onderstaande prioriteitsstelling gerealiseerd moeten worden:
 1. zorgen dat de gegijzelden ongedeerd vrij zouden komen;
 2. daders arresteren.
- Het bleef echter onduidelijk hoe die doelstellingen gerealiseerd moesten worden. Het beleidscentrum in Deil meende door een strategie van rekken en uitputten een oplossing te kunnen bereiken. De Haagse autoriteiten stonden een meer harde lijn voor. De eenheid scherpschutters die door de minister van Justitie was gestuurd, getuigde daarvan.
- De leden van het beleidscentrum ontwikkelden allerlei voorstellen voor de gijzelnemers. Eén van de meest vergaande voorstellen was een snelle auto en enkele uren voorsprong. Daarmee werd bewust de kans genomen dat de gijzelnemers zouden ontkomen. Er bestonden geen concrete plannen om met geweld in te grijpen als de gijzelnemers zouden vertrekken met een snelle auto. De lijn van het beleidscentrum was om via toezeggingen de gijzelaars vrij te krijgen. Het beleidscentrum was bereid daarvoor vergaande concessies te doen. Het beleidscentrum weigerde echter akkoord te gaan met de eis van de gijzelnemers om één van de gijzelaars mee te nemen in de auto.
- De gijzeling op zichzelf vormde op geen enkele wijze een direct gevaar voor de rechtsstaat. Er werden wel grondwettelijke waarborgen van Nederlandse burgers aangetast. Dit incident gaf geen aanleiding rechtsstatelijke beginselen aan te tasten. Naderhand ontstond wel discussie over de vraag of de overheid zich heeft te houden aan afspraken die zij maakt met criminelen of terroristen. De voorstanders van het vasthouden aan gemaakte afspraken benadrukten de ethische aspecten van overheidshandelen. Daarnaast wezen

ze op de kans dat als de overheid eenmaal afspraken niet nagekomen is het in de toekomst moeilijk zou zijn om met criminelen of terroristen tot afspraken te komen. Anderen stelden dat de overheid zich niet altijd gebonden hoeft te achten aan afspraken met criminelen of terroristen. Er kunnen zich situaties voordoen waarbij het noodzakelijk is afspraken te schenden: levensbedreigende situaties, voortdurende schending van de rechtsorde, dreiging van uitbreiding van terreuracties.

- Formeel bestonden de Bijzondere Bijstandseenheden nog niet. Feitelijk waren al enkele eenheden geformeerd vanaf 1972. De minister van Justitie stuurde een eenheid scherpschutters naar Deil. De commandant van de eenheid had de opdracht meegekregen zo snel mogelijk een eind aan de gijzeling te maken. De procureur-generaal in Deil wenste op dat moment echter geen gebruik te maken van deze eenheid.

“We hadden nog geen goed getrainde Mariniers op dat moment. Als u zich indenkt dat we deze middelen wel gehad hadden, dan was Deil heel snel opgelost geweest. Die boerderij, was van alle kanten te benaderen. Dan waren de Mariniers naar binnen gelopen.”

- De rol van de media was beperkt. De gijzeling en haar nasleep duurde maar twee dagen. Wel werd zowel in Deil als in Den Haag de operationele uitvoering gehinderd door mediavertegenwoordigers. Vooral de autorit naar Den Haag werd intensief gevolgd door mediavertegenwoordigers. De media speelden in de onderhandelingen nog een andere rol. De gijzelnemers eisten dat het beleidscentrum in de media bekend maakte dat zij daadwerkelijk twee uur voorsprong zouden krijgen. De gijzelnemers gingen ervan uit dat als via de radio bekendgemaakt zou worden dat de overheid beloofde dat zij twee uur voorsprong kregen de politie niet binnen die twee uur zou kunnen ingrijpen. De toezegging van de overheid was pas waar en had pas gelding voor deze gijzelnemers als de toezegging via de media bekend werd gemaakt.

29.3 Gijzeling in de Scheveningse strafgevangenis in 1974¹²

De gijzeling in de Scheveningse strafgevangenis in oktober 1974 volgde kort na de gijzeling in de Franse ambassade in 1973. Beide gijzelingen kenden echter een geheel ander karakter. Terwijl bij de gijzeling in de Franse ambassade politieke eisen de boventoon voerden, kende de gijzeling in de strafgevangenis primair een crimineel karakter. Een aantal gevangenen nam een kerkkoor in gijzeling. De gijzelnemers eisten vrijlating uit de gevangenis.

¹² Beschrijving en analyse gebaseerd op Muller 1994, hoofdstuk 11, zie daar ook uitgebreid voor bronnen.

Deze gijzeling vond plaats binnen een gevangenis. Dat leverde een andere situatie op dan de gijzeling in de Franse ambassade. Voor veel bestuurlijke gezagsdragers was deze gijzeling primair een probleem voor justitie. De gijzeling deed zich immers voor binnen een onderdeel van het justitiecomplex. Zo lang de gijzeling binnen de gevangenis bleef, was de verstoring van de openbare orde gering. De betrokkenheid van bestuurlijke autoriteiten werd daardoor geminimaliseerd.

De gijzeling in Scheveningen vond plaats in een periode waarin politieke en publieke discussie plaatsvond over het gevangeniswezen in Nederland. De beveiliging in gevangenissen was een essentieel onderdeel van deze discussies. Ontsnappingen uit gevangenissen waren aanleiding voor enkele Kamerleden om vragen te stellen aan de minister van Justitie. Minister Van Agt benadrukte de noodzaak van personeelsuitbreiding en verdergaande bewaking. Ook een gevangenisopstand in Groningen in 1974 was aanleiding voor Kamervragen. Gevangenisbeleid was in oktober 1974 een thema dat hoog op de politieke agenda stond.

29.3.1 BESCHRIJVING

In maart 1974 kaapte een tweetal Palestijnen een vliegtuig van British Airways. De kapers dirigeerden het toestel op 3 maart naar Schiphol waar zij het aan de grond lieten zetten. Nadat zij de passagiers en de bemanning de gelegenheid hadden gegeven het toestel te verlaten, staken zij het vliegtuig op de landingsbaan in brand. De politie arresteerde het tweetal toen zij van het brandende toestel wegholden. Beide Palestijnen werden veroordeeld tot gevangenisstraffen in Nederland. De veroordeelde Palestijnse vliegtuigkapers moesten hun straf uitzitten in de strafgevangenis in Scheveningen. De daders van de gijzeling in Deil in 1973 waren ook veroordeeld tot gevangenisstraffen in de Scheveningse gevangenis.

Waarschuwingen genegeerd

Eén van de Palestijnse vliegtuigkapers, Tamimah, vertelde op woensdag 23 oktober 1974 aan een psycholoog in de gevangenis dat hij verwachtte dat zijn medekaper Nuri een gijzeling zou uitvoeren. De psycholoog probeerde de volgende dag dit bericht door te geven aan twee hem bekende ambtenaren op het ministerie van Justitie. De gevangenispsycholoog kon beide ambtenaren echter niet bereiken. Vervolgens gaf hij het bericht door aan de directie van de gevangenis.

De directie besloot tot een aantal maatregelen om de juistheid van de verwachting van Tamimah vast te kunnen stellen. Verschillende cellen werden uitgebreid onderzocht. De directie vond echter geen aanwijzingen voor een op handen zijnde gijzeling. Zij zag dan ook geen noodzaak tot nader overleg met het ministerie. De interne veiligheidsmaatregelen waren al verscherpt naar aanleiding van de gevangenhouding van de twee Palestijnen.

Ook de andere Palestijnse vliegtuigkaper, Nuri, heeft zijn voornemens proberen duidelijk te maken. Hij schreef enige dagen voor de gijzeling een brief aan minister-president Den Uyl dat hij het land ook weer zou verlaten door een vliegtuigkaping. Minister-president Den Uyl verklaarde achteraf deze brief nooit te hebben ontvangen. Een verklaring daarvoor ontbrak.

Aanvang gijzeling

Op zaterdag 26 oktober 1974 om 19.15 uur nam een viertal gedetineerden in de strafgevangenis in Scheveningen tweeëntwintig mensen in gijzeling. Het ging om de leden van het zangkoor *Ut Captivi Gaudeant* ('Opdat de gevangenen zich verheugen'). De gijzeling vond plaats in de kerkzaal van de gevangenis. De gijzelnemers verzochten de andere gedetineerden zich te verwijderen.

De gijzeling werd uitgevoerd door de beide daders van de gijzeling in Deil, Denie en Brouwers, de Palestijnse vliegtuigkaper Nuri en een Algerijnse gevangene. De gijzelnemers waren in het bezit van twee pistolen en drie stiletto's.

Centra ingericht

Tien minuten later werd de Haagse politie ingelicht. De directe omgeving van de gevangenis werd onmiddellijk afgezet. De politie richtte om 19.45 uur een beleidscentrum in de gevangenis in. Vanaf 20.00 uur nam hoofdcommissaris van politie Peyster de leiding op zich in het beleidscentrum, totdat de bevoegde justitiële autoriteiten verschenen. Procureur-generaal Van der Feltz, voorzitter van het beleidscentrum, arriveerde om 22.00 uur. Hij werd ondersteund door advocaat-generaal Boekraad. Verder waren aanwezig burgemeester Marijnen en commissaris van de Koningin Vrolijk.

Op het moment van de aanvang van de gijzeling discussieerden de ministers Van Agt (Justitie), De Gaay Fortman (Binnenlandse Zaken) en Van Doorn (CRM) informeel over het komende abortusdebat. Nadat secretaris-generaal van Justitie Mulder de minister van Justitie had gewaarschuwd, vroeg minister Van Agt of het noodzakelijk was dat hij direct naar de gevangenis kwam. Van Agt wenste er vanwege oververmoeidheid tot maandag buiten te blijven. Secretaris-generaal Mulder verzocht vervolgens staatssecretaris van Justitie Glastra van Loon de leiding van het crisiscentrum op zich te nemen. In zijn portefeuille bevond zich het gevangeniswezen.

Minister van Binnenlandse Zaken De Gaay Fortman was van mening dat hier primair sprake was van een interne justitieaangelegenheid. Maar omdat Van Agt te kennen had gegeven tot maandag niet met de zaak belast te willen worden, werd De Gaay Fortman automatisch minister van Justitie ad interim. Hoewel de regel was dat de minister-president ingelicht werd als sprake was van een tijdelijke ongesteldheid van een van de ministers, vond dat hier niet plaats. Pas na aandringen van secretaris-generaal Mulder kwam De Gaay Fortman naar het crisiscentrum.

De verhouding in het crisiscentrum was volgens sommige respondenten gespannen. De samenwerking tussen de staatssecretaris van Justitie en de andere leden van het crisiscentrum zou stroef verlopen. Menig lid van het crisiscentrum leek verheugd toen de minister van Binnenlandse Zaken in het crisiscentrum aanwezig was. Niet alle betrokken besluitvormers deelden deze beschrijving van de sfeer binnen het crisiscentrum. Eén respondent benadrukte de ontspannen sfeer waarin de discussies plaatsvonden.

Beleidsafweging in de avond

Lange tijd bestond onduidelijkheid over de eisen van de gijzelnemers. Eén van de eisen bleek de hereniging van beide Palestijnse vliegtuigkapers te zijn. De andere Palestijnse kaper Tamimah bevond zich op dat moment in het ziekenhuis. Het crisiscentrum besloot een hereniging van de beide vliegtuigkapers niet toe te staan. Het crisiscentrum besloot wel Tamimah naar de gevangenis in Scheveningen te brengen. Tamimah zou volgens het crisiscentrum een nuttige rol kunnen spelen in de onderhandelingen met de gijzelnemers. Om 21.30 uur zou het eerste portofooncontact tussen Tamimah en gijzelnemer Nuri plaatsvinden, maar dit mislukte door technische problemen.

Het crisiscentrum nam tevens de beslissing de Bijzondere Bijstandseenheid van het Korps Mariniers naar de gevangenis te sturen. In het regeringsverslag werd opgemerkt dat deze beslissing werd genomen door minister van Justitie Van Agt. Dit is in tegenspraak met de constatering dat de minister zich tot maandag buiten de gijzeling wenste te houden. Het lijkt er meer op dat in naam van de minister deze beslissing is genomen, waarna later de formele goedkeuring van de minister is verkregen.

Al snel besloot het crisiscentrum tot een beleidslijn waarin ontmoediging van de gijzelnemers centraal stond. Eventuele inwilliging van de vage eisen was vooralsnog niet aan de orde. De labiliteit van de twee Nederlandse gijzelnemers werd in het crisiscentrum als een potentiële risicofactor beschouwd. De male van voorbereiding door de gijzelnemers was tevens onduidelijk. De plaats van de gijzeling was zo gesitueerd dat deze moeilijk ongemerkt benaderd kon worden. Een gewelddadige beëindiging lag niet direct voor de hand.

In de contacten tussen de gijzelnemers en het beleidscentrum werd steeds benadrukt dat de vrouwen en de kinderen vrijgelaten moesten worden voordat over inwilliging van eisen gesproken kon worden. De gijzelnemers benadrukten op hun beurt keer op keer dat zij Tamimah wilden spreken, voordat tot vrijlating van gijzelnemers kon worden overgegaan.

Onderhandeling op zondag

De hele zondag (27 oktober 1974) werden de onderhandelingen gevoerd vanuit het perspectief van ontmoediging van de gijzelnemers. Geprobeerd werd door middel van bemiddeling door de moeder van Denie de gijzeling tot een eind te

brengen. Ook de vrouw van Denie werd gevraagd de gijzelnemers tot andere gedachten te brengen.

In de loop van de zondag lieten de gijzelnemers zes gijzelaars vrij. Tevens accepteerden zij voedsel en medicijnen. De eisen van de gijzelnemers bleven echter vaag. De gijzelnemers bleven aandringen op contact met Tamimah. De autoriteiten wensten niet verder te gaan dan portofooncontact tussen Tamimah en gijzelnemer Nuri.

De contacten met de gijzelnemers vonden in eerste instantie plaats door gebruik te maken van een in de kerkzaal aanwezige portofoon. Dit bemoeilijkte de communicatie. Een bijkomend nadeel was dat de gesprekken door buitenstaanders konden worden afgeluisterd. Details van de gesprekken werden dan ook door de media openbaar gemaakt. De gijzelnemers hadden de beschikking ver een radio en vernamen op die manier welke berichten over de gijzeling in de media circuleerden.

Aan het eind van de zondagmiddag was nog geen zicht op spoedige beëindiging van de gijzeling. Politie en militairen werden opdracht gegeven plannen te ontwikkelen voor een eventuele aanval op de kerkzaal.

Ongeveer tegelijkertijd kwam een politiemann die voedsel en medicijnen had gebracht terug in het beleidscentrum. Naast een nieuwe lijst met bestellingen was hij tevens in het bezit van een brief van de gijzelaars waarin zij van de minister van Justitie eisten om Tamimah naar de kerkzaal te brengen.

Overleg op maandagochtend

Maandagochtend 28 oktober overlegden de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, de minister-president, de staatssecretaris van Justitie, de procureur-generaal en de secretaris-generaal over het verloop van de gijzeling. In het verslag van de regering werd specifiek vermeld dat ondanks dit overleg de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van de gijzeling bij de minister en de staatssecretaris van justitie bleef liggen. De deelnemers aan dit overleg zagen geen noodzaak tot verandering van het tot dan toe gevoerde beleid.

“Uitgangspunt van beleid bleef dat het leven van de gijzelaars diende te worden gered, bij voorkeur door intensieve contacten met de daders om hen er toe te brengen de actie op te geven.”¹³

De betrokken ministers zagen deze gijzeling als een niet-politieke aangelegenheid. Er speelden hier slechts criminele aspecten een rol. In die zin was een vergelijking met de gijzeling in de Franse ambassade niet aan de orde. De besluitvorming zou volgens de betrokken besluitvormers dan ook een ander karakter moeten hebben.

¹³ TK 1974-1975, Bijlagen Handelingen, 13178, nr. 1, p. 4.

Wisselende eisen

De gijzelnemers stelden maandagmiddag een ultimatum. Om 15.30 uur moest Tamimah in de kerkzaal bij de gijzelnemers zijn, anders zou één van de gijzelaars worden neergeschoten. De situatie was op dat moment zeer gespannen. Enkele gijzelaars in de kerkzaal raakten in paniek. Een in de kerkzaal aanwezige pater bood zich aan om als eerste geëxecuteerd te worden.

In de contacten tussen het beleidscentrum en de gijzelnemers wisten de psychiaters te bewerkstelligen dat het ultimatum steeds werd opgeschoven. Tamimah sprak per telefoon met Nuri om hem te overtuigen van de nutteloosheid van de actie. Tamimah weigerde om naar de kerkzaal te komen. De autoriteiten waren niet van plan de beide Palestijnse gedetineerden samen te laten komen in de kerkzaal. Op momenten dat de spanningen in de kerkzaal hoog opliepen, liet het beleidscentrum Tamimah aan de telefoon komen om Nuri te kalmeren. Deze tactiek had het gewenste effect.

Uit deze telefonische contacten werd duidelijk dat gijzelnemer Nuri meende dat deze actie gesteund werd door Palestijnse organisaties. Tamimah liet hem echter weten dat hiervan geen sprake was. Ook in de media maakten verschillende Palestijnse organisaties duidelijk dat zij verrast waren door deze actie en dat zij de verantwoordelijkheid niet op zich wilden nemen.

Impasse en nieuwe eisen

Gedurende de rest van de maandag en dinsdag sleepten de gesprekken tussen het beleidscentrum en de gijzelnemers zich voort. De strategie van ontmoediging en uitputting werd gecontinueerd. Een bemiddelingspoging van de vrouw van Denie liep op niets uit. Contacten tussen gijzelnemers en bemiddelaars in de kerkzaal zelf leverden ook geen resultaat op. De gijzelnemers hadden regelmatig behoefte aan langdurig onderling contact. De gijzeling leek in een impasse te zijn geraakt. Dinsdagavond kwamen de gijzelnemers met nieuwe eisen. Kennelijk waren zij geïnspireerd door de eisen tijdens de gijzeling in de Franse ambassade. Zij eisten een bus, waarmee zij samen met Tamimah naar Schiphol zouden moeten worden gebracht. Op Schiphol zou een vliegtuig gereed moeten staan. De bemanning van het vliegtuig zou gefaseerd uitgewisseld moeten worden tegen de gijzelaars. De betrokken besluitvormers hadden al een standpunt ingenomen over dergelijke eisen:

“Tegen zo’n eis verzetten zich niet slechts principiële redenen. De situatie was met die van de Japanners in de Franse ambassade onvergelijkbaar. Een land dat bereid zou zijn dit gemengde gezelschap te ontvangen, zou onvindbaar zijn. Gesteld al dat het vertrek zou worden toegestaan dan zou met terugkeer van het viertal ernstig rekening moeten worden gehouden en dan met een nieuwe gijzelingssituatie.”¹⁴

¹⁴ TK 1974-1975, Bijlagen Handelingen, 13178, nr.1, p. 4.

Als vertrouwensman zou een lid van de terroristische actiegroep Rode Jeugd Van Hoensel moeten functioneren, die ook in de Scheveningse gevangenis vast zat. Van Hoensel had al enige malen contact gehad met de gijzelnemers; hij verzorgde het transport van het voedsel en de medicijnen.

Beslissing tot gewelddadig ingrijpen

De leden van het crisiscentrum zagen steeds minder mogelijkheden om door middel van onderhandelingen de gijzeling te beëindigen. Volgens het regeringsverslag bleven er maar twee mogelijkheden over:

“De ene was de kerk binnen te dringen en door een plotselinge overmacht de situatie in de hand te nemen. De andere was in schijn op de gestelde vertrekeisen in te gaan en gedurende de rit van Scheveningen naar het veronderstelde punt van vertrek in te grijpen. (...) Al degenen die bij die afweging betrokken waren, waren eenstemmig van mening dat aanhouding in de kerk de voorkeur verdiende.”¹⁵

Woensdagmiddag overlegden minister Van Agt, staatssecretaris Glastra van Loon en minister-president Den Uyl over de oplossing van deze gijzeling. Den Uyl had zich ongerust getoond over het geweldelement in het plan. Hij vroeg zich af of het crisiscentrum niet verleid werd tot een snelle oplossing terwijl door onderhandelingen wellicht toch nog resultaten te verkrijgen zouden zijn.

“Van Agt zei niet veel, gaf wel steeds duidelijker tekenen van irritatie, die volledig aan Den Uyl voorbijgingen. Op een gegeven moment pakte hij een stuk en begon dat te lezen in het licht dat over zijn schouder viel. Ook dit had niet het minste effect. Even later stapte hij op, zei dat hij iets te regelen had en liep de kamer uit”.¹⁶

Nadat Glastra van Loon aan Den Uyl vertelde dat Van Agt vond dat hij op de vingers werd gekeken door de minister-president, vertrok Den Uyl naar zijn eigen departement. Van Agt vond dat er geen redenen waren om op het besluit terug te komen. Dat Van Agt niet gediend was van interventie van de minister-president bleek ook uit zijn reactie op de aankondiging van de komst van Den Uyl:

“Oh, komt Ome Joop zich hier weer mee bemoeien.”¹⁷

¹⁵ TK 1974-1975, Bijlagen Handelingen, 13178, nr. 1, p. 5.

¹⁶ Glastra van Loon 1976, p. 89.

¹⁷ Glastra van Loon 1976, p. 87.

Gewapende beëindiging

De avond voordat de gewapende beëindiging stond gepland, werd één van de gijzelaars wegens hartklachten vrijgelaten. In dé nacht van woensdag op donderdag is geprobeerd het aanvalsplan uit te voeren. Doordat iemand in de kerkzaal naar de WC ging op het tijdstip dat de aanval moest plaatsvinden, verwachtten de militairen dat de gijzelnemers wakker zouden zijn. Het noodzakelijke verrassingseffect zou zich dan in minder mate voordoen. De actie werd dan ook gestopt. Tevens bleek de deur van de kerkzaal moeilijk te openen, omdat de sleutel aan de andere kant in de deur zat. De politie ontving geen signalen dat de gijzelnemers iets van de geplande actie gemerkt hadden.

De volgende nacht drongen de mariniers om 3.40 uur de kerkzaal binnen met behulp van een thermische lans. Gelijktijdig werd zeer indringend lawaai gemaakt, zodat de gijzelnemers een aantal seconden zouden verstijven. Dat gaf de Mariniers de mogelijkheid de gijzelnemers te overmeesteren. Zonder doden of gewonden werden de gijzelaars bevrijd. De gijzelnemers gaven zich zonder weerstand over.

Persconferentie

Na de beëindiging hield minister van justitie Van Agt een persconferentie in de gevangenis. Staatssecretaris Glastra van Loon had in het crisiscentrum een verklaring voor de pers geschreven, die Van Agt oplas. De staatssecretaris werd nauwelijks de mogelijkheid gegeven de media duidelijk te maken wat zijn rol in de besluitvorming was geweest. Tijdens de persconferentie uitte de minister van Justitie kritiek op het af luisteren van de portofoonverbindingen door de media. Hij wenste overleg met de media over de berichtgeving bij toekomstige gijzelingsituaties.

Een paar dagen later gaf minister-president Den Uyl toe dat er fouten waren gemaakt. Staatssecretaris van Justitie Glastra van Loon had eerder op de radio laten weten dat de aanwezigheid van wapens in de gevangenis en het bij elkaar komen van de vier gijzelnemers niet had mogen plaats vinden. De roep om zwaardere straffen of een strenger regime in de gevangenissen werd door de kabinetsleden afgewezen.

Vrijlating Palestijnen

Op 22 november 1974 werd in Dubai een vliegtuig gekaapt. De kapers van het toestel eisten de vrijlating van de twee in Nederland veroordeelde Palestijnen. De Tunesische regering vroeg de Nederlandse regering de kapers over te vliegen en vrij te laten.

“Gegeven alle omstandigheden zoals wij die toen konden beoordelen waren wij van mening dat de gevolgen van een negatief antwoord op het dringende verzoek van de Tunesische regering zo onacceptabel waren, dat wij omstreeks half vijf in de ochtend van

zaterdag op zondag het bittere besluit hebben moeten nemen het verzoek van de Tunesische regering in te willigen.”¹⁸

Een uitleveringsverdrag tussen Nederland en Tunesië bestond in 1974 niet. Door de vrijlating van beide Palestijnen was de Nederlandse regering verlost van een potentiële aanleiding voor terreuracties. Dat daarmee de daders van twee terroristische incidenten in Nederland werden vrijgelaten, moest door de Nederlandse regering afgewogen worden tegen de directe dreiging van de inzittenden van het gekaapte vliegtuig in Tunis en de indirecte dreiging van verdere pogingen om de Palestijnen door terroristische acties vrij te krijgen.

29.3.2 ANALYSE

Proces van besluitvorming

Patronen van besluitvorming

Betrokken besluitvormers hadden inmiddels enige ervaring met gijzelingssituaties. De gijzeling in Scheveningen was de eerste keer dat de vastgelegde structuren in de Gijzelingscirculaire en de Terreurbrief nagevolgd werden. Er werden inderdaad een crisiscentrum en een beleidscentrum ingericht. De procureur-generaal was echter veel in het crisiscentrum aanwezig. Het crisiscentrum heeft tijdens deze gijzeling duidelijk het voortouw genomen. Het beleidscentrum kon niet meer doen dan er voor zorgen dat beslissingen van het crisiscentrum uitgevoerd werden. De veelvuldige aanwezigheid van de procureur-generaal in het crisiscentrum droeg bij aan deze prominente rol.

Binnen het crisiscentrum bestond discussie over de mogelijkheden, en beperkingen van de verschillende besluitvormers. In de eerste plaats speelde de formele verhouding tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en van justitie een rol. De minister van Binnenlandse Zaken was van mening dat hier geen sprake was van een zaak die viel onder de Gijzelingscirculaire. Het was een zaak die volgens hem volledig onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie viel. Deze gijzeling vormde een interne aangelegenheid voor het ministerie van Justitie. De openbare orde was niet verstoord; alleen de bedrijfsorde van een gevangenis. De minister van Justitie benadrukte echter de noodzaak van samenwerking met de minister van Binnenlandse Zaken. Dat had niet zo zeer te maken met de mogelijkheid dat aspecten van openbare orde een rol zouden gaan spelen, maar meer met de mogelijkheid dat de minister van Binnenlandse Zaken op zou moeten treden als minister van Justitie ad interim. De constatering van de minister van Binnenlandse Zaken dat hier een situatie was ontstaan die niet viel onder de

¹⁸ TK 1974-1975, Bijlagen Handelingen, 13213, nr. 1, p. 3.

terrorismecirculaire lijkt vooral te zijn ingegeven door de wens om de verantwoordelijkheid voor de oplossing van dit probleem te concentreren bij de justitiële autoriteiten. Het gaf de bestuurlijke gezagsdragers de mogelijkheid zich in de luwte van de besluitvorming op te stellen.

Het functioneren van de staatssecretaris van Justitie bleek zich slecht te verhouden met het functioneren van de andere besluitvormers in het crisiscentrum. Verschillende respondenten wezen op onoverbrugbare karakterverschillen, waardoor de besluitvorming negatief beïnvloed werd. Het was volgens de andere besluitvormers noodzakelijk om de staatssecretaris van Justitie te laten vervangen door de minister van Binnenlandse Zaken. Deze minister was tijdens dergelijke situaties minister van Justitie ad interim bij afwezigheid van de echte minister van Justitie. Op deze manier kwam het crisiscentrum toch onder ministeriële leiding te staan. Nogmaals moet benadrukt worden dat één respondent meende dat van conflicten tussen betrokken gezagsdragers geen sprake was.

Er bestond veel onduidelijkheid over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de betrokken gezagsdragers:

“De minister van Justitie heeft nooit de leiding in het crisiscentrum gehad. Hij had zich alleen de beslissing voorbehouden als er geweld moest worden gebruikt.”¹⁹

“De minister van Binnenlandse Zaken moest op een gegeven moment de staatssecretaris vervangen. Vanaf dat moment had de minister van Binnenlandse Zaken de leiding.”

Informele besluitvorming en adviseurs

Improvisatie bleek tijdens deze gijzeling noodzakelijk. De improvisatie had vooral betrekking op de volgende punten. Beide beslissingscentra kenden nog steeds een ad hoc karakter. Inmiddels waren op nationaal niveau de eerste ervaringen met het functioneren in een crisiscentrum opgedaan. Bij deze gijzeling speelden echter niet alle ministers een rol die bij de Franse ambassade actief waren geweest. De minister-president had een geringe rol, de minister van Buitenlandse Zaken was totaal afwezig en de minister van Defensie liet zich ook bij deze gijzeling niet zien.

De verhouding tussen beide ministers en de staatssecretaris van Justitie was onduidelijk. Formeel is de minister van Justitie verantwoordelijk voor het optreden tijdens terreurincidenten. Het incident deed zich hier echter voor in een gevangenis. Gevangenisbeleid was een onderdeel van de portefeuille van de staatssecretaris van Justitie. Hij vatte de gijzeling dan ook vooral op als een verstoring van de orde in de gevangenis. De terreurrichtlijnen waren als zodanig bij de staatssecretaris niet bekend. De minister van Justitie had zich ondanks zijn afwezigheid de beslissing voorbehouden om de gijzeling met geweld te beëindigen.

19 Citaten gebaseerd op interviews ten behoeve van Muller 1994, p. 203.

Psychiaters werden voor het eerst structureel ingezet om de onderhandelingen te voeren met de gijzelnemers. Met behulp van psychiaters moest geprobeerd worden de gijzelnemers tot andere gedachten te brengen. Voor de psychiaters was deze gijzeling de eerste ervaring met terrorisme. Het lijkt er op dat bij deze gijzeling de kennis werd opgedaan, die zijn vruchten zou afwerpen tijdens de Zuid-Molukse gijzelingen in 1975. Daarnaast waren militaire adviseurs aanwezig, die allerlei aanvalsplannen formuleerden.

Inhoud van terreurbestrijding

Besluitvormers hadden inmiddels enige ervaring kunnen opdoen met besluitvorming tijdens gijzelingen. Een zeker patroon viel dan ook te onderkennen. Grotendeels werden dezelfde doelstellingen nagestreefd als bij de gijzeling in de Franse ambassade. In eerste instantie moest er voor gezorgd worden dat de gijzelaars ongedeerd vrij kwamen. In de tweede plaats moesten de daders gearresteerd worden.

- Van begin af aan wilde het crisiscentrum aan geen van de eisen van de gijzelnemers voldoen. Slechts eten, drinken en slaapvoorzieningen werden verstrekt. Concessies aan deze gijzelnemers werd niet opportuun geacht. Onderhandelen met gevangenen die gebruikmaken van terroristische methoden zou weinig begrip hebben gekregen. De eisen werden systematisch afgewezen.
- De gijzelnemers zouden de gevangenis niet mogen verlaten. Van een vrije aftocht zou geen sprake kunnen zijn. De kans op terugkomst en een nieuwe gijzeling werd te groot geacht. De gijzeling werd 'bevroren'. Onderhandelingen werden door psychiaters gevoerd om de gijzelnemers verantwoord duidelijk te maken dat zij in een 'no win'-situatie zaten. De strategie van de overheid was de gijzelnemers te ontmoedigen.
- Het crisiscentrum trachtte de informatievoorziening aan de pers vergaand te structureren. Het crisiscentrum trachtte de gijzeling zo gesloten mogelijk te houden. Het feit dat de gijzeling plaatsvond in een gevangenis leek daaraan mee te helpen. Het af luisteren van portofonoverbindingen door de media paste niet in dit mediamanagement. Daardoor kon het crisiscentrum op de te publiceren berichten geen volledige controle uitoefenen.
- Lange tijd werd geprobeerd door een strategie van tijd rekken en uitputten de gijzelnemers tot andere gedachten te brengen. Op een bepaald moment leek verder tijdrekken tot ernstige problemen in de kerkzaal te leiden. Alleen de mogelijkheid van gewelddadig ingrijpen bleef nog over.
- Het crisiscentrum gebruikte voor de eerste keer geweld om een gijzeling tot een einde te brengen. De tot dan toe geprefereerde strategie van onderhandelen, tijd rekken en uitputten bleek tijdens deze gijzeling niet effectief. Ingrijpen met geweld werd wel als ultimum remedium gehanteerd. De

Bijzondere Bijstandseenheden moesten voor de eerste keer daadwerkelijk in actie komen.

- Besluitvormers wensten de gijzelnemers geen beloften te doen die later weer gebroken werden. Het idee om in schijn toe te geven aan de eisen en vervolgens in te grijpen paste niet in deze strategie. Het zou toekomstige gijzelingssituaties nagenoeg onhandelbaar maken.
- De gevangenhouding van de beide Palestijnen creëerde een potentieel risico voor bevrijdingsacties door Palestijnse organisaties. Een van de ministers stelde het als volgt: “het was ons broos bezit”. De Nederlandse regering maakte gebruik van een mogelijkheid om van dit risico af te komen. De vrijlating van beide terroristen naar aanleiding van een kaping loste dit probleem voor de Nederlandse regering op.

29.4 Kaping Duitse stadsbus 1988

29.4.1 BESCHRIJVING

Op dinsdag 18 augustus 1988 werd omstreeks 8.00 uur in het West-Duitse Gladbeck een bank beroofd door twee mannen, waarbij de daders driehonderdduizend mark buit maakten. Tijdens deze overval namen de daders twee medewerkers van de bank in gijzeling. De Duitse politie liet de daders gaan nadat de politie twaalf uur had onderhandeld met de gijzelnemers. De daders wisten in een vluchtauto te ontkomen. Zij reden weg in de richting van Bremen,

Op woensdag 19 augustus om 19.00 uur gijzelden de beide daders van de bankoverval samen met de vriendin van één van de daders een stadsbus in Bremen. Om 22.00 uur vertrok deze gekaapte bus richting Hamburg. Rond 22.30 uur stopte de bus bij een parkeerplaats vlakbij Bremen. Tijdens de sanitaire stop werd één van de buspassagiers neergeschoten. Het slachtoffer, een vijftienjarige Jongen, overleed nadien.

De gegijzelde bus vertrok vervolgens richting Nederland. Door een auto-ongeluk bij de achtervolging van de stadsbus kwam een Duitse politieman om het leven en raakten twee Duitse politiemensen gewond.

Bus naar Nederland

De Duitse politie had op 16 augustus al meegedeeld aan de Nederlandse politie dat zich een gijzeling voordeed in een bank. De Nederlandse politie werd gevraagd verbindingsmiddelen ter beschikking te stellen. In de navolgende dagen was er intensief contact tussen de politie van Enschede en de Duitse politie. In Enschede werden vanaf 16 augustus voortdurend een arrestatieteam en een observatieteam paraat gehouden.

Om 0.00 uur op donderdag 18 augustus kreeg de gemeentepolitie Enschede de mededeling dat de actie zich verplaatste naar de Nederlandse grens. De Duitse politie gaf door dat de gijzelnemers een vluchtauto eisten. Direct werden verschillende politie-instanties in de grensstreek gewaarschuwd. Ook werden de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie, de korpschef van de gemeentepolitie Enschede, de korpschef van de gemeentepolitie Hengelo, de CRI en omliggende politiekorpsen gewaarschuwd. Later werden ook de landelijke terreurofficier, de procureur-generaal, de commissaris van de Koningin en de burgemeesters van Enschede, Hengelo, Oldenzaal en Weerselo geïnformeerd.

Pogingen een rechtstreekse verbinding te bewerkstelligen tussen de Nederlandse en de Duitse politie liepen op niets uit. Daar zaten steeds enkele schakels tussen. Inmiddels kreeg de politie van Enschede informatie over de bewapening en de voorgeschiedenis van de daders. De berichten van de Duitse politie liepen echter achter bij de feiten. Van 0.00 uur tot 2.30 uur bestond bij de Nederlandse politie onduidelijkheid over de maatregelen die op dat moment in Duitsland werden getroffen. De grenspassage van de bus kwam voor de Nederlandse politiefunctionarissen als een verrassing. Zij waren op dat moment, mede als gevolg van de gebrekkige informatievoorziening van de Duitse politie, niet op de hoogte van de precieze plaats van de bus. De Nederlandse politie had bewust besloten om niet tot een grensblokkade over te gaan. De risico's werden te groot geacht en het was feitelijk onmogelijk om tijdig voldoende personeel beschikbaar te hebben.

Bus in Nederland

Inmiddels was een beleidscentrum ingericht in het hoofdbureau van de gemeentepolitie Enschede. De leiding was in handen van een officier van justitie. Ook de hoofdcommissaris van politie was in Enschede aanwezig. Het beleidscentrum was vanaf 2.05 uur operationeel. In de loop van de nacht kwamen de volgende personen naar het beleidscentrum: de procureur-generaal, de commissaris van de Koningin, de burgemeesters van Oldenzaal en Weerselo, politiefunctionarissen en een tweetal gijzelingspsychiaters. De besluitvorming concentreerde zich echter bij de officier van justitie en de korpschef van Enschede.

De gekaapte bus passeerde de grensovergang Oldenzaal om 2.30 uur. Inmiddels was duidelijk geworden dat zich een zwaargewonde passagier in de stadsbus bevond. De officier van justitie en de korpschef in het beleidscentrum besloten, tot het inzetten van een arrestatieteam (AT). De leden van het AT kregen van de officier van justitie en de korpschef van Enschede de opdracht om zonodig met gebruik van vuurwapens de gijzelhouders uit te schakelen teneinde de gijzelingsactie te beëindigen en daarmee de gijzelaars te bevrijden. Voor de inzet van het AT, het meevoeren van de wapens en deze opdracht was toestemming verleend door de minister van Justitie via de procureur-generaal.

In het beleidscentrum werd besloten de lange colonne achtervolgende pers op te houden. De Marechaussee besloot tot een ‘echte’ grenscontrole. Hierdoor werd de pers tijdelijk opgehouden.

Situatie bevroren

Om 2.40 uur stopte de bus langs de weg Oldenzaal-Hengelo. Hoewel er vanuit werd gegaan dat de bus in de gemeente Weerselo stond, bleek hij naderhand in de gemeente Oldenzaal te hebben gestaan. Beide burgemeesters kwamen echter in de loop van de nacht naar het beleidscentrum.

De gegijzelde buschauffeur moest van de gijzelnemers de bus verlaten om contact te zoeken met de Nederlandse politie. De buschauffeur gaf aan de aanwezige politiefunctionaris door dat de gijzelnemers een vluchtauto eisten. De chauffeur moest binnen vijftien minuten terug zijn in de bus.

Inmiddels was door de Nederlandse autoriteiten duidelijk gemaakt dat de gijzeling door de Nederlandse politie en justitie zou worden afgehandeld. Duitse politiefunctionarissen mochten niet in de buurt van de gekaapte bus blijven.

Het beleidscentrum besloot om 2.55 uur dat geprobeerd zou worden de situatie van de gekaapte bus zo veel mogelijk te isoleren. Het beleidscentrum wilde voorkomen dat de gijzeling zich verplaatste. De ME werd opgeroepen om de plaats delict af te zetten. Het beleidscentrum besloot tevens een verzoek te doen aan de procureur-generaal om de Bijzondere Bijstandseenheid (BBE) van de Rijkspolitie (lange afstandschutters) te mogen inzetten. Een uur later werd via de minister van Justitie toestemming verleend voor de inzet van de BBE. De BBE was op dat moment al onderweg. De BBE zou uiteindelijk om 4.15 uur in Enschede aankomen. Inmiddels had het AT met de opdracht de gijzelnemers zo mogelijk uit te schakelen, gevraagd positie te mogen kiezen om een eventuele aanval te kunnen uitvoeren. Om 3.04 uur gaf het beleidscentrum deze toestemming.

Onderhandelingen gestart

Om 3.10 uur was de politieonderhandelaar (een speciaal daarvoor opgeleide politiefunctionaris) ter plaatse. Hij had de opdracht van het beleidscentrum meegekregen om onderhandelingen te beginnen met de gijzelnemers. Het was de onderhandelaar echter niet toegestaan zaken toe te zeggen aan de gijzelnemers. Om 3.27 uur deed zich een gelegenheid voor waardoor de politieonderhandelaar contact kon krijgen met de gijzelnemers. De buschauffeur kwam de eisen van de gijzelnemers nader toelichten. Zij wilden nog steeds een vluchtauto, maar wilden daarnaast ook twee of drie van de gegijzelde kinderen meenemen. De politieonderhandelaar nam vervolgens contact op met het beleidscentrum. Het beleidscentrum liet weten dat de mogelijkheid van een vluchtauto zou worden onderzocht. De politieonderhandelaar deelde dat mee aan de buschauffeur.

Toen de buschauffeur terugging naar de bus kreeg hij een portofoon mee zodat de politieonderhandelaar rechtstreeks contact kon onderhouden met de gijzelnemers. Om 3,58 uur kwam dat eerste contact tot stand. De gijzelnemers hielden vast aan hun eis voor een vluchtauto en zij wilden ook twee kinderen meenemen.

Beginselbeslissing over vluchtauto

Om 4.00 uur besloten de besluitvormers in het beleidscentrum (vooral nog de officier van justitie en de korpschef van Enschede) een vluchtauto beschikbaar te stellen, maar dat nog niet direct aan de gijzelnemers te laten weten. Aan dit besluit lagen de volgende overwegingen ten grondslag. Het beleidscentrum verwachtte nog meer doden als niet aan de eisen zou worden voldaan. De gijzelnemers hadden de buschauffeur verteld dat als hij nog een keer zou moeten overleggen met de politie een passagier gedood zou worden. Daarnaast zou bij een overstap in een andere vluchtauto een interventiemogelijkheid bestaan. Tevens zou de mogelijkheid bestaan om de vluchtauto te voorzien van af luisterapparatuur. Het beleidscentrum ging er van uit dat door een vluchtauto ter beschikking te stellen geen wezenlijke verandering van de situatie zou worden bewerkstelligd. De gijzelnemers waren ook nu mobiel. Een vluchtauto zou daar geen verandering in brengen.

De politieonderhandelaar wist inmiddels een vertrouwensband met de gijzelnemers te creëren. Hij realiseerde de vrijlating van twee vrouwen en drie kinderen. Daarnaast kwam hij tot de afspraak dat bij een eventueel verder vervolg van de gijzeling geen kleine kinderen meegenomen zouden worden. De gijzelnemers zouden twee meisjes van 18 jaar meenemen. Om 4.25 uur wilden de gijzelnemers het tijdstip weten waarop de vluchtauto bij de bus kon zijn. Het beleidscentrum besloot de tactiek van vertraging door te zetten. Zij lieten via de politieonderhandelaar weten dat de vluchtauto om 5.00 uur bij de bus kon zijn. Het is niet duidelijk of tijdens de onderhandelingen is gesproken over de plaats waar de gijzelnemers heen zouden gaan.

In deze periode ondervond de politie nogal wat last van opdringerige persvertegenwoordigers in de omgeving van de bus. De gijzelnemers dachten dat politiemensen een aanval voorbereiden. De politieonderhandelaar kon de gijzelnemers overtuigen van het feit dat de onrust werd veroorzaakt door persmensen. Er waren op dat moment onvoldoende politiefunctionarissen om alle persvertegenwoordigers op een afstand te kunnen houden. Pas tegen 6.10 uur was er voldoende Mobiele Eenheid om een afzetting te creëren. Tot dat tijdstip werd de aanwezige politie gehinderd door de persvertegenwoordigers.

Overstap in vluchtauto

De vluchtauto werd door de politie om 5.21 uur in de buurt van de bus geplaatst. De gijzelnemers waren zeer gespannen en aarzelden om de bus te verlaten. Eén van de gijzelnemers stak bij het verlaten van de bus zijn vuurwapen in de mond van een

vrouwelijke gegijzelde. De gijzelnemers meldden de politieonderhandelaar dat zij de bus zouden verlaten met twee gegijzelden. De rest van de gegijzelden zou vrij zijn nadat de gijzelnemers in de vluchtauto hadden plaats genomen.

Om 5.21 uur probeerden de gijzelnemers van de bus naar de vluchtauto te gaan. Op dat moment klonken schoten bij de bus. De commandant AT veronderstelde dat de leden van het AT die zich direct rond de bus bevonden geschoten hadden. Hij kon dit niet zeker weten omdat de verbindingsmiddelen op dat moment niet functioneerden. Op grond van deze veronderstelling besloot de commandant AT ook de rest van het AT in te zetten. Tijdens het oprijden naar de bus gaf de politieonderhandelaar door dat het schieten een ongeluk in de bus betrof. Het AT staakte vervolgens zijn actie en trok zich terug. Eén van de gijzelnemers bleek door het verkeerd gebruik van zijn vuurwapen de vrouwelijke gijzelnemer in het been te hebben geschoten. In alle consternatie wisten drie gegijzelden te vluchten. Zij werden opgevangen door de politie.

Besloten werd de gijzelnemers enige rust te geven. Tegen 6.00 uur maakten de gijzelnemers duidelijk nog steeds te willen vertrekken met de vluchtauto. Zij eisten echter dat de politie zich zou terugtrekken. Om 6.16 uur stapten de drie gijzelnemers en twee gegijzelden over in een BMW 735i. De gijzelnemers plaatsten de andere gegijzelden als een schild om de vluchtauto, zodat optreden van de politie niet mogelijk was. De gijzelnemers reden, vervolgens met de vluchtauto in de richting Hengelo. De vrijgelaten gegijzelden werden opgevangen door de Nederlandse politie en later die dag met een bus naar Bremen teruggebracht.

Afloop gijzeling

De BMW reed met hoge snelheid richting de grens. De auto werd gevolgd door een lange colonne persvertegenwoordigers. De constant aanwezige politie zag geen kans om verantwoord in te grijpen.

Om 7.08 uur passeerde de vluchtauto de Nederlands-Duitse grens. De Duitse politie verzocht de Nederlandse politie echter de vluchtauto ook in Duitsland te blijven achtervolgen totdat de Duitse politie in de gelegenheid zou zijn de achtervolging over te nemen. Pas om 8.40 uur (bijna twee uur na de grensovergang) kon de Duitse politie de controle over de vluchtauto van de Nederlandse politie overnemen.

Later die dag kwam de vluchtauto met gegijzelden en gijzelnemers aan in het centrum van Keulen. Daar gaven de gijzelnemers een persconferentie waarbij de gegijzelden constant bedreigd werden. Een journalist bood aan om de weg te wijzen. Op de snelweg buiten Keulen maakte de Duitse politie een einde aan de gijzeling. Daarbij kwam een van de gegijzelde meisjes om en raakten zowel de andere gegijzelde als de gijzelnemers zwaar gewond.

29.4.2 ANALYSE

Politie en justitie hebben gefunctioneerd volgens een interprovinciaal plan voor gijzelingen. Dat plan heeft betrekking op gijzelingen in de verschillende grens-provincies. Het bevat echter geen expliciete, met de Duitse politie gemaakte afspraken.

Patronen

In Enschede werd geprobeerd een volledig bemand beleidscentrum in te richten. Alle potentieel betrokken besluitvormers werden gewaarschuwd: de procureur-generaal, de hoofdofficier van justitie, de commissaris van de Koningin, burgemeesters en politiechefs van omliggende gemeenten. Tevens werden de ministeries op de hoogte gesteld van de gijzeling. Het werd niet noodzakelijk geacht een crisiscentrum op landelijk niveau in te richten. Vooralsnog ging het om een criminele gijzeling, waarvoor ministeriële besluiten niet nodig waren. Een criminele gijzeling kan immers nagenoeg volledig worden afgehandeld door politie en justitie.

“Het hele circus is op zich en bij voorbaat niet nodig. Echter gedurende de loop van de gijzeling werd duidelijk dat het niet alleen criminele gijzeling was. Het onderscheid tussen justitie en bestuur ging ook verwateren. Iedereen wilde er ook opeens bij zijn.”²⁰

De meeste van deze besluitvormers kwamen echter pas in de vroege ochtend in Enschede aan. De meeste besluitvormers woonden minimaal één uur rijden van Enschede af. De besluitvorming werd bij afwezigheid van andere besluitvormers dan ook voornamelijk vormgegeven door de officier van justitie en de korpschef van Enschede. Doordat de commissaris van de Koningin en enkele burgemeesters snel in het beleidscentrum aanwezig waren, konden zij nog deelnemen aan de discussie over bijvoorbeeld de schietinstructie. De procureur-generaal (de eigenlijke voorzitter van het beleidscentrum) was op dat moment nog onderweg. Wel werd zo veel mogelijk contact onderhouden met de andere besluitvormers. De formele toestemming voor de inzet van AT en BBE en het meevoeren van automatische wapens werd telefonisch via de procureur-generaal en het ministerie van Justitie geregeld. Uiteindelijk was het beleidscentrum compleet, maar waren de belangrijkste beslissingen al genomen en uitgevoerd.

Er deden zich wrijvingen voor tussen de Nederlandse en de Duitse politie. In het begin van de gijzeling werd de Nederlandse politie slecht op de hoogte gehouden van de gijzeling in Duitsland. Na de gijzeling bleek het noodzakelijk dat Nederlandse politiemensen de vluchtauto nog lange tijd in Duitsland volgden, omdat de Duitse politie niet in staat was de achtervolging over te nemen. Deze

²⁰ Deze citaten zijn gebaseerd op het onderzoek zie hiervoor, Muller 1994, hoofdstuk 16.

problemen lijken deels te wijten te zijn aan de gebrekkige verbindingen tussen de Nederlandse en Duitse politie. Daarnaast bestonden er geen afspraken tussen de Nederlandse en Duitse politie over grensoverschrijdende gijzelingen. Ten slotte waren er misverstanden over de bevoegdheid van de Duitse politie. In Duitsland kan de politie nagenoeg zelfstandig dergelijke criminele gijzelingen afhandelen. Daar is geen toestemming van bestuurlijke of justitiële politiek-bestuurlijke gezagsdragers voor vereist.

Daarnaast deden zich enkele afstemmingsproblemen voor in de verhouding tussen justitie en bestuur. De officier van justitie en de korpschef van Enschede waarschuwden alle justitiële en bestuurlijke autoriteiten. De procureur-generaal had in eerste instantie besloten thuis te blijven. De commissaris van de Koningin kwam echter wel naar het beleidscentrum. Toen besloot de procureur-generaal naar Enschede te komen. Het was deze besluitvormers niet steeds duidelijk of hun aanwezigheid nu gewenst was of noodzakelijk werd bevonden. De beslissingen om een vluchtauto ter beschikking te stellen en de gijzelnemers te laten rijden werden genomen in afwezigheid van de procureur-generaal. Op het moment dat de procureur-generaal in het beleidscentrum aankwam, reed de vluchtauto al. De procureur-generaal had er de voorkeur aan gegeven de zaak te bevriezen en de gijzelnemers niet te laten vertrekken. De andere besluitvormers in het beleidscentrum waren echter tot een andere beslissing gekomen.

Informele besluitvorming

De besluitvormers in het beleidscentrum probeerden alle beslissingen zo veel mogelijk te laten plaatsvinden volgens de daarvoor geldende formele procedures. De aanvragen voor de inzet van AT en BBE werden via de procureur-generaal door het ministerie van Justitie goedgekeurd. Ook de opdracht tot ingrijpen indien de situatie daar aanleiding toe zou geven, werd geaccordeerd door het ministerie. Alle formele richtlijnen werden gevolgd: "Dat was in elk geval in orde." Ook werd geprobeerd de voor gijzelingen afgesproken formele besluitvormingsstructuur te activeren, waarbij het beleidscentrum de centrale rol kreeg.

Dat neemt niet weg dat tijdens de gijzeling veel improvisatie nodig was. In het beleidscentrum moesten wezenlijke beslissingen genomen worden zonder aanwezigheid van de andere besluitvormers. Op operationeel gebied moest veel geïmproviseerd worden. De pers moest lange tijd provisorisch weggehouden worden van de plaats waar de bus stond. Verbindingen lieten het afweten zodat bijvoorbeeld de commandant AT op een cruciaal moment niet op de hoogte was van de activiteiten van het AT direct rond de bus. Nederlandse politiefunctionarissen zijn op Duits grondgebied operationeel geweest met toestemming van de Nederlandse justitiële autoriteiten.

Adviseurs

Ook bij deze gijzeling waren psychiaters aanwezig. Een belangrijke rol was weggelegd voor de politieonderhandelaar. Hij wist de gijzelnemers te bewegen enkele gegijzelden vrij te laten. Tevens kon hij de gijzelnemers op een kritiek moment duidelijk maken dat niet de politie, maar de pers rond de bus sloop. De politieonderhandelaar wist tevens een actie van het AT te stoppen. De informatie van de politieonderhandelaar was een belangrijke bron voor de besluitvorming in het beleidscentrum.

Inhoud van terreurbestrijding

De bus is slechts vier en een half uur op Nederlands grondgebied geweest. In deze periode zijn echter essentiële beslissingen genomen. Een vluchtauto werd aangeboden zodat het overgrote deel van de gegijzelden vrij kon komen.

- Primair werd geprobeerd door onderhandelingen de gijzeling tot een einde te brengen. Het beleidscentrum had bewust gekozen voor een strategie van vertragen en uitstellen zodat voldoende tijd kon worden gecreëerd om die onderhandelingen ook daadwerkelijk te kunnen voeren. De onderhandelaars was echter wel meegegeven dat op eigen initiatief geen toezeggingen konden worden gedaan.
- Gelijktijdig werden voorbereidingen getroffen voor een gewelddadige beëindiging. Een AT kreeg de opdracht zo mogelijk de gijzelnemers uit te schakelen. Deze opdracht was permanent. Als zich een situatie zou voordoen waar bij zonder veel gevaar voor de gegijzelden de gijzelnemers uitgeschakeld konden worden dan had het AT daar toestemming voor. Tevens werd de BBE gealarmeerd. Uiteindelijk werd de BBE vanwege hun late aankomst niet ingezet.
- Het beleidscentrum besloot in te gaan op de eisen van de gijzelnemers. Een vluchtauto zou ter beschikking worden gesteld. De besluitvormers in het beleidscentrum meenden dat indien niet aan de eisen voldaan zou worden, de gijzelnemers hun dreigementen zouden uitvoeren. Zij hadden gedurende de gijzeling laten zien niet terug te schrikken voor gewelddadige acties tegen de gegijzelden. Wel probeerde de politieonderhandelaar de eisen van de gijzelnemers te beïnvloeden.

“Onze inschatting was dat we die auto, die goed geprepareerd was, heel snel zouden kunnen opsporen en pakken als ze weer terug zouden komen in Nederland.”

- Een aanvalsactie van het AT werd afgelast toen bleek dat schoten in de bus slechts betrekking hadden op een ongeluk. Prioriteit werd gegeven aan een zo mogelijk geweldloze afhandeling van deze gijzeling. De inwilliging van de eisen werd dan ook gewoon doorgezet. Het inwilligen van de eisen werd ook gezien als een mogelijkheid om bij de overstap in de vluchtauto te

intervenieren. Uiteindelijk bleek dat niet mogelijk vanwege het feit dat de gijzelnemers de gegijzelden in een kring rond de vluchtauto zetten. Voortdurend liepen de onderhandelingen en de mogelijkheid van interventie door elkaar. Het beleidscentrum schrok niet terug voor het maken van afspraken met de gijzelnemers die eventueel later geschonden zouden kunnen worden.

- De media vormden een groot probleem voor de politie. Aan de grens had de Marechaussee al getracht de vele persvertegenwoordigers tegen te houden, ER was echter geen juridische grond waarop de persmensen de toegang tot Nederland kon worden geweigerd. Deze actie had dan ook nauwelijks effect. Persvertegenwoordigers bevonden zich in de directe omgeving van de bus. De gijzelnemers dachten een aantal maal dat de politie om de bus sloop. Er waren onvoldoende politiemensen om een effectieve afzetting te vormen. De directe aanwezigheid van de pers in de omgeving van de bus leverde een aantal kritieke momenten op.

29.5 Gijzeling kolonel Van der Kieft 1989²¹

29.5.1 BESCHRIJVING

Aanvang gijzeling

Op donderdag 22 juni 1989 verlieten kolonel Van de Kieft en zijn vrouw rond 6.55 uur hun woning in Apeldoorn; Nadat de kolonel zijn garage afgesloten had, werd hij overvallen door een in Duitsland gezochte man. Deze man was bewapend en dwong Van de Kieft plaats te nemen in zijn Ford Escort. Mevrouw Van de Kieft wist te ontkomen. Van de Kieft werd gedwongen door de gijzelnemer om richting Beekbergen te rijden.

Politie gewaarschuwd

Een buurvrouw van Van de Kieft nam contact op met de politie in Apeldoorn. Om 7.02 uur was een surveillanceauto ter plekke, nog geen tien minuten na de aanvang van de gijzeling. Nadat de surveillanten de meldkamer hadden laten weten dat waarschijnlijk een gijzeling aan de gang was, werd hun opgedragen de gijzelnemer en de gegijzelde te zoeken. De meldkamer van de gemeentepolitie van Apeldoorn waarschuwde om 7.10 uur de omliggende korpsen.

Om 7.13 uur werd de Ford Escort gevonden. De gijzelnemer trachtte op dat moment juist van auto te wisselen door een dienstplichtig militair in gijzeling te nemen. De aanwezigheid van de politie verhinderde dit. Vervolgens verloren de surveillanten de Ford Escort in het bosrijke gebied gedurende korte tijd uit het oog. Tien minuten later vonden de surveillanten de auto weer terug. Kolonel Van

²¹ Gebaseerd en geciteerd uit Muller 1994, hoofdstuk 16.

de Kieft werd de gehele tijd onder schot gehouden door de gijzelnemer. De surveillanten besloten dan ook terughoudend op te treden en de auto alleen te volgen. De auto met gijzelnemer en gegijzelde reed richting Arnhem.

Inzet arrestatieteam

De wachtcommandant van de gemeentepolitie Apeldoorn vroeg rond half acht aan de rijkspolitie van het district Apeldoorn of het arrestatieteam (AT) Oost kon worden ingezet. De commandant van het AT Oost werd door de meldkamer van de rijkspolitie Apeldoorn op de hoogte gesteld van de gijzeling. Hij begaf zich direct naar de opgegeven plaats. Onderweg riep de commandant AT de andere leden van het AT op. Uit voorzorg had de commandant AT drie machinepistolen meegenomen.

De wachtcommandant in Apeldoorn had nagenoeg direct na de aanvang van de gijzeling een Arnhemse hoofdinspecteur gewaarschuwd die gespecialiseerd was in onderhandelingen tijdens gijzelingen en tevens commandant van het arrestatieteam van de gemeentepolitie van Arnhem was. De hoofdinspecteur was om 7.45 uur op het hoofdbureau. Op dat moment was al een beslissing genomen over de inzet van het RP-AT Apeldoorn.

Om 7.32 uur verliet de auto het grondgebied van de gemeente Apeldoorn. De auto reed op de A12 richting Utrecht. De auto werd gevolgd door meerdere surveillanceauto's.

Gijzeling in benzinestation

Om 7.42 uur parkeerden Van de Kieft en zijn gijzelnemer de auto bij een benzinestation langs de A12 in de gemeente Arnhem. Van de Kieft werd door de gijzelnemer gedwongen het benzinestation binnen te gaan. De eigenaar van het benzinestation werd tevens in gijzeling gehouden. Andere bezoekers werden weggestuurd. De gijzelnemer meldde via 06-11 aan de gemeentepolitie Arnhem dat hij 1 miljoen gulden en 100 gram drugs wilde hebben om 8.30 uur. Tijdens dit gesprek maakte de gijzelnemer zijn naam bekend en deelde hij mee dat hij door Duitse justitiële autoriteiten werd gezocht. Op dat moment was het 7.49 uur.

Rond 8.06 uur arriveerde de eerste auto van het AT Oost, direct gevolgd door een andere auto waarin de commandant AT zich bevond. Op dat moment kwam de eerdergenoemde hoofdinspecteur van de gemeentepolitie Arnhem op het hoofdbureau aan. Hij trachtte de leiding op zich te nemen en probeerde contact te zoeken met de gijzelnemer.

De kolonel werd gedwongen zijn auto met behulp van handkracht te verplaatsen. Gebruikmakend van dat moment wist de eigenaar van het benzinestation te vluchten. Om 8.12 uur dwong de gijzelnemer de kolonel weer terug in het benzinestation.

De commandant van de AT onderhield nog steeds contact met de meldkamer van de rijkspolitie in Apeldoorn. De commandant AT verzocht de meldkamer het hoofd Bijzondere Recherchezaken van het district Apeldoorn te waarschuwen.

Die was tevens plaatsvervangend commandant van de Bijzondere Bijstandseenheid (BBE) van de Rijkspolitie. Dat is een eenheid lange afstandschutters. De commandant AT verzocht de plaatsvervangend commandant BBE de lange afstandwapens mee te nemen.

“De reden van de teamcommandant voor het oproepen van de lange afstandschutters is gelegen in het feit dat zich op het moment een situatie voordeed waarin hij met de hem ten dienste staande vuurwapenen geen mogelijkheden meer zag adequaat op te treden bij het eventueel beëindigen van de voor de heer Van de Kieft levensbedreigende situatie.”²²

Contacten politie-gijzelnemer

De hoofdinspecteur van de gemeentepolitie Arnhem die de leiding op zich had genomen, wist inmiddels contact te krijgen met de gijzelnemer. De hoofdinspecteur gaf om 8.19 uur aan de commandant AT door dat hij het ultimatum had kunnen uitstellen tot 9.00 of 9.15 uur. De gijzelnemer bleek een zware crimineel te zijn, die in Duitsland gezocht werd voor een roofoverval. Het contact met de gijzelnemer herhaalde zich nog enkele malen. Om 8.32 uur meldde de gijzelnemer dat hij zijn ‘stuff’ binnen een kwartier wilde hebben.

Om 8.34 uur meldde de commandant AT aan de leidinggevende hoofdinspecteur dat de plaatsvervangend commandant van de BBE onderweg was. De commandant verzocht de hoofdinspecteur overleg te plegen over de geweldinstructie. Een minuut later schoot de gijzelnemer op de politiemensen van het AT. Om 8.38 uur herhaalde de commandant AT het verzoek om nadere geweldinstructies. Hij kreeg daar echter geen antwoord op.

“Met de geweldinstructie wordt bedoeld de instructie c.q. toestemming met betrekking tot de omstandigheden waarin en de voorwaarden waaronder tot het aanwenden van het vuurwapen mag c.q. moet worden overgegaan.”²³

De waarnemend korpschef van de gemeentepolitie Arnhem, De Vries, werd om 8.20 uur gewaarschuwd. De Vries bevond zich in Dieren, maar zou zo spoedig mogelijk naar het hoofdbureau in Arnhem komen. Toen De Vries om 8.40 uur op het bureau aankwam, gaf hij onmiddellijk opdracht de hoofdofficier en de locoburgemeester te informeren en door te geven dat er een crisiscentrum zou moeten worden ingericht. Om 9.00 uur waren beiden via de telefoon gealarmeerd. Zij zouden direct naar het hoofdbureau van politie komen, waar het crisiscentrum zou worden ingericht.

²² TK 1989-1990, Aanhangsel Handelingen, nr. 91, p. 183-189.

²³ Idem.

Eerste confrontatie

Om 8.43 uur verlieten de gijzelnemer en de kolonel het Shellstation, waarbij de kolonel voortdurend werd bedreigd door de gijzelnemer. De auto reed richting de plaats waar het AT zich bevond. Daar aangekomen schreeuwde de gijzelnemer om een 'Funkgerat'. Een lid van het AT gooide een portofoon naast de linkerzijde van de auto. De gijzelnemer vroeg tevens waar zijn drugs bleven. Hij dreigde te zullen schieten als niet aan zijn eisen voldaan zou worden.

Omstreeks 8.52 uur reed de auto weer terug naar het Shellstation zonder dat de portofoon was opgepakt. Achteraf bleek dat de gijzelnemer kramp in zijn rechterduim kreeg en zijn wapen van hand wilde veranderen zonder dat de politie dat zou zien.

"De gijzelnemer hield namelijk de haan van zijn revolver met de duim tegen, terwijl hij de trekker had overgehaald. Hij deed dit met de bedoeling dat, mocht er iets met hem gebeuren, er door hem altijd nog één schot zou worden afgevuurd. Dit alles had hij bekendgemaakt in zijn eerste lange telefoongesprek met de politie in Arnhem dat rond 7.45 uur had plaatsgevonden. Deze informatie was niet bij het AT-personeel bekend."²⁴

Om 8.54 uur arriveerde de plaatsvervangend commandant van de BBE met twee lange afstandschutters ter plaatse. Eén van de schutters nam plaats achter het rechterportier van de BMW van het AT. Een andere schutter nam plaats achter een hek langs de weg waar de auto's stonden. De afstand tussen deze schutter en de auto met de kolonel en de gijzelnemer bedroeg 17,4 meter: "Volgens de schutter lag hij daar in een uitstekende vuurpositie."²⁵

Verwarring over beslissing

De hierop volgende essentiële gebeurtenissen zijn zeer nauwkeurig gereconstrueerd door de rijksrecherche. Om 8.57,50 gaf de commandant AT aan de leidinggevende hoofdinspecteur door dat de drie scherpschutters aanwezig waren. Om 8.58.50 vroeg de commandant AT opnieuw aan de leidinggevende hoofdinspecteur: "Ik heb een vraag over de geweldinstructie. Als wij een kans krijgen, mogen wij het dan doen?" Hierop antwoordde de hoofdinspecteur: "Momentje, ik informeer nu bij de PG." Toen de leidinggevende hoofdinspecteur aan waarnemend korpschef De Vries voorlegde of er opgetreden mocht worden, verkeerde de hoofdinspecteur in de veronderstelling dat de De Vries telefonisch contact had met (het kabinet van) de procureur-generaal. De Vries antwoordde: "Als er kans is, ingrijpen." Achteraf verklaarde De Vries tegenover de rijksrecherche dat deze uitspraak betrekking had op de inzet van het Al om de gegijzelde te bevrijden en niet op een actie door de leden van de BBE. De Vries wist echter wel dat de BBE aanwezig was.

²⁴ Persconferentie OM Arnhem 24 juli 1989, p. 3.

²⁵ Idem, p. 4.

Inmiddels reed de auto opnieuw in de richting van de AT-voertuigen. De gijzelnemer bedreigde de kolonel nu met de revolver in zijn linkerhand. Om 8.59.20 berichtte de leidinggevend hoofdinspecteur aan de commandant AT: “Het licht staat op groen. Als je de kans krijgt optreden. Als je de kans krijgt, mag je dus optreden”. Gelet op het voorstaande werd door de commandant AT aangenomen, dat er al een crisisteam was geformeerd en dat de vuuropdracht was verstrekt door de PG. Vervolgens schreeuwde de commandant AT naar de beide schutters van de BBE: “Als je hem pakken kunt, dan pak je hem”.

Dodelijk schot

Op dat moment (rond 9.00 uur) kwam de auto met de kolonel en de gijzelnemer tot stilstand op 15 meter van de leden van het AT en van de BBE. Weer werd een portofoon aan de linkerzijde van de auto gegooid. De schutter achter het hek zag dat op dat moment de kolonel en de gijzelnemer los van elkaar waren. De kolonel keek namelijk naar de achter hem geworpen portofoon. De schutter vuurde daarop twee schoten af, respectievelijk gericht op het hoofd en de borst van de gijzelnemer. De schutter was er van overtuigd dat de gijzelnemer was uitgeschakeld. Hij had tijdens het vuren geen wijzigingen in zijn kijkerbeeld gezien. Het eerste schot raakt een draad van een metalen afrastering en ketste af tegen de voorruit van de auto. Het tweede schot trof echter het hoofd van de kolonel waardoor deze dodelijk gewond raakte.

Alternatieve lezing

Er bestaat een alternatieve lezing over het feitelijke schietincident. Volgens Boek hanteren de lange afstandsschutters de tactiek dat twee schutters één keer schieten en niet één schutter twee keer. Dit uitgangspunt leidde tot de volgende hypothese:

“De eerste schutter vuurt de kogel af, die afketst van de voorruit. Als het zo is, dat beide schutters één keer schieten dan is het logisch te veronderstellen dat hij dan verwacht dat de tweede schutter schiet. Dit schot blijft echter uit, want de tweede schutter is bang. (Deze constatering ontleende Boek aan enkele betrokkenen, EM). Mogelijkerwijs heeft de eerste schutter toen gedacht: ‘dan maar zelf geschoten’. Hierdoor is enige tijd verlopen tussen beide schoten, waardoor de Duitser, gewaarschuwd door het eerste schot, de kans te baat heeft genomen de kolonel voor zich te trekken, als gevolg waarvan de kolonel op de plek zat waar de tweede kogel terecht kwam.”²⁶

De commandant AT begaf zich direct naar de auto, maar trok zich terug toen hij merkte dat de gijzelnemer zich oprichtte met het pistool. De gijzelnemer gooide vervolgens zijn revolver weg. De commandant AT gaf opdracht de gijzelnemer uit de auto te halen. Het lid van het AT dat de auto aan de bijrijderskant naderde, wist

²⁶ Boek 1994, p. 248.

niet dat de gijzelnemer ongewapend was. Hij trok de gijzelnemer uit de auto en werkte hem tegen de grond. Omdat de gijzelnemer niet aan de hem toegeschreeuwde eisen voldeed, gaf het lid van het AT de gijzelnemer een trap in de nek. Het AT-lid had de kolonel nog geluiden horen geven en wilde hem hulp verlenen. Om 9.00.40 uur werd met spoed om een ambulance gevraagd. De kolonel was echter inmiddels al overleden.

Crisiscentrum

Het crisiscentrum was op dat moment nog niet volledig. De Arnhemse officier van justitie, Besier, arriveerde om 9.05 uur in het politiebureau; locoburgemeester Van de Meeberg volgde om 9.20 uur. Rond 9.20 uur werd advocaat-generaal Cremers telefonisch in kennis gesteld van de gijzelingsaffaire. Kort na de aankomst van de locoburgemeester werd het crisiscentrum door de commandant AT en de plaatsvervangend commandant BBE ingelicht over de afloop van de gijzeling. Pas om 10.30 uur werd het hoofd van het parket in Zutphen in kennis gesteld. Deze hoofdofficier was de eerste aangewezen om over de inzet van het AT-Oost te oordelen. Met hem was echter geen voorafgaand contact geweest.

29.5.2 ANALYSE

Proces van besluitvorming

Patronen

Formeel zou een crisiscentrum ingesteld moeten worden, waarin politie, justitie en bestuur onder voorzitterschap van een (hoofdofficier van justitie beslissingen zouden moeten worden genomen over de gijzeling. Tot de instelling van een zodanig crisiscentrum is het niet gekomen. De betrokken besluitvormers waren pas na afloop van de gijzeling aanwezig op het bureau van politie.

De gijzeling werd dan ook volledig afgehandeld door politieke functionarissen. Hoewel pogingen tot centralisatie gedaan waren, duurde de gijzeling zo kort dat er geen tijd was om als crisiscentrum te functioneren. Deze gijzeling werd volledig decentraal afgehandeld. De politie ter plaatse achtte het noodzakelijk om in te grijpen. Overleg met justitiële of bestuurlijke autoriteiten had op dat moment niet plaats gevonden.

Er deden zich tijdens deze gijzeling allerlei communicatieproblemen voor. Het AT was niet op de hoogte van alle informatie die op de meldkamer van de gemeentepolitie van Arnhem aanwezig was. De BBE was opgeroepen door de commandant van de AT zonder medeweten van de hoofdinspecteur in Arnhem. De commandant dacht dat de hoofdinspecteur contact had met de PG. De hoofdinspecteur meende dat de waarnemend korpschef contact had met de PG, De waarnemend korpschef dacht dat hem iets anders werd gevraagd dan de hoofdinspecteur bedoelde. Van een centraal punt van coördinatie leek sprake maar

feitelijk ontbrak dat. Geen van de betrokken besluitvormers had een afdoende beeld van de gehele situatie. Alle betrokken politiemensen percipieerden een hoge tijdsdruk. Tijd voor langer overleg zou er niet geweest zijn.

Informele besluitvorming

De inzet van zowel het AT als de BBE als het meevoeren van automatische wapens heeft niet volgens de daarvoor geldende regels en procedures plaats gevonden. In het antwoord van de minister op Kamervragen gaf de minister de volgende samenvatting van de geldende regels.

“Tot de inzet van een arrestatieteam mag niet worden overgegaan dan nadat het openbaar ministerie daartoe een opdracht heeft verstrekt, dan wel met de inzet van het arrestatieteam heeft ingestemd. Het meevoeren van automatische vuurwapens doorleden van een arrestatieteam van het Korps Rijkspolitie dient niet te geschieden dan na mijn uitdrukkelijke toestemming en de instemming van de procureur-generaal. Voor de inzet van de BBE of onderdelen daarvan, is eveneens mijn uitdrukkelijk toestemming vereist, Indien toestemming wordt verleend voor de inzet van deze eenheid, wordt daarmee tevens een besluit genomen over de mee te voeren wapens en munitie (...).”²⁷

Bij deze gijzeling was geen toestemming gevraagd door politie om een AT in te schakelen. De daarvoor aangewezen hoofdofficier werd pas om 10.30 uur ingelicht over de gijzeling en de inzet van het AT. Over het meevoeren van wapens is geen enkel overleg geweest met de minister van Justitie. Ook de inzet van de BBE is niet door een justitiële autoriteit bekrachtigd. Politie functionarissen hebben op eigen initiatief deze diensten ingeschakeld en verzuimd de daarvoor geschreven procedures te volgen. De formele kaders werden volstrekt niet gevolgd de besluitvorming kende een volledig informeel karakter. De betrokken politiefunctionarissen vonden het noodzakelijk te improviseren. De situatie vroeg daar naar hun mening om.

Adviseurs

Slechts op onderdelen is sprake geweest van de inzet van experts. In Arnhem werd een hoofdinspecteur opgeroepen die speciaal getraind was in onderhandelingen tijdens gijzelingen. Deze hoofdinspecteur fungeerde echter niet als adviseur voor besluitvormers in een crisiscentrum maar werd zelf besluitvormer. Van adviseren was op dat moment al geen sprake meer.

Inhoud van terreurbestrijding

Deze gijzeling kende geen enkele betrokkenheid van justitiële of bestuurlijke autoriteiten. Het is en blijft de vraag of de terreurbestrijding een ander karakter

²⁷ TK 1989-1990, Aangangsel Handelingen, nr. 91, p. 183-189.

had gekend als justitiële en bestuurlijke autoriteiten de kans hadden gekregen om zich daadwerkelijk met de gijzeling te bemoeien.

- Bij deze gijzeling werd onmiddellijk een bewapend AT ingezet. Vanaf het allereerste begin werd rekening gehouden met een gewelddadige beëindiging. Op het moment dat bleek dat het AT niet zelfstandig de gijzelnemer kon overmeesteren, werd meteen de BBE ingeschakeld. Uit voorzorg werd die ook bijna aan het begin van de gijzeling al opgeroepen. De inzet van de geweldeenheden kreeg tijdens deze gijzeling prioriteit boven het waarschuwen van onderhandelaars.
- Politieonderhandelaars werden tijdens deze gijzeling ingezet. Het eerste doel was zo veel mogelijk informatie in te winnen over de achtergronden en eisen van de gijzelnemer. Pogingen tot onderhandelingen werden door de politie ter plaatse niet ondernomen. De ter plaatse aanwezige politiemensen waren allen gericht op een gewelddadige beëindiging van deze gijzeling.
- Het AT en de BBE trachtten de gijzeling zo veel mogelijk te isoleren en op een plek te concentreren. Voorkomen moest worden dat de gijzeling op een andere plaats verder zou gaan. Zo snel mogelijk moest de gijzeling ‘bevroren’ worden rond het benzinestation. Het leven van de gegijzelde stond voorop, indien noodzakelijk zou met behulp van geweld de gijzelnemer overmeesterd worden, zodat de gegijzelde vrij zou kunnen komen.
- Er was geen directe en acute bedreiging – anders dan al twee uur het geval was – op het moment dat de opdracht tot schieten werd uitgevoerd. De commandant van de AT had de BBE-schutters laten weten dat als de mogelijkheid zich voor zou doen zij zouden mogen schieten. Van een directe opdracht tot schieten was geen sprake,
- Indien de BBE de opdracht krijgt tot het uitschakelen van een gijzelnemer impliceert dat feitelijk een opdracht schieten om te doden. Leden van de BBE wordt namelijk aangeleerd met twee schoten een gijzelnemer uit te schakelen: één in het hoofd en één in de borst. Dat zal in verreweg de meeste gevallen betekenen dat de gijzelnemer zal overlijden. Aan deze procedure werd vastgehouden ook al was bekend dat de gijzelnemer over een gespannen pistool beschikte. Een schot in de borst en in het hoofd van de gijzelnemer zou hebben betekend dat de revolver van de gijzelnemer alsnog zou zijn afgegaan. Hiervoor is al aan de orde gekomen dat een alternatieve lezing van de gebeurtenissen bestaat.
- De gijzeling duurde te kort om de media te alarmeren. Toch werd de arrestatie van de gijzelnemer gefilmd en uitgezonden. Vooral het geweld dat daarbij werd gebruikt werd onderwerp van discussie.

De nadruk lag tijdens gijzeling op het op een gewelddadige manier uitschakelen van de gijzelnemer. Pogingen tot onderhandelingen door de hoofdinspecteur liepen op niets uit. Bij het benzinestation was geen ervaren onderhandelaar aanwezig.

29.6 Afsluiting

In dit hoofdstuk heb ik een beschrijving en analyse gegeven van vier toonaangevende criminele gijzelingen in de jaren zeventig en tachtig in Nederland. Deze criminele gijzelingen tonen dat zij primair een verantwoordelijkheid zijn voor operationele besluitvormers zoals politie en Bijzondere Bijstandseenheden en slechts in beperkte mate voor justitiële en bestuurlijke autoriteiten. Het crisisgehalte is echter niet minder aanwezig.

30 Gijzeling Helden 2000

E.R. Muller

Op 17 maart 2000 vindt totaal onverwacht een criminele gijzeling plaats in een boerderij in Helden. Deze gijzeling begint om 06.00 uur en duurt tot 23.30. De gijzeling is zeker in de eerste uren zeer gewelddadig. In dit hoofdstuk beschrijf ik de gebeurtenissen en bezie enkele cruciale aandachtspunten. De gijzeling in Helden vormt een voorbeeld van een criminele gijzeling die noodzaakte tot intensief crisismanagement door politie, justitie, bestuur en anderen. Het COT heeft in opdracht van de politieregio Limburg-Noord een evaluatie van het optreden van justitie, bestuur en politie verricht.¹ De tekst in dit hoofdstuk is gebaseerd op en geciteerd uit deze publicatie over de gijzeling in Helden.²

30.1 Beschrijving

30.1.1 EEN MERKWAARDIG BEGIN

Een schietpartij (05.24 uur)

Om 05.24 uur, op 17 maart 2000, raken twee mannen in paniek. Zij rijden met hun auto op de A67, vlak bij Geldrop. De mannen denken dat de politie hen op de huid zit. Zij zien een automobilist die naast hen rijdt aan voor een lid van een observatieteam van, de politie. Vanuit de auto met de twee mannen wordt op deze automobilist geschoten.

De beschoten automobilist zet zijn knipperlichten aan en rijdt langzaam de vluchstrook op. De mannen denken dat zij een politieman hebben doodgeschoten. Eén van de mannen vertelt later die dag dat een kogel een autoraam aan de linkerkant ‘helemaal stuk’ maakt, terwijl ‘rechts erin bleef zitten’. Hij verklaart vervolgens: ‘Toen ben ik helemaal in paniek geraakt en wist ik niet wat ik moest doen’. De automobilist die wordt beschoten wordt echter niet door een kogel geraakt. Hij is evenmin een politieman.

Kort voor 06.00 uur verlaten de twee mannen de snelweg en rijden richting Helden. Daar bellen zij aan bij een van de eerste woningen waar licht brandt: een boerderij. Er staan vlak bij de woning enkele auto's geparkeerd. De mannen bedenken dat zij een auto mogelijk op een later moment als vluchtauto kunnen gebruiken.

¹ Schilstra, Muller, Van der Torre en Bezuyen 2001.

² Voor noten en verwijzingen verwijs ik naar voornoemde evaluatie.

De centralist op de meldkamer van de politie Limburg-Noord krijgt om 05.40 uur een melding van de meldkamer van de politieregio Brabant Zuid-Oost in Eindhoven. Een centralist uit Eindhoven meldt dat om 05.24 uur een automobilist is beschoten op de A67 bij Geldrop, en dat daarbij geen gewonden zijn gevallen. Deze centralist vraagt die in Venlo uit te laten kijken naar een donkerkleurige BMW uit de 3-serie, omdat daar mogelijk de verdachten in zitten. De Venlose centralist maakt dit bekend aan de eenheden op straat.

De tweede ongebruikelijke melding: 'Er wordt aangebeld' (06.00 uur)

Om 06.00 uur belt een vrouw de meldkamer van de politie Limburg-Noord, Ze woont met haar twee jongere zussen en haar ouders in een boerderij te Helden. Alle bewoners en de vriend van een dochter zijn thuis. De vrouw laat de centralist van de meldkamer weten dat er voortdurend wordt aangebeld en dat er een ruit van haar woning is ingeslagen. Ze vertelt ook dat er een onbekende auto achter haar woning staat, dat er in huis gerend wordt en dat haar naam wordt geroepen. De vrouw legt de telefoon naast de haak. Zo kan de meldkamer meeluisteren.

De vrouw weet op dat moment nog niet dat twee mannen de woning zijn binnengedrongen. Zij zijn achterom het huis gelopen, waar ze de vader van het gezin tegenkomen. Daar bedreigen ze hem met een vuurwapen, eisen dat hij op de grond gaat liggen en schoppen hem vervolgens tegen het hoofd. Bovendien zegt een vader dat hij net twee mensen heeft doodgeschoten en dat hij 15 miljoen losgeld eist. Hij neemt de vader mee naar de andere familieleden. Ze moeten op de grond gaan zitten. Een gijzelnemer zegt tegen het gezin dat hij ze gegijzeld houdt en dat hij 5 miljoen gulden losgeld zal vragen.

De centralist achterhaalt via een computersysteem vanuit welke woning de melding afkomstig is. Hij stuurt er onmiddellijk vier politie-eenheden op af. De centralist is ervan overtuigd dat er méér aan de hand is dan louter een inbraak.

De derde ongebruikelijke melding: een inbraakmelding (06.11 uur)

Om 06.11 uur komt weer een melding bij de meldkamer binnen. Er wordt gebeld met een mobiele telefoon. De melder vertelt dat er een inbraak gaande is. De medewerker van de meldkamer vermoedt dat hij spreekt met een buurtbewoner die zicht heeft op de woning. Achteraf blijkt dat dit telefoontje vanuit de gegijzelde boerderij is gepleegd door een dochter van het gezin, die zich heeft opgesloten op de wc. Mede omdat mobiele telefoons niet direct zijn te lokaliseren, is op dat moment onbekend dat de melding uit de woning komt.

30.1.2 EEN HECTISCH BEGIN VAN DE OCHTEND

Eenheden ter plaatse (06.10 uur)

Om 06.10 uur arriveert de eerste politie-eenheid bij de woning. In de minuten erna volgen nog drie eenheden. Zij parkeren de politiewagens achter de auto's die

op de oprit staan; zo blokkeren zij de oprit. Drie politiemensen lopen naar de voordeur van de boerderij. Ze bellen aan, maar er wordt niet gereageerd. De politiemensen zien niemand. Op basis van de melding vermoeden zij dat er wel mensen in de woning zijn. Vlak nadat de politieagenten voor de tweede keer aanbellen, zien zij twee mensen vanuit de woning de hal in lopen. Ze lopen in de richting van de voordeur. De politiemensen zien dat een man met ontbloot bovenlijf een vrouw bedreigt met een vuurwapen. De man roept dat de politiemensen weg moeten gaan en dat er een gijzeling gaande is. De politie-eenheden trekken zich terug. Zij zoeken dekking achter hun auto's en trekken kogelwerende vesten aan. Kort daarna, omstreeks 06.15 uur, horen de politiemensen een schot. Dit schot is via de openstaande telefoonlijn ook in de meldkamer te horen.

De aanwezige politie-eenheden treffen maatregelen: zij vormen een voorlopige ring, zodat rond het huis een niet-toegankelijke ruimte ontstaat. Een aanwezige politieagent is een voormalig lid van een arrestatieteam (AT). Hij neemt de coördinatie op zich totdat de officier van dienst arriveert. Deze komt om 06.35 uur bij de boerderij aan. De officier van dienst geeft de politie-eenheden opdracht geen (vertrouwelijke) informatie over de mobilfoon te geven.

Op verzoek van de meldkamer inspecteert een politieagent de auto van de daders. Hij geeft het kenteken door. Om 06.40 uur weet de meldkamer onder welke naam deze auto staat geregistreerd. De auto staat echter niet op naam van een gijzelnemer, zo blijkt later.

Vier ontsnapte gijzelaars (06.17 uur en 07.31 uur)

Om 06.17 uur vlucht de oudste dochter uit de woning. Zij is ontkleed. Het meisje wordt opgevangen. Om 07.31 uur ontsnappen nog drie gijzelaars: de vader, de moeder en de vriend van de al ontsnapte dochter. Zij blijven ongedeerd bij hun vluchtpoging. Er blijven twee zussen achter in de woning.

Het meisje dat als eerste vlucht, wordt opgevangen door politieagenten die in de buurt van de woning staan. Ze vertelt dat de gijzelnemers twee Nederlands sprekende mannen zijn die geen Limburgs accent hebben. De mannen hebben gedreigd met een pistool. Ze heeft de mannen nog nooit gezien. Ze maakt duidelijk wie er in het pand zijn. Ook geeft ze een signalement van de beide daders door. Bovendien meldt ze dat de drie zusjes zich moesten ontkleden. Ze vertelt dat ze seksueel is misbruikt. Het was volgens haar de bedoeling dat dit ook met andere vrouwen zou gebeuren. Ook hebben de gijzelnemers volgens haar gezegd dat ze eerder al twee politiemensen hebben doodgeschoten en dat een helikopter naar ze op zoek zou zijn. De vrouw maakt op verzoek van de politie een tekening van de woning. De leden van het AT krijgen deze tekening.

De andere vrijgekomen gijzelaars worden (ook) gehoord. De vriend van een dochter verklaart rond 09.15 uur wat er die ochtend is gebeurd. Hij vertelt onder andere dat twee mannen de woning zijn binnengevallen en dat hij niet met de

dood is bedreigd. Hij beschrijft het uiterlijk van de daders en vertelt dat hij heeft gehoord dat er is geschoten.

De vader van het gezin verklaart rond 9.40 uur dat hij met een pistool is bedreigd en dat hij is geschot, Ook vertelt hij dat de gijzelnemers de dochters afzonderden. Hij werd vastgebonden. De vader zegt dat hij dacht dat een gijzelnemer zijn dochters seksueel zou misbruiken. Hij heeft een gijzelnemer niet bloot bovenlijf door de woning zien lopen.

De informatie die uit deze verhoren wordt verkregen, wordt meegedeeld aan de Algemeen Commandant, het beleidsteam en de coördinator van de onderhandelaars.

Een reeks alarmeringen (van 06.20 uur tot 09.00 uur)

Terwijl politiemensen op straat maatregelen treffen, worden andere betrokkenen gealarmeerd. De meldkamer piept om ongeveer 06.20 uur de piketofficier van justitie op. De politie vertelt haar dat er een gijzeling aan de gang is en dat er een schot is gevallen. De centralist vraagt toestemming voor het mobiliseren van het AT. De piketofficier belt daarover onmiddellijk met de hoofdofficier van justitie die vervolgens toestemming verleent. De piketofficier vertrekt daarna direct naar Helden. Bijna twintig minuten later zijn het AT en het OT onderweg naaide gijzeling.

Om 06.23 uur alarmeert de meldkamer de coördinator van de onderhandelaars. De coördinator waarschuwt informeel de regionaal recherchechef. De recherchechef treedt de rest van de dag op als Algemeen Commandant. De coördinator alarmeert ook drie onderhandelaars. Hij is rond 06.50 uur in Helden. Als hij onderweg is naar de plaats delict, krijgt hij van de Algemeen Commandant opdracht de maatregelen ter plaatse te coördineren. De Algemeen Commandant arriveert om 06.45 uur op het hoofdbureau van politie in Venlo. De Algemeen Commandant informeert rond 07.00 uur de korpschef van de politie Limburg-Noord en de hoofdofficier van justitie over de gijzeling. Hij laat weten dat alarmering van de Bijzondere Bijstandseenheid (BBE) waarschijnlijk is gewenst.

Kort daarvoor had de Algemeen Commandant een informele voorwaarschuwing uit laten gaan naar het bureau bijstandscoordinatie van het Korps Landelijke Politiediensten. Dit bureau coördineert de feitelijke alarmering van de BBE. Het bureau verzoekt leden van de BBE naar de plaats delict te gaan. De commandant BBE wordt om 06.55 uur door het Bureau Bijstandscordinatie gealarmeerd en kort daarop ook nog eens door de commandant AT.

De leden van de BBE krijgen opdracht geen operationele activiteiten te ondernemen zonder uitdrukkelijke opdracht van de commandant BBE. De BBE'ers voeren een voorverkenning uit. De coördinator BBE wordt ook gewaarschuwd en vertrekt naar Helden. Later, in het begin van de middag, worden extra schutters naar Helden gestuurd.

Om 06.45 uur alarmeert de meldkamer de chef basiseenheid Helden en om 07.00 uur de 'beleidspiketfunctionaris' van de regiopolitie Limburg-Noord. Dit is de chef van de Divisie Executieve Ondersteuning. Deze functionarissen gaan naar de plaats delict. Zij richten zich de rest van de dag vooral op de opvang van slachtoffers, het regelen van materiële zaken en de veiligheid bij de afzettingen.

Om 07.08 uur arriveren de eerste leden van het AT bij de woning. De leden van dit team nemen de posities van reguliere politie-eenheden over. De commandant AT komt rond 07.00 uur aan op het hoofdbureau. Hij is onderweg langs de gegijzelde woning gereden om zich een beeld van de situatie te vormen.

De Algemeen Commandant licht om ongeveer 07.10 uur de burgemeester van Helden in. De burgemeester had om 07.00 uur op de lokale radio gehoord dat er een gijzeling was in zijn gemeente. Hij laat de leden van de rampenstaf naar het gemeentehuis komen. Deze rampenstaf ondersteunt de burgemeester en zal gedurende de gehele dag periodiek bij elkaar komen.

Om circa 07.45 uur alarmeert de Algemeen Commandant ook de tactisch onderzoeksleider. Deze politiefunctionaris coördineert de rechemaatregelen, zoals het tappen en uitluisteren van de telefoon. Om 08.05 uur wordt de Dienst Specialistische Recherche Toepassingen (DSRT) van het KLPD gewaarschuwd. Medewerkers van DSRT gaan kort daarna naar Helden. De zaaksofficier van justitie wordt om 08.30 uur, bij aankomst op het parket, op de hoogte gesteld door de parketsecretaris. De chef kabinet van de politie Limburg-Noord, die de voorlichting van het korps organiseert, hoort rond 09.00 uur dat een gijzeling gaande is. Op dat moment zijn de media al volop aanwezig. De aandacht van journalisten voor de gijzeling neemt in de loop van de dag gestaag toe.

De politie zoekt contact met het RIAGG over mogelijke psychologische bijstand voor vrijgekomen gijzelaars. Omstreeks 10.30 uur arriveert een psychiater van het RIAGG op het politiebureau in Helden.

Onderhandelaars: contact met de gijzelnemers (circa 08.00 uur)

Vanaf 07.30 uur is een team van vier politieonderhandelaars operationeel. Eén van hen is coördinator. Hij onderhoudt het contact met de Algemeen Commandant. Omdat de coördinator zowel binnen als buiten de onderhandelaarscel actief is, roepen de onderhandelaars later in de ochtend een vijfde onderhandelaar op. De onderhandelaars proberen via de huisaansluiting telefonisch contact te krijgen met de gijzelnemers. De telefoon wordt echter niet opgenomen.

Om circa 08.00 uur wordt met behulp van een handmegafoon rechtstreeks contact gelegd met een gijzelnemer. Op verzoek belt de gijzelnemer onmiddellijk daarna met een onderhandelaar. Gedurende de gehele gijzelingsactie worden de telefoongesprekken tussen deze onderhandelaar en de gijzelnemers over de huislijn gevoerd. Zij spreken bijna altijd met de gijzelnemer die klaarblijkelijk de leiding heeft; met de ander wordt slechts een aantal keer gesproken. Er is enige keren contact tussen leden van het AT, die zich rondom het pand bevinden, en een

gijzelnemer. Ze vragen de gijzelnemers het wapen niet meer gericht te houden op de gijzelaars of ze vragen de gijzelnemers te stoppen met de gijzelingsactie.

De onderhandelaars vragen in de ochtend aan de Algemeen Commandant om de telefoonlijn exclusief te maken. In dat geval zouden slechts gesprekken tussen de gegijzelde boerderij en de onderhandelaarscel mogelijk zijn. Het beleidsteam laat de telefoonlijn ongemoeid.

In de eerste gesprekken stelt een gijzelnemer dat ze het liefst naar buiten komen om zich over te geven. Hij zegt echter ook dat ze bereid zijn om te sterven, waar hij dan weer aan toevoegt: 'maar liever niet'. Ze vragen de onderhandelaars contact op te nemen met medewerkers van de Criminele Inlichtingendienst van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland. De onderhandelaar zegt toe zijn best te doen.

De gijzelnemers stellen dat een derde gijzelnemer, de Joegoslaaf Zoran Petrovic, niet wil dat ze naar buiten komen. De politie weet dat deze gijzelnemer hoogstwaarschijnlijk niet bestaat. Het verhaal van deze fictieve derde gijzelnemer wordt gedurende de gehele dag volgehouden door de gijzelnemers. Het beleidsteam is er nagenoeg zeker van dat er twee gijzelnemers zijn. Het besluit om het verhaal over de derde gijzelaar tegenover de gijzelnemers wel in stand te houden. Het beleidsteam wil zo voorkomen dat het de gijzelnemers onnodig verontrust. In het eerste persbericht dat op 17 maart 2000 wordt uitgevaardigd, staat (nog) vermeld dat twee verdachten omstreeks 06.00 uur de woning zijn binnengedrongen. In de persberichten die volgen wordt dit weggelaten.

Het operationeel commando

Om 8.00 uur hoort de districtschef van het district Venlo, waarin Helden ligt, op de lokale radio dat er een gijzeling in zijn district is. Kort daarna arriveert hij op het hoofdbureau. Hij biedt de Algemeen Commandant zijn hulp aan. Hij heeft volgens het draaiboek geen formele rol bij een gijzeling. Hij treedt gedurende de gijzeling op als Operationeel Commandant, hoewel dit niet formeel zo wordt benoemd.

Het operationeel commando is tot ongeveer 15.30 uur verspreid over drie locaties. De Operationeel Commandant, twee commandanten AT, de commandant BBE, de commandant OT en de coördinator DSRT vormen op het hoofdbureau (Venlo) het operationeel team. Tot de instelling van het beleidsteam (om ongeveer 10.15 uur) leidt de Algemeen Commandant dit team. Medewerkers van DSRT nemen plaats in een mobiele commando-unit. Deze staat vlak bij de plaats delict, tussen de binnen- en buitenring. In een tuincentrum, op ongeveer 200 meter afstand van de boerderij, wordt een onderhandelaarscel ingericht. Hier zijn de onderhandelaars, hun coördinator en de piketofficier van justitie aanwezig. Later (om ongeveer 14.00 uur) komt ook de zaakofficier van justitie naar het

tuincentrum. Politiemensen verzorgen in het tuincentrum de eerste opvang van slachtoffers, Er zijn verschillende agenten actief.

30.1.3 HET BELEIDSTEAM BIJEEN: UITGANGSPUNTEN EN BESLUITEN

De Algemeen Commandant belt om ongeveer 09.30 uur met de hoofdofficier van justitie. Hij laat weten dat de zaak serieus is en dat de BBE formeel moet worden gealarmeerd. De hoofdofficier van justitie spoedt zich naar het hoofdbureau. Hij heeft wel eerst nog contact met het College van procureurs-generaal, onder andere over de BBE-procedure. De BBE-aanvraag wordt om 10.30 uur gehonoreerd. De BBE is dan al in Helden.

De Algemeen Commandant laat de burgemeester en de korpschef weten dat het een ernstige zaak betreft. Er wordt zo spoedig mogelijk een beleidsteam geformeerd. Rond 10.15 uur is het beleidsteam operationeel op het hoofdbureau. In dit team zitten de hoofdofficier van justitie, de burgemeester van Helden en de korpschef. Er voegt zich een coördinator BBE bij het. beleidsteam, die later op de dag wordt afgelost door een andere BBE-coördinator. De Algemeen Commandant is vanaf het bijeenkomen van het beleidsteam vrijwel constant in het beleidscentrum aanwezig.

Eerst nemen de leden van het beleidsteam kort de stand van zaken door en laten zij zich informeren door de Algemeen Commandant. Vlak daarna kondigt de burgemeester een noodverordening – een luchtruimverbod – af om te beletten dat de media vanuit de lucht het gegijzelde pand naderen.

Het beleidsteam geeft de commandanten BBE en AT om 10.30 uur opdracht tot het uitwerken van scenario's. Deze scenario's worden opgenomen in een uitvoeringsplan AT/BBE-P. Dit plan heeft betrekking op een politie-interventie met geweld.

De namen van de gijzelnemers raken bekend bij het beleidsteam. De gijzelnemers hebben hun echte namen aan de onderhandelaars prijsgegeven. De tactisch onderzoeksleider doet bij de recherche van Amsterdam-Amstelland navraag naar de gijzelnemers. De Amsterdamse politie kent beide gijzelnemers. Eén gijzelnemer is een zware crimineel; hij heeft vastgezeten voor doodslag. De Amsterdammers waarschuwen dat deze crimineel onberekenbaar is en bieden direct hulp aan. De Algemeen Commandant accepteert het aanbod, waarna twee Amsterdamse rechercheurs naar Helden komen.

30.1.4 DRIE EISEN EN EEN VRIJLATING

Om ongeveer 10.30 uur stellen de gijzelnemers drie eisen. Zij willen twee miljoen losgeld – één miljoen gulden en één miljoen Duitse mark – en een snelle vluchtauto. Bovendien willen ze spreken met journalist De Vries. De

onderhandelaars leggen de eisen voor aan het beleidsteam. Het beleidsteam honoreert de eerste twee eisen. De gijzelnemers worden daarvan op de hoogte gesteld. Er wordt min of meer afgewacht hoe het zal lopen met de derde eis. De onderhandelaars verschaffen de gijzelnemers hierover geen precieze uitkomst. Als de gijzelnemers ernaar vragen, zeggen de onderhandelaars dat het lastig is of dat ze nog niet weten wat het beleidsteam heeft besloten. De onderhandelaars zeggen dat 'in Venlo' over de eisen wordt besloten.

In de loop van de dag zeggen de gijzelnemers verschillende keren dat zij, mits de eisen zijn ingewilligd, de gijzeling zullen beëindigen. Zij beweren garant te staan voor de veiligheid van de laatste gijzelaar. Ze zeggen dat het 'Zorans' schuld is dat ze nog niet naar buiten komen. Het beleidsteam denkt vanaf het begin van de middag dat de gijzeling snel kan zijn afgelopen. Ze baseert dit op de gesprekken tussen de onderhandelaars en de gijzelnemers.

Om 10.30 uur wordt de voorlaatste gijzelaar vrijgelaten, zonder dat hiervoor een tegenprestatie wordt geëist. Na deze vrijlating wordt er geen zedenmisdrijf meer gepleegd.

De jongste dochter blijft als enige gijzelaar over. De vrijgekomen gijzelaar wordt opgevangen en kort verhoord. Kort na 11.00 uur vertelt ze een politieman dat ze seksueel is misbruikt. Ze heeft de gijzelnemers moeten beloven dat zij verklaart dat er drie in plaats van twee gijzelnemers in de woning zijn. Ze bevestigt dat er twee gijzelnemers zijn. Ze vertelt ook dat een jongere zus volgens haar is verkracht. Ze verklaart ook dat een gijzelnemer heeft verteld dat hij denkt niet met succes te kunnen vluchten; ook niet als hij beschikt over een vluchtauto of helikopter. De informatie die uit dit verhoor wordt verkregen, wordt meegedeeld aan de Algemeen Commandant, het beleidsteam en de coördinator van de onderhandelaars.

30.1.5 HET BELEIDSTEAM: UITGANGSPUNTEN EN BESLUITEN

Het beleidsteam buigt zich over de beleidsuitgangspunten. Zij stelt de volgende uitgangspunten vast:

- Zolang de situatie statisch is wordt er niet ingegrepen.
- De veiligheid van het slachtoffer heeft; de hoogste prioriteit.
- Als door het dynamisch maken van de situatie zonder dat het slachtoffer nog in handen van de daders ingegrepen kan worden, dan krijgen de daders toestemming om (gecontroleerd) van de locatie te vertrekken. De daders worden na vertrek aangehouden; slachtoffer wordt bevrijd.

Vanaf 10.44 uur wordt de telefoonlijn van de gegijzelde familie getapt. De inkomende en uitgaande gesprekken kunnen worden afgeluisterd. Met de 'vaste'

telefoon zal gedurende de dag veelvuldig worden gebeld. Vanaf 15.02 uur wordt een mobiele telefoon van een gijzelaar getapt. De mobiele telefoon wordt, voor zover bekend, niet gebruikt.

In de loop van de dag neemt het beleidsteam verschillende unanieme beslissingen. Het betreft onder andere:

- het voortzetten van de onderhandelingen;
- het tegemoetkomen aan eisen over losgeld en vluchtauto, met als oogmerk om daders in later stadium aan te houden;
- het inschakelen van specialistische eenheden (onder andere BBE en AT);
- het niet afsluiten of exclusief maken van de telefoonlijn vanuit de gegijzelde boerderij;
- het laten opstellen van een uitvoeringsplan waarin scenario's over mogelijk geweldgebruik worden uitgewerkt;
- aan het ministerie van Justitie goedkeuring vragen voor geweldsinzet op basis van het uitvoeringsplan;
- het niet toelaten van De Vries tot de gegijzelde boerderij.

Om 11.45 uur meldt de hoofdofficier van justitie in het beleidsteam dat het ministerie van Justitie instemt met het verstrekken van het losgeld. Voor de feitelijke overdracht van dit geld dient het lokale gezag apart toestemming te krijgen. Om 13.15 uur laat een ambtenaar van het ministerie van Justitie weten dat het losgeld tussen 16.00 en 17.00 uur in Venlo arriveert. Om 12.45 uur wordt het Landelijk Bureau Openbaar Ministerie geïnformeerd over de gijzeling.

30.1.6 EVACUATIE EN EEN TWEEDE NOODVERORDENING

Om ongeveer 13.30 uur blijkt dat de panden in de directe omgeving van de gegijzelde boerderij niet zijn ontruimd. De coördinator van de onderhandelaars had hiertoe al voor 08.00 uur opdracht gegeven. Er wordt alsnog geëvacueerd.

Om 13.45 uur kondigt de burgemeester van Helden een tweede noodverordening af. Op basis van deze verordening kan iedereen die zich onbevoegd in de buitenring bevindt, worden aangehouden. De maatregel is er in het bijzonder op gericht de media en nieuwsgierige burgers uit de omgeving van het gegijzelde pand te weren. De autoriteiten willen zo onder andere voorkomen dat de politie in haar werk wordt gestoord en dat mensen gevaar lopen. Er wordt ook een persbericht uitgevaardigd waarin politie en autoriteiten er bij journalisten op aandringen om de buitenring niet te passeren. Enkele journalisten doen of proberen dit toch.

Een halfuur nadat de noodverordening is afgekondigd, wordt overlegd met de politie in België en Duitsland. In beide landen worden voorbereidingen getroffen voor het geval de gijzelnemers vluchten en de grens oversteken. De Duitse politie stuurt enkele mensen naar Venlo voor nader overleg.

30.1.7 GESPREKKEN: DE VADER VAN DE GIJZELNEMER

Intussen duren de onderhandelingen voort. De onderhandelaars proberen de gijzelnemers te kalmeren. De gijzelnemers zijn bang dat ze iemand hebben doodgeschoten bij het schietincident op de snelweg. De gijzelnemers blijven hierover de hele dag ongerust. Om circa 14.30 uur zoekt de coördinator van de onderhandelaars contact met een psycholoog die geregeld onderhandelaars adviseert. De psycholoog vertrekt onmiddellijk naar Helden, maar hij arriveert wegens verkeersdrukte pas om 17.00 uur. Hij adviseert de onderhandelaars ‘meer sturend’ op te treden.

Op verzoek van een gijzelnemer belt een onderhandelaar met de vader van deze gijzelnemer. De vader wordt op de hoogte gesteld van de gijzeling en de rol die zijn zoon daarbij speelt. De onderhandelaars vragen de man er bij zijn zoon op aan te dringen de gijzeling gewelddoos te beëindigen. Vader en zoon hebben gedurende de dag een aantal keer contact. De vader probeert zijn zoon ervan te overtuigen dat de gijzeling nutteloos is en dat hij het best kan stoppen met de gijzeling. De vader spreekt met de onderhandelaars over de gesprekken met zijn zoon. Ook voert de gijzelnemer gesprekken met anderen; zijn vriendin, een vriend, zijn moeder, een neefje en een advocaat.

Om 13.25 uur voeren de inmiddels in Helden aangekomen Amsterdamse rechercheurs een gesprek met een gijzelnemer. Zij proberen hem tevergeefs ertoe te bewegen de gijzelingsactie te staken.

30.1.8 UITVOERINGSPLAN EN LOSGELD

De eerste versie van het uitvoeringsplan is om 13.35 uur volledig gereed. Er worden in dit plan scenario's uitgewerkt: voor een statische situatie, voor een dynamische situatie en voor een overgang van de ene naar de andere situatie. Een gedegen uitwerking blijkt tijdrovend. In de periode van 10.30 uur tot 13.35 uur hebben de commandanten AT en BBE niet alleen aan het plan gewerkt; ze hebben ook veel operationele vragen beantwoord.

De eerste versie wordt niet goedgekeurd. Het beleidsteam wil een uitgebreider plan. Het wil onder andere dat duidelijk wordt gemaakt dat de gijzelnemers niet samen met de laatste gijzelaar de boerderij mogen verlaten. Het beleidsteam verzoekt ook rekening te houden met de mogelijkheid dat er misschien toch drie daders zijn. De commandanten AT en BBE krijgen te horen dat er zedenmisdrijven zijn gepleegd. De tweede versie van het uitvoeringsplan bevat aangepaste beleidsuitgangspunten:

- Zolang de situatie statisch is en niet direct levensbedreigend ten opzichte van het slachtoffer, wordt niet ingegrepen maar wordt getracht met behulp van onderhandelaars de gijzeling te beëindigen,
- De veiligheid van het slachtoffer heeft de hoogste prioriteit.

- Als door het dynamisch maken van de situatie – zonder dat het slachtoffer nog in handen van de daders is – ingegrepen kan worden, krijgen de daders toestemming om (gecontroleerd) van de locatie te vertrekken. De daders worden na vertrek aangehouden en het slachtoffer wordt bevrijd.
- Feitelijk vertrek vanaf locatie met medeneming van het slachtoffer wordt niet toegestaan. Na vertrek is geen enkele situatie door AT/BBE beheersbaar te houden.

Versie twee van het uitvoeringsplan wordt om 15.30 uur vastgesteld. In het verslag van het beleidsteam staat dat 'het uitvoeringsplan' om 15.40 uur naar het departement is gefaxt. Op de fax die op dit ministerie is aangekomen staat 16.01 uur vermeld.

Om 15.10 uur wordt het OT teruggetrokken uit de directe omgeving van het gegijzelde pand. Dit team wordt op het politiebureau in Helden gestationeerd; het blijft op afroep beschikbaar. Na 15.30 uur wordt aanstalten gemaakt het operationeel commando bij elkaar te brengen. Het operationeel team wordt ondergebracht in de mobiele commando-unit, in de directe omgeving van de boerderij. Dit team bestaat vanaf ongeveer 16.00 uur uit: de Operationeel Commandant, de twee commandanten AT, de commandant BBE en de coördinator van de onderhandelaars. De coördinator DSRT houdt zich beschikbaar.

Commandostructuur 17 maart 2000 Tot ongeveer 15.30 uur:

Vanaf ongeveer 10.15 uur: beleidsteam (hoofdbureau van politie, Venlo) Hoofdofficier van Justitie, burgemeester, korpschef, Algemeen Commandant

Operationeel team (hoofdbureau van politie, Venlo)

Operationeel Commandant, 2 commandanten AT, commandant BBE

(Tot ongeveer 10.15 zit de Algemeen Commandant het Operationeel team voor; de coördinator DSRT is beschikbaar)

Mobiele commando-unit (vlak bij plaats delict)

DSRT

Tuincentrum (vlak bij plaats delict; de onderhandelaarscel is hier gevestigd) Onderhandelaars, coördinator onderhandelaars, piketofficier van justitie, zaakofficier van justitie (vanaf 14.00 uur)

Vanaf ongeveer 16.00 uur:

Beleidsteam (hoofdbureau van politie, Venlo)

Hoofdofficier van Justitie, burgemeester, korpschef, Algemeen Commandant

Mobiele commando-unit (vlak bij plaats delict)

Operationeel Commandant, 2 commandanten AT, commandant BBE, coördinator onderhandelaars (coördinator DSRT is beschikbaar)

Tuincentrum (vlak bij plaats delict; de onderhandelaarscel is hier gevestigd)

Onderhandelaars, piketofficier van justitie, zaaksofficier van justitie

Omstreeks 16.30 uur arriveert het losgeld in Venlo. De tactisch onderzoeksleider tekent een bewijs van ontvangst. Hij controleert het geldbedrag niet en schrijft op het ontvangstbewijs dat hij twee miljoen heeft ontvangen. Om 17.57 uur geeft het ministerie van Justitie (per fax) het AT en de BBE toestemming tot het meevoeren en gebruik van ‘automatische bewapening’ respectievelijk ‘vuurwapens waarmee lange afstand precisievuur kan worden afgegeven’. Dit is gebonden aan het door het bevoegd gezag geaccordeerde uitvoeringsplan. Er wordt ook ingestemd met overdracht van het losgeld. Voordat dit geld daadwerkelijk wordt overgedragen, dient te worden overlegd met de directeur-generaal Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie.

Om 20.13 uur geeft de directeur-generaal Rechtshandhaving toestemming om het losgeld daadwerkelijk over te dragen. Om 21.00 uur vindt de overdracht van het losgeld plaats. Bijna een kwartier later – om 21.14 uur – hoort het beleidsteam dat er minder losgeld is betaald dan de gijzelnemers hadden geëist; 500 duizend gulden en 500 duizend Duitse mark in plaats van een miljoen gulden en een miljoen Duitse mark. De gijzelnemers reageren laconiek.

30.1.9 DE MEDIA ALS SPELER

Om ongeveer 15.00 uur voegt de chef kabinet van de politie zich bij het beleids-team. Zij organiseert de politieke persvoorlichting. Op 17 maart 2000 worden vijf persberichten uitgegeven; na afloop van de gijzeling verschijnt ook een persbericht. Om het verloop van de gijzelingen niet ongewenst te beïnvloeden, wordt in de berichten summiere informatie verstrekt. Het laatste persbericht wordt rond 16.00 uur uitgevaardigd. Er zijn dan inmiddels, naar schatting, ruim honderd journalisten bij de afzettingen aanwezig.

Om 16.54 uur belt een gijzelnemer met de redactie van de commerciële omroep SBS6. Hij vraagt of journalist De Vries hem terug wil bellen. De gijzelnemer kent de journalist van bezoeken die De Vries in de gevangenis aan hem bracht. De redactie van SBS6 stelt de journalist op de hoogte. Kort daarop (17.06 uur) belt De Vries de gijzelnemers. De gijzelnemers leggen uit wat er aan de hand is. Zij zeggen dat ze bereid zijn tot overgave en dat ze willen dat De Vries naar hen

toekomst. Ze vertellen De Vries dat Zoran niet naar buiten wil komen. Ze zeggen tegen de verslaggever dat hij 'een primeurtje' heeft als hij naar Helden komt. De gijzelnemers willen dat De Vries filmt, omdat 'er wel 300 scherpschutters' om het pand zouden liggen. De gijzelnemers denken hun veiligheid te vergroten als De Vries met een cameraploeg komt filmen. De gijzelnemers zeggen De Vries dat ze willen dat hij contact onderhoudt met de CID en het politieapparaat.

Om 17.22 uur laat de journalist de gijzelnemers weten dat hij, met camera-ploeg, naar hen onderweg is. Een gijzelnemer heeft dan al bij de onderhandelaars aangekondigd dat De Vries met hen in contact treedt. Een gijzelnemer zegt tegen De Vries dat hij er door mag en dat hij anders maar moet bellen. Om 17.31 uur vraagt een gijzelnemer aan De Vries of hij hasj kan meenemen.

Om 17.50 uur belt de voorlichter van het beleidsteam naar De Vries om hem te zeggen dat hij niet wordt toegelaten tot de gegijzelde boerderij. Om 17.53 uur laat De Vries de gijzelnemers weten dat hij contact heeft gehad met de politie en dat hij er niet doorgelaten wordt. Kort daarop belt de onderhandelaar naar de gijzelnemers. De gijzelnemers kondigen aan dat het veel langer gaat duren als De Vries niet naar binnen mag. Even later belt een journalist van *Dagblad de Limburger* met de gijzelnemers; hij voert een kort gesprek met een gijzelnemer. Kort daarna belt De Vries opnieuw met de gijzelnemers. Een gijzelnemer geeft hem het telefoonnummer van de onderhandelaars. Hij vraagt hoe het met de hasj zit. De Vries zegt zijn best te doen. De Vries neemt contact op met de onderhandelaar; deze verwijst hem door naar het beleidsteam. De Vries belt de gijzelnemers en zegt dat hij de onderhandelaar heeft gesproken en dat hij er niet doorgelaten wordt.

Als De Vries rond 19.00 uur in Helden arriveert, is er weer contact tussen de gijzelnemers en de onderhandelaars. De onderhandelaars zeggen dat De Vries 'volgens de regelgeving' niet kan worden binnengelaten. De onderhandelaars zeggen dat de auto en het geld klaarstaan voor de overdracht. Vlak daarna belt de journalist van *Dagblad de Limburger* voor de tweede keer. Hij stelt nog een aantal vragen.

Na 19.00 uur is er nog acht keer contact tussen de gijzelnemers en De Vries. Hij spreekt de laatste gijzelaar bemoedigend toe. Om 19.41 uur zegt De Vries dat hij niet wordt toegelaten. De gijzelnemer antwoordt daarop dat dingen dan gaan veranderen en zegt tegen De Vries dat de vluchtauto een helikopter moet worden. Hij zegt dit niet tegen de onderhandelaars.

De Vries vraagt de gijzelnemers het rustig aan te doen. Hij verzoekt hen te stoppen met de gijzeling. De gijzelnemers zeggen tegen De Vries dat zij eerst nog naar Hart van Nederland willen kijken. Daarna zullen ze naar buiten komen.

De Vries en de gijzelnemers spreken in totaal zeventien keer met elkaar. De politie en de autoriteiten storen zich hieraan.

30.1.10 DE GIJZELING: SLOTAKKOORDEN

Rond 20.30 uur laat de onderhandelaar de gijzelnemer weten hoe het losgeld zal worden overgedragen en wat ze moeten doen en laten. Twintig minuten later rijdt er tot schrik van de gijzelnemers een kraanwagen langs het gegijzelde pand. De eveneens geschrokken onderhandelaar zegt de gijzelnemer dat dit niet gepland was. Kort hierop wordt het geld afgeleverd.

Om 21.30 uur belt een gijzelnemer naar zijn ouders. Hij zegt dat hij zich zal overgeven. Om 21.46 uur melden de gijzelnemers dit aan de onderhandelaars. Nog geen vijf minuten later, om 21.50 uur, zeggen de gijzelnemers dat ze zich weliswaar zullen overgeven, maar eerst nog willen liggen. Deze mededeling veroorzaakt spanning bij de onderhandelaars en bij de leden van het beleidsteam. Niet alleen omdat de overgave wordt uitgesteld, maar ook omdat ze beducht zijn voor een nieuw zedenmisdrijf.

Rond 22.30 uur belt de hulpbischoop van Roermond naar het beleidsteam. Hij biedt aan om de plaats van de laatste gijzelaar in te nemen. Het verzoek wordt beleefd afgewezen.

Om ongeveer 23.20 uur belt een gijzelnemer weer met zijn ouders. Kort daarop belt hij ook nog een keer met journalist De Vries. De gijzelnemer zegt tegen hem dat hij, samen met de andere dader, het pand zal verlaten. Om 23.30 uur komt de laatste gijzelaar naar buiten. Kort daarop worden de twee verdachten gearresteerd.

30.1.11 DE NAFASE

Een persconferentie direct na afloop

Het beleidsteam houdt om ongeveer 01.00 uur een persconferentie. De Algemeen Commandant geeft een korte toelichting op het verloop van de gijzeling. De hoofdofficier van justitie vertelt over de justitiële gang van zaken. De burgemeester licht de noodverordeningen toe. De korpschef, ten slotte, beantwoordt een vraag over de rol van journalist De Vries. Er wordt niets gezegd over de zedendelicten, het exacte bedrag van het losgeld en de leeftijd van de slachtoffers. De korpschef laat desgevraagd weten dat De Vries de voortgang van de onderhandelingen in gevaar heeft gebracht.

Het rechercheonderzoek

Gedurende de gijzeling verzamelt een aantal rechercheurs, onder leiding van de tactisch onderzoeksleider, informatie en bewijsmateriaal. Na afloop van de gijzeling onderzoeken rechercheurs de woning. In de woonkamer worden onder andere een vuurwapen en een patroonhouder aangetroffen. Er ligt losgeld op tafel. Een deel van het losgeld ontbreekt; er ligt in totaal 500 duizend Duitse mark

en 373 duizend gulden. De laatst vrijgekomen gijzelaar vertelt in een verhoor dat de gijzelnemers een deel van het losgeld in hun anus hebben gestopt. Dit geld wordt alsnog in beslag genomen.

De rechercheurs treffen een groot aantal vernielingen aan in de woning. Verschillende deuren zijn ingetrapt en een kogel heeft zich in een verwarming geboord. De rechercheurs zien erop toe dat het aangetroffen losgeld wordt bewaard en dat de woning wordt bewaakt.

De verdachten worden door het Openbaar Ministerie vervolgd. Op 29 november 2000 wordt 20 jaar en 15 jaar gevangenisstraf tegen de verdachten geëist. De verdachten wordt verkrachting, poging tot moord en gijzeling ten laste gelegd. Twee weken later worden beide verdachten door de rechtbank in Roermond veroordeeld; een tot 20 jaar gevangenisstraf en een tot 10 jaar.

Opvang

Op de dag na de gijzeling wordt, onder leiding van een psychiater van het RIAGG, gesproken met personen die in de boerderij zijn gegijzeld. De volgende dag vindt een tweede gesprek plaats. In eerste instantie zijn alle ex-gijzelaars aanwezig bij de hulpverleningssessies. De strategie is er dan op gericht de slachtoffers weer het gevoel te geven dat zij controle hebben over hun leven. Zij worden afgeschermd. Na tien dagen wordt de hulpverlening meer persoonsgericht.

De politie en het Openbaar Ministerie hebben in de nasleep van de gijzeling een aantal keer contact met de slachtoffers. Er zijn daartoe vaste contactpersonen. De contactpersonen informeren de slachtoffers en begeleiden hen tijdens ‘moeilijke momenten’, zoals de zittingen van de rechtbank.

Berichtgeving en Kamervragen

De dag na de gijzeling berichten de media over de gijzeling. Er gaat veel aandacht uit naar het optreden van journalist De Vries. De Volkskrant kopt de dag na de gijzeling: ‘Peter R. de Vries bemiddelt in gijzelingszaak’, NRC Handelsblad spreekt op 18 maart 2000 van een ‘tv-gijzeling’. In de dagen daarna verschijnen in verschillende media opiniestukken en (redactionele) commentaren over de rol van de media bij dit soort politieoptredens. De Vries wordt geïnterviewd over zijn rol bij de gijzeling, onder andere in het programma Buitenhof.

Krantenkoppen 18 maart 2000

De Volkskrant
Peter R. de Vries bemiddelt in gijzelingszaak

De *Telegraaf* Gijzeldrama in Helden

NRC Handelsblad

Eind aan 'tv-gijzeling', verdachten opgepakt

Limburgs Dagblad

Gijzeling Heiden loopt goed af

Dagblad De Limburger

'Hallo met Martin, gijzelnemer'

Een week na de gijzeling, op 24 maart 2000, wordt een tweede persconferentie gehouden. De politie belegt deze persconferentie onder andere omdat ze vindt dat er een te negatief beeld is ontstaan over het politieoptreden tijdens de gijzeling. Het College van procureurs-generaal probeert, in afwachting van antwoorden van de minister van Justitie op Kamervragen, tevergeefs de persconferentie tegen te houden. De persconferentie is dan al aan de gang. De korpschef van de politie Limburg-Noord betitelt in de persconferentie het optreden van de Vries als: 'vooral gericht op het maken van commerciële televisie'.

Tweede Kamerleden stellen op 22 maart 2000 schriftelijke vragen aan de minister van Justitie over de gijzeling in Helden. De minister van Justitie wordt onder andere gevraagd een oordeel te geven over het optreden van de media bij de gijzeling in Helden. De minister antwoordt dat een onderzoek wordt uitgevoerd naar de gang van zaken.

30.2 Analyse

30.2.1 AANDACHTSPUNTEN

30.2.1.1 Algemeen

1. Een geïmproviseerde, irrationele en gewelddadige gijzeling

Twee daders proberen kort voor 05.30 uur op de A67 te vluchten. Zij denken ten onrechte dat zij worden achtervolgd door een politieman. De twee bereiken het tegendeel. Zij schieten op een onschuldige automobilist en zij gijzelen kort daarop een gezin. Met deze acties vestigen zij de volle aandacht van justitie, bestuur, politie en media op zich. Veel wijst erop dat de gijzelnemers hun eisen niet vooraf hebben bedacht. Volstrekt onschuldige slachtoffers worden het slachtoffer van ernstige bedreigingen, geweldsgebruik en zedenmisdrijven. De gijzelnemers laten in de eerste uren vier gijzelaars ontsnappen. Om 10.30 uur wordt de voorlaatste gijzelaar vrijgelaten. De onderhandelaars slagen erin om de gijzelnemers enigszins te kalmeren. De laatste gijzelaar wordt uiteindelijk om 23.30 uur vrijgelaten. De daders worden gearresteerd en later veroordeeld tot 10 en 20 jaar gevangenisstraf.

Politie en autoriteiten hebben de gijzeling begrijpelijkerwijs als geïmproviiseerd en irrationeel gedefinieerd. Zij kregen te maken met gijzelnemers die brutaal en willekeurig optraden.

2. Beperkte ervaring: druk op het beleidsteam

Sinds de jaren zeventig hebben zich in Nederland weinig gijzelingen voorgedaan waarbij een grote inzet van politie en justitie was vereist. Er zijn wel geregeld gijzelingen geweest in het criminele circuit of in familieverband; deze duurden meestal niet lang en vereisten veelal beperkte politie-inzet. Gijzelingen zoals die in Helden (politieregio Limburg-Noord) op 17 maart 2000 zijn zeldzaam. Er kan bij de aanpak in beperkte mate worden teruggegrepen op opgedane en gestolde praktijkervaringen. Dit legt forse druk op het beleidsteam.

De ervaring met gijzelingen zoals die in Helden, beperkt zich tot een selecte groep specialisten. Een aantal betrokken politiefunctionarissen en de hoofdofficier van justitie heeft ervaring met een ontvoering. Een beperkt aantal functionarissen – leden van specialistische eenheden – is getraind en opgeleid om bij gijzelingen en ontvoeringen op te treden. De autoriteiten zijn in menig opzicht afhankelijk van de kennis en ervaringen van deze eenheden.

3. Flexibele reactie op zeldzame gebeurtenis

De gijzeling in Helden is voor de autoriteiten en veel andere (hoofdrol)spelers een zeldzame gebeurtenis. Uitvoerend politiepersoneel schat bij het begin van de gijzeling de ernst van de situatie op haar waarde en reageert adequaat. De besluitvormers nemen enkele kritieke beslissingen. Justitie, bestuur en politie reageren flexibel op de gijzeling. Er wordt in menig opzicht snel gereageerd (vergelijk conclusie 26). Er wordt in korte tijd een crisisorganisatie opgebouwd waarmee de gijzeling zonder politiegeweld tot een einde wordt gebracht.

4. Beleidsteam: bevoegd gezag en belangrijke beslissingen

Tijdens deze gijzeling is het voor de burgemeester van Helden niet altijd even duidelijk dat de hoofdofficier van justitie zowel voorzitter van het beleidsteam als bevoegd gezag over de politie is. Dit heeft evenwel geen negatieve gevolgen. In de loop van de dag neemt het beleidsteam onder andere de volgende beslissingen:

- het voortzetten van de onderhandelingen;
- het tegemoetkomen aan eisen over losgeld en vluchtauto, met als oogmerk om daders in later stadium aan te houden;
- het inschakelen van specialistische eenheden (onder andere BBE en AT);
- het niet afsluiten of exclusief maken van de telefoonlijn vanuit de gegijzelde boerderij;
- het laten opstellen van een uitvoeringsplan waarin scenario's over mogelijk geweldgebruik worden uitgewerkt;

- aan het ministerie van Justitie goedkeuring vragen voor geweldsinzet op basis van het uitvoeringsplan;
- het niet toelaten van De Vries tot de gegijzelde boerderij.

In alle gevallen neemt het beleidscentrum unanieme beslissingen. Twee beslissingen zijn aanleiding voor discussie: het niet toelaten van De Vries tot de gegijzelde boerderij en het niet afsluiten van de telefoonlijnen,

5. *Beleidsteam: dilemma's en onzekerheden*

Het beleidsteam wordt geconfronteerd met verschillende dilemma's en onzekerheden:

- de afweging tussen onderhandelen of met geweld ingrijpen. Het komt enkele keren voor dat een gijzelnemer liet vuurwapen (nagenoeg) 'op het hoofd' zet van een gijzelaar. Bij een gewelddadige ingreep zijn de effecten, en de maatschappelijke aanvaardbaarheid daarvan, ongewis;
- de mate waarin het mogelijk is de mentale en fysieke schade van de gijzelaars te beperken;
- de gijzelnemers verwarren feiten en gedachten. De woordvoerder van de gijzelnemers maakt een gestoorde indruk;
- de effecten van verschillende externe invloeden – de gijzelnemers spreken onder andere met drie journalisten en met de vader van een van hen; ze volgen radio en televisie – op het gedrag van de gijzelnemers.

6. *Het justitiële primaat*

Gedurende de gijzeling is de hoofdofficier van justitie als bevoegd gezag en voorzitter van het beleidsteam eindverantwoordelijk voor het politietoetreden ter beëindiging van de gijzeling. Hij is tevens verantwoordelijk voor het strafrechtelijke traject. Dit traject wordt al vroeg gestart, maar is ondergeschikt aan het beëindigen van de gijzeling. Enkele dagen na de gijzeling ontstaat een discussie over de vraag of onderhandelaars proces-verbaal dienen op te maken voor de bewijsvoering.

30.2.1.2 Organisatie en communicatie

7. *Draaiboek*

De politie Limburg-Noord beschikt over een recent conceptdraaiboek Gijzelingen en Ontvoeringen. Hiervan wordt bij de gijzeling in Helden nauwelijks gebruik gemaakt. Het conceptdraaiboek is vrijwel alleen bekend bij de personen die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming ervan. De regionale recherche voert nog wijzigingen door in het draaiboek. Noties uit het conceptdraaiboek worden wel gebruikt om de crisisorganisatie te structureren. In het concept wordt omschreven welke rol de leden van het beleidsteam, de regionaal recherchechef en de coördinator van de onderhandelaars op zich dienen te nemen bij gijzeling of ontvoering.

8. *Alarmering*

De alarmering en waarschuwing van autoriteiten en andere (hoofdrol)spelers verlopen voorspoedig. Dit gebeurt niet zozeer met behulp van protocollen, draai-boeken of richtlijnen, maar veeleer op basis van ervaring, intuïtie en bestaande contacten. De meldkamer maakt geen gebruik van een waarschuwingsprotocol. Het conceptdraaiboek Gijzelingen en Ontvoeringen is daar niet aanwezig. Sommige mensen worden meermalen gebeld; anderen worden later of via een omweg ingeschakeld.

9. *De eerste uren*

De commandovoering is in de eerste uren tamelijk onoverzichtelijk. Een aantal personen neemt op verschillende plekken in de organisatie tegelijkertijd beslissingen. Zij hebben echter geen volledig zicht op de situatie. In de beginfase wordt een aantal nuttige en noodzakelijke maatregelen getroffen; potentiële vluchtauto's worden geblokkeerd en er wordt snel een ring geformeerd. De coördinatie van de eerste maatregelen gaat van de meldkamer over naar de officier van dienst. Tot deze overdracht vervult een lid van de uniformdienst – een voormalig lid van het AT – een belangrijke rol. De eenheden die als eerste ter plaatse zijn, vertellen in opdracht van de officier van dienst geen (vertrouwelijke) informatie over de mobilfoon. De chef basiseenheid Helden, de coördinator van de onderhandelaars en de beleidspiketfunctionaris treffen ter plaatse maatregelen.

10. *Opschaling*

De leden van het beleidsteam worden vroeg geïnformeerd over de gijzeling. Totdat het beleidsteam bijeenkomt, heeft de Algemeen Commandant feitelijk de leiding over het politieoptreden. Als duidelijk wordt dat het handelt om een serieuze gijzeling die waarschijnlijk langere tijd zal duren, wordt besloten op te schalen tot het niveau van beleidsteam (met daarin de hoofdofficier van justitie, de burgemeester en de korpschef). De BBE en het AT zijn eerder ter plaatse dan het beleidsteam.

De autoriteiten hebben gedurende de gijzeling contact met bovenlokale partners. De korpsbeheerder (de burgemeester van Venlo) en de gouverneur worden geïnformeerd over de situatie in Helden. Hun bemoeienis met de gijzelingactie blijft echter beperkt. De meeste contacten vinden plaats in de justitiële lijn met het College van procureurs-generaal en met het ministerie van Justitie.

11. *Beleid en uitvoering*

Op 17 maart 2000 raken beleid en uitvoering met elkaar vermengd. De Algemeen Commandant die als 'linking pin' tussen het beleidsteam en het operationeel team zou moeten fungeren, is na instelling van het beleidsteam vrijwel de gehele tijd in dit team aanwezig. Via de Algemeen Commandant bereikt zo veel opera-

tionele informatie het beleidsteam dat dit de aandacht afleidt van de (strategische) hoofdlijnen. Het bemoeilijkt de sturing van de eenheden en het toezicht op de implementatie van besluiten.

12. *Concentratie van de operationele besluitvorming*

Het operationeel commando is tot ongeveer 15.30 uur verspreid over drie locaties. De Operationeel Commandant, twee commandanten AT en de commandant BBE vormen op het hoofdbureau (Venlo) het 'kleine' operationeel team. De coördinator DSRT houdt zich beschikbaar. Tot de instelling van het beleidsteam (om ongeveer 10.15 uur) leidt de Algemeen Commandant dit team. Medewerkers van DSRT nemen plaats in een mobiele commando-unit. Deze staat niet ver van de plaats delict, tussen de binnen- en buitenring. In een tuincentrum, niet ver van de gegijzelde boerderij, wordt een onderhandelaarscel ingericht. Hier zijn de onderhandelaars, hun coördinator en de piketofficier van justitie aanwezig. Later (om 14.00 uur) komt ook de zaaksofficier van justitie naar het, tuincentrum.

De communicatie tussen het beleidsteam (inclusief de Algemeen Commandant) en het 'kleine' operationele team is tot ongeveer 16.00 uur begrensd. De Algemeen Commandant en de coördinator van de onderhandelaars wisselen gedurende de gijzeling allerhande informatie uit.

Om ongeveer 16.00 uur, nadat de commandanten AT en BBE klaar zijn met hun belangrijkste taak tot dat moment (het opstellen van het uitvoeringsplan), komt een 'groot' operationeel team bijeen in de mobiele commando-unit. Dit team bestaat uit: de Operationeel Commandant, de twee commandanten AT, de commandant. BBE en de coördinator van de onderhandelaars. De communicatie tussen beleidsteam, Algemeen Commandant en de leden van het operationeel team verbetert.

13. *De Operationeel Commandant en de (andere) commandanten*

Vanaf ongeveer 16.00 uur coördineert de Operationeel Commandant tussen de coördinator van de onderhandelaars en de commandanten AT en BBE. De specialistische commandanten weten echter niet precies waaruit het mandaat van de Operationeel Commandant bestaat. Zij vinden dat de Operationeel Commandant bij discussies over de scenario's van het uitvoeringsplan vaak terugvalt op de Algemeen Commandant. De Operationeel Commandant vindt het vanzelfsprekend dat hij onduidelijkheden bespreekt met de Algemeen Commandant.

14. *De toegang tot het beleidscentrum*

De Algemeen Commandant is vrijwel de gehele tijd bij het beleidsteam. Verschillende (politie)functionarissen adviseren hem hier en blijven vervolgens enige tijd rondhangen. Dit werkt soms verstorend. Het beleidsteam stelt dit punt aan de orde en besluit strenger te selecteren wie wel en niet wordt toegelaten.

15. *Organisatie Openbaar Ministerie*

Tijdens de gijzeling gaat zowel de piketofficier van justitie als de zaaksofficier van justitie naar de plaats delict. Zij worden daar geïnformeerd over de gang van zaken. Vooral de zaaksofficier van justitie houdt de hoofdofficier van justitie op de hoogte. Er ontstaat zo een extra communicatielijn naar het beleidsteam. De zaaksofficier van justitie heeft het gevoel dat hij bij de onderhandelaars en het AT moet aandringen om te worden geïnformeerd. Er bestaat, achteraf gezien, geen eensgezindheid over de functie van de zaaksofficier bij een gijzeling.

16. *Administratieve ondersteuning*

De activiteiten en beslissingen in de eerste uren van de gijzeling worden globaal genotuleerd. Het operationeel team vraagt vroeg in de ochtend ondersteuning van administratief personeel voor het bijhouden van notulen. Deze ondersteuning gaat vervolgens over naar het beleidsteam. Het operationeel team heeft gedurende de rest van de dag geen secretariële ondersteuning.

17. *Adviseurs*

Er wordt gebruikgemaakt van adviseurs. De onderhandelaars worden ondersteund door een psycholoog. Bij het beleidsteam adviseren twee BBE-coördinatoren. De onderhandelaars kiezen op aanraden van de psycholoog voor een meer sturende bejegening van de gijzelnemers. Dit werkt goed. Het beleidsteam is positief over de uitleg die de BBE-coördinatoren geven over het uitvoeringsplan. Een adviseur zou zich wel wat te veel hebben willen mengen in de besluitvorming.

18. *Misverstanden*

Tijdens de gijzeling doet zich een aantal communicatiestoornissen en misverstanden voor. Er wordt te weinig losgeld betaald aan de gijzelnemers: 500 duizend gulden en 500 duizend Duitse mark in plaats van een miljoen gulden en een miljoen Duitse mark. De overdracht van het losgeld verloopt niet volgens de, ook met de gijzelnemers, afgesproken procedure. De gijzelnemers zien kort voor de overdracht van het losgeld tot hun schrik dat, onaangekondigd, een kraanwagen aan komt rijden. Deze kraanwagen dient ertoe om de plaats delict te verlichten, maar de gijzelnemers zijn bang dat scherpschutters in stelling worden gebracht.

19. *Aflossing*

Vrijwel al het betrokken politiepersoneel wordt gedurende de operatie afgelost. Leden van het beleidsteam en van het operationeel team worden niet afgelost. Zij overwegen dit wel en hebben erover gesproken met vervangers. Sommigen vertonen in namiddag en avond enige vermoeidheidsverschijnselen. Dit leidt niet tot problemen. Zij blijven in functie, omdat ze erop rekenen dat de gijzeling nog op 17 maart 2000 wordt beëindigd.

30.2.1.3 Overheidsinterventies

20. *Noodverordeningen*

De burgemeester van Helden kondigt op 17 maart 2000 twee noodverordeningen af: een luchtruimverbod en een verordening op grond waarvan onbevoegden in de buitenring kunnen worden aangehouden. Dit maakt streng toezicht op toegang tot de directe omgeving van de gijzeling mogelijk.

21. *Evacueren: in de middag*

De coördinator van de onderhandelaars geeft vroeg in de ochtend opdracht tot het ontruimen van woningen in de directe omgeving van de gegijzelde boerderij. Als om 13.30 uur blijkt dat dit niet is gebeurd, zorgt hij ervoor dat dit alsnog wordt gedaan.

22. *Immobiliseren: snel adequate maatregelen*

Om te voorkomen dat de gijzelnemers niet of moeilijk – zonder toestemming – van de plaats delict kunnen vertrekken, worden snel adequate maatregelen getroffen. Potentiële vluchtauto's worden geblokkeerd en er wordt vlug een ring gevormd.

23. *Isoleren: gedeeltelijk*

In het conceptdraaiboek Gijzelingen en Ontvoeringen van de regiopolitie Limburg-Noord is opgenomen dat gijzelnemers zo snel mogelijk dienen te worden geïsoleerd van de buitenwereld. Tijdens deze gijzeling wordt de huislijn echter niet afgesloten of exclusief gemaakt,

24. *Afluister- en observatieapparatuur*

Er wordt op 17 maart 2000 geen afluisterapparatuur of observatieapparatuur geplaatst. De plaatsing van dergelijke apparatuur had meerwaarde kunnen hebben omdat deze méér en andersoortige informatie had kunnen opleveren. Er wordt wel veel informatie verzameld via de tap op de telefoonlijn. De verhoren met de vrijgekomen gijzelaars verschaffen ook belangrijke informatie.

25. *Afgeschermdde verbindingen*

In het eerste uur van de gijzeling gaat veel informatie via de ether; waarschijnlijk is mede hierdoor in korte tijd veel pers aanwezig. Daarna wordt niet meer (louter) via de ether gecommuniceerd. De communicatie verloopt op 17 maart 2000 voornamelijk via gsm's en afgeschermdde portofoons. Hiermee wordt voorkomen dat de gijzelnemers, de media of andere nieuwsgierigen via scanners mee kunnen luisteren. Een nadeel is wel dat politiemensen ter plaatse in beperkte mate op de hoogte raken van allerhande feiten en ontwikkelingen. Zij zijn bijvoorbeeld verbaasd als leden van het AT arriveren (om 07.08 uur). Zij zijn evenmin op de hoogte van de signalementen van de daders als om 07.31 uur enkele mensen uit de woning vluchten.

26. *Het uitvoeringsplan AT/BBE-P*

Het opstellen en goedkeuren van het uitvoeringsplan AT/BBE-P heeft veel tijd gekost. Om 13.35 uur leggen de commandanten AT en BBE een conceptplan voor aan het beleidsteam. Een aangepast uitvoeringsplan wordt om 15.10 uur aan het beleidsteam voorgelegd en om 15.30 uur goedgekeurd. Het ministerie van Justitie ontvangt het plan per fax; op deze fax staat een tijdstip – 16.01 uur – vermeld. Om 17.57 uur ontvangt het beleidsteam per fax schriftelijke goedkeuring van de minister van Justitie voor geweldsinzet op basis van het uitvoeringsplan.

27. *Nazorg*

Justitie, bestuur en politie besteden, in samenspraak met deskundigen, veel aandacht aan de nazorg voor de slachtoffers en andere betrokkenen (onder andere politiepersoneel, buurtbewoners en familieleden van de slachtoffers). De nazorg start al op 17 maart 2000. Men streeft ernaar deze zorg te waarborgen zolang daaraan behoefte bestaat.

30.2.1.4 Onderhandelingen

28. *De onderhandelaars: een prominente rol*

Het beleidsteam streeft naar zo snel mogelijke beëindiging van de gijzeling door middel van onderhandelingen. Onderhandelen is een belangrijk overheidsinstrument bij gijzelingen. De onderhandelaars vervullen een cruciale rol. Zij functioneren als sluiswachters; zij vertegenwoordigen de overheid tegenover de gijzelnemer(s) en zij verschaffen en ontvangen belangrijke informatie over de gijzeling. Hun verbale en non-verbale communicatie heeft onmiddellijk effecten op het doen en laten van gijzelnemers. De overheidscontacten met gijzelnemers worden gedurende de hele gijzeling onderhouden door een team van gespecialiseerde onderhandelaars. De onderhandelaars beschikken over specifieke en deels exclusieve (ervarings)kennis. De ernstige gebeurtenissen op 17 maart 2000 zijn voor de burgemeester extra schokkend omdat hij weet wie de slachtoffers zijn. Hij heeft geen ervaring met vergelijkbare crises. De hoofdofficier van justitie treedt voor het eerst op bij een gijzeling; hij heeft in het verleden wel opgetreden bij een ontvoering. Het beleidsteam is op 17 maart 2000 voor het eerst in deze samenstelling bijeen. Dit is niet vreemd of ongebruikelijk. Het onderstreept het belang van de professionele inbreng van onderhandelaars.

29. *Organisatie*

In Helden wordt de organisatie van de onderhandelingen conform de daarvoor geldende plannen ingericht. De onderhandelaars kunnen werken met het beleidskader van het bevoegd gezag. Gedurende de gijzeling geeft de Algemeen Commandant de onderhandelaars opdracht de gesprekken met de gijzelnemers op gang te houden, de gijzelnemers te bewegen een geweldloos einde aan de gijzeling te maken en de slachtoffers zo veel mogelijk gerust te stellen,

30. Toezeggingen en een afwijzing

Op 17 maart 2000 wordt een aantal relatief gemakkelijke toezeggingen gedaan aan de gijzelnemers: een gijzelnemer wordt op zijn verzoek in contact gebracht, met zijn vader en met de RCID van het politiekorps Amsterdam-Amstelland. Het beleidsteam stemt daarnaast ook in met het leveren van een vluchtauto. Het beleidsteam willigt ook het verzoek om losgeld in. De betrouwbaarheid van de overheid raakt in het geding doordat onaangekondigd minder losgeld wordt overgedragen dan is gevraagd en toegezegd. Dit kan de gijzelnemers weinig schelen.

Een eis van de gijzelnemers luidt dat ze met journalist De Vries willen spreken. Als De Vries onderweg is naar Helden, laait de discussie over de derde eis op. Het beleidsteam beslist uiteindelijk dat De Vries geen toegang krijgt tot de gegijzelde boerderij. Verschillende overwegingen liggen hieraan ten grondslag. Het beleidsteam wil niet het risico lopen dat De Vries ook wordt gegijzeld. Het beleidsteam rekent op een tamelijk snelle afloop, zonder geweldsgebruik en ook zonder dat De Vries naar de boerderij gaat. Het is in dit perspectief niet nodig dat De Vries de gijzelnemers face to face spreekt en filmt. Het beleidsteam is beducht dat De Vries op kritieke momenten mogelijk te veel belang hecht aan het maken van commerciële televisie. De Vries is ook niet op de hoogte van een aantal feiten (onder andere het verloop van de onderhandelingen en de precieze gebeurtenissen in de boerderij), waarover het beleidsteam hem niet wil informeren.

Het beleidsteam laat de verbinding tussen de gijzelnemers en De Vries niet verbreken. Zij weet niet zeker wat het effect daarvan zou zijn op de gemoedstoestand van de gijzelnemers. De leden van het beleidsteam vrezen dat verbreking van de verbinding de laatste gijzelaar in gevaar brengt.

30.2.1.5 Media

31. Persvoorlichting: *terughoudendheid*

Op 17 maart 2000 wordt een terughoudende lijn gevolgd bij de persvoorlichting. De voorlichters zetten deze lijn in en worden hierin gesteund door het beleidsteam. Er wordt snel na aanvang van de gijzeling een persbericht uitgevaardigd. De terughoudende aanpak wordt in het bijzonder ingegeven doordat dat de gijzelnemers de radio en televisie volgen. Het beleidsteam is bezorgd over de mogelijke effecten daarvan. Er wordt melding gemaakt, van vier gijzelaars en twee verdachten. Aan het begin van de gijzeling worden door een voorlichter enkele interviews afgegeven. Bureau communicatie vindt dat in het interview met Li-TV te veel informatie wordt prijsgegeven. Het beleidsteam verstrekt naar aanleiding van dit interview de rest van de dag louter schriftelijke informatie.

32. Persvoorlichting: *geringe ritmiek*

Op 17 maart 2000 worden geen persverklaringen op vooraf aangekondigde vaste tijdstippen gegeven. De terughoudende en niet-geplande persvoorlichting is voor

journalisten een reden om te zoeken naar alternatieve nieuwsbronnen. Enkele journalisten proberen de boerderij te benaderen. Het is uiteraard niet zeker dat dit zoekgedrag helemaal wordt voorkomen door journalisten op gezette tijden meer te vertellen.

33. *Persconferenties na afloop*

Kort na afloop van de gijzeling, om ongeveer 01.00 uur, wordt een persconferentie belegd. De terughoudende lijn wordt gecontinueerd. Er wordt melding gemaakt van verschillende zaken, zoals de toestand van de slachtoffers en van de belangrijkste maatregelen die de politie die dag had getroffen (onder andere het inzetten van scherpschutters) en van het aantal gijzelnemers. Er wordt niets gezegd over de zedenmisdrijven, over misverstanden rond het losgeld of over de locatie waar de slachtoffers worden opgevangen. Een dag later meldt de hoofd-officier van justitie wel dat bij het gestarte opsporingsonderzoek ook wordt onderzocht of er zedenmisdrijven zijn gepleegd.

De persvoorlichting in de eerste uren en dagen na de gijzeling voorkomt niet dat er een stevig mediadebat uitbreekt over met name de rol van De Vries en in het verlengde daarvan over de feitelijke en gewenste rol van media bij gijzelingen. Een week na afloop van de gijzeling – op 24 maart 2000 – wordt een tweede persconferentie belegd. De korpschef van de politieregio Limburg-Noord legt namens de beheersdriehoek een verklaring af. Deze verklaring heeft niet louter betrekking op de rol van De Vries, maar daar is wel bijna alle aandacht, op gericht. De korpschef geeft te kennen dat het beleidsteam risico's heeft voorkomen door De Vries op 17 maart 2000 niet toe te laten tot de gegijzelde boerderij.

34. *Journalisten: gesprekken met de gijzelnemers*

Op 17 maart 2000 spreken drie journalisten met de gijzelnemers. Twee journalisten van *Dagblad de Limburger* bellen op eigen initiatief naar de gegijzelde boerderij. Journalist De Vries belt de gijzelnemers, nadat de gijzelnemers SBS6 hebben gebeld omdat zij hem willen spreken. De Vries spreekt op 17 maart 2000 geregeld – in totaal 17 keer – met de gijzelnemers. In deze gesprekken tracht hij de gijzelnemers te kalmeren.

Er zijn geen aanwijzingen dat de betrokkenheid van De Vries bij de gijzeling gevaar heeft opgeleverd voor de laatste gijzelaar. Het is onduidelijk of zijn betrokkenheid invloed heeft gehad op de duur van de gijzeling. We kunnen hierover geen uitsluitel geven, omdat nu eenmaal onbekend is hoe lang de gijzeling zou hebben geduurd zonder de betrokkenheid van De Vries. Het is begrijpelijk dat politie en autoriteiten zich hebben gestoord aan de zeventien telefoongesprekken tussen De Vries en de gijzelnemers.

30.2.2 AANBEVELINGEN

De evaluatie door het COT heeft geleid tot een serie aanbevelingen. De aanbevelingen die nu nog relevant zijn heb ik hieronder weergegeven.

Interne voorbereidingen

Het voorbereiden op, en optreden bij, gijzelingen is in veel opzichten een specialistische en professionele aangelegenheid. Het is onmogelijk en onnodig generalisten die hierbij sleutelfuncties vervullen, veel professionele kennis en vaardigheden bij te brengen. Het is wel belangrijk dat zij bij voorbaat op hoofdlijnen op de hoogte zijn van relevante routines, regels en gestandaardiseerde scenario's. Hetzelfde geldt voor essentialia bij onderhandelingsprocessen en mogelijke of gebruikelijke tolerantiegrenzen en uitgangspunten.

Alleen bij trainingen, oefeningen en simulaties kan dit worden geïnternaliseerd. Dit reikt verder dan het lezen over deze zaken. Het is ter ondersteuning wel nuttig om de belangrijkste zaken bijeen te brengen in toegankelijke handboeken en op overzichtelijke kaartjes. Deze activiteiten strekken er zeker niet toe het optreden en de besluitvorming te standaardiseren; maatwerk en creativiteit blijven geboden en liggen besloten in het professionele karakter van het optreden bij gijzelingen. Maatwerk, creativiteit en professionaliteit komen echter alleen goed van de grond bij parate basiskennis.

Beleidsteam: snelle opschaling en besluitvormingstrajecten

Bij een ernstige gijzeling is het zaak om het beleidsteam zo snel mogelijk in te richten. Het kan beter enkele keren per jaar voor niets gebeuren, dan één keer (te) laat. Er dient zo snel mogelijk een onderscheid te worden gemaakt tussen het beleidsteam en andere functionarissen of besluitvormingsniveaus (Algemeen Commandant, Operationeel Team). In de eerste hectische periode is het raadzaam onderscheid te maken tussen functionarissen die zich richten op de opbouw van de crisisorganisatie en functionarissen die zich richten op inhoudelijke aangelegenheden.

Bij een gijzeling kan het beleidsteam gemakkelijk te maken krijgen met 'zware' trajecten van formele goedkeuring en besluitvorming. Bijvoorbeeld bij goedkeuring van het uitvoeringsplan AT/BBE-P, een daadwerkelijke gewelddadige interventie en verzoeken om losgeld. Het; beleidsteam heeft de lastige taak toe te zien op urgente zaken, en ook vroegtijdig vaart te zetten achter belangrijke en mogelijk tijdrovende besluitvormingstrajecten. Het beleidsteam dient vereiste verzoeken bij bevoegde autoriteiten of instanties in te dienen. Het komt er daarna op aan de besluitvorming erover te monitoren; zo kunnen onnodige tijdsdruk en tijdsverlies soms worden voorkomen.

Bevoegd gezag: de hoofdofficier van justitie

De hoofdofficier van justitie is bij een gijzeling voorzitter van het beleidsteam. Dit wijkt af van de verdeling van bevoegdheden bij rampen en bij verstoringen van de openbare orde. Autoriteiten en hulpdiensten, waaronder de politie, oefenen doorgaans vaker op deze laatste zaken dan op crisissituaties waarbij de hoofdofficier van justitie bevoegd gezag is. Zeker verstoringen van de openbare orde komen ook feitelijk vaker voor. Dit betekent dat het in verschillende opzichten 'wennen' is aan de bevoegdhedenstructuur bij een gijzeling of ontvoering. Dit is des te meer het geval als alle of enkele van de sleutelfiguren doorgaans in andere formele of informele verhoudingen met elkaar te maken hebben. Deze verschillen werken logischerwijs door in de bovenlokale contacten. Bij een gijzeling dienen de sleutelfiguren te zijn doordrongen van deze verschillen en daar ook naar te handelen. Naarmate bij oefeningen en simulaties meer aandacht wordt geschonken aan 'justitiële crises', zal dit gemakkelijker verlopen.

De zaaksofficier van justitie

Er dient nader inhoud te worden gegeven aan de rol van de zaaksofficier van justitie bij gijzelingen en ontvoeringen. Dit is des te meer van belang, omdat het bevoegd gezag in handen ligt van de hoofdofficier van justitie. De zaaksofficier van justitie dient in nauw contact te staan met politiefunctionarissen die het tactisch rechercheonderzoek uitvoeren.

Vervolging

Het is begrijpelijk dat tijdens een gijzeling het zo snel mogelijk, met zo min mogelijk geweld, beëindigen ervan prioriteit krijgt. Dit neemt niet weg dat vanaf het begin maatregelen dienen te worden getroffen die zijn gericht op strafverdeling en strafrechtelijk vervolg. Als een 'leider onderzoek' wordt aangewezen kan hij – onder andere met de zaaksofficier van justitie – toezien op de bewijsvoering. Het is zaak dat wordt gezorgd voor nauwgezette verslaglegging; niet alleen door de 'leider onderzoek en zijn mensen', maar vooral ook door besluitvormers. Informatie die niet zo belangrijk is voor de besluitvorming, of voor de onderhandelingen, kan uiterst belangrijk zijn in het strafrechtelijke traject.

Beleidscentrum

De fysieke en technologische kwaliteiten van een beleidscentrum zijn van invloed op de mogelijkheden, en het doen en laten, van besluitvormers. Er kan een vaste regionale locatie worden aangewezen. Deze ruimte dient over prima faciliteiten te beschikken. Tijdens oefeningen en simulaties kunnen besluitvormers bekend raken met hun 'werkplek bij crises'. Ervaringen zijn telkens een impuls voor verbeteringen. Een goed ingedeeld en toegerust beleidscentrum wordt optimaal benut als het er in alle opzichten gedisciplineerd aan toe gaat; zowel bij

oefeningen en simulaties als ‘in het echt’. Het mag nooit een verzamelpunt zijn van toehoorders en toekijkers. Dit lijkt een overbodige aanbeveling, maar is het vaak niet.

Beleid en uitvoering: scheiden

Het komt er bij crisisbesluitvorming op aan dat beleid en uitvoering niet door elkaar heenlopen en zo een wissel trekken op zowel het beleid als de uitvoering. Als besluitvormers te maken krijgen met een stroom uitvoeringsperikelen of operationele informatie, voert dit de druk onnodig op. Vooral de commando-structuur van de politie behoort ertoe bij te dragen dat informatie wordt verzameld en gedistribueerd. De wisselwerking tussen de Algemeen Commandant en de Operationeel Commandant is daartoe van groot belang. De Algemeen Commandant kan als ‘linking pin’ (geregeld) plaatsnemen in het beleidsteam, mits de Operationeel Commandant zorgt voor gepaste distributie van beleidsinformatie. Om de afstemming tussen deze politiecommandanten te bevorderen, kunnen zogenoemde ‘buddy’s’ aan hen worden toegevoegd; politieofficieren die hen persoonlijk helpen en steunen.

Specialistische eenheden: sturing en controle

De sturing en controle van de specialistische eenheden (BBE, AT, OT, DSRT en onderhandelaars) liggen, uiteraard, uiteindelijk in handen van bevoegd gezag. Volledige sturing en controle zijn vanwege het professionele karakter van hun werkzaamheden niet mogelijk. Er dient echter te worden voorkomen dat bij de specialistische eenheden onduidelijkheden bestaan over de beleidskaders. Dit kan leiden tot vertraging van hun werkzaamheden of tot gedeeltelijke verzelfstandiging (beleid en uitvoering worden dan te veel van elkaar gescheiden). Om dit te voorkomen dienen beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen te worden opgesteld. Als ontwikkelingen erom vragen, dienen uitgangspunten en tolerantiegrenzen te worden heroverwogen. Dit helpt te voorkomen dat professionele uitvoerders in feite besluitvormers worden.

Isoleren

Het isoleren van gijzelnemers staat te boek als een standaardmaatregel bij gijzelingen. Vanwege de veelheid aan moderne communicatiemiddelen, doet men er verstandig aan om er altijd rekening mee te houden dat ‘isolatiepogingen’ niet geheel succesvol kunnen zijn. Dit kan betekenen dat gijzelnemers onverwacht toch op de hoogte raken van mediaberichten. Bij gedeeltelijke isolatie kunnen gijzelnemers onverwachte initiatieven ontplooien en vanuit onverwachte hoek worden benaderd. Het is het best om, zo enigszins mogelijk, zo veel als praktisch mogelijk is te isoleren.

Informele communicatie

Gedurende een crisissituatie, zoals een ernstige gijzeling, komen er vrijwel onvermijdelijk informele communicatieprocessen van de grond. Dit kan in bepaalde opzichten welkome smeerolie zijn, maar het kan op andere punten verstorend werken. Dit is bijvoorbeeld het geval als belangrijke Informatie informeel in beperkte kring wordt verspreid, waardoor er buiten deze kring informatietekorten ontstaan. Informele informatie kan ook worden verward met formele; het lijkt dan of iets is goedgekeurd, terwijl dit strikt genomen – nog – niet het geval is.

Er dient te worden gewaakt voor informatietekorten en voor verwarrende parallele communicatie door te omvangrijke informele communicatieprocessen. Hiertoe zijn een goede verslaglegging en routing van informatie belangrijk. Het samenvatten van bevindingen in korte en kleine plenaire besprekingen kan ook duidelijkheid verschaffen over informatiestromen. De genoemde problemen kunnen ook worden voorkomen door alert te zijn op de informatiebronnen. Wie verstoken blijft van informatie, kan wat doen aan dit tekort door rechtstreeks contact te zoeken met de personen die informatie behoren te verschaffen. Soms biedt een aanpassing van de communicatie- of commandostructuur uitkomst. De concentratie van het operationele commando had op 17 maart 2000 bijvoorbeeld een gunstig effect op de informatieprocessen.

Media

Bij piekgebeurtenissen, zoals een ernstige gijzeling, zoeken media actief naar nieuws – vooral als (te) weinig nieuwswaardige informatie wordt verstrekt. Het komt erop aan dat de autoriteiten, zo enigszins mogelijk, belangrijke mediawensen honoreren. Hiertoe is het van belang op aangekondigde tijdstippen concrete en actuele informatie te verstrekken ('facts and figures'), onder andere door middel van persverklaringen door hoofdrolspelers. De hoofdrolspelers dienen zich daarbij te realiseren dat het daarbij niet alleen aankomt op de inhoud, maar ook op de stijl en presentatie.

Autoriteiten kunnen zo nodig ook een beroep doen op de intercollegiale controle en zelfcontrole onder journalisten. Bij een gijzeling komt het daarbij vaak neer op verzoeken tot terughoudende berichtgeving en nieuwsgaring 'in het belang van de zaak'. Als autoriteiten duidelijk weten te maken dat het algemeen belang beperkende maatregelen vergt, mobiliseren zij publieke en politieke steun voor hun koers. Dit is een belangrijke schakel; het verhindert dat journalisten de afspraak of code doorbreken.

De autoriteiten kunnen gemakkelijker tot afspraken met de media komen als er vooraf heldere basisafspraken zijn gemaakt tussen relevante autoriteiten en mediavertegenwoordigers. Maar de autoriteiten dienen wel steeds voorbereid te zijn op situaties waarin de door hen gewenste koers door de media wordt doorbroken. Het is echter niet nodig bij voorbaat te denken dat dit 'toch altijd' gebeurt.

De autoriteiten dienen te bezien of de media niet uit eigen beweging, gestimuleerd door 'ritmische' persvoorlichting, een gepaste koers kiezen, Zodra veel of prominente media vinden dat controlepogingen te ver gaan, keert dit zich al snel tegen de autoriteiten. De autoriteiten stimuleren de media dan juist tot zelfstandige nieuwsgaring en 'media-activisme'. Zij roepen ook nog eens extra mediakritiek over zich af. Deze kritiek zal al snel ongezoeten zijn, omdat de media behoren te waken over hun vrijheden.

31 Ra Ra-actiesjaren '80

J. Dobbelaar en R.M. de Groot¹

31.1 Inleiding

“Wijnand Duyvendak was ook Ra Ra-verdachte. GroenLinks-Kamerlid Wijnand Duyvendak werd in de jaren tachtig wel degelijk gezien als een van de verdachten in het onderzoek naar terreurgroep Ra Ra,” zo kopt Elsevier in de zomer van 2008.² Het bericht komt een aantal dagen nadat bekend is geworden dat Duyvendak in 1985 betrokken is geweest bij een inbraak in het Ministerie van Economische Zaken. De mediahype rondom de ‘affaire’ Duyvendak afgelopen zomer deed de aandacht voor de roerige jaren 80, het linkactivisme en groepen als de Ra Ra weer aanwakkeren. De beschuldiging van betrokkenheid van Duyvendak bij de Ra Ra staat echter allerm minst vast, harde bewijzen zijn er amper. Zo is het ook gesteld met het gros van de andere vermeende leden. Alleen René Roemersma³ is in 1998 voor een aantal aanslagen veroordeeld. Hij werd echter in hoger beroep vrijgesproken omdat het bewijs tegen hem onrechtmatig was verkregen. Verder zijn de journalisten Hans Krikke en Johan Mutter laat in de jaren 90 voor hun mogelijke betrokkenheid bij Ra Ra-aanslagen vervolgd. Ook in hun geval was de bewijslast voor veroordeling niet genoeg.

De groep Ra Ra is dus zelfs vandaag de dag nog een schimmig fenomeen waarover nooit echt veel bekend is geworden. De aandacht voor de Ra Ra was binnen de handhavingsinstanties als het Openbaar Ministerie, de politie en de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD, later de AIVD) echter groot. De groep werd als dermate dreigend gezien, dat het in die tijd ook opkomende islamitische terrorisme bijna ongemerkt voorbij schoof.

Deze zomer werd duidelijk dat sommige activiteiten van linkse activisten, zoals die van Duyvendak, in de politieke opinie niet meer door de beugel kunnen. In het meer publieke debat werd echter de betekenis van de activisten in de jaren 80 heftig bediscussieerd: de meningen varieerden van ‘terrorisme’ tot ‘noodzakelijk kwaad’. Het pleidooi van Job Cohen voor de soms noodzakelijke burgerlijke ongehoorzaamheid was een van de hoogtepunten in dat debat.⁴ Hoe kan de Ra Ra dan het beste omschreven worden: als terreurorganisatie of als noodzakelijk kwaad? Kijken we naar de huidige visie van de overheid en het publiek jegens terrorisme of gewelddadig politiek activisme, is het veilig om te stellen dat in deze tijd de Ra Ra

¹ De auteurs danken Mariska Kogenhop voor haar hulp bij de totstandkoming van dit hoofdstuk.

² Op zaterdag 9 augustus 2008.

³ Er werden vingerafdrukken van hem gevonden op de Plaats Delict (PD) van een Ra Ra-aanslag.

⁴ Volkskrant 21 augustus 2008.

potentieel als terroristische groep zou worden gezien, alhoewel de meningen verdeeld blijven. In de jaren 80 was er ook veel steun voor activiteiten van de groep en ook nu zijn er mensen die er begrip voor hebben.

In dit hoofdstuk van de bundel wordt eerst een schets gegeven van de Ra Ra: wie is de Ra Ra? Verder wordt de activistische loopbaan van de groep beschreven; we beschrijven de aanslagen en gebeurtenissen rondom de groep. Het overzicht dient als input voor de daarop volgende analyse. Daarin wordt een parallel getrokken met de huidige problematiek rond het radicale dierenrechten activisme. De methoden van de Ra Ra en de radicale dierenrechten activisten, alsmede de publieke en politieke reactie daarop vertonen overlap. Zo trachtten beide groeperingen middels brandstichting en intimidatie maatschappelijke misstanden aan de (politieke) kaak te stellen. Aan de hand van deze vergelijking is het interessant om te bezien in welke mate Nederland in de loop van de jaren 80 is veranderd ten opzichte van het huidige post 9-11 tijdperk. Om deze eventuele verandering inzichtelijker te maken zal de volgende hypothetische stelling worden bediscussieerd: zouden de Ra Ra-acties op grond van het huidige Nederlandse strafbeleid als terrorisme of nog steeds als gewelddadig politiek activisme worden gezien?

Aan deze stelling kan nog een tweede vraag worden gekoppeld: welke invloed had de Ra Ra op het terrorismebeleid van de overheid? Actie lokt immers ontegenzeggelijk een tegenreactie uit, in het bijzonder daar waar illegitieme middelen worden gebruikt om een bepaald doel te verwezenlijken. Zowel ten aanzien van de aanslagen van de Ra Ra als van de radicale dierenrechten activisten barstte dan ook een sterke politieke als maatschappelijke discussie los over welke maatregelen genomen zouden moeten worden om dit geweld in te tomen. Ook hier zijn overeenkomsten te vinden die in het tweede deel van de analyse aan bod komen.

31.2 De Ra Ra

Er is weinig bekend over de groep de Ra Ra. Wie haar leden waren, is nog steeds niet duidelijk, getuige de weinige veroordelingen sindsdien en de beschuldigingen aan het adres van Duyvendak goed twintig jaar na dato. In de eerste subparagraaf zal de vraag naar de identiteit van de Ra Ra dan ook centraal staan: wie is de Ra Ra nu eigenlijk? De meningen zijn hierover verdeeld, enkele onderzoekers beweren zelfs dat het niet een vaste groep was of dat er twee groepen bestonden.⁵

In de daaropvolgende paragraaf wordt een beschrijving van de activiteiten van de groep gegeven. Hierin zullen voornamelijk de aanslagen centraal staan. Deze kunnen worden opgesplitst in twee perioden: de aanslagen in de jaren tussen 1985

5 Eikelenboom 2007.

en 1989, gericht tegen het Zuid-Afrikaanse apartheidsbewind en de aanslagen als protest tegen het Nederlandse vreemdelingenbeleid in de jaren 1990 tot 1993.

De groep

De Ra Ra is een groepering die in de jaren 80 en begin van de jaren 90 enkele aanslagen pleegde, waarbij bedrijven en woningen werden vernield, maar waar – bewust of onbewust – nooit gewonden of doden bij zijn gevallen. De laatste aanslag was in 1993 op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Door regering, de politie en de BVD werden en worden de activiteiten van de Ra Ra als ‘gewelddadig politiek activisme’ gelabeld. Van terrorisme was volgens hen geen sprake. Op het al dan niet terroristische karakter van de groep gaan we in de volgende analyseparagraaf nog uitgebreid in.

Over de groep is dus nog steeds weinig bekend, veel kennis is gebaseerd op anekdotische analyses waarvan het waarheidsgehalte moeilijk kan worden geverifieerd. Er zijn echter wel sterke vermoedens dat de leden uit krakerbewegingen en anarchistische groeperingen afkomstig zijn. Dit blijkt uit hun motivaties en doelstellingen die de Ra Ra-leden aan hun terreur koppelden.⁶ Onderzoekers als Klerks denken dat de Ra Ra een *spin-off* is van de antimilitaristische actiegroep Onkruid.⁷ Deze is midden jaren 70 ontstaan in een reactie op het heftige politieke geweld in die tijd en was sterk gelieerd aan de krakersbeweging.⁸ De actiegroep had communistische sympathieën, maar ontwikkelde zich gaandeweg tot een meer anarchistische groepering die geweld niet schuwde.⁹ Bewijs dat Ra Ra zijn oorsprong had in de groep Onkruid is er echter maar weinig. Er waren in die tijd ook vele andere links-radicalen groepen die geweld gebruikten.

Zoals in de introductie al is genoemd, zijn er wel enkele personen in verband gebracht met de Ra Ra. De al geïntroduceerde René Roemersma, alias René R., werd verdacht van een van de brandstichtingen. De naam Ra Ra zou zelfs zijn afgeleid van de initialen van Roemersma.¹⁰ Wijnand Duyvendak werd al eerder dan afgelopen zomer als mogelijk Ra Ra-lid aangewezen. In de Telegraaf werd Duyvendak in 1996 als terrorist bestempeld; hij moest wel Ra Ra-lid zijn, gezien zijn activiteiten in de Amsterdamse krakersscene. Zo was hij actief bij Onkruid en schreef hij voor het blad *Bluf!*, wat in der tijd hét blad voor extreem links was. De beschuldigingen vanuit de Telegraaf groep dat Duyvendak lid van de RRA was, blijven hardnekkig bestaan. Zo geeft de hoofdredacteur van de – in bezit van de Telegraaf zijnde – internetblog ‘Geen Stijl’ aan, voldoende bewijzen te hebben om

6 Eikelenboom 2007.

7 Klerks 1989.

8 Zie eerdere hoofdstukken in deze bundel, zoals over de Nieuwmarktrellen in Amsterdam.

9 Gijsbertse 2008.

10 Gijsbertse 2008.

de link tussen Duyvendak en de Ra Ra toch zeer aannemelijk te maken.¹¹ Helaas zijn deze bewijzen tot op heden niet openbaar gemaakt en dus niet verifieerbaar.

Verder zijn de journalisten Hans Krikken en Jan Mutter als actieve leden gezien en zelfs vervolgd voor hun mogelijke betrokkenheid. Maar, zoals al is aangegeven, bestaat het bewijs voor lidmaatschap van de genoemde personen op niet herleidbare informatie en is het mogelijk dat er veel gefingeerd bronnenmateriaal zich heeft vermengd met de potentieel hardere bewijzen. Hierdoor is er dus weinig definitiefs te zeggen over de leden van de Ra Ra.

Een andere vraag die met het identiteitsvraagstuk samenhangt is wat de Ra Ra nu eigenlijk motiveerde om gewelddadige acties uit te voeren? Welke doelen beoogde de groep te verwezenlijken?

In de jaren tachtig was de Ra Ra feitelijk een antiapartheidsbeweging. De aanslagen van de groep richtte zich voornamelijk tegen bedrijven die ook in Zuid-Afrika activiteiten ontplooiden. Zoals in de volgende subparagraaf nog nader zal worden behandeld, wist de groep door een serie van aanslagen de Steenkolen Handelsvereniging (SHV) van Paul Fentener van Vlissingen te dwingen haar vestigingen van het bedrijf Makro in Zuid-Afrika te sluiten. Vanaf de jaren 90 verschoof de ideologische inspiratie en werd het Nederlandse vluchtelingenbeleid de basis van onvrede. Er volgden weer een reeks van aanslagen, waaronder tegen Marechausseekazernes in Oldenzaal en Arnhem op 18 maart 1990, tegen de ministeries van Justitie, op 25 maart 1990 en een tweede keer op 12 november 1991, en Sociale Zaken op 30 juni 1993, en op 12 november 1991 tegen het huis van de staatssecretaris van Justitie Aad Kosto. Na elke aanslag vaardigde de groep een communiqué uit, waarin de motivatie voor de aanslag uitgebreid werd beargumenteerd.

31.3 De aanslagen

Zoals aangegeven, valt er een tweedeling in de acties (aanslagen en kleinere delicten) van de Ra Ra te maken op basis van motivatie en doelstelling: antiapartheid- en antivreemdelingenbeleidacties. In sommige onderzoeken of journalistieke analyses wordt het verschuiven van politieke motivatie toegeschreven aan mogelijke veranderingen in de samenstelling van de groep.¹² Er zou zelfs sprake zijn van een tweede Ra Ra ten tijde van de tweede golf van aanslagen in het begin van de jaren 90, met compleet andere leden.

¹¹ Interview met hoofdredacteur Weesie, <http://www.intermediair.nl/artikel.jsp?id=1726461> (bezocht op 4 januari 2009).

¹² Eikelenboom 2007.

In de volgende deelparagrafen worden de aanslagen en acties voor beide perioden beschreven. Hierbij worden de succesvol tot uitvoer gebrachte aanslagen beschreven; daarnaast zijn er namelijk ook meerdere dreigingen van Ra Ra aanslagen geweest. In verschillende onderzoeken worden echter andere acties aangehaald. Ook voor het onderhavige onderzoek geldt, dat niet alle acties beschreven worden. Sommigen zijn daarvoor te klein of het is niet geheel duidelijk geworden of ze daadwerkelijk door de Ra Ra zijn gepleegd.

31.3.1 DE RA RA ALS ANTIAPARTHEIDSBEWEGING

In het midden van de jaren 80 was er mondiaal, maar voornamelijk in de Westerse landen, veel discussie over het nog bestaande apartheidsbewind in Zuid-Afrika. Daar regeerde een niet democratisch gekozen blanke minderheidsregering een land waar rassensegregatie nog steeds formeel was geregeld. Hiertegen ontstond steeds meer protest, zoals ook in Nederland. De Nederlandse staat werd verweten te weinig actief in te grijpen tegen het beleid in Zuid-Afrika. Nederland had ingezet op een tweesporenbeleid gericht op pressie – internationale druk – en stimulering – sponsoren van lokale antiapartheidsbewegingen. Toen echter de banden van de olie-industrie met het regime in Zuid-Afrika steeds duidelijker naar voren kwamen riepen grote delen van de samenleving, waaronder vele politici, op tot het invoeren van een olieboycot. Deze werd pas halverwege de jaren 80 ingesteld en maar in beperkte mate gehandhaafd. Dit tot onvrede van velen.

In die jaren kreeg het olieconcern Shell, dat een groot belang bij de bevoorradings van de Zuid-Afrikaanse markt had, een steeds slechtere naam. Shell probeerde via allerlei tussenhandelaars haar belang te verdoezelen, maar ontkwam niet aan heftige maatschappelijke kritiek. Veel antiapartheidsbewegingen kwamen op en sommigen, waaronder de Ra Ra, probeerden met geweld de handel van Shell in Zuid-Afrika te stoppen.¹³ Naast oliebedrijven waren er nog andere Nederlandse economische belangen in het land, zoals die van de groothandelsketen Makro. Ook hiertegen ageerde de Ra Ra sterk, zoals in de hierna volgende beschrijving van de aanslagen zal worden weergegeven.

In de periode 1985-1989 pleegde de Ra Ra onder andere de volgende aanslagen:

Makro Duivendrecht september 1985

De eerste aanslag vond plaats in de herfst van 1985. Een tijd die werd gekenmerkt door een veelvoud aan actiegroepen en maatschappelijk protest: het verzet tegen de zakelijkheid van de jaren 80 was groot. Er is wel enige discussie over het feit of dit de eerste aanslag van de Ra Ra was. De ontploffing van dynamiet in september

¹³ Buijs 1995.

1984 bij het Van Heutzmonument in Amsterdam, waarbij een jongen van 12 werd verwond, wordt soms als de eerste Ra Ra-aanslag gezien. Hiervoor zijn de bewijzen echter schaars. De aanslag wordt ook ruim voordat de Ra Ra zich meldde, opgeëist door een groep die zich 'Koetoh Reh' noemt.¹⁴

In de nacht van 16 op 17 september brandde de Makrovestiging in Duivendrecht volledig uit; de schade bedroeg enkele miljoenen guldens. Doel van de Ra Ra was om de Steenkolen Handelsvereniging (SHV), het moederbedrijf van de Makro, te dwingen haar activiteiten in Zuid-Afrika stop te zetten. In het communiqué dat op de aanslag volgde, eiste de Ra Ra de verantwoordelijkheid op en motiveerde in scherpe analytische bewoording de aanslag: de steun van de SHV voor de apartheid moest worden gestopt. En niet voor niets kwam de aanslag aan de vooravond van een belangrijke discussie in de Tweede Kamer over de situatie in Zuid-Afrika.¹⁵

Van Leer B.V. Amstelveen juli 1986

Op 9 juli 1986 ging een deel van de Koninklijke Emballage-industrie Van Leer BV in vlammen op, resulterend in een schade van 750.000 gulden. De aanslag werd kort daarna door de Ra Ra geclaimd. De motivatie: de vaten die de Van Leer fabrieken in Zuid-Afrika produceren voor Shell en de daaraan gekoppelde directe steun van het apartheidsregime. Deze aanslag is nooit opgehelderd, van de daders ontbrak elk spoor.

Makro Duiven en Duivendrecht december 1986

Midden in de nacht van 18 december 1986 brak er weer een brand uit in een Makrovestiging van de SHV, ditmaal in Duiven. Het pand brandde volledig uit en de schade was enorm: bijna 49 miljoen gulden. In de zelfde nacht werd ook de bij de eerste Ra Ra-aanslag beschadigde vestiging in Duivendrecht in brand gestoken. De winkel was net geheel vernieuwd, waarbij er ook een nieuwe sprinkler installatie was aangebracht die het vuur snel wist te doven. Hiermee bleef de schade beperkt tot 100.000 gulden.

Makro Nuth januari 1987

Even na half vier in de nacht van 9 op 10 januari brak er bij de Makro in Nuth een brand uit die uiteindelijk het gehele gebouw in de as legde. Dat de brandweer al vrij snel door de automatische rookmelders en de bewakingsdienst tegelijk werd geïnformeerd kon dat niet voorkomen. De schade bedroeg enkele tientallen miljoenen guldens.

¹⁴ Eikelenboom 2007.

¹⁵ Duivenvoorde 2000.

In De Limburger van de volgende dag werden de gebeurtenissen van die nacht beschreven. 'Bij aankomst van de brandweer bij de Makro stond een groot deel van het complex in brand. Ondanks het inzetten van acht bluswagens en zestig brandweerlieden kon niet vermeden worden dat het hele gebouw door de vlammenzee vernield werd. Vooral op de Makro-afdeling met automateriaal, waar veel brandbare spullen als antivries en accu's stonden, ging het vuur hevig te keer. Ruim negen uur na de melding, rond twee uur 's middags, kon het sein brand meester worden gegeven.'¹⁶

Twee dagen na de verwoestende brand in Nuth eiste de Ra Ra de verantwoordelijkheid voor de aanslag schriftelijk op. Weer wordt naar de activiteiten van de SHV in Zuid-Afrika verwezen.

Op 19 januari 1987 deed de SHV al haar belangen in Zuid-Afrika van de hand. Volgens het bedrijf en haar voorman, Paul Fentener van Vlissingen, omdat werknemers potentieel slachtoffer konden worden bij een volgende aanslag. Volgens velen vanwege de toegenomen druk in de publieke opinie, de politiek en de media. Een andere reden was het feit dat de Makrovestigingen niet langer meer werden verzekerd: verzekeraars achtten het risico op vervolgaanslagen te groot zolang de SHV zakelijk verbonden bleef aan Zuid-Afrika. Daarnaast hield de politiek de SHV deels verantwoordelijk voor de schade van de branden, omdat uit onderzoek was gebleken dat in de Makrovestigingen niet aan alle brandveiligheidsvoorschriften was voldaan.¹⁷

Shellstations Zaandam en Nieuwegein juni 1987

Zoals eerder bij de aanslag op de Van Leer B.V. bleek, waren de activiteiten van Shell in Zuid-Afrika reden voor de Ra Ra het bedrijf aan te pakken. Een nieuwe reeks van aanslagen volgde, zoals op 19 juni 1987. Bij meerdere Shelltankstations in Nieuwegein en Zaandam brak die dag brand uit.

Booth Olie (Shellgrossier) Alphen aan den Rijn juni 1987

Op 26 juni 1987 werd er door de Ra Ra brandgesticht bij Booth Olie, een Shellgrossier. Wederom ontstond er voor meerdere miljoenen gulden aan schade.

Vernieling Shellbenzinepompstations Amsterdam en Muiden maart 1988

Op 7 maart 1988 werden enkele benzinestations van Shell in Amsterdam en Muiden deels vernield door Ra Ra-activisten.

¹⁶ De Limburger, 10 januari 1987.

¹⁷ Eikelenboom 2007.

Shell Thermo Centrum Hilversum april 1989

Op 16 april 1989 werd er door de Ra Ra middels een brandbom brandgesticht bij het *Shell Thermo Centrum* in *Hilversum*.

In tegenstelling tot de SHV heeft Shell nooit haar belang in Zuid-Afrika van de hand gedaan. Shell kon zich in die jaren echter er niet aan onttrekken om van een meer defensieve houding toch ook meer offensief te werk te gaan. Zo veroordeelde de directie van het bedrijf de apartheid en werd er zo veel mogelijk ingezet op het ontwikkelen van een imago waaruit moest blijken dat men het regime niet steunde.

In 1990 werd de apartheid in Zuid-Afrika na veel internationale druk afgeschaft toen Nelson Mandela na bijna 30 jaar gevangenschap werd vrijgelaten en met zijn partij ANC aan de macht kwam. Voor veel antiapartheidsbewegingen luidde dit het einde in van hun activistische bestaan, zo ook voor de Ra Ra.

31.3.2 DE RA RA TEGEN HET VREEMDELINGENBELEID

Na een korte pauze van minder dan een jaar, liet Ra Ra weer van zich horen en pleegde de groep in de periode tussen 1990 en 1993 wederom een aantal verwoestende aanslagen. De motivering van hun daden was sinds de afschaffing van de apartheid verschoven en groep richtte zich nu tegen de huidige immigratiepolitiek van de Nederlandse staat.

De ommezwaai van de groep wordt door enkelen, zoals Eikelenboom,¹⁸ gezien als bewijs dat de Ra Ra niet één besloten groep mensen was, maar misschien zelfs uit twee aparte groepen heeft bestaan. De groep zelf gaf aan dat er geen verandering was en legde in communiqués uit dat de strijd tegen de discriminatie breder moest worden gezien dan alleen die tegen de apartheid. Ra Ra stelde zich op de volgende mening: *“(D)e strijd tegen apartheid en racisme houdt echter niet op bij de grenzen van Zuid-Afrika. Het antiracisme heeft steeds het hart gevormd van onze acties en verklaringen en met deze actie verleggen we hooguit wat accenten. Het aanvallen van het vluchtelingenbeleid is niet meer of minder dan het trekken van consequenties uit eerder door ons ingenomen standpunten.”*¹⁹

Veel van de kritiek op het immigratiebeleid richtte zich in persoon op de toenmalige staatssecretaris van Justitie Aad Kosto. Hij moest het kabinetsstandpunt omtrent het beheersen van de migratiestromen en het weren van economische vluchtelingen uitleggen en verdedigen. De Ra Ra vond het weren van zogenaamde economische vluchtelingen onterecht en dreigde de met de

¹⁸ Eikelenboom 2007.

¹⁹ Krebbers 2003.

uitvoering van het beleid belaste instanties met geweld: *“Armoede moet een erkende vluchtgrond zijn. De oplossing daarvan ligt niet in het terugsturen, maar in een fundamentele wijziging van de internationale economische orde. Tot die tijd zullen wij het deportatiebeleid saboteren en aanvallen!”*²⁰

Ook nu gold dat de kritiek niet alleen van de Ra Ra kwam. Veel Nederlanders konden zich niet vinden in de strikte uitvoering van het beleid dat zich in de jaren 80 steeds meer had verhard.

In de periode vanaf 1990 tot en met 1993 pleegde de Ra Ra de volgende aanslagen:

Marechausseekazernes Oldenzaal en Arnhem maart 1990

Met de ondertekening van het Schengenverdrag verdween de noodzaak om de landsgrenzen te bewaken bijna van de ene op de andere dag. De open grenzen betekenden dat instanties als de Marechaussee, van oudsher met grensbewaking belast, hun primaire activiteiten wat moesten gaan verleggen. Een van de nieuwe taken werd het bewaken van vreemdelingen.²¹ Dit tot grote onvrede van de Ra Ra: *“De uitwijzingsmachine draait niet vanzelf, maar wordt draaiende gehouden door mensenjagers en schrijftafelmoordenaars. En zo willen we ze ook in het openbaar behandelen. Het apparaat zelf blijft niet langer buiten schot. Zoals al eerder gezegd: de strijd van vluchtelingen moet van een juridisch naar een politiek niveau getrokken worden. Dat betekent dat het vluchtelingenbeleid uit handen van politie, Marechaussee en Justitie getrokken moet worden. Dat de gedwongen vestiging in kampen beëindigd moet worden, de vreemdelingbewaring en de speciale gevangenissen opheffen en gesloten moeten worden. Vluchtelingen moeten vrije toegang tot onze maatschappij hebben.”*²²

In de nacht van 18 maart 1990 voerde de Ra Ra twee boomaanslagen uit op Marechausseekantoren in Arnhem en in Oldenzaal. De schade viel mee, omdat de bom in Oldenzaal niet geheel tot ontploffing kwam. In Arnhem werd wel voor enkele duizenden guldens schade aangericht.²³

Ministerie van Justitie Den Haag maart 1991

In de ochtend van 26 maart 1991 vond er een explosie bij het ministerie van Justitie plaats. De Ra Ra in haar communiqué: *“Vandaag hebben wij een bescheiden correctie aangebracht in het officiële vervolgingsbeleid en het ministerie van Justitie een koekje van eigen deeg gepresenteerd. We hebben daarbij gebruik gemaakt van twee explosieve ladingen en een tijdsvertrager, die we geplaatst hebben bij de ‘huisdrukkerij’*

²⁰ Krebbers 2003.

²¹ Gijsbertse 2008.

²² Krebbers 2003.

²³ Tamerus, Horsten, Van den Bogert en Motta 2007.

*van het gebouw. Onze actie van vandaag ligt in het verlengde van de actie van de Ra Ra tegen de KMAR, een week geleden.*²⁴

Ook nu was er 'slechts' materiële schade en raakten er geen mensen bij de aanslag gewond.

Woning Aad Kosto en Ministerie van Binnenlandse Zaken Groot-Schermer en Den Haag november 1991

In het zelfde jaar liet de Ra Ra weer van zich horen: er ontploften in de nacht van 13 november twee bommen. Een daarvan verwoestte het huis van Staatssecretaris Aad Kosto in Groot-Schermer. De andere bom verwoestte een deel van het Ministerie van Binnenlandse zaken.

We schetsen kort de gebeurtenissen van die nacht. Vroeg in de ochtend kwam er een melding bij de politie in Alkmaar binnen dat er binnen dertig minuten iets bij Koste in Groot-Schermer zou gaan gebeuren. De politie stelde daarop meteen het noodplan voor bommeldingen in werking en de staatssecretaris en zijn vrouw werden geëvacueerd. Al snel werd aan de achterkant van het huis van Koste een tas aangetroffen waarin zich explosieven bevonden. De Explosieven Opruimingsdienst (EOD) werd daarop ingelicht. Helaas kwamen deze te laat, om 4:03 ontplofte de bom. Er raakte niemand bij gewond.

Niet veel later kwam er bij de brandweer in Den Haag een melding binnen dat er ook een bom bij het ministerie van Justitie een bom zou gaan ontploffen. Hierop werd het ministerie en de omgeving gecontroleerd, maar er werd niets verdachts gevonden. Vlak daarna ontplofte er een bom bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Blijkbaar hadden de Ra Ra-leden zich in het gebouw vergist. Ook bij deze ontploffing ontstond er veel schade.²⁵

De Ra Ra over de aanslag op het huis en over Kosto: *“Die laatste hebben wij – een moment – deelgenoot willen laten zijn van de ervaring van vernedering. Daartoe hebben we hem thuis opgezocht, zijn have en goed mishandeld en zijn privacy met de voeten getreden. Hij is als het ware uitgezet, zij het maar voor één nacht.”*²⁶

Ministerie van Sociale Zaken Den Haag juni 1993

De laatste aanslag die aan de Ra Ra wordt toegeschreven is die op het ministerie van Sociale Zaken in Den Haag op 30 juni 1993. Doelwit was de daar gevestigde Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen (DIA), die volgens Ra Ra betrokken was bij de klopjacht op illegaal tewerkgestelde vreemdelingen: *“In de nacht van 30 op 1 juli hebben wij, na tijdige en herhaalde waarschuwingen, op de derde verdieping van het ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid in Den Haag een explosieve lading tot*

²⁴ Krebbers 2003.

²⁵ Muller 1994.

²⁶ Krebbers 2003.

ontploffing gebracht. Doelwit van de actie was de Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen die op deze verdieping gehuisvest is. De DIA heeft een spilfunctie in de jacht op illegalen. Gemiddeld twee keer per dag organiseert deze dienst in samenwerking met plaatselijke politiekorpsen invallen bij bedrijven waar illegalen worden vermoed. In de komende jaren wordt de dienst verdubbeld. Dat betekent meer razzia's, meer slachtoffers, meer angst. Met deze actie hebben wij een grens willen trekken en deze mensenjagers voor een moment willen laten voelen hoe het is om opgejaagd te worden."²⁷

Het vreemdelingendebat stopte in zijn harde vorm net zo snel als dat het was opgekomen: de toon en acties werden gematigd. In de jaren na de aanslag deed voornamelijk de PvdA boetedoening over de manier waarop zij het vreemdelingendebat had gevoerd. Vanaf dit moment is het dan ook stil geweest rondom Ra Ra, totdat in 2006 de aanslag op het PCM kantoor in Amsterdam door de Ra Ra werd opgeëist.

In de nacht van 8 november werd er met, vermoedelijk, een antitankwapen op het kantoor van PCM geschoten. Hierbij ontstond er redelijk wat schade, maar vielen er geen gewonden.²⁸ Uiteindelijk bleek de claim van de Ra Ra nep te zijn. Enkele dagen na de aanslag werd een 43-jarige man aangehouden die een e-mail naar het ANP had verstuurd waarin hij namens Ra Ra de aanslag opeiste.²⁹

31.4 De Ra Ra in breder perspectief

Tot dusverre is teruggeblikt op de Ra Ra. In dit hoofdstuk wordt echter meer beoogd dan het geven van een beschrijving van de organisatie en het tijdvak waarin de Ra Ra opereerde. Er zijn namelijk ook lessen te leren uit de wijze waarop destijds met de Ra Ra is omgegaan. Deze lessen worden des te meer duidelijk en relevant als de Ra Ra in het licht van de huidige problematiek rond radicale activistische groeperingen wordt gezien. In retrospectief vertoont de problematiek rond de Ra Ra dan ook opvallende gelijkenissen met de actuele problematiek rond de radicale dierenrechtenactivisten die sinds de moord op Pim Fortuyn in 2002 scherp in het vizier van zowel de media als van de overheid zijn gekomen.

Om dit gedachte-experiment kracht bij te zetten en hier lessen uit te kunnen destilleren zal eerst een schets worden gegeven van de wijze waarop men in de jaren 80 en 90 aankeek tegen de Ra Ra en het beleid hierop afstemde. Vervolgens zal worden bediscussieerd of de Ra Ra-activisten onder het huidige strafrechtelijke klimaat als terroristisch zouden worden gezien. Hierbij zullen enige parallellen

²⁷ Krebbers 2003.

²⁸ AD, 8 november 2006.

²⁹ De Volkskrant, 14 november 2006.

worden getrokken met de actuele problematiek rond de radicale dierenrechtenbeweging en doorwerking hiervan in het beleid.

31.4.1 DE RA RA EN HET DIERENRECHTENACTIVISME: BELEID EN OPINIE

De Ra Ra revisited

Nederland maakt in de jaren 80 een onrustige periode mee. Waren het in de jaren 70 nog vooral incidentele geweldsuitingen, in de jaren 80 werd steeds frequenter en gestructureerd geweld gepleegd. De term ‘terrorisme’ werd echter niet in de mond genomen door de politiek. Een meerderheid van de Tweede Kamer gebruikte de term *politiek gewelddadig activisme* voor de Ra Ra en weigerde de aanslagen te kwalificeren als terrorisme. De gedachte hierachter was dat de ‘labeling’ van potentiële terroristen als zodanig ze wel eens over de streep van gewelddadigheid zou kunnen trekken. Nederland onderscheidde zich hierin van de omliggende landen, die acties waarbij aanzienlijke zaaksschade ontstaat, zoals bij de aanslagen van de Ra Ra, veel eerder zouden kwalificeren als terrorisme. Nederlandse gezagsdragers waren echter tolerant en het beleid werd dan ook gekenmerkt door een buitengewoon beheerste benadering: ‘the Dutch approach.’³⁰

In de eerste helft van de jaren 80 staat het terrorismebeleid in het teken van ‘consolidatie en verdieping van het bestaande beleid.’³¹ Van bestuurders werd verwacht dat zij een hoge mate van geweld accepteerden. Na de Ra Ra-aanslag op de Makro in Nuth (1987) en de kort daaropvolgende terugtrekking van SHV uit Zuid-Afrika (zie paragraaf 2), werd echter de Nederlandse terreurbestrijding ter discussie gesteld. In de Tweede Kamer werd voor het eerst sinds tien jaar, toen de discussie opkwam door de Molukse acties, weer gediscussieerd over de typering van acties als die in Nuth. Er werden vraagtekens gezet bij de operationele kunde van de handhavingsinstanties en over de definitie van terrorisme werd fel gedebatteerd. Tegenstanders van de term *politiek gewelddadig activisme* vonden dat de Ra Ra de grens tussen *politiek gewelddadig activisme* en terrorisme overschreden had. Aad Kosto, die later in 1991 zelf slachtoffer van een Ra Ra-aanslag zou worden, betoogde in 1987 in het blad *Elsevier*³² om de term *politiek gewelddadig activisme* te vervangen door de term *politiek terrorisme*.³³ Overigens lagen niet alleen de acties van de Ra Ra aan het debat ten grondslag, maar ook die van internationale groeperingen als de IRA en de ETA.³⁴ In ieder geval lijkt er vanaf 1987 sprake

³⁰ Abels 2007.

³¹ Van Nimwegen 2006.

³² Kosto 1987.

³³ Wecke en Wester 1992.

³⁴ Van Nimwegen 2006.

te zijn van een denkomslag ten aanzien van geweld in de democratie: de tolerantie neemt sterk af.³⁵

Grofweg tien jaar na de laatste Ra Ra-aanslag is deze denkomslag echter nog niet doorgedrongen tot het beleid. Het sinds de jaren 70 ingenomen beleidsstandpunt dat politiek gewelddadig activisme niet hetzelfde is als terrorisme, klinkt ook duidelijk door in de rapportages van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), de huidige AIVD. In haar visiedocument *'Terrorisme aan het begin van de 21^e eeuw; dreigingsbeeld en positionering BVD'* uit 2001 herhaalt de dienst dat terughoudend met de term terrorisme dient te worden omgegaan. Daarbij wordt expliciet het voorbeeld van de Ra Ra aangehaald. Zelfs na enkele bomaanslagen op (overheids) gebouwen is nooit over terrorisme gesproken, maar altijd over politiek gewelddadig activisme. De voornaamste reden hiervoor is dat bij terrorisme doelbewust wordt gestreefd naar menselijke slachtoffers (fysiek of psychologisch) of het nadrukkelijk incalculeren daarvan en bij politiek gewelddadig activisme niet. Voor de categorisering van de Ra Ra kleefde hier nog een andere reden aan. Met haar bomaanslagen schurkte de Ra Ra wel degelijk tegen het terrorisme aan, maar de ervaringen uit de jaren 70 hadden geleerd dat er een radicaliserend effect uitging van het bestempelen van politiek gewelddadige activisten als terroristen.³⁶ Met andere woorden, men wilde de Ra Ra niet over de spreekwoordelijke streep trekken door de activisten te demoniseren tot terroristen. Hierdoor bestond het risico dat de activisten zouden overstappen op het plegen van aanslagen op personen.

Opkomst van het dierenrechtenactivisme

Het debat rond het terroristische karakter van de Ra Ra verstomde na de laatste aanslag van de organisatie in 1993. In de negentiger jaren kwam Nederland dan ook in rustiger vaarwater terecht. In deze periode zijn in Nederland weinig grote aanslagen door terroristische organisaties of radicale activisten gepleegd. In de tachtiger jaren was echter wel een nieuwe activistische stroming aan een opmars begonnen, het dierenrechtenactivisme. Deze stroming trachtte zowel invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming inzake het dierenrechtenbeleid als op het maatschappelijke klimaat ten gunste van dierenwelzijn.³⁷ In eerste instantie deed met name het Dierenbevrijdingsfront (DBF) van zich horen, zij voerden zowel vreedzame (demonstraties) als illegitieme (vernielingen, bevrijdingen) acties. In de loop van de jaren 90 werd het DBF steeds radicaler. Daarnaast kwam er steeds meer groeperingen op die gewelddadige acties voerden in het kader van dierenrechten schendingen. Deze organisaties schuwden grootschalige

³⁵ Muller 1994.

³⁶ BVD 2001.

³⁷ AIVD 2004.

vernieling, bedreiging en brandstichting niet. Deze ontwikkelingen zetten zich ook na de millenniumwisseling voort. Met name na 2002 was er een stijging van het aantal incidenten waar te nemen. Deze toename is volgens de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) met name te wijten aan het 'Pim Fortuyn-effect'.³⁸ Hierdoor zijn de activisten in een negatief daglicht komen te staan. Het gevolg was dat in 2004 de aanpak van het radicale dierenrechten-activisme de status van nationale prioriteit verwierf.

Met de nieuwe status was echter nog geen einde gekomen aan de discussie over in welke kader de radicale activisten geplaatst dienden te worden. Deze discussie werd in 2003 opnieuw aangezwengeld door de VVD, die vond dat dierenactivisten bestempeld zouden moeten worden als terroristen.³⁹ In 2007 deed het CDA vergelijkbare uitspraken naar aanleiding van nieuwe acties door radicale activisten.⁴⁰ Ook de wetenschap heeft van zich doen spreken. Zo stelde Edwin Bakker van Clingendael dat de grens van het politiek gewelddadig activisme zo onderhand wel bereikt was.⁴¹ Daarentegen toonde Dirk Boon, hoogleraar Dier en Recht aan de universiteit Utrecht, begrip voor de radicale activisten en stelde dat pas van terrorisme gesproken kan worden bij geweld tegen mensenlevens of bij grootschalige vernielingen.⁴² Deze laatste aanname is direct herleidbaar tot het hiervoor aangehaalde beleidsstandpunt dat de BVD en in haar kielzog de overheid sinds de jaren 70 aanneemt.

31.4.2 DE RA RA EN HET DIERENRECHTENACTIVISME: TERRORISME OF GEWELDDADIG ACTIVISME?

Overeenkomstige handelwijzen

Om een oordeel te kunnen vellen over de categorisering van de Ra Ra is het zinnig om een parallel te trekken met het dierenrechtenactivisme. Hoewel de Ra Ra als organisatie niet te vergelijken is met het fluïde en diffuse karakter van de radicale dierenrechtenbeweging, zijn er namelijk ook duidelijk overeenkomsten. Zo is tot op bepaalde hoogte sprake van vergelijkbare actiemethoden (met name brandstichting, vernieling en bedreiging) en streven zowel de Ra Ra als een deel van de radicale dierenrechtenactivisten politieke doeleinden na. Voorts woedt er net als bij de Ra Ra in de tachtiger jaren ten aanzien van de radicale dierenrechten-activisten een maatschappelijke en politieke discussie over de vraag of sprake is van

³⁸ AIVD 2004.

³⁹ http://dossiers.nieuws.nl/binnenland/dierenactivisten/39940/vvd_dierenactivisten_zijn_terroristen.

⁴⁰ Volgens Tweede Kamerlid Algra, die de 'terroristische kampen' van de dierenrechtenactivisten wil verbieden.

⁴¹ <http://www.clingendael.nl/publications/?id=6895>.

⁴² Trouw (22 oktober 2003). *Dierenactivisten zijn geen terroristen*.

terroristische activiteiten. Omdat er zowel over de Ra Ra als de dierenrechtenbeweging weinig bekend is over de organisatiegraad, of de voorbereidingshandelingen die zijn gepleegd, wordt in deze bijdrage niet gekeken naar de vraag of sprake zou kunnen zijn van terroristische organisaties en of zij aanslagen al dan niet hebben voorbereid. In het navolgende wordt slechts gekeken naar de gehanteerde actiemethoden zoals die in het voorgaande deel zijn beschreven.

Terroristisch oogmerk

Op de vraag of sommige acties van dierenrechtenactivisten of de Ra Ra als terroristisch kunnen worden bestempeld zijn meerdere antwoorden mogelijk, aangezien dit afhangt van de gehanteerde definitie van terrorisme. Uit de literatuur is bekend dat er een grote hoeveelheid aan definities in omloop is die geen van allen internationaal worden erkend als standaarddefinitie. In feite hanteert ieder land min of meer zijn eigen definitie van terrorisme. Daarnaast worden in de media, de politiek en de wetenschap verschillende kaders gebruikt om te bepalen wat wel en geen terrorisme is. Zo werd na de moord op Theo van Gogh in 2004 de term terrorisme direct op Mohammed B. geplakt, ver voordat hij door de rechter was veroordeeld. Hiermee wordt direct een aantal belangrijke problemen ten aanzien van de definiëring van terrorisme blootgelegd: de negatieve en subjectieve connotaties die aan het woord terrorisme kleven, zorgen ervoor dat de definitie van terrorisme niet alleen tijd-, maar ook cultuurgebonden is. Het oude adagium geldt ook hier: "one man's terrorist is another man's freedomfighter"; vrij vertaald: wie voor de één een terrorist is, is voor een ander een vrijheidsstrijder.

Vanwege het doel en de beperkte omvang van deze bijdrage wordt enkel gekeken naar de definitie zoals de Nederlandse overheid die hanteert. De wettelijke Nederlandse definitie is deels een afgeleide van de definitie uit het Europees Kaderbesluit inzake Terrorismebestrijding uit 2002 en is vervat in de in het strafrecht geïntegreerde Wet Terroristische Misdrijven uit 2004. Binnen deze wetgeving is een groot aantal misdrijven op te vatten als terroristisch misdrijf, mits gepleegd met een terroristisch oogmerk. In art. 83a Sr wordt dit oogmerk omschreven als: *'Onder terroristisch oogmerk wordt verstaan het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.'*

Het antwoord op de vraag of de acties van de radicale dierenrechtenactivisten binnen de grenzen van deze definitie vallen is voor discussie vatbaar, zeker gezien het feit dat de jurisprudentie rond art 83a Sr nog in de kinderschoenen staat. De bestaande zaken hebben daarbij met name betrekking op Islamitisch terrorisme.

Toch kan hieruit wel een voorlopige balans worden opgemaakt. Zo bleek uit het hoger beroep tegen de Hofstadgroep uit 2008 dat het gooien van een handgranaat op zichzelf niet voldoende is voor het hebben van een terroristisch oogmerk. Hoewel dit een subjectief karakter heeft, staat dit volgens het Gerechtshof niet in de weg dat het bewijs voor het oogmerk uit objectieve omstandigheden kan worden afgeleid. Uit deze omstandigheden bleek geen sprake van de dwang richting de overheid. Voor dwang moet volgens het Gerechtshof minstens sprake zijn van het stellen van eisen en een ultimatum, dan wel het uiten van dreigementen richting de overheid door de verdachte voorafgaan of kort na de gedraging. Onder het oogmerk om de bevolking of een deel daarvan vrees aan te jagen verstaat het Gerechtshof dat de dader met zijn gedraging tot doel moet hebben dat een substantieel deel van de bevolking angstige gevoelens krijgt en dreiging ervaart, zoals het vrezen dat een ieder het volgende slachtoffer kan zijn.⁴³ Met dit laatste verwijst het Gerechtshof direct terug naar de memorie van antwoord bij de Wet terroristische misdrijven.

De uitspraak van het Gerechtshof kwam op dit punt overeen met de uitspraak in eerste aanleg van de rechtbank in 2006. In de zaak van Mohammed B. uit 2005 nam de rechtbank wel aan dat sprake was van een terroristisch oogmerk toen hij Theo van Gogh op brute wijze om het leven bracht. De rechtbank noemt ook hier dat sprake moet zijn van bijkomende, uiterlijk waarneembare omstandigheden om het terroristisch oogmerk wettelijk overtuigend te bewijzen. Deze omstandigheden achtte de rechtbank aanwezig op grond van het feit dat de moord gepleegd was in een drukke winkelstraat op klaarlichte dag, op een bekende Nederlander, en op gruwelijke wijze. Daarbij is een brief achtergelaten op het lichaam met dreigende inhoud aan een lid van de Tweede Kamer, maar ook aan de hele bevolking. Deze omstandigheden hebben er volgens de rechtbank toe geleid dat de verdachte heeft beoogd de Nederlandse staat vrees aan te jagen.⁴⁴

De twee voorgaande voorbeelden laten in ieder geval zien dat de rechter het van de omstandigheden van het geval laat afhangen of sprake is van een terroristisch oogmerk. De vraag of radicale activisten ook een terroristisch oogmerk kunnen hebben, is echter nog niet aan de rechter voorgelegd.

Kunnen radicale dierenrechtenactivisten terroristische activiteiten ondernemen?

Getuige de huidige activiteiten van de activisten zou aannemelijk gemaakt kunnen worden dat er radicale dierenrechtenactivisten zijn die een deel van de bevolking (lees: sectoren uit het bedrijfsleven, zoals de pluimveehandel of de farmaceutische industrie) vrees aanjagen. Of deze vrees ernstig genoeg is, kan

⁴³ Hof 's-Gravenhage 23 januari 2008, LJN BC2576.

⁴⁴ Rb. Amsterdam 26 juli 2005, LJN AV5108.

echter moeilijk worden beantwoord. Uit de memorie van toelichting op de Wet terroristische misdrijven wordt ook niet duidelijk wanneer 'gewone' vrees ophoudt en waar ernstige vrees begint. Wel benadrukt de wetgever dat de als terroristisch aan te merken misdrijven, in combinatie met de gekozen formulering van het terroristisch oogmerk in de regel niet door actiegroepen zullen worden gepleegd. In het enkele geval dat acties van dergelijke groepen wel te kwalificeren zijn als terroristisch misdrijf, dan stelt de formulering van het gekozen oogmerk buiten twiifel dat sprake was van een terroristisch oogmerk. Actiegroepen hebben volgens de wetgever immers niet tot doel om (substantiële delen van) de bevolking vrees aan te jagen. Voorts heeft de druk die van dergelijke acties uitgaat op de overheid niet een dwingend genoeg karakter en kan ook niet worden gesproken van ontwrichting van fundamentele politieke, economische of maatschappelijke structuren.⁴⁵

In tegenstelling tot de memorie van toelichting gaat de memorie van antwoord expliciet in op dierenrechtenactivisten. De wetgever stelt dat het onder specifieke omstandigheden in beginsel mogelijk is dat acties onder de paraplu van het dierenrechtenactivisme te kenmerken zijn als terroristisch misdrijf. Dergelijke acties dienen dan net als bij andere type terroristen het in art. 83a vervatte terroristisch oogmerk te bevatten.⁴⁶ De wetgever lijkt dus enigszins terug te komen van haar eerder gedane uitspraken in de memorie van toelichting. Het is immers volgens de wetgever wel degelijk mogelijk dat radicale dierenrechtenactivisten gelijk kunnen worden geschakeld aan terroristen. Hiermee lijkt de scheidslijn tussen gewelddadig activisme en terrorisme vager geworden.⁴⁷

De wetgever houdt dus rekening met de optie dat acties van dierenrechtenactivisten onder de noemer terrorisme zouden kunnen vallen in Nederland. Hiermee lijkt een andere richting in te worden geslagen dan het in de jaren 70 ingezette beleidsstandpunt, dat gewelddadig activisme niet hetzelfde is als terrorisme. De Tweede Kamer diende in de nasleep van de moord op Pim Fortuyn dan ook het verzoek in om de AIVD te laten onderzoeken in welke gevallen een door een activistische groepering ondernomen actie als terroristische daad zou kunnen worden bestempeld.⁴⁸ Eén van de conclusies uit het daaropvolgende AIVD rapport luidde: *'Een klein deel van de dierenrechtenactivisten tracht op heimelijke wijze en met gewelddadige middelen beleid en praktijk op het terrein van dierenwelzijn te veranderen. Analooq aan, en onder invloed van, de situatie in het Verenigd Koninkrijk schuift deze kleine kern van radicale dierenrechtenactivisten met tegen mensen gericht geweld gevaarlijk op naar de grens van wat beschouwd moet worden*

⁴⁵ Kamerstukken II 2001-2002, 28463, MvT, p. 3.

⁴⁶ Kamerstukken II 2003-2004, 28463, MvA, p. II.

⁴⁷ Zie ook Buruma en Muller 2003.

⁴⁸ Toezegging minister BZK, TK 2 003-2004, 2 9 037, nr. 2.

*als terrorisme.*⁴⁹ Op basis van het daaropvolgende rapport uit 2007 werd aangegeven dat de eerder geconstateerde tendens tot radicalisering zich niet verder had uitgebreid of in intensiteit was toegenomen.⁵⁰ Van een terroristische dreiging was al helemaal geen sprake.

De radicale dierenrechtenactivisten worden dus tot de dag van vandaag in het beleid gecategoriseerd als politiek gewelddadige activisten. Wel lijkt de wetgever de deur te hebben opengezet naar het categoriseren van dierenrechtenactivisten als terroristen. Zolang de activisten in de nabije toekomst echter geen verdergaande actiemethoden gebruiken in hun strijd voor het recht van het dier, liggen ingrijpende veranderingen in de zienswijze waarschijnlijk niet in het verschiet.

De Ra Ra in de huidige tijdsgeest

Aan het begin van deze paragraaf is al opgemerkt dat qua handelswijzen de Ra Ra op een aantal punten overeenkomsten vertoont met de radicale dierenrechtenactivisten. Het grootste verschil is dat de dierenrechtenactivisten tot nog toe geen bomaanslagen hebben gepleegd op zowel bedrijfs-, privé-, als overheids panden. Zouden de leden van de Ra Ra, geplaatst in het huidige straffklimaat, hierdoor misschien dan wel grens tussen gewelddadig activisme en terrorisme overschrijden? Getoetst aan art. 83a Sr. lijkt uit de objectieve omstandigheden niet aannemelijk dat de Ra Ra met haar aanslagen een terroristisch oogmerk had. Hoewel sprake was van dwang richting de overheid met de bomaanslagen op verschillende overheidsgebouwen en zelfs op het huis van staatssecretaris Kosto, was dit nooit voldoende om de overheid ertoe te bewegen iets te doen, te laten of te dulden. Dat hangt overigens wel samen met het feit dat aanslagen in de nacht werden gepleegd en op tijd werden aangekondigd: de dreiging was waarschijnlijk nooit gericht tegen personen. Bij de Ra Ra aanslagen zijn nooit personen gewond geraakt of omgekomen. Voorts lijkt het weinig aanneembaar dat de Ra Ra beoogde een substantieel deel van de bevolking angst aan te jagen. De Ra Ra voerde immers actie tegen specifieke onderwerpen als de apartheid en het vreemdelingenbeleid en had niet tot doel om de bevolking of een deel daarvan vrees aan te jagen. Om dezelfde reden is met de aanslagen ook nooit beoogd om fundamentele structuren ernstig te ontwrichten of te vernietigen.

31.5 Conclusies: te leren lessen

De Ra Ra kan gezien worden als een van de meest prominente gewelddadige activistische beweging in Nederland. De Ra Ra-acties deden veel stof opwaaien en

⁴⁹ AIVD 2004.

⁵⁰ AIVD 2007.

waren aanleiding voor verscherping van het toenmalige terrorismebeleid, dat daarvoor werd gekenmerkt door haar milde karakter. Aan de andere kant was er echter ook veel support onder brede lagen van de bevolking voor de acties: de Ra Ra was voor velen een invulling van een gevoeld onrecht.

Ondanks dat er maar weinig bekend is over de Ra Ra als organisatie hebben we in deze analyse middels een gedachte-experiment getracht inzicht te verschaffen in de wijze waarop in de jaren 80 werd omgegaan met de Ra Ra en hoe deze groepering in de huidige tijd zou zijn benaderd. Om het karakter van de Ra Ra te kunnen bepalen, hebben we de analoog met het hedendaagse gewelddadige dierenrechtenactivisme getrokken.

Uit de analyse is duidelijk geworden dat de Ra Ra binnen het huidige terrorismebeleid nog steeds onder de noemer gewelddadig politiek activisme zou worden geschaard. Haar acties missen het juridisch geformuleerde terroristisch oogmerk: het is nooit de doelstelling van de Ra Ra geweest om bestaande sociale structuren te ontwrichten of grote delen van de bevolking vrees aan te jagen.

Deze 'droge' analyse houdt echter geen rekening met de aanhoudende druk van media en politici om radicale activisten binnen de grenzen van de terrorismewetgeving te brengen. Na de moord op Pim Fortuyn en Theo van Gogh is de roep om harder op te treden tegen zowel terroristen als radicale activisten steeds nadrukkelijker aanwezig. In dit licht is het dan ook de vraag of de bomaanslagen van de Ra Ra nog wel onder politiek gewelddadig activisme te scharen zouden zijn.

In het hedendaagse debat en terrorismebeleid lijkt de grens tussen politiek gewelddadig activisme en terrorisme sinds 2003 enigszins te zijn verschoven. Zo erkent de veiligheidsdienst dat er een kleine groep radicale activisten is dat gevaarlijk opschuift richting het terrorisme. Daarnaast stelt de wetgever dat het dierenrechtenactivisme in beginsel onder bepaalde omstandigheden wel degelijk onder de noemer van het terrorisme gebracht kan worden. Het is echter de vraag of de wetgever hiermee wel een juiste richting in geslagen is. Het is duidelijk dat als radicale activisten bijvoorbeeld zouden overgaan tot moord op overheidsfunctionarissen, of zich gewelddadig zouden keren tegen de consumenten van de bio-industrie er nieuwe grenzen worden overschreden. Daar is echter geen sprake van in het geval van het radicaal activisme zoals dat wordt belichaamd door de Ra Ra en de dierenrechtenactivisten. Veranderingen in het strafrecht behoren daarnaast gemaakt te worden op grond van weloverwogen besluiten en niet op grond van de waan van de dag, ook al is dit politiek opportuun. Zeker als het gaat om een zo lastig te categoriseren verschijnsel als terrorisme is dit van groot belang. De waas van onduidelijkheid die nog steeds over de term terrorisme hangt, vraagt bij voorkeur dan ook niet om snelle en ondoordachte maatregelen die stigmatisering en uitdijning van het strafrecht in de hand werken. Op deze manier ligt het gevaar van een 'selffulfilling prophecy' op de loer en is het maar de vraag waar deze wetgeving voor zal worden gebruikt als de terrorismedreiging op een laag vuur komt te staan.

32 Politieke moorden Fortuyn 2002 en Van Gogh 2004

A. Bouabid m.m.v. S. van Kuppevelt

32.1 Inleiding

Maandagavond 6 mei 2002, 18.05 uur. LPF-lijsttrekker Pim Fortuyn loopt de studio van Radio 3FM op het Mediapark in Hilversum uit en wordt met zes kogels van het leven beroofd. Een golf van verontwaardiging, ongeloof en woede gaat vervolgens door het land. Rellen breken uit tussen betogers en politie, burgers onderling raken slaags, politici in de Tweede Kamer vallen over elkaar heen, de regering en het lokaal bestuur proberen branden te blussen, politici en prominente figuren worden bedreigd, moskeeën en kerken worden doelwit van bekladdingen en aanslagen en media brengen de gebeurtenissen 24 uur per dag de woonkamers binnen. Sinds de moorden op graaf Floris de Vijfde (1296), Willem van Oranje (1584) en de gebroeders De Wit (1672) heeft een politieke moord zich niet meer binnen de Nederlandse landgrenzen op het Europese vasteland voorgedaan.

Dinsdagochtend 2 november 2004, 09.00 uur. Cineast Theo van Gogh wordt op de Linnaeusstraat in Amsterdam-Oost van zijn fiets geschoten en op gruwelijke wijze om het leven gebracht. Het scenario van na de moord op Fortuyn herhaalt zich. De twee politieke moorden worden door de meerderheid van het Nederlandse volk gezien als een directe aanval op de democratische rechtstaat. Nederland wordt geconfronteerd met een bedreiging van het vrije woord en de kwetsbaarheid van gezagsdragers en publieke personen. Dit gaat gepaard met een enorme onzekerheid (“wie is de volgende?”), die urgente maatregelen vergt (“tot hier en niet verder!”): Nederland is in crisis.

In dit hoofdstuk volgt een *reconstructie* van de dodelijke aanslagen op Fortuyn en Van Gogh en een *beschrijving* van de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen die zich na hun dood in Nederland manifesteren, gezien vanuit een sociologisch perspectief.

32.2 Pim Fortuyn

32.2.1 OPKOMST VAN FORTUYN

In de nazomer van 2001 kondigt Pim Fortuyn in het televisieprogramma ‘2 Vandaag’ aan de politiek in te zullen gaan. Hij verwoordt tevens expliciet de ambitie om premier van Nederland te worden.¹ Zijn politiek programma legt hij vast in het boek ‘De puinhopen van acht jaar Paars’.² De gevestigde politiek krijgt het hierin zwaar te verduren. Volgens Fortuyn is het publieke domein door het establishment zwaar verwaarloosd. Zijn kritiek richt zich op de “wachtljsten in de gezondheidszorg, de zorgwekkende staat van het onderwijs, de problemen met betrekking tot de veiligheid en de ongeloofwaardigheid van het Openbaar Bestuur”. Bij de presentatie van dit boek krijgt Fortuyn een taart in het gezicht geworpen door de activistische groepering ‘Biologische Bakkers Brigade’, omdat Fortuyn volgens hen aanzet tot een ‘racistische hetze’.

Fortuyn is er van overtuigd een missie te hebben. Een missie om het Nederlandse volk te redden van duistere krachten en Nederland te leiden naar het beloofde land van ‘de moderniteit’.³ Met ‘de moderniteit’ onderstreept Fortuyn de verworvenheden van de Verlichting. Hij doelt hiermee voornamelijk op de scheiding van kerk en staat, gelijkheid van mannen en vrouwen en van homo- en heteroseksuelen en op de vrijheid van meningsuiting. Fortuyn werpt zich op als cultuurbeschermer. Migratie ziet hij als een dreiging voor deze verworvenheden. In het boek ‘Tegen de Islamisering van onze cultuur’⁴ schrijft Fortuyn dat Nederland daadwerkelijk vol is. Asielzoekers zijn geen vluchtelingen meer, maar kapitaalkrachtige, calculerende vreemdelingen die gebruik maken van een nieuwe, internationale, illegale en florerende bedrijfstak: de vluchtelingenindustrie.

Revolte van Fortuyn

Direct nadat Fortuyn kenbaar maakt de politiek in te willen, wordt er door de media druk gespeculeerd over mogelijkheden binnen de partij Leefbaar Nederland, die nog zoekende zijn naar een lijsttrekker. Hoewel dit door Leefbaar Nederland niet meteen als mogelijkheid wordt bevestigd, wordt Pim Fortuyn uiteindelijk op 25 november 2001 door het congres van Leefbaar Nederland gekozen als lijsttrekker. Fortuyn brengt direct een opmars teweeg in de opiniepeilingen en Leefbaar Nederland stijgt tussen eind november 2001 en februari 2002 naar 15 zetels in de peilingen van het NIPO. Tegelijkertijd met de opmars van Fortuyn, raken de regeringspartijen in een vrije val. Incidenten binnen de

¹ ‘2Vandaag’, TROS & EO. 20 augustus 2001.

² Fortuyn 2002.

³ Wansink 2004, p. 90.

⁴ Fortuyn 1997, p. 95.

PvdA en de VVD worden in de media uitgebreid besproken en ondermijnen daarmee het zelfvertrouwen van de paarse partijen. Verder neemt de kritiek op de prestaties van het tweede kabinet-Kok toe en beginnen kiezers hun handen van Paars af te trekken.

Tijdens de verkiezingscampagne worden langzaamaan de spanningen zichtbaar tussen Fortuyn en de partij Leefbaar Nederland. Fortuyn gaat als lijsttrekker zijn eigen gang en heeft een erg duidelijke mening en visie; deze komt echter niet altijd overeen met de visie van de partij. De spanningen bereiken uiteindelijk een hoogtepunt in een interview van Fortuyn in de Volkskrant begin 2002.⁵ Een interview dat uiteindelijk leidt tot een breuk van Fortuyn en Leefbaar Nederland. Het artikel in de grondwet waarin het verbod op discriminatie is vastgelegd, zou Fortuyn willen afschaffen, omdat dit te veel inbreuk zou maken op de vrijheid van meningsuiting. Daarnaast doet Fortuyn enkele controversiële uitspraken over het migratiebeleid en stelt dat Nederland vol is. Met deze uitspraken breekt hij zijn belofte naar partijvoorzitter Jan Nagel niet meer te verkondigen dat Nederland vol is.⁶ Hoewel Fortuyn van mening is dat de breuk nog wel te lijmen zou zijn, denkt de partij daar anders over. Nadat het bestuur van Leefbaar Nederland het voorstel om de breuk te lijmen officieel afwijst, kondigt Fortuyn op 11 februari 2002 zijn nieuwe politieke partij aan: Lijst Pim Fortuyn.

Demonisering en heroïsering

Ondanks het oprichten van zijn eigen partij voor de Tweede Kamerverkiezingen, blijft Fortuyn lijsttrekker van Leefbaar Rotterdam voor de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002. Ondanks dat hij niet door kan gaan met campagne voeren op straat vanwege heftige reacties van voorbijgangers, wordt Leefbaar Rotterdam op 6 maart in één klap de grootste partij in de tot dan toe rood-gekleurde Rotterdamse gemeenteraad. De partij gaat onder leiding van Fortuyn van 17 naar 45 zetels. Naast het succes voor Leefbaar Rotterdam wordt ook het fenomeen rondom de Lijst Pim Fortuyn steeds groter. Gezien de geringe voorbereidingstijd moet Fortuyn echter binnen zeer korte tijd een kandidatenlijst samenstellen voor de nationale verkiezingen.

Na alle commotie en successen rondom Fortuyn, kunnen de zittende politieke partijen Fortuyn niet langer negeren. Fortuyn en zijn standpunten komen hierdoor in het middelpunt van de verkiezingsstrijd te staan. De meerderheid van de partijen hebben in de ogen van de kiezer geen adequaat antwoord op de vragen en kritiek die Fortuyn stelt en uit. De kiezer lijkt hierdoor steeds kritischer tegenover zittende partijen te worden en Fortuyns aanhang groeit. In

⁵ 'Fortuyn: grens dicht voor islamiet', 9 februari 2002, de Volkskrant.

⁶ 'Nagel: dan maar minder zetels', 11 februari 2002, de Volkskrant.

het maatschappelijk discours wordt enerzijds gesproken van demonisering en anderzijds van heroïsering van Fortuyn. Op 6 mei 2002, met nog maar negen dagen tot de Tweede Kamerverkiezingen, kopt de Volkskrant: “Opiniepeiler: LPF grootste; Pim premier⁷”.

32.2.2 05/06: EEN RECONSTRUCTIE

6 mei 2002 zou een normale dag worden uit de verkiezingscampagne van Pim Fortuyn; een dag vol met publieke optredens. De dag begint met het programma ‘Arbeidsvitaminen’ op 3FM waar Pim telefonisch te gast is. Vervolgens gaat hij op bezoek bij Feyenoordvoorzitter Jorien van den Herik in De Kuip voor een gesprek over veiligheid in en rondom het stadion. Tijdens dit gesprek laat Fortuyn zijn angst voor zijn eigen veiligheid blijken en vertelt ’s avonds onder te zullen gaan duiken in Friesland. ’s Middags wordt hij ontvangen in Breda voor een optreden voor lezers van de regionale krant BN/De Stem, waarna hij doorgaat naar het Mediapark in Hilversum. Rond vieren gaat Fortuyn de 3FM-studio binnen voor het programma ‘RuuddeWild.nl’. Tegen het einde van het programma arriveren Albert de Booi, medeoprichter van de LPF, en Fieroes Zeroual, kandidaat-Kamerlid voor de LPF, om met Fortuyn mee te rijden naar Friesland voor een etentje met de Friese LPF’ers in Leeuwarden. Na nog een kort interview te geven aan leerling-journalist Filemon Wesselink van BNN, lopen Fortuyn, De Booi, Zeroual en chauffeur Hans Smolders terug naar de parkeerplaats.

De parkeerplaats

Tegen zessen loopt Volkert van der G. al rond op de parkeerplaats van het Mediapark. Nadat hij zijn auto in de buurt heeft geparkeerd, trekt hij latex handschoenen aan en loopt met zijn wapen in een plastic zak richting de 3FM-studio. Als Zeroual en de Booi naar de auto lopen, passeren ze een man met een baseball pet op: Volkert van der G. Volkert snelt plotseling op Pim Fortuyn af, die bij zijn auto afscheid staat te nemen van Ruud de Wild. Fortuyns chauffeur, is bezig met het verstellen van de autostoel wanneer de eerste schoten afgevuurd worden. Van der G. loopt om Fortuyn heen en schiet drie keer; eerst in zijn linkeroor en vervolgens tweemaal in de rug. Fortuyn valt op zijn knieën. De twee daarop volgende schoten raken Fortuyn in zijn hals en voorhoofd. Het zesde en laatste schot gaat af als Volkert zich omdraait en raakt een auto. Pim Fortuyn leeft nog. Hij is door de knieën gezakt waardoor zijn benen onder zijn lichaam terecht zijn gekomen. Wanneer Volkert van der G. wegrent, laat hij een complete chaos achter zich. Verwarring, ongeloof en paniek. Terwijl medewerkers van het radiostation het alarmnummer bellen en de bewaakster naast Pim knielt, zet Smolders de achtervolging in. Smolders belt de politie en informeert hen over de

7 ‘Opiniepeiler: LPF grootste, Pim premier’, 6 mei 2002, de Volkskrant.

looprichting van Volkert van der G. Even later wordt Volkert van der G. ingesloten door agenten en gearresteerd.

Hulpdiensten

Ondertussen is de ambulance met een aanrijtijd van negen minuten gearriveerd op het Mediapark, maar kan niet direct het terrein op. Het mediapark is afgesloten door de beveiliging en de politie en daarnaast is er een technische storing aan de poort. Eenmaal op het terrein gaat het ambulancepersoneel gelijk met de reanimatie aan de slag. Terwijl de media zich ondertussen in grote getallen hebben verzameld in de omgelegen bosjes, is het ambulancepersoneel druk in de weer. Na ongeveer een minuut of tien te reanimeren, wordt er opgehouden; Fortuyn is niet meer te redden. Na het officieel vaststellen van het overlijden, wordt het lichaam van Fortuyn rondom 20.00 uur de lijkwagen ingedragen en weggereden.

32.2.3 MAATSCHAPPELIJKE REACTIE

Door de snelle aanwezigheid van de media verspreidt het nieuws zich direct door heel Nederland. Via radio 3FM worden de luisteraars op de hoogte gehouden van wat er zich op de parkeerplaats afspeelt. Al voordat de ambulance aankomt, wordt aan het eind van het NOS-journaal van 18.00 uur meegedeeld dat Pim Fortuyn waarschijnlijk is neergestoken. Direct wordt een extra nieuwsuitzending gestart, waarin contact is met een journalist ter plaatse.

Persconferentie

Vanwege de uitgesproken en controversiële uitspraken over moslims, was de angst groot dat de dader moslim en/of een Marokkaanse Nederlander was. De officiële persconferentie wordt daarom al kort na de moord, om 21.30 uur, gehouden om verwarring rond de afkomst en identiteit van de dader weg te nemen en een mogelijke negatieve maatschappelijke reactie jegens bepaalde bevolkingsgroepen te voorkomen. Korpschef Berndszen van de politieregio Gooien Vechtstreek, de fungerend hoofdofficier van justitie Hofstee en de Hilversumse burgemeester Bakker communiceren in de persconferentie de aanhouding van een 'autochtone' Nederlandse man, waarvan de identiteit nog niet is vastgesteld en die nog geen verklaring heeft willen afleggen. Verder wordt gemeld dat een recherchebijstandsteam is gevormd en dat een technisch sporenonderzoek is gestart. Vragen vanuit de pers over het moordwapen worden niet beantwoord; ook over het motief wordt niets gezegd. De korpschef verklaart ook dat een bedreiging van Fortuyn niet bij hen bekend was.

Maatschappelijke onrust

“Maar ik had er dringend behoefte aan om dit zo te zeggen tegen u en ik zeg er ook nog een ding bij: laten we in godsnaam onze kalmte bewaren. Laten we onze kalmte bewaren in een tijd waarin je geneigd bent heel woest, heel boos te zijn.”⁸

Nederland reageert geschokt en komt diezelfde avond direct in beweging. De leden van de regering krijgen direct politiebewaking. Ook de beveiliging van bekende Nederlanders op het Mediapark wordt opgevoerd. Mensenmassa's verzamelen zich op diverse plaatsen in Nederland. Voor het huis van Fortuyn en het hoofdkwartier van de LPF leggen mensen bloemen neer en in de loop van de avond komen enkele honderden mensen langs om hun verdriet kenbaar te maken. De gemeente Rotterdam besluit een condoleanceregister op het gemeentehuis van Rotterdam in te richten, die de hele nacht open wordt gesteld en waar mensen in groten getale op afkomen. Op verschillende plaatsen heerst een gespannen sfeer tussen aanwezige mensen van verschillende bevolkingsgroepen; er doen zich enkele woordenwisselingen en verhitte discussies voor. De politie houdt alles nauwlettend in de gaten.

Ook rondom het Binnenhof in Den Haag verzamelen zich vele mensen om bloemen neer te leggen. Echter ontstaat er hier ook enige onrust. De voornamelijk jonge demonstranten scanderen Fortuyns naam en enkele leuzen gericht aan de zittende politici: “Melkert moordenaar!, Kok, heb je nou je zin en Kok, gluiperd!”⁹ Ook wordt een auto in brand gestoken in de parkeergarage onder het Plein, vlakbij de Tweede Kamer. Echte onrust breekt uit wanneer enkele demonstranten de politie beginnen te bekogelen met straatstenen en plantenbakken. De Mobiele Eenheid grijpt in en treedt hard op tegen grote groepen relschoppers in het centrum, door onder meer honden en agenten te paard in te zetten. Toegangswegen naar Den Haag worden door de politie afgezet en auto's worden gecontroleerd om relschoppers uit de stad te weren. Nadat de ME op het Plein ingrijpt, verplaatsen de groepen zich in de richting van het stadhuis en Korte Poten en richten ook daar schade aan.

Politiek-bestuurlijke onrust

Ondertussen verzamelen politici zich in Den Haag. Terwijl de gemoederen hoog oplopen op het Plein, wordt binnen door de Ministerraad besproken hoe te reageren op deze situatie. De verkiezingscampagne wordt direct stilgelegd, maar op de vraag of de verkiezingen doorgaan, kan de ministerraad geen antwoord geven. De LPF is bij het overleg namelijk niet aanwezig, aangezien de partij pas dit jaar aan de verkiezingen mee zou doen. De Ministerraad besluit de vergadering te

⁸ Premier Wim Kok kort na de moord in een persverklaring: ‘Kok reageert diep geschokt en verbijsterd’, 7 mei 2002, de Volkskrant.

⁹ ‘Rellen in centrum van Den Haag’, 7 mei 2002, NRC Handelsblad.

schorsen en nodigt de LPF de volgende dag uit om zitting te nemen in de raadsvergadering. Die avond ontstaat de angst dat de zittende en linkse politici mogelijk slachtoffer kunnen worden van reacties van aanhangers van Fortuyn. Uit teksten als “de kogel kwam van links” blijken Fortuynaanhangers politici (indirect) verantwoordelijk te houden voor de moord. Er wordt besloten tot het beveiligen van de fractievoorzitters; alle fractievoorzitters worden alleen per auto vervoerd en krijgen gedurende de nacht statische beveiliging voor hun woonhuizen.

Minister president Wim Kok geeft 's nachts om tien voor twaalf samen met Minister van Binnenlandse Zaken Klaas de Vries een persconferentie. Hierin geeft de premier aan dat er een sfeer van collectieve verslagenheid heerst binnen de ministerraad. De Vries verklaart dat het gaat om een 32-jarige Harderwijker van wie de identiteit bij de politie inmiddels bekend is. Hij gaat daarnaast in op de veiligheid van Pim Fortuyn en het feit dat de overheid er alles aan heeft gedaan hem te beschermen en te beveiligen voorzover de dreigingsanalyses die noodzaak aangaven. Fortuyn zou zelf meerdere malen hebben aangegeven geen behoefte te hebben aan beveiliging.

De familie van Fortuyn is voorstander van ontbinding van de LPF. De LPF-delegatie benadrukt echter tijdens een overleg met Wim Kok dat ze graag de verkiezingen gewoon door laten gaan. Verder worden de verkiezingscampagnes van alle partijen stopgezet. In de dagen na de moord ontstaat er echter onduidelijkheid over de vraag of en wanneer de verkiezingscampagnes weer hervat mag worden. De verkiezingen komen steeds dichterbij en de kandidaten van de LPF zijn wel continu in de media om te praten over Fortuyn. De overige partijen voelen zich hierdoor benadeeld. Politieke kopstukken van de partijen komen ook in de media met commentaar op de moord en de consequenties daarvan. De meerderheid van de lijsttrekkers zoekt intussen naar gepaste manieren om de campagne te kunnen hervatten. CDA-lijsttrekker Jan Peter Balkenende en VVD-lijsttrekker Hans Dijkstal houden voet bij stuk en zijn pertinent voor een complete campagnestop. De onrust onder de verschillende partijen betreffende de verkiezingen en de campagnestop houdt nog langer aan; een onrust die bij de begrafenis van Pim Fortuyn op vrijdag 9 juni verder tot uiting komt.¹⁰

Afscheid

Het afscheid van Fortuyn begint in Rotterdam met een laatste optocht langs de Erasmusbrug naar de kathedraal waar de ceremonie plaatsvindt. In de dagen voor de begrafenis is volop gebruik gemaakt van het condoleanceregister op het

¹⁰ ‘Pantser, pizza’s en parkeerplaatsen; De benauwde dagen in de Haagse politiek tussen de moord op Fortuyn en de verkiezingen’, 15 juni 2002, NRC Handelsblad.

Rotterdamse stadhuis; meer dan 70.000 mensen hebben hier in geschreven. Op de dag van de begrafenis staan tienduizenden mensen langs de route. Onder hevig applaus en een regen van bloemen rijdt de witte limousine naar de Rotterdamse Laurentius- en Elisabethkathedraal. Voor de kathedraal heeft een hele menigte zich verzameld en dwingt daarmee de politici om de zij-ingang van de kathedraal te gebruiken. In de kathedraal dringen het rumoer en de leuzen van buiten door, dat zeer beangstigend werkt op de aanwezige politici. Burgemeester Ivo Opstelten probeert de aanwezige politici gerust te stellen door aan te geven dat de leuzen afkomstig zijn van Feyenoordsupporters; Feyenoord won twee dagen eerder de UEFA beker.

32.2.4 NASLEEP

Binnen de LPF rommelt het ten aanzien van het politieke leiderschap dat door verschillende fractieleden wordt opgeëist. Peter Langendam treedt kort aan als voorzitter, maar wordt door enkele gepeperde en beschuldigende uitspraken over lijsttrekkers gedwongen af te treden. De positie van lijsttrekker wordt door de LPF tot aan de verkiezingen niet opgevuld. “Pim is niet op te volgen, daarom komt er ook geen opvolger”, luidt het devies.¹¹ De Lijst Pim Fortuyn gaat zonder lijsttrekker de verkiezingen in.

De avond voor de verkiezingen roept minister-president Wim Kok het Nederlandse volk nog op om met het verstand te gaan stemmen. Ongeveer 12 miljoen mensen mogen op 15 mei 2002 hun stem uitbrengen voor de Tweede Kamerverkiezingen. De aanloop naar de verkiezingen is anders dan Nederland gewend is. Door de verhitte, rellerige campagne en de moord op Fortuyn, lijkt het erop dat voor het eerst sinds lange tijd interesse in de politiek bij grote groepen mensen wordt gewekt. De uiteindelijke opkomst is 79,1 procent, bijna zes procentpunt meer dan in de laatste verkiezingen in 1998.

De uitslag laat een politieke aardverschuiving zien. Grote winnaar is de Lijst Pim Fortuyn die als nieuwkomer 26 zetels veroverd. Een unicum in de Nederlandse geschiedenis; nog nooit eerder is een nieuwkomer met een dergelijk aantal zetels in de Tweede Kamer gekomen. Het CDA wordt met 43 zetels (een winst van 14 zetels) de grootste partij en kan bijna niet om de LPF heen. De onderhandelingen met de LPF en de VVD verlopen voorspoedig. Na acht jaar paars heeft Nederland weer een centrumrechtse coalitie.

11 ‘Na verkiezingen nieuwe nummer 1 voor LPF’, 8 mei 2002, Trouw.

Onderzoekscommissie

In de week na de moord bespreekt minister-president Kok met minister De Vries van Binnenlandse Zaken en minister Korthals van Justitie het verloop van het strafrechtelijk onderzoek naar de moord. Er wordt besloten een onafhankelijke commissie in te stellen, die onderzoek zal doen naar de beveiliging van Fortuyn. Op 14 mei 2002 wordt de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingelicht over de instelling en opdracht van de ‘Commissie Feitenonderzoek Pim Fortuyn’. De opdracht voor dit onderzoek is vierledig¹²:

1. “ Integraal inzicht te verschaffen omtrent de feitelijke gang van zaken met betrekking tot de veiligheid van de heer W.S.P. Fortuyn voorafgaande aan de aanslag van 6 mei”;
2. “ Inzicht (te verschaffen) in de activiteiten van overheidsinstanties die in dat verband op het gebied van de veiligheid verantwoordelijkheid dragen”;
3. Bij haar onderzoek de vraag betrekken “of, en de wijze waarop, verzoeken om beveiliging zijn ingediend en behandeld alsmede de wijze waarop overheidsinstanties zijn omgegaan met dreigings- en veiligheidsanalyses”;
4. “Zo spoedig mogelijk aan ons (de ministers, cie) schriftelijk verslag uitbrengen over haar bevindingen en de daaraan te verbinden conclusies én aanbevelingen”.

De commissie komt na onderzoek uit op 25 voorvallen, waarvan veertien de overheid op de hoogte had kunnen zijn en waarvan vijf gevallen van daadwerkelijke aantasting van de fysieke veiligheid van Fortuyn. Belangrijke kanttekeningen die de commissie plaatst bij deze gevallen zijn dat de dreigpost die Fortuyn ontving in de laatste weken van zijn leven juist af nam, dat het grootste deel van de brieven en e-mails dateert van vóór 14 maart en de grote meerderheid van deze post niet zeer geloofwaardig wordt geacht. Verder constateert de commissie dat de daadwerkelijke incidenten over het algemeen niet zeer ernstig zijn; het lijkt voornamelijk te gaan om ongevaarlijke feitelijkheden die niet levensbedreigend zijn.

Desalniettemin concludeert de commissie dat zowel de incidenten rondom Fortuyn als de context waarin deze zich afspeelde, voldoende reden vormden om Fortuyn te voorzien van persoonsbeveiliging in de periode van februari tot en met april 2002. Het antwoord op de vraag waarom Fortuyn deze beveiliging niet heeft ontvangen, is volgens de Commissie het gevolg van enerzijds de weinig coöperatieve instelling van Fortuyn zelf, en anderzijds het gevolg van de gebrekkige organisatie van de overheid betreffende de beveiliging van personen. Een andere belangrijke conclusie van de Commissie is de onontkoombaarheid van een hervorming van het bestaande stelsel van persoonbeveiliging. Na het identificeren van enkele zwakke punten binnen het bestaande stelsel formuleert de Commissie

¹² Commissie feitenonderzoek veiligheid en beveiliging Pim Fortuyn 2002.

een aantal aanbevelingen. Hierin laat de Commissie vooral de noodzaak blijken van een geïntegreerd, geprofessionaliseerd en gemoderniseerd stelsel van persoonsbeveiliging. Twee jaar later, 2 november 2004 om precies te zijn, krijgt de discussie rondom de persoonsbeveiliging van prominente figuren een nieuwe dimensie.

32.3 Theo van Gogh

32.3.1 DE GEZONDE ROKER

In 1981 stopt Theo van Gogh met zijn studie Rechten in Amsterdam om als autodidact zijn regiedebuut te maken in de film *Luger*. In de jaren daarna bouwt Van Gogh een veelzijdige carrière op als cineast, televisiemaker, schrijver en columnist, maar ook als voorvechter van het vrije woord. In zijn films, televisieprogramma's, boeken en columns schuwt Van Gogh de controversen niet en zoekt regelmatig, vaak provocerend, de grenzen van de vrijheid van meningsuiting op.

Provocaties en controverses

Zijn carrière als cineast ontstaat doordat Van Gogh tientallen films regisseert en produceert, waaronder 'Blind Date' en 'In het Belang van de Staat' die hem beide de Gouden Kalf opleveren en enkele televisieseries als "Najib & Julia" die erg populair wordt onder jongeren. Zijn eerste film *Luger*, waarin Van Gogh voor het eerst een groot publiek bereikt, wordt overladen met kritiek vanwege de vrouw- en dierenvriendelijke gedragingen van de fascistische en antisemitische hoofdpersoon. Naast regisseur treedt Van Gogh in een aantal films en televisieseries ook nog eens op als acteur ('*Flodder*') of schrijver ('*De Eenzame Oorlog van Koos Tak*'). Daarnaast presenteert Van Gogh op televisie enkele televisieprogramma's. Zijn eigen praatprogramma, 'Een Prettig Gesprek', waarin hij bekende Nederlanders, als Pim Fortuyn, Frits Bolkestein en Herman Brood, al rokend aan de tand voelt, levert hem de meeste bekendheid op. Van Gogh stelt hierin controversiële vragen aan zijn gasten. De talkshow wordt bijna een decennium lang achtereenvolgens uitgezonden op de Amsterdamse tv-zenders Salto en AT5 en wordt vervolgens wegens toenemende belangstelling overgenomen door de landelijke zenders SBS6 en RTL5.

Theo van Gogh krijgt ook landelijke bekendheid met zijn columns in kranten als 'Het Parool' en 'Metro' en tijdschriften als 'Vrij Nederland', HP/De Tijd, Nieuwe Revu en Panorama. Ook in zijn columns zoekt Van Gogh de grenzen van de vrijheid van meningsuiting op, door met name enkele antisemitische uitlatingen te doen over schrijver Leon de Winter, presentatrice Sonja Barend en historica

Evelien Gans. Van Gogh verwijt hen een slachtofferrol aan te nemen en misbruik te maken van de historische gebeurtenissen uit de Tweede Wereldoorlog. Voor enkele van deze uitlatingen moet Van Gogh zich in de jaren 90 verantwoorden voor het Gerechtshof Amsterdam en de Hoge Raad. Volgens Sonja Barend, het CIDI (Centrum Informatie en Documentatie Israël) en de Anne Frank Stichting heeft Van Gogh de grenzen van de vrijheid van meningsuiting overschreden. Naast het schrijven van columns, publiceert Van Gogh ook enkele boeken als 'Recreatie', 'Loos', 'De Gezonde Roker' en 'Allah Weet het Beter'. In dit laatste boek, waar schuwt Van Gogh net als Pim Fortuyn tegen de islamisering van Nederland:

Dit boekje heet Allah weet het beter omdat het mijn donkerbruine vermoeden is dat de nieuwe Middeleeuwen van Mekka op uitbreken staan. En omdat ik me als professioneel ongelovige bijzonder onveilig voel in een geestelijk klimaat dat wordt gedomineerd door ambitieuze burgemeesters die gezellig bezig zijn 'de boel bij elkaar te houden', terwijl Marokkaanse jongelui op 4 mei met grafkransen voetballen, en zichzelf met het verkeerde moskeebestuur aan tafel zitten. Sinds 11 september, u weet wel, zijn de messen geslepen en marcheert de Vijfde Colonne van de geitenneukers betrekkelijk ongehinderd voorwaarts.¹³

In het nieuwe millennium mengt Van Gogh zich steeds vaker in het debat over de multiculturele samenleving. In augustus 2001 krijgt Paul Rosenmöller, de toenmalige fractievoorzitter van GroenLinks, te maken met de uitgesproken mening van Van Gogh:

"Als iemand kanker verdient is 't Paul Rosenmöller, de hopman van politiekcorrect Nederland; mogen de cellen in zijn hoofd zich tot een juichende tumor vormen, en laat ons dan beluisteren of er enig verschil is in meneers gekwebbel vergeleken met wat er uit kwam voor die Blijde Boodschap. Laat ons pissen op zijn graf."¹⁴

Naast Rosenmöller krijgen ook de toenmalige burgemeester van Amsterdam Job Cohen, fractievoorzitter Thom de Graaf van D66, hoofdredacteur Folkert Jensma van het NRC Handelsblad, socioloog en politicus Marcel van Dam en oprichter en voorman van de Arabisch-Europese Liga (AEL) Abou Jahjah in het debat over de multiculturele samenleving te maken met verbale aanvallen van Van Gogh.

Submission

Vlak voor zijn dood veroorzaakt Van Gogh wederom voor grote opschudding als hij een korte film regisseert naar het scenario van VVD-politica en islamcriticus Ayaan Hirsi Ali. Met deze film willen Van Gogh en Hirsi Ali enkele passages uit de Koran aan de kaak stellen, die volgens hen leiden tot de onderdrukking en

¹³ Van Gogh 2001.

¹⁴ <http://www.degezonderoker.nl/sylvia.html>.

mishandeling van moslimvrouwen in de wereld. In de elf minuten durende film die voor het eerst aan het Nederlandse publiek wordt getoond in een uitzending van VPRO's 'Zomergasten' op 29 augustus 2004, worden mishandelde vrouwen getoond met Arabische teksten uit de Koran op hun naakte lichamen gekalligrafeerd. De inhoud en enscenering van de film worden door vele moslims als godslasterend en provocerend ervaren en in de media verschijnen direct enkele prominente moslims en moslimorganisaties die deze kritiek uiten.

Mohammed Sini, voorzitter van de stichting Islam en Burgerschap, beschouwt het als "een pure provocatie", waar de voorzitter van de Nederlandse tak van de AEL, Nabil Marmouch de woorden "verziekend" en "idioterie" gebruikt. Voorzitter Amir Maddoe van de Nederlandse Moslim Raad vindt de film een stap te ver gaan en Haci Karacaer van de Turkse organisatie Milli Görüs zegt dat de filmmakers een godsdienstoorlog willen voeren. Khadija Arib steunt het aan de kaak stellen van de onderdrukking en mishandeling van vrouwen, maar vindt de gekozen vorm zorgwekkend en provocerend. Na vertoning van de film ontvangen Hirsi Ali en Van Gogh verscheidene dreigementen. Van Gogh geeft in de dagen na de uitzending te kennen geen behoefte te hebben aan beveiliging; een aanslag op zijn leven verwacht hij niet en hij wil zijn leven niet laten leiden door angst. Vier dagen voor de moord in een interview met tv- en radiopresentator Rob Muntz zegt Van Gogh het volgende:

Rob Muntz: *"Maar jij denkt niet dat er ooit een idioot opstaat die..."*

Theo van Gogh: *"Dat kan ik me niet voorstellen".*

Rob Muntz: *"Jij gelooft in de goedheid van de mens?"*

Theo van Gogh: *"Nee, niet in de goedheid van de mens, in mijn eigen arrogantie. Dat heeft dermate veel uitstraling, die kogel zal voor mij niet komen, denk ik hoor."*

Rob Muntz: *"Dat mensen dat afschrikt, je bent ongezond kwetsbaar".*

Theo van Gogh: *"Ze denken, denk ik, het is de dorpsgek dus waarom zou je hem neerschieten. Kan ik me iets bij voorstellen. Maar goed..."*

Rob Muntz: *"Maar als je de metro... ik bedoel he"*

Theo van Gogh: *"If it happens, it happens".¹⁵*

32.3.2 O2/11: EEN RECONSTRUCTIE

2 november 2004. Het is half negen 's ochtends als Theo van Gogh op zijn fiets stapt om naar zijn werk te gaan. Een bewakingscamera van een winkel aan de Amsterdamse Linnaeusstraat registreert hoe van Gogh, op de gebruikelijke tijd, zijn gebruikelijke route fietst. De toen nog onbekende Mohammed B., fietst achter hem aan en haalt hem net iets voor het stadsdeelkantoor in.

¹⁵ 'Inburger King', RVU Radio, 29 oktober 2004.

De Linnaeusstraat

Mohammed B. trekt met zijn rechterhand het pistool en schiet van een korte afstand enkele malen gericht op Van Gogh. Hierop gooit Van Gogh direct zijn fiets neer en zegt: “Doe het niet, doe het niet”. Van Gogh rent naar de overkant van de straat en Mohammed B. rent hem al schietend achterna. Van Gogh zakt even later midden op het fietspad in elkaar, door in totaal acht kogels getroffen. Een aantal kogels missen hem en raken twee omstanders. Wanneer Mohammed B. bij het lichaam komt, buigt hij zich over Van Gogh en snijdt met een groot, gekromd mes de hals van de cineast door. Vervolgens steekt hij het mes diep in het lichaam: ‘It happens’. Van Gogh overlijdt ter plaatse aan zijn verwondingen. Met een klein fileermes steekt Mohammed B. daarna een brief op het lichaam. Een open brief aan Hirsi Ali, waarin Van Gogh gek genoeg niet wordt genoemd. Het is vooral een waarschuwing aan Hirsi Ali, de VVD, de Nederlandse politiek en de islamitische gemeenschap. Terwijl Mohammed B. wegloopt van het lichaam spreekt hij een omstander aan. “Wat kijk je?”, waarop de omstander zegt: “Dat kun je toch niet maken”. Mohammed reageert door te zeggen:

“Dat kan ik wel, waarom niet... hij heeft het ernaar gemaakt. Dat kan ik wel en dan weten jullie ook wat je te wachten staat.”

De achtervolging

Mohammed B. loopt vervolgens rustig het nabijgelegen Oosterpark in. Hij loopt dwars door het park de Mauritskade op, waar hij door de politie wordt opgevangen. Hij begint doelbewust op politiemensen en –voertuigen te schieten, waarbij een politieagent gewond raakt. De politie slaagt erin om Mohammed in zijn been te raken, waarna hij neerzakt en in de boeien wordt geslagen. Op zijn lichaam treft de politie een afscheidsbrief aan, waarin duidelijk wordt dat Mohammed naar eigen zeggen handelde vanuit een geloofsovertuiging. Hij zocht bewust het vuurgevecht met de politieagenten op om te kunnen sterven als martelaar.

32.3.3 MAATSCHAPPELIJKE REACTIE

De productiemaatschappij van Theo van Gogh bevestigt rond 10.00 uur (drie kwartier na de moord) tegenover het Radio 1 Journaal dat het lichaam bedekt onder het witte laken in de Linnaeusstraat, te Amsterdam inderdaad van Van Gogh is. Een uur later wordt dit bericht ook door de politie bevestigd; een maatschappelijke reactie breekt los.

De Amsterdamse driehoek

De plaatselijke driehoek, bestaande uit burgemeester Job Cohen, hoofdofficier van Justitie Leo de Wit en korpschef Bernard Welten (net twee dagen in dienst als korpschef), komen een uur na de moord bijeen. De driehoek staat voor een keuze:

snel een contactmoment met de pers met weinig en/of ongeverifieerde informatie voor handen, of wachten totdat meer en geverifieerde informatie over de crisis-situatie beschikbaar is en in tussentijd het volk met geruchten in het ongewis laten. De driehoek kiest voor de eerste optie en belegt om 13.00 uur een persconferentie. Tijdens de persconferentie moet de driehoek de pers als verwacht op veel vragen een antwoord schuldig blijven. Naast de bekendmaking van de leeftijd (26 jaar), de dubbele nationaliteit van de verdachte (Nederlandse en Marokkaanse) en de vondst van een brief op het lichaam van Van Gogh, levert de persconferentie weinig informatie op. Geconfronteerd met de aanbevelingen van de commissie-Van den Haak¹⁶, waarin lokale overheden een analyse moeten maken van personen binnen de gemeente die eventueel risico's lopen, geeft de driehoek aan dat er vooraf geen aanwijzingen zijn geweest dat Van Gogh gevaar liep; persoonsbeveiliging werd dus niet nodig geacht. Een klein deel van de informatie die tijdens de persconferentie wordt vrijgegeven, wordt later door de driehoek vanwege onjuistheden dan ook teruggenomen.¹⁷

Draaiboek Vrede

Burgemeester Cohen kondigt vervolgens een bestuurlijke variant af van het politienoodplan: 'Draaiboek Vrede'. Aan de hand van dit draaiboek wordt informatie over allerlei concrete gebeurtenissen en ontwikkelingen in de stad intensief verzameld door onder meer de stadsdelen, raadsleden, buurtregisseurs en politie, om zodoende snel een beeld te kunnen krijgen van de crisissituatie en de beleving daarvan. Met deze informatie kunnen vervolgens de ontstane maatschappelijke onrust en angstgevoelens onder inwoners worden gepeild en vervolgens worden ingedamd of voorkomen.¹⁸ Aan de andere kant worden de voorlichting en het mediabeleid van de verschillende delen van het ambtelijk apparaat en enkele gemeentelijke partners op elkaar afgestemd. Het openbaar bestuur in Amsterdam maakt ook gebruik van de beleidsnotitie 'Terrorismebestrijding' waarin allerlei afspraken en regels staan over welke maatregelen getroffen dienen te worden en hoe men om moet gaan met publiciteit in het geval van een 'terroristische aanslag'.¹⁹

Ook premier Jan Peter Balkenende komt diezelfde ochtend snel met een reactie om een mogelijke volkspaniek te temperen. De minister-president doet in een verklaring een oproep aan het volk "niet direct vergaande conclusies te trekken", vrezend voor een toename van polarisatie tussen verschillende bevolkingsgroepen.²⁰ Later op de dag heeft minister Rita Verdonk van Vreemdelingenzaken en

16 Commissie feitenonderzoek veiligheid en beveiliging Pim Fortuyn 2002.

17 <http://www.burgemeesters.nl/files/File/Crisisbeheersing/interviews/Cohen.pdf>.

18 <http://www.vng.nl/Praktijkvoorbeelden/VEIL/2007/draaiboekvrede.pdf>.

19 <http://www.burgemeesters.nl/files/File/Crisisbeheersing/interviews/Cohen.pdf>.

20 <http://nos.nl/archief/2005/nieuws/artikelen/2004/11/2/tijdlijnmoordtheovangogh.html>.

Integratie een spoedberaad met het Landelijk Overleg Minderheden waarin allerlei minderhedenorganisaties zijn vertegenwoordigd. Het resultaat is een unanieme veroordeling van de moord en een belofte van de minister aan moslimorganisaties om er alles aan te doen om moskeeën en moslims in Nederland bescherming te bieden.

Maatschappelijke onrust

Op de kort na de moord afgezette Linnaeusstraat verzamelen zich steeds meer mensen langs de afzetting. De emoties onder de toegestroomde mensen lopen hoog op en er ontstaan enkele verhitte discussies tussen omstanders over onderwerpen als 'de integratie' en de vrijheid van meningsuiting; de politie grijpt enkele keren in. Het Haagse Binnenhof wordt enkele uren na de moord uit voorzorg afgezet. De rellen op het Binnenhof na de moord op Pim Fortuyn staan bij het openbaar bestuur nog in het geheugen gegrift. Op het centraal station van Den Haag verzamelen zich intussen "op rellen beluste, ultrarechtse jongeren".²¹ Later op de avond arresteert de politie enkele tientallen mensen in en rond Den Haag na uitingen van racistische leuzen, opruiende taal en het aanzetten tot geweld. In het centrum van Amsterdam lijkt het er gemoedelijker aan toe te gaan. Twintigduizend mensen geven gehoor aan de oproep van burgemeester Cohen om op de Dam zoveel mogelijk geluid te produceren en hiermee de afkeur voor de moord te laten blijken. Aanwezig bij deze lawaaiwake is naast de burgemeester, ook Rita Verdonk, die als minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in een toespraak de dubbele nationaliteit van de verdachte benadrukt en vervolgens waarschuwt tegen een toename van tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen.

De avond wordt afgesloten met een persconferentie met de ministers Piet Hein Donner van Justitie en Johan Remkes van Binnenlandse Zaken. Zij stellen dat de dader mogelijk gehandeld heeft "uit radicaal islamitische overtuigingen".²² De verdachte komt voor in een AIVD-onderzoek naar andere personen, maar de inlichtingendienst heeft nooit de aanleiding gehad om hem specifiek te volgen. De ministers bevestigen noch ontkennen dat het gaat om de groep rondom Samir A.

32.3.4 NASLEEP

De dagen erna kan de balans worden opgemaakt. Het kabinet verklaart de oorlog aan het moslimextremisme en radicalisme. Het is een "aanval op de Nederlandse rechtsstaat", zegt vicepremier Gerrit Zalm na een vergadering met de minister-raad. "We verklaren de oorlog terug. We voeren de strijd op en zullen radicale

²¹ 'Tegen wil en dank', 24 december 2004, De Telegraaf.

²² 'Verdachte bekend bij AIVD', 3 november 2004, de Volkskrant.

islamitische bewegingen uit Nederland doen verdwijnen”.²³ De overheid reageert daarnaast met allerlei preventieve maatregelen om eventuele conflicten tussen niet-moslims en moslims in het hele land te voorkomen. Polarisation wordt gevreesd.

Politiek-bestuurlijke reactie

Het kabinet kondigt snel een waslijst van maatregelen aan. Er worden miljoenen uitgetrokken voor de inlichtingendiensten voor de opsporing van “extremisten”.²⁴ Er zullen zogezegd meer mensen worden beveiligd dan nu het geval was. Van “aantoonbaar radicale moslims met een dubbele nationaliteit” wordt het paspoort afgenomen en zij worden het land uitgezet en de wettelijke mogelijkheden voor terrorismebestrijding worden uitgebreid.²⁵ Zogenaamde “broedplaatsen van radicalisme, zoals sommige moskeeën en de personen die hier een rol bij spelen” worden harder aangepakt. “Moskeeën die extremisme voeden” zullen zonder pardon worden gesloten. Ook wil het kabinet imamopleidingen in Nederland, zodat geestelijken niet meer uit het buitenland gehaald hoeven te worden.²⁶

Minister Piet Hein Donner van Justitie versoepelt verder de voorwaarden voor het gebruik van opsporingsbevoegdheden als infiltratie, observatie en de telefoontap. Een ‘redelijk vermoeden’ dat een strafbaar feit wordt gepleegd is niet meer nodig; slechts een ‘aanwijzing’ wordt voldoende. Donner geeft verder aan hoe Justitie potentiële terroristen in de toekomst moet identificeren. Er moet volgens de minister “op andere signalen worden gelet dan bij de gebruikelijke criminelen” en zo kunnen “uiterlijke kenmerken of de ideeën al verdachte aanwijzingen opleveren”.²⁷ De minister komt ook met een wetsvoorstel voor een tweejaarstermijn van het voorarrest in terreurzaken.

Het Laakkwartier

De angst slaat er op 10 november 2004 weer goed in wanneer de politie en de AIVD een inval doen in een woning aan de Antheunisstraat 45 in het Haagse Laakkwartier en twee leden van de zogenaamde ‘Hofstadgroep’ arresteren. Tijdens de inval wordt er vanuit de woning een handgranaat op de politie gegooid en worden er schoten gelost, waarna vier gewonde agenten worden afgevoerd. De Bijzondere Bijstandseenheid (BBE) en scherpschutters van de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) van de Koninklijke Marechaussee worden opgetrommeld. De buurt wordt hermetisch afgesloten en ME-busjes, ambulances en brandweerwagens rijden af en aan. De politie moet ingrijpen wanneer toegestroomde

23 ‘Moord begin heilige oorlog in Nederland’, 6 november 2004, de Volkskrant.

24 ‘Duizenden moslims juichen terreur toe’, 12 november 2004, De Telegraaf.

25 ‘Kabinet verklaart terrorisme oorlog’, 6 november 2004, De Telegraaf.

26 ‘AIVD had geen notie moordplan Van Gogh’, 11 november 2004, De Telegraaf.

27 ‘Beseft Donner wat hij zegt?’, 27 november 2004, de Volkskrant.

“skinheads” en “ADO-supporters” een kordon doorbreken en toekijkende Marokkaanse Nederlanders belagen. Veertien uur na de inval begint een tweede bestorming van de woning waarbij de twee verdachten uiteindelijk worden ingerekend.²⁸

Polarisatie en radicalisering

Een week na de moord stelt voorzitter Bob Visser van de Raad van Hoofdd-commissarissen, nadat de Raad in een extra vergadering de onrust in het land heeft besproken, dat zich in het hele land, maar vooral in de grote steden, veel incidenten hebben voorgedaan die zijn terug te voeren op de moord op Van Gogh. Hierbij zijn tientallen mensen aangehouden. Het scenario van na 9/11 en de moord op Pim Fortuyn lijkt zich in de weken na de moord op Van Gogh opnieuw te ontvouwen. Branden worden gesticht (en pogingen tot) in moskeeën in Venray, Uden, Helden, Breda, Maassluis, Rotterdam, Den Haag, Haarlem, Utrecht, IJsselstein, Ede, Huizen, Heerenveen en Groningen. Bij een islamitische basisschool in Eindhoven komt bij de hoofdingang een bom tot ontploffing.²⁹ Een islamitische basisschool in het Brabantse Uden gaat in vlammen op (in maart 2005 nogmaals³⁰) en op de hoofdingang worden leuzen gekalkt als: “Theo R.I.P.” en “kutmarokkanen, White Power”.³¹ Een moskee in Rotterdam-Oost wordt beplakt met beledigende teksten en afbeeldingen van varkenskoppen en een moskee in Groningen wordt beklad met de leuzen: “Theo bedankt” en “moslims raus, NL vrij”.³² Ook dertien kerken in onder andere Rotterdam, Utrecht, Boxmeer en Amersfoort worden in de maatschappelijke reactie niet ontzien; ook zij krijgen te maken met vernielingen en dreigementen³³

Volgens Jaap van Donselaar en Peter Rodrigues van de Anne Frank Stichting waren moskeeën in Nederland in de periode van 2 tot en met 30 november 2004 47 keer doelwit. De onderzoekers van de Anne Frank Stichting concluderen verder dat Nederland “na enkele jaren van relatieve rust”, opnieuw wordt “overspoeld met een golf van rechtsextremisme”. Dat uit zich in een toename van delicten, de komst van nieuwe partijen en bewegingen en harder taalgebruik, dat zich vooral manifesteert op het internet. Deze ontwikkeling is al een jaar of twee bezig, maar is na de moord op Theo van Gogh in een stroomversnelling geraakt.^{34,35,36}

28 ‘Zeven verdachten terreur opgepakt’, 11 november 2004, de Volkskrant.

29 ‘Moslimscholen eisen extra bewaking’, 9 november 2004, De Telegraaf.

30 ‘Brandstichting islamitische school Uden’, 28 maart 2005, De Telegraaf.

31 ‘Islamitische school Uden in as gelegd’, 10 november 2004, De Telegraaf.

32 ‘Moskeeën doelwit brandstichters en vanden’, 8 november 2004, de Volkskrant.

33 Van Donselaar en Rodrigues 2004, p. 3.

34 Van Donselaar en Rodrigues 2004.

35 ‘Explosieve toename van extreemrechts’, 16 december 2004, De Telegraaf.

36 Van Donselaar en Rodrigues 2004.

Berichten over islamitisch extremisme en een sluimerende radicalisering van moslimjongeren in Nederland zijn verantwoordelijk voor een toename van bezorgdheid. Er zouden allerlei rekruteringsbrieven circuleren onder moslimjongeren voor de “jihad” in Irak.³⁷ Enkele radicale jongeren in Nederland zouden naar Irak zijn vertrokken. Ook op het internet zijn tal van oproepen te vinden voor de wereldwijde “jihad”.³⁸ De vrijspraak van Samir A. in april 2005 zorgt voor commotie in het land en andere vermeende leden houden de media en politiek continu bezig.³⁹ In dezelfde maand waarschuwt de AIVD voor de dreiging van terreur van eigen bodem.⁴⁰ De vier bomexplosies in drie metro’s en een bus in Londen op 7 juli 2005 benadrukken de angst voor moslims, vooral omdat het net als Mohammed B. gaat om zogenaamde ‘*homegrown terrorists*’.⁴¹ Een toe- en afname van bezorgdheid ontstaat rondom de hoofddoek, het weigeren van het schudden van handen, de uitspraken van orthodoxe moslims, de Deense ‘cartoonrellen’ (september 2005), de hypothetische mogelijkheid tot invoering van de ‘*shari’a*’ via democratische wijze genoemd door Piet Hein Donner (september 2006), het boerkaverbod van Rita Verdonk (november 2006), het uitbrengen van de film ‘Fitna’ door Geert Wilders (maart 2007) en andere uitspraken gedaan door Geert Wilders, de bedreiging van Ehsan Jami (voorjaar 2007) en de mogelijke toetreding van Turkije tot de EU (land met ongeveer 70.000 moslims). De thema’s polarisatie en radicalisering staan sinds de moord op Van Gogh duidelijk met hoge prioriteit op de agenda van media en politiek.

Intermezzo: Politieke moord?

Definitie

Artikel 287 van het Wetboek van Strafrecht spreekt van moord als iemand een ander opzettelijk van het leven beroofd. Als het slachtoffer van een moord een hoge staatsambtenaar of andere prominente persoon is, spreekt De Dikke Van Dale van een ‘politieke moord’.⁴² In de wetenschap wordt deze term nog nader gedefinieerd. De Amerikaanse historicus Franklin L. Ford⁴³ definieert politieke moord (political murder) als het van het leven beroven van een specifiek of willekeurig slachtoffer dat op enigerlei wijze kan worden gerelateerd aan een staatslichaam of –bestuur, bedoeld om tegenstanders te intimideren en/of aandacht te vestigen op een bepaalde zaak. Hierbij valt te denken aan de moord op John F. Kennedy (1963) en Martin Luther King (1968), maar ook aan de Decembermoorden (1982) of de moorden gepleegd door de Argentijnse junta

37 ‘Brief ronselt jeugd voor Irak’, 7 februari 2005, de Volkskrant.

38 ‘Internet nog bomvol met oproepen voor jihad’, 9 februari 2005, De Telegraaf.

39 ‘Aanpak terreur moeizame strijd’, 7 april 2005, De Telegraaf.

40 ‘Alarm over lokale terreurnetwerken’, 29 april 2005, De Telegraaf.

41 Drie van de vier daders zijn geboren in Engeland en zijn verder allen vanaf jongs af aan opgegroeid op Engelse bodem. Mohammed B. is geboren en opgegroeid in Amsterdam.

42 Van Dale Groot woordenboek der Nederlandse taal 1999.

43 Ford 1987, p. 1.

tussen 1976-1983. Ford beschrijft daarnaast ook een specifieke vorm van politieke moord: 'assassination'. Hiervan is sprake als een specifiek slachtoffer een duidelijk publiek en prominent figuur is en opzettelijk wordt vermoord vanwege zijn/haar publieke optredens.

Fortuyn en Van Gogh?

Kunnen we in casu spreken van 'political murder' en/of 'assassination' als gedefinieerd door Franklin L. Ford? Van een 'political murder' is volgens Ford sprake als een slachtoffer op enigerlei wijze een relatie heeft met een staatslichaam of –bestuur en als de moord is bedoeld om tegenstanders te intimideren en/of aandacht te vestigen op een bepaalde zaak. De moorden op Fortuyn en Van Gogh vallen beide onder deze definitie. De relatie tussen Fortuyn en een staatslichaam of –bestuur is glashelder en wordt ook door Volkert van der G. bevestigd:

*'Het ging daarbij voor de verdachte om de combinatie van de algemene stigmatiserende politieke denkbeelden van Fortuyn, de polariserende wijze waarop Fortuyn die voor het voetlicht bracht en de grote politieke macht die Fortuyn dreigde te krijgen. Van der G. zag voor zichzelf geen andere mogelijkheid om dat gevaar te stoppen dan door Fortuyn om het leven te brengen.'*⁴⁴

Deze relatie is bij Van Gogh minder evident, want Van Gogh maakte zelf geen deel uit van een staatslichaam of –bestuur. Er is echter wel een verbindende factor tussen Van Gogh en het Nederlandse staatslichaam –of bestuur: Tweede Kamerlid Ayaan Hirsi Ali. Van Gogh maakte samen met de toenmalige politica van de VVD de volgens Mohammed B. blasfemische en anti-islamfilm 'Submission'. Op het lichaam van Van Gogh liet Mohammed B. een open brief aan Hirsi Ali achter, waaruit men kan opmaken dat Hirsi Ali het primaire doelwit was, vanwege haar "kruistocht tegen de islam".⁴⁵ Echter was zij voor Mohammed B. wegens goede beveiliging ongrijpbaar.⁴⁶

Beide moorden zijn tevens bedoeld om tegenstanders te intimideren en/of aandacht te vestigen op een bepaalde zaak. Volkert van der G. wilde de rechtse politiek angst inboezemen en aandacht vestigen op de rechten van de kwetsbaren/zwakkeren in de samenleving. Mohammed B. wilde de in zijn ogen vele tegenstanders van Allah schrik aanjagen en eiste aandacht voor de wereldwijde strijd tegen deze antagonisten. Bij beide moorden is bovendien sprake van duidelijk publiek en prominent figuur als slachtoffer die opzettelijk wordt vermoord vanwege zijn/haar publieke optredens. Zowel Van Gogh als Fortuyn waren figuren die prominent in de publieke arena te aanschouwen waren en daar

44 'OM zoekt naar bewijs voor hulp aan Van der G.', 25 november 2002, de Volkskrant, persbericht Openbaar Ministerie.

45 Open brief aan Hirsi Ali, door Mohammed B.: http://web.archive.org/web/20070507095949/www.om.nl/dossier/moord_op_theo_van_gogh/_moord_op_theo_van_gogh_documenten/20821/.

46 Eyerman 2008, p. 36-38.

hun meningen ventileerden en het publiek in groten getale bereikten. Naast een 'political murder' kan dus ook worden gesproken van 'assassinations' als beschreven door Ford. Concluderend kunnen we stellig spreken van politieke moorden als we het hebben over de aanslagen op Pim Fortuyn en Theo van Gogh.

32.4 Cultureel trauma of morele paniek?

Binnen de sociale wetenschappen vinden we allerlei theoretische benaderingen die een verklaring geven voor maatschappelijke reacties op ingrijpende gebeurtenissen. Twee benaderingen springen in het oog wanneer we deze toepassen op de twee politieke moorden en de maatschappelijke reactie van de Nederlandse bevolking: de cultureel traumabepijdering en de morele paniekbepijdering. Deze twee theoretische benaderingen zullen in deze paragraaf worden beschreven en worden gebruikt om de maatschappelijke reacties op de politieke moorden gepleegd door Volkert van der G. en Mohammed B te beschrijven. Beide benaderingen worden gebruikt, omdat elk een andere kijk op de gebeurtenissen biedt en andere aspecten en gevolgen van de maatschappelijke reactie belicht.⁴⁷ Een toepassing van beide benaderingen levert een rijker en completer beeld op.

32.4.1 CULTUREEL TRAUMA

De cultureel traumabepijdering wordt door de Poolse socioloog Piotr Sztompka gedefinieerd als: "*a culturally defined and interpreted shock to the cultural tissue of a society*".⁴⁸ Het is volgens deze socioloog een maatschappelijke reactie op groot-schalige sociale veranderingen aan het cultureel weefsel van de maatschappij. Een cultureel trauma is een sociaal probleem dat wordt veroorzaakt door een snelle en hevige impact van een abrupte gebeurtenis die een langdurig en destructief effect heeft op de samenleving, c.q. sociale verandering. Men kan volgens Sztompka dan denken aan revoluties, genocide, terrorisme, verloren oorlogen, beurskrach, grootschalige economische hervormingen of, jawel, politieke moorden.

Een cultureel trauma is een dynamisch proces bestaande uit zes fasen die in de casussen van Fortuyn en Van Gogh te herkennen zijn.⁴⁹ De eerste fase is een '*culturele desoriëntatie*', waarin de normatieve en cognitieve context van het sociale leven en handelen zijn homogeniteit, coherentie en stabiliteit verliest en cultureel

⁴⁷ Voor een interessante polemiek: René van Swaaningen beschrijft de maatschappelijke reactie op de moord op Van Gogh als een 'morele paniek' (Downes en Van Swaaningen, 2007, p. 31-71.), waar Willem de Haan (De Haan 2007) daarentegen het beschrijft als een 'cultureel trauma'.

⁴⁸ Sztompka 2000.

⁴⁹ Voor een uitgebreide analyse van de moord op Theo van Gogh vanuit de culturele traumabepijdering, zie: De Haan 2007 en Eyerman 2008.

polariseert als gevolg. Deze fase komt begin 2000 aan de oppervlakte wanneer Paul Scheffer in een opzienbarend artikel in het NRC Handelsblad deze culturele desoriëntatie in Nederland beschrijft:

Een gemakzuchtig multiculturalisme maakt school omdat we onvoldoende onder woorden brengen wat onze samenleving bijeenhoudt. We zeggen te weinig over onze grenzen, koesteren geen verhouding tegenover het eigen verleden en bejegenen de taal op een nonchalante manier. Een samenleving die zichzelf verloochent, heeft nieuwkomers niets te bieden. Een meerderheid die ontkent meerderheid te zijn, heeft geen oog voor de 'hardhandigheid' van integratie, die ook altijd verlies van eigen tradities betekent. En wie niet begrijpt wat er wordt genomen, die heeft ook weinig te geven.⁵⁰

Nederland lijkt vanaf dan op zoek te gaan naar de Nederlandse identiteit en cultuur. In de media wordt vervolgens ruimschoots bericht over commentaren, discussies en polemieken die dit spraakmakende essay heeft aangewakkerd, waarin de Nederlandse Leiticultuur wordt bediscussieerd. In de daarop volgende jaren ontstaat een 'normen- en waardendebat', geïnitieerd door Herman Heinsbroek van de LPF en premier Jan Peter Balkenende, een vaderlandse canondebat breekt los, een verkiezing voor Nederlander aller tijden wordt gehouden en enkele onderzoeken worden verricht naar de Nederlandse identiteit, waaronder het WRR-onderzoek 'Identificatie met Nederland'.⁵¹

Vanuit dit cultureel gedesorienteerde uitgangspunt kunnen bepaalde ingrijpende gebeurtenissen, incidenten en crises in de tweede fase een traumatiserend effect hebben op de maatschappij en de culturele desoriëntatie versterken. Deze gebeurtenissen noemt men: *traumatising events*. De aanslagen op Fortuyn en Van Gogh zijn in een cultureel gedesorienteerd Nederland zonder twijfel ervaren als *traumatising events*, omdat zij enkele culturele waarden op een koelbloedige en wrede wijze raakten: democratie, rechtvaardigheid, vrijheid en veiligheid.

Als reactie probeert men het probleem en de traumatiserende gebeurtenis cultureel betekenis te geven in de derde fase (*framing traumatised occasion*). De politieke moord brengt de kwetsbaarheid van gezagsdragers en publieke persoonlijkheden aan het licht en wordt gezien als een aanval op het vrije woord. De verstoringen van de openbare orde vlak na de moord en de toename van bedreigingen aan het adres van politici baren zorgen. De aanhangers van Fortuyn voelen zich bestolen van hun politieke leider: de Verlosser. Hij was de cultuurbeschermer (verworvenheden van de verlichting) en vertolker van het ressentiment en bezorgdheid in het land ten aanzien van moslims, 'allochtonen' en vreemdelingen. Pim 'folk hero' Fortuyn zei wat de 'autochtone Nederlander' niet mocht zeggen; eindelijk werd een taboe

⁵⁰ Scheffer, 29 januari 2000, NRC Handelsblad.

⁵¹ WRR 2007.

doorbroken. Door de islamofobe uitspraken van Pim Fortuyn en de traumatische gebeurtenis van 9/11 denkt men na de moord direct aan een dader met een islamitische achtergrond. Islamitische organisaties haasten zich in het veroordelen van de moord. Velen in Nederland komen ‘met de schrik vrij’ als blijkt dat de dader een “autochtone” blanke Nederlander is. De verwachting dat een moslim een terreurdaad verricht op Nederlandse bodem wordt op dinsdagmorgen 2 november 2004 alsnog bewaarheid. De moord door de in Amsterdam geboren en getogen dader wordt gedefinieerd als uiting van de mislukte integratie van migranten en migrantenkinderen in Nederland, van radicalisering van jonge ‘allochtonen’ en als brandstof voor polarisatie.

In de vierde fase worden enkele ‘*traumatische symptomen*’ zichtbaar, zoals een verstoring van de normaliteit, maatschappelijke orde of cultuur, het ontstaan van een uitzonderlijke maatschappelijke conditie, een collectieve maatschappelijke reactie en een collectieve identiteitscrisis resulterend in een nieuwe collectieve identiteit. Na de moord op Fortuyn uit zich dit in het stopzetten van de verkiezingscampagnes, toestroom van mensenmassa’s naar de plek van de moord, het Binnenhof, het condoleanceregister op het Stadhuis in Rotterdam, het huis van Fortuyn en de begrafenis. De verkiezingen verlopen grimmig en de opkomst is hoger dan gemiddeld. Het publieke en politieke debat richt zich op de beveiliging van Fortuyn en de toekomstige veiligheid van politici en gezagsdragers. Dit herhaalt zich na de moord op Van Gogh, alsook een collectieve maatschappelijke reactie tot uiting komt en zich mensenmassa’s vormen rondom plaats delict en tijdens de lawaaidemonstratie op de Dam. Er ontstaat consensus over het feit dat de culturele waarden democratie, vrijheid en veiligheid in de toekomst onder serieuze dreiging staan en meer aandacht en bescherming verdienen dan voorheen.⁵²

Na deze vier genoemde fasen komt de fase van de ‘*posttraumatische adaptatie*’. Deze adaptatie kan zich op allerlei manieren voordoen: accepteren van de sociaal-culturele verandering na enkele ‘innovaties’, verwerpen en reageren met ‘rebellie’, ‘ritualisme’ (terugkeer naar oude tradities) of ‘retreatisme’ (negeren van de trauma). Deze reacties luiden de laatste fase van een cultureel trauma in waarin het trauma uiteindelijk wordt overwonnen.⁵³ Een analyse van deze fase is pas mogelijk als deze fase gefinaliseerd is; op dit moment zitten we er nog middenin.

32.4.2 MORELE PANIEK

Een andere kijk wordt ons geleverd door de Britse socioloog Stanley Cohen. Hij ontwikkelt en systematiseert in de jaren 60 en 70 het concept van de morele

⁵² De Haan 2007.

⁵³ Sztompka 2000.

paniek aan de hand van een *case study* van een maatschappelijke reactie op de toentertijd populaire jeugdsbiculturen *Mods* en *Rockers*.⁵⁴ Dit concept wordt in de jaren 90 verder verfijnd en bruikbaar gemaakt voor de wetenschap door de sociologen Erich Goode & Nachman Ben-Yehuda. Een morele paniek heeft volgens hen allereerst een 'geëigende sociale habitat' nodig om in te gedijen. Waar bij een cultureel trauma sprake moet zijn van een culturele desoriëntatie, gedijt een morele paniek in een sociale habitat waarin sociale problemen en sociale deviantie samenkomen bij eenzelfde groep individuen. Als er sprake is van een dergelijke sociale habitat dan moeten de vijf cruciale elementen aanwezig zijn voor men kan spreken van een morele paniek: bezorgdheid, consensus, vijandigheid, disproportionaliteit en vluchtigheid. Met de term 'paniek' bedoelt Stanley Cohen echter niet dat groepen mensen uit angst massaal op de vlucht slaan of dat er groots opgezette en georganiseerde jacht wordt gemaakt op bepaalde groepen mensen. De paniek als bedoeld door Cohen uit zich meer in de vorm van toespraken, preken, onderhandelingen, debatten, wetten, prioriteitstelling in de wetshandhaving en dergelijke, gericht op morele kwesties.^{55,56}

Om te beginnen, beschikt Nederland vanaf 2000 tot aan de moorden op Fortuyn en Van Gogh over de 'geëigende sociale habitat' voor een morele paniek. 9/11 en de aanslagen op Fortuyn en Van Gogh maken deel uit van dezelfde web van sociale angsten en ressentiment, namelijk de angst voor het verlies van de democratie, vrijheid, veiligheid en seksualiteit in combinatie met islamofobie. Vanaf de aanslagen op de Verenigde Staten van Amerika op 11 september 2001, worden moslims als sociaal deviant ten opzichte van de dominante culturele meerderheid weergegeven: zij dragen sluiers, belemmeren vrouwenemancipatie, zijn voor censuur, tegen homoseksualiteit, joden en het Westen, bidden in deviante gebedshuizen en onderwijzen hun kinderen een andere morele code dan die van de culturele meerderheid. Moslims worden daarnaast in de media weergegeven als oorzaak van enkele sociale problemen zoals extremisme, terrorisme, buitenlandse invloeden en haatzaaiende en 'integratiebelemmerende' imams. De morele paniek wordt gevoed door zogenaamde handelaren in angst: de politiek (Pim Fortuyn als *folk hero* en zijn moord als key-event) en de media als 'prime beneficiaries' van slecht nieuws.

Een morele paniek breekt volgens Cohen uit na een zogenaamde *key-event*: een maatschappelijk ingrijpende gebeurtenis die een collectieve maatschappelijke reactie initieert. 9/11 is voor de maatschappelijke reactie na de moord op Fortuyn en Van Gogh een duidelijke key-event. Op 11 september 2001 worden de Verenigde Staten van Amerika opgeschrikt door aanslagen op Manhattan en het

⁵⁴ Cohen 1972.

⁵⁵ Cohen 2002.

⁵⁶ Ben-Yehuda 2009.

Pentagon die drieduizend mensen het leven kost. De schrik en bezorgdheid blijken over de hele wereld gedeeld te worden. Deze ingrijpende gebeurtenis bevestigt de bezorgdheid over het voortbestaan van de Westerse cultuur van democratie, vrijheid en veiligheid. Daarnaast is de moord op Fortuyn tevens een belangrijke key-event voor de maatschappelijke reactie op de moord op Van Gogh.

Na de moord op Fortuyn en Van Gogh komt een morele paniek vluchtig tot explosie (*vluchtigheid*). Een toenemende 'bezorgdheid' over moslims en de islam in Nederland wordt door de opkomst van Fortuyn versterkt en zet zich na de moord op Van Gogh, door onder andere het ten tonele verschijnen van Mohammed B. en de Hofstadgroep, om in een 'vijandigheid' jegens moslims als groep. In een paniekreactie worden moskeeën en islamitische basisscholen doelwitten. 'Radicaliserende' moslimjongeren en orthodoxe moslims worden in het publieke debat gezien als verdachten, totdat hun onschuld is bewezen. Gedragingen van moslims worden steeds meer bestempeld als immoreel, schadelijk en/of symptomatisch. Daarnaast dienen alle moslims onomwonden aan te tonen waar hun loyaliteit ligt en waartoe zij willen behoren: binnen de samenleving, de 'Wij'-groep, of buiten de samenleving, de 'Zij'-groep?

Er ontstaat consensus over de dreiging van de islam en moslims voor de culturele en morele code en de maatschappelijke reactie is misplaatst en overdreven. Er ontstaat een veelheid aan toespraken, preken, onderhandelingen, debatten en dergelijke, gericht op de morele en culturele grenzen van de Nederlandse samenleving. De bestrijders van deze dreiging, *moral entrepreneurs* en andere actoren in politiek en media, worden meer bevoegdheden, middelen, ruimte en vrijheden toegekend om de *suitable enemies* aan te pakken. Het kabinet komt met een waslijst aan maatregelen en de Tweede Kamer vult deze verder aan. Deze maatschappelijke reactie richt zich disproportioneel op alle moslims en de islam, en in het bijzonder op de orthodoxe moslims als wolven in schaapskleren (*disproportionaliteit*). De misplaatste maatschappelijke reactie wordt ook gevoed door het gebrek aan informatie over de grootte van de groep orthodoxe of extremistische moslims, de scheiding tussen gevaarlijke en vreedzame groepen en de dreiging die ervan uitgaat. Door het proces van *convergence* wordt de angst voor het islamitisch extremisme gekoppeld aan andere al bestaande angsten en problemen die betrekking hebben op moslims, zoals de reeds genoemde 'mislukte integratie' van moslims in Nederland uitmondend in werkloosheid, armoede, schooluitval en criminaliteit. De moslim is in het islamdiscours de nieuwe *folk devil*.

De verwachte plotselinge afname van de paniek (*vluchtigheid*), zoals deze zich voordeed bij klassieke morele panieken in de jaren 60 en 70, blijft uit. Zoals Cohen voor het huidige tijdperk voorspelt, is er steeds meer sprake van permanente morele panieken waarin de mate van paniek gericht op één en dezelfde groep plotseling kan

toe- of afnemen.⁵⁷ De zogenaamde sluimerende “radicalisering van moslimjongeren” en andere ‘zorgwekkende’ gebeurtenissen zorgen ervoor dat het web van sociale angsten voor de islam en moslims na de moord op Van Gogh blijft bestaan en dat hierdoor het einde van de morele paniek inderdaad moeilijk of niet te duiden is.

32.5 Epiloog

Het kanaliseren en/of reguleren van een maatschappelijke reactie is van cruciaal belang voor een samenleving die cultureel, ideëel en relationeel steeds complexer en diverser wordt. Maatschappelijk ingrijpende gebeurtenissen als de politieke moorden op Fortuyn (2002) en Van Gogh (2004), de aanrijding van de Marokkaans-Nederlandse tasjesdief in Amsterdam (2005), de steekpartij op het politiebureau in Slotervaart (2007), het ‘busincident’ in de Goudse wijk Oosterwei (2008) en de rellen in Culemborg (2009-2010) verscherpen de tegenstellingen tussen verschillende bevolkingsgroepen in Nederland (polarisatie). Dit brengt het overheidsbestuur veelvuldig in een spagaat, waarbij het aan de ene kant de stem moet vertolken van de zogenaamde ‘witte woede’ door te luisteren naar onderbuikgevoelens en ‘het beestje bij de naam te noemen’, en aan de andere kant een minderheidsgroep dient te beschermen door te waken voor stigmatisering en tevens het vertrouwen van deze groep burgers (in de overheid) niet wil verliezen.

De cultureel trauma- en/of de morele paniekbenadering leveren interessante analyses en verklaringen op voor de crisisbeheersing en –management. De twee sociologische benaderingen geven namelijk een goed zicht op en inzicht in de relaties en mechanismen die ontstaan en bestaan tussen maatschappelijke actoren tijdens crises waarbij verschillende bevolkingsgroepen tegenover elkaar komen te staan. Bij maatschappelijke actoren valt te denken aan de man op straat en tegenwoordig de man op internet, het bestuur, de politiek en de media op lokaal, nationaal en internationaal, wetshandhavers als politie en het Openbaar Ministerie, enzovoorts. Deze sociaal-wetenschappelijke kennis kan mijns inziens worden gebruikt om maatschappelijke reacties uit het verleden te begrijpen en te verklaren, maar ook huidige maatschappelijke crises te kanaliseren en te reguleren en op tijd in te kunnen spelen op toekomstige crises.

⁵⁷ Cohen 2002.

33 Aanslag Koninginnedag 2009

L.P. van der Varst

33.1 Inleiding

In 2009 wordt Nederland opgeschrikt door een uitzonderlijk incident. De koninklijke familie bezoekt dat jaar tijdens Koninginnedag Apeldoorn. Vanaf de vroege ochtend verzamelen mensen zich op het parcours om een glimp op te vangen van de leden van de koninklijke familie. De rondrit door de stad is net gestart, wanneer een zwarte Suzuki Swift met hoge snelheid door de aanwezige menigte rijdt. Daarbij schept het voertuig enkele tientallen bezoekers en komt enige seconden later tot stilstand tegen het monument 'De Naald'. Er zijn negen dodelijke slachtoffers, waaronder de bestuurder. Meerdere personen, veelal toeschouwers, raken (ernstig) gewond. De tv-beelden registreren live het ongeval, de chaos en paniek die daarop volgt. Zoals de Apeldoornse burgemeester later zal opmerken, eindigt een dag die feestelijk begon in een drama.

In dit hoofdstuk geven wij een reconstructie van de voorbereiding en gebeurtenissen op Koninginnedag, donderdag 30 april 2009 in Apeldoorn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse. Ook worden enkele leerpunten geformuleerd.

Intermezzo: Koninginnedag, mensenmenigten, feest en veiligheid

Koninginnedag wordt in Nederland traditiegetrouw grootschalig en feestelijk gevierd. In Amsterdam, Den Haag en Utrecht staan jaarlijks grootse publieksevenementen gepland, waaraan enkele honderdduizenden bezoekers deelnemen. Over de gehele linie gaat dat gelet op de massaliteit goed, hoewel er ook uitzonderingen zijn. In 1996 ontstaan in Amsterdam ongeregelde heden en vijf jaar later doen zich problemen voor rond het Centraal Station, waarbij het vervoer per spoor langere tijd stil komt te liggen. Ook tijdens KoninginneNach 1998 in Den Haag ontstaan problemen waarbij mensen in verdrukking komen tijdens een optreden van de populaire Haagse popzangeres Anouk. Het collectieve festijn legt daarmee jaarlijks beslag op de capaciteiten van gemeentelijke overheden, politie en andere diensten zoals de Nederlandse Spoorwegen.

Niet alleen de mensenmenigte vormt een veiligheidsrisico, ook zijn er risico's verbonden aan het bezoek van de aanwezige leden van het Koningshuis. Traditiegetrouw bezoeken zij op Koninginnedag één of meerdere gemeenten en nemen deel aan lokaal georganiseerde feestelijkheden. Koninginnedag heeft daarmee van oudsher een gemoedelijk en open karakter. Dat is nadrukkelijk ook het streven. Tegelijkertijd moet de veiligheid van de leden van het koningshuis en van burgers worden gewaarborgd. Die afweging tussen

veiligheidsbelangen enerzijds en anderzijds behoud van het open en feestelijke karakter van Koninginnedag is (en blijft) een terugkerend dilemma.

33.2 De voorbereiding

Op 11 december 2008 maakt de Rijksvoorlichtingsdienst officieel bekend dat Koninginnedag 2009 in Apeldoorn zal plaatsvinden. De voorbereidingen op het evenement starten in oktober 2008. Lokale, regionale en nationale partijen werken in de voorbereiding op het evenement in verschillende verbanden en overlegstructuren met elkaar samen. Naast de traditionele crisisbeheersingspartners zijn bovendien het kabinet van de Koningin en Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) betrokken. De belangrijkste overlegstructuren worden hieronder belicht.

Lokale driehoek

De lokale driehoek, waarin normaliter de burgemeester, Hoofdofficier van Justitie (HOvJ) en de korpschef zitting hebben, wordt aangevuld met de Algemeen Commandant van de Staf Grootchalig Bijzonder Optreden (SGBO) als adviseur. De leden van de driehoek voeren strategisch overleg over het programma en veiligheid. De driehoek besluit over de vastgestelde draaiboeken. De lokale driehoek geldt bovendien binnen de structuur van de SGBO als bevoegd gezag, althans voor wat betreft lokale aangelegenheden.¹

Projectorganisatie en stuurgroep

De stuurgroep onder voorzitterschap van de burgemeester van Apeldoorn, is eindverantwoordelijk voor de gehele organisatie. Zij neemt de beslissingen aangaande de voorbereiding en uitvoering van het koninginnedagevenement. De stuurgroep draagt bovendien zorg voor afstemming met het Koninklijk Huis. De projectorganisatie bestaat verder uit enkele werkgroepen, waaronder Mobiliteit, Grijs en Groen (verantwoordelijk voor het opstellen van verkeersplannen en crowdmanagement) en Veiligheid en Evenementen (vergunningverlening).²

SGBO

Met betrekking tot de politieke voorbereiding op het evenement besluit de regiopolitie de SGBO-structuur te hanteren. De SGBO is verantwoordelijk voor de coördinatie van de politie-inzet op tactisch niveau. Zij vormt de schakel tussen strategisch beleidsniveau en operationele praktijk. Ook adviseert het SGBO het

¹ IOOV 2009, p. 106-107.

² IOOV 2009, p. 100-102.

Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) en Regionaal Operationeel Team (ROT) in geval van multidisciplinaire opschaling.³

De uitvoering van beveiligingsmaatregelen vindt plaats door gespecialiseerde diensten waaronder de DKDB. Zij werkt in de voorbereiding van dit evenement nauw samen met de regionale politie. Liaisons van de DKDB nemen dan ook deel aan overlegstructuren zoals het SGB. De belangrijkste taak van de DKDB is het in samenwerking met andere overheidsdiensten bijdragen aan een veilig en ongestoord verloop van de festiviteiten.⁴

Draaiboeken en scenario's

Ter voorbereiding op het evenement worden meerdere draaiboeken opgesteld. In het Multidisciplinaire draaiboek worden een aantal acties vastgelegd die een multidisciplinaire aanpak vereisen. Het draaiboek is in de lokale driehoek besproken en door haar definitief vastgesteld op 20 april. Er wordt rekening gehouden met diverse scenario's, waaronder de instorting van een publiekstribune, overcrowding, extreme weersomstandigheden en een aanslag op leden van het Koninklijk Huis (GRIP 4).⁵ In het algemeen draaiboek SGB-Jeans, dat ingaat op de politieke maatregelen, staan elf scenario's beschreven. De scenario's variëren van het onwel worden van een lid van het Koninklijk Huis, ordeverstoringen, paniek als gevolg van grote mensenmassa's tot een aanslag op het koninklijke gezelschap. Het Draaiboek DKDB onderscheidt vijf hoofdscenario's: medische risico's, weersomstandigheden, strafbare handeling/agressie, explosieven en publiek.⁶

Besluiten driehoek

Op 6 april 2009 komt de lokale driehoek bijeen. Er worden een aantal besluiten genomen:

- De driehoek geeft de politie opdracht op 30 april 2009 zorg te dragen voor: a) een veilig en ongestoord verloop van het bezoek van het koninklijke gezelschap, b) het treffen van verkeers- en beveiligingsmaatregelen en c) de stafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.
- De driehoek stelt de beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen vast.
- De driehoek bespreekt elf scenario's waaronder een aanslag op het koninklijke gezelschap.
- De driehoek besluit dat de DKDB leidend is bij incidenten zodra die de koninklijke familie betreffen. De regiopolitie NOG heeft de leidende rol zodra van omgevingsverstorende factoren sprake is.⁷

³ IOOV 2009, p. 104-105.

⁴ IOOV 2009, p. 106.

⁵ IOOV 2009, p. 118.

⁶ IOOV 2009, p. 118-122.

⁷ NCTb 2009, p. 56.

De driehoek neemt ook op 20 april enkele besluiten. Dan wordt het multidisciplinaire draaiboek definitief vastgesteld, vraagt de driehoek om een nadere uitwerking van drie scenario's aangaande het openbaar vervoer en geeft zij de politie opdracht personen waarvan bekend is dat zij met regelmaat openbare manifestaties verstoren in de gaten te houden.⁸

Intermezzo: Dreiginginschatting en beveiligingsmaatregelen

Het Coördinator Bewaken en Beveiligen (CBB) verzoekt op 18 maart de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en dienst IPOL van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) tot het opstellen van een dreiginginschatting aangaande Koninginnedag 2009. De inschatting betreft naast de personen uit het zogeheten rijksdomein, ook het evenement zelf. Het evenement valt onder verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur, ofwel het decentraal domein. Op basis van de ontvangen dreigingsinschattingen wordt door de CBB een dreigingsniveau 'laag tot gemiddeld' vastgesteld, conform het niveau van dreiging in voorgaande jaren. Dat betekent in praktijk dat volgens deze gefundeerde inschatting er geen sprake is van een concrete dreiging. Het niveau van dreiging leidt dan ook niet tot extra beveiligingsmaatregelen. Ook besluit de CBB af te zien van een coördinerende rol in de verdere besluitvorming over te treffen beveiligingsmaatregelen. De CBB stelt geen dreigingsadvies voor de lokale driehoek op.⁹

De politie NOG stelt op 25 maart 2009 een informatie-inwinplan op. Het inwinplan heeft als doel informatievergaring ten behoeve van het inzichtelijk maken, voorspellen en inspelen op openbare ordeverstoringen en de veiligheid van de koninklijke familie. Het plan is gebaseerd op het inwinplan van het politiekorps Friesland.¹⁰ De vergaarde informatie door screening van internetbronnen en deelnemers aan de festiviteiten, informatie over potentiële ordeverstoorders en reacties uit andere korpsen, resulteert niet in informatie over een concrete dreiging. Hoewel is afgezien van een schriftelijke dreigingsinschatting, is de vergaarde informatie gebruikt voor de besluitvorming in de lokale driehoek over (beveiligings)maatregelen.¹¹

De leden van de koninklijke familie worden op Koninginnedag 2009 beveiligd door een dynamische ring gevormd door persoonsbeveiligers van de DKDB, de zogenaamde eerste veiligheidsring. Een tweede veiligheidsring bestaat uit maatregelen in de openbare ruimte die door de politie NOG worden getroffen. Deze maatregelen hebben als doel de handhaving van de openbare orde en rechtsorde. Zij bestaan uit onder meer afzettingen voor het publiek. Tot de derde en laatste ring behoren maatregelen ter regulering van het verkeer.¹²

⁸ NCTb 2009, p. 58.

⁹ NCTb 2009, p. 22.

¹⁰ In 2008 bezocht de koninklijke familie de Friese gemeenten Franeker en Makkum.

¹¹ NCTb 2009, p. 23-24.

¹² NCTb 2009, p. 29-30.

33.3 Een reconstructie: de gebeurtenissen in Apeldoorn op 30 april 2009

In de ochtend van 30 april verzamelen zich al vroeg belangstellenden, toeristen en overige bezoekers aan de randen van het afgezette parcours in de hoop een goede plek te bemachtigen. Een plek waarvandaan zij de leden van de koninklijke familie kunnen begroeten. De koninklijke familie zal in een open cabriobus een vooraf vastgesteld parcours afleggen. De bus met het koninklijke gezelschap vertrekt om 9.50 uur vanaf jachtslot het Oude Loo naar het Oranjepark. Kortstondig doet zich een defect voor aan de bus, maar dit defect wordt snel opgelost. De bus kan haar reis gewoon vervolgen. Na een korte stop bij het standbeeld van Wilhelmina voor de Kerk, rijdt de bus over de Loolaan richting het kruispunt Loolaan-Jachtlaan.¹³

Karst T. rijdt om omstreeks 11.50 uur vanuit de Bosweg richting de Jachtlaan in de richting van monument 'De Naald'. Dat monument bevindt zich op het eerder genoemde kruispunt Loolaan-Jachtlaan. T. rijdt met hoge snelheid over de Jachtlaan en bereikt met ongeveer 112 km/u het eerste dranghek. Het hek belandt op de voorruit van de auto, waardoor de ruit zwaar beschadigd raakt. Hierop wordt de ingezette koers vervolgd en even later ramt de Suzuki Swift frontaal het tweede hekwerk en de daar verzamelde toeschouwers. Door de botsing verandert de auto van koers, wijkt naar links, en komt tegen 'De Naald' tot stilstand. Door de botsing raakt een groot aantal toeschouwers ernstig en zelfs dodelijk gewond. Er komen uiteindelijk acht burgers om het leven; achttien aanwezigen raken gewond.

De open cabriobus met daarin de leden van het koninklijk huis, die vanuit de Loolaan stapvoets richting het kruispunt Loolaan-Jachtlaan koerst, bereikt op hetzelfde moment als de Suzuki Swift het kruispunt. Beide voertuigen missen elkaar ternauwernood, onder meer doordat de Suzuki van koers is geraakt.¹⁴

Op dat moment is niet duidelijk of het om een verkeersongeval gaat of om moedwillig handelen. Medewerkers van de DKDB stellen zich op rondom de bus. De chauffeur ontvangt tegenstrijdige instructies waarin afwisselend opdracht wordt gegeven snelheid te maken en tempo te minderen. Na een herhaald indringend verzoek maakt de bus uiteindelijk snelheid. Vanwege aanwezige voertuigen zoals politiebikers en golfkarretjes voor de pers, is de DKDB niet in staat de koninklijke familie conform de daarvoor geldende procedure af te schermen. Het lukt niettemin om alle leden van de koninklijke familie naar Paleis het Loo te begeleiden alwaar een 'safe house' is ingericht. De incidentlocatie en de directe omgeving worden gecontroleerd op eventuele explosieven en 'second blasts'.

¹³ NCTb 2009, p. 58-59.

¹⁴ KLPD 2009, p. 6-7.

De Explosieven Opruimingseenheid (EOD) arriveert omstreeks 13.05 uur. Bij de controles op explosieven wordt niets aangetroffen, waarna de omgeving veilig wordt verklaard. Er vinden geen vervolgaanslagen plaats.

Een groot aantal betrokkenen, professionals maar ook omstanders, nemen de eerste hulpverlening ter hand. Er komt een groot aantal ambulances ter plekke. Van enige vorm van coördinatie is dan nog geen sprake. Nadat enkele betrokkenen beseffen dat de kans dat het voorval een aanslag betreft wordt de omgeving van 'De Naald' als Plaats Delict (PD) aangewezen. Dat zijn, naast het besluit tot stopzetting van de historische optocht, de afkondiging van GRIP-3 en instelling van een Regionaal Operationeel Team (ROT), de besluiten die om 11.55 uur worden genomen.¹⁵ Er worden nog zes andere PD's vastgesteld, waaronder de woning van de verdachte, maar ook op basis van eerdere ervaringen, de ziekenhuizen waar slachtoffers verblijven.¹⁶

Om 11.58 uur bereikt volgens informatie van de DKDB de cabriobus met de leden van het Koninklijk Huis Paleis het Loo. Zij zullen aldaar verblijven tot omstreeks 17.00 uur.¹⁷

In de chaos na het incident is het niet duidelijk wat er is gebeurd. Sommige betrokkenen verkeren in de veronderstelling dat sprake is van het ontploffen van vuurwerk, anderen denken aan een verkeersongeval. Vanwege de aanwezigheid van de leden van het koninklijk huis, zo menen anderen, moet serieus rekening worden gehouden met een aanslag.

De burgemeester van Apeldoorn die als gastheer de koninklijke familie vergezelt, zit tijdens het ongeval ook in de cabriobus: "De stemming in de bus sloeg om en de koningin was zichtbaar aangedaan. Heel onwezenlijk reden we over de Middenlaan. Daar stonden de mensen langs de kant nog te zwaaien. Zich onbewust van wat een paar honderd meter verderop was gebeurd".¹⁸ De burgemeester neemt contact op met zijn locoburgemeester, die het crisisteam opstart. Bij aankomst op het Loo is het de burgemeester meteen duidelijk dat de geplande activiteiten afgebroken moet worden. Hij deelt dit de bij het paleis verzamelde pers mede, waarna de burgemeester zich naar het beleidsteam spoedt. Daar maakt hij duidelijk dat de belangen van getroffen en nabestaanden voorop staan, een intuïtieve keuze zo vertelt hij in een interview.¹⁹

¹⁵ NCTb 2009, p. 59.

¹⁶ IOOV 2009, p. 250-251.

¹⁷ NCTb 2009, p. 60; p. 62.

¹⁸ Jong en Johannik 2009, p. 5.

¹⁹ Jong en Johannik 2009, p. 5.

Intermezzo: Mediaberichtgeving in de eerste uren

De pers is uiteraard massaal vertegenwoordigd en doet meteen live verslag van het incident. In de eerste mediaberichten volgen feitelijke beschrijvingen van het gebeuren. De NOS bericht over een “ernstig incident bij viering Koninginnedag”, Nu.nl kopt rond 13.00 uur: “Ongeluk verstoort koninklijk bezoek, 14 gewonden”. De Telegraaf spreekt over “Auto ramt optocht Apeldoorn” en “mensen vlogen door de lucht”. Al snel is bekend dat de geplande feestelijkheden in Apeldoorn worden afgelast. Ook in andere steden worden festiviteiten stilgelegd.

Enkele uren later verschijnen berichten in de buitenlandse pers. BBC en Die Welt spreken achtereenvolgens over “Car crash into Dutch Queen parade” en “Niederlande – Tote bei Drama am Königinnetag”.

Een wachtmeester van de Koninklijke Marechaussee bereikt na het incident als eerste de zwarte Suzuki en vraagt naar de naam van de bestuurder die dan nog in leven is. Op de vraag wat er is gebeurd antwoordt de man: “De Koningin de Koningin”. Hij maakt tevens duidelijk dat het een bewuste actie is en stelt: “Willem Alexander is een fascist, hij is een racist en ik wist dat de koningin hier zou komen”.²⁰ Ook een politiebiker is inmiddels ter plaatse gekomen. Hij bevestigt later woorden van vergelijkbare strekking gehoord te hebben. Karst T. wordt uit het voertuig bevrijd en per ambulance naar het ziekenhuis in Deventer afgevoerd. Tijdens de rit naar het ziekenhuis informeert de ambulancemedewerker naar de identiteit en contactgegevens van Karst T. T. herhaalt hier zijn eerdere uitspraak dat hij de actie bewust heeft uitgevoerd. Vlak voor het bereiken van het medisch centrum verliest hij het bewustzijn. Bevoegde instanties hebben inmiddels de gegevens van de verdachte gecontroleerd in registratiesystemen en open bronnen.

De Hoofdofficier van Justitie geeft opdracht tot bewaking van de verdachte in het medisch centrum, omdat deze een risico vormt. De bewaking wordt ter hand genomen door een aanhoudingseenheid. Ook wordt besloten dat bij het in leven blijven van de verdachte, hij zal worden opgenomen in het Stelsel Bewaken en Beveiligen.²¹

De rampenbestrijdingsorganisatie wordt opgetuigd. Er is een Commando Plaats Incident (COPI), ROT, GBT en gemeentelijk actiecentrum (GAC) actief. Het GBT bestaat uit een GBT-smal (ofwel de lokale driehoek) en GBT-breed (ook wel vijfhoek genoemd). De vijfhoek bestaat naast de leden van de driehoek uit de regionaal geneeskundig functionaris (RGF), regionaal commandant van de brandweer en de gemeentesecretaris. De keuze voor twee GBT-formaties is gelegen

²⁰ KLPD 2009, p. 9.

²¹ IOOV 2009, p. 249.

in de informatiedeling omtrent het justitiële opsporingstraject. Het delen van specifieke opsporingsinformatie vindt uitsluitend plaats in het GBT-smal. Na bespreking in het GBT-smal schuiven vervolgens de andere betrokken diensten aan voor het brede GBT-overleg. Er vinden op 30 april tussen 12.15 uur en 20.15 uur zes bijeenkomsten van GBT-smal plaats. Het GBT-breed vergadert voor het eerst om 14.15 uur en voor het laatst om 17.45 uur (3 vergaderingen). Ook de SGBO is actief. Zij komen op 30 april zes maal voor overleg bijeen.²²

GRIP

Vlak voor 12.00 uur wordt GRIP-2 afgekondigd, blijkens een notitie van de centralist MKA. Een medewerker van het CCB adviseert in een vergadering van het SGBO om GRIP-4 af te kondigen, omdat dit conform draaiboek is en afgestemd met het bestuur. Die keuze wordt niet gemaakt, wel wordt rond 12.00 uur de actie GRIP-3 afgekondigd. Dit gebeurt ook in het eerste COPI-overleg. De korpschef kondigt uiteindelijk op advies van het SGO GRIP-3 af. Regionale coördinatie wordt niet nodig geacht, vanwege het ontbreken van regionale uitstraaleffecten (in principe gaat het om een lokaal incident). Bovendien bestaat sterk de behoefte lokale aansturing te behouden. Niettemin staat in het officiële draaiboek dat bij aanslagen op het Koninklijk Huis GRIP-4 in werking treedt. Relevant geachte GRIP-4 processen, zoals het alarmeren van de NCTb en NCC en inzet van de Nationale Recherche zijn wel meegenomen.²³

Geruchten

Vlak na de botsing komt een portobericht binnen met onbekende oorsprong over een tweede inzittende van het voertuig. De inzittende zou tijdig zijn uitgestapt dan wel uit het voertuig zijn geslingerd. Het gerucht kan echter niet worden bevestigd, zo blijkt na bevraging van getuigen.²⁴ Diverse rechercheurs zijn bezig met het observeren van de omgeving en het verzamelen van gegevens van getuigen.

Dat is trouwens niet het enige gerucht. Om ongeveer 14.00 uur komt bij het SGBO het bericht binnen van een pantservoertuig dat het kazerneterrein in 't Harde heeft verlaten. De melding van het ogenschijnlijk gestolen voertuig wordt via de liaison van de Kmar in het ROT aan het Gemeentelijk Beleidsteam doorgespeeld. De vermissing van het voertuig wordt door het GBT meteen als prioriteit verklaard, mede omdat op dat moment vervolgaanslagen niet uitgesloten kunnen worden. De betrouwbaarheid van de melding wordt gecontroleerd, er gaat een telehelikopter de lucht in om het voertuig te traceren en binnen het GBT worden enkele *what if*-scenario's besproken. Twee uur later blijkt dat het militaire verkenningvoertuig

²² IOOV 2009, p. 226- 227.

²³ IOOV 2009, p. 234-235.

²⁴ IOOV 2009, p. 253.

het kazerneterrein heeft verlaten om deel te nemen aan een militaire parade elders in Nederland.²⁵

De Officier van Dienst van de Politie (OvD-P) draagt ervoor zorg dat elk slachtoffer vergezeld wordt door een politiefunctionaris voor onder meer de registratie van persoonsgegevens en eventuele getuigenverklaringen. Aan het einde van de middag, omstreeks 16.40 uur, is de identiteit van de dodelijke slachtoffers bekend.²⁶

Afschaling

Al na enkele uren wordt gesproken over afschaling van het COPI en afbouwen van het SGB0. Om 17.30 uur wordt overeengekomen dat het eerste COPI tot 20.00 uur de status 'slapend actief' houdt. In het GBT-smal wordt om datzelfde tijdstip vergaderd over de afschaling van de crisisorganisatie. De toegevoegde waarde van de brandweer en GHOR is immers beperkt. De diensten, in het bijzonder de politie, kunnen binnen de eigen kolom hun werkzaamheden voortzetten. Coördinatie van de multidisciplinaire (tactische) crisisbeheersing is hierdoor niet langer noodzakelijk. In het GBT-breed wordt bovendien afgesproken dat het team in deze samenstelling na de persconferentie van 19.30 uur niet meer bijeen komt.²⁷

Afbouw festiviteiten

Na overleg tussen de burgemeester van Apeldoorn en de leden van de koninklijke familie wordt besloten de officiële festiviteiten (het defilé) te beëindigen. De burgemeester, die vergezeld gaat door de Commissaris van de Koningin, deelt deze boodschap omstreeks 12.30 uur aan pers en omstanders mee. Vervolgens wordt in de eerste twee vergaderingen van het GBT gesproken over de voorzetting dan wel afgelasting van overige publieksactiviteiten. Om 14.15 uur besluit het GBT dat de officiële activiteiten worden afgelast en dat tot afbouw wordt overgegaan van niet-officiële evenementen.²⁸ In de maanden na het incident klaagt de horeca-vereniging over inkomstenverlies. De vereniging geeft aan geen claim bij de gemeente te willen indien, als wel in samenspraak met de gemeente wil bekijken hoe zij gecompenseerd kan worden.²⁹

Er komen uit diverse politieregio's al snel informatieverzoeken binnen over de mogelijke consequenties van het incident voor lokale koninginnedagactiviteiten.

²⁵ IOOV 2009, p. 259-262.

²⁶ IOOV 2009, p. 254.

²⁷ IOOV 2009, p. 239.

²⁸ IOOV 2009, p. 262-263.

²⁹ <http://www.radio1.nl/contents/7318-horeca-apeldoorn-enorm-omzetverlies-na-koninginnedag?autostart=8140>.

Om 13.30 uur belt de commandant van het SGB0 van het politiekorps Amsterdam-Amstelland met de politie Noord- en Oost-Gelderland. Hij verzoekt namens de burgemeester of er sprake is van een op zichzelf staand incident of een incident met een effect op de festiviteiten in de andere gemeenten in Nederland.³⁰

De Bond van Oranjeverenigingen adviseert om ongeveer 13.20 uur de Oranjeverenigingen in den lande om alle openbare optredens af te gelasten. Er bestaat enige onduidelijk over de vraag of de geplande koninginnedagfestiviteiten in de rest van Nederland doorgang zouden moeten vinden. In enkele gemeenten worden de officiële activiteiten geannuleerd, worden andere feesten op gepaste wijze voortgezet of helemaal afgebouwd. De gemeente Amsterdam doet 's avonds feestvierders het verzoek uit respect voor de slachtoffers van het incident huiswaarts te keren.

Om 14.16 uur legt minister-president Balkenende een eerste verklaring af. Hij betuigt zijn medeleven met de betrokkenen en de nabestaanden. De premier arriveert een klein uur later in Apeldoorn. Rond de klok van 14.00 uur gaat de vlag van Paleis Het Loo halfstok.

Persconferentie

In de voorbereiding op Koninginnedag is afgesproken dat om 15.45 uur een persconferentie plaatsvindt, waarin de media geïnformeerd zouden worden over het verloop van de festiviteiten. Ondanks enige druk om het tijdstip van de persconferentie te vervroegen, om rondzingende geruchten te dempen, besluit het GBT vast te houden aan het oorspronkelijke tijdstip. Hierdoor creëert zij ruimte om noodzakelijk geachte informatie voor de persconferentie te verzamelen. Belangrijke aspecten hieromtrent zijn de betrouwbaarheid van deze informatie en de vraag of sprake was van een doelbewuste aanslag.³¹

Persconferentie 15.45 uur

Persverklaring

Burgemeester:

'Dames en heren, een dag die zo feestelijk begon is geëindigd in een drama. Onze gedachten gaan natuurlijk allereerst uit naar de slachtoffers, zowel de gewonden als de overleden personen en in het bijzonder ook naar degenen die hen nastaan. Op nadrukkelijk verzoek van de koninklijke familie laat ik u weten dat Hare Majesteit en haar familie, die zo

³⁰ NCTb 2009, p. 60-61.

³¹ IOOV 2009, p. 296-302.

opgetogen waren door de feestelijke sfeer en het enthousiaste publiek, geschokt zijn door het gebeurde en evenzeer hun medeleven betuigen met de slachtoffers en de familieleden.

Ik kan u over de feitelijke stand van zaken op dit moment mededelen dat er sprake is van zeventien slachtoffers. Van die zeventien slachtoffers zijn er vier helaas overleden. Van de overige slachtoffers zijn er vijf zwaargewond en acht lichter gewond. De gewonden zijn overgebracht naar zes verschillende ziekenhuizen in de regio en worden daar op dit moment met alle nodige zorg omringd.

Verder is het zo dat, zoals u ongetwijfeld begrepen hebt, alle feestelijkheden zoals die zich hadden ontplooid in de gemeente op hun eind lopen. Dat is niet alleen omdat dat is aangegeven door de organisatoren, maar ook omdat dat vanuit de mensen zelf komt. Iedereen is dermate aangeslagen dat ook niemand meer de neiging heeft om zich feestelijk te voelen. Ik kan u melden dat we langzamerhand zien dat alle feestlocaties in Apeldoorn, zowel in de stad als de omliggende dorpen, leeg zijn gelopen. Verder is het zo dat mij ook berichten hebben bereikt dat landelijk festiviteiten worden afgelast. Dit, in het vervolg op een bericht dat er nationaal is aangegeven dat er deze dag halfstok moet worden gevlagd. En wanneer je halfstok gaat vlaggen, zult u begrijpen dat daar geen feestelijkheden bijhoren. Dat betekent dat deze Koninginnedag in treurnis moet eindigen. En dat is natuurlijk iets wat allen zeer bezwaart.'

Politie korpschef regio Noord- en Oost-Gelderland:

'Goedemiddag. U heeft allemaal de livebeelden kunnen zien. Om tien voor twaalf vanmorgen is er een auto door de afzetting gereden en heeft "De Naald" geraakt. We hebben als politie één verdachte aangehouden. Die is overigens gewond en overgebracht naar het ziekenhuis. We zijn sinds gisteravond met 700 collega's, inclusief de collega's van de Koninklijke Marechaussee, actief geweest na een intensieve periode van voorbereiding van vier maanden van deze Koninginnedag. Wat een feestelijke Koninginnedag had moeten worden en in ieder geval niet zo had moeten aflopen. We hebben één politiecollega die licht gewond is en er is één collega van de Koninklijke Marechaussee zwaar gewond. De hoofdofficier zal u verder, voor zover dat op dit moment mogelijk is, nader informeren over het justitieel onderzoek.'

Hoofdofficier van Justitie:

'Ja dames en heren, wat een afschuwelijke dag. Ik kan u op dit moment mededelen dat er indicaties zijn, uit een eerste contact met de verdachte, om aan te nemen dat het om een bewuste actie gaat. Er is één verdachte aangehouden. Dat betreft een man van 38 jaar van wie wij geen bekendheid hebben met politieke of justitiële contacten of contacten met geestelijke gezondheidszorg.

Voorafgaand aan deze actie is er een indicatie dat er een eerder contact bij een afzetting is geweest met politiemensen van de Koninklijke Marechaussee, waarna het incident wat wij

allemaal hebben kunnen waarnemen, heeft plaatsgevonden. Vanwege het nationale belang wordt de zaak van nu af aan onderzocht door een samenwerkingsverband van de politie Noord- en Oost-Gelderland met de Dienst Nationale Recherche. Het is goed om hier vast te zeggen dat er geen indicaties zijn van banden met welke terreureenheid dan ook. De woonplaats van de verdachte is bekend, de Plaats Delict is veiliggesteld, er vindt technisch sporenonderzoek plaats en op dit moment zijn doorzoekingen van de woning van de verdachte in voorbereiding of gaande.

Verdachte is een autochtone man van 38 jaar.'

Tijdens het eerste overleg van het ROT wordt de vraag naar de noodzaak van nazorg aan slachtoffers en ooggetuigen opgeworpen. Vlak na het incident bestaat het beeld dat er grote behoefte aan opvang van getraumatiseerde bezoekers bestaat. Om 14.15 uur besluit het GBT het deelproces Opvang en Verzorging te starten. Het GAC neemt de uitvoering ter hand. Schouwburg Orpheus wordt als opvanglocatie ingericht. Nadat blijkt dat het aantal burgers dat zich bij de opvanglocatie meldt beperkt is, wordt de bezetting van de opvanglocatie gereduceerd. Al snel volgt het besluiten om de opvanglocatie te sluiten.³² Kennelijk zoeken slachtoffers, ooggetuigen en andere bezoekers vooral heil bij elkaar. Veel aanwezigen keren op eigen initiatief huiswaarts.

Medeleven betuigen

Omstreeks 15.30 uur wordt een online condoleanceregister geopend. Hierop kunnen burgers hun medeleven met de slachtoffers betonen. Op vrijdag wordt op het gemeentehuis in Apeldoorn eveneens een condoleanceregister opengesteld. Vele mensen, volgens een woordvoerder van de gemeente gaat het om enkele duizenden, maken hiervan gebruik. Het gemeentehuis wordt vanwege de massale belangstelling langer opgesteld om iedereen de gelegenheid te geven het condoleanceregister te tekenen. Ook leggen velen bloemen bij het oorlogsmonument vlak bij 'De Naald'.

Intermezzo: Een koninklijke reactie

Koningin Beatrix geeft op 1 mei een officiële reactie op de dramatische gebeurtenissen in Apeldoorn. Na een diepe zucht, stelt de zichtbaar geëmotioneerde koningin: "Wat begonnen is met een prachtige dag, is geëindigd in een vreselijk drama. Wat ons allen heel diep heeft geschokt. Mensen die er dichtbij hebben gestaan, die het hebben zien gebeuren op televisie, allen die het meebeleefd hebben, zullen met verbijstering en ongeloof gekeken hebben. We zijn sprakeloos dat zoiets vreselijks heeft kunnen gebeuren. Mijn familie, ik, maar ik denk allen in dit land, leven van harte mee met de slachtoffers, hun familie en vrienden en met allen die door dit ongeluk diep geraakt zijn".³³

³² IOOV 2009, p. 279-282.

³³ http://vorige.nrc.nl/achtergrond/article2229762.ece/Koningin_Beatrice_reageert_geschokt.

Daags na het drama vindt er een, door de kerk georganiseerde, herdenkingsbijeenkomst plaats in de Grote Kerk in Apeldoorn. De herdenkingsbijeenkomst wordt bezocht door mensen uit heel het land.³⁴ De Grote Kerk wordt een week lang opengesteld voor rouwende burgers.³⁵ Op 2 mei bezoeken leden van de koninklijke familie slachtoffers van de aanslag in ziekenhuizen in onder andere Zwolle, Arnhem en Tilburg. Zij spreken met slachtoffers en familieleden en stellen “zeer ontgaan en geschokt” te zijn door het drama.³⁶

Intermezzo: Mediaberichtgeving op 1 mei

Op 1 mei staan de katernen van de Nederlandse dagbladen in het teken van een beschrijving en duiding van het incident. Hoewel politieke partijen benadrukken niet op de zaken vooruit te willen lopen en de resultaten van onderzoek afwachten, worden gelijktijdig vragen opgeworpen. Vragen betreffende de beveiliging van het koninklijk huis, het functioneren van betrokken veiligheids- en inlichtingendiensten en de mogelijkheid tot het waarborgen van de veiligheid tijdens dergelijke nationale publieks-evenementen. Het AD kopt “Onzekere toekomst Koninginnedag”, ook Trouw spreekt in een redactioneel commentaar dat “Koninginnedag nooit meer zal zijn wat het altijd geweest is”. Dergelijke incidenten blijven normaliter niet zonder gevolgen en zullen onvermijdelijk aanpassingen in veiligheidsorganisatie en -beleid tot gevolg hebben. Niettemin blijkt de gehechtheid aan het ‘open karakter’ van de koninginnedagviering. In weekblad Elsevier stelt minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ter Horst dat, hoewel Nederland haar onbevangeheid kwijt is, Koninginnedag behouden moet blijven. Ook De Telegraaf kopt “Oranjeveest mag nooit verdwijnen”.

Op 8 mei organiseert de gemeente een officiële herdenkingsdienst in theater Orpheus. Tijdens de dienst worden de slachtoffers van de aanslag in een indrukwekkende dienst herdacht. De dienst wordt door ongeveer duizend bezoekers bijgewoond. Ook leden van het kabinet en Koninklijk Huis, waaronder koningin Beatrix, prins Willem-Alexander en prinses Maxima, zijn hierbij aanwezig.³⁷ De herdenkingsdienst is via beeldschermen op het marktplein live te volgen voor burgers die niet bij de dienst zelf aanwezig zijn. De NOS en de regionale omroep doen in een live-uitzending rechtstreeks verslag van de bijeenkomst. De herdenkingsdienst gaat gepaard met zware beveiligingsmaatregelen. In navolgende dagen vinden er nog twee kerkdiensten plaats speciaal voor kinderen en jongeren.³⁸

Politieke partijen, in die periode verwikkeld in de campagne voor de Europese verkiezingen, besluiten hun activiteiten tot nader order stil te leggen.

³⁴ <http://www.nd.nl/artikelen/2009/mei/01/bezinnen-bij-bijeenkomst-in-grote-kerk>.

³⁵ Trouw, 3 mei 2009.

³⁶ NRC, 2 mei 2009.

³⁷ <http://nos.nl/video/33300-samenvatting-herdenking-apeldoorn.html>.

³⁸ Een jaar na dato onthult de Apeldoornse burgemeester in bijzijn van leden van de koninklijke familie een monument ter nagedachtenis aan de slachtoffers.

Presentaties van drie onderzoeken

Naar aanleiding van het incident wordt onderzoek uitgevoerd door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de dienst Nationale Recherche onder verantwoordelijkheid van het Landelijk Parket en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) in opdracht van de, voor het Stelsel Bewaken en Beveiligen eindverantwoordelijke, Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De dienst Nationale Recherche voert het onderzoek uit, dat is aangemerkt als ‘zaak van nationaal belang’, met maar liefst tweehonderdvijftig medewerkers. Vanwege het grote aantal getuigen en gemaakte beelden wordt een website geopend waar burgers filmbeelden kunnen uploaden. Het onderzoeksteam sluit geen enkel scenario bij voorbaat uit.³⁹

De IOOV evalueert de aanpak van de multidisciplinaire hulpverlening, het KLPD neemt vanuit haar verantwoordelijkheid het strafrechtelijke onderzoek voor zijn rekening, de NCTb ten slotte, beziet de beveiligingssystematiek en -maatregelen. Hoewel de burgemeester van Apeldoorn enkele dagen na het incident een groot onafhankelijk onderzoek aankondigt, vergelijkbaar aan de commissie-Oosting, heeft zo’n onderzoek niet plaatsgevonden.⁴⁰ Dat onderzoek zou de drie evaluaties in samenhang hebben moeten analyseren en de gebeurtenissen van duiding moeten voorzien. Dat gebeurt niet. Wel worden de resultaten van de onderzoeken in september 2009, vijf maanden na het incident, tijdens een persconferentie gepresenteerd.

De Nationale Recherche bestudeert in het strafrechtelijk onderzoek vijf hypothesen, waaronder de mogelijkheid van een verkeersongeval, eenmansactie en meermansactie. De uitlatingen van de dader zelf sluiten al snel de optie ‘verkeersongeval’ uit. De Nationale Recherche komt tot de conclusie dat van een eenmansactie sprake is, waarbij enigerlei mate voorbereiding is gepleegd en dat de dader niet vanuit een bepaald ideologie of overtuiging tot handelen is overgegaan. Of de aanslag daadwerkelijk gericht was op het leven van leden van de koninklijke familie kan niet worden uitgesloten dan wel vastgesteld. Wel bestaat het vermoeden dat de aanslag specifiek tegen de leden van de Koninklijk huis is gericht.⁴¹

De Inspectie concludeert dat de voorbereiding op het evenement “tijdig, gedegen en uitgebreid” is geweest. Bovendien is door de hulpverleningsdiensten “snel en

39 <http://www.nu.nl/algemeen/1957945/veel-tips-en-beeldmateriaal-van-drama-voor-politie.html>.

40 <http://www.depers.nl/binnenland/304816/Groot-onderzoek-naar-aanslag.html>.

41 KLPD 2009, p. 13-15.

professioneel” opgetreden en is de afhandeling van het incident conform de opgestelde draaiboeken en plannen verlopen. Zij plaats kritische kanttekeningen bij het gebruik door de betrokken diensten van verschillende en van elkaar afwijkende scenario's, het gebrekkig functioneren van de communicatieverbindingen door overbelasting (mobiele telefonienetwerk) en een groot aantal spraak-aanvragen (C2000), onduidelijkheid met betrekking tot de afgekondigde GRIP-fase (GRIP-4 volgens draaiboek; in praktijk wordt GRIP-3 gehandhaafd, vanwege het ontbreken van de noodzaak tot regionale afstemming) en de totstandkoming van de slachtofferlijsten (door terughoudendheid van sommige ziekenhuizen met het verstrekken van de gegevens van slachtoffers aan de autoriteiten en de noodzaak van zorgvuldigheid).⁴²

Intermezzo: Openheid en veiligheid

Burgemeester De Graaf in een terugblik op Koninginnedag 2009: “Elke keer was het schipperen tussen het open karakter van Koninginnedag en de veiligheid van de koninklijke familie en publiek. Je kunt ervoor kiezen om de Koningin in een gepantserde auto van A naar B te laten rijden, maar dat doet afbreuk aan de ontspannen sfeer die we beoogden. Het waren elke keer gecalculerde risico's die we zo goed mogelijk hebben ingeschat en – waar mogelijk – hebben beperkt”.⁴³

De NCTb komt tot de conclusie dat alle dreigings- en informatieproducten van zowel het landelijke als lokale niveau bij elkaar zijn gebracht en dat, ook bij een ontbreken van schriftelijk dreigingsadvies, dit geen negatieve consequenties heeft gehad; dat ondanks een gelijke dreigingsinschatting meer beveiligingsmaatregelen zijn getroffen dan voorgaande jaren; dat er geen informatie beschikbaar was over de op handen zijnde aanslag door Karst T.; dat het geheel aan (beveiligings) maatregelen, zijnde de drie veiligheidsringen, de aanslag niet heeft voorkomen en dat de doorbraak van een auto niet was voorzien; en dat de persoonsbeveiliging niet volledig conform de geldende voorschriften is uitgevoerd. Ook stelt het rapport dat het Stelsel Bewaken en Beveiligen op onderdelen niet is uitgewerkt, in het bijzonder ten aanzien van het proces van bewaken en beveiligen tijdens nationale evenementen. Dat houdt in dat de NCTb, althans volgens haar eigen rapport, een adviesplicht moet krijgen bij evenementen waar personen van de zogenaamde limitatieve lijst aanwezig zijn en het nationale belang centraal staat. Juist ook omdat het specifieke, open karakter van het evenement per definitie een hoger risico met zich brengt.⁴⁴

⁴² IOOV 2009.

⁴³ Jong en Johannik 2009.

⁴⁴ NCTb 2009, p. 7-10.

De rampen- en crisisbeheersingsstructuren en de persoonsbeveiliging hebben over de gehele linie gezien naar behoren gefunctioneerd. Ook is sprake van een grote mate van zelfredzaamheid van betrokkenen, ooggetuigen en andere burgers.

33.4 Analyse

Niet eerder is Nederland geconfronteerd met een dergelijke openlijke aanslag op de leden van de koninklijke familie. De aanslag is de derde in een reeks van (politieke) aanslagen op prominente publieke personen in Nederland (Pim Fortuyn, 2002, Theo van Gogh, 2004). De samenloop van de aanslag op de koninklijke familie, slachtoffers en aanvankelijke feestelijkheden is tragisch en valt te typeren als een schizofrene gebeurtenis. Het drama leidt tot maatschappelijk ongeloof en verbazing, mede doordat de gebeurtenissen live te volgen zijn op televisie en internet. In het huidige mediatijdperk betekent dit, dat ook burgers die niet direct bij het drama zijn betrokken, maar de gebeurtenissen via het televisiescherm volgen, het drama van nabij meebeleven.⁴⁵ Het betekent dat een groot beroep wordt gedaan op autoriteiten om het incident van duiding te voorzien, betekenis te geven. Dat wordt door de autoriteiten vakkundig ter hand genomen, onder meer blijkend uit de snelle informatievoorziening, de herdenkingsbijeenkomsten en betrouwbaar (evaluatie)onderzoek.

Onzekerheid in de eerste uren: beweegredenen, vervolgaanslagen

Als gevolg van het intentionele handelen van een enkel individu komen de autoriteiten op 30 april in een crisissituatie terecht. Meerdere uren wordt rekening gehouden met vervolgaanslagen en bestaat onduidelijkheid omtrent de aard van het ongeval. De aanvankelijke crisissituatie op zichzelf duurt slechts kort en is betrekkelijk overzichtelijk. De verdachte, zo blijkt, heeft autonoom geopereerd, is meteen onder toezicht van politie gesteld en zijn persoonsgegevens komen snel boven tafel. Dat stelt de autoriteiten in staat in kort tijdsbestek betrouwbare informatie te verstrekken, waardoor eventuele maatschappelijke onrust snel bezworen kan worden. Er is nauwelijks enige onduidelijkheid over de oorzaken van het incident, enkel over de motieven van de verdachte. Na enkele uren is de kans op vervolgaanslagen uitgesloten; de leden van de koninklijke familie in veiligheid gesteld. Het zwaartepunt komt al snel bij de hulpverlening te liggen en de bestuurlijke implicaties.

⁴⁵ Netwerk besteedt in de uitzending van 24 juli 2009 aandacht aan een ogenschijnlijk nieuw fenomeen in de Nederlandse 'claimcultuur'. Meerdere burgers dienen namelijk schadeclaims in bij een verzekeraar, omdat zij menen emotionele schade te hebben geleden door het zien van de televisiebeelden. Let wel, het gaat hier niet over burgers die daadwerkelijk fysiek letsel hebben geleden.

Impactmanagement

Ondanks het feit dat de crisisbron snel onder controle is, duurt de crisissituatie voort. Het crisismanagement komt al snel meer in het teken te staan van het beheersen van de gevolgen, het zogeheten *impactmanagement*, dan over het onder controle krijgen van de oorzaken. Dan moet gedacht worden aan het voorkomen van onder andere (nog) meer slachtoffers, opvang en nazorg van getroffenen waaronder ook de 'eigen mensen', informatievoorziening richting getroffenen, instanties en publiek, de inrichting van eventuele rouwprocessen. Een gedeelte van deze maatregelen kan op korte termijn worden afgehandeld. Toch moet niet worden vergeten dat impactmanagement nadrukkelijk een zaak van lange adem is. Het gaat namelijk om de beheersing van gevolgen op *langere termijn*: de dagen, weken, maanden en soms zelfs jaren na de crisis.

Een crisis van nabij ('solidariteitscrisis')

Een bijzonder kenmerk van deze crisis, is dat diegenen die normaliter de rampen en crisisbeheersing ter hand nemen, nu zelf onderdeel zijn van de crisis. Zo zijn onder andere de burgemeester, politieagenten en journalisten directe toeschouwers van het ongeval. Dat zorgt voor een grote mate van verbroedering en solidariteit: we zijn allen slachtoffers. Zo merkt de burgemeester op: "In oefeningen krijg je situaties waarbij je aan de tand wordt gevoeld door journalisten. In dit geval keek ik naar een zaal waar vrijwel iedereen de aanslag zelf had meegemaakt. Een fotojournalist was net van het trapje gesprongen dat luttele seconden later door Karst T. werd geschept. Men was er niet op uit om de hoofdofficier, korpschef of mijzelf onderuit te halen".⁴⁶ Tegelijkertijd betekent dit dat vanuit de nazorggedachte, ook aandacht geschonken moet worden aan het eigen personeel. Personeel waarvan niettemin wordt verwacht dat zij zich concentreren op het gehele nazorgproces.

Daarnaast hebben de partijen in de organisatie van Koninginnedag geconcentreerd toegewerkt naar 30 april. Die dag moet het feestelijke sluitstuk worden van alle getroffen voorbereidingsactiviteiten. Na de aanslag moet de organisatie zich echter nogmaals 'opladen' en nieuwe energie vinden, maar nu om de impact te managen. Het legt enorm beslag op de veerkracht van alle betrokkenen.

Kanaliseren van emoties

Een essentieel aspect van modern crisismanagement vormt het kanaliseren van collectief beleefde emoties. Veel toeschouwers, vrijwilligers en anderen hebben het drama rechtstreeks gevolgd. Het maatschappelijk ongeloof en de verontwaardiging zijn groot. Dat ongeloof wordt verstrekt doordat het feestelijke karakter van de

⁴⁶ Jong en Johannik 2009, p. 6.

dag lastig te rijmen is met het tragische incident. In zulke omstandigheden voelen burgers, zo leren meerdere rampen en crisis, sterk de behoefte collectief uiting te geven aan hun emoties en verontwaardiging. Zie onder meer het fenomeen van stille tochten, lawaaimanifestaties en herdenkingen. Deze processen van rouw worden vaak spontaan vormgegeven door burgers. Desondanks spelen de autoriteiten een belangrijke rol, onder meer in het faciliteren en begeleiden van dergelijke rouwprocessen. In deze casus dragen de publieke optredens van burgemeester De Graaf, maar ook die van de leden van de koninklijke familie, bij aan de duiding en verwerking van het drama. De koninklijke familie toont zich zeer betrokkenen, onder andere blijkend uit de televisietoespraak van de majesteit, het bezoek aan slachtoffers en de deelname aan de officiële herdenkingsbijeenkomst. De nationale solidariteit komt enkele dagen later, tijdens de nationale dodenherdenking, tot uiting. Zodra koningin Beatrix de Dam betreedt wordt zij door 'het volk' op een waarderend applaus onthaald.

Leidende rol van het lokale bestuur

De organisatorische voorbereiding op Koninginnedag is een complex samenspel van diverse organisaties, instanties en bedrijven. Die partijen hebben bovendien elk eigen verantwoordelijkheden én belangen. In alle fasen van de veiligheidsketen zijn partijen uit het rijksdomein en het decentrale domein actief. De betrokkenheid van partijen uit het rijksdomein komt voort uit de aanwezigheid van personen van de limitatieve lijst, in casus de leden van het Koninklijk huis. Mede door de afwezigheid van een verhoogd dreigingsniveau zijn de traditionele veiligheidspartners onder regie van de lokale driehoek echter *leading* in de voorbereiding van het evenement. Het lokale bestuur vervult, ondanks dat het een zaak van nationaal belang betreft, een blijvende centrale rol voor, tijdens en na het incident. Het lokale bestuur voert een sterke regie over de activiteiten in de nafase.

Onderzoek

Rampen en incidenten, ongeacht hun schaal, gaan tegenwoordig onvermijdelijk gepaard met evaluatieonderzoek. Koninginnedag 2009 leidt tot drie onderzoeken.⁴⁷ De ervaring leert dat het verschijnen van dergelijke onderzoeken gepaard gaat met hernieuwde media-aandacht. Op tv worden pijnlijke beeldfragmenten herhaald, worden interviews afgenomen met ooggetuigen, blikken hulpverleners terug. Die media-aandacht gaat niet aan nabestaanden en andere betrokkenen voorbij. Zij worden vaak herhaaldelijk geconfronteerd met de beelden van het incident. Dat is vanuit het perspectief van rouwverwerking niet altijd even wenselijk. Opvallend is dan ook dat in deze casus de drie onderzoeken gelijktijdig gepresenteerd worden.

⁴⁷ Aanvullend wordt nog een zogenaamd postuum onderzoek gedaan naar de geestelijke gesteldheid van de dader door het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie.

Dat is op zich een prestatie van formaat, omdat de presentatie van dergelijke onderzoeken te allen tijde een ‘moment of fame’ zijn voor diegenen die het onderzoek hebben verricht. Het met elkaar ‘delen’ van de publieke aandacht ligt dan ook niet meteen voor de hand. Het verdient lof voor diegene die het gelukt is de drie partijen te bewegen de onderzoeken op dezelfde dag naar buiten te brengen. Daardoor is het mogelijk gebleken de ramp geconcentreerd en formeel af te sluiten, het zogeheten moment van ‘closure’. Het is een ontwikkeling die navolging verdient.

Intermezzo: Eén interview, één presentatiemoment

In een interview in het Burgemeestersblad merkt burgemeester De Graaf op dat hem van eerdere rampen is bijgebleven dat betrokkenen moedeloos worden hun verhaal meerdere keren te moeten vertellen aan verschillende instanties in het kader van evaluatieonderzoek. Daarop is besloten dat betrokkene slechts eenmaal geïnterviewd mochten worden en dat de onderzoeksinstanties gebruik dienden te maken van elkaars feitenmateriaal. Dat, zo stelt De Graaf, “bracht de belasting op de hulpverleners sterk terug”. Hetzelfde geldt voor de gezamenlijke presentatie van de drie onderzoeksrapporten. Door een gezamenlijke presentatie van de resultaten wordt voorkomen dat de gebeurtenissen op 30 april telkens opnieuw ter discussie worden gesteld en opgerakeld. “Nu was er vanuit de overheid één moment waarop duidelijkheid werd verschaft. Dat was naar ons idee wel het minste dat we in de nasleep voor de getroffen konden doen”.⁴⁸

Landelijke implicaties

De gevolgen van de aanslag beperken zich op 30 april niet tot Apeldoorn. Ook andere Nederlandse gemeenten zien zich voor de vraag geplaatst hoe om te gaan met geplande en al in gang zijnde evenementen. Moeten de evenementen doorgang vinden, stopgezet of langzaam afgebouwd worden? En belangrijker: welke effecten heeft de keus voor een bepaalde optie op het gedrag van de mensenmenigte, die immers al grotendeels op de been is. Kortom, door de aanslag in Apeldoorn ontstaat ook in andere gemeenten een nieuwe situatie, waarin bestuurlijke besluitvorming aan de orde is. Daardoor kan betoogd worden dat andere Nederlandse gemeenten in deze, in eerste instantie Apeldoornse, crisis worden gezogen en zich kortstondig in een eigen minicrisis bevinden. Zij worden onderdeel van een crisissituatie, waarvan de oorzaak buiten de eigen gemeentegrenzen ligt. Daarnaast zijn meerdere slachtoffers van het ongeval afkomstig uit andere gemeenten. De burgemeesters van die gemeenten worden door de gemeente Apeldoorn op de hoogte gesteld, wat volgens burgemeester De Graaf bijdraagt aan het structureren van de zorg voor slachtoffers.⁴⁹

⁴⁸ Jong en Johannik 2009, p. 6.

⁴⁹ Jong en Johannik 2009.

Volledige bescherming

Het garanderen van absolute veiligheid is een hedendaagse utopie. Dat we toch alles in het werk stellen risico's tot een acceptabel niveau te reduceren is begrijpelijk. Dat verwacht de samenleving ook. Ondanks onze professionalisering en scherpste, onze *'all hazards approach'*, kunnen niet alle kwetsbaarheden worden weggenomen. De werkelijkheid is altijd anders, verrassender, dan vooraf verwacht. Zie in dat kader het incident op de Dam tijdens dodenherdenking 2010, waarbij paniek in de mensenmenigte ontstaat nadat een verwarde burger voor onrust heeft gezorgd. Kortom, veiligheidsrisico's, klein en groot, blijven altijd bestaan, zij duiken op in steeds wisselende gedaantes. We kunnen deze risico's op zijn best proberen te minimaliseren, maar uit te sluiten zijn zij niet.

*Intermezzo: Kabinetsreactie*⁵⁰

"De aanslag op 30 april 2009 heeft in Nederland zijn sporen nagelaten. Koninginnedag is traditiegetrouw een ongedwongen feestdag voor de Nederlandse bevolking en voor de leden van de koninklijke familie. Het kabinet wil dat het open en feestelijke karakter van dit soort evenementen niet wezenlijk verandert. We beseffen daarbij dat nooit alle risico's zijn uit te sluiten. Maar het aspect beveiliging zal in de voorbereidingen van het evenement een meer prominente rol krijgen, zonder overigens daarbij het feestelijke karakter al te zeer in te perken. Wij blijven ons inspannen voor evenwicht tussen feestelijkheid en veiligheid."

Risicoregelreflex

Incidenten leiden haast zonder uitzondering tot aanpassing van beleid, procedures en maatregelen, ook wel de risicoregelreflex genoemd.⁵¹ Onvoorziene risico's, zoals de dreiging van de solistisch opererende Karst T., waren vooraf niet geheel voorzien. Gevolg: in de toekomst verdienen naast voorziene, ook onvoorziene risico's aandacht in onze dreiginginschattingen. We zullen ons merkwaardigerwijs moeten 'voorzien op het onvoorziene'(!). Een ander gevolg is dat de aanslag in Apeldoorn leidt tot massieve beveiligingsmaatregelen tijdens Koninginnedag 2010 (zie intermezzo). Door middel van (een overdaad) aan zichtbare veiligheidsmaatregelen is getracht elk risico uit te sluiten. De maatregelen staan naar het zich laat aanzien nauwelijks in verhouding tot een geobjectiveerde dreiginginschatting. Deze schijnbare disproportionaliteit kan worden verklaard. Zichtbare veiligheidsmaatregelen kunnen namelijk naast een afschrikwekkende werking, ook andere doelen dienen. Ten eerste, om kenbaar te maken dat de overheid al datgene heeft gedaan dat redelijkerwijs van haar mag worden verwacht om de veiligheid te garanderen. Ten tweede, om burgers gerust te stellen. De maatregelen dragen daardoor bij, zo is althans de verwachting, aan de constructie van veiligheidsgevoelens. Door experts

⁵⁰ TK 32 054, nr. 1, vergaderjaar 2008-2009, p. 7.

⁵¹ Zie Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing, Jaargang 8, nr. 4, juli/augustus 2010.

ook wel omschreven als *veiligheidstheater*.⁵² Toch wekt dit de valse schijn dat de overheid al het kwade kan voorkomen en beheersen. De overheid werpt zich zo, bewust dan wel onbewust, op als almachtige beschermer van de veiligheid. Als het dan ondanks alle maatregelen alsnog mis gaat, komt de geloofwaardigheid van de overheid des te sterker in het geding.

Intermezzo: Beveiliging Koninginnedag 2010

Tijdens Koninginnedag 2010 bezoeken leden van de koninklijke familie Middelburg. Het bezoek en de voorbereiding daarop, staat in het teken van het drama in 2009. De media koppen 'recordaantal KLPD'ers op de been rond Koninginnedag'.⁵³ Het Korps Landelijke Politiediensten brengt maar liefst duizend politieagenten op de been. Ook worden extra persoonsbeveiligers ingezet.

Afsluitend: enkele inzichten

Aanslagen op prominente publieke personen zijn geen nieuw verschijnsel. De aanslag op Koninginnedag 2009 past in een reeks van (politieke) aanslagen. De aanslag mislukt. Dat is een spreekwoordelijk geluk bij een ongeluk. Er vallen namelijk negen dodelijke slachtoffers en meerdere gewonden. De gevolgen van een geslaagde aanslag echter, zijn niet te overzien. Het is een risico met een betrekkelijk geringe kans, maar aanzienlijke consequenties. Dat onderstreept de noodzaak van professionele beveiliging van onder meer de leden van het Koningshuis, ministers en politici.

Impactmanagement en nazorg

In tijden van crisis en rampen bestaat vaak de neiging de aandacht te concentreren op technische oorzaken en aanleidingen: wat is er gebeurd?, maar ook: wie zijn er verantwoordelijk voor het optreden van de ramp of crisis. Dat is begrijpelijk, omdat we een natuurlijke behoefte hebben aan kenbare oorzaken en willen afrekenen met schuldigen voor het aangedane onheil. Toch dienen autoriteiten, zeker bij zogeheten 'pats boem-crisis', om vanaf het allereerste moment oog te hebben voor eventuele gevolgen: wat staat ons nog te wachten en hoe kunnen we hier op anticiperen? Hoe kunnen we trachten de schade zo klein mogelijk te houden en de nazorg voor getroffen en zo goed mogelijk inrichten.

Emoties en informatievoorziening

Naast de fysieke crisisbeheersing, die uiteraard cruciaal is, dienen de emotionele aspecten van crisis niet te worden vergeten. De emotionele aspecten van crisis, zeker in de huidige 'emotiematenschap', verdienen zorgvuldige aandacht van bestuurders. Zij moeten zich toeleggen op de beheersing van collectief beleefde

⁵² Schneier 2007.

⁵³ Trouw, 28 april 2010.

emoties, woede en stress. Op korte, maar ook op langere termijn. Een goede informatievoorziening voor en communicatie met getroffen en hulpverleners en publiek speelt hierin een essentiële rol.

Intermezzo: Collectieve herdenking

“Op het Marktplaats is op 8 mei een herdenkingsbijeenkomst voor de slachtoffers van 30 april. De burgemeester nodigt u uit om de dramatische gebeurtenis samen te herdenken.

Op het Marktplaats te Apeldoorn start om 19.30 uur een openbare herdenkingsbijeenkomst. De burgemeester van Apeldoorn nodigt de inwoners van Apeldoorn uit om de dramatische gebeurtenissen van Koninginnedag 2009 samen te herdenken. Omroep Gelderland verzorgt vrijdagavond een live-uitzending vanaf het Marktplaats in Apeldoorn. In Schouwburg Orpheus vindt een besloten herdenking plaats. Deze herdenking wordt vanaf 20.30 uur live uitgezonden door de NOS. U bent op 8 mei vanaf 19.30 uur welkom op het Marktplaats. Vanaf 20.30 uur kunt u de herdenking vanuit Orpheus via grote videoschermen live volgen. Na afloop van de uitzending treedt een Apeldoorns koor op.”⁵⁴

Regie, onderzoek en closure

Draag zorg voor een gezamenlijke, formele afsluiting van de crisis, in crisis-terminologie ‘closure’. Dat kan zijn in de vorm van een herdenkingsbijeenkomst of -tocht. Waardevol is ook, en dan zal niet altijd eenvoudig blijken,⁵⁵ de gelijktijdige openbaarmaking van de diverse onderzoeken naar het incident. Op dat moment kan met de feiten bij de hand nog eenmaal geconcentreerd worden teruggeblikt en gereflecteerd op de crisis en/of ramp. Ook kan het als startmoment gelden voor verantwoordingsprocessen.

Betrokken partijen

Veel partijen en organisaties hebben een rol in de voorbereiding van het koninginnedagevenement. Naast de klassieke veiligheidspartners, zijn dat onder andere het kabinet van de Koningin, het Ministerie van Algemene Zaken en de Rijksvoorlichtingsdienst, maar ook lokale horeca- en ondernemersverenigingen. Ook in de fase na het incident dient afstemming gezocht te worden met een scala aan betrokken organisaties (Theater Orpheus, Grote Kerk, onderzoeksinstanties). Het is zaak deze organisatorische uitdaging niet te onderschatten en zorg te dragen voor een solide projectorganisatie. Hierbij is het aanbevelingswaardig de organisatorische ervaringen van collega-organisaties en ervaringsdeskundigen als input te benutten.

⁵⁴ <http://www.apeldoorn.nl/smartsite.dws?ch=TER&id=133282>.

⁵⁵ Van Duin noemt het voorbeeld van de Herculesramp. Over die ramp verschijnen ongeveer twintig, elkaar soms tegensprekende, rapporten. Zie Muller, Rosenthal, Helsloot en Van Dijkman 2008, p. 55.

Zelfredzaamheid en professionaliteit hulpverleners

De fysieke rampen- en crisisbeheersing wordt in de eerste kritieke uren spontaan ter hand genomen door omstanders en hulpverleningsdiensten, zo maakt deze casus duidelijk. Ook ooggetuigen en andere burgers tonen een grote mate van zelfredzaamheid. De structuren voor rampen- en crisisbeheersing zijn inmiddels dermate geprofessionaliseerd dat sprake is van een zelforganiserend en -werkend systeem. Hulpverleners weten wat hen te doen staat, handelen autonoom, zonder veel sturing van bovenaf. Uiteraard geldt dat bestuurlijke coördinatie, regie en besluitvorming noodzakelijk zijn, maar eigenlijk pas zodra crisis langer (dagen, weken, maanden) duurt. In de acute fase dienen de autoriteiten zich te concentreren op hun strategische taken en verantwoordelijkheden en communicatiemanagement.

Tot slot

Absolute veiligheid bestaat niet. Bovendien zouden burgers de noodzakelijke maatregelen om een dergelijk hoog veiligheidsniveau te creëren simpelweg niet accepteren. Dat zou namelijk ten koste gaan van de kwaliteit van het evenement. We dienen te beseffen dat naast veiligheid, nog andere financiële, sociale en imagotechnische belangen in het spel zijn. De keuze is vaak niet simpelweg de keuze tussen het ene of het andere belang, maar keuzes en complexe afwegingen tussen het geheel aan belangen. Uiteindelijk beslissen de verantwoordelijk bestuurders, na advisering door en in afstemming met de veiligheidspartners, welke (rest)risico's worden ingecalculeerd en daarmee bewust worden geaccepteerd.

DEEL IV EPIDEMIEËN, DIERZIEKTEN EN
MAATSCHAPPELIJKE ONRUST

34 De varkenspest 1997

M. Viveen en K. Turk

Het is 4 februari 1997 wanneer de varkenspest officieel in Nederland wordt vastgesteld. Vanaf dat moment worden verscheidene maatregelen en besluiten genomen met al dan niet grote gevolgen. Uiteindelijk leidt de varkenspest tot een ramp van nationale omvang met niet alleen grote financiële gevolgen, maar ook een maatschappelijke bewustwording over hoe wij in Nederland met varkens omgaan.

Wij kijken in dit hoofdstuk naar een reconstructie van de gebeurtenissen om daarna verder te kijken naar thema's die opvallen binnen deze crisis.

34.1 Inleiding

Op 4 februari 1997 wordt in Venhorst in Noord-Brabant het eerste geval van varkenspest geconstateerd. Deze besmetting leidt uiteindelijk tot een ramp van nationale omvang. In totaal raken 429 bedrijven besmet, worden honderden bedrijven verdacht en worden miljoenen varkens gedood. De uitbraak zorgt voor veel leed onder de getroffen boeren en hun gezinnen. De kosten die zijn ontstaan door de varkenspest lopen op tot miljarden guldens. De uitbraak van de varkenspest is één van de belangrijkste nieuwsitems van het jaar 1997.

De klassieke varkenspest is een uitermate besmettelijke virusziekte, die alleen varkens treft. Het ziektebeeld bestaat uit hoge koorts, oogslijmvliesontsteking, braken, constipatie gevolgd door diaree, een slappe achterhand (achterlichaam van een varken) en paarsblauwe verkleuring van grote delen van de huid.¹

Varkens hebben kans op besmetting wanneer zij besmet materiaal² eten of inademen, als zij geïnsemineerd worden met besmet sperma of als zij in contact komen met besmette varkens. Daarnaast kunnen zeugen drager zijn van het virus. Het virus is genesteld in hun baarmoeder waardoor zij kunnen aborteren of misvormde of zwakke biggen kunnen werpen. Deze biggen zijn een besmettingsbron voor de andere varkens. Dit verschijnsel noemt men 'carrier-sow'.³

¹ ID-DLO 1997.

² Stof, vloeistof, mest of voedsel. (Website Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, url.: http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640419&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_document_id=109819&p_node_id=1127646&p_mode=BROWSE).

³ Website Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, url.: http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640419&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_document_id=109819&p_node_id=1127646&p_mode=BROWSE.

De besmetting verloopt dus niet alleen via dier-diercontact, maar ook via de omgeving.⁴ Een bijkomende factor is dat in een koude omgeving het virus nog lange tijd actief kan blijven zonder gastheer. De besmettingskans bij contact is overigens niet absoluut, zowel de hoeveelheid besmet materiaal als de weerstand van het varken spelen hierin een rol.

Kenmerkend voor de varkenspest is dat deze een variabel ziekteverloop kent; niet alle genoemde symptomen zijn altijd aanwezig. In sommige gevallen sterven de varkens snel doordat de varkenspest acuut opkomt, in andere gevallen kent de varkenspest een meer chronisch ziekteverloop. Bijna alle varkens sterven na besmetting met de klassieke varkenspest. Er zijn echter gevallen bekend van varkens die de ziekte hebben overleefd en daarna immuniteit hebben ontwikkeld.⁵

Het variabele ziekteverloop en een gebrek aan praktijkervaring op dit gebied in Nederland zorgen er in 1997 voor dat de eerste gevallen van varkenspest niet direct worden herkend. De ziekte heeft zich reeds kunnen verspreiden voordat er formeel varkenspest is geconstateerd.

Voor de beschouwing van de varkenspestcrisis is veelvuldig gebruikgemaakt van de evaluatierapporten die door de Stuurgroep Evaluatie Varkenspest en Deloitte & Touche zijn opgesteld in opdracht van het Ministerie van LNV.^{6,7}

34.2 Reconstructie van de uitbraak van varkenspest in 1997

Hieronder geven wij een reconstructie van de belangrijkste gebeurtenissen vanaf het moment dat het eerste vermoeden van varkenspest bestaat tot en met de eindfase (maart 1998). Hiervoor wordt de ramp in drie periodes geknipt, overeenkomstig met het evaluatierapport uit 1998:⁸ de beginfase (januari t/m 10 april 1997), de middenfase (10 april t/m 9 september 1997) en de eindfase (10 september 1997 t/m maart 1998). Deze fasen onderscheiden zich wat betreft de inzet en intensiteit van beleidsmaatregelen en van de opgetreden knelpunten (evaluatie maart 1998)

Beginfase (januari t/m 10 april 1997)

Begin januari 1997 doet zich op een varkenshouderij te Venhorst de eerste ziekteverschijnselen voor bij de varkens. Gedurende de hele maand is een aantal keer de dierenarts langs geweest. Na verschillende verkeerde diagnoses besluit de

⁴ *Ibid.* 3.

⁵ *Ibid.* 3.

⁶ Stuurgroep evaluatie varkenspest 1997.

⁷ Stuurgroep evaluatie varkenspest 1998.

⁸ *Ibid.* 6, p. 3.

dierenarts op 20 januari sectiemateriaal naar de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) te Boxtel te sturen. Daarnaast wordt in het kader van routinescreening materiaal opgestuurd naar ID-DLO (Instituut voor Dierhouderij en Diergezondheid-Dienst Landbouwkundig Onderzoek). Zij onderzoeken de monsters routinematig op varkenspest. De uitslag van de test is negatief. Er wordt geen varkenspest geconstateerd.

De dierenarts kan echter nog steeds geen diagnose stellen en bezoekt met een ervaren collega uit de groepspraktijk op 30 januari opnieuw het bedrijf. Zij komen nog steeds niet tot een definitieve diagnose en besluiten wederom materiaal voor onderzoek naar de GD in Boxtel te sturen.

Uiteindelijk wordt het materiaal in de morgen van maandag 3 februari (het laboratorium is in het weekend gesloten) onderzocht door de patholoog-anatoom. De patholoog-anatoom vermoedt dat er sprake is van varkenspest en stuurt het materiaal direct naar de ID-DLO voor verder onderzoek. Het ID-DLO moet namelijk bevestigen dat het inderdaad om varkenspest gaat.⁹ Het ID-DLO kan echter op basis van het gestuurde materiaal geen definitieve diagnose vaststellen en vraagt om nieuw materiaal.

Ondertussen heeft de patholoog-anatoom de kringdirecteur Nijmegen op de hoogte gebracht van het vermoeden. De kringdirecteur zet vervolgens het vermoeden door naar de burgemeester van Boekel, de directie van de RVV (Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees) te Den Haag en de AID (Algemene Inspectiedienst) in Eindhoven. De burgemeester verklaart na bezoek het varkensbedrijf verdacht en ook de slachterij te Son wordt ingesloten. Bij deze slachterij zijn namelijk op diezelfde dag varkens van het verdachte bedrijf ter slachting aangeboden. De RVV in Voorburg brengt naar aanleiding van het vermoeden het nationaal crisisteam in staat van paraatheid.¹⁰

Het gerucht over een mogelijke besmetting met varkenspest verspreidt zich snel in de regio. Eerdere epidemieën in dit gebied laten zien dat de varkensstapel buitengewoon gevoelig is voor besmetting door de hoge concentratie varkensbedrijven in deze regio.¹¹ Dit zorgt er voor dat boeren in de loop van de avond, nacht en de volgende dag grootschalig hun vee transporteren naar andere varkenshouderijbedrijven en slachterijen. Deze veetransporten dragen op dat moment wellicht bij aan de verdere verspreiding van het virus.¹²

9 Het huidige Centraal Instituut voor DierziekteControle (CIDC) te Lelystad. (Website CIDC URL: <http://www.cvi.wur.nl/NL/over/geschiedenis>).

10 *Ibid.* 6, p. 35.

11 'De mond- en klauwzeerepidemieën in de periode 1983-1984 en de Abortus-Blauwepidemie in 1991 zijn hier goede voorbeelden van' (Mosies 1998, p. 26).

12 F. Poorthuis, Pest toont macht landbouwlobby, de Volkskrant, 4 juni 1997.

In de morgen van 4 februari wordt het nieuwe materiaal bij het Instituut voor Dierhouderij en Diergezondheid-Dienst Landbouwkundig Onderzoek (ID-DLO) aangeleverd. Op basis van dit materiaal constateert ID-DLO op 4 februari om 12 uur 's middags met zekerheid varkenspest.¹³

Na de definitieve diagnose wordt op 4 februari om 17.00 uur een eerste beschermingsgebied en vervoersverbod ingesteld door de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV). Volgens Europese regelgeving is dit pas toegestaan na de officiële diagnose. Door een communicatiestoornis tussen de RVV en de Algemene Inspectiedienst wordt deze pas uiteindelijk op 5 februari om 0.00 uur geëffectueerd. Het besmette bedrijf wordt geïsoleerd, waarna het wordt geruimd en ontsmet. Zoals dit daarna nog bij vele varkensveehouderijen gebeurt.¹⁴

De bestrijdingsorganisatie werkt in deze aanloopfase niet afdoende en er is sprake van een aantal organisatorische en logistieke problemen. Ook ontbrak in het draaiboek varkenspest een voorstel voor een opzet van de crisisorganisatie,¹⁵ aanvankelijk werd daarom het model van de crisisorganisatie uit het draaiboek MKZ toegepast. Op 6 februari besluit de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) uiteindelijk tot een vernieuwde (niet-klassieke) en integrale aanpak van de crisisorganisatie.¹⁶ De secretaris-generaal (SG) is vanaf dat moment de primair verantwoordelijke voor de centrale organisatie van bestrijding en de directeur Zuid is direct belast met de uitvoering van de bestrijding op regionaal niveau.¹⁷

Op 6 februari wordt er in Odiliapeel een tweede geval van varkenspest geconstateerd. Het aantal besmette varkensveehouderijen neemt sterk toe in de omgeving en op 10 februari wordt er een elfde geval van varkenspest geconstateerd. Er wordt op 10 februari gestart met de preventieve ruiming van 26 bedrijven in een straal van 1 kilometer om Venhorst en Odiliapeel. Op 12 februari wordt er een dertiende geval in Odiliapeel en een veertiende geval buiten het beschermingsgebied (in Best) geconstateerd, dit laatste bedrijf heeft een directe relatie met één van de eerder geruimde gebieden.¹⁸ Hierop wordt er een beschermingsgebied van drie kilometer en een toezichtgebied van tien kilometer ingesteld. In een beschermingsgebied is een vervoersverbod van kracht en worden alle varkensveehouderijen binnen zeven dagen bezocht. Ook in een toezichtgebied is er sprake van een vervoersverbod en worden alle varkensveehouderijen

¹³ *Ibid.* 6, p. 7.

¹⁴ *Ibid.* 6, p. 36.

¹⁵ *Ibid.* 6, p. 40.

¹⁶ *Ibid.* 6, p. 8.

¹⁷ *Ibid.* 6, p. 40.

¹⁸ *Ibid.* 6, p. 42.

geïnterpreteerd. Het Permanent Veterinair Comité (PVC) van de Europese Commissie adviseert om gedurende acht dagen een exportverbod voor levende varkens in een groot aantal RVV-kringen¹⁹ in te stellen.

Door de snelle uitbreiding van het virus en daarmee de toezichts- en beschermingsgebieden groeit de crisisorganisatie snel.²⁰ Naast het personeel van de RVV worden op den duur ook medewerkers van de KLPD en militairen ingezet.

Het aantal besmette varkensveehouderijen blijft zich de daaropvolgende weken uitbreiden. De crisisorganisatie wordt opgeschaald en er komen nieuwe teams voor screening en tracing. Dit laatste wordt bemoeilijkt doordat het Identificatie- en Registratiesysteem voor verplaatsingen van varkens wordt geboycot door een zeer groot deel van de varkenshouders. Besmette varkens zijn hierdoor lastig te achterhalen. Het RVV probeert zodoende bij de bedrijven te traceren wat voor dier-, mens-, transport-, en overige contacten er hebben plaatsgevonden, zowel binnenkomend (opwaarts) als vertrekkend (neerwaarts) bij het bedrijf.

In België besluit men op 16 februari om alle varkens die na 15 januari uit Nederland zijn geïmporteerd preventief te ruimen.²¹

Op 17 februari gaat het Beheerscomité Varkens van de EC akkoord met een opkoopregeling voor een maximumaantal varkens en biggen. Deze wordt een dag later officieel gestart. Deze regeling valt onder de verantwoordelijkheid van de Landelijke Service Regelingen van het LNV (Laser). Naast de opkoopregeling wordt de overnameregeling gestart om verdere verspreiding van het varkenspestvirus te voorkomen. Daar de varkens en biggen het bedrijf niet mogen verlaten en er wordt doorgegaan met het fokken en afmesten van de biggen ontstaan er op sommige niet-verdachte varkensveehouderijen welzijnsproblemen. Een overname langs privaatrechterlijke weg door de overheid is hiermee mogelijk.

Op 9 maart wordt het achtendertigste geval van varkenspest ontdekt onder beren op het KI-station (kunstmatige inseminatie) in Wanroij. Hierop worden, na tracing door het RVV, uiteindelijk 1675 bedrijven verdacht verklaard. De exacte bron van de besmetting is lastig te achterhalen, omdat het sperma van de beren wordt gemengd.

Vanaf 10 maart worden alle Nederlandse varkensveehouderijen tweeweekelijks gecontroleerd op varkenspest. In diverse toezichtgebieden komt er een

¹⁹ Breda, Nijmegen, Weert, Doetinchem, Rotterdam, Amsterdam en Apeldoorn (Idem 42).

²⁰ *Ibid.* 6, p. 44.

²¹ *Ibid.* 6, p. 46.

vervoersverbod voor varkenssperma, embryo's en eicellen van varkens.²² Daarnaast wordt op 10 april een mengverbod voor sperma ingesteld.²³

Hoewel een inspectieteam van de Europese Unie tevreden is over de snelheid van handelen en de genomen maatregelen, besluit de EC het exportverbod tot 3 maart te verlengen. Ook in Italië wordt de varkenspest aangetroffen. Er is een verband met één van de besmette Nederlandse bedrijven. Dit leidt ertoe dat Minister Van Aartsen op 21 maart besluit tot een algeheel exportverbod voor levende varkens en sperma.²⁴

In deze periode neemt het aantal besmettingen regelmatig toe, deze blijven voornamelijk in het kerngebied. Besmettingen buiten het kerngebied, zoals bijvoorbeeld in Italië, zijn duidelijk te verklaren. Het totale aantal besmettingen loopt in deze periode op tot 91.

Middenfase (10 april t/m 9 september 1997)

Na de regelmatige toename in de eerste periode na de uitbraak neemt in de periode na 10 april het aantal besmettingen explosief toe.²⁵ Het totale aantal besmettingen loopt in deze periode op tot 400. Soms wordt er zelfs twintig besmettingen per week geconstateerd.

Uit onderzoek is naar voren gekomen dat er voor de eerste definitieve uitbraak al zesendertig andere bedrijven besmet zijn met varkenspestvirus. Bij de helft van deze bedrijven ligt de infectiedatum in januari en bij de andere helft rond 3 en 4 februari.²⁶ Het Nederlandse virus is vrijwel identiek aan het Duitse virus. Een transporteur van het eerste besmette bedrijf komt geregeld in de omgeving van het Duitse Paderborn waar het varkenspestvirus hoogstwaarschijnlijk vandaan komt.²⁷ Ook wordt er duidelijk dat veel van de besmettingen via buurt- en persoonscontacten ontstaan. De aanpak van de bestrijding wordt aangepast en preventief ruimen wordt ingezet als bestrijdingsinstrument om de haarden te isoleren en men gaat over tot indamming om besmetting buiten een getroffen gebied te voorkomen.²⁸ Op 10 april wordt er definitief besloten tot preventieve ruiming.

De crisisorganisatie is al flink uitgebreid in de loop van de eerste periode, zeker na het besluit tot de opkoopregeling en de overnameregeling en na de besmetting van het KI-station in Wanroij. De extra vraag naar destructiecapaciteit zorgt voor

²² *Ibid.* 6, p. 47.

²³ *Ibid.* 6, p. 48.

²⁴ *Ibid.* 6, p. 47.

²⁵ *Ibid.* 7, p. 5.

²⁶ *Ibid.* 6, p. 34.

²⁷ *Ibid.* 6, p. 31.

²⁸ *Ibid.* 7, p. 6.

capaciteitsproblemen, waardoor er wachttijden voor bedrijven ontstaan bij het preventieve ruimen.²⁹ De bestrijding wordt hierdoor helaas vertraagd. Ditzelfde is het geval bij de uitvoering van welzijnsmaatregelen. Er vinden nog veel opkooptransporten met levende dieren plaats. Uiteindelijk is gebleken dat ook deze transporten bij de besmettingsroute een belangrijke rol hebben gespeeld.

Er wordt in deze periode besloten tot een opkoopregeling voor zeer jonge biggen (3 tot 17 dagen oud) om deze vervolgens dodelijke injectie te geven.³⁰ Deze maatregel zorgt voor veel ophef en emotionele reacties bij de varkensveehouders, dierenartsen en in de gehele maatschappij. Ook wordt er nog een aantal ander ingrijpende maatregelen genomen omdat inmiddels duidelijk is dat de epidemie nog enige tijd aan zal houden.³¹ Op 2 juni 1997 wordt er in het kerngebied een fokverbod ingevoerd. Gunstig gevolg van deze maatregel is dat er verdere opkoop en doding van de zeer jonge biggen is voorkomen.

Aanvankelijk hebben de genomen maatregelen nog geen zichtbaar effect. Aan het einde van deze periode is er een kentering zichtbaar.³²

Eindfase (10 september t/m maart 1998)

In deze laatste periode zijn de resultaten van de maatregelen merkbaar. Met name de resultaten van het fokverbod en de preventieve ruiming zijn zichtbaar.³³

In besmettings- en toezichtgebieden vinden er tussenscreeningen plaats op de varkensveehouderijen, deze brengen in kaart waar nog niet ontdekte pesthaarden zijn in het betreffende gebied. De preventieve ruiming gaat door. Zodra een bloedmonster positief is, wordt tot ruiming overgegaan.³⁴

Uit epidemiologisch onderzoek blijkt dat het transport een belangrijk risico vormt voor de verspreiding van het virus. Dit gegeven zorgt voor een aanscherping van hygiënemaatregelen voor vervoer. Daarnaast worden begin september door middel van compartimentering de vervoersbeperkingen uitgebreid. Compartimentering is een geografische en functionele scheiding van vervoerbewegingen. Nederland is hierbij verdeeld in 2 deelgebieden, zowel varkens als transportmidelen dienen binnen een deelgebied (boven of onder de Waal) te blijven.³⁵

Doordat de maatregelen hun vruchten afwerpen en het aantal besmettingen afneemt in deze periode wordt er een einde gemaakt aan een aantal maatregelen. De opkoop- en overnameregelingen worden enkel nog in specifieke gevallen

²⁹ *Ibid.* 7, p. 6.

³⁰ Met het middel T61, *Ibid.* 7, p. 44.

³¹ *Ibid.* 7, p. 5.

³² *Ibid.* 7, p. 6.

³³ *Ibid.* 7, p. 7.

³⁴ *Ibid.* 7, p. 7.

³⁵ *Ibid.* 7, begrippenlijst, p. 2.

toegepast. Het fokverbod wordt opgeheven en er wordt gestart met herbevolking van de getroffen varkensveehouderijen.

De varkenspest leidt in totaal tot 429 besmettingen.

34.3 Analyse van de uitbraak van de varkenspest in 1997

Uit de reconstructie blijkt dat een aantal zaken niet direct goed is gelopen. Om hier een beter beeld van te krijgen, wordt in deze paragraaf achtereenvolgens ingegaan op de achtergrond, de preventie, de responsfase en de nafase.

34.3.1 ACHTERGROND

Deze paragraaf beschrijft de relevante regelgeving en de interne organisatie in het kader van de bestrijding van varkenspest.

Regelgeving

De regelgeving voor de bestrijding van klassieke varkenspest is gebaseerd op een aantal Europese richtlijnen, een EEG-verordening en een EEG-beschikking. Vanuit deze regelgeving is een aantal verplichte maatregelen vastgesteld (richtlijn 80/217/EEG) die bij varkenspest uitgevoerd moeten worden:³⁶

- Het bedrijf waar varkens verblijven die zijn verdacht van besmetting met varkenspest, moet onder officieel toezicht worden geplaatst.
- Wanneer de aanwezigheid van varkenspest officieel wordt bevestigd, zijn, in aanvulling op het bovenstaande, de volgende maatregelen noodzakelijk:
 - Alle varkens op het bedrijf doden en vernietigen.
 - Vlees van varkens die zijn geslacht in het tijdvak tussen de mogelijke insleep van de ziekte op het bedrijf en de toepassing van de officiële maatregelen, zo veel mogelijk opsporen en vernietigen.
 - Reinigen en ontsmetten van gebouwen en terreinen.
 - Nieuwe varkens mogen alleen onder strenge voorwaarden op het bedrijf worden toegelaten (herbevolking).
 - Deze maatregelen zijn ook toepasbaar op een bedrijf waar varkens kunnen zijn besmet door de ligging en de rechtstreekse of niet rechtstreekse contacten.
- Op grond van artikel 9 van de genoemde richtlijn moet rondom de plaats waar zich de uitbraak voordoet, een toezichts- en beschermingsgebied worden vastgesteld.

³⁶ *Ibid.* 6, p. 14.

De Europese regelgeving op gebied van dierziektebestrijding is nationaal geïmplementeerd in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD). De GWWD kent een afdeling 'bestrijding van besmettelijke dierziekten' die op dit punt in april 1996 de Veewet heeft vervangen. De regelgeving voor de preventie van dierziekten, zoals de reiniging en ontsmetting van veewagens, is nog opgenomen in en gebaseerd op de Veewet.³⁷

Op basis van de wet- en regelgeving kan de Minister van LNV en (in spoedeisende situaties) de kringdirecteur van de Rijksdienst voor keuring van Vee en Vlees (RVV) maatregelen treffen. Deze maatregelen kunnen zowel betrekking hebben op een besmet of verdacht bedrijf/dier als op een bepaald gebied, dan wel heel Nederland. Bij de toepassing van deze maatregelen hebben de lidstaten van de EU slechts een beperkte beleidsvrijheid.³⁸

Interne organisatie

In 1997 dragen verschillende actoren de verantwoordelijkheid om varkenspest te voorkomen, te signaleren en te bestrijden. Dit zijn de sector zelf (inclusief partijen in de keten), de dierenartsen, de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) alsmede diverse functionarissen en diensten van het Ministerie van LNV.³⁹

De primaire verantwoordelijkheid voor de bestrijding van varkenspest ligt bij de overheid. De organisatie ziet er in 1997 als volgt uit:⁴⁰

- De Rijksdienst voor keuring van Vee en Vlees (RVV) is verantwoordelijk voor de dierziektebestrijding in Nederland. De Chief Veterinary Officer (CVO) stuurt de RVV aan op het ministerie.
- De Algemene Inspectiedienst (AID) is belast met het toezicht op naleving van de voorschriften, waarbij de private Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) op contractbasis kan worden ingeschakeld bij de uitvoering van veterinaire regelgeving.
- De Veterinaire Diensten van het ministerie zelf kunnen op lokaal niveau een aantal maatregelen treffen in het kader van dierziektebestrijding.
- De sector varkenshouderij moet voor een goede preventie van dierziekten zorgen. Deze verplichting komt van verordeningen van het landbouwschap en via de productschappen.

In 1995 en 1996 zijn wezenlijke discussies gevoerd over de meest gewenste veterinaire organisatie binnen LNV. In juni 1996 neemt de Bestuursraad van LNV het 'rapport Bekke' in ontvangst. Het rapport bevat kritische observaties, met name waar het gaat om de herkenbaarheid van de veterinaire organisatie in

³⁷ *Ibid.* 6, p. 15.

³⁸ *Ibid.* 6, p. 17.

³⁹ *Ibid.* 6, p. 17.

⁴⁰ Mosies 1998, p. 27.

binnen- en buitenland en ten aanzien van de organisatorische driedeling naar beleidsontwikkeling, beleidsimplementatie en -uitvoering. Eind 1996 neemt de departementsleiding het principebesluit om de veterinaire organisatie aan te passen. Dit behelst met name de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Directie Milieu, Kwaliteit en Gezondheid (MKG), de Chief Veterinary Officer (CVO) en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV). Dit besluit is echter begin 1997 nog niet geëffectueerd. De varkenspestbestrijding is dus gestart vanuit een formele organisatie waarvoor een besluit ligt om het aan te passen.⁴¹

34.3.2 PREVENTIE

Om te zorgen dat een besmetting met varkenspest op tijd wordtesignaleerd en vervolgens de verspreiding binnen de perken te houden is een aantal maatregelen nodig. Zo moet de crisisorganisatie voorbereid zijn op een uitbraak van varkenspest en deze snel onder controle krijgen door direct de juiste maatregelen in te voeren. Daarnaast moeten de processen die nodig zijn om een mogelijke crisis te vermijden op orde zijn. Onderdeel hiervan is handhaving van preventiemaatregelen benoemd in wet- en regelgeving.

Planning en oefenen

Om de bestrijding van dierziektes goed aan te kunnen pakken, is een bepaalde mate van voorbereiding nodig. Er moeten draaiboeken beschikbaar zijn, de mensen moeten geoefend zijn, er moet genoeg inhoudelijke kennis voor handen zijn en tot slot is het van belang dat de organisatie beschikt over de noodzakelijke hulpmiddelen om varkenspest te bestrijden.

Draaiboeken

Het RVV-draaiboek varkenspest is het veterinaire basisdraaiboek varkenspestbestrijding. De RVV is de primair verantwoordelijke organisatie om de draaiboeken dierziektebestrijding op te stellen en te onderhouden.⁴² Het draaiboek varkenspest is in 1993 voor het laatst gewijzigd. Deze versie is in 1997 niet actueel meer, omdat in dit draaiboek nog is uitgegaan van de bepalingen uit de Veewet en niet is aangepast aan de overgang van de Veewet naar de GWWD. Desalniettemin kan het draaiboek varkenspest nog wel gebruikt worden voor de feitelijke bestrijding van de varkenspest. Er is echter nog niet geoefend met deze laatste versie van het draaiboek.⁴³ Een ander manco van het draaiboek van 1993 is dat een bestuurlijk/organisatorisch deel ontbreekt en dit ook niet op basis van het draaiboek kan worden ingevuld. Het draaiboek Mond- en Klauwzeer bevat daarentegen wel een uitgebreide beschrijving van organisatorische procedures. De CVO heeft de

⁴¹ *Ibid.* 6, p. 20.

⁴² *Ibid.* 6, p. 26.

⁴³ *Ibid.* 6, p. 26.

belangrijkste onderdelen van dit draaiboek in 1996 vastgesteld.⁴⁴ Ten tijde van de varkenspestcrisis wordt daarom in eerste instantie gewerkt volgens de structuur uit dit draaiboek. Er wordt echter al snel afgeweken van deze structuur en gekozen voor een niet-klassieke integrale structuur.

Naast de veterinaire bestrijding van de ziekte, moeten ook de ingestelde ver- en geboden worden nageleefd en gehandhaafd. Dit wordt ingevuld door de AID. Ten tijde van de uitbraak beschikte de Algemene Inspectie Dienst (AID) over een basisdraaiboek dierziekten dat aan de hand van de concrete omstandigheden bij een uitbraak verder ingevuld kan worden. Dit basisdraaiboek is echter niet geactualiseerd qua regelgeving. De uitbraak in februari 1997 van varkenspest zorgt er voor dat de AID het draaiboek versneld aanpast aan de nieuwe bepalingen uit de GWWD en specifiek invult naar aanleiding van de situatie in Venhorst.⁴⁵

Tot slot is gebleken dat Nederland geen specifiek rampenplan voor varkenspest heeft ingediend bij de Europese Commissie, al was het daartoe wel verplicht. Een dergelijk plan beschrijft welke nationale maatregelen moeten worden uitgevoerd in het geval van een uitbraak van varkenspest. Daarnaast moet dit plan een beschrijving van de crisisorganisatie en de noodzakelijke voorzieningen geven. Het ingediende en door de EU goedgekeurde rampenplan voor Mond- en Klauwzeer heeft een vergelijkbare inhoud als het rampenplan voor varkenspest. Voor de bestrijding van de varkenspest is gebruikgemaakt van dit rampenplan.⁴⁶ Ondanks dat dit een goed alternatief is, zorgt het ontbreken van een goed plan wellicht voor een vertraging in de start van een adequate aanpak.

Mensen

Om de uitbraak van varkenspest goed te kunnen bestrijden, moeten er ervaren en geoefende mensen beschikbaar zijn. Deze mensen worden geleverd door de RVV en de AID. De RVV heeft hiertoe een afdeling dierziekten opgericht. Daarnaast heeft zij zeven nationale dierziektebestrijdingsteams ingesteld. Deze teams kunnen naar de kring gestuurd worden om de lokale bestrijdingsorganisatie te ondersteunen. Bij de samenstelling van de teams is rekening gehouden met expertise en ervaring met bestrijding van bepaalde dierziekten. De teams hebben een algemene cursus gehad op een eventuele uitbraak van een besmettelijke dierziekte en hebben een oriëntatiebezoek aan Duitsland en België gebracht met het oog op de aanpak van varkenspest. Er heeft echter binnen de organisatie geen gerichte voorbereiding op de uitbraak van varkenspest plaatsgevonden.⁴⁷

⁴⁴ *Ibid.* 6, p. 26.

⁴⁵ *Ibid.* 6, p. 27.

⁴⁶ *Ibid.* 6, p. 28.

⁴⁷ *Ibid.* 6, p. 29.

De AID oefent zijn mensen niet specifiek op situaties zoals een grootschalige uitbraak. De dienst beschouwt het optreden in dergelijke omstandigheden als onderdeel van zijn normale taakuitvoering.⁴⁸

De RVV en AID hebben ten slotte niet samen geoefend op crisissituaties zoals een uitbraak van varkenspest. Hierdoor zijn ze niet op elkaar ingespeeld.

Middelen

Ten tijde van een crisis zoals de uitbraak van varkenspest, worden een nationaal en lokaal crisiscentrum ingericht.

Het nationale crisiscentrum wordt bij de RVV te Voorburg ondergebracht. Het centrum vervult daarbij in voorkomende gevallen een rol als vraagbaak en ondersteunt de lokale bestrijding. Doel van het nationaal crisiscentrum is de inzet van personeel op lokaal niveau te bepalen en het personeel aan te sturen. Ten tijde van de uitbraak voldeed het nationale crisiscentrum aan voorwaarden zoals gesteld in het draaiboek MKZ, zoals kamers, computers en communicatieapparatuur.⁴⁹

Voor het lokale crisiscentrum moet binnen elke kring een aantal locaties beschikbaar zijn, die op zeer korte termijn na uitbraak ingericht kunnen worden als lokaal crisiscentrum. Een lokaal crisiscentrum moet voldoen aan voorwaarden gesteld in het draaiboek MKZ. Het crisiscentrum Boekel voldeed echter niet qua voorzieningen, zoals voldoende telefoonlijnen, tekstverwerkingsapparatuur, schoonmaakruimte en een zowel in- als uitgaande faxlijn. Hierdoor komt het team in eerste instantie niet toe aan een adequate bestrijding van de crisis.

Elke kringkantoer dient daarnaast over een standaarduitrusting voor politieke bestrijding van dierziekten te beschikken. Op 4 februari 1997 blijken de voorraden in Nijmegen niet op peil. Daarnaast ontbreken overeenkomsten met leveranciers om in crisissituaties snel middelen te leveren.⁵⁰

Monitoring, signalering en registratie

Monitoring en signalering

Dierziektebestrijding begint met het vroegtijdig signaleren van de ziekten; zo ook bij varkenspest. In Nederland is het ontdekken van de varkenspest gebaseerd op drie systemen:⁵¹

- Signalering via de meldingsplicht
- Monitoring via routinescreening van dieren en sectiemateriaal
- Regeling bedrijfscontrole dierziekten

⁴⁸ *Ibid.* 6, p. 29.

⁴⁹ *Ibid.* 6, p. 29.

⁵⁰ *Ibid.* 6, p. 30.

⁵¹ *Ibid.* 6, p. 20.

Signalering via de meldingsplicht

Nadat de kringdirecteur door dierenarts, veehouder of burgemeester op de hoogte is gebracht van een verdenking van varkenspest, meldt hij de verdenking aan de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV). De directie en de afdeling dierziektebestrijding van de RVV bepalen of zij de Chief Veterinary Officer (CVO) moeten inlichten of niet.⁵²

De CVO beoordeelt vervolgens afhankelijk van de ernst van de verdenking wie hij binnen het ministerie op de hoogte brengt. Het ID-DLO onderzoekt de verdachte monsters op daadwerkelijke aanwezigheid van het varkenspestvirus.

Ondertussen treft de kringdirecteur voorzorgsmaatregelen om bij een definitieve besmetverklaring snel te kunnen handelen. Daarnaast kan hij voor wat het bedrijf betreft besluiten een of meer wettelijke maatregelen toe te passen. Als bij het bedrijf een kenteken is geplaatst, kan de kringdirecteur ook een vervoersverbod in het omringende gebied afroepen.⁵³

In januari 1997 zijn geen verdachtmeldingen van varkenspest binnengekomen ondanks dat, zoals achteraf is gebleken, er in januari al bedrijven zijn geweest met een varkenspestbesmetting.⁵⁴

Routinescreening

Het ID-DLO voert een continue screening uit naar varkenspest op toegestuurd materiaal vanuit de routinescreening. Wekelijks sturen de GD-vestigingen sectiemateriaal voor onderzoek op aangifteplichtige ziekten. Daarnaast ontvangt het ID-DLO materiaal dat steekproefgewijs aan de slachtlijn wordt verzameld. Ten slotte onderzoekt het ID-DLO een aantal levend te exporteren varkens op varkenspest. In 1996 waren alle uitslagen negatief.⁵⁵

Regeling bedrijfscontrole dierziekten

Varkensbedrijven zijn verplicht hun varkens viermaandelijks klinisch te laten controleren op aangifteverplichte dierziekten, sinds in er 1992 gevallen van blaasjesziekte zijn geconstateerd. Wanneer de dierenarts varkenspest vermoedt, moet hij dit melden aan de kringdirecteur RVV. Ook hier is tot 4 februari 1997 geen aanleiding gezien om het afgenomen bloed te controleren op varkenspest.⁵⁶

Analyse signalering en monitoring

Logischerwijs wordt een dierziekte, zoals varkenspest, pas bestreden als deze is gesignaleerd. Hoe sneller de signalering plaatsvindt, hoe effectiever de bestrijding kan plaatsvinden.

⁵² *Ibid.* 6, p. 20.

⁵³ *Ibid.* 6, p. 21.

⁵⁴ *Ibid.* 6, p. 21.

⁵⁵ *Ibid.* 6, p. 21.

⁵⁶ *Ibid.* 6, p. 21.

Zoals eerder aangegeven is uit onderzoek naar voren gekomen dat er in 1997 voor de eerste definitieve uitbraak begin februari al 36 andere bedrijven besmet zijn met varkenspestvirus. Bij de helft van deze bedrijven ligt de infectiedatum in januari en bij de andere helft rond 3 en 4 februari.⁵⁷

De varkenspest is dus niet meteen gesignaleerd. Het evaluatieverslag van 1997 geeft hier een aantal verklaringen voor die zowel ingaan op de herkenning van de ziekte door betrokkenen als op de werking van de systemen:⁵⁸

- Omdat in Nederland sinds 1992 geen uitbraak van varkenspest is geweest, is de ervaring met het herkennen van varkenspest bij veel betrokkenen beperkt.
- De ziekteverschijnselen bij varkenspest zijn niet uniek. Dezelfde verschijnselen kunnen ook duiden op andere ziektes. Uit gevoerde gesprekken blijkt dat betrokkenen veelal pas in tweede of derde instantie de mogelijkheid van varkenspest overwogen bij een bepaald ziektebeeld. Hierbij speelt mogelijk mee dat betrokkenen niet bijzonder alert waren op het voorkomen van varkenspest. Het evaluatierapport stelt dat Nederland zich redelijk veilig achtte voor besmetting van varkenspest.
- Het aantal verdachtmeldingen van de RVV (twee à drie) en het aantal specifiek gerichte onderzoeken op varkenspest (29) bij ID-DLO in 1996 verschillen. Nader onderzoek dient uit te wijzen of onderzoeken ook als verdachtmeldingen moeten worden aangemerkt. Als dan het aantal verdachtmeldingen toeneemt, kan dat een signaal zijn voor het beleid om monitoring (plaatselijk) te intensiveren.
- Tot slot is duidelijk dat noch via de routinescreening noch via de regeling bedrijfscontrole dierziekten meldingen zijn binnengekomen van varkenspest. De monitoringsystemen zijn wat dat betreft blijkbaar weinig gevoelig. Ziekten moeten al in een vergevorderd stadium zijn wanneer ze via deze monitoring worden opmerkt.

Registratie

Om na signalering een adequate dierziektebestrijding in te zetten is het noodzakelijk om zicht te hebben op de belangrijkste bronnen van besmetting, namelijk de dier- en transportcontacten. Het Identificatie en Registratie (I&R) systeem kan bij een uitbraak van een besmettelijke dierziekte worden gebruikt om de identiteit en afkomst van dieren te bepalen en de verplaatsingen van dieren naar andere bedrijven effectief na te trekken. Het systeem (indien goed werkend) heeft zijn toegevoegde waarde bewezen bij de aanpak van BSE in de rundvleessector.⁵⁹

De juridische basis van de I&R-regeling (in 1997) is richtlijn 92/102/EEG uit 1992. In Nederland is de I&R regeling opgenomen in verordeningen van

⁵⁷ *Ibid.* 6, p. 34.

⁵⁸ *Ibid.* 6, p. 22.

⁵⁹ *Ibid.* 6, p. 23.

de publiekrechtelijke lichamen. De gezondheidsdienst voor dieren (GD) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de I&R en het onderhoud van het I&R-systeem.⁶⁰

Nederland voldoet in principe aan alle regels voor de I&R. Diverse documenten moeten geregistreerd worden en varkenshouders zijn verplicht alle aan- en afvoer van varkens aan de centrale I&R-computer van de GD te melden. De landbouworganisaties en het ministerie van LNV besluiten daarbij in 1995 dat ook de transportbewegingen in het geautomatiseerde I&R-systeem moeten worden opgenomen. Dit betekent dat zowel het afvoerende als het ontvangende bedrijf bij transport mutaties moet doorgeven.⁶¹

De Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders (NVV) roept echter in september 1996 de varkenshouders op om de verplichte dubbele melding van dierbewegingen (aanvoer en afvoer) te boycotten. De reden voor deze boycot is onder andere de dubbele (in hun ogen) onnodige administratielast. Ongeveer een derde van de varkenshouders heeft gehoor gegeven aan deze oproep, met als gevolg dat het aantal dubbele meldingen begin februari 1997 laag is. Een groot deel van de varkenshouders doet nog wel een enkele melding en houdt alle dierbewegingen bij via de benodigde transportformulieren op het bedrijf.⁶²

Door het onvolledig ingevulde systeem is het niet mogelijk om via dit systeem inzicht te krijgen in de (relevante) varkenstransporten. De bestrijdingsorganisatie moet hierdoor terugvallen op de administratie bij de bedrijven. De tracing van de verspreiding van de epidemie is hierdoor aanvankelijk bemoeilijkt.⁶³

Na de eerste uitbraak van de varkenspest is de oproep tot boycot ingetrokken en hebben veel varkenshouders alsnog hun dierbewegingen met terugwerkende kracht doorgegeven aan de I&R-computer. Hierdoor neemt de betrouwbaarheid van de gegevens snel toe.⁶⁴

34.3.3 RESPONS

Een uitgebreide beschrijving van alle stappen en maatregelen die genomen zijn in het kader van de bestrijding van de varkenspestbestrijding is opgenomen in de evaluatierapporten. In deze paragraaf wordt alleen ingegaan op de maatregelen en beslissingen die opvallen binnen de totale crisis. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in 'informatie en communicatie', 'media', 'psychologische aspecten' en 'samenwerking en coördinatie'.

⁶⁰ *Ibid.* 6, p. 23.

⁶¹ *Ibid.* 6, p. 24.

⁶² *Ibid.* 6, p. 24.

⁶³ *Ibid.* 6, p. 25.

⁶⁴ *Ibid.* 6, p. 25.

Informatie en communicatie

Informereren en communiceren is zeer belangrijk bij de bestrijding van een crisis. Door goed te informeren en te communiceren weten belanghebbenden waar ze aan toe zijn en wat van hen verwacht wordt.

Bij de uitbraak van varkenspest in 1997 manifesteert zich al direct een probleem die wordt veroorzaakt door een gebrekkige communicatie. Het heeft, zoals de reconstructie laat zien, lang geduurd voordat er een vervoersverbod (5 februari 0.00 uur) is ingesteld na het moment van verdenking (ochtend 3 februari).

Deze vertraging zorgt er voor dat er op het laatste moment nog grote hoeveelheden varkens worden getransporteerd, wat hoogstwaarschijnlijk de verspreiding van de varkenspest heeft vergroot. We doorlopen nog eens met u wat er in die periode is gebeurd en waarom het zo lang duurt voordat het vervoersverbod wordt ingesteld.

Na de gemelde verdenking neemt de kringdirecteur Nijmegen op 3 februari 1997 contact op met de burgemeester van Boekel, de directie van de RVV te Den Haag en de AID in Eindhoven. Ook verklaart de kringdirecteur na een bezoek het varkensbedrijf verdacht. Zowel het bedrijf als de slachterij Son (waar dieren van het bedrijf zijn geslacht) worden ingesloten.

Er wordt geen vervoersverbod afgekondigd, omdat het systeem van Europese regelgeving er van uit gaat dat het eerste vervoersverbod pas wordt ingesteld na de officiële bevestiging van de diagnose varkenspest. Deze bevestiging komt pas op 4 februari 12.00 omdat het ID-DLO aanvullend materiaal (tonsillen van vijf varkens) nodig had om met zekerheid te kunnen stellen of er sprake is van varkenspest.

De insluiting leidt bij andere varkensboeren tot een grote transportbeweging van varkens. (In het evaluatieverslag van 1997 wordt deze transportbeweging verklaard doordat de overheid in het verleden het gebied hermetisch afsloot en daarbij geen tegemoetkoming wilde doen om de welzijnsproblemen te verminderen.)⁶⁵

Er is op 3 februari niet direct gestart met voorbereidende activiteiten met het oog op een mogelijke besmetting. Er wordt enkel het nationaal crisiscentrum bij de RVV in Voorburg in staat van paraatheid gebracht en de CVO en de directeur MKG worden op de hoogte gebracht van de verdenking.

Op 4 februari stelt de kringdirecteur Nijmegen in overleg met RVV een inspecteursbeschikking vast voor het instellen van een vervoersverbod. De tekst wordt naar het kringkantoor in Nijmegen gefaxt en vervolgens op het kantoor weer overgetypt. Dit zorgt voor tijdsverlies. De inspecteursbeschikking wordt uiteindelijk tussen 17.00 en 17.20 uur naar de, op de hoogte gebrachte, gemeentehuizen binnen het beschermingsgebied gestuurd. De beschikking wordt daarop

⁶⁵ *Ibid.* 6, p. 37.

niet direct bij alle gemeentehuizen aangeplakt. Voor rechtsgeldigheid van de beschikking is bekendmaking echter wel noodzakelijk.⁶⁶

De AID constateert 's avonds dat de beschikking niet overal is aangeplakt en trekt de, onterechte, conclusie dat de beschikking niet rechtsgeldig is in het gehele gebied en treedt daarom niet bekeurend op. De AID had echter al wel bekeurend op moeten treden in de gemeente waar de beschikking wel was opgehangen. Deze waren namelijk wel rechtsgeldig. De AID meldt haar conclusie (ongeldigheid beschikking gehele gebied) alleen bij de RVV in Voorburg. De kringdirecteur Nijmegen wordt niet op de hoogte gebracht, waardoor deze geen herstelacties kan ondernemen.⁶⁷ De onvolledige effectuering zorgt uiteindelijk voor een ministeriële regeling die op 5 februari in de Staatscourant wordt gepubliceerd. Deze publicatie heeft een terugwerkende kracht tot 0.00 uur.⁶⁸

Concluderend kan gesteld worden dat bij een betere en snellere voorbereiding het beschermingsgebied en vervoersverbod direct na de officiële diagnose ingesteld had kunnen worden. Daarnaast zorgt de miscommunicatie tussen de RVV en de AID over de wel of niet aangeplakte beschikkingen op alle gemeentehuizen dat de beschikking pas op 5 februari 0.00 uur wordt geëffectueerd.

Gedurende het verloop van de crisis verloopt de communicatie met de Tweede Kamer en de Europese Commissie goed. De partijen worden uitgebreid geïnformeerd. Daarnaast wordt de Europese Commissie nauw betrokken bij het bepalen van de Nederlandse bestrijdingsaanpak.⁶⁹

De communicatie met het georganiseerde landbouwbedrijfsleven vindt zowel op centraal niveau als op decentraal niveau plaats. Het overleg op centraal niveau breidt zich qua deelnemers steeds verder uit gedurende de crisis. Het overleg is samengesteld op basis van het MKZ-draaiboek (dat wordt gebruikt, omdat het varkenspestdraaiboek hier nog geen informatie over geeft). In het overleg zijn echter niet alle partijen vertegenwoordigd (zoals de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor de Diergeneeskunde en het destructiebedrijf Rendac). Met deze partijen worden op andere manieren overleg gevoerd.⁷⁰

Op decentraal niveau is een klankbordgroep ingesteld. Deze vorm van overleg is echter niet opgenomen in het draaiboek. Het doel van de klankbordgroep is in die zin ook niet formeel opgesteld.⁷¹ Dit heeft als gevolg dat de ambtenaren van het decentrale crisiscentrum een ander beeld bij die overleg hebben dan de vertegenwoordigers van de regionale landbouworganisaties. Het

⁶⁶ *Ibid.* 6, p. 36.

⁶⁷ *Ibid.* 6, p. 36.

⁶⁸ *Ibid.* 6, p. 36.

⁶⁹ *Ibid.* 7, p. 74-79.

⁷⁰ *Ibid.* 7, p. 79-80.

⁷¹ *Ibid.* 7, p. 80.

decentrale crisiscentrum ziet dit overleg met name als een moment van informatie-uitwisseling, terwijl het landbouwbedrijfsleven dit moment juist ziet om een meer beleidsadviserende rol te kunnen spelen. Tijdens de overleggen met de sector hebben dan ook in meerdere gevallen discussies plaatsgevonden over mogelijke aanpassingen en/of verduidelijking van genomen besluiten en ingestelde maatregelen. Achteraf blijkt dat ook het beeld van de overheid enerzijds en de sector anderzijds over het verloop van het overleg en de rollen van beide partijen verschilt. Het landbouwbedrijfsleven vindt dat het overleg vaak eenrichtingsverkeer is, in plaats van een daadwerkelijk overleg. Daarnaast vindt het landbouwbedrijfsleven dat zij onvoldoende geraadpleegd is bij bepaalde ingestelde maatregelen. Het Ministerie van LNV deelt deze opvatting niet.⁷² Dit verschil wordt wellicht veroorzaakt doordat in beginsel de partijen al niet dezelfde ideeën hebben over het doel en de functie van de klankbordgroep.

De informatievoorziening naar de individuele varkenshouders verloopt niet altijd even soepel, met name niet in de periode tot en met mei 1997. Dit heeft meerdere oorzaken. Zo zijn ten eerste de faciliteiten in beginsel niet toereikend, dit verbetert als het informatiecentrum verhuist naar een andere locatie. Ten tweede worden de medewerkers van het informatiecentrum (te) laat geïnformeerd waardoor zij in sommige gevallen verouderde en/of onvolledige informatie geven. Na mei 1997 verbetert dit door een betere afstemming tussen het crisiscentrum en het informatiecentrum.⁷³

Media

Veel mensen kunnen zich bij de gedachte aan de varkenspest de beelden van dode varkens die met grote grijpers op stapels of containers werden gegooid nog goed herinneren, evenals de mannen in witte pakken op varkensveehouderijen en de ontredde boeren. Deze beelden zijn tot ons gekomen door middel van de media. De media hebben dan ook een grote rol in de beeldvorming rondom de varkenspest gespeeld. Maandenlang speelt varkenspest een belangrijke rol in nieuwsuitzendingen, actualiteitenprogramma's en in de schrijvende pers. Daarnaast worden er veel columns, opiniestukken en ingezonden brieven geschreven, die verontwaardiging uitspreken over de gang van zaken en de aanpak van de overheid.⁷⁴ Desalniettemin is er achteraf weinig geschreven over de rol van de media in deze crisis. Toch komt er een aantal zaken met betrekking tot de media naar voren in de daarna geschreven evaluatieverslagen, boeken en artikelen.

⁷² *Ibid.* 7, p. 81.

⁷³ *Ibid.* 7, p. 83.

⁷⁴ *Ibid.* 40, p. 39.

Onder de varkenshouders leeft het gevoel dat hun kant van het verhaal omtrent de varkenspest pest in de media is onderbelicht.⁷⁵ Hierdoor ontstaan er bijvoorbeeld initiatieven van varkenshouders, dierenartsen en betrokkenen om hun verhaal te vertellen. Zo gaat een groep betrokkenen uit De Peel tijdens de crisis in gesprek met Minister Van Aartsen om hierover te vertellen. En na de crisis verschijnt het boek 'Slachtoffers van een sluipmoordenaar' geschreven door varkenshouders en met interviews van diverse betrokkenen die de behoefte voelden om een andere kant van het verhaal te belichten.

Uitlatingen in de media spelen ook een belangrijke rol in de beeldvorming omtrent de varkenspest. Na de ontdekking van het virus op het KI-station in Wanroy doet Van Aartsen hierover uitlatingen in het NRC handelsblad, hij beweert hierin dat het KI-station er één grote rommel van heeft gemaakt en hij beschuldigt het bedrijf van illegale export, onhygiënisch werken, slechte administratie, sperma afname van zieke beren en het verhuizen van laboratoriummateriaal na verdachtverklaring.⁷⁶ De verantwoordelijkheid hiervoor legt hij bij het Landbouwschap terwijl in werkelijkheid zijn 'eigen' RVV verantwoordelijk is voor het toezicht op het KI-station in Wanroy. Ook blijkt uit een onderzoek door het TNO⁷⁷ dat zowel de organisatie als haar werknemers volgens procedures en protocollen hebben gewerkt. De onterechte uitlating van Van Aartsen in de media zorgt op dat moment wel voor een stuk beeldvorming omtrent het KI-station in Wanroy en de falende rol van het Landbouwschap terwijl dit achteraf geheel niet juist bleek te zijn. Daarnaast heeft de organisatie van het KI-station Wanroy zich aan alle vastgestelde werkwijzen, procedures en protocollen gehouden kwam maar voren in een onderzoek van het TNO.

De camerabeelden van de media die zijn gemaakt ten tijde van de crisis maken veel indruk op de samenleving. De beelden van dode varkens in de handen van grote grippers zijn onderdeel geworden van ons collectieve geheugen. In hoeverre deze beelden de opkomst van de biologische landbouw hebben beïnvloed is niet geheel duidelijk. Dat er in media en samenleving met opkomende mate interesse is voor biologische landbouw en 'gezonde' voeding is een duidelijk zichtbare trend.⁷⁸ Deze trend zal deels zijn beïnvloed door de tijdsgeest maar ook door de wijze waarop crises in de landbouw in de media zijn belicht. Gedurende de varkenspestcrisis nam het negatieve beeld van de varkenssector toe van 6% naar 25% en tegelijkertijd nam de afzet van biologisch vlees met soms wel 25% toe.⁷⁹

⁷⁵ Boonen e.a 1998, p. 25.

⁷⁶ *Ibid.* 75, p. 130.

⁷⁷ *Ibid.* 75, p. 131.

⁷⁸ *Ibid.* 40, p. 38.

⁷⁹ *Ibid.* 40, p. 38.

Het doodspuiten van jonge biggen leidde ook tot veel media-aandacht omdat dit zeer tot de verbeelding van de samenleving spreekt.

In hoeverre het beleidsteam een duidelijke mediastrategie had is ons niet bekend.

Psychologische aspecten

De psychologische aspecten van de varkenspestcrisis splitsen wij op. In enerzijds de psychologische gevolgen voor de direct betrokkenen en anderzijds de meer normatief-ethische gevolgen voor de maatschappij als geheel.

De uitbraken en ruiming hebben ingrijpende gevolgen voor de varkenshouders. De impact van uitbraken en de bestrijding daarvan kan worden ervaren als traumatiserend en als een inbreuk op de autonomie van de varkenshouders.⁸⁰ Ook ondervinden de varkenshouders economische gevolgen, die nog jaren lang doorwerken als gevolg van verlies van markten en omdat boeren soms jaren nodig hebben om weer een goede veestapel op te bouwen.⁸¹ Tijdens de varkenspestcrisis van 1997 is er weinig aandacht voor een goede opvang van varkenshouders waar ruiming plaatsvinden, zowel tijdens de crisis als in de periode daarna ontbreekt het aan goede psychosociale zorg. Enerzijds heeft dit ermee te maken dat agrariërs de reguliere hulpverlening vaak als hoogdrempelig ervaren. Het gevoel leeft dat hulpverleners de sector waarin zij werken en leven niet kennen en daarom ook niet begrijpen, veelal gaat de voorkeur er naar uit om problemen in 'eigen kring' op te lossen.⁸² Anderzijds is de aandacht voor psychosociale zorg niet verankerd in de crisishandboeken voor dierziekten in 1997. Dit komt door een gebrek aan inzicht in de psychosociale gevolgen voor de betrokkenen, maar ook omdat er in crisishandboeken weinig dwarsverbanden tussen de departementen worden gelegd. De handboeken zijn monodisciplinair opgesteld en de zaken zijn in perspectief van het eigen ministerie geregeld, aan interdepartementale afstemming tussen het ministerie van LNV en VWS omtrent psychosociale zorg ontbreekt het tijdens de varkenspestcrisis.⁸³ Wel heeft de varkenspestcrisis in combinatie met de daaropvolgende MKZ-crisis en vogelgriepcrisis er toe geleid dat er sinds een aantal jaren meer aandacht is voor de psychosociale gevolgen van een dierziekte op agrariërs. Op dit gebied zijn nu diverse initiatieven genomen.

In 2001 en 2002 is er een onderzoek gehouden naar de maatschappelijke en ethische aspecten van het doden van dieren.⁸⁴ Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat een meerderheid van de bevolking het aanvaardbaar vindt om dieren

80 Toelichtingen bij het RLG-advies 'Dierziektebeleid met draagvlak' door prof. H.J.L. Vonhoff, voorzitter van de Raad voor het Landelijk Gebied, 6 februari 2004 (URL: http://www.rlg.nl/website/uitgaven/lezingen/lezing_09/lezing_09a.html).

81 *Ibid.* 80.

82 Deloitte 2004.

83 *Ibid.* 82.

84 Rutgers en Noordhuizen-Stassen 2002.

te doden wanneer zij een groot risico voor de volksgezondheid vormen of wanneer zij, zoals in het geval van de varkenspest, ongeneselijk ziek zijn. Ditzelfde geldt voor het geval wanneer er een zeer besmettelijke ziekte heerst onder dieren die bedreigend is voor andere dieren, een meerderheid van de bevolking vindt het acceptabel wanneer besmette dieren worden gedood of vernietigd. Wel zijn veel respondenten een voorstander om, waar dat mogelijk is, gebruik te maken van alternatieven zoals het vaccineren of het vergroten van de buffercapaciteit (ter voorkoming van overbevolkte stallen). In hoeverre de varkenspest op de langere termijn invloed heeft gehad op het consumentengedrag is niet duidelijk.

Samenwerking en coördinatie

Deze paragraaf beschrijft eerst de ontwikkeling van de crisisorganisatie en gaat daarbij in op getroffen maatregelen om de varkenspest onder controle te krijgen.

Crisisorganisatie

Voor de beschrijving van de crisisorganisatie wordt de crisis in dezelfde periodes opgedeeld als in het evaluatierapport van 1998:⁸⁵ beginfase, middenfase en eindfase. Omdat de ontwikkeling van de crisisorganisatie met name in de beginfase onderhevig is aan veranderingen, ligt de nadruk op deze fase.

Beginfase

In de beginfase gebeurt er veel ten aanzien van de ontwikkeling van de crisisorganisatie. Om deze ontwikkeling goed te kunnen beschouwen, wordt de beginperiode opgedeeld in drie fases: een aanloopfase (4 t/m 6 februari 1997), een opbouwfase (7 t/m 14 februari 1997) en de uitbouwfase (15 februari t/m 10 april 1997). Deze fases zijn overeenkomstig met het evaluatierapport van 1997.⁸⁶

Aanloopfase

Direct na de formele vaststelling van varkenspest op 4 februari wordt de organisatie decentraal opgebouwd volgens de bestaande procedures. Vanaf 5 februari arriveren diverse door de RVV centraal benaderde kringdirecteuren en hun medewerkers in Boekel (Venhorst valt onder de gemeente Boekel). De RVV concentreert zich op de volgende wettelijke taken: screening, tracering, ruiming en gebiedsmarkering. Ook het team Dieren van de AID richt een operationeel centrum in.⁸⁷

Al snel blijkt dat de aanwezige accommodatie en voorzieningen (te weinig telefoonlijnen) in Boekel niet toereikend te zijn voor de werkzaamheden: er waren te weinig telefoonlijnen en door binnenkomende telefoontjes met vragen kwam

⁸⁵ *Ibid.* 7, p. 3.

⁸⁶ *Ibid.* 6, p. 38.

⁸⁷ *Ibid.* 6, p. 39.

de crisisorganisatie aanvankelijk niet aan de bestrijding toe.⁸⁸ Daarnaast blijkt dat, ondanks dat de RVV-teams direct de reguliere taken oppakken, de varkenspestuitbraak een ander karakter heeft dan voorgaande uitbraken en extra coördinatie vergt.

Op centraal niveau start de CVO een eerste beleidsteamvergadering. De afstemming met de crisisorganisatie in Boekel loopt door het ontbreken van een duidelijke crisisorganisatie niet soepel. Zoals eerder aangegeven bevat het beschikbare draaiboek varkenspest geen blauwdruk voor de opzet van een crisisorganisatie. De CVO besluit daarom om in eerste instantie voor de inrichting van de topstructuur het draaiboek MKZ te gebruiken.⁸⁹

Op grond van de aard en omvang van de epidemie besluit de minister op 6 februari om een integrale crisisorganisatie op te zetten. Dit betekent een verandering van de traditionele regie bij dierziektebestrijding. In de traditionele regie wordt de lijn CVO-RVV (kringdirecteur) aangehouden, met zowel op centraal als op decentraal niveau een veterinaire deskundige aan het hoofd. In plaats daarvan stelt de minister de niet-veterinaire secretaris-generaal (SG) aan als primair verantwoordelijke voor de organisatie en bestrijding en de, ook niet-veterinaire, directeur Zuid als coördinator van het crisiscentrum Boekel.⁹⁰ Mede hierdoor wordt met name de directie MKG nauw betrokken bij de crisisorganisatie.

Ondanks de integrale opbouw, blijft de klassieke veterinaire structuur behouden door op centraal niveau de CVO en RVV hun verantwoordelijkheden te laten houden. Op regionaal niveau geldt hetzelfde.

De gekozen structuur zorgt voor een snelle introductie van niet-typische veterinaire aspecten (dierenwelzijn, ethiek, economie etc.) en het in staat zijn om de crisis groot op te kunnen schalen. Een belangrijk nadeel van deze structuur is echter dat de communicatie- en beslislijnen relatief lang zijn.⁹¹

Op 6 februari vindt het eerste overleg met de SG plaats.⁹² In dit overleg stemmen de beleidsdirecties af met de uitvoerende diensten. De resultaten van het overleg worden dezelfde middag met de Minister besproken en leiden, naar aanleiding van het tweede geval van varkenspest dat op die dag wordt geconstateerd, tot de besluiten om het beschermingsgebied verder uit te breiden en om bedrijven in een straal van 1 km rond de twee besmettingshaarden preventief te

⁸⁸ *Ibid.* 6, p. 40.

⁸⁹ *Ibid.* 6, p. 40.

⁹⁰ *Ibid.* 6, p. 41.

⁹¹ *Ibid.* 6, p. 49.

⁹² Op dat moment zijn al als eerste maatregelen een beschermingsgebied met een straal van 10 km. rond Venhorst ingesteld met een vervoersverbod voor alle vee en alle transportmiddelen van vee en mest in het toezichtsgebied.

ontruimen (op deze dag is een tweede geval van varkenspest geconstateerd in Odiliapeel).⁹³

Opbouwfase (7 t/m 14 februari)

Tijdens de opbouwfase wordt in een redelijk hoog tempo nog een aantal gevallen van varkenspest geconstateerd (in totaal nu 14). Als gevolg hiervan worden de beschermings- en toezichtsgebieden uitgebreid. Door de uitbreiding van deze gebieden nemen de werkzaamheden voor de bestrijding sterk toe en groeit de crisisorganisatie zeer snel.⁹⁴

Op 7 februari komt de directeur Zuid, die door de minister als regionaal coördinator is aangesteld, aan in Boekel. Op dat moment is al een aantal RVV-projecten van start gegaan in het kader van de wettelijke taken. Door de uitbreiding van de epidemie zijn meerdere kringen bij de bestrijding betrokken. De kringdirecteuren dragen daarbij een wettelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering in hun eigen kring. De besluitvorming loopt hierbij soms stroef, omdat er geen duidelijke regeling is voor een kringoverschrijdende veterinaire coördinatie. Dit wordt vooral veroorzaakt door verschillende inzichten over de uitvoering bij de kringdirecteuren, mede door hun diverse ervaringen met eerdere uitbraken.⁹⁵ Een duidelijk organisatieplan had de efficiëntie van de coördinatie kunnen verhogen.

De komst van de regionale coördinator (directeur Zuid) zorgt voor een meer geïntegreerde en geformaliseerde organisatie. Zij installeert een crisisteam voor de dagelijkse afstemming tussen alle werkzame teams en de operationele besluitvorming. Daarnaast roept zij een 'crisisstaf' in het leven voor de dagelijkse afstemming met het lokale bestuur en de politie. Beide overleggen worden door de coördinator voorgezeten. Verder betreft de RVV op de avond van 7 februari een nieuwe locatie waardoor het ruimtegebrek minder nijpend wordt.⁹⁶

De politie neemt het initiatief om af te stemmen met de AID. De politie en AID bereiken op 8 februari overeenstemming over de organisatie van de handhaving. De politie zet hiervoor een aparte organisatie op, zodat de normale politietaken niet te lijden hebben onder de inzet voor de varkenspest.⁹⁷

Op 10 februari start de preventieve ruiming van de 26 bedrijven zoals besloten op 6 februari in het overleg met de Minister van LNV. Op deze zelfde dag stelt de Minister de Commissie van Toezicht in. Deze commissie ziet toe op de

⁹³ *Ibid.* 6, p. 41.

⁹⁴ *Ibid.* 6, p. 46.

⁹⁵ *Ibid.* 6, p. 43.

⁹⁶ *Ibid.* 6, p. 46.

⁹⁷ *Ibid.* 6, p. 44.

zorgvuldige behandeling van de varkens gedurende de gerichte ontruimingsactie. Daarnaast ziet zij toe op een zorgvuldige omgang met het welzijn van de dieren gegeven de consequenties van het totale vervoerverbod. Het gaat hierbij vooral om de zorgvuldige uitvoering van de overeen te komen overnameregeling voor varkens.⁹⁸

De preventieve ruiming betreft alleen de bovengenoemde 26 bedrijven. Hoewel het vanuit logistiek oogpunt mogelijk is een groter gebied preventief te ontruimen, gebeurt dit niet om twee redenen. Ten eerste omdat op dat moment het idee leeft dat het geen toegevoegde waarde heeft om een groter gebied preventief te ontruimen, vanwege de natuurlijke begrenzings van het gebied door het Vliegvel Volkel en de Middenpeelweg. Ten tweede is er veel weerstand vanuit de varkenssector.⁹⁹ Overigens is de maatregel preventief ruimen niet voorzien in de Europese regelgeving. Daar komt bij dat Nederland dit instrument nooit eerder op grote schaal heeft toegepast. Echter na aandringen van België (die al ruime ervaring heeft met preventief ruimen) is besloten om 26 bedrijven preventief te ruimen. Er is achteraf kritiek gegeven op het feit dat er een beperkt aantal monsters is genomen op de ontruimde bedrijven, waardoor materiaal over de verspreiding van het virus verloren is gegaan. Het evaluatierapport van 1997 stelt dat dit waarschijnlijk samenhangt met het feit dat de daadwerkelijke ruiming korte tijd voorbereid en uitgevoerd moest worden. Daarnaast is in de draaiboeken geen uitwerking gegeven van de uitvoering van preventief ruimen.¹⁰⁰

In deze periode ontwikkelt zich een aantal communicatie- en informatiestromen. Echter door de diversiteit aan communicatie- en informatiestructuren is het lastig om bestuurlijke informatie te verzamelen en te distribueren. Dit beïnvloedt de coördinatie negatief. Door het inzetten van verbindingfunctionarissen in de crisisorganisatie verbetert uiteindelijk de informatiestroom.¹⁰¹

Uitbouwfase (15 februari t/m 10 april)

Tijdens de uitbouwfase wordt de crisisorganisatie opgeschaald en worden nieuwe teams voor screening en tracering ingesteld. De organisatieomvang neemt toe door het toenemende aantal besmettingen.

In de uitbouwfase zijn drie belangrijke gebeurtenissen te benoemen die beslag leggen op de crisisorganisatie: de opkoopregeling, de KI-besmetting en de overnameregeling.¹⁰²

De opkoopregeling wordt officieel op 18 februari gestart. De regeling wordt georganiseerd onder verantwoordelijkheid van Laser. De regeling staat los van de

⁹⁸ *Ibid.* 6, p. 44.

⁹⁹ *Ibid.* 7, p. 33.

¹⁰⁰ *Ibid.* 6, p. 62.

¹⁰¹ *Ibid.* 6, p. 45.

¹⁰² *Ibid.* 6, p. 48.

bestrijdingsorganisatie, maar brengt toch een extra coördinatielast met zich mee (bijvoorbeeld door een extra monsterstroom richting ID-DLO, extra controletaak RVV-dierenartsen, organisatie transporten varkens etc.).¹⁰³ De opkoopregeling kent echter drie problemen: de uitvoering van de maatregel leidt tot extra transporten, waardoor het virus kans krijgt om zich te verspreiden. Een ander probleem is de omgang met de gewichtsproblematiek. Doordat varkens worden opgekocht aan de hand van een bepaald gewicht, worden in sommige gevallen varkens langer op het bedrijf gehouden dan vanuit het welzijn wenselijk is. Tot slot zijn er in eerste instantie afstemmingsproblemen bij de uitvoering van de regeling. Ondanks de problemen verminderen de welzijnsproblemen op de varkensbedrijven aanzienlijk door deze regeling.¹⁰⁴

Op 7 maart wordt het KI-station te Wanroij besmet verklaard met als gevolg dat hierdoor ongeveer 300 bedrijven verdacht worden verklaard. Spermacontact wordt door traceringsbekeken als infectieroute van de varkenspest. Dit gegeven vraagt veel van de traceringscapaciteit. Er wordt uiteindelijk besloten om geïnsemineerde zeugen preventief te ruimen en in totaal 1675 bedrijven verdacht te verklaren. In dat kader wordt op 28 maart een nieuw bijzonder project gestart, het 'zeugenproject'. Hiervoor is een enorme opschaling van de organisatie nodig.¹⁰⁵

Door het ingestelde vervoersverbod ontstaan niet alleen welzijnsproblemen bij niet-verdachte bedrijven, waar varkens reeds worden opgekocht middels de opkoopregeling EU, maar ook bij verdachte bedrijven. Op 13 maart start daarom officieel de overnameregeling. Dit legt extra beslag op het dodingsmateriaal en destructiecapaciteit. Dit leidt vervolgens tot capaciteitsproblemen en spanningen in het veld bij de uitvoering. De crisisorganisatie probeert deze capaciteitsproblemen aan te pakken door vanaf medio april 1997 toe te staan dan overgenomen dieren levend worden afgevoerd naar een centrale dodingslocatie (de overnameprocedure voorziet normaliter in doding op het bedrijf). In september 1997 wordt dit besluit echter teruggedraaid, omdat het risico op verspreiding van het virus door de transporten te groot wordt bevonden. Andere maatregelen voor de capaciteitsproblemen zijn het toestaan van gebruik van slachthuizen en het gebruikmaken van dodingscapaciteit van LASER. Ondanks de ingestelde regeling nemen door de capaciteitsproblemen de welzijnsproblemen toe. De regelingen voorkomen echter in het algemeen onaanvaardbare welzijnsproblemen. Uit epidemiologisch onderzoek is gebleken dat de uitvoering van de regelingen tot vermoedelijk 11 procent van de besmettingen heeft geleid. Met name de naleving van de hygiënemaatregelen is daarbij een zwak punt gebleken.¹⁰⁶

¹⁰³ *Ibid.* 6, p. 48.

¹⁰⁴ *Ibid.* 6, p. 66.

¹⁰⁵ *Ibid.* 6, p. 48.

¹⁰⁶ *Ibid.* 7, p. 50-51.

Op 25 maart wordt de algemeen directeur van de Gezondheidsdienst voor dieren (GD) door LNV gevraagd of hij de veterinaire werkzaamheden in Boekel wil coördineren. Dit vanwege onder andere gebrek aan eenduidig veterinair management in Boekel en het verbrokkeld binnen komen van de veterinaire beleidsinformatie vanuit Boekel bij het SG-overleg. Op 27 maart wordt de directeur GD aangesteld als projectleider RVV varkenspestbestrijding. Dit zorgt voor een versterking van de veterinaire coördinatie en een verdere stabilisatie van de crisisorganisatie.¹⁰⁷

Samenvatting beginfase

De beginfase staat in het teken van de opbouw. Voor de uitvoering van de bestrijdings- en welzijnsmaatregelen is een omvangrijke organisatie opgebouwd. Deze organisatie is via een integrale structuur opgebouwd en wijkt daarbij af van de klassieke aanpak. Met de toevoeging van de directeur GD als projectleider RVV varkenspestbestrijding stabiliseert de structuur van de crisisorganisatie zich in deze periode.

Er wordt in deze periode een aantal maatregelen doorgevoerd, zoals het preventief ruimen van 26 bedrijven. Dit wordt, mede op grond van veterinaire adviezen, een keer ingezet. Er wordt hierna gekozen voor de klassieke aanpak. Doel hiervan is om het spoor van het virus te volgen, in te kaderen en uit te roeien. Daarnaast wordt door welzijnsproblemen de opkoopregeling geïntroduceerd.

De ingestelde bestrijdingsmaatregelen blijken niet tot het gewenste effect te leiden. Het aantal besmettingen neemt snel toe. Een belangrijke mogelijke besmettingsbron daarbij is de KI. Op 10 april 1997 is sprake van 91 geconstateerde besmettingen. Daarnaast nemen de welzijnsproblemen sterk toe, ondanks de opkoopregeling.

Middenfase (10 april-9 september 1997)

In deze periode neemt zoals eerder gezegd het aantal besmettingen explosief toe. Deze explosieve toename vraagt om een forse opschaling van de organisatie en een grootschalige bestrijdingsaanpak.

In deze periode wordt preventief ruimen weer als bestrijdingsmaatregel ingezet. Dit heeft vooral te maken met het feit dat begin april bekend wordt dat het virus begin februari al aanwezig is op 36 bedrijven. Daarnaast wordt bekend dat buurt- en persoonscontacten een grote rol spelen bij de verspreiding van het virus.¹⁰⁸

Het besluit om weer preventief te gaan ontruimen, leidt tot grote capaciteitsproblemen bij de destructie. De capaciteit wordt in eerste instantie toegewezen aan het (preventief) ruimen en pas in tweede instantie aan de destructie van

¹⁰⁷ *Ibid.* 6, p. 46.

¹⁰⁸ *Ibid.* 7, p. 6.

varkens uit de opkoop en overname regeling. Met als gevolg dat maximale tijd tussen opkoop/overname en destructie overschreden wordt. De capaciteitsproblemen hebben een vertragend effect op de bestrijding. Bij het preventief ruimen zijn wachtrijen, dit strookt niet met de strategie om snel te isoleren. Om dit op te lossen wordt er voor gekozen om varkens grootschalig te slachten om vervolgens in te vriezen en op een later moment te vernietigen.¹⁰⁹

Om verdere welzijnsproblemen te voorkomen wordt de zeer jonge biggen maatregel ingevoerd, waarbij biggen van 3 tot 17 dagen een dodelijke injectie krijgen. Dit leidt tot veel emotionele reacties bij de sector, dierenartsen en de samenleving.¹¹⁰

Mede door vooruitzichten dat de crisis nog geruime tijd zal aanhouden, wordt uiteindelijk gekozen voor een fokverbod. Ondanks de nadelen (vertraging bij herbevolking etc.) biedt deze maatregel voordelen voor veterinaire en welzijnsaspecten.¹¹¹

Eindfase (9 september 1997 tot medio maart 1998)

Tijdens de eindfase komt het einde van de varkenspest in zicht. De resultaten van de genomen maatregelen (waaronder het fokverbod) zijn merkbaar; het aantal nieuwe besmettingen neemt sterk af. Waar de bestrijdingsorganisatie lange tijd het gevoel had achter de feiten aan te lopen hebben zij de epidemie inmiddels onder controle. Om de epidemie de baas te blijven wordt doorgegaan met de preventieve ruimingen. Zodra er één bloedmonster positief is wordt er tot ruiming overgegaan.¹¹²

Tijdens deze periode wordt een begin gemaakt met de afbouw van de crisisorganisatie. Daarnaast worden, door de sterke afname van het aantal besmettingen, maatregelen opgeheven en gebieden vrijgegeven: de opkoopregelen en het overnameregime worden opgeschort, het fokverbod wordt opgeheven en er wordt een begin gemaakt met herbevolking.¹¹³

De gerichte opheffing van maatregelen zorgt voor spanningen tussen de overheid en de sector. Dit komt vooral door het bepalen van het moment waarop maatregelen wel of niet gerechtvaardigd worden opgeheven. Het veterinaire belang staat hierbij tegenover het (individuele) bedrijfsbelang.¹¹⁴

34.3.4 NAFASE

De varkenspest heeft grote gevolgen voor de toekomst van de Nederlandse varkenshouderij.¹¹⁵ Zo worden verschillende maatregelen doorgevoerd om een

¹⁰⁹ *Ibid.* 7, p. 6.

¹¹⁰ *Ibid.* 7, p. 6.

¹¹¹ *Ibid.* 7, p. 6.

¹¹² *Ibid.* 7, p. 7.

¹¹³ *Ibid.* 7, p. 7.

¹¹⁴ *Ibid.* 7, p. 7.

¹¹⁵ *Ibid.* 40.

vergelijkbare crisis te voorkomen. Daarnaast biedt de varkenspestcrisis Minister Van Aartsen de kans om plannen voor inkrimping van de varkensstapel door de Eerste Kamer te krijgen;¹¹⁶ de nieuwe Varkenswet moet er voor zorgen dat de varkensstapel voor 2001 met 25 procent afneemt, om te zorgen dat de fosfaatuitstoot met 14 miljoen kilo daalt. De nieuwe varkenswet voorziet ook in maatregelen om dierwelzijn en diergezondheid te verbeteren.¹¹⁷

Nieuwe ontwikkelingen en maatregelen

Om een varkenspestcrisis van nationale omvang te voorkomen, is het van belang om ten eerste de ziekte überhaupt te voorkomen door goede preventiemaatregelen. Mocht er toch een besmetting met varkenspest voorkomen, is het van belang om snel met effectieve bestrijdingsmaatregelen te komen. Na de varkenspestcrisis hebben meerdere ontwikkelingen plaatsgevonden om zowel de preventie als de bestrijding te verbeteren.

De insleep van het varkenspestvirus in Nederland (of ergens anders) gebeurt ongemerkt. Het blijkt dat het meestal drie tot negen weken duurt, voordat wordt vastgesteld dat het virus het land is binnengekomen.¹¹⁸ Dit houdt in dat in deze fase het virus zich (breed) kan verspreiden naar andere bedrijven (zoals in januari en februari 1997). Om te voorkomen dat het virus zich ongehinderd kan verspreiden, zijn standaardmaatregelen nodig die altijd worden nageleefd. Deze maatregelen zijn na 1997 verbeterd: het aantal contacten tussen varkensbedrijven zijn beperkt. Daarnaast vinden deze contacten meer gestructureerd plaats. Ook zijn de hygiënemaatregelen aangescherpt om de contacten veiliger te laten verlopen.¹¹⁹ Zo worden vrachtwagens die uit een lidstaat komen waar een besmetting van varkenspest heerst gereinigd en ontsmet op erkende wasplaatsen door het hele land.¹²⁰

Als ondanks de voorzorgsmaatregelen het varkenspestvirus toch Nederland heeft bereikt, is het van belang om snel een eerste uitbraak te kunnen detecteren. Naast dat hier nog steeds een grote verantwoordelijkheid bij de varkenshouders ligt, is na de crisis de vroege detectie (early warning) sterk verbeterd door het gebruik van early warning-programma's:¹²¹ aangifte van een klinische verdenking bij de VWA, pathologisch onderzoek bij de GD op alle varkens die ter sectie worden aangeboden, PCR bij het Centraal Veterinair Instituut (CVI) op alle tonsillen van varkens die bij de GD worden aangeboden voor sectie, PCR op

¹¹⁶ Redactioneel, *PvdA-fractie verdeeld; Senatoren aanvaarden varkenswet*, in NRC-handelsblad, 8 april 1998.

¹¹⁷ *Ibid.* 40, p. 24.

¹¹⁸ Website Wageningen Universiteit en Researchcentrum: Centraal Veterinair Instituut, *Klassieke Varkenspest: preventie en bestrijding* (<http://www.cvi.wur.nl/NL/onderzoek/dierziekten/klassekevarkenspest/preventie-en-bestrijding/>).

¹¹⁹ Persbericht LNV, *Tien jaar na de varkenspest 1997/1998*, 30-01-2007 (http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640434&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_news_item_id=22151).

¹²⁰ *Ibid.* 119.

¹²¹ *Ibid.* 118.

bloedmonsters die in het kader van groepsmedicatie of aspecifieke verschijnselen worden ingestuurd naar CVI. Uit onderzoek blijkt dat de huidige bewakingsprogramma's erg effectief en relatief goedkoop zijn.¹²² Ook de identificatie en registratie van dieren is sterk verbeterd sinds 1997.

Als uiteindelijk een uitbraak van varkenspest is gedetecteerd, moet zo snel en efficiënt mogelijk het virus worden bestreden. Helaas is het nog steeds niet mogelijk om de ziekte te behandelen. Bij een uitbraak is het dus noodzakelijk om te zorgen dat het virus zich niet verspreidt en dus te isoleren. Om dit goed te kunnen doen worden zoösanitaire maatregelen¹²³ toegepast.¹²⁴ Vanwege de goede ervaringen met het instellen van een standstillperiode en de compartimentering ten tijde van de mond- en klauwzeercrisis, wordt dit principe ook bij varkenspest doorgevoerd. Hierbij is het streven om niet alleen zo min mogelijk dieren te doden, maar ook om exportmogelijkheden te behouden.¹²⁵

Een belangrijke ontwikkeling in de bestrijding van de varkenspest is de ontwikkeling van een markervaccin. Dit markervaccin maakt het mogelijk om (het bloed van) gevaccineerde varkens te onderscheiden van daadwerkelijk besmette varkens. Dit was ten tijde van de varkenspestcrisis nog niet beschikbaar. Daarbij is de Europese wetgeving ten aanzien van vaccineren veranderd.¹²⁶ Het is nu mogelijk om vaccinaties met het markervaccin uit te voeren om de omvang van een varkenspest uitbraak binnen de perken te houden. Het toepassen van (nood)vaccinaties heeft echter wel invloed op de exportmogelijkheden. In dit kader is dan ook gekozen voor een beleidslijn waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen varkensarme en varkensdichte gebieden. In varkensdichte gebieden wordt na een bevestigde uitbraak noodvaccinatie ingezet. In varkensarme gebieden is het uitgangspunt om alleen het besmette bedrijf te ruimen.¹²⁷ Op dit moment is Nederland klaar voor bestrijding van de klassieke varkenspest via vaccinatie.¹²⁸

Naar aanleiding van de varkenspestcrisis heeft zich naast de ontwikkeling van maatregelen, de bestrijdingsorganisatie zich verregaand geprofessionaliseerd en zijn de draaiboeken aangepast. Het draaiboek Varkenspest is gebaseerd op de nieuwe KVP-bestrijdingsrichtlijn (80/217), die naar aanleiding van onder andere de uitbraak in 1997 in Nederland is aangepast. Uitgangspunt van het

122 Nieuwsbericht Centraal Veterinair Instituut, *Nederland klaar voor bestrijding KVP via vaccinatie*, 31 oktober 2008 (http://www.cvi.wur.nl/NL/nieuwsagenda/nieuws/Nederland_klaar_voor_bestrijding_KVP_via_vaccinatie.htm).

123 Zoösanitaire maatregelen: Ruimen van besmette bedrijven, gevolgd door reiniging en ontsmetting. Tracering van mogelijke contactbedrijven, gevolgd door quarantaine of preventieve ruiming. Preventieve ruiming van bedrijven in de onmiddellijke nabijheid van besmette bedrijven. Aanscherping van hygiënische maatregelen. Vervoersverboden van varkens en varkensproducten. Aanscherpen van surveillance in de regio waar de uitbraak plaatsvindt.

124 *Ibid.* 118.

125 HTK, 2002-2003, 25229, nr. 63.

126 *Ibid.* 119.

127 *Ibid.* 125.

128 *Ibid.* 122.

beleidsdraaiboek klassieke varkenspest is een effectieve en maatschappelijk verantwoorde varkenspestbestrijding.¹²⁹

Verder is het eenvoudiger geworden om een maatregel bekend te maken ten opzichte van 1997. Voor een goede bestrijding is het van belang om snel een groot publiek te bereiken, zoals voor het afroepen van een vervoersverbod. Dit liep bij de varkenspestcrisis in 1997 fout (zie paragraaf 34.3.3). Tegenwoordig wordt een dergelijke regeling via de media bekendgemaakt in plaats van via het stadhuis van de gemeente waar de besmetting is vastgesteld.¹³⁰

Sinds de grote uitbraak van Varkenspest in 1997 heeft zich geen uitbraak meer in Nederland voorgedaan. Er zijn nog wel uitbraken in de omgeving van Nederland geweest, maar door voorzorgsmaatregelen heeft het virus Nederland niet meer bereikt.

Mestbeleid

Naast de gevolgen die de varkenspestcrisis heeft gehad ten aanzien van de preventie en bestrijding van de varkenspest, heeft de crisis als policy window gewerkt voor het mestbeleid. De varkenspestcrisis biedt de Minister van LNV (Van Aartsen) de mogelijkheid om mandaat voor plannen tot inkrimping van de varkensstapel te krijgen. De plannen voor inkrimping bestonden al voor de varkenspestcrisis, naar aanleiding van de mestproblematiek.

Naar aanleiding van de varkenspest wordt de discussienota 'structuurveranderingen in de varkenshouderij; kraamkamer of Denemarken?'¹³¹ opgesteld. LNV Minister Van Aartsen biedt deze nota in april 1997 aan aan de Tweede Kamer. De nota gaat in op de economische betekenis van de sector en de belangrijkste ontwikkelingen in de varkenshouderij. De nota gaat ook in op de mogelijke toekomstige ontwikkelingsrichtingen.¹³² Minister Van Aartsen stelt een voorwaardensstellende en ondersteunende rol voor de overheid te zien, maar de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de Nederlandse varkenshouderij bij de sector zelf neer te leggen.¹³³

In juli 1997 kondigt Minister Van Aartsen in een brief aan de Tweede Kamer het plan voor een nieuwe wet aan. De nieuwe plannen gaan uit van een koude sanering van de sector. Het kabinet komt met een generieke korting van 25%. De korting vindt plaats doordat varkenshouders hun mestquota moeten inruilen tegen 'varkensrechten' met een geringere omvang. De nieuwe plannen komen met strenge handhaving van de normen op het gebied van welzijn en gezondheid

¹²⁹ *Ibid.* 125.

¹³⁰ *Ibid.* 119.

¹³¹ Aartsen 1997.

¹³² *Ibid.* 40, p. 28.

¹³³ *Ibid.* 131, p. 1.

voor de varkenshouderij. Daarnaast moeten bedrijven die in de toekomst varkensrechten willen verwerven direct moeten voldoen aan de eisen voor het varkensbedrijf van de toekomst. De varkenshouders krijgen daarbij een grotere verantwoordelijkheid voor welzijnsgevolgen als gevolg van uitbraken van dierziektes.¹³⁴

De reactie van de varkenssector op dit nieuwe wetsvoorstel is negatief. Met name de generieke korting wordt slecht opgevat, met name omdat er geen schadevergoeding tegenover staat. De sector komt daarbij met een eigen plan voor warme sanering van de sector.¹³⁵

Minister Van Aartsen zet echter door en in april 1998 wordt de wet aanvaard in de Senaat, waarmee de herstructurering van de varkenssector een feit is.¹³⁶

De wet stuut echter nog steeds op veel weerstand en begin 1999 blijken zowel senators als Tweede Kamerleden spijt te hebben van hun steun aan de wet. Door het gebrek aan steun in het kabinet voor zijn aanpak treedt Minister Apotheker (opvolger van Van Aartsen) in juni 1999 af. Hij wordt opgevolgd door Laurens Jan Brinkhorst. Minister Brinkhorst laat de oude wet voor wat hij is en komt met een geheel nieuwe oplossing voor de problemen met de intensieve veehouderij.¹³⁷ In plaats van boeren varkens-, rundvee- of pluimveerechten af te nemen, wil hij dat iedere veehouder in Nederland afzetcontracten sluit voor de mest die hij produceert. Kan een veehouder geen mest meer kwijt, dan ligt daar het natuurlijke plafond van zijn veestapel. Onderdeel van het plan is de zogenoemde 'stal voor woningregeling', waarbij veehouders hun stallen te koop en te sloop aanbieden. In ruil daarvoor krijgen ze woonruimte.¹³⁸

34.4 Conclusies

In deze paragraaf sluiten we het hoofdstuk af met de belangrijkste conclusies naar aanleiding van de varkenspestcrisis in 1997.

De uitbraak van de varkenspest in 1997 leidt tot een ramp van nationale omvang. In totaal zijn meer dan 10 miljoen varkens geruimd en is de financiële schade 3 miljard gulden (ruim 1,4 miljard euro).¹³⁹ De varkenspestcrisis is het nieuwsitem van 1997.

¹³⁴ *Ibid.* 40, p. 28-29.

¹³⁵ Stuurgroep LTO/PVE 1997.

¹³⁶ *Ibid.* 40, p. 29.

¹³⁷ NRC Webpagina's, *Dossier Varkens: Politieke consequenties*, 21 april 2000 (<http://www.nrc.nl/W2/Lab/Varkenswet/consequenties.html>).

¹³⁸ NRC Webpagina's, *Dossier Varkens: Alternatieven op de wet*, 21 april 2000 (<http://www.nrc.nl/W2/Lab/Varkenswet/alternatief.html>).

¹³⁹ *Ibid.* 119.

Uit de evaluatierapporten blijkt dat een aantal aspecten van de crisisbestrijding niet vlekkeloos is verlopen. Om te beginnen is het draaiboek bestrijding Varkenspest niet actueel en ontbreekt een beschrijving van de crisisorganisatie en zijn de mensen niet geoefend en is er gebrek aan kennis. Daarnaast werkten de detectiesystemen niet goed waardoor het virus zich (grootschalig) heeft kunnen verspreiden voordat de eerste uitbraak was gedetecteerd. Als dan bekend is dat er een uitbraak van Varkenspest is, duurt het vrij lang voordat een vervoersverbod is ingesteld. Deze vertraging wordt door verschillende factoren veroorzaakt en heeft als gevolg dat in de tussentijd grootschalige vervoersbewegingen zijn opgetreden die hebben bijgedragen aan de verspreiding van het virus.

Tijdens de varkenspestcrisis neemt het aantal besmettingen en verdachtmeldingen in de beginfase en middenfase (tot september 1997) exponentieel toe. Dit heeft mede te maken met de besmetting van het KI-station Wanroy. Het blijkt dat het virus zich ook via sperma kan verspreiden. Er worden meerdere maatregelen getroffen om het virus te bestrijden en om ontstane welzijnsproblemen aan te pakken. Er worden vervoersverboden ingesteld, preventief geruimd, opkoop- en overnameregelingen ingesteld, de zeer jonge biggen maatregel toegepast en ten slotte een fokverbod afgeroepen. De toepassing van de maatregelen gaat eveneens niet altijd zonder problemen. Dit heeft onder andere te maken met destructiecapaciteit, niet goed nageleefde hygiënemaatregelen en maatschappelijke weerstand. Daarnaast wordt de crisisorganisatie anders ingericht ten opzichte van de klassieke structuur.

Uiteindelijk krijgt de crisisorganisatie in de periode september 1997-maart 2008 meer grip op de situatie en daalt het aantal nieuwe besmettingen. Het einde lijkt in zicht en er wordt gepraat over herbevolking van de varkenshouderijen.

Naar aanleiding van de varkenspestcrisis zijn hiaten en gebreken in de preventie en bestrijding naar voren gekomen. Dit is aanleiding geweest om met gerichte acties te komen om dit te verbeteren. Zo is er een actueel draaiboek opgesteld (inclusief een beschrijving van de crisisorganisatie), waar nu ook mee geoefend wordt, zijn hygiënemaatregelen aangescherpt en zijn goed werkende waarschuwingssystemen ingesteld. Daarnaast is het besef ontstaan dat preventief ruimen samen met een standstillprincipe een goede maatregel is in het kader van het indammen van het virus. Hierop aanvullend is de maatregel noodvaccinatie mogelijk gemaakt. Deze maatregel is overigens niet heel populair bij de overheid wegens de (negatieve) invloed op exportmogelijkheden van de gevaccineerde varkens. Vanuit de maatschappij is deze maatregel juist zeer gewenst als daarmee de ruiming van gezonde dieren zo veel mogelijk wordt voorkomen.

De varkenspestcrisis van 1997 is naast de aanpassingen gericht op preventie en bestrijding van varkenspest ook een opening geweest voor het doorvoeren van de

wet herstructurering varkenshouderij dat een inkrimping van 25 procent van de varkensstapel beoogt.

Samenvattend kan worden gesteld dat de varkenspestcrisis Nederland heeft geconfronteerd met de verwoestende werking van een besmettelijke dierziekte als deze niet in de kiem wordt gesmoord. Nederland was niet voorbereid op een dergelijke crisis en dit heeft zich geuit in 429 besmette bedrijven en de ruiming van meer dan 10 miljoen varkens. Uit de crisis zijn leerpunten gehaald en geïmplementeerd. Tot nu toe heeft zich geen uitbraak van varkenspest meer voorgedaan in Nederland.

35 Legionellabesmetting Bovenkarspel 1999

E.R. Muller, D. Horjus en M. Sibens

35.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de uitbraak van de veteranenziekte in het Noord-Hollandse plaatsje Bovenkarspel tijdens de West Friese Flora in 1999. Op 10 maart 1999 kwamen de eerste berichten van patiënten met een ernstige longontsteking in het West-Fries Gasthuis te Hoorn binnen. Dit bleken de eerste tekenen te zijn van de veteranenziekte, ook wel bekend als de legionellabacterie. Uiteindelijk zou deze uitbraak in de loop der tijd aan 32 personen het leven kosten en werden bijna 200 mensen (ernstig) ziek. Aan het COT werd in samenwerking met Berenschot opdracht gegeven tot een evaluatie van de gebeurtenissen om hier lering uit te trekken. Dit hoofdstuk gaat in op dit onderzoek en wat er feitelijk gebeurde tijdens deze crisis, hoe de instanties reageerden en of dit adequaat gebeurde.¹

De volgende onderzoeksvraag is bij dit onderzoek gesteld: Hoe reageerden de instanties op de uitbraak van een epidemie, hoe verliep het proces en de nazorg? Hierbij is aandacht besteed aan de volgende punten die we ook laten terugkomen in dit hoofdstuk:

- De signalering van de epidemie.
- De tracering en directe bestrijdingsmaatregelen.
- De departementale start organisatie van besluitvorming.
- De externe communicatie en voorlichting.
- De organisatie van de nazorg.

Sinds 1995 is het LCI (Landelijke Coördinatiecentrum Infectieziektebestrijding) opgericht met een OMT (Outbreak Management Team) en een BAO (Bestuurlijk Afstemmingsoverleg) voor specifieke uitbraken van infectieziekten. Binnen het LCI waren het ministerie van Volksgezondheid, het Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) actief. Inmiddels is het Centrum Infectieziektebestrijding opgericht waarin nu ook het LCI functioneert.²

¹ COT en Berenschot 1999.

² Zie meer uitgebreid Timen e.a. 2009.

35.2 Reconstructie³

De West-Friese Flora is de grootste bloembollententoonstelling ter wereld. Al sinds 1933 wordt dit evenement georganiseerd. Het evenement trekt vele tienduizenden bezoekers. In 1999 werd dit evenement gehouden in het plaatsje Bovenkarspel. Tijdens dit evenement werden er een tweetal bubbelbaden tentoongesteld. Deze baden bleken de oorzaak te zijn van de zogenaamde ziekte *Legionella pneumophila* ook wel de veteranenziekte genoemd.

Deze ziekte ontleend zijn naam aan de eerste keer dat deze geconstateerd werd. Bij een groot aantal oud-strijders van het Amerikaans legioen in de Verenigde Staten verscheen een vorm van longontsteking. Omdat het de eerste keer was dat legionella voorkwam ontleende het hier voortaan zijn naam aan. De ziekte is niet beperkt tot een bepaald gebied, maar komt over de hele wereld voor. Het meest ideale milieu waarin de bacterie gedijt is stilstaand water met een temperatuur tussen de 25 °C en 55 °C. Dit houdt in dat deze bacterie voornamelijk voorkomt in door mensen ontworpen installaties zoals drinkwaterleidingen zwembaden, fontein en etc. De doorgaans gehanteerde bestrijding tegen deze bacterie is het water verhitten tot meer dan 60 °C. Desondanks is de legionella bacterie lastig te bestrijden.

De symptomen voor deze ziekte kunnen nogal verschillen: van een flinke verkoudheid tot symptomen die lijken op griep, tot een zware longontsteking. De infectie vindt plaats via water. Door het inademen van kleine waterdruppeltjes (aerosolen) nestelt de bacterie zich in de longen en begint vanaf daar de infectie. Legionella is niet van mens op mens overdraagbaar en kan ook niet opgelopen worden via het drinken van water. De risicogroep voor deze bacterie bestaat uit: ouderen, personen met verminderde fysieke weerstand en chronische rokers.

Op woensdagavond 10 maart 1999 werd de directie van het West-Fries Gasthuis geïnformeerd over een groot aantal patiënten met ernstige longontsteking en griepverschijnselen. Meteen werd er contact opgenomen met de infectiearts van de GGD om te informeren naar eventuele nieuwe varianten op het griepvirus. Ondanks dat er verspreid over het land meerdere personen waren die dezelfde symptomen deelden was dit algemene beeld niet beschikbaar en werd er dus niet meteen aan een epidemie gedacht. Dat er in het West-Fries Gasthuis toch alarm geslagen werd had te maken met het feit dat acht patiënten met een longontsteking op woensdagochtend snel achteruit gingen. Het feit dat de gangbare antibiotica niet werkten was voor de artsen een teken om alarm te slaan. Nadat de infectiearts bij het GGD geraadpleegd was gaf deze de melding ook door aan de

3 Zie COT en Berenschot 1999; Den Boer 2005; RIVM 2001; Kamerstukken, 1999-2000, nr. 26442; Jong en Van der Post 2008.

landelijke inspectie en de regionale inspecteur. Daarnaast werd ook het LCI op de hoogte gesteld.

De eerste Outbreak Management Team vergadering (OMT) werd donderdag gehouden. Hierbij was wel de secretaris van het LCI aanwezig, maar belangrijke partijen als leden van het RIVM ontbraken hierbij. Tijdens deze vergadering werd de beslissing genomen om nog geen landelijke bekendheid te geven aan de uitbraak. Hiervoor werden twee redenen aangevoerd. De eerste was dat er met redelijke zekerheid bevestigd kon worden om welke infectieziekte het ging. Hoewel urinetesten nog niet op grote schaal gebruikt werden, werd er in deze situatie wel gebruik van gemaakt. Deze urinetesten gaven uiteindelijk de doorslag voor de legionelladiagnose. Aangezien de veteranenziekte niet van mens op mens overdraagbaar is werd het niet noodzakelijk geacht om onnodige onrust te veroorzaken. Ten tweede was er nog geen zekerheid over de bron van de infectie. Het kon nog altijd blijven bij een regionale uitbraak. Het OMT wilde eerst meer zekerheid krijgen over de verspreiding van de ziekte voor er landelijk alarm geslagen zou worden.

Op vrijdagochtend 12 maart kwam er bevestiging dat de West Friese Flora de bron van de besmetting was. Dit vermoeden werd bevestigd toen er bij een patiënt uit een andere regio die recent de Flora had bezocht de veteranenziekte werd vastgesteld. Het beeld dat de situatie onder controle was en dat er geen nieuwe patiënten meer zouden opduiken ontstond. Dit beeld was gebaseerd op het feit dat legionella enkele dagen incubatietijd nodig heeft om zichtbaar te worden. Hierop werd in het overleg besloten dat er zaterdag 13 maart landelijk bekendgemaakt zou worden dat er een uitbraak van veteranenziekte was. De extra tijd zou het OMT kunnen gebruiken om extra informatie in te winnen, om zo een volledig mogelijk situatierapport te kunnen geven.

Nadat de secretaris van het LCI terugkeerde van het overleg uit Hoorn werd er op het ministerie een legionella groep opgezet en volgde er nog een overleg met de directie van de afdeling Voorlichting en Communicatie van het ministerie van VWS. Tijdens dit overleg werd de beslissing om tot zaterdag 13 maart te wachten in twijfel getrokken en werd er besloten dat er met het oog op de volksgezondheid zo snel mogelijk gehandeld moest worden met de bekendmaking van de uitbraak. Er werd besloten dat de meest effectieve manier de massamedia zou zijn. Op deze manier zouden de meeste artsen en patiënten bereikt worden en op de hoogte gesteld worden van de situatie. Uiteindelijk is er vrijdagmiddag een eerste verklaring uitgegeven met betrekking tot de uitbraak van veteranenziekte in Bovenkarspel. Daarnaast werd volgens het protocol door de LCI contact gemaakt met de GGD's om zo veel mogelijk informatie te verschaffen. De inspectie zorgde ervoor dat alle ziekenhuizen op de hoogte gesteld werden.

Ondanks dat het ministerie zo snel mogelijk naar buiten getreden was met de beschikbare informatie werden er toch nog punten van kritiek geuit. Nadat de

informatie verspreid was konden artsen reageren op eventuele legionellabesmetting en de juiste antibioticabehandeling starten. Uiteindelijk zijn alle gevallen van legionella besmetting achterhaald. In totaal waren er meer dan 200 geïnfecteerd waren. Hiervan zijn er 32 overleden.

Op 23 maart werd er binnen de legionella groep gesproken over de nazorg. Er zou een strategie uitgezet worden voor actieve betrokkenheid vanuit de overheid bij het ondersteunen van mensen tijdens de nazorg. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de belofte die minister van VWS op 28 juni deed, waarbij ze uitsprak dat het ministerie van VWS zou helpen bij het stimuleren van lotgenoten contact. Het ministerie zou hiervoor een financiële bijdrage leveren aan de Stichting Flora Veteranenziekte. Daarnaast zou er per regio een aanspreekpunt via de GGD geregeld worden die de gezondheidsklachten (zowel fysiek als mentaal) van mensen die daar behoefte aan hadden zou monitoren.

35.3 Analyse

35.3.1 SIGNALERING

Legionella (volledige naam *Legionella pneumophila*) is een ziekte die er voor zorgt dat de gezondheidstoestand drastisch verslechterd, waardoor de kans op overlijden toeneemt. De symptomen van deze ziekte lijken op die van een zware griep of longontsteking. Dit geldt in hogere mate voor patiënten die deze ziekte oplopen nadat zij al in een slechtere gezondheidstoestand verkeren. Hierdoor is het van belang om de veteranenziekte snel te signaleren. Mede omdat reguliere antibiotica die gebruikt wordt bij longontsteking niet of nauwelijks werkt tegen legionella. Omdat legionella een vrij zeldzame ziekte is, is een snelle signalering van belang zodat artsen hun diagnose hierop aan kunnen passen.

Over de vraag of de overheid snel genoeg een uitbraak heeft gesignaleerd bestaat nogal wat discussie. Volgens de minister van VWS is er 'snel, accuraat en inventief gereageerd en zijn er mensenlevens gered door dit optreden'. In de media kwamen er echter berichten dat de uitbraak te laat gemeld zou zijn, mede door uitspraken van burgemeester Haaksman van Delfzijl. Deze stelde dat wanneer het VWS eerder alarm geslagen had, een inwoner gered zou zijn geweest. De minister reageerde in het NRC op deze kritiek waarbij zij aangaf dat er alarm geslagen was nadat er ook maar het geringste verband gelegd was tussen het grote aantal meldingen van longontsteking in het West-Friese Gasthuis en de Flora (de besmettingshaard) in Bovenkarspel. Verschillende medische specialisten hebben deze bewering ondersteund.

Toch bestonden er onder de nabestaanden van de slachtoffers nog twijfels over de snelheid waarmee de overheid de uitbraak van veteranenziekte gemeld had. De stichting die de belangen van deze mensen behartigt, stelt dat de overheid sneller had kunnen reageren wanneer ze een beter overzicht hadden gehad. Er waren namelijk eind februari/begin maart al mensen opgenomen in ziekenhuizen over het hele land met dezelfde symptomen. Met een overzicht van de situatie had de overheid wellicht sneller conclusies kunnen trekken en zou het aantal slachtoffers mogelijk minder zijn geweest.

De signalering in het geval van deze uitbraak van veteranenziekte ging als volgt:

1. Melding van ziektegevallen bij de huisarts;
2. Opname van patiënten met longontsteking in ziekenhuizen;
3. De melding door het West-Fries Gasthuis aan de regionale GGD en inspectie;
4. De alarmering van de landelijke inspectie en de LCI;
5. Verspreiding van de eerste informatie naar relevante instanties zoals, huisartsen en zorginstellingen en doelgroepen, het algemene publiek;

Zoals gezegd bestaat er een discussie of er wel of niet tijdig een landelijk alarm werd afgegeven. De vertraging die wordt opgelopen tussen de relatie patiënt, dokter en ziekenhuis/GGD wordt in medische termen ook wel 'patient-delay' en 'doctors-delay' genoemd. Deze vertraging wordt in de medische wereld geaccepteerd omdat het stellen van een diagnose op basis van de klachten van de patiënt altijd tijd kost en niet te voorkomen is. Echter de belangenbehartigers van de nabestaanden grijpen deze vertraging echter aan om hun zaak kracht bij te zetten.

In het geval van de veteranenziekte is het echter lastig om snel een goede diagnose te stellen. Deze ziekte heeft specifieke kenmerken en daarnaast zijn er beperkte mogelijkheden tot diagnostiek voor legionella. De meest gangbare methode is via een kweek, maar deze heeft enkele dagen nodig voor er een uitslag bekend is. Een urinetest behoort ook tot de mogelijkheden, maar deze techniek was destijds nog in ontwikkeling. Het is ook een feit dat dit de eerste epidemie van legionella in ons land was. Hoewel er eerder incidenten met legionella zijn geweest is er nooit eerder een uitbraak van deze ziekte geweest, waardoor er minder rekening gehouden werd met deze ziekte tijdens het stellen van diagnoses. Daarnaast waren er nog enkele andere omstandigheden die vaststelling van legionella in eerste instantie bemoeilijkte. Zo heerste er tijdens de uitbraak een griepgolf. Symptomen van legionella zijn makkelijk te verwarren met die van griep. In samenhang met het feit dat legionella bijna nooit voorkomt is het begrijpelijk dat artsen deze diagnose niet meteen stelden. Daarnaast komt legionella over het algemeen voor bij mensen die behoren tot de bekende risicogroepen (ouderen, rokers, chronisch zieken) oftewel mensen wier fysieke toestand al aangetast is. Het probleem met deze uitbraak van legionella was ook dat de ziekte enkele (toen nog)

gezonde, jonge mensen te pakken kreeg. Dit past niet in het profiel dat er op dat moment was met betrekking tot legionella.

Zoals gezegd ontbrak het bij de overheid aan een overzicht van de situatie. In de week voor de vaststelling van de veteranenziekte waren er in totaal 71 patiënten opgenomen in ziekenhuizen verspreid over het hele land waarbij symptomen van legionella zichtbaar waren. Doordat in ziekenhuizen de patiënt centraal staat wordt het minder snel opgemerkt wanneer er meerdere mensen met de zelfde symptomen in verschillende plaatsen worden opgenomen. Ondanks dat er in het West-Fries Gasthuis meerdere personen met longaandoeningen waren opgenomen was dit geen reden tot bezorgdheid. De week daarvoor is er ook een aantal patiënten die longklachten hadden (niet veroorzaakt door legionella), waardoor het aantal patiënten niet afweek van het normale patroon. Ook het feit dat de mensen in verschillende plaatsen woonachtig waren gaf geen aanleiding om te denken dat er sprake zou zijn van een ziekte uitbraak.

Op het moment dat er meerdere patiënten met dezelfde symptomen in gezondheid snel achteruit gingen, waarbij de antibiotica niet de verwachte werking had, werd er door de artsen van het West-Fries Gasthuis melding gemaakt bij de directie. Op het moment dat de artsen van het West-Fries Gasthuis melding maakten van de ongewone situatie besloot de medisch directeur om de regionale infectiearts van de GGD te bellen en te vragen naar eventuele meldingen van onbekende griepvirussen. Deze arts heeft deze melding nog dezelfde avond doorspeeld aan de landelijke inspectie en de regionale inspecteur. Daarnaast zijn op donderdag ook het LCI en RIVM op de hoogte gebracht van de situatie. De reden dat dit pas een dag later gebeurde heeft te maken met de bereikbaarheid buiten kantooruren. Die bleek niet mogelijk te zijn. Nu was dat in deze situatie geen ramp. Maar in ernstigere situaties, zoals bijvoorbeeld bij virussen die van mens op mens overdraagbaar zijn, is het van groot belang dat de juiste instanties per direct op de hoogte gesteld moeten worden. Zo werd het RIVM op informele manier door de secretaris van het LCI op de hoogte gesteld van de situatie, waarbij er veel informatie achterwege bleef. Gezien de expertise die er binnen het RIVM op het gebied van infectiebestrijding was dit wel op zijn plaats geweest.

Op donderdag werd het eerste crisisberaad (Outbreak Management Team) gehouden, waarbij de secretaris van het LCI (op eigen initiatief) aanwezig was. Tegen deze tijd was er een redelijke zekerheid dat het ging om de legionella bacterie. Omdat deze ziekte niet van mens op mens overdraagbaar is en er nog geen zekerheid was wat betreft de besmettingshaard werd er besloten om geen landelijk alarm uit te laten gaan. Op grond van deze redenen is dit een begrijpelijk besluit. Het is echter wel verstandig om artsen uit andere regio's op de hoogte te stellen van de situatie, zodat zij hier rekening mee kunnen houden bij het stellen

van diagnoses. Ook zou het verstandig zijn geweest om leden van bijvoorbeeld het RIVM bij het overleg aanwezig te hebben.

Op vrijdagochtend werd bevestigd dat de Flora de oorzaak was van de besmettingen. Deze conclusie werd getrokken nadat er een geval van legionella werd geconstateerd in een andere regio, bij een persoon die ook de Flora had bezocht. Hierop werd besloten om zaterdag landelijk bekend te maken om welke epidemie het ging. Er werd hierbij uitgegaan van de veronderstelling dat de ziekte onder controle en dat de meest ernstige patiënten al opgenomen zouden zijn.

Nadat de secretaris van het LCI terugkeerde uit Hoorn volgde er een overleg met de vertegenwoordigers van de directie Voorlichting en Communicatie van het ministerie van VWS. Tijdens dit overleg werd er besloten dat er diezelfde dag nog een landelijke bekendmaking van de veteranenziekte zou worden gegeven. De reden voor dit besluit was dat het ministerie meende dat op die manier verkeerde behandelingen zou kunnen worden voorkomen en zouden onontdekte gevallen opgespoord kunnen worden.

De alarmering verliep deels via de pers. Via de televisie werd bekendgemaakt dat er een uitbraak van de veteranenziekte was en werd er voorlichting gegeven. De huisartsen voelden zich hierdoor gepasseerd, omdat ze het nieuws via de pers moesten ontvangen in plaats van eerder persoonlijk geïnformeerd te worden. Hier werd echter voor gekozen omdat op deze manier meer artsen in een kortere tijd bereikt konden worden dan via de conventionele media (fax, telefoon), waardoor er sneller met de juiste behandeling van patiënten begonnen zou kunnen worden. Ook leverde deze conventionele media enkele technische en organisatorische problemen op. Zo waren er bij het LCI niet genoeg faxen, en was het GGD niet altijd even goed bereikbaar.

35.3.2 TRACERING

Tracering kan beschouwd worden als de kern van de bestrijding van infectieziekten. Bij tracering kan gedacht worden aan: wat is de verwekker van deze ziekte? Wat is de exacte bron van de uitbraak? Is er één besmettingshaard, of zijn er meerdere? Maar ook: wanneer is de uitbraak begonnen? Wie zijn de slachtoffers? En wat is de omvang van de epidemie?

De nadruk bij dit thema ligt bij de onzekerheden die zich voordeden. En hoe hierop gereageerd werd.

Hier kan over gezegd worden dat het grootste deel van de onzekerheden binnen korte tijd werd weggenomen. Binnen enkele dagen was er zekerheid met betrekking tot de ziekte en de locatie van de besmetting. Het enige aspect wat meer tijd kostte was de opsporing van de exacte bron van de besmetting. Dat er snel werd vastgesteld wat nu precies de ziekteverwekker was, en wat de besmettingshaard

was, leidde tot overoptimisme. Aangezien legionella niet van mens-op-mens of dier-op-mens overdraagbaar is en de incubatietijd enkele dagen nodig heeft werd er door het crisisteam ten onrechte aangenomen dat de situatie onder controle was. Dit had tot gevolg dat er iets te veel zekerheid in het crisisteam sloop. Er werd geen rekening gehouden met eventuele patiënten die nog niet naar de huisarts zouden zijn gegaan. Dit werd bevestigd nadat er later nog enkele meldingen van legionella besmetting binnen kwamen.

Punt van kritiek is de inschakeling van expertise. Hoewel er snel gereageerd werd door het West-Fries Gasthuis door navraag te doen bij een infectiearts heeft dit tijdens de rest van de crisis minder navolging gekregen. Zo werd het RIVM pas laat bij het proces betrokken net als het W&V. Hierbij dient wel gezegd te worden dat hoewel de samenwerking op bestuurlijk niveau enigszins stroef verliep was daar op uitvoerend niveau weinig van te merken. De samenwerking tussen de regionale GGD (tracering), de Inspectie W&V (opsporen en inbeslagname apparatuur), het RIVM (epidemiologisch/microbiologisch onderzoek), de IGZ, de directie Gezondheidsbeleid (beleidsvoorbereiding en informeren kabinet en parlement) en de LCI (bestrijding) verliep goed en is geen onderwerp van discussie.

35.3.3 ORGANISATIE VAN DEPARTEMENTALE BESLUITVORMING

De besluitvorming is een belangrijk onderdeel van het crisisproces. Wie neemt welke besluiten en welke gevolgen hebben deze? Een greep uit de beslispunten die tijdens deze crisis genomen zijn:

- voorlopige aanname dat er sprake is van veteranenziekte
- bijeenroepen OMT
- landelijke bekendmaking epidemie en uitbrengen eerste persbericht
- waarschuwen (huis)artsen voor uitbrengen ANP-bericht
- verdeling schaarste erythromycine
- externe communicatie en verantwoording in vroegtijdig stadium
- inzetten minister op persconferentie van 15 maart
- opdracht aan en rol van Inspectie W&V
- beslissing omtrent rol VWS in nafase

De groep die de leiding op zich nam tijdens deze crisis bestond uit Inspectie Gezondheidszorg, het secretariaat van de LCI, de directie voorlichting en de directie Gezondheidsbeleid. Deze groep nam de dagelijkse coördinatie voor zijn rekening. Dat er vanuit het departement weinig betrokkenheid was bij de crisisorganisatie geeft te denken. Het crisismanagement werd vooral overgelaten aan de regionale organisaties. Het is gebleken dat onvoldoende gereageerd kan worden op een crisissituatie vanuit landelijk niveau.

Dit had ook tot gevolg dat het crisisteam bestond uit slechts een aantal ambtenaren. Hoewel deze groep goed functioneerde hadden er problemen kunnen ontstaan op het moment dat een van de sleutelpersonen weg zou vallen.

De reden die wordt aangevoerd door de ambtelijke top om zich op afstand te houden, was omdat in hun ogen alles onder controle was. Ze zagen dat het crisisteam de situatie meester was en voelde niet de noodzaak in te grijpen. Wel heeft de minister meerdere malen haar betrokkenheid betoond. Bij deze besluitvorming werd er echter geen rekening gehouden met het feit dat een kleine groep mensen erg veel werk verzetten binnen een korte tijd. Wellicht meer dan er van hen verwacht zou mogen worden.

35.3.4 VOORLICHTING EN COMMUNICATIE

Voorlichting is een van de belangrijkste elementen van crisismanagement. Vooral tijdens een epidemie is het van groot belang om de juiste informatie door te geven, zodat de bevolking weet wat zij moeten doen. Vaak worden er berichten gemeld die onjuist of onvolledig zijn waardoor er onder de bevolking een verkeerd beeld van de situatie kan ontstaan. Vooral bij een epidemie waarbij er vaak nogal wat onzekerheid bestaat is dit een lastige factor.

De voorlichting werd tijdens deze crisis goed opgepakt. Op vrijdagavond 12 maart werd er een publieksinformatienummer geopend via Postbus 51. Ook werden de media gebruikt om landelijk alle artsen en eventuele patiënten te waarschuwen. Dit kanaal werd, terecht, bewust gekozen om een zo snel mogelijke informatie verspreiding te bereiken. Deze beslissing werd door het crisisteam als lastigste beslissing met betrekking tot voorlichting genoemd.

In eerste instantie zou er nog een dag langer gewacht worden met het landelijk bekendmaken van de uitbraak. Toen het voorlichtingsteam van het ministerie van VWS werd ingeschakeld werd deze datum door hen vervroegd naar vrijdag. De overwegingen die in dit besluit hebben meegespeeld zijn de volgende:

- Het is niet met zekerheid te schatten hoeveel patiënten het betreft.
- Gezien de vermoedelijke blootstelling op de Flora, de incubatietijd en de gevallen tot nu toe zou het grootste gedeelte van de epidemie nu reeds voorbij moeten zijn.
- Als het mogelijk is een sterfgeval te voorkomen dan rechtvaardigt dat landelijke bekendheid.
- Andere mogelijkheden om op korte termijn alle dienstdoende huisartsen te bereiken zijn niet beschikbaar.

Daarnaast heeft het voorlichtingsteam een sterke greep gehad op de voorlichting, zo werden er een persconferentie gehouden, persberichten verstuurd, een publieksinformatielijn geopend en proactief antwoorden op verwachte vragen geformuleerd.

Het enige incident dat zich voordeed waar de voorlichting geen controle over had waren de uitspraken die de burgemeester van Delfzijl deed.

Doordat de bekendmaking van de uitbraak van het virus via de massamedia gebeurde leidde dit tot enkele verontwaardigde reacties uit het kamp van de artsen. Deze voelden zich gepasseerd, omdat ze minder informatie gekregen hadden dan de media. Het besluit tot bekendmaking via de media was echter een goed besluit, omdat op die manier de meeste artsen op de hoogte werden gesteld van de situatie. De artsen konden dan via de huisartsenlijn om extra informatie vragen wanneer dat nodig was. Deze manier gaf de meeste bereikbaarheid in de kortste tijd, waardoor de artsen wisten wat er aan de hand was en daar op konden reageren. Er was in dit geval echter wel een regeling dat het West-Fries Gasthuis, de gemeente en de stichting West-Friese Flora vooraf van alle geplande media-berichten op de hoogte gesteld werden, zodat hier gedegen op gereageerd kon worden.

Aan het gebruiken van een open mediastrategie als deze zijn echter ook nadelen verbonden. Zo kan er in eerste instantie foute informatie verspreid worden, zoals hier het geval was met de brandslang die in eerste instantie als besmettingsbron werd gezien. Een voorbeeld hiervan is de aanwijzing van legionella in een bubbelbad op Texel die zich gelijktijdig voordeed. Hiervan was nog geen zekerheid over daadwerkelijke besmetting en ook waren er nog geen slachtoffers gevallen. Het te vroeg bekendmaken zou leiden tot onnodige onrust en eventueel zelfs schadeclaims. Het niet bekendmaken zou eventueel de volksgezondheid in het geding brengen. Dit zijn de dilemma's waar tijdens crisis-voorlichting rekening mee gehouden moeten worden.

De interne communicatie verliep niet altijd even soepel. Zo was er een tekort aan materiaal zoals faxen, waardoor niet alle informatie even snel verspreid kon worden. Ook was er geen volledig huisartsenbestand met de dienstdoende artsen beschikbaar, waardoor alle informatie via regionale GGD's verspreid moest worden. Mede hierdoor is er gekozen tot verspreiding van informatie via landelijke media.

Daarnaast was de Tweede Kamer tijdens deze crisis ook erg betrokken en wenste door middel van brieven op de hoogte gehouden te worden. Dit was mede door de lage bezettingsgraad een lastige bijkomstigheid voor het toch al overbelaste team.

35.3.5 NAZORG

Nazorg is een van de deelprocessen tijdens een crisissituatie. Onder nazorg verstaan we twee aspecten. Het eerste aspect betreft de materiële nazorg. Hieronder verstaan we bijvoorbeeld: schadevergoeding, smartengeld, juridische zaken et

cetera. Het tweede aspect betreft de immateriële nazorg. Hieronder verstaan we: sociale ondersteuning, verwantenopvang en Post Traumatische Stress Stoornis (PTSS). Vaak is het geval dat de crisis op een goed manier bestreden wordt, maar dat er geen aandacht wordt geschonken aan de nazorg. Al het goede werk dat dan verricht is tijdens de crisis wordt dan naderhand teniet gedaan.

Over nazorg werd voor het eerst pas op 23 maart gesproken. Er werd gesproken over de noodzaak een strategie uit te zetten voor de nazorg van chronisch zieke patiënten, zodat daar geen verkeerde verwachtingen zouden ontstaan. Tevens zou de minister hiervan op de hoogte gehouden moeten worden. Na dit overleg heeft de nazorg mindere prioriteit gekregen en werd er pas weer op 24 mei over gesproken. Hieruit blijkt dat er in eerste instantie weinig aandacht was voor de acute nazorg van nabestaanden.

Op 28 juni belooft de minister dat het ministerie van VWS ondersteuning van de lotgenotenvereniging. Dit biedt mogelijkheden om in contact te treden met mensen die hetzelfde ondergaan hebben, om zo binnen een grotere groep het verdriet te verwerken. Daarnaast werd beloofd dat de regionale GGD ondersteuning en advies van en aan de nabestaanden en slachtoffers zal bieden. Dit is noemenswaardig omdat nazorg tot op dan niet gezien werd als een taak van de rijksoverheid. Deze belofte bestond uit drie dingen:

1. Het stimuleren van lotgenoten contact. De Stichting Flora Veteranenziekte kreeg hiervoor zowel financiële als inhoudelijke ondersteuning van het ministerie;
2. Het instellen van een regionaal aanspreekpunt. Per regio werd een sociaal-verpleegkundige van de GGD aangesteld als aanspreekpunt;
3. Monitoren en inventariseren van gezondheidsklachten van zowel lichamelijke als psychische aard;

Omdat nazorg nooit eerder een verantwoordelijkheid van de regering was, was er binnen het ministerie van VWS niemand die deze rol op zich kon nemen. Hierdoor kwam er nogal wat druk te liggen bij de regionale GGD's wat leidde tot enkele spanningen.

In de regio waar de meeste slachtoffers zijn gevallen, West-Friesland, kwam na 28 juni onder druk van de burgemeester de nazorg op gang. De nazorg was hierbij geconcentreerd op het op eigen initiatief naar de slachtoffers toe gaan, in plaats van te wachten tot slachtoffers bij de overheid aankloppen. In de rest van Nederland kwam de nazorg in augustus op gang.

De bevindingen die uit het rapport naar voren kwamen waren als volgt:

- Een proactieve benadering van slachtoffers wordt op prijs gesteld;
- Er is een aantal mensen dat na een ramp niet gemakkelijk zelfstandig de weg vindt in hulpverlenings- en zorgland en bestaande drempels niet vanzelfsprekend overschrijdt. Er zijn in totaal tweehonderd gedupeerden aangeschreven in het kader van nazorg. Ongeveer veertig mensen hebben aangegeven van het aanbod gebruik te willen maken. In de regio West-Friesland zijn meer dan dertig mensen door de regionale GGD bezocht.
- In nogal wat gevallen doen zich bij slachtoffers juist problemen voor op het meer materiële vlak (als zelfstandige een tijd zonder werk en aangepaste voorzieningen onder meer) waarbij juist advisering nuttig is (de weg wijzen).
- Een proactieve overheid staat niet gelijk aan een overheid die massaal en op lange termijn is verplicht tot traumazorg.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat het op prijs gesteld wordt wanneer de overheid zich actief bemoeit met de nazorg. Maar dat dit een rol moet zijn die aanvullend werkt op de al aanwezige voorzieningen, en vooral bedoeld moet zijn om drempels te verlagen en ondersteuning te bieden.

Vanuit de hoek van de slachtoffers werd er ook een organisatie opgestart. Drie personen startten de Initiatiefgroep Flora Veteranenziekte op waarbij er met verschillende instanties overleg gepleegd werd en werd de media benaderd. In navolging hiervan werd op 3 mei de Stichting Flora Veteranenziekte in het leven geroepen om de belangen van de slachtoffers te behartigen. Deze stichting was voornamelijk bedoeld om lotgenootcontact te stimuleren, maar hield zich daarnaast ook bezig met het ondersteunen van de activiteiten van de Consumentenbond (materiële aspect). De consumentenbond hield zich bezig met de nazorg in de zin van aansprakelijkheid. Drie partijen werden aansprakelijk gesteld: de Stichting West-Friese Flora, enkele standhouders en de Rijksoverheid.

35.4 Overwegingen en reflecties

Het COT heeft aan het eind van haar deel van het evaluatierapport enkele overwegingen en reflecties geformuleerd. Voor zover nu nog relevant geven wij die hieronder weer.⁴

4 Rest van deze paragraaf geciteerd uit COT en Berenschot 1999, p. 32-40.

35.4.1 OMGAAN MET RISICO'S

Dagelijks schatten wij bewust, maar nog vaker onbewust tientallen risico's in. Neem ik het risico van de bon en overschrijd ik de maximumsnelheid, of heb ik er de laatste tijd al genoeg gehad? Haal ik de overkant nog voordat die auto er is? Ga ik naar Indonesië op vakantie, of vind ik het daar toch te onrustig? Eet ik het voedsel dat net tegen de uiterste houdbaarheidsdatum aanzit, of gooi ik het weg? Omgaan met risico's betreft een onafgebroken reeks afwegingen tussen kleinere en grotere onzekerheden. Deze afwegingen zijn niet gebaseerd op zware kwantitatieve risicoanalyses, maar op eenvoudige vuistregels: feiten, toevallige eigen observaties en gevolgtrekkingen, veronderstellingen en ficties.

In de legionellacrisis draait het ook steeds om risico-inschattingen, om afwegingen van kansen, effecten, interventiemogelijkheden en -strategieën. Deze risico-inschattingen zijn herhaaldelijk zichtbaar op organisatie en individueel niveau. Dat geldt bijvoorbeeld voor degenen die als gevolg van de besmetting ziek werden. Op welk moment voelt iemand zich zo ziek dat hij contact opneemt met de huisarts? De één doet dat veel eerder dan de ander. Iedereen maakt, mede beïnvloed door de omstandigheden en de eigen omgeving (partner, ouders, kinderen, vrienden) een andere inschatting: "Ik wacht nog wel tot na het weekend als mijn eigen huisarts er weer is"; "Ik ga morgen naar de huisarts als ik me dan niet ietsje beter voel". Vervolgens speelt de communicatie met de huisarts een prominente, soms doorslaggevende rol. De kwaliteit van deze risicocommunicatie bepaalt in belangrijke mate de kwaliteit van de diagnose.

Nadat op 12 maart bekend was geworden dat er veteranenziekte was geconstateerd onder bezoekers van de Flora, stonden al degenen die een bezoek hadden gebracht aan de Flora voor een lastig dilemma. Behoor ik tot de besmette personen? Moet ik naar de huisarts? In hoeverre moet ik me laten testen om zekerheid te krijgen? Huisartsen maken ook dagelijks vele tientallen risico-inschattingen. De één klaagt altijd, dus zal het wel weer meevallen. De ander komt alleen als ze echt last heeft. Dat is alleen al daarom serieus te nemen. Verwijs ik wel of niet door? Constant worden afwegingen gemaakt van 'het zekere voor het onzekere nemen' en doorverwijzen tegenover het nog even aanzien en afwachten.

Vervolgens komen de specialisten in het ziekenhuis voor eenzelfde afweging te staan. Ook hier speelt de kwaliteit van de risicocommunicatie met de patiënt en met de huisartsen die mogelijk doorverwijzen een belangrijke rol. Hoe nauwkeuriger de huisarts zijn doorverwijzing argumenteert en hoe preciezer de patiënt zijn klacht kan verwoorden, hoe groter de kans dat de specialist de juiste diagnose stelt. De longartsen in het West-Fries Gasthuis bemerkten een afwijkende situatie. Zij werden geconfronteerd met lastige afwegingen: tot welk moment proberen

we de situatie zelf op te lossen? Hoe lang wordt gezocht naar de juiste diagnose? Op welk moment worden anderen geïnformeerd (eerst de directeur en dan personen en instanties buiten het ziekenhuis). Keer op keer herhalen dergelijke afwegingen zich.

Een kritieke situatie is sterk afwijkend en daarmee verrassend. Maar verrassingen kennen een eigen dynamiek. Reacties op alarmerende, sterk afwijkende en verrassende situaties zijn vaak een mix van ontkenning en ongeloof: “Dit kan niet waar zijn!” “Dat gebeurt bij ons niet!” “Het zal toch wel meevallen.” Of juist, vaak ook na een korte tijd van gewenning aan het ongewone, het gevoel dat onmiddellijk moet worden gereageerd: “Hieraan moet iets gedaan worden!”

Ook de uitbraak van veteranenziekte past in dit kader. De situatie was alarmerend, maar ook sterk afwijkend. Tot kort voor de landelijke bekendmaking bestond er bij belangrijke betrokkenen twijfel over de ware aard van de gebeurtenissen. Het kon toch niet zo zijn dat een bezoek aan een bloemententoonstelling had geleid tot een zo wijdverspreide legionellabesmetting. Nooit eerder had zich immers – zeker in Nederland – een vergelijkbare situatie voorgedaan. Vanaf begin maart begon een zoektocht naar zekerheden: zekerheden bij patiënten, potentiële patiënten, huisartsen, specialisten en bij de onderzoekers die uiteindelijk de besmettingsbron moesten vaststellen. Gedachten die aanvankelijk postvatten, waren: het zal wel overgaan; het zal wel een griepje zijn; het zal wel een gewone longontsteking zijn; het zal wel een verklaarbare afwijking van de normale situatie zijn.

Nadat de besmetting in de media was gemeld, veranderde de situatie sterk. Toen was nog wel sprake van vele onzekerheden: hoeveel mensen zijn besmet, is de besmettingsbron geneutraliseerd? Maar er was ook in belangrijke mate zekerheid gecreëerd. Daarmee veranderden ook de risicocommunicatie en de manier waarop werd omgegaan met de risico's. Vanaf dat moment werd meer aandacht geschonken aan ‘worstcasescenario's’. Mogelijk werden elders – in zwembaden, sauna's – ook wel mensen door de legionellabacterie besmet. De stelling ‘het zekere voor het onzekere nemen’ domineerde sterk. Risico's worden gemeden wanneer men in onzekerheid verkeert. In deze lijn paste het snel ruchtbaarheid geven aan potentiële risicobronnen.

Deze casus toont aan dat snelle signalering van een epidemische verspreiding van een infectieziekte in veel gevallen buitengewoon lastig zijn. Er zijn veel factoren die snel en adequaat handelen bemoeilijken. Er is sprake van verrassing. Dit houdt in dat het vaak een tijd duurt voor de ‘mindset’ verandert en het afwijkende en het onbekende als zodanig worden onderkend. Daarbij spelen patient-delay en doctors-delay hun onvermijdelijke rol. Zeker bij een relatief nieuwe en onverwachte infectieziekte zal het zoeken naar zekerheden en bevestiging veel tijd in

beslag nemen. De omslag van 'het valt wel mee' tot 'er is echt iets aan de hand' zal per definitie tijd kosten. Dat betekent dat bij afwijkende infectieziekten op het punt van signalering nooit wonderen mogen worden verwacht. Daarvan dient eenieder zich bewust te zijn.

35.4.2 MICROMANAGEMENT EN MACROANALYSE

Een-op-eenrelaties vormen de spil en kern van de gezondheidszorg. De arts of specialist heeft met één patiënt te doen. Op een dag krijgt de arts niet twintig patiënten langs, zoals een onderwijzeres twintig leerlingen in de klas heeft, maar twintig keer één patiënt. De kwaliteit van deze relatie is van grote betekenis. Het vertrouwen van de patiënt in de arts en andersom staan aan de basis voor hoogwaardige zorg. Er bestaat een rechtstreekse relatie tussen de kwaliteit van de arts-patiëntcommunicatie en de kwaliteit van de diagnose. Artsen zijn primair gericht op het stellen van diagnoses ten behoeve van een eventuele therapeutische aanpak. Bij de individuele patiënt dient te worden getraceerd wat het probleem is, en of en hoe er mogelijk aan dat probleem iets kan worden gedaan. De medische inspanning is in hoge mate gericht op micromanagement: het behandelen van individuele gevallen. Ook bij een infectieziekte gaat het om individuele patiënten. Ook hier dient dus micromanagement te worden bedreven. Echter, naast micromanagement en het signaleren van individuele gevallen is de epidemiologie van het verschijnsel van grote betekenis. Aandacht voor de frequentie van het voorkomen van de ziekte kan aanleiding zijn om niet alleen individuele, maar ook collectieve maatregelen te nemen.

Op 10 maart waren er verspreid over Nederland, met als zwaartepunt Noord-Holland, 71 patiënten opgenomen in ziekenhuizen met acute ademhalingsproblemen. Vele tientallen huisartsen zijn in die periode door hun patiënten benaderd. Hoewel er dagelijks patiënten met longontstekingen worden opgenomen, lijkt het geen twijfel dat dergelijke absolute aantallen zeer ongewoon zijn. Het traceren van infectieziekten (maar mogelijk ook andere ziekten) wordt uiteraard vergemakkelijkt wanneer dergelijke geaggregeerde gegevens bekend zijn. Maar het één op één kenmerk van de arts- en specialistenpraktijk staat op gespannen voet met een dergelijke epidemiologische benadering. Daarmee raken wij aan een van de basisprincipes voor een adequate bestrijding van infectieziekten: aandacht voor '(sociale) categorieën' – een aantal individuen met een mogelijk gemeenschappelijk kenmerk – en de grote(re) getallen.

35.4.3 DE (MASSA)PSYCHOLOGISCHE FACTOR

Gezondheid is veelal de belangrijkste waarde die mensen anderen en zichzelf toewensen. Gezondheidsrisico's, zeker als ze minder goed zichtbaar of traceerbaar

zijn, kunnen mensen dan ook zeer ongerust en onzeker maken. Velen maken zich dan ook veel drukker om kleine, ‘objectief’ onschadelijke restanten dioxine in het voedsel dan om handsfree telefoneren op de snelweg. Een legionellabesmetting als die van maart 1999 wekt grote onrust. Velen gaan naar vergelijkbare evenementen. Wildwaterparadijzen en sauna’s zijn populair.

Daarmee komt een dergelijke crisis voor velen zeer dichtbij. Ten eerste: “Het zou ook mij kunnen overkomen.” Ten tweede: “Is het mij niet ook gebeurd?” De legionellabesmetting van maart 1999 raakt niet alleen de slachtoffers, maar ook de andere bezoekers van de Flora – en vervolgens ook een aanzienlijk breder publiek.

Hiermee komen wij bij de typering van een dergelijke crisis. Eerder is aangegeven dat juist het hanteren en beperken van onzekerheid een dominante factor is in deze casus. De risicocommunicatie werd sterk beïnvloed door uitspraken als: “Dit kan toch niet waar zijn”. Het scenario van een uitbraak van een veteranenziekte op een bloemententoonstelling valt nauwelijks te verzinnen. De casus past in de reeks van ‘onmogelijke ongevallen’.⁵

Sommigen bezien de casus vooral vanuit de analyse en de wetenschap. Vanaf woensdagavond 10 maart was sprake van een wetenschappelijk, analytisch proces van deductie. Laag voor laag werd meer zekerheid gekregen over de kern. Na vermoedens kwamen waarschijnlijkheden, en daarna zekerheden: over de soort besmetting, over de plaats van besmetting, en tot op grote hoogte uiteindelijk ook over de bron van de besmetting. Vanuit deze benadering valt goed te begrijpen dat de inspecties, het RIVM, de LCI en de GGD’s dichter tot elkaar moeten komen. De sleutelwoorden van de legionellacrisis zijn in deze zienswijze signalering, traceering en de bestrijding van de epidemie.

Hiervoor is aangegeven dat de kwaliteit van de risicocommunicatie tussen patiënten, artsen, specialisten en ziekenhuizen van cruciaal belang is in een dergelijke situatie. Toch bleef risicocommunicatie – het communiceren over risico’s, gevolgen en effecten – ook na de eerste dagen één van de meest cruciale en gevoelige onderwerpen. Risicocommunicatie had niet alleen tot doel de omvang van de crisis te beperken en huisartsen en potentiële slachtoffers te informeren, maar zij vervulde ook een duidelijk massapsychologische functie. De voorlichting had in belangrijke mate tot doel paniek te voorkomen en het collectieve gevoel van angst en onbehagen te beheersen en te beteugelen. Degenen die de Flora hadden bezocht en niet ernstig ziek waren, behoefden, gezien de incubatietijd, niet meer bang te zijn dat zij nog ziek konden worden. Veel antwoorden op de meest gestelde vragen hadden een informatief karakter:

5 Wagenaar 1987.

“Je wordt niet zo maar besmet door water uit een tuinslang die in de zon heeft gelegen.”

Tegen deze achtergrond heeft de casus van de legionella sneltest (urinetest) betekenis. Rationeel-wetenschappelijk was er geen reden bezoekers die prijs stelden op zekerheid, ruim drie weken na hun bezoek van de Flora nog deze test af te nemen. De incubatietijd was immers al verstreken. Er was al zekerheid. Toen was er vanuit psychologisch oogpunt wel degelijk reden degenen die echt prijs stelden op zekerheid, door een testje deze extra – zij het medisch overbodige – zekerheid te verschaffen. Daaruit blijkt de grote betekenis van de psychologische factor, het placebo-effect.

Wij bezien de crisis ook vanuit een massapsychologische invalshoek. Het gaat bij een uitbraak van veteranenziekte uiteraard om analyse en grondigheid, maar ook om het omgaan met massapsychologische processen van ongerustheid, paniek en onzekerheid. De waarde van het crisismanagement moet hier dan ook vooral gezocht worden in het beteugelen van dergelijke processen. Het zwaartepunt van de bestrijding lag daarmee zeker zoveel in het beheersen van dergelijke processen als in de signalering en tracering.

Bij risicocommunicatie doen zich lastige afwegingen voor over het al dan niet naar buiten treden met informatie. Tijdens de maanden maart en april heeft de inspectie W&V een monitoringsactie opgezet om na te gaan waar de risico's van legionellabesmetting aanwezig waren. Op deze informatie rustte binnen de inspectie W&V geheimhoudingsplicht, bijvoorbeeld de kennis dat een veel bezocht bubbelbad besmet was. Dit stond op gespannen voet met het open beschikbaar stellen van deze informatie ten behoeve van de algemene veiligheid van de consument. Uiteindelijk heeft binnen het departement dat laatste aspect zwaarder geteld.

Er moet voor worden gewaakt infectieziektebestrijding louter te definiëren in termen van signalering, tracering, controlegroepen en dergelijke. De bestrijding van infectieziekten is in belangrijke mate ook collectief risicomanagement. Daarmee wekt het geen verwondering dat juist de op de media gerichte beslissingen (wel of niet naar buiten treden, wel of niet informeren over de bron; wel of niet informeren over mogelijke besmettingsrisico's) tot de kernbeslissingen van de casus moeten worden gerekend. De kwaliteit van het mediamanagement en de wijze van omgaan met collectieve psychologische processen bepalen in hoge mate het succes van het crisismanagement.

35.4.4 DE CENTRALISATIE-DECENTRALISATIETHESE

Eén van de lastigste problemen bij het managen van crises betreft de vraag naar het juiste bestuurlijke niveau van crisismanagement. De hoogwatersituatie van 1995 waar uiteindelijk meer dan 200.000 burgers tijdelijk hun huizen moesten verlaten, werd in eerste instantie lokaal aangestuurd. Burgemeesters waren ‘de baas’. Toen de minister van Binnenlandse Zaken tijdens de hoogwatersituatie met zoveel woorden in de media verklaarde dat hij het nu overnam, leidde dat tot felle protesten bij Commissarissen der Koningin en bij burgemeesters. Anderzijds was het logisch dat bij een zo nationale gebeurtenis ook de verantwoordelijke – of ter verantwoording geroepen of te roepen – ministers in beeld kwamen.

Bij deze legionellacrisis lag het zwaartepunt bij de landelijke overheid. De minister van VWS moest zich in de Tweede Kamer verantwoorden. Vanuit haar ministerie werd het mediabeleid vorm gegeven. De LCI, de legionellagroep en andere gremia functioneerden op nationaal niveau. Toch was hier slechts ten dele sprake van een ‘landelijke crisis’. In de eerste dagen lag het zwaartepunt duidelijk in Bovenkarspel. Zelfs toen VWS het feitelijk ‘naar zich toe had getrokken’, waren de media meer geïnteresseerd in West-Friesland dan in Den Haag. Burgemeester Haanstra en directeur Timmer van het West-Fries Gasthuis werden nationaal bekende namen. Ook later, bij herdenkings- en markeringsbijeenkomsten, lag het zwaartepunt in de regio. Enkele maanden na de ramp ging de GGD van Hoorn, onder druk van burgemeester Haanstra, als eerste aan de slag om, in navolging van de woorden van de minister Borst, het nazorgbeleid te organiseren.

Hoewel veel belangrijke beslissingen in Den Haag werden genomen, mag al hetgeen op het decentrale niveau gebeurde en werd gedaan, niet worden veronachtzaamd. Ook wanneer de Rijksoverheid zich actief met een crisis bezighoudt, spelen lokale overheden of instanties toch vaak een doorslaggevende rol. Hier krijgt het beleid immers handen en voeten. Hier worden de problemen manifest. Dat betekent op zijn minst dat ten tijde van crises moet worden samengewerkt tussen personen en organisaties op verschillende bestuurlijke niveaus. Hoewel er van nature een neiging bestaat tot centralisatie van besluitvorming, dienen de representanten van de Rijksoverheid te begrijpen dat hun deels onbewuste territoriumdrift vaak op gespannen voet staat met de werkelijkheid en dat het vaak fricties met de medeoverheden zijn, die de kwaliteit van het crisismanagement sterk nadelig beïnvloeden. Centralisatie wordt te vaak beschouwd als ‘in plaats van’ terwijl juist veeleer sprake dient te zijn van ‘ten dienste van’ en ‘samen met’.

35.4.5 ANTICIPATIE EN VEERKRACHT

Bij het omgaan met risico's kunnen ruwweg twee strategieën worden gevolgd. Enerzijds is dat de strategie van voorkómen en beperken. Deze strategie staat in het teken van anticipatie op ongewenste gebeurtenissen. "Voorkómen is beter dan genezen" is in dit verband de aan de medische wetenschap en praktijk ontleende lijfspreuk. Anderzijds wordt de strategie van veerkracht gehanteerd voor die situaties waarin grote onzekerheid bestaat over de aard en omvang van potentiële risico's en waarin ook de juiste therapie niet op voorhand duidelijk is. Wij kunnen deze twee strategieën bekijken voor de stadia van preventie, de voorbereiding op infectieziekten en het handelen tijdens de nafase.

Anticipatie op een legionellabesmetting ligt in verschillende opzichten voor de hand. Het is zinnig maatregelen af te kondigen om legionellabesmettingen in sauna's en bubbelbaden –sectoren met een bovengemiddeld risico – te voorkomen of op zijn minst te beperken. Het is de vraag of via anticipatie veel méér kan worden gedaan om potentiële besmettingshaarden uit te bannen. Ongetwijfeld zijn nog allerhande maatregelen mogelijk en denkbaar. Echter, hier dient zich de afweging tussen kosten en baten aan. Er zijn duidelijk grenzen aan het voorkomen van "kleine kans"-situaties.

De volgende vraag is in hoeverre een anticipatiestrategie ook met betrekking tot de voorbereiding op een daadwerkelijke besmetting zou kunnen werken. Wij zagen eerder dat bij de signalering en detectie van een infectieziekte als afwijkende, abnormale, buitengewone situatie zich vele problemen – patient-delay, doctors-delay en een gebrekkig epidemiologisch systeem – manifesteren. Enige winst valt wel te boeken, maar de verwachtingen mogen niet te hoog gespannen zijn. Ongetwijfeld kunnen na deze epidemische situatie bijscholing en opleidingsprogramma's worden ontwikkeld ten behoeve van met name huisartsen. Deze cursussen zullen ongetwijfeld ertoe bijdragen dat artsen 'eerder aan de bel trekken'. Toch is terughoudendheid geboden. Vandaag is het de legionellabesmetting, morgen is het aandacht voor seksueel geweld binnen het gezin waarvoor de huisarts een extra antenne zou moeten ontwikkelen, en overmorgen is het de langdurige verwaarlozing en uitbuiting van bejaarde ouders. Er zijn grenzen aan wat door opleiding en bijscholing kan worden bereikt.

Daarmee komen wij bij maatregelen ten behoeve van de aanpak van een daadwerkelijk geconstateerde besmetting. De LCI-structuur liet duidelijk feilen zien. De inbedding van de LCI was onduidelijk. De Inspectie Gezondheidszorg vervulde ten dele een voor de inspectie oneigenlijke rol. De spontaan opgetuigde legionellagroep was niet als zodanig in de bestaande LCI-structuur bekend. Dit zijn zo beschouwd stuk voor stuk tekortkomingen. Maar onderwijl werkte het

allemaal wel zeer behoorlijk. Het succes lag niet zozeer besloten in allerlei anticiperende structuren en maatregelen als wel in activiteiten die terug zijn te voeren tot de veerkracht van individuen, organisaties en instellingen. Wij mogen aannemen dat in het openbaar bestuur in dergelijke gevallen altijd wel mensen opstaan die het intrinsieke belang van inzet en doortastendheid hoog in het vaandel hebben – net zoals wij dat in kritieke situaties altijd bij burgers en bij hulpverleners aantreffen. Er is dan niet zoveel reden langs de anticipatielijnen al te veel te veranderen. Te ver doorgevoerde anticipatie zou integendeel de zo noodzakelijke veerkracht kunnen verstoren. Uiteraard laat dit onverlet dat kleine veranderingen vooraf nodig kunnen zijn om ook in de toekomst veerkrachtige (re)acties te garanderen. Wij adviseren een beperkt anticipatiebeleid dat vooral tot doel heeft de ruim aanwezige potentie voor veerkracht te stimuleren.

35.5 Conclusie

De legionellabesmetting in Bovenkarspel was een van de eerste grootschalige besmettingen waarmee Nederland te maken kreeg. De daar opgedane ervaringen zijn later intensief gebruikt. De veteranenziekte heeft geleid tot veel beleidsmatige veranderingen en intensivering van het beleid ter voorkoming van legionella.⁶ De landelijke structuur voor infectieziektebestrijding is hier voor het eerst getest en vervolgens aangepast. Inmiddels is dit de standaardstructuur voor epidemiologische besmettingen. De nazorg heeft inmiddels ook ruime aandacht gekregen. Infectieziekten zijn in Nederland inmiddels onderkende crises. De structuren en processen zijn daarop aangepast.

6 Zie meer uitgebreid Den Boer 2005.

36 MKZ-crisis 2001

D.J.M.I. de Raad en M. Kogenhop

36.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de mond- en klauwzeer (MKZ) crisis centraal. Een crisis kan worden opgevat als een proces. Als daar vanuit wordt gegaan dan is een crisis een sluitstuk van een lange incubatieperiode en kan oorzaken hebben die wel eens jaren terug in de tijd gaan.¹ Mond- en klauwzeer wordt veroorzaakt door het mond- en klauwzeervirus.² Het MKZ-virus komt wereldwijd voor en kan alle evenhoevige dieren treffen. Te denken valt aan runderen, varkens, schapen, herten, geiten, wilde zwijnen en reeën.³ Het MKZ-virus is geclassificeerd in het genus *Aphthovirus* van de Picornaviride. Er zijn zeven verschillende serotypes te onderscheiden en elk serotype kan weer worden onderverdeeld in diverse subtypes. Als dieren zijn beschermd door een eerdere infectie of vanwege vaccinatie met één serotype, dan houdt dit niet in dat zij ook beschermd zijn tegen infectie met een ander serotype. Het MKZ-virus kan geïnactiveerd worden als wordt voldaan aan de volgende omstandigheden: temperaturen boven de 50 graden Celsius, een PH waarde lager dan zes of hoger dan negen. Echter, als het virus indroogt in een eiwitrijke omgeving dan kan het lang overleven bij hogere temperaturen. Als het dier geïnfecteerd is neemt het virus in omvang toe op de plaats waar het binnenkomt. Daarna verspreidt het virus zich onder andere via het bloed en kunnen de organen van het dier worden besmet.

Na de incubatietijd, die ongeveer twee tot acht dagen bedraagt, ontstaan er bij runderen blaren op de tong, de lippen, het tandvlees, de neus, de kroonranden, de tussenklauwspleet en de uiers van het dier.⁴ Binnen 24 uur breken de blaren meestal door en blijven er helderrode diepe wonden achter. Deze wonden genezen meestal snel. De besmette dieren hebben vaak hoge koorts en geen eetlust, maar smakken en speekselen wel vanwege de blaren in de mond. Bij varkens is kreupelheid een belangrijk symptoom en er kan zelfs ontschoening optreden. Bij schapen en geiten zijn de verschijnselen minder duidelijk aanwezig. Jonge besmette dieren kunnen spontaan overlijden, vanwege hartspierdegeneratie. Het MKZ-virus is niet dodelijk voor volwassen dieren, maar het veroorzaakt wel productieverliezen, vanwege minder melkproductie. In Nederland kan slechts

¹ COT 2002, p. 10.

² Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit 2005, p. 13.

³ Van Dongen e.a. 1998, p. 25.

⁴ Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit 2005, p. 15.

het laboratorium van het ID-DLO de definitieve diagnose van MKZ stellen. Zij stellen direct het type vast, wat van belang is voor eventuele noodvaccinatie.

Het MKZ-virus kan zich verspreiden via zowel directe (dier-dier) als indirecte (dier-mens-dier, lucht, vervoer en uitwerpselen) contacten. Als risicofactoren voor de verspreiding van mond- en klauwzeer worden door Meeuwissen et al. (1997)⁵ diercontacten, persoonscontacten, materiaalcontacten, plaagdieren, swill, luchtstormen en buurtcontacten genoemd. Besmette dieren scheiden het virus uit via de lucht, opgehoest slijm, melk, traanvocht, mest en door sperma en eicellen. Het uitgeademde virus kan grote afstanden door de lucht afleggen als voldaan wordt aan bepaalde weersomstandigheden (matig aanhoudende wind uit één richting, een luchtvochtigheid boven de 60 procent, geen fel zonlicht en geen regen⁶). Het MKZ-virus kan lang overleven in producten die afkomstig zijn van besmette dieren, bijvoorbeeld in gerijpte, gezouten en ongekookte vleessoorten, gezouten huiden, melk en sperma. Als het virus zich op een bedrijf manifesteert kunnen evenhoevige dieren op diverse wijzen worden geïnfecteerd; door inademen, orale opname, wondjes en via inseminatie. Na contact met het virus hoeft het dier niet daadwerkelijk besmet te worden met het MKZ-virus, dat is namelijk afhankelijk van de hoeveelheid van het virus, de infectieroute, de virusstam en de gevoeligheid van het dier. De snelheid van de verspreiding wordt beïnvloed door de onderlinge contacten op een bedrijf.⁷ Runderen en schapen kunnen nadat zij de ziekte hebben gehad nog enige tijd drager zijn van het virus. Varkens kunnen geen drager zijn nadat zij de ziekte hebben doorgemaakt. Voor mensen geldt dat zij geen schadelijk of nadelig effect kunnen ondervinden na het eten van vlees dat besmet is met het MKZ-virus. Maar dat neemt niet weg dat men bij het bestaan van MKZ een gevoel van onveiligheid over zich heen krijgt.

Dat er een mond- en klauwzeerepidemie uit ging breken was bekend. Wanneer deze zou uitbreken was alleen niet bekend. De uitbraak van een besmettelijke dierenziekte zoals deze, kunnen zeer ernstig en omvangrijk zijn. De crisis werkte sterk door in de agrarische sector. Vele dieren worden mogelijk afgemaakt. De export van zowel vee als vlees kan voor enige tijd stil komen te liggen. Boeren kunnen in een klap hun hele veestapel verliezen. Maar ook indirecte gevolgen zoals indirecte economische kosten en psychosociale gevolgen kunnen groot zijn. De MKZ-crisis was niet alleen een crisis voor de diergezondheid of een crisis voor de landbouw. De MKZ-crisis was een crisis voor de hele maatschappij, die naast de landbouwsector ook andere sectoren in de samenleving aantastte.⁸

⁵ Van Klink en Koorevaar 1989, p. 5.

⁶ Van Dongen e.a. 1998, p. 25.

⁷ Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit 2005, p. 14.

⁸ COT 2002, p. 12.

In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk wordt een reconstructie van de MKZ-crisis weergegeven. De derde paragraaf staat in het teken van een analyse van de MKZ-crisis aan de hand van de thema's bevoegdheden, wet- en regelgeving en nafase. Tot slot zullen de belangrijkste conclusies in de laatste paragraaf worden gedestilleerd.

36.2 Reconstructie

Een uitbraak van een dierenziekte is vaak noodlottig en heeft een onvoorspelbaar karakter. De uitbraak van een dierenziekte is niet causaal te linken aan slecht functionerende structuren.⁹

Door de jaren heen hebben zich wereldwijd verscheidene uitbraken van diverse dierenziekten voor gedaan. Uitbraken hiervan hebben zich ook in Nederland voorgedaan. In Nederland kwam MKZ voor het laatst voor in de jaren 1983 en 1984. MKZ is echter niet de enige ernstige dierziekte. In Engeland werd in november 1986 de eerste melding van Bovine Spongiforme Encephalopathie (BSE) gemeld. Deze dierenziekte wordt veroorzaakt door eiwitten die de hersenen van besmette koeien aantasten.¹⁰ De eiwitten worden ook in gezonde koeien aangemaakt maar kunnen muteren tot ziekteverwekkers. Er kunnen gaten in de hersenen van de koeien ontstaan doordat een gemuteerd eiwit andere eiwitten kan veranderen. In maart 1996 kwam aan het licht dat het eten van rundvlees dat besmet is met BSE een grotere kans geeft op het ontstaan van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob. Dat is een dodelijke hersenziekte bij mensen. Voor maart 1996 werden de kadavers van deze dieren nog verwerkt in het veevoer van gezonde dieren. Dat leidde ertoe dat de BSE uitbraak snel om zich heen greep. Na maart 1996 werden er strenge maatregelen genomen om verdere verspreiding van BSE te voorkomen. Helaas had het virus al om zich heen gegrepen, in Duitsland werd in 1996 namelijk een BSE koe ontdekt. Ook in Nederland werd er herhaaldelijk BSE, ook wel de 'gekkekoeienziekte' genoemd, geconstateerd in de veesector.¹¹ In februari 1997 werd Nederland ook opgeschrikt door een uitbraak van de klassieke varkenspest.

In Groot-Brittannië wordt op 20 februari 2001 mond- en klauwzeer vastgesteld in een slachthuis in het graafschap Essex. De besmetting blijkt van een varkensmesterij in Heddon-on-the-Wall te komen. Op 26 februari volgt een vervoersverbod vanuit Groot-Brittannië voor schapen en geiten en vanaf begin maart is het verboden om kievietseieren te zoeken. Alle evenementen in Nederland met

⁹ Dekkers 2003.

¹⁰ <http://www.kb.nl/dossiers/dierziekten/dierziekten.html>, geraadpleegd op 7 januari 2009.

¹¹ <http://www.kb.nl/dossiers/dierziekten/dierziekten.html>, geraadpleegd op 7 januari 2009.

(pluim) vee worden verboden vanaf 7 maart 2001. Het virus heeft zich intussen ook gemanifesteerd in Schotland en Noord-Ierland. In België, Frankrijk en Denemarken denkt men dat het MKZ-virus aanwezig is. Op 12 maart 2001 wordt in Frankrijk MKZ geconstateerd. Ook Nederland wordt getroffen door mond- en klauwzeer. In maart 2001 brak in Nederland een nieuwe epidemie uit op een boerderij in Oene. Vier runderen bleken besmet met het MKZ-virus. Het getroffen bedrijf wordt geruimd, evenals zes bedrijven die gevestigd zijn in een straal van één kilometer rondom het getroffen bedrijf. Alle bedrijven in een straal van drie kilometer worden nader onderzocht om te kijken of het MKZ virus aanwezig is. Op dat moment is er sprake van een standstill in Nederland voor de duur van 72 uur.¹² Een standstill houdt in dat alle vervoer van en naar veehouderijen en van landbouwhuisdieren verboden is. Aan het begin van een standstill is vaak alleen nog maar bekend dat er een besmetting van MKZ op een bedrijf is gevonden. Van waar de besmetting vandaan komt, hoe de besmetting daar is gekomen en welke andere bedrijven intussen ook besmet zijn geraakt is niet bekend. De periode van standstill kan gebruikt worden om de aard en de omvang van de besmetting in beeld te brengen, terwijl verdere verspreiding geminimaliseerd wordt.¹³ Er worden diverse toezichtsgebieden ingesteld. Op 29 maart gaat het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) over tot noodvaccinatie. Op 30 maart vraagt de politiebond ACP om assistentie van militairen bij de bestrijding van MKZ in de besmette gebieden. Op 4 april 2001 begint de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) met het toedienen van noodvaccinaties, om eventuele verdere verspreiding van het virus te voorkomen. Eind april mogen evenhoevige dieren, zij het onder bepaalde voorwaarden, weer de weide in. Op 11 mei besluit de Europese Commissie dat Nederlands vee en vlees uit het noorden en oosten van het land weer mag verkopen aan het buitenland.¹⁴ Op 14 mei 2001 werden de laatste besmette bedrijven geruimd. En de dag erna is de export van levende varkens uit het zuiden van Nederland weer toegestaan. Van maart tot juni 2001 werden er 26 besmettingen vastgesteld en er werden 270 000 dieren geruimd, daarvan werden er 200 000 na vaccinatie geruimd.¹⁵ Geografisch gezien strekte de MKZ-crisis zich uit over een relatief groot gebied. De crisis deed zich voornamelijk voor op de Veluwe, aan beide zijden van de IJssel en in Noord-Oost Friesland. De wijze waarop het virus zich in Nederland heeft verspreid is niet geheel duidelijk.

Eerst verantwoordelijke in de bestrijding van de MKZ-crisis was het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), binnen de kaders die de Europese Unie had gesteld. De minister van LNV besloot om, binnen de kaders

¹² COT 2002, p. 33.

¹³ Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit 2005, p. 44.

¹⁴ COT 2002, p. 50.

¹⁵ Blom en Hanemaayer 2002.

van het Europese non-vaccinatiebeleid het MKZ-virus te vernietigen. Economische schade moest hierbij zo veel mogelijk geminimaliseerd worden. Diverse maatregelen volgden elkaar in snel tempo op. Omdat het virus zeer besmettelijk is, is het nemen van maatregelen moeilijk. Toch trad LNV daadkrachtig, doeltreffend en doelmatig op. Uiteindelijk zijn vele organisaties, zowel op Europees niveau als op nationaal en lokaal niveau bij de bestrijding van MKZ betrokken geweest.

Het virus werd bestreden door gebieden af te grendelen, het opleggen van vervoersverboden, het doden van dieren en het vernietigen van de kadavers. Er werd aan het principe van 'stamping out' vastgehouden. Dit houdt in dat verspreiding van het virus voorkomen tracht te worden door (mogelijk) besmette dieren geordend af te maken.¹⁶ Evenhoevige dieren die mogelijk een risico vormden voor eventuele verspreiding van het virus werden dan wel direct of binnen drie maanden nadat de noodvaccinatie had plaatsgevonden, geruimd. In sommige gevallen ontkwam gezond vee hier niet aan. Dat zorgde ervoor dat de ethiek van de moderne veeteelt op de proef werd gesteld. Niet alleen de veehouders, maar de gehele samenleving werd getroffen door de grote impact die de MKZ-crisis had. Men vroeg zich tevens af of het vernietigen van vee wel het beste middel was tegen verspreiding van het virus.¹⁷ In die tijd hebben zich soms verstoringen van de openbare orde voorgedaan. Geredeneerd werd wel dat de economische belangen het beste konden worden gediend door het nemen van deze maatregelen. Door de maatregelen is de crisis qua omvang relatief beperkt gebleven. Ondanks al deze maatregelen verspreidde het virus zich naar Engeland en Frankrijk.

Over de genomen maatregelen heerst de gedachte dat deze in grote mate conform de vooraf opgestelde richtlijnen hebben plaatsgevonden. Een deel van de uitvoering is niet geheel soepel verlopen, zo was er sprake van onduidelijkheid over de planning en werden afspraken niet nagekomen. De uitvoeringsorganisatie was onvoldoende voorbereid op een uitbraak van de MKZ, waardoor protocollen, procedures en structuren wel eens ontbraken of niet bekend waren bij de uitvoerders.

Het grensoverschrijdende karakter van een besmettelijke dierenziekte heeft ertoe geleid dat er Europese richtlijnen ontstonden, waar in de volgende paragraaf nader op in wordt gegaan, waarin het elimineren en preventief tegen gaan van de MKZ worden voorgeschreven.

De MKZ-crisis was een crisis van lange duur. Op 21 maart 2001 werd voor de eerste maal, sinds lange tijd, MKZ geconstateerd in Nederland. Op 22 april 2001

¹⁶ Dekkers 2003.

¹⁷ KNAW 2002, p. 6.

werd de laatste uitbraak van MKZ in Nederland vastgesteld. Eind mei van dat jaar werden de laatste dieren geruimd. Het vee en vlees vanuit de besmette gebieden mocht sinds 26 juni 2001 weer worden geëxporteerd.

De MKZ-crisis heeft voor grote economische schade gezorgd. Het Cultureel Planbureau (CPB) schat de schade op 2,8 miljard gulden. De schade voor de landbouw betrof 1,2 miljard gulden. De schade voor toeleverende en verwerkende bedrijven en hun leveranciers wordt geschat op 1,1 miljard gulden. De overige niet landbouw gerelateerde bedrijven hebben een schade van ongeveer 0,5 miljard gulden.

Sinds 19 september 2001 staat Nederland, samen met Frankrijk en Ierland weer te boek als een land waarin geen MKZ voorkomt en waar niet wordt gevaccineerd.¹⁸

36.3 Analyse

Voordat er daadwerkelijk kan worden begonnen met de bestrijding van een MKZ-uitbraak is het belangrijk dat er vooraf een aantal maatregelen en voorzieningen zijn getroffen. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan een wettelijk kader voor de bestrijding van het virus. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het wettelijke kader, evenals dat er aandacht wordt besteed aan de nafase. Als een crisis als een proces wordt opgevat bestaat deze uit een vijftal stadia, te weten: proactie, preventie, preparatie, respons en nafase. Elk van dit stadium behoeft een eigen interventiestrategie om een risico tegen te gaan. In de nafase gaat het om al de processen die na een crisis kunnen optreden. Hierbij kan gedacht worden aan de financiële afwikkeling, het verantwoordingsproces, de nazorg richting slachtoffers en het gehele proces van evalueren, leren en hervormen.¹⁹

36.3.1 BEVOEGDHEDEN, WET- EN REGELGEVING

Het bestrijden van dierziekten is een nationale aangelegenheid. Door de internationale consequenties van besmettelijke dierziekten zijn er zowel wereldwijd (via de Office International des Epizooties (OIE)) als Europees (via beschikkingen en richtlijnen) richtlijnen en richtsnoeren. Op het terrein van het bestrijden van dierenziekten, notificeren van dierziekten en handelsvoorwaarden voor levende dieren en dierlijke producten zijn op nationaal niveau afspraken gemaakt.²⁰

¹⁸ Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 2003, p. 7.

¹⁹ COT 2002, p. II.

²⁰ Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit 2005, p. 18.

Het juridische kader op het gebied van MKZ en de bestrijding ervan wordt bepaald door Europese regels. Richtlijnen van de Europese Unie (EU) vormen de belangrijkste wet- en regelgeving. Deze richtlijnen zijn vervolgens uitgewerkt in nationale wet- en regelgeving. Voor Nederland geldt dat er tevens aanvullende wet- en regelgeving en beleidsmaatregelen zijn op nationaal niveau. Op het gebied van Europese regels kan een onderscheid worden gemaakt naar regels op het gebied van bestrijding, handel in levende dieren, handel in producten en destructie.²¹ De lidstaten van de EU hebben een beperkte beleidsvrijheid als het gaat om de toepassing van concrete bestrijdingsmaatregelen. Voor Nederland geldt dat deze regels voor het overgrote deel zijn vermeld en uitgewerkt in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) en in de Destructiewet. De GWWD is een kaderwet die de minister van LNV bestuursbevoegdheden geeft in geval een dierenziekte uitbreekt. Afdeling drie van hoofdstuk twee van de wet 'De preventie en de bestrijding van besmettelijke dierziekten' bevat voorschriften over de preventie en de bestrijding van dierziekten, waaronder mond- en klauwzeer.²² De GWWD schrijft regels met betrekking tot dieren en handelingen met dieren voor evenals regels ten aanzien van de uitvoer van dieren en dierlijke productie. Nederland kan aanvullende maatregelen treffen met betrekking tot de maatregelen die in Europese richtlijnen zijn vastgesteld.²³ Een aantal geboden die in de wet zijn opgenomen zijn gericht aan de houder(s) van dieren. Zo is een veehouder op basis van artikel 19 van de wet verplicht om de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) in te lichten als een dier verdacht wordt van het hebben van een dierziekte die aangifteplichtig is.

Tot de jaren 50 van de vorige eeuw kwam MKZ regelmatig voor in Nederland. Jaarlijks werd de hele rundveestapel in de lidstaten van de EU preventief gevaccineerd en daardoor kwam MKZ bijna niet meer voor in Nederland in de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw. Een enkele keer kwam er een uitbraak van het virus voor, de omvang van die uitbraken was dan klein. Onder bepaalde voorwaarden kon er tevens gebruikgemaakt worden van noodentingen bij alle gevoelige dieren rondom een besmettingsplek als er zich een uitbraak voordeed. Het gebruiken van een noodenting heeft grote gevolgen voor de export van dieren en dierlijke producten, zowel binnen als buiten de EU. Dit vanwege het feit dat geënte dieren niet te onderscheiden zijn van besmette dieren en omdat geënte dieren na besmetting niet ziek hoeven te worden, maar wel een virus bij zich kunnen dragen.²⁴ Er heeft onderzoek plaatsgevonden naar een 'markervaccin', waarbij geënte en besmette dieren van elkaar te onderscheiden zijn. De EU moet nog wel beslissen of de geënte dieren wel het gebied mogen verlaten en of vlees van geënte dieren vrij verhandelbaar mag zijn.

21 Van Dongen e.a. 2007, p. 5.

22 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit 2005, p. 19.

23 COT 2002, p. 22.

24 Van Dongen e.a. 2007, p. 26.

In de jaren 80 van de vorige eeuw werd er al overwogen om de jaarlijks preventieve vaccinatie van de dieren op te heffen. Dat kwam onder andere doordat Ierland, Verenigd Koninkrijk en Denemarken tot de Europese Gemeenschap (EG) toetraden in 1973. In Ierland en het Verenigd Koninkrijk werd er op de eilanden niet gevaccineerd, evenals op het schiereiland van Denemarken. Omdat MKZ daar niet of nauwelijks meer voorkwam wilde deze landen per se vasthouden aan hun non-vaccinatiebeleid. In de EU wilde men graag uniform beleid hebben, dus er werd gekozen voor een non-vaccinatie voor de lidstaten van de EU.²⁵ Ander punt van overweging was dat vaccineren handelsbelemmeringen met zich mee kan brengen. Want landen waar niet gevaccineerd wordt en waar het MKZ-virus niet voorkomt kunnen een importverbod opleggen aan landen die wel aan vaccinatie doen. Een aantal Aziatische landen en de Verenigde Staten besloten eerder om geen gevaccineerde dieren meer in te voeren, omdat de antistoffen die gevaccineerde dieren aanmaken gelijk zijn aan de antistoffen die besmette dieren produceren. Het non-vaccinatiebeleid werd feitelijk opgelegd door deze landen, de grote afnemers van Europese dierenproducten. Zij waren namelijk producten van gevaccineerde dieren op hun eigen markt om op deze manier de intrede van het MKZ-virus in hun eigen land te voorkomen.

Dierengeneeskundigen hebben echter gepleit voor vaccinatie, omdat het volgens hen een relatief goedkoop middel zou zijn tegen uitbraken van het MKZ-virus. Het virus zou namelijk gemakkelijk kunnen uitbreken vanwege de toegenomen mobiliteit van dieren, het voorkomen van het MKZ-virus in Noord-Afrika en het Midden-Oosten en het afwezig zijn van een gedegen grensbewaking en kustwacht.²⁶ Uit zinnen van Volksgezondheid kan worden gesteld dat vaccinatie geen risico's met zich mee brengt, de kwaliteit van de producten van gevaccineerd vee is niet van mindere kwaliteit dan die van producten van dieren die niet gevaccineerd zijn. Vanwege handelsbelangen koos de overheid voor een non-vaccinatiebeleid. In de eerste plaats vielen de kosten die verbonden zijn aan vaccinatie daarmee weg. In de tweede plaats kwam Nederland, met het non-vaccinatiebeleid, terecht op een door het OIE vastgestelde lijst van landen waarin het MKZ-virus niet voorkomt en er bovendien ook niet voor gevaccineerd wordt. Landen die op deze lijst voorkomen beschikken over de positie om de import van vlees uit landen waar wel wordt gevaccineerd of waar wel MKZ voorkomt aan banden leggen. Dat leidt er dan toe dat de marktprijs voor vlees uit landen waar geen MKZ voorkomt hoger kan zijn dan voor vlees uit landen waar MKZ wel voorkomt of waar wordt gevaccineerd. Samen met 157 andere landen is Nederland aangesloten bij OIE. Het Office International des Epizooties registreert het voorkomen van de meest belangrijke ziekten van dieren, classificeren besmettelijke dierziekten. Er worden twee categorieën van dierziekten

²⁵ KNAW 2002, p. 9.

²⁶ KNAW 2002, p. 7.

onderscheiden, op basis van onderscheidende kenmerken als de mate van besmettelijkheid, sociaaleconomische consequenties en de gevolgen voor de volksgezondheid van uitbraken. MKZ valt onder de categorie van meest besmettelijke ziekten (lijst A). Als zich een uitbraak voordoet van een ziekte die geregistreerd staat op lijst A, dan zijn lidstaten verplicht speciale maatregelen te treffen. Een voorbeeld daarvan is dat de overheid zorg draagt voor een doortastende bestrijding van de ziekte.²⁷ De OIE houdt tevens bij in welke landen epizoötieën voorkomen en in welke landen gevaccineerd wordt om dierziekten te bestrijden.

In 1985 werd de belangrijkste richtlijn (85/511/EEC, 18 november 1985)²⁸ met betrekking tot MKZ aangenomen. In deze richtlijn zijn maatregelen aangenomen die ingaan op de uitbraak van mond- en klauwzeer. Het geeft de minimumvoorschriften aan en focust zich op de bestrijding rondom een besmettingshaard en aanliggende bedrijven.²⁹ De richtlijn gaat uit van non-vaccinatie en mocht er zich een uitbraak voordoen dan schrijft de richtlijn voor dat er destructie van alle dieren op besmette bedrijven en een vervoerverbod in een gebied met een bepaalde straal dient plaats te vinden. Een eventuele noodvaccinatie is mogelijk. In 1990 is deze richtlijn veranderd aan de hand van richtlijn 90/423/EG. Deze richtlijn voorziet in een regeling voor de bestrijding van MKZ. Maatregelen om de MKZ aan te pakken zijn onder andere het insluiten van een verdacht bedrijf, het ontruimen van een besmet bedrijf en het opruimen van aanwezige dieren en producten evenals het invoeren van vervoersverboden en controles op bedrijven in de afgebakende gebieden. Uit EU richtlijnen kan worden opgemaakt dat de Commissie bevoegd is tot het geven van beschikkingen. De beschikkingen hebben onder andere betrekking op de vaststelling van de maatregelen bij een MKZ uitbraak in een lidstaat.

In 1991 heeft de EU de maatregel aangescherpt tot een verbod op vaccinatie voor MKZ. Dit vanwege een ongedeelde Europese markt. Het besluit is genomen op aandrang van het Permanent Veterinair Comité van de EU. Het Comité heeft een regelgevende taak en valt onder het Dictoraat-Generaal Landbouw (DGVL). Deel uitmakend van het Europees beleid nu is om preventieve uitbraken van onder andere MKZ in landen die aangrenzend zijn ten zuidoosten van de EU financieel te steunen.³⁰

Het bestaande beleid is later door minister Brinkhorst aangescherpt om risico's voor een eventuele volgende uitbraak van het virus te beperken. Hierbij kan gedacht worden aan het verminderen van de maximale transportduur van dieren, het beter in de gaten houden van de veestapel en op den duur tot het afschaffen

²⁷ KNAW 2002, p. 15.

²⁸ KNAW 2002, p. 9.

²⁹ COT 2002, p. 23.

³⁰ KNAW 2002, p. 9.

van veemarkten.³¹ Tijdens de MKZ-crisis vroeg minister Brinkhorst een groep van experts onder leiding van Wijffels een advies te geven over de toekomst van de veehouderijsector. De commissie-Wijffels (2001) gaf aan dat er protest is tegen dat het dier in de veehouderij gezien wordt als een productiemiddel. Ook constateerden zij dat het vertrouwen in de kwaliteit van landbouwproducten afnam. Minister Brinkhorst beloofde, als reactie op het rapport van de commissie, te komen met een plan voor hervorming van de veehouderij. Er werden randvoorwaarden op het terrein van dierenwelzijn en voedselveiligheid vastgesteld, evenals een notie van het plattelandsbeleid, het stimuleren van kwaliteitsbewust consumeren en het bevorderen van innovatie van de sector. Hiermee werden reeds bestaande bewegingen uit de visienota 'Voedsel en groen', 'Nationaal Milieubeleidsplan', 'Veilig voedsel in een veranderde omgeving' in een nieuw jasje gestoken. De voorgestelde hervormingen werden echter niet daadwerkelijk uitgevoerd vanwege de afhankelijkheidsrelatie met de EU.³²

Toen in 2001 de MKZ opnieuw uitbrak was dat dan ook de aanleiding voor de overheid om aandacht te vragen aan de lidstaten van de EU om het non-vaccinatiebeleid mogelijk te herzien. Een non-vaccinatiebeleid kan er immers toe leiden dat een nieuwe uitbraak van het virus sneller om zich heen kan grijpen en zich ook verder kan verspreiden dan tijdens jaarlijkse preventieve vaccinatie het geval was.

36.3.2 NAFASE

Normaliter blijkt de periode na een ramp in veel gevallen langdurig voor grote problemen te zorgen. De impact van de gevolgen op juridisch, financieel, maatschappelijke en psychosociale gebied blijken vaker groter en langduriger dan verwacht. Aspecten zoals het afleggen van verantwoording, het maken van een reconstructie of evaluatie kunnen een belastende druk leggen op de organisatie.³³ De afbouwfase bij de MKZ-crisis heeft plaatsgevonden per gebied. Afhankelijk van het gebied werden maatregelen geleidelijk versoepeld dan wel opgeheven. Per gebied werd gekeken naar onder andere het veterinair risico, hinder en handhaving en aan de hand hiervan werd een afweging gemaakt.³⁴ In de periode eind mei tot en met begin juni 2001 werden de maatregelen binnen en buiten de toezichtsgebieden steeds meer versoepeld. Vanaf 6 juni mochten ook levende varkens en runderen vervoerd worden vanuit Nederland naar de andere Europese lidstaten, met uitzondering van de dieren uit de toezichtsgebieden.³⁵

Eind mei presenteerde de 'denkgroep' onder leiding van dr. H. Wijffels, voorzitter van de Sociaal Economische Raad (SER) haar rapport 'Toekomst voor

³¹ Dekkers 2003.

³² Dekkers 2003.

³³ Van Dongen e.a. 2007, p. 16.

³⁴ Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit 2005, p. 71.

³⁵ COT 2002, p. 53.

de veehouderij: agenda voor een herontwerp van de sector'. In het rapport werd de aandacht gericht op duurzame ontwikkeling, verdeeld in 3 dimensies: ecologische duurzaamheid, sociale duurzaamheid en economische duurzaamheid. De denkgroep pleitte voor een aantal ingrijpende wijzigingen, op het gebied van onder andere de duurzame dierlijke productie, het respectvol omgaan met dieren, nieuwe vormen van samenwerken en ook de individuele verantwoordelijkheid.³⁶ Het rapport werd zowel positief als negatief ontvangen. De politiek was kritisch en de partijen hadden op verschillende punten op- en aanmerkingen. Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO) was het hoofdzakelijk eens met het rapport en organisaties als Natuur en Milieu en de Dierenbescherming waren enthousiast over het rapport.³⁷

Ook de financiële gevolgen werden steeds duidelijker. Begin juni maakte Taskforce MKZ in de provincie Friesland een inventarisatie van de economische schade. Deze werd geschat op 185 miljoen gulden. Volgens de Landbouw Economisch Instituut (LEI) hebben veehouderijen tot en met juni 2001 minstens 197 miljoen gulden inkomensverlies opgelopen als gevolg van de MKZ. Als je het voordeel niet meerekent dat de vleesvarkensbedrijven toen hadden met het goedkoop inkopen van biggen, kwam het verlies zelfs op 250 miljoen gulden. De inkomsten verschillen tussen de gebieden, waarbij de ruimingsgebieden uiteraard het zwaarst getroffen zijn. De bestrijding van MKZ gaat de overheid naar verwachting tussen de 500 en 550 miljoen gulden kosten, waarvan 300 miljoen bestemd is voor schadeloosstelling van getroffen boeren en de rest naar uitvoerings- en andere kosten gaat (bijvoorbeeld het betalen van de extra inzet van de politie). De kosten worden voor het grootste deel betaald door de Europese Commissie en door veehouders zelf, via het Diergezondheidsfonds.³⁸

Veel maatregelen werden in de nafase van de MKZ-crisis versoepeld, maar de regelgeving voor de veemarkten werden juist verscherpt. Hierdoor kwamen veel veemarkten in de problemen omdat ze niet konden voldoen aan de eisen. De verscherpte regels leidden tot meerdere protesten van boeren, maar na twee stemmingen in de Tweede Kamer, waar de uitkomst steeds (nagenoeg) gelijk waren, mocht de minister alsnog zijn beleid uitvoeren. De Groep Nederlandse Veemarkten (GNV) spande een kort geding aan tegen het ministerie van LNV om versoepeling van de regelgeving af te dwingen, maar de rechtbank oordeelde dat de maatregelen niet onredelijk waren en stelde dat de maatregelen op basis van gegronde redenen – het tegengaan van de verspreiding van dierziekten – genomen waren.³⁹

³⁶ Toekomst voor de veehouderij: agenda voor de herontwerp van de sector, mei 2001, p. 9.

³⁷ COT 2002, p. 54.

³⁸ COT 2002, p. 54-55.

³⁹ COT 2002, p. 56.

Op 25 juni 2001 werd Nederland officieel MKZ-vrij verklaard. Tweehonderd-zestigduizend dieren zijn gedood, het meest in 'de driehoek' tussen Deventer, Apeldoorn en Zwolle. Van 2 900 boerengezinnen moesten de stallen worden geruimd.⁴⁰ Om nieuwe besmettingen te voorkomen stelde Minister Brinkhorst op 10 juli 2001 regels vast voor het monitoren van de ziekte bij kalveren, schapen en geiten. De verplichtingen gelden voor iedereen met vijf of meer schapen of geiten en voor iedereen die twee of meer vleeskalveren heeft. De dieren moeten eens in de maand klinisch onderzocht worden op MKZ. Vooral voor de schapenhouderij zou de maatregel onmogelijk zijn uit te voeren, waardoor de LTO een boycot aan één van de controles aankondigt. Na een overleg tussen LTO en de minister wordt er besloten dat een eenmalige MKZ-controle van alle schapen en geiten voldoende moet zijn.⁴¹

Op 11 juli wordt bekend wat de hoogte van de straffkortingen zijn. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij heeft 240 veehouders een straffkorting gegeven op hun MKZ-schadevergoeding.

Bij 2 200 veehouderijen zijn overtredingen ontdekt tijdens het doden van dieren voor de bestrijding van mond- en klauwzeer. De meeste daarvan waren niet ernstig genoeg voor een straffkorting. Tweede Kamerleden vonden dat het ministerie te rigoureuus optrad, maar LNV stelde echter dat de kortingen alleen opgelegd waren als door de overtreding groot risico ontstond op verspreiding van MKZ.⁴² De Tweede Kamer en LTO pleitten voor een vervanging van de straffkorting van 35 procent naar vijf, 10, 15 en 20 procent. Na uitingen van ongenoegen door burgemeesters verlaagde de minister de straffkortingen op 19 juli naar kortingen tot 15 procent van de vergoeding. Alleen boeren die zich tegen ruiming verzet hebben, krijgen een hogere korting. Uiteindelijk werd het totale kortingsbedrag op 4 miljoen gezet.⁴³

Terugblikkend op de MKZ-crisis is de Tweede Kamer over het algemeen tevreden op het optreden van minister Brinkhorst. Kritiek is er echter ook, voornamelijk op de communicatie met de boeren, op de trage start van de bestrijding en op de hoogte van schadevergoedingen aan getroffen bedrijven.⁴⁴

40 *Trouw*, Brandmeester; MKZ, 26 juni 2006.

41 *Volkskrant*, Maandelijkse MKZ-test gaat toch niet door, 13 juli 2001.

42 *Algemeen Dagblad*, Straf voor 240 boeren, 14 juli 2001.

43 COT 2002, p. 58.

44 COT 2002, p. 59.

36.4 Conclusie

De uitbraak van dierenziekten zijn niet voorspelbaar. Vaak zijn zij ernstig van aard. Dat geldt zeker voor de uitbraak van MKZ in Nederland in 2001. MKZ is een zeer besmettelijk virus. Het virus verspreidde zich onzichtbaar en kon snel om zich heen grijpen en zo veel dieren besmetten. Ten gevolge van het virus overlijden jonge dieren met enige regelmaat. De volwassen dieren overleven het virus meestal. Maar toch brengt het virus grote productieverliezen met zich mee, onder andere vanwege een daling van de melkproductie.

Toen in 2001 MKZ uitbrak was het lange tijd geleden dat MKZ plaats had gevonden, het virus had zich sinds de jaren 80 van de vorige eeuw niet meer gemanifesteerd in Nederland. De crisis in 2001 vond plaats in een groot gedeelte van Nederland, met name op de Veluwe, rond de IJssel en in Noord-Oost Friesland. Ten tijde van de crisis werden er ruim 200 000 dieren geruimd, onschuldige dieren werden daarbij niet altijd gespaard. De beelden op de televisie waarbij het ruimen van de dieren getoond werd zorgde voor veel maatschappelijke onrust en soms leidde het tot problemen in de sfeer van de openbare orde.

Het ministerie van LNV was eerst verantwoordelijke bij het bestrijden van de crisis. Het handelen vond plaats binnen de wet- en regelgeving opgesteld door de EU. Na een periode van jaarlijkse preventieve vaccinatie had er voor het uitbreken van de crisis in 2001 lange tijd geen preventie inenting plaatsgevonden. Minister Brinkhorst van LNV besloot over te gaan tot vernietiging, diverse maatregelen werden daartoe genomen.

In april van 2001 vond de laatste MKZ uitbraak plaats en vanaf juli van dat jaar mocht vee en vlees weer worden geëxporteerd vanuit besmette gebieden. Veel veebedrijven ondervonden schade ten gevolge van de crisis. Financieel gezien was er een enorme schadepost. Het CPB schatte de schade op 2,8 miljard gulden.

Bestrijding van MKZ wordt juridisch bepaald door Europese regels die vervolgens uitgewerkt worden in nationale wet- en regelgeving. Tot de jaren 80 van de vorige eeuw werd de rundveestapel jaarlijks preventief gevaccineerd tegen MKZ. Jaarlijkse preventieve vaccinatie brengt echter economische handelsbelemmeringen met zich mee, vandaar dat er nagedacht werd over afschaffing van de jaarlijkse entingen. Toen in 1973, Ierland en het Verenigd Koninkrijk en Denemarken toetraden tot de EG werd het non-vaccinatiebeleid een feit. Dierengeneeskundigen waren echter van mening dat dit geen verstandige keus was en pleitten voor vaccinatie. Vaccinatie zou immers geen gezondheidsrisico's voor de mens met zich mee brengen. Toen MKZ opnieuw uitbrak in 2001 was het voor de

Nederlandse overheid het moment om aandacht te vragen aan de lidstaten van de EU om het non-vaccinatiebeleid onder de loop te nemen en mogelijk te herzien.

De afbouwfase bij de MKZ-crisis heeft per gebied plaatsgevonden, vanwege de verdeeldheid van de mate van besmetting en de aanwezigheid van het virus in het land. Geleidelijk aan werden de reeds genomen maatregelen versoepeld en/of opgeheven. De regelgeving echter, werd in de nafase van de MKZ-crisis aangescherpt. Om nieuwe besmettingen te voorkomen stelde Minister Brinkhorst in juli 2001 regels vast voor het monitoren van het virus bij kalveren, schapen en geiten.

Veehouders die overtredingen hadden begaan bij het ruimen van dieren ter bestrijding van mond- en klauwzeer kregen, als de overtreding grote risico's op verspreiding van MKZ met zich mee bracht, een strafkorting op hun MKZ vergoeding van het ministerie van LNV.

Geconcludeerd kan worden dat de MKZ-crisis was niet alleen een crisis voor de diergezondheid of een crisis voor de landbouw. De MKZ-crisis was een crisis voor de hele maatschappij, die naast de landbouwsector ook andere sectoren in de samenleving aantastte.⁴⁵

Vanwege economische handelsbelangen werd er niet geënt. Vraag blijft of een uitbraak van MKZ voorkomen had kunnen worden als er jaarlijks preventief tegen het virus gevaccineerd werd.

45 COT 2002, p. 12.

37 Mexicaanse griep 2009¹

I. Helsloot en M. van Dorssen

37.1 Inleiding, een overzicht van gebeurtenissen en maatregelen

Op 24 april 2009 en de dagen erna leek het of het lang gevreesde doemscenario van een nieuwe ‘Spaanse griep’ – geboren op Mexicaans grondgebied – werkelijkheid was geworden. De ‘Mexicaanse griep,’ formeel nieuwe Influenza A (H1N1), maar wij zullen simpelweg spreken van H1N1, leek op grond van de eerste Mexicaanse cijfers die door de WHO werden gehanteerd (62 doden op 800-1.000 besmettingen), de mortaliteit van een ziekte als SARS te koppelen aan de besmettelijkheid van een gewone griep.

Griepvirussen

Er bestaan verschillende ‘griepsoorten,’ namelijk A, B en C. De A- en B-soorten vormen soms alleen, soms in combinatie de jaarlijkse griep. Binnen het type A veroorzaken de subtypen A (H3N2) en A (H1N1) de afgelopen decennia de jaarlijkse A-griep. Griepsoorten veranderen elk jaar weer een beetje (antigene *drift*). Soms veranderen ze echter op een meer fundamentele wijze (antigene *shift*), zodat ze voor het menselijk afweersysteem ‘nieuw’ zijn en daarmee een groter risico vormen. Het virus dat in 2009 opdook, is derhalve een griep van de soort H1N1 en daarmee een variant op de Spaanse griep uit 1918, die ook tot dat type behoorde. De 2009-variant was een *shift* ten opzichte van het meest recent circulerende H1N1-virus.

In Nederland werd meteen op 24 april tot de eerste maatregelen besloten, namelijk een *advies richting reizigers vanuit Mexico* die binnen enkele dagen na terugkomst koortsverschijnselen vertoonden en een daarmee corresponderend *advies richting medische professionals* hoe met dergelijke patiënten om te gaan: na monsternamen en diagnostiek of er sprake was van H1N1 werden patiënten en hun mogelijke contacten met antivirale middelen behandeld.

Op 28 april werd een *ontradend reisadvies* voor Mexico afgegeven door het ministerie van Buitenlandse Zaken voor ‘niet-essentiële reizen’. Op 29 april nam de minister van VWS het principebesluit tot *aanschaf van vaccins* voor de gehele Nederlandse bevolking.

¹ Dit hoofdstuk is gebaseerd op de gelijknamige evaluatie die in opdracht van het ministerie van VWS is uitgevoerd door een consortium van Berenschot en Crisislab.

Na enige dagen bleek de uitbraak op vele plekken voet aan de grond gekregen te hebben of te krijgen. Met name in buurland de VS nam het aantal signaleringen sterk toe. Met deze toename ontstond er ook een beter inzicht in de ernst van H1N1. Deze bleek buiten Mexico vooralsnog niet tot dodelijke slachtoffers te leiden. Binnen een week werden de eerste patiënten in Europa gesignaleerd. Op dat moment allen reizigers vanuit Mexico of de VS. In Nederland werd de eerste besmetting op 30 april 2009 gemeld.

Op 1 mei werd de H1N1 opgenomen als *A-ziekte in de Wet publieke gezondheidszorg*. Hierdoor werd de ziekte *formeel meldingsplichtig* en kreeg de minister van VWS de eindverantwoordelijkheid over de bestrijding ervan plus bijzondere bevoegdheden met betrekking tot quarantaine en het verkeer van personen in Nederland. Afgezien van de meldingsplicht is van deze bevoegdheden overigens geen gebruikgemaakt.

A-ziekte

Wanneer een ziekte wordt aangemerkt als 'behorende tot groep A', wordt een acute meldingsplicht geactiveerd (in tegenstelling tot een meldingsplicht binnen 24 uur voor een B1-ziekte). Bovendien zijn in de wet omschreven maatregelen mogelijk, zoals het sluiten van gebouwen en het opleggen van thuisisolatie. Daarnaast wordt de minister van VWS eindverantwoordelijk voor de leiding van de bestrijding van de ziekte. Dit betekent dat de minister de in te zetten maatregelen vaststelt die decentraal moeten worden uitgevoerd.

Verder benaderde de GGD Kennemerland vanaf 1 mei de *medepassagiers van grieppatiënten* die hun naam en adres op vrijwillige basis hadden opgegeven.

Na de eerste meest dreigende week werd duidelijk dat H1N1 een 'mild' karakter had, dat wil zeggen dat H1N1 minder slachtoffers leek te vergen dan een gewone seizoensgriep. Vanaf die week werd de dominante zorg van adviseurs en beslissers het gevaar dat het virus zou muteren tot een gevaarlijker variant. De oorspronkelijk ingezette maatregelen werden, in een poging de verspreiding naar en in Nederland te remmen, volgehouden totdat het aantal patiënten zo hoog werd dat de belasting voor GGD's en andere betrokken organisaties te hoog werd. Op 19 juni besloot de minister van VWS tot de *definitieve aanschaf* van vaccins voor alle Nederlanders.

Die verspreiding in Nederland nam in eerste instantie maar heel langzaam toe tot ongeveer 120 geconstateerde besmettingen eind juni. Gedurende de zomer nam het aantal patiënten verder toe. Voor alle duidelijkheid: het aantal patiënten bleef ver verwijderd van de norm die gehanteerd wordt om van een epidemie te spreken. In het najaar van 2009 bleek de Nieuwe Influenza A (H1N1) de seizoensgriep te zijn geworden die overal minder zieken en dodelijke slachtoffers maakte dan de 'gemiddelde' seizoensgriep. Statistisch werd vastgesteld dat er een relatief groter aantal jonge patiënten was in vergelijking met een normale griep.

In verschillende etappes werd gekomen tot *bepaling van de groepen die uiteindelijk vaccinatie kregen aangeboden*. Afgezien van de reguliere risicogroepen ging het hier met name om zwangere vrouwen en kinderen van 6 maanden tot 4 jaar. Vanaf begin november zijn *de vaccinatiecampaagnes* uitgevoerd. Een *brede publieksinformatiecampagne* is ingezet vanaf half augustus.

Uiteindelijk is er van ongeveer 60 patiënten vastgesteld dat zij aan H1N1 zijn overleden, in vergelijking met schattingen van 250 tot 1.000² voor een regulier griepseizoen.³

37.1.1 SCOPE VAN HET HOOFDSTUK

Dit hoofdstuk gaat in op de nationale crisisbesluitvorming met betrekking tot de beheersing van de H1N1 in Nederland. Dit hoofdstuk is daarmee *niet* gericht op de daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen waartoe besloten is. Ook bevat dit hoofdstuk geen infectieziektewetenschappelijke second opinion op inschattingen door deskundigen, hoewel de vertaling van deze inschattingen naar adviezen ten behoeve van de nationale besluitvorming vanzelfsprekend wel onderwerp van onderzoek zijn.

In dit hoofdstuk staat, afgezien van de preparatie en de besluitvorming rondom de opschaling, de besluitvorming rond de volgende onderwerpen centraal:

- Voorkomen verspreiden *in* Nederland.
- Voorkomen verspreiden *naar* Nederland.
- Verspreiden en verstrekken van antivirale middelen.
- Vaccinatiebeleid.
- Continuïteitsplannen.
- Communicatie.
- Intensive care capaciteit.

In dit hoofdstuk maken we gebruik van een cyclisch model voor crisisbesluitvorming, namelijk FABCM dat onderscheid maakt tussen de volgende fasen:

- Factfinding.
- Advisering.
- Besluitvorming.
- Communicatie.
- Monitoring.

² Operationeel deeldraaiboek griep pandemie, LCI.

³ Het probleem met het vergelijken van de aantallen is dat harde data ontbreken en dat de gegevens niet goed vergelijkbaar zijn. Zo sterven normaliter veel mensen met een onderliggend lijden (mede) als gevolg van griep zonder dat dit geregistreerd wordt. Tijdens de uitbraak in 2009 werden alle patiënten in ziekenhuizen met griepverschijnselen gediagnosticeerd en geregistreerd en daarmee geteld. Dat het aantal slachtoffers van H1N1 in 2009 lager was dan gebruikelijk, staat in de wetenschappelijke literatuur niet ter discussie.

We zullen gebruikmaken van kaderteksten die ofwel ter illustratie dienen (en zodoende stellingnames in de tekst met voorbeelden illustreren) ofwel aspecten verdiepen (en zodoende een korte blik bieden op aspecten van de H1N1-bestrijding die een diepere studie vergen en buiten de scope van dit hoofdstuk vallen).

37.1.2 VOORBEREIDING

De uitbraak van H1N1 kwam niet als een donderslag bij heldere hemel: het risico op een uitbraak van een nieuw gevaarlijk pandemisch influenzavirus was al lang bekend. Belangrijke triggers in Nederland waren de uitbraken van aviaire griepen (bekend als de vogelgriep of vogelpest) in 1997, 2003 en 2004. Zowel in Nederland als in de rest van de wereld hebben er daarom al langer voorbereidingen plaatsgevonden op een dergelijke uitbraak.

Deze voorbereidingen lagen in het verlengde van enerzijds de generieke voorbereiding op uitbraken van infectieziekten en anderzijds de generieke voorbereiding op nationale crisisbeheersing. Wij beschrijven daarom hieronder eerst de daartoe ingerichte structuren en lichten vervolgens de specifieke voorbereiding op een grieppandemie toe.

Structuur infectieziektebestrijding

De structuur van de (generieke) infectieziektebestrijding in Nederland bestaat uit regionale GGD's die het eerste aanspreek- en meldpunt zijn voor uitbraken van infectieziekten. Het landelijke Centrum voor Infectieziektebestrijding (CIb), onderdeel van het RIVM, biedt nationale expertise. De landelijke coördinatie infectieziektebestrijding (LCI) is een onderdeel van het CIb dat bij een uitbraak direct operationeel advies kan bieden. Het ministerie van VWS draagt de systeemverantwoordelijkheid.

Bij een ernstiger uitbraak waarbij nationale besluitvorming noodzakelijk is, treedt de zogenaamde OMT/BAO-adviesstructuur in werking om de minister van VWS te adviseren:

- Het CIb roept dan een Outbreak Management Team (OMT) bijeen en zit dit voor. In het OMT komen experts op het terrein van infectieziektebestrijding bijeen. De adviezen van het OMT worden uitgebracht aan het ministerie van VWS.
- Het ministerie heeft een Bestuurlijk Afstemmings Overleg (BAO) ingericht dat ten minste bestaat uit de directeur-generaal Volksgezondheid (vz), de directeur van het CIb en vertegenwoordigers van GGD Nederland, de GHOR-burgemeesters,⁴ de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Vereniging

4 In de praktijk een vertegenwoordiger van GHOR Nederland.

Nederlandse Gemeenten en betrokken burgemeesters. De taak van het BAO is de adviezen van het OMT te 'beoordelen op bestuurlijke haalbaarheid en wenselijkheid'.⁵

Wat de OMT/BAO-structuur betreft, hebben wij enige onduidelijkheid aangetroffen in documentatie en bij deelnemers over de precieze samenstelling en het mandaat van het BAO. Sommige respondenten veronderstelden dat het BAO formeel werd voorgezeten door de minister van VWS en dat het BAO daarom ook kan besluiten. Feitelijk wordt het BAO voorgezeten door de ambtelijke top van VWS. Hiermee is het BAO in de praktijk een adviesorgaan voor de minister met betrekking tot besluiten met een politieke lading en een beslisorgaan voor meer technische besluiten zonder een bijzondere politieke lading.

Reguliere crisisstructuur VWS

Bij crises die niet in het bijzonder infectieziektebestrijding betreffen (daar is immers een aparte structuur voor), wordt binnen het ministerie van VWS een Beleids team Crisisbeheersing (BTCB) samengesteld onder voorzitterschap van een betrokken directeur-generaal die of zelf beslist of de minister adviseert.

Generieke structuur nationale crisisbeheersing

De generieke structuur voor nationale crisisbeheersing ziet er op hoofdlijnen als volgt uit: alle departementen zijn verantwoordelijk voor de beheersing van nationale crises binnen hun beleidssector. Afstemming tussen de departementen wordt verkregen door op ambtelijk niveau (Ambtelijk CrisisOverleg, ACO) tot een integraal advies te komen, geadresseerd aan de ambtelijke top. In het zogenaamde Interdepartementaal Beleids team (IBT) neemt de ambtelijke top of zelf een besluit op basis van het advies of wordt een advies uitgebracht aan de betrokken ministers. De betrokken ministers kunnen in dat geval bijeenkomen in een Ministerieel Beleids team (MBT).⁶

Internationale voorbereiding op griep pandemie door de WHO

De specifieke voorbereiding op een pandemie van een nieuw griepvirus is gebaseerd op richtlijnen die in WHO-verband door medische experts zijn opgesteld. Deze richtlijnen zijn, net als alle aanbevelingen van de WHO, niet bindend. De WHO-richtlijnen kenmerken zich in onze analyse – afgezien van de aspecten van individuele hygiëne ter voorkoming van verspreiding en medische bescherming van professionals – door een hoge mate van abstractie en uitgaande van alleen een ideaaltypisch volksgezondheidsbelang. Kenmerkend hiervoor is dat in

⁵ Instellingsbesluit Bestuurlijk afstemmingsoverleg infectieziektebestrijding, 29 november 2004.

⁶ Inmiddels zijn de termen ACO, IBT en MBT gewijzigd. In deze rapportage wordt de terminologie uit april 2009 gebruikt.

de laatste revisie uit 2009 (voor de H1N1-uitbraak) de mate van ernst verdwenen is uit het 5-fasenmodel dat de verspreiding van een nieuw virus beschrijft en waaraan als dominante nieuwe bestrijdingsmaatregelen het gebruik van antivirale middelen (beschikbaar sinds 2005) en vaccinatie zijn gekoppeld.

Vorbereiding door VWS

De specifieke sectorale voorbereiding op een grieppandemie binnen de sector van VWS kreeg duidelijk vorm vanaf 1995 bij de oprichting van het LCI. Het LCI werd verantwoordelijk voor het opstellen van de plannen voor infectieziektebestrijding.

Onze analyse is dat binnen de sector van VWS, buiten de GGD's en het CIb, de voorbereiding beperkt concreet was. Dit bleek bijvoorbeeld uit de afwezigheid van concrete voorbereiding op de problematiek van beperkte IC-capaciteit en continuïteit van de zorg.

Niet in de voorbereiding, maar tijdens de grieppandemie is het draaiboek voor (massa)vaccinatie uitgewerkt, onder verantwoordelijkheid van VWS.

Te laat, te dik, te algemeen?

Volgens sommige respondenten lag het draaiboek voor massavaccinatie, waaraan sinds 2008 was gewerkt, op hoofdlijnen klaar. Daadwerkelijke concretisering van het draaiboek had, naar de beleving van respondenten bij VWS, voordat de grieppandemie zich inzette geen prioriteit, zodat in de zomer van 2009 in allerijl een concreet draaiboek moest worden uitgewerkt. Tegelijkertijd geven andere respondenten mee dat het resulterende draaiboek onnodig gedetailleerd was uitgewerkt en dat de hoofdlijnen daarvan voldoende waren geweest. Men geeft aan dat het draaiboek nagenoeg niet gebruikt is bij de uitvoering van de massavaccinatiecampagne door GGD's, maar dat de toegevoegde waarde in het opstellen ervan lag. Partijen leerden elkaar bij het opstellen van het draaiboek kennen door de intensieve samenwerking in dit proces, zodat de lijnen kort waren toen de uitvoering daadwerkelijk van start ging. Tot slot geven enkele respondenten aan dat het draaiboek belangrijke onderdelen onbenoemd liet, namelijk 'wie moet wat precies doen?', 'wie heeft de operationele leiding bij een massavaccinatiecampagne?', 'wie levert de vaccins en hoe?', 'wie registreert en ondersteunt?'. In onze analyse geeft ook dit voorbeeld weer aan dat het niet eenvoudig is om een gedetailleerd plan 'op afstand' van de uitvoerders te schrijven. Centrale plannen kunnen wellicht beter op hoofdlijnen blijven en vertrouwen op decentrale finetuning en uitvoering onder druk van een naderende crisis. Ook dan zullen overigens de uitvoerders in een evaluatie aangeven dat zij zich niet voldoende ondersteund voelen door de centrale plannen.

Vanuit VWS en CIb zijn inspanningen verricht om te komen tot met name Europese afstemming van de voorbereiding op een grieppandemie. In dit verband noemen wij het programma voor 'influenza preparedness planning' van de EU

maar ook bijvoorbeeld de ‘afstemmingsworkshop’ die met België heeft plaatsgevonden. Een inhoudelijke analyse van de opbrengsten hiervan viel niet onder onze opdracht, maar de gebeurtenissen tijdens de griep pandemie uit 2009 lieten een beperkte opbrengst van deze inspanningen zien (zie hierna).

De planvorming van het LCI

De draaiboeken van het LCI zijn grotendeels zeer concreet en medisch-praktisch ingestoken en onderdelen ervan worden regelmatig in praktijk gebracht. Daarmee wijkt de Nederlandse voorbereiding in gunstige zin af van de WHO-richtlijnen. Dit betekent meteen ook dat er geen internationale consensus is over de operationele maatregelen die bij een griep pandemie moeten worden getroffen. Gezien de internationale verhoudingen is het een illusie om internationale consensus na te streven.

Het detailniveau van de draaiboeken verschilt. Met name op operationeel niveau zijn draaiboeken zeer uitgebreid en dienen welhaast als naslagwerk met informatie over infectieziektebestrijding. Tegelijkertijd is er op beleidsmatig niveau weinig concreet vastgelegd. Er wordt daartoe wel enkele malen verwezen naar het ‘beleidsdraaiboek pandemie’ dat echter niet bestaat. Ten aanzien van de besluiten die in deze evaluatie centraal staan, bieden de draaiboeken weinig concreet houvast. Er is bijvoorbeeld geen informatie over de ((ir)rationaliteit van de) maatregelen zoals een negatief⁷ of ontradend reisadvies, het sluiten van vliegvelden en scholen. De draaiboeken voorzien niet in een (beleidsmatig) afwegingskader voor het al dan niet inzetten van antivirale middelen of vaccinatie. Voorts staan er voornemens in, afkomstig uit de WHO-richtlijnen, waarvan de waarde in de praktijk beperkt lijkt. Zo heeft één van de draaiboeken⁸ het volgende actiepunt opgenomen: bij afkondiging van verspreidingsfase 1 door de WHO dienen ziekenhuizen, zorginstellingen, arbodiensten en eerstelijnsorganisaties de aantallen van de prioritaire groep hulpverleners te inventariseren die bij het beschikbaar komen van het vaccin, gevaccineerd moeten worden. De definitie van een hulpverlener die voor prioritaire vaccinatie in aanmerking komt, ontbreekt echter. Tijdens de griep pandemie in 2009 bleek uit de discussie tussen VWS en de zorgpartijen dat er ook geen gemakkelijke definitie te formuleren valt.

In onze analyse is de verbinding met andere betrokken sectoren – buiten de sector VWS – een zwak element van de huidige planvorming door het LCI. Als enkel voorbeeld op deze plaats kan de problematiek van schoolsluiting dienen: in de draaiboeken wordt schoolsluiting als epidemiologische maatregel benoemd om de verspreiding van een epidemie te voorkomen/vertragen. Er wordt echter

⁷ De term ‘negatief’ reisadvies werd in dit verband niet door het ministerie van Buitenlandse Zaken gehanteerd maar wel dikwijls in de media gebruikt.

⁸ *Operationeel deeldraaiboek 3, Bestrijding influenzapandemie*, november 2006, Landelijke Coördinatie-structuur Infectieziektebestrijding en Raad van RGF en.

niet concreet ingegaan op de afweging tussen volksgezondheidsbelang en de enorme economische schade die dat zou opleveren. Ook noties over de omgang met de Nederlandse samenleving (in het bijzondere geval van een (dreiging van) een gevaarlijke griep pandemie) zijn nog niet uitgekristalliseerd in de huidige planvorming. Overigens zijn wij juist van mening dat ervoor gewaakt moet worden dat de (intersectorale) voorbereiding op een te groot detailniveau wordt uitgewerkt. Het is noodzakelijk en nuttig ruimte voor improvisatie te laten. Als voorbeeld hiervoor kan dienen dat het onzes inziens niet noodzakelijk is om vooraf een detailplanning te maken voor het organiseren van grootschalige mortuaria.⁹

Vorbereiding van en door andere departementen

Tot 2008 was de voorbereiding voornamelijk concreet in de kolom van VWS. De voorbereiding door andere ministeries dan VWS is met name op gang gekomen in het kader van de nationale risicoanalyse van 2008 waarin het risico op een ‘dodelijke’¹⁰ griep pandemie als het grootste risico werd benoemd. Het ministerie van BZK is leidend in het maken van de nationale risicoanalyse en de totstandkoming van interdepartementale afspraken over concrete maatregelen die als gevolg daarvan genomen moeten worden.

De inspanningen binnen de verschillende departementen en de beleidssectoren waarvoor de departementen een verantwoordelijkheid dragen, waren vooral gericht op het maken van continuïteitsplannen voor de eigen sector. Evaluatie van die inspanningen was voorzien voor eind 2009, hetgeen verklaart waarom gegevens over de opbrengst van die sectorinterne voorbereiding voorafgaande aan de uitbraak van H1N1 niet leken te bestaan. Tijdens de uitbraak bleek dat deze continuïteitsvoorbereiding binnen het Rijk nauwelijks tot stand was gekomen, maar onder druk van H1N1 met grote spoed werd uitgevoerd.

CONCLUSIES

Met name binnen de medische sector is er al sinds ongeveer 1995 sprake van een zich steeds verder ontwikkelende voorbereiding op een uitbraak van een dodelijke griep. De Nederlandse planvorming is – zeker in vergelijking met internationale richtlijnen – in het algemeen concreet, medisch-praktisch en op praktijkervaringen gebaseerd. Drie suboptimale aspecten van de voorbereiding kunnen benoemd worden:

- De voorbereiding was met name medisch gericht (in tegenstelling tot interdepartementaal).

⁹ Voor dit specifieke voorbeeld geldt dat de casus van de extreme hitte in Frankrijk in 2003 laat zien dat grootschalige mortuaria simpel geïmproviseerd kunnen worden.

¹⁰ Wij gebruiken het woord ‘dodelijk’ als aanduiding voor een griep met een significant hoger aantal dodelijke slachtoffers dan de reguliere seizoensgriep.

- De voorbereiding had met name een nationaal karakter (in tegenstelling tot internationaal afgestemd).¹¹
- De voorbereiding had nog beperkt aandacht voor (het managen van) de essentiële bijdrage die de Nederlandse bevolking aan de beheersing van een uitbraak moet en kan leveren.

Het is daarom voorspelbaar dat bij een werkelijke uitbraak, zoals de nieuwe influenza A (H1N1), problemen ontstaan rondom de noodzakelijke interdepartementale en internationale afstemming van maatregelen en met de omgang met de Nederlandse bevolking.

LEERPUNTEN

- Een nationale crisis betekent per definitie de betrokkenheid van de gehele maatschappij en daarmee vele beleidsterreinen. Voorbereiding geeft idealiter richting aan vooraf genomen en vastgelegde bestuurlijke besluiten over voorspelbare problemen en geeft operationele draaiboeken voor standaard te verrichten handelingen, maar onderkent ook de noodzakelijke ruimte voor improvisatie in crises.
- Een nationale infectiecrisis heeft zeker internationale aspecten. Internationale afstemming is zeer lastig en consensus is een illusie, zo toonde ook de H1N1-casus weer aan. De Nederlandse voorbereiding moet derhalve expliciet rekening houden met internationale divergentie en de noodzakelijke nationale communicatie daarover.

37.1.3 FACTFINDING

Zoals in de inleiding gesteld, leek het op 24 april 2009 en de dagen erna of het lang gevreesde doemscenario van een nieuwe ‘Spaanse griep’ – geboren op Mexicaans grondgebied – werkelijkheid was geworden. De ‘H1N1 nieuwe stijl’ leek op grond van de eerste Mexicaanse cijfers die door de WHO werden gehanteerd (62 doden op 800-1.000 besmettingen), de mortaliteit van een ziekte als SARS te koppelen aan de besmettelijkheid van een gewone griep.

Na enige dagen bleek de uitbraak op vele plekken voet aan de grond gekregen te hebben of te krijgen. Met name in buurland de VS nam het aantal signaleringen sterk toe. Met deze toename ontstond er ook een beter inzicht in de ernst van H1N1. Deze bleek buiten Mexico vooralsnog niet tot dodelijke slachtoffers te leiden. Binnen een week werden de eerste patiënten in Europa gesignaleerd. Op dat moment alleen reizigers vanuit Mexico of de VS. In Nederland werd de eerste besmetting op 30 april 2009 gemeld.

¹¹ Deze suboptimaliteit kan Nederland overigens niet verweten worden. Ons land had en heeft de intentie tot afstemming maar werd geconfronteerd met de internationaal veel minder uitgewerkte voorbereiding.

De ontwikkelingen en discussies rond het inschatten van de ernst van de Nieuwe Influenza A (H1N1) worden weerspiegeld in de nationale media. De eerste drie dagen vanaf 24 april was H1N1 het grootste nieuwsitem. Rapportages over de zware maatregelen die de Mexicaanse overheid nam, werden afgewisseld met observaties van Nederlandse reizigers uit het gebied en voorzien van commentaar van dé (in de perceptie van de media) twee Nederlandse deskundigen op dit terrein: Coutinho van het CIB en Osterhaus van de Erasmus Universiteit. Nadat de eerste cijfers uit de VS al in het eerste weekend een mild karakter lieten zien, verminderde de media-aandacht in de loop van de eerste week sterk. De mededeling van de WHO op 27 april van de faseverhoging naar fase 4 werd bijvoorbeeld door het achtuurjournaal van de NOS al nadrukkelijk gezet in de context van ‘dodelijke slachtoffers slechts in Mexico, daarbuiten lijkt het mild.’

Het (gelukkig) milde karakter van H1N1 werd in de loop van mei steeds duidelijker. In die maand bleek verder uit epidemiologische en virologische studies dat 60-plussers relatief minder kwetsbaar waren voor het H1N1-virus dan jongeren.¹²

In Nederland nam het aantal patiënten gedurende de zomer langzamerhand toe. Voor alle duidelijkheid: het aantal patiënten bleef ver verwijderd van de norm die gehanteerd wordt om van een epidemie te spreken. In het najaar van 2009 bleek de Nieuwe Influenza A (H1N1) de seizoensgriep te zijn geworden die overall minder zieken en dodelijke slachtoffers maakte dan de ‘gemiddelde’ seizoensgriep. Statistisch werd vastgesteld dat er inderdaad een relatief groter aantal jonge patiënten was in vergelijking met een normale griep.

Uiteindelijk is er van ongeveer 60 patiënten vastgesteld dat zij aan H1N1 zijn overleden, in vergelijking met schattingen van 250 tot 1.000¹³ voor een regulier griepseizoen.

CONCLUSIES

De eerste inschattingen in de dagen vanaf 24 april 2009 over de gevolgen van H1N1 in Mexico leken te wijzen op een uitbraak van een nieuw griepvirus met een gevaarlijk hoge letaliteit. Binnen een week verschenen de eerste berichten over het milde karakter van de Nieuwe Influenza A (H1N1) buiten Mexico. Nieuwe Influenza A (H1N1) bleek uiteindelijk een milde griep die een ongebruikelijk laag aantal slachtoffers vergde in vergelijking met een gewone seizoensgriep.

LEERPUNTEN

Het systeem van infectieziektesignalering in ontwikkelde landen werkt goed en is betrouwbaar. De cijfers uit minder ontwikkelde landen zijn veel minder betrouwbaar. De betekenis van dit leerpunt voor de besluitvorming in crisissituaties is

¹² Zie bijvoorbeeld ‘Some immunity to novel H1N1 flu found in seniors’, May 21 2009, CIDRAP News.

¹³ Operationeel draaiboek griep пандеміе, LCI, p. 33.

helaas slechts dat er een extra onzekerheid wordt toegevoegd aan het essentieel onzekere karakter van crises. Crisisadviseurs zullen deze onzekerheid in hun advies moeten meewegen.

37.1.4 ADVISERING

De eerste melding vanuit de WHO op 24 april 2009 en de ogenblikkelijk daarop volgende media-aandacht leidde tot directe opschaling binnen de Nederlandse overheid.

In de interviews die ten behoeve van deze evaluatie zijn gehouden, sprak het overgrote deel van de respondenten over een beleving die kort kan worden aangeduid als ‘nu gebeurt het’; na al die jaren van voorbereiding is er een uitbraak van een nieuw gevaarlijk griepvirus. Sommige operationeel infectieziektedeskundigen uit het LCI hebben op dat moment overigens hun beroepsmatige twijfels bij alle cijfers uit relatief onderontwikkelde landen als Mexico. Deze twijfels worden echter niet breed met anderen gedeeld.

Opschaling

Op vrijdag 24 april wordt bij de opschaling meteen afgeweken van de reguliere structuur voor infectieziekte-uitbraken. De praktijk was dat binnen VWS direct de reguliere crisisstructuur, dat wil zeggen voor alle vormen van departementale crises, opgestart wordt. In deze reguliere structuur adviseert een departementaal Beleidsteam Crisisbeheersing, BTCB, de besluitvormers (de directeur-generaal Volksgezondheid en de minister). Het BTCB vergadert de eerste weken grofweg elke dag één of twee keer en werd daarmee het leidend adviesorgaan. Tijdens de vergaderingen van het BTCB wordt vanuit het CIB dagelijks (telefonisch) de (medische) stand van zaken toegelicht en (medisch-epidemiologisch) advies uitgebracht.

Enkele dagen later komt parallel daaraan ook de OMT/BAO-structuur op gang. Het eerste OMT en BAO komt op 29 april bijeen.

De BTCB en de OMT/BAO-structuur kunnen naast elkaar functioneren, de BTCB-structuur is immers de organisatiestructuur voor de departementale crisisorganisatie, terwijl het OMT/BAO op advies inzake infectieziektebestrijding is gericht. Het BTCB werd echter het leidende en integrale adviesgremium waarin ook allerlei infectieziektebestrijdingsaspecten werden behandeld. Dit wijkt af van de gebruikelijke gang van zaken waarbij kleinere infectieziekte-uitbraken vanuit het CIB worden afgehandeld en waarbij het OMT/BAO door het CIB wordt ingezet voor zaken die een integrale bestuurlijke afweging vergen. In onze analyse zijn er voor deze afwijking van de voorbereide infectieziektestructuur meerdere redenen:

- Enerzijds werd op basis van de ogenblikkelijke media-aandacht de uitbraak gezien als een departementale crisis die handelen op ministerieel niveau zou vergen. Dit laatste is een criterium voor het opstarten van de reguliere

crisisbeheersingsstructuur binnen VWS, waarbij, zoals gezegd, de advisering via het BTCB en de DG naar de minister verloopt.

- Anderzijds leken de ervaringsdeskundigen van het CIb en LCI de urgentie van (besluitvorming over) de uitbraak iets lager in te schatten, zodat zij (formeel de directeur CIb) niet zelf ogenblikkelijk een OMT bijeenriepen. Hierbij speelde het feit dat er nog weinig bekend was over het virus en dat er nog geen uitbraak in Nederland was.
- De combinatie van urgentiegevoel aan VWS-zijde en terughoudendheid aan CIb-zijde leidde ertoe dat het BTCB actiever was dan het OMT/BAO en daarmee een ‘beslissende voorsprong’ kreeg.
- Ten slotte is het een bestuurskundig bekend gegeven dat beslissers en hun adviseurs in crisissituaties teruggrijpen op de voor hen meest bekende (advies)structuur. Voor de meeste betrokkenen was dat de reguliere crisisstructuur BTCB-DG-minister.

Mogelijke maatregelen

Voor alle adviseurs staat het op 24 april 2009 buiten kijf dat de maatregelen tegen de griep conform de bestaande draaiboeken moeten worden opgestart. Binnen de ingewikkelde (inter)nationale context, waarin de betrokken partijen verschillende interpretaties hebben en zelfstandig (verschillende) besluiten nemen, is geadviseerd om een aantal maatregelen te nemen met betrekking tot het voorkomen van verspreiding van H1N1 – uitgaande van het *worstcasescenario*. Dit is ook conform het advies van de WHO.

Voor een beter begrip van deze maatregelen is het, in onze analyse, noodzakelijk de begrippen ‘containment’, ‘delaying’ en ‘mitigation’ te definiëren. Maatregelen gericht op het voorkomen van verspreiding van een virus kunnen drie doelstellingen hebben:

- De eerste doelstelling, *containment*, werd door een respondent beeldend omschreven als de ‘vliegenmeppertactiek’: alle ziektegevallen worden opgespoord en door behandeling van de patiënten en preventieve behandeling van hun contacten wordt beoogd de ziekte ‘de kop in te drukken’. Containment is daarmee de standaardaanpak voor uitbraken van reguliere exotische infectieziekten in Nederland. De bijzondere bevoegdheden van burgemeester en minister zijn erop gericht de daartoe noodzakelijke maatregelen mogelijk te maken, zoals het in (thuis)quarantaine plaatsen van patiënten of het sluiten van openbare gelegenheden. Op een dergelijke wijze is uiteindelijk een ziekte als SARS bestreden.
- De tweede doelstelling, *delaying*, beoogt de snelheid waarmee de ziekte zich uitbreidt te vertragen. Het motief voor delaying kan zijn om het *piekaantal* zieken in de tijd naar achteren te schuiven (naar een later moment, wanneer bijvoorbeeld een vaccin beschikbaar is), of om het *piekaantal* zieken minder

- hoog te laten worden (de ziekte wordt meer verspreid over de tijd zodat de maatschappelijke belasting door griepuitval lager is).
- De derde doelstelling is *mitigation*. De hierbij behorende maatregelen beogen het *totaal* aantal patiënten/slachtoffers van een eenmaal ontstane pandemie te verminderen. De WHO geeft in haar draaiboeken aan dat naast standaard hygiënemaatregelen hiervoor vooral op vaccinatie en het brede gebruik van antivirale middelen moet worden vertrouwd.

De drie doelstellingen lijken zowel tijdens het (internationale) adviseringstraject voor de beheersing van H1N1 in 2009 als tijdens discussies met respondenten gedurende de evaluatie niet altijd scherp onderscheiden te worden. Het ECDC bijvoorbeeld neemt in juni 2009 containment en delaying samen in de context van griep.¹⁴

De maatregelen waartoe werd geadviseerd in Nederland zoals het invoeren van een meldingsplicht (en de bijbehorende diagnostiek), het uitvoeren van contactonderzoek (oftewel het opsporen van contacten van patiënten met H1N1) en het preventief behandelen van die contacten, passen alle bij een containmentstrategie om een infectieziekte de kop in te drukken.

Echter, omdat in internationale context deze maatregelen niet overal werden genomen, boden ze geen garantie op succes: het was niet waarschijnlijk dat een pandemische (en daarmee nationale) verspreiding van H1N1 kon worden voorkomen. Zodra de WHO op 29 april bekendmaakte dat er sprake was van verspreidingsfase 5 en dat containment niet meer aan de orde was, was duidelijk dat maatregelen gericht op containment niet meer zinvol waren.

In Nederland werd geadviseerd om de maatregelen door te zetten als onderdeel van een delayingstrategie. Voor het concept van delaying bestaan echter geen praktijkvoorbeelden en geen wetenschappelijke basis voor het vertrouwen erin. Dit werd ten minste al in juni 2009 door het ECDC expliciet onderkend in de context van griepvloed: “There is no scientific evidence of the effectiveness of delaying at this stage and indeed reasons to believe it will not be effective.”¹⁵

Het impliciete gevolg van de eerste (inter)nationale acties en adviezen (waarin werd afgezien van een ‘harde’ isolatie van Mexico) was dat voor de beheersing van de effecten van H1N1 vertrouwd moest worden op *mitigation*. Dat betekende dus inzet van antivirale middelen (voor zieken) en in tweede instantie, vanwege de verwachte productietijd van ten minste zes maanden, inzet op vaccinatie (voor (delen van) de gezonde bevolking). Wij hebben geen reden om aan te nemen dat

¹⁴ ECDC Interim Guidance, Mitigation and delaying (or ‘containment’) strategies as the new influenza A (H1N1) virus comes into Europe, 6 June 2009, p. 2.

¹⁵ ECDC Interim Guidance, Mitigation and delaying (or ‘containment’) strategies as the new influenza A (H1N1) virus comes into Europe, 6 June 2009, p. 6.

er een andere reële keus¹⁶ was – zeker niet voor Nederland als land alleen – maar merken wel op dat er geen medisch-inhoudelijke grond was voor de adviezen tot het inzetten op delaying.¹⁷

De WHO en EU

Hoewel bedacht moet worden dat deze evaluatie nadrukkelijk niet gericht is op het functioneren van internationale coördinatiemechanismen zoals de WHO en het ECDC, kan het functioneren van de Nederlandse adviesstructuur niet los worden gezien van de context van de aanbevelingen die deze internationale gremia uitbrachten. Uit de hoofdstukken per besluit komt hierbij het volgende beeld naar voren:

- De WHO adviseert consequent uit te gaan van een *worstcasescenario*, zonder hierbij concreet te worden. Daar waar zij zelf een formele adviesbevoegdheid heeft, zoals bij het internationaal reisadvies conform de International Health Regulations, trekt zij niet de consequentie die bij een *worstcase*-inschatting in de eerste dagen hoorde, zoals in het voorbeeld van het adviseren om het internationale verkeer naar Mexico stil te leggen.
- Het ECDC is de eerste dreigende dagen absent als adviseur, maar stelt zich later op als expertisecentrum dat informatie over de verschillende EU-lijnen verzamelt en voorziet in een expertadvies vanuit praktisch-epidemiologisch oogpunt. Haar adviezen liggen daarmee meestal in lijn met de gedachten van de LCI-experts. De adviezen werden dikwijls voor kennisgeving aangenomen en leidden niet (meteen) tot opvolging.

Onze conclusie is daarmee dat internationale coördinatie geen positieve rol van betekenis heeft gespeeld bij de (advisering met betrekking tot de) beheersing van H1N1.

Binnen de context van dreiging, onzekerheid, urgentie en afwezigheid van internationale consensus werd op woensdag 29 april in onze analyse terecht geadviseerd om tot de aanschaf van vaccins voor de hele Nederlandse bevolking over te gaan als enig (op termijn) beschikbaar middel voor *mitigation* van de effecten van een potentieel dodelijke griep.

¹⁶ Bedenk dat de economische gevolgen van het stilleggen van internationaal (personen)transport (als onderdeel van de containmentstrategie) onaanvaardbaar hoog zijn.

¹⁷ Tijdens discussies met respondenten over de inzet (of continuering) van containmentmaatregelen als onbewezen delayinginstrument werden argumenten aangedragen zoals 'baat het niet, dan schaadt het niet' en 'alle kleine beetjes helpen'. In onze analyse kunnen dergelijke 'zachte' argumenten geen ratio vormen voor (advisering tot) het maken van substantiële 'harde' kosten die daarmee middelen vergen die niet voor andere veiligheidsmaatregelen beschikbaar zijn.

Onderhandelingen

Bij de advisering (en latere besluitvorming) over de aanschaf van vaccins speelde druk vanuit de farmaceutische industrie volgens de betrokken respondenten een belangrijke rol. Al vanaf de eerste dag werden allerhande adviseurs gebeld met de mededeling dat ogenblikkelijke besluitvorming noodzakelijk was omdat anders alle vaccins al door andere landen zouden zijn weggekocht. Meerdere respondenten vertellen over wat zij percipiëren als bewuste pogingen van de farmaceutische industrie tot het tegen elkaar uitspelen van partijen door onjuiste informatieverschaffing. In hun beleving heeft de farmaceutische industrie zich opgesteld als strikt commerciële partij, terwijl hun eigen focus op het publieke belang lag. Hierdoor was er, nog steeds in de herinnering van respondenten, sprake van een asymmetrische onderhandelingspositie die tot ongunstiger contracten heeft geleid dan bij reguliere vaccinaanschaf. Dat was zichtbaar in het ontbreken van een harde aflevertermijn voor de vaccins.

Zichtbaar is dat de directe adviseurs van de besluitvormers in de periode na de grootste dreiging niet adviseerden tot het intrekken of verlichten van maatregelen gericht op het (inmiddels evident onmogelijke) containment. Vanuit de wens om de verspreiding in Nederland zo lang mogelijk uit te stellen, werd integendeel geadviseerd de ingezette maatregelen bedoeld voor containment door te zetten, zonder bewijs dat dit effect zou hebben.

Mild maar toch gevaarlijk

Na de eerste uiterst dreigende week bleek, gelukkig, dat het karakter van H1N1 'mild' was. Dit werd zowel nationaal als internationaal¹⁸ onderkend door de betrokken adviseurs, hoewel strikt wetenschappelijk gesproken de aantallen patiënten nog te laag waren om dat definitief vast te kunnen stellen.¹⁹

Een greep uit verslagen ten aanzien van de mildheid van het virus

In het ACO van 27 april wordt gemeld: "Gevallen aangetroffen te Canada, VS en Nieuw-Zeeland (milde griepverschijnselen, geen doden en dus niet vergelijkbaar met de Mexicaanse meldingen)".

In het verslag van het IBT van 1 mei wordt de stand van zaken geschetst: "WHO fase 5 is afgekondigd. Houdt ook in dat de kans op een pandemie groot is. Zegt vooralsnog niets over mortaliteit van de griep. Verloop van het ziektebeeld lijkt vooralsnog normaal en mild".

In het verslag van het BAO op 4 mei is te lezen dat "het verloop van het ziektebeeld (vooral een mild ziekteverloop) voor het OMT op dit moment geen reden [is] om de indicatie voor het therapeutisch gebruik van Oseltamivir te veranderen".

¹⁸ Zie bijvoorbeeld ECDC Risk Assessment, Implication for Europe of the novel influenza A (H1N1) virus, ECDC, 8 May 2009.

¹⁹ De eerste wetenschappelijke artikelen die het milde karakter onderbouwden, verschenen in juni 2009.

In het BTCB van 11 mei wordt de vraag gesteld of “Oseltamivir (Tamiflu) wel voor iedereen beschikbaar moet komen omdat de huidige griep vrij mild is”.

In de stukken van het ACO van 12 juni wordt gemeld dat “de WHO de afkondiging van fase 6 voorbereid. Een lastig punt is dat dit volgens de epidemiologische criteria dient te geschieden, maar dat dit gezien de ernst van de ziekte niet voor de hand ligt. (...) VWS zal een persbericht uitdoen met een overzicht van de maatregelen en uitleg [geven] dat dit vanwege de milde aard van de ziekte af kan wijken van de vooraf opgestelde draaiboeken en protocollen die uitgaan van een veel ernstiger variant.”

Overigens is de definitie van ‘mild’ nogal onhelder. Zo wordt in de Nationale risicobeoordeling uit 2008 een scenario geschetst van een ‘mild’ virus, dat uitgaat van 5.000 dodelijke slachtoffers. In vergelijking met deze aantallen kan het virus uit 2009 als ‘supermild’ worden aangeduid (met 62 dodelijke slachtoffers). De beschikbare draaiboeken gaan echter over het algemeen uit van een ernstige uitbraak (rekening houdend met 80.000 dodelijke slachtoffers). Het (super)milde karakter van de griep in 2009 stond zodoende ‘op gespannen voet’ met de draaiboeken. Dit leidde in de advisering niet tot het intrekken van maatregelen.

De spanning tussen *worstcase* draaiboek en ‘milde’ werkelijkheid

De spanning tussen draaiboek en werkelijkheid werd door het BTCB in de besluitvorming gevoeld en leidde tot het voornemen de planvorming aan te passen. In het BTCB werd geconcludeerd (27 mei 2009) dat “de huidige draaiboeken uitgaan van een *worstcase*-scenario. Deze griep is geen *worst case*. Daarom zal een draaiboek ‘Mild’ met te treffen maatregelen bij een uitbraak van een milde griepvariant moeten worden opgesteld.”

Het mild zijn van H1N1 sloot niet uit dat H1N1 kon (en kan) muteren tot een gevaarlijkere vorm. Gevaarlijker betekent in deze context: met een hogere letaliteit of een hogere virulentie, waardoor een groter deel van de bevolking tegelijkertijd ziek wordt. Dit laatste zou een ontwrichtender effect kunnen hebben op de samenleving en de mogelijkheden tot zorg voor patiënten.

Nadat duidelijk werd dat de griep mild van aard was, was het karakter van H1N1 dan ook niet de primaire reden tot zorg, maar wel de mogelijkheid dat H1N1 zou muteren tot een gevaarlijker variant. In Nederland bracht onder meer de viroloog Osterhaus dit onder de aandacht.

Risico op mutatie, nu en toen

In deze evaluatie bleek dat er door de betrokken adviseurs heel verschillend werd gedacht over het *relatieve* risico op een gevaarlijke mutatie. Met andere woorden, of het risico op mutatie van H1N1 in 2009 groter was dan dat van de seizoensgriep H3N2 in 2008 of H1N1

in 2010. De dominante perceptie van de adviseurs was dat het risico in 2009 groter was, maar een wetenschappelijke fundering hiervoor kon niet in de documentatie gevonden worden. Sommige inhoudsdeskundigen stelden dat hier geen inzicht in bestond.

Op de expliciete vraag van de onderzoekers stelt het Clb in januari 2011: "De kans op toevallige mutaties waardoor bijvoorbeeld resistentie tegen antivirale middelen of verhoogde virulentie optreedt, is niet wezenlijk veranderd sinds de introductie van het nieuwe influenza A(H1N1) 2009 virus."²⁰

Ook internationaal werd met een mengeling van dreigende en geruststellende woorden geworsteld met het relatieve risico op mutatie van het H1N1-virus. ECDC en WHO adviseerden, impliciet of expliciet, om rekening te houden met mutatie van H1N1 tot een variant vergelijkbaar met de Spaanse griep.

De internationale worsteling met het mogelijke gevaar op mutatie van H1N1

Het ECDC constateerde begin mei dat de griep mild leek te zijn, maar waarschuwde tegelijkertijd voor een mutatie die H1N1 zelfs gevaarlijker zou kunnen maken dan de Spaanse griep: "The current ECDC assessment is that the novel flu virus will continue to spread. Though it seems mild in the USA and in Europe, the overall picture is still unclear as there has not been enough transmission to judge the effects, especially in those population groups more at risk. Also, pandemic viruses are unpredictable and can change their characteristics as they evolve. Even pandemics usually slow down in summer, only to pick up in autumn, and the virus may then come back, perhaps in a more aggressive form than in 1919."²¹

De WHO hanteerde impliciet een dergelijke redenering in haar afkondiging van verspreidingsfase 6 op 11 juni: "Globally, we have good reason to believe that this pandemic, at least in its early days, will be of moderate severity. (...) Worldwide, the number of deaths is small. (...) we do not expect to see a sudden and dramatic jump in the number of severe or fatal infections".

Tot slot citeren wij de in 2009 acterende Franse minister van volksgezondheid uit haar verklaring voor de Franse parlementaire onderzoekscommissie. Zij koos hierbij de lijn dat het risico op mutatie toen (in 2009) en nu (voor elke grieppandemie) reëel is en dat daarom conform het voorzorgsbeginsel het debat over een nationale vaccinatie voor griep zou moeten worden geopend: "Et c'est ici qu'intervient, à mon sens, la dimension de précaution. Comme pour tous les virus de la grippe, on pouvait craindre pour le virus A (H1N1) des mutations qui auraient augmenté sa virulence ou entraîné une résistance aux antiviraux. Ce risque de mutation, c'est une donnée qui a été intégrée d'emblée dans la gestion de la menace pandémique et c'est une préoccupation qui est restée constante tout le long de cette gestion. Nous avons eu des alertes sur ce sujet. Le 20 novembre

²⁰ Antwoorden aanvullende vragen Berenschot griep pandemie 2009, Clb januari 2011.

²¹ ECDC Risk Assessment, Implication for Europe of the novel influenza A (H1N1) virus 8 May 2009.

2009, une mutation virale associée à des formes graves, voire létales, de la grippe était signalée en Norvège. Sept jours plus tard, nous observions en France deux cas de cette même mutation. Heureusement, nous avons eu la chance que les cas soient restés isolés. Cette mutation n'a pas été transmissible et le vaccin est resté efficace. Mais nous avons alors vu les files d'attente s'allonger devant les centres de vaccination, signe que nos concitoyens avaient été sensibles à cette modification du risque. Aujourd'hui encore, qui peut formellement exclure l'hypothèse d'une mutation lors des saisons grippales à venir? Ainsi, face à cette imprévisibilité, j'ai fait le choix éthique et politique de la vaccination pour tous, et d'abord pour les populations les plus à risques."²²

De zorg dat mutatie zou plaatsvinden, was in de perceptie van de meeste respondenten leidend in de continue advisering na de eerste week van mei om tot definitieve aanschaf van vaccins voor de gehele Nederlandse bevolking te komen. Een kosten-batenafweging maakte geen deel uit van het adviestraject.

Adviseurs in soorten en maten

Een bijzonder probleem voor de adviseurs was de veelheid aan crisis(advisie)teams die ontstond in combinatie met een beperkt aantal sleutelfunctionarissen. Wij hebben vier beleidsmakers (adviseurs en beslissers) en vier inhoudelijk deskundigen geïdentificeerd (gegeven een 'pool' van ongeveer honderd deelnemers aan alleen al de OMT-, BTCB- en ACO-overleggen). Voor deze acht sleutelfiguren geldt dat bij elk H1N1-overleg ten minste één van hen betrokken was. Een aantal van deze sleutelfunctionarissen was ook intensief betrokken bij de woordvoering of zelf woordvoerder. Met andere woorden: deze acht personen waren degenen die alle relevante informatie bezaten en veelal ook communiceerden. Zij gaven daarmee het nationaal beleid vorm.

De sterkte van deze spontaan ontstane constructie is meteen ook de zwakte ervan: de kwaliteit en continue beschikbaarheid van personen is doorslaggevend. Sterk was dat een aantal ter zake deskundige en gemotiveerde functionarissen die op goede voet met elkaar stonden door hun continue aanwezigheid en onderlinge informatie-uitwisseling de crisisinformatievoorziening kon garanderen. Er kleven ook bekende risico's aan, zoals onverwachte uitval van sleutelfiguren, een te hoge belasting en het (daardoor) ontstaan van groepsdenken (geen reflectie meer mogelijk op de juistheid van de genomen maatregelen door vereenzelviging met de 'gemiddelde' groepsgedachte), groepsdruk (een gepercipieerde beperking van de mogelijkheid om een andere mening in de groep te uiten) en groepsdunk (geloof dat anderen niet in staat zijn tot een juist begrip van de situatie) in het kleine gezelschap.

22. Ouverture de l'audition publique devant l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur la mutation des virus – Discours de Roselyne Bachelot-Narquin, 14 juin 2010.

In de interviews en groepsessies hebben wij bij de bredere groep van betrokken adviseurs sporen van deze groepsprocessen aangetroffen. In onze analyse hebben deze groepsprocessen bijvoorbeeld bijgedragen aan de beperkte reflectie op de continuering van de maatregelen bedoeld voor containment gedurende langere tijd, terwijl hier geen wetenschappelijke basis voor was.

Groepsprocessen

Een voorbeeld waaruit blijkt hoe lastig het is om groepsprocessen juist te diagnosticeren, is de problematiek van één of twee keer vaccineren. Op het niveau van de besluitvormers gold dat zij meermalen expliciet advies vroegen (bijvoorbeeld aan de Gezondheidsraad) en zij lieten daarmee doorschemeren dat wat hen betrof de oorspronkelijke beslissing om twee maal te vaccineren ter discussie stond.

Op het niveau van de adviseurs is sprake van een gemengd beeld. Enerzijds stelde een aantal respondenten (soms spontaan) dat zij na de zomer op grond van nieuwe informatie tot de conclusie kwamen dat één keer vaccineren voldoende zou zijn (om zodoende het risico op bijwerkingen te verminderen), maar dat zij deze overweging vanwege de groepsdruk niet meer durfden in te brengen in de adviestrajecten waarbij zij betrokken waren. Anderzijds waren er respondenten die in interviews en groepsessies elke vraag hierover met kracht terzijde schoven: “vanzelfsprekend was er ruimte om deze discussie aan te gaan”. Deze respondenten stellen dat het overigens onvermijdelijk was om tot tweemaal vaccineren over te gaan, omdat het vaccin nu eenmaal geregistreerd was op basis van tweemaal vaccineren. De beslissing van andere landen om tot eenmaal vaccineren over te gaan, werd door hen geduid als volgend uit een gebrek aan vaccin.

Wij merken op dat het optreden van groepsprocessen een bekend verschijnsel is met name bij langer durende crises. Tevens is wel bewust geprobeerd dit te voorkomen door bijvoorbeeld al in de zomer van 2009 een onafhankelijke quick scan te laten verrichten en door de expliciete vragen om tegenspraak in het BTGB door de voorzitter van het BTGB. Ook onderkennen wij dat er bij een crisis geen tijd is om elk besluit weer ter discussie te stellen.

Open adviezen versus gesloten adviezen versus voorkeursadviezen

In de discussies werd duidelijk hoe verschillend adviseurs dachten over hun rol en daarmee hoe zij verschilden in de wijze waarop zij adviezen formuleerden. Adviseurs kunnen kiezen voor adviezen die alle opties presenteren zonder een keuze te maken (open advisering), voor adviezen die slechts één optie presenteren (gesloten advisering) of voor adviezen die meerdere opties beschrijven maar wel een voorkeursadvies presenteren (voorkeursadviesing).

Het is in onze analyse wenselijk om in crisissituaties als adviseur met een advies te komen waarin a) opties en overwegingen worden beschreven (crisisbesluitvorming is

immers niets anders dan beleidsvorming onder tijdsdruk), en b) ook een concrete en operationele voorkeursoptie wordt gegeven. Het geven van een dergelijke voorkeursoptie is onzes inziens noodzakelijk als er verschillende veiligheidsaspecten tegen elkaar afgewogen moeten worden. Als de ter zake deskundige adviseurs niet durven af te wijken van de 'meest risicomijdende optie', dan hebben de beslissers zeker geen grond om voor iets anders te kiezen dan 'de meest risicomijdende optie'. Bedenk daarbij dat oppervlakkig beschouwd de 'meest risicomijdende optie' wel de veiligste lijkt, maar dat aan elke keuze kosten verbonden zijn die waarschijnlijk elders tot onveiligheid leiden.

Verschillende respondenten huldigen echter een andere opvatting, namelijk dat adviseurs in een politiek gevoelige crisissituatie altijd met een open advies moeten komen. Als argument wordt aangedragen dat de beslissers zodoende 'ongestuurd' kunnen kiezen en de adviseurs niet belast worden met het maken van een voorkeurskeuze waarvoor onvoldoende wetenschappelijke zekerheid bestaat.

In onze analyse leidt deze wijze van advisering al snel tot de ogenschijnlijk meest risicomijdende besluiten.

We merken op dat dezelfde adviseurs doorgaans in dagelijkse niet-crisissituaties wel zelf keuzes maken op grond van bredere afwegingen dan alleen 'het meest risicomijdend', terwijl er ook dan vaak onvoldoende wetenschappelijke zekerheid is.

Interdepartementale en internationale afstemming van adviezen

Bij de advisering bleek het lastig te komen tot internationale en nationale departementale afstemming. Een voorbeeld daarvan is de verschillende aanpak rond de reizigers van en naar Mexico:

- Internationaal, zowel binnen de EU als daarbuiten, hebben alle landen hun eigen adviesstructuur met eigen opvattingen/adviezen. Het is voorspelbaar dat daardoor uiteindelijke besluiten tussen landen divergeren, bijvoorbeeld waar het de omgang met reizigers betreft. Sommige landen kozen bijvoorbeeld ogenblikkelijk voor een warmtescreening van binnenkomende reizigers; een aanpak die door epidemiologen in dit verband als onzinnig werd beschouwd.
- Nationaal bepaalde het ministerie van Buitenlandse Zaken zelfstandig de koers met betrekking tot het reisadvies naar Mexico. Voor BuZa was daarbij niet het epidemiologische advies leidend.

Overigens werd via het overleg van de 'health security committee' van het Europese Early Warning & Response System waaraan het Clb deelnam, wel Europese afstemming bereikt over een aantal praktische, niet-politieke zaken zoals de laboratoriumdiagnostiek.

Verder bleek in de advisering over uitvoering van een aantal in de planvorming voorziene maatregelen (zoals schoolsluiting) dat alleen rekening was gehouden

met de epidemiologische aspecten ervan. De adviseurs dienden daarmee in ACO-verband onder tijdsdruk tot een integrale/interdepartementale en pragmatisch uitvoerbare adviezen te komen. Voor sommige advies-/besluitvormingstrajecten betekende dat het doordenken van alle consequenties en facetten van de uitvoering vanaf de basis doorlopen moest worden. Wij karakteriseren het interdepartementaal overleg van de adviseurs in ACO-verband dan ook vooral als gericht op afstemming (door informatie-uitwisseling) in plaats van gericht op het voorbereiden en opstellen van een advies voor het IBT. Voor bijvoorbeeld de problematiek van schoolsluiting maar ook voor de problematiek van beperkte IC-capaciteit was het advies ter besluitvorming nog niet gereed toen het probleem zich in de tijd vanzelf oploste. Bij het ‘vanzelf oplossen’ speelde het milde karakter van H1N1 mee.

Bijzondere positie van de Gezondheidsraad

Voor medisch-inhoudelijke advisering werd vanaf begin mei sterk geleund op spoedadviezen van de Gezondheidsraad in plaats van op adviezen via de voorziene OMT/BAO-lijn gefaciliteerd door het Clb. Dit was een bijzondere keuze, omdat de Gezondheidsraad normaliter adviezen op basis van een langdurig wetenschappelijk consultatietraject uitbrengt waarbij nadrukkelijk ook naar kosten en baten van medisch handelen wordt gekeken. In dit geval moest echter op basis van onzekerheid geadviseerd worden. Het is daarom niet verrassend in onze analyse dat de uitgebrachte spoedadviezen geen concreet advies bevatten en niet operationeel waren omdat het gevraagde soort advies en de daartoe benodigde werkwijze sterk afwaken van het voor de Gezondheidsraad gebruikelijke. De adviezen gingen uit van optimale bescherming van de Nederlandse bevolking zonder aandacht voor een kosten-batenafweging van de geadviseerde maatregelen. Impliciet werden in deze adviezen overigens wel normatieve keuzes gemaakt door het risico van mutatie van H1N1 hoger in te schatten dan het risico van vaccinatie, in beide gevallen zonder de voor de Gezondheidsraad gebruikelijke statistische onderbouwing. Het feit dat de latere adviezen van de Gezondheidsraad werden uitgebracht in samenwerking met het Clb, maakte de adviezen niet operationeler.

Kosten-batenanalyses vaccinatie en antivirale middelen

In vergelijking met de grote hoeveelheid aan wetenschappelijke literatuur over virologische en klinische aspecten van H1N1, is er nog weinig aandacht voor retrospectieve kosten-batenanalyses van de H1N1-bestrijding. De artikelen die er wel op ingaan, laten een gemengd beeld zien. We geven hieronder twee voorbeelden.

Kosten-batenanalyses gaan veelal uit van de kosten van een behandeling om een gezond levensjaar (quality adjusted life year, QALY) te winnen. De Gezondheidsraad

gebruikt als grenswaarde voor opname van een vaccinatie in het rijksvaccinatieprogramma maximale kosten van € 20.000 per QALY.

Een artikel van Sanders et al.²³ uit 2010 geeft aan dat de opbrengst van het Canadese vaccinatieprogramma uitgaande van kosten van \$C 30 per vaccinatie en een vaccinatiegraad van 30%, zou uitkomen op \$C 1.645 per QALY. Dit ligt behoorlijk beneden de grenswaarde van de Gezondheidsraad. De baten lijken in dit artikel niet te worden onderschat. Zo wordt onder andere uitgegaan van een onderrapportage met een factor 100 van het aantal gediagnosticeerde H1N1-gevallen *in ziekenhuizen*. Ook worden alle grieppatiënten meegenomen in de batenberekeningen, dus ook diegenen die geen medische behandeling nodig hebben maar na korte tijd vanzelf genezen. Een artikel van Talbird et al. uit 2009²⁴ geeft aan dat de behandeling van kinderen tussen 1 en 4 jaar oud met het antivirale middel Oseltamivir \$ 41.542 per QALY zou kosten. Dit is ongeveer anderhalf maal de grenswaarde die de Gezondheidsraad hanteert. Hierbij zijn bijvoorbeeld als baten ook de verminderde werkabsentie van verzorgers meegenomen.

CONCLUSIES

Alhoewel het milde karakter van H1N1 in de loop van mei duidelijk was geworden, zorgde de angst voor een mutatie ervoor dat de medisch-inhoudelijke adviezen uit bleven gaan van de (dreigende) verspreiding van een gevaarlijk griepvirus waartegen de gehele Nederlandse bevolking (tweemaal) gevaccineerd moest worden. De advisering betrof daarbij noch uitvoeringsaspecten noch een kosten-batenanalyse. De betrokken medisch-inhoudelijk adviseurs namen (bewust) geen medisch-inhoudelijk risico in hun advisering en wogen geen maatschappelijke of praktische aspecten mee.

LEERPUNTEN

- Ten aanzien van de kwaliteit van de adviezen: adviezen dienen altijd voorzien te zijn van een concrete voorkeursoptie waarvoor de adviseur zijn of haar verantwoordelijkheid neemt. En adviezen dienen, in de mate waarin dit in de tijd mogelijk is, voorzien te zijn van een vergelijk met de ‘niet-crisis’-situatie en van ten minste een rudimentaire intersectorale kosten-batenanalyse.
- Zorg voor goede adviseurs in twee opzichten: het lijkt een good practice om een vaste beperkte kern van ter zake deskundige adviseurs en beslissers te hebben die bij alle onvermijdelijk talrijke crisioverleggen betrokken zijn. Het is dan wel noodzakelijk bewust de continuïteit van (de kennis van) deze personen te garanderen door het bieden van de juiste zorg. Dit betekent het organiseren van ‘schaduwten’, het instellen van een kernoverleg, het organiseren van tegenspraak en/of het bewust vrijstellen van de sleutelfiguren van hun dagelijkse taken.

²³ Sanders e.a. 2010.

²⁴ Talbird e.a. 2009.

- De huidige OMT/BAO-structuur was niet alleen in de onderzochte nationale crisis H1N1 van beperkte waarde. In elke vergelijkbare situatie waar ‘slechts’ medisch-inhoudelijk advies wordt uitgebracht dat geen rekening houdt met de uitvoering(skosten), zal dit de bestuurlijk beslissers onder een onterecht grote druk zetten. Dit contrasteert met het huidige functioneren van het CIb en de OMT/BAO-structuur in de regelmatig voorkomende kleinere casussen waarbij wel nadrukkelijk uitvoeringsaspecten worden betrokken.

37.1.5 BESLUITVORMING

In de eerste dreigende week van 24 april tot ongeveer 1 mei waren de maatregelen waartoe de Nederlandse overheid besloot, licht van aard: een *principe*besluit tot aanschaf van vaccins, reisadviezen en een *oproep* aan mogelijk zieken om het sociaal verkeer te mijden. Wanneer het *worstcasescenario* zich had gematerialiseerd, waren hier in een evaluatie achteraf ongetwijfeld kanttekeningen bij gezet. De genomen maatregelen waren echter geheel in lijn met de medisch-inhoudelijke adviezen van binnenlandse experts en de WHO. In de besluitvorming vanaf het eerste moment speelde de inschatting van de heersende onrust in de samenleving en het parlement en het effect van besluiten over maatregelen op die onrust een belangrijke rol.²⁵

Besluitvorming algemeen

Nationaal gezien, was het gedurende het eerste dreigende weekend van 25 en 26 april 2009 feitelijk het ministerie van VWS (ambtelijke top en minister) dat besloot over de maatregelen die door Nederland genomen werden. Op basis van het advies dat zij kregen, werd besloten conform de draaiboeken uit te gaan van een gevaarlijke influenza-uitbraak en overeenkomstig te opereren. Ook later bleef het ministerie van VWS leidend in de besluitvorming. Zo werden de belangrijke besluiten over aanschaf van extra antivirale middelen en vaccins door de minister van VWS genomen.²⁶ De minister maakte gebruik van de adviezen die hem (en de ambtelijke top) via de formele advieslijn werden aangeboden, maar consulteerde ook andere deskundigen, onder wie een viroloog uit de Verenigde Staten.

Interdepartementaal kwamen vanaf dinsdag 28 april met grote regelmaat de verschillende departementale ambtelijke beslissers bijeen in IBT-verband. In dit besluitvormend overleg werden, gezien de afwezigheid van een integraal en operationeel advies, ter plekke uitvoerbare besluiten geconstrueerd. De onmiddellijke consequentie hiervan was in onze analyse dat de besluitvormers niet de

²⁵ De eerste Kamervragen dateren van 27 april. De eerstvolgende Kamervragen daarna worden op 13 mei en 11 juni 2009 gesteld.

²⁶ Een belangrijke uitzondering was het (ontradend) reisadvies naar Mexico dat door het ministerie van Buitenlandse Zaken werd afgegeven op basis van een eigenstandige afweging.

gelegenheid hadden om strategisch (reflectief, op de lange termijn) na te denken over de crisis en de aspecten daarvan die elk afzonderlijk departement overstegen.

In Europees verband hechtte Nederland, i.c. de minister van VWS, sterk aan coördinatie van de te nemen maatregelen, waaronder de aanschaf van vaccins. Met die insteek is de minister op 30 april een spoedoverleg van Europese ministers van Volksgezondheid ingegaan, waar bleek dat voor dit standpunt geen meerderheid te krijgen was. Het resultaat was dat alle Europese landen een geheel eigen en veelal verschillende koers bleven varen zodat er:

- geen enkele garantie kon worden gegeven dat verspreiding voorkomen kon worden
- er een interne Europese competitie over de aanschaf van vaccins bleef bestaan.

Europese divergentie

Als illustratie van de Europese divergentie in de H1N1-bestrijding geven we een voorbeeld. Toen de WHO haar fase 5 afkondigde, stelde de Franse minister-president het niveau van de griepuitbraak in Frankrijk op het eigen Franse niveau 5a vast. Hij kondigde daarbij aan dat maskers en antivirale medicijnen werden ingekocht²⁷ en dat alle vliegtuigpassagiers uit Mexico aan een onderzoek konden worden onderworpen op speciaal daartoe ingerichte SAMU-posten op de Franse luchthavens.

Ter vergelijking: in Nederland werd op dat moment (in onze analyse terecht) besloten een aantal maatregelen die volgens de Nederlandse uitwerking van de WHO fase 5 in de Nederlandse plannen stonden, *niet* uit te voeren. Maskers werden niet aangeraden en niet ingekocht. In plaats daarvan werden reizigers uit Mexico op Schiphol via borden geïnformeerd. Ook werden op vrijwillige basis hun gegevens genoteerd, zodat zij geïnformeerd konden worden als een medepassagier ziek bleek te zijn.

Besluitvorming vaccins

Met betrekking tot het meest kostbare besluit – om voor de gehele Nederlandse bevolking vaccins beschikbaar te hebben – gold dat de minister van VWS op woensdag 29 april, na overleg met de minister van Financiën en in overleg met zijn ambtelijke top het *principe*besluit nam tot aanschaf van vaccins. Hiermee week hij af van het voorliggende advies dat, gezien de informatie over de situatie in Mexico en de informatie vanuit de farmaceutische industrie dat het ‘nu of nooit was’, onmiddellijke aanschaf inhield. De topbeslissers zelf hebben daarmee de afweging gemaakt dat er nog tijd te nemen was in het besluit tot aanschaf van vaccins, ondanks de ‘dreiging’ vanuit de farmaceutische industrie om dit meest kostbare besluit nog te overwegen. Anderhalve maand later, op 18 juni, besloot de minister van VWS uiteindelijk op basis van onveranderde adviezen definitief tot aanschaf van 32 miljoen stuks vaccin.

27 Ook voor Frankrijk gold dat deze al waren ingekocht.

Na het besluit tot aanschaf van de vaccins voor de gehele Nederlandse bevolking bleek dat het daadwerkelijk vaccineren van (een deel van de bevolking) in de uitvoering nog ongedacht veel operationele en tactische problemen met zich meebracht – waarover op strategisch niveau besloten moest worden.²⁸ Het ging om bijvoorbeeld de distributie en toediening (vanwege het financiële aspect) of bijvoorbeeld de prioritering (vanwege het gefaseerd beschikbaar komen van het vaccin). Ook hier gold dat de beslissers veelal zelf tot operationele uitwerking van meestal abstract geformuleerde adviezen moesten komen.

Wie vaccineert wie?

Een bijzondere discussie speelde over de vraag wie de vaccinatie zou uitvoeren. In de verslagen is de weerslag zichtbaar van een inhoudelijke discussie. Daarbij wijzen de brancheverenigingen van huisartsen op het voordeel als huisartsen de vaccinaties verrichten (ervaring, normaliter hoge opkomst). Anderzijds wijzen GHOR- en GGD-Nederland op de dreigende overbelasting van huisartsen en het feit dat sommige risicogroepen niet als zodanig bij huisartsen geregistreerd staan.

In de interviews geven de respondenten aan dat het vaccineren (een- of tweemaal) in het kader van de Nieuwe Influenza A (H1N1) een winstgevende activiteit voor huisartsen is en dat dit meespeelde bij de druk die de brancheverenigingen uitoefenden om de vaccinaties door de huisartsen uit te laten voeren. Het gevolg van deze perceptie was dat op voorhand de neiging bestond om niet voor alle vaccinaties huisartsen in te zetten. Anderzijds wijzen andere respondenten op de (minder zichtbare) geldstromen die de GGD's voor hun werkzaamheden ontvangen.

In onze analyse geven deze 'onderstromen' aanleiding om op voorhand te komen tot rationele besluitvorming over uitvoering van vaccinaties in crisissituaties.

CONCLUSIES

De formeel voor besluitvorming verantwoordelijke topambtenaren en ministers moesten opereren in een situatie waarin zij nauwelijks strategische keuzes over de te volgen koers konden maken. De advisering ging dikwijls impliciet uit van optimale zorg in *worstcasescenario's*. Daarbij dwong de werkelijkheid hen meermalen tot afwijken van het 'gemakkelijke' ideaaltypische advies. Zodoende bedachten de beslissers diverse keren zelf praktische oplossingen voor de problemen waarmee zij geconfronteerd werden. De kostbaarste keuzes (aanschaf van vaccins en extra antivirale middelen) waren onvermijdelijk, gezien de strekking van de adviezen. Het eerste uitstel, tegen het advies in, van een definitief aanschafbesluit door de minister en ambtelijke top in de eerste meest dreigende week, is in dit verband opvallend.

²⁸ Dit gold overigens ook voor de distributie van antivirale middelen waarvoor wel een concept distributieplan bestond dat nog niet bestuurlijk geaccordeerd was.

LEERPUNTEN

Voor beslissers geldt dat zij moeten eisen dat er adequate adviezen liggen voordat zij tot besluitvorming overgaan. In de paragraaf over advisering is al aangegeven waar dergelijke adviezen aan moeten voldoen.

37.1.6 COMMUNICATIE***Woordvoering***

Het ministerie van VWS heeft er bewust voor gekozen om in de eerste dreigende dagen de directeur van het Centrum voor Infectieziektebestrijding (CIb), Roel Coutinho, de woordvoering te laten doen. De minister werd achter de hand gehouden voor het geval er over ernstige zaken bericht moest worden, zoals het eerste Nederlandse slachtoffer. In de media trad Coutinho op als onafhankelijk expert – en was ook daarom effectief in de zin van onverdacht en betrouwbaar – waardoor de rijksoverheid onzichtbaar was.

Naast Coutinho domineerde hoogleraar virologie Osterhaus in de eerste dreigende week het nieuws over H1N1, beiden vanuit hun eigen deskundigheid en perspectief op de dreigende griep пандеміе. Osterhaus verwees regelmatig naar de goede Nederlandse plannen en sprak over de mogelijkheid om de verspreiding van H1N1 beperkt te houden. Coutinho communiceerde in die periode de onzekerheden over de aard van het griepvirus en gaf aan dat zodra WHO fase 4 afgekondigd zou worden, alle maatregelen gericht op het voorkomen van verspreiding zinloos zijn.

Tot de zomer was het CIb de primaire zender van informatie vanuit de overheid. Voor informatie werd verwezen naar de website van het CIb als centraal punt. Een groot aantal respondenten, met name de decentrale partijen die betrokkenheid wensten of betrokken waren, hadden de indruk dat VWS weinig regie op de communicatie voerde. Dit terwijl het Rijk, in dit geval het ministerie van VWS, wel de eindverantwoordelijkheid droeg voor de bestrijding van H1N1 (waarvan al in de planvorming was onderkend dat communicatie een cruciaal onderdeel was).

Op 14 mei werd de naamgeving van het virus gewijzigd. In lijn met andere Europese landen besloot men de naam ‘Mexicaanse griep’ te wijzigen in ‘Nieuw Influenza A (H1N1)’.

Naamswijziging varkensgriep, Mexicaanse griep, Nieuwe Influenza A (H1N1)

In april werd het nieuwe virus aangeduid onder de noemer varkensgriep ofwel Swine’s flu, omdat het vermoeden bestond dat varkens de primaire besmettingsbron van het virus waren.

Op 29 april vond het eerste OMT plaats, met aansluitend het BAO. Het OMT adviseerde in het eerste overleg een eenduidige naamgeving voor het influenzavirus te

hanteren, namelijk ‘Mexicaanse griep’. Dit besluit werd overgenomen door het BAO.^{29,30} Op 4 mei 2009 ontving het RIVM een brief van de Mexicaanse ambassadeur met het verzoek tot officiële naamswijziging van de term ‘Mexicaanse griep’:

“[...] In this context, I respectfully request your intervention in order that the RIVM uses the term ‘influenza A (H1N1)’ to refer to the illness instead of the term ‘Mexican flue.’ The use of the latter is not only leading to the rise of unacceptable discriminatory attitudes towards Mexican citizens, but is also harming the image of Mexico. As you very well know, it is merely circumstantial that the initial outbreak took place in my country. Furthermore, influenza A (H1N1) is the term used by the World Health Organization.”

Vervolgens stelde het ministerie van VWS een nota ter beslissing op (13 mei 2009). Aanleiding voor deze nota vormt de naamswijziging van de in Nederland ook officieel gebruikte term ‘Mexicaanse griep’ in het internationaal gebruikte ‘influenza A (H1N1)’ na de brief van Mexicaanse ambassadeur (brief tevens verzonden aan de minister van BuZa). VWS stelde vervolgens een antwoordbrief op waarvan de inhoud werd afgestemd met BuZa.

In het IBT van 13 mei 2009 lichtte VWS toe waarom de naam Mexico niet meer verbonden mocht worden aan de ziekte. “De nieuwe naam is niet mediageniek, maar ook de Europese Commissie vindt dat we de naam ‘Nieuwe Influenza A (H1N1)’ dienen te hanteren. Zo is besloten en in de communicatie zal daar vanaf nu dus zo mee worden omgegaan.”

Mediabeeld

In de eerste periode, tot de zomer van 2009, kon de mediaberichtgeving als bijzonder evenwichtig worden beschouwd. Zo berichtten de media uitgebreid over het normale aantal van 250 tot 1.000 griepdoden en werden de Mexicaanse cijfers geplaatst als moeilijk verifieerbaar. Ook werden buitenlandse maatregelen als warmtescreening van inkomende reizigers gerelativeerd met de mededeling dat hierdoor nooit alle patiënten konden worden opgespoord en werd al snel onderkend dat de wereldwijde verspreiding van H1N1 onvermijdelijk leek.

Na de zomer ontstond er een geheel ander mediabeeld. De *body count* van dodelijke slachtoffers in Nederland, de discussie over de mogelijke bijwerkingen van vaccins en de mogelijke belangenverstrengeling van griepdeskundigen ademden in zekere zin een grotere crisissfeer uit dan de werkelijke dreiging rond 24 april. Met name de (verslaglegging van de) dood van enkele kinderen had een direct meetbare invloed op de risicoperceptie van de bevolking en daarmee op onder andere de vaccinatiebereidheid.

²⁹ RIVM Feitenrelaas.

³⁰ BAO-verslag, 29 april 2009.

Perceptie publiek en vertrouwen overheid

Vanaf maandag 27 april zorgde de betrokkenheid van het NCC bij de communicatie voor de inzet van standaard (crisis)communicatie-instrumenten, zoals media-analyses en het regelmatig meten van de risicoperceptie van de Nederlandse bevolking (de zogenaamde Risico- en Crisisbarometer).

Binnen de verschillende advies- en besluitvormende gremia werd vanaf de eerste dreigende week met regelmaat gesproken over de maatschappelijke perceptie van de aard en bestrijding van H1N1. Vanaf het begin is de communicatiestrategie om open te zijn over de gevaren van H1N1 en om 'het vertrouwen te behouden in de overheid'. In de uitwerking betekent dit dat men onzekerheden in de bestrijdingsinstrumenten (zoals de mogelijke bijwerkingen van vaccinatie) niet prominent communiceert. Een in onze analyse dieper liggende oorzaak voor deze communicatiestrategie is de opvatting bij relatief veel respondenten dat er een reëel risico was dat de samenleving 'op hol' zou kunnen slaan onder dreiging van een griep пандеміе.

Crisisbesluitvorming in en door communicatie met de samenleving

Ook internationaal speelt de discussie over de communicatie met de samenleving. Een concept white paper van het CDC uit 2008 heeft als standpunt dat de complexiteit van infectieziektebestrijding noodzaakt tot een open discussie met de samenleving. Vervolgens kunnen op basis van de uitkomsten van die discussie (politieke) besluiten worden genomen. Dit standpunt houdt in dat niet eerst een wetenschappelijke 'compromis' wordt bereikt dat vervolgens aan de samenleving moet worden 'verkocht', maar dat de wetenschappelijke onzekerheden breed moeten worden gecommuniceerd en het 'compromis' vervolgens in de maatschappij zelf wordt bepaald. De gegeven ratio hiervoor is langjarig onderzoek naar infectieziektebestrijding in de VS. Dat laat zien dat wetenschappelijke onzekerheden hoe dan ook een rol gaan spelen in het politiek en maatschappelijk debat. Binnen het CDC is men nog niet tot een definitieve stellingname gekomen over dit concept white paper.

Communicatie tussen de betrokken organisaties

Afgezien van de publiekscommunicatie was, als bij elke crisis, de interne communicatie tussen de betrokken organisaties van belang. Deze communicatie werd in de meest kritieke periode voor de zomer als onvoldoende beschouwd door de betrokken decentrale partijen (in de zorg en in het openbaar bestuur). In reactie hierop ontstond er tijdens en vooral na de zomer een intensief en gestructureerd informierend overleg tussen de rijksoverheid en decentrale partijen. Hiervoor bestond veel waardering bij de respondenten. De inspanning die dat vergde van het ministerie was, in de opinie van de meeste respondenten, de moeite waard omdat allerlei kleine onduidelijkheden meteen weggenomen konden worden en partijen zich betrokken en geïnformeerd voelden.

In onze analyse moet onderkend worden dat wanneer de druk op crisisbesluitvormers het hoogst is, zoals in de kritieke periode voor de zomer, bij elke crisis weer blijkt dat gekozen moet worden voor beperking van de inspanningen gericht op interne communicatie. Met andere woorden, in acute crisissituaties is er simpelweg onvoldoende tijd om tot structurele interne communicatie te komen. Ook in de casus van H1N1 in de periode voor de zomer 2009 is zichtbaar dat de betrokken groep van centrale adviseurs en beslissers simpelweg al overbelast waren. De extra inzet op interne communicatie tijdens en na de zomer is daarmee goed geweest, maar moet niet de illusie wekken dat in een nieuwe acute crisissituatie meteen tot een dergelijke inspanning kan worden besloten.

CONCLUSIES

- De door de rijksoverheid gehanteerde communicatiestrategie, waarbij sterk op de expert-dokter als boegbeeld werd geleund, betekende dat de rijksoverheid als actor zeer beperkt herkenbaar was in de eerste maanden.
- De wens om betrouwbaar over te komen, was bepalend voor de keus om wel onzekerheden over het ziektebeeld van H1N1 proactief te communiceren, maar niet de onzekerheden die met de gekozen bestrijdingsstrategieën samenhangen. Angst voor het nodeloos veroorzaken van maatschappelijke onrust was daarbij een belangrijke drijfveer. Het adequate optreden van de directeur CIb in de media, de afgewogen berichtgeving door de media zelf en het milde karakter van H1N1 hebben vermoedelijk eraan bijgedragen dat voor de zomer van 2009 er geen maatschappelijke onrust ontstond over H1N1.
- Na de zomer van 2009, toen H1N1 de jaarlijkse griep epidemie werd, ontstond er een geheel andere dynamiek. De continuering van een geruststellende en reactieve communicatiestrategie leidde voorspelbaar tot discussie in de media en de samenleving. 'Toevallige' gebeurtenissen zoals het overlijden van kinderen en de discussie rondom de mogelijke belangenverstremming van Osterhaus bepaalden het mediabeeld en de gevoelens in de samenleving. Daarmee werd ook het succes van de inzet van (in de perceptie) cruciale crisisbeheersingsinstrumenten als vaccinatie en persoonlijke hygiënemaatregelen afhankelijk van deze toevallige gebeurtenissen.

LEERPUNTEN

- Interne communicatie in de acute fase van een crisis is onvermijdelijk kwetsbaar. De extra inzet tijdens en na de zomer richting decentrale partijen was daarmee goed, maar moet niet de illusie wekken dat in een nieuwe acute crisissituatie meteen tot een dergelijke inspanning kan worden besloten. Een meer robuuste aanbeveling is derhalve om partijen hiervan vooraf op de hoogte te brengen en met elkaar een gedragslijn af te spreken die zo min mogelijk interne communicatie vergt.

- Het is ons inziens wenselijk snel onzekerheden over de bestrijdingsstrategie naar voren te brengen en feiten over de ontwikkeling van het crisisscenario te presenteren. Zo was het volgens onze analyse wenselijk geweest om al op zaterdag 25 april als rijksoverheid nadrukkelijk te stellen dat als H1N1 zich werkelijk als een griep zou verspreiden, er geen houden aan zou zijn. Dit had de 'suspense' verslaglegging over de wereldwijde verspreiding van H1N1 (de dagelijkse berichtgeving over waar nu weer hoeveel nieuwe H1N1-gevallen opdoken) en de nadering naar Nederland kunnen voorkomen.
- In geval van een nationale crisis is het verder naar onze mening wenselijk om als rijksoverheid herkenbaar in beeld te zijn. Het adequate optreden van de directeur CIB, die in de media als onafhankelijk deskundige functioneerde, kan niet dienen als vervanging van de overheid. Deze wenselijkheid wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door het feit dat 'de andere' deskundige Osterhaus op onderdelen een andere mening verkondigde (c.q. een verwachting over de door de overheid te nemen maatregelen uitsprak) en dat voor de burger dus geen 'overheidsmening' beschikbaar was.
- Crisiscommunicatie is in essentie het transparant communiceren van onzekerheid en betrokkenheid. De grootste valkuil is om ernaar te streven de samenleving gerust te stellen of door gerichte informatieverstrekking een bepaalde kant op te sturen. De moeizame reactieve communicatie over de mogelijke bijwerkingen van het vaccin hadden voorkomen kunnen worden door als overheid zelf dit (waarschijnlijk geringe) risico nadrukkelijk onder de aandacht te brengen. En ook door expliciet de keuze voor vaccinatie aan de burger zelf te laten, dat wil zeggen zonder als overheid een voorkeursoptie na te streven in de communicatie.
- De crisisliteratuur leert dat, in vergelijking met andere aspecten van crisisbeheersing, besluiten over operationele aspecten van crisiscommunicatie al snel op het niveau van de topbeslissers moeten worden genomen. In die besluitvorming spelen veelal andere afwegingen dan die rond crisiscommunicatie een dominante rol. Anderzijds is juist crisiscommunicatie van doorslaggevend belang voor het subjectieve en objectieve succes bij nationale crises: door middel van crisiscommunicatie moeten de vele betrokken actoren in de samenleving geïnformeerd en 'overtuigd' worden hun verantwoordelijkheid te nemen. Crisiscommunicatie verdient daarmee een zwaardere rol in de besluitvorming. Dit vergt ook zwaardere crisiscommunicatieadviseurs met meer kennis van de maatschappelijke reactie op crises.
- Het gebruik van een specifiek en herkenbaar beeldmerk voor alle informatie over de griep wordt als good practice beschouwd. Evenzo zou er één herkenbare naam en één plek voor alle informatie moeten worden gehanteerd.
- Er is een verschil tussen publieksinformatie en medische informatie. Toch is het goed dezelfde ingang en organisatie voor beide te gebruiken, omdat divergentie tussen beide altijd tot veel commotie leidt. Inf@ct is een goede

- en snelle manier om informatie bij professionals in de zorg te krijgen, maar deze informatie zou ook direct breed inzichtelijk moeten zijn op een standaardlocatie als de website van het CIB.
- Bij het goed monitoren van de risicoperceptie en de informatiebehoefte hoort ook het instrumentarium voor een snelle en adequate aanpassing van de communicatie(tactiek). Daarbij is het belangrijk dat bewust wordt omgegaan met de actuele situatie met betrekking tot het sentiment onder de bevolking. Vanuit het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van de burger behoeft niet elke twijfel door de overheid 'gecorrigeerd' te worden als de feiten maar duidelijk over zijn gekomen. In de Risico- en Crisisbarometer zou de meting van zaken als perceptie van het risico en het vertrouwen in de overheid daarmee nadrukkelijker secundair moeten zijn aan meting van de kennis van de feitelijke situatie.

37.1.7 MONITORING

De constante monitoring van het optreden van infectieziekten vormt het hart van de infectieziektebestrijding. Met behulp van monitoring kunnen uitbraken worden geconstateerd, en kan daarop worden gereageerd. Voor infectieziekten in de categorieën A en B is melding door artsen aan de GGD daarom wettelijk verplicht. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat tijdens H1N1, in tegenstelling tot veel andere crises, de ontwikkeling van de crisis (in dit geval het aantal patiënten en hun ziektebeeld), consequent en zorgvuldig werd gemonitord.

Diagnostiek door laboratoria

Laboratoria vervullen een belangrijke rol bij de monitoring van de ontwikkeling van het aantal besmettingen in Nederland. Daar worden afgenomen monsters onderzocht op het voorkomen van H1N1. Het grote aantal monsters dat moet worden onderzocht bij een grootschalige uitbraak, betekent dat er veel meer capaciteit nodig is dan de standaardcapaciteit van het CIB/RIVM. Tijdens de influenzapandemie werd voor het eerst gewerkt met een model voor opschaling van laboratoria onder coördinatie van het CIB. Daar was in voorgaande jaren op vrijwillige basis aan gewerkt en in voorzieningen geïnvesteerd door twaalf deelnemende laboratoria. Door deze voorbereiding op opschaling van de onderzoekscapaciteit kon de H1N1-diagnostiek snel en regionaal worden aangeboden. Respondenten geven aan dat er brede waardering was voor de werkwijze waarin overheid en particuliere partijen (de laboratoria) zonder bestuurlijke opdracht of juridische grondslag duidelijke afspraken maakten voor de H1N1-uitbraak en nauw samenwerkten tijdens de uitbraak. Een aantal respondenten ziet in dit succes reden om wel tot een formele grondslag voor de samenwerking te komen. Een ander perspectief is dat dit succes laat zien dat een bestuurlijke grondslag niet altijd noodzakelijk is.

Naast monitoring van het aantal patiënten en hun ziektebeeld werd ook de (risico) perceptie van de bevolking en bijvoorbeeld de stand van zaken rondom verspreiding, verstrekking en toediening van antivirale middelen en vaccins nauwlettend gevolgd.

- Zoals eerder vermeld zorgde de betrokkenheid van het NCC voor een snelle en consequente monitoring van de perceptie van de bevolking.
- De logistiek rondom de verspreiding en verstrekking/toediening van antivirale middelen en vaccins werd op uitvoerend niveau nauwgezet bijhouden en via centrale organisaties als het NVI en GGD-/GHOR-Nederland geaggregeerd en aangeboden aan de nationale crisisbesluitvormers.

Zoals in de paragraaf over advisering is beschreven, is in eerste instantie dan ook niet zozeer verbetering mogelijk in de bewuste monitoring. Die ligt eerder in het gebruik van de opbrengst van monitoring in de bijstelling van de adviezen aan besluitvormers.

CONCLUSIES

De verschillende vormen van monitoring verstrekten tijdens de H1N1-crisis de noodzakelijke input voor te nemen besluiten en feedback op de effecten van besluiten.

LEERPUNTEN

Om effectief gebruik te kunnen maken van de opbrengsten van monitoring, is het wenselijk om deze tegen een vooraf opgestelde ‘normlat’ te kunnen houden. Voorbeelden in deze casus zijn: ‘bij een gemonitorde letaliteit die vergelijkbaar is met of lager dan die van een reguliere seizoensgriep, zullen [deze] maatregelen genomen worden, bij een hogere letaliteit zullen [deze] maatregelen overwogen worden’ of bijvoorbeeld ‘bij een gemeten risicoperceptie van de bevolking voor [dit instrument] zullen [deze communicatieve acties] overwogen worden’. Hoe ideaaltypisch ook, een dergelijk houvast kan helpen bij de daadwerkelijke besluitvorming.

37.1.8 SLOTSOM

Drie observaties springen er wat ons betreft uit in dit hoofdstuk:

- De opschaling in Nederland was grosso modo snel en adequaat, waarbij de reguliere en sommige van ‘griepspecifieke’ en professionele maatregelen soepel in werking werden gesteld. Dit geeft vertrouwen voor het geval er de volgende keer een werkelijk gevaarlijke infectieziekte-uitbraak plaatsvindt.
- De internationale en interdepartementale afstemming van verschillende voorgenomen en ingezette maatregelen was beperkt concreet. Tevens was er beperkt inzicht in de reactie van de maatschappij bij een werkelijk gevaarlijke infectieziekte-uitbraak. Dit uitte zich onder andere in terughoudende communicatie.

- De besluitvorming werd overheerst door risicomijdende adviezen, waardoor dikwijls tot niet (kosten)effectieve maatregelen besloten werd – of ten minste tot maatregelen waarvan onbekend was of het kosteneffectief was.
- Deze observaties over de (voorbereiding op) nationale crisisbesluitvorming zijn onzes inziens niet uitsluitend van toepassing op de H1N1-casus, maar eveneens zichtbaar in verschillende andere casussen. De dominante redeneerlijn achter dergelijke observaties is er één van ‘better safe than sorry’, waarbij *worstcasescenario's* leidend zijn in voorbereiding, advisering en besluitvorming. Iets wat kenmerkend lijkt voor de hedendaagse (politieke) inschatting van adequate crisisbeheersing.

‘Better safe than sorry’ als dominante redeneerlijn

Tony Blair stelde, terugkijkend op de tweede Golfoorlog: ‘Welke les zou ik eruit trekken? Dit is van belang omdat we in de toekomst heel goed weer in een dergelijke situatie kunnen komen. Allereerst: ga uit van het ergste.’³¹

De *voorbereiding* wordt enerzijds gekenmerkt door een neiging alles tot op detailniveau vooraf vast te willen leggen. Anderzijds wordt het benoemen van werkelijke (en vaak moeilijke) problemen vermeden, zodat lastige keuzes vooraf niet gemaakt worden.

Advisering vindt met name binnen sectoren plaats op basis van ‘better safe than sorry’. Praktische uitvoerbaarheid en de noodzaak tot evenwichtige veiligheidsinvesteringen worden buiten de adviezen gelaten door adviseurs vanwege de dreiging dat zij de verantwoordelijkheid moeten dragen als hun adviezen te ‘licht’ blijken.

Besluitvorming vindt plaats op basis van adviezen uitgaande van *worstcasescenario's*; besluitvormers krijgen geen gewogen, integraal en uitvoerbaar advies aangeboden. De noodzakelijke integraliteit en meegewogen uitvoerbaarheid van maatregelen worden daarom uiteindelijk in overleg tussen de besluitvormers besproken. Hierdoor worden de besluitvormers zwaar belast en zijn zij mogelijk niet meer in staat tot strategische reflectie op de crisissituatie.

Communicatie met de maatschappij staat onder druk: besluitvormers die genooddaakt zijn praktische en pragmatische besluiten te nemen die niet geheel sporen met de expertadviezen, voelen zich geremd in de communicatie daarover.

Tot slot: wie op basis van de conclusies en leerpunten in deze evaluatie tot het oordeel wil komen dat het verwijtbaar is dat adviseurs en beslissers tot de veilige weg besloten, moet bedenken dat in recente evaluaties maatregelen die achteraf als *onvoorzichtig* werden beschouwd, genadeloos werden bekritiseerd.

³¹ Blair 2010, p. 523.

38 Zedenzaak zwemleraar Benno L. 2009

J.G.H. Bos, A.M.D. van Es en E.R. Muller

38.1 Inleiding

Zaken waarin sprake is van seksueel misbruik leiden vrijwel altijd tot brede maatschappelijke verontwaardiging en maatschappelijke onrust. Zij vormen diep ingrijpende emotionele crises. Daarnaast is seksueel misbruik een thema met een hoge nieuwswaarde. Om nieuwswaardig te zijn moeten gebeurtenissen “kortdurend, grootschalig en vooral eenduidig lijken. Ze moeten gemakkelijk kunnen worden ingedeeld in een overbekende categorie, maar als incident toch onverwacht zijn.”¹ Rond het thema ‘seksueel misbruik van kinderen’ is sprake van een langdurige, structurele publiciteitsgolf. Vooral thema’s die zich kenmerken door het mogelijk ontstaan van angst, paniek en verontwaardiging hebben een grotere kans om uit te groeien tot een publiciteitsgolf.²

De verwachting bij de autoriteiten tijdens zedenzaken is veelal dat de vermeende feiten tot een golf van publiciteit zouden leiden en tot maatschappelijke onrust. Deze golf van publiciteit in combinatie met (of met versterkende effecten op de) maatschappelijke onrust kunnen ernstige verstoringen hebben op het gemeenschapsleven. Ook de activiteiten die autoriteiten in respons op eventuele arrestaties kunnen leiden tot beroering.

Schokkende gebeurtenissen, zoals natuurrampen, branden, maar ook grote strafzaken, leiden tot *hevige reacties* binnen het publieke domein. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om heftige en emotionele reacties, toenemende gevoelens van onveiligheid, ongerustheid over de eigen situatie of een afname van vertrouwen in overheden. Dit geldt voor ‘klassieke’ rampen, maar zeker ook voor emotionele crises veroorzaakt door een ingrijpende zedenzaak. Niet iedereen reageert op dezelfde wijze en in dezelfde mate op een gebeurtenis, maar iedereen reageert op zijn minst op een gebeurtenis. Kenmerkend voor deze reacties is dat deze bij *groepen mensen* optreden. Dit hangt samen met het feit dat incidenten plaats vinden binnen een *sociaal systeem* (bijvoorbeeld nationale samenlevingen, buurten, maar ook organisaties). De reactie vindt dan ook bijna per definitie plaats binnen dat sociaal systeem. Het samenstel aan hevige reacties binnen een sociaal systeem is wat we ‘maatschappelijke onrust’ noemen. Maatschappelijke onrust

¹ Van Ginneken 2008, p. 104.

² Vasterman en Aerden 1994, p. 169, 174.

vormt daarmee een (tijdelijke) bedreiging van het functioneren van een sociaal systeem. Deze bedreiging wordt veroorzaakt doordat maatschappelijke onrust uiteindelijk kan uitmonden in een *verstoring van de openbare orde* en/of *verstorende effecten* op het gemeenschapsleven. Kenmerkend voor maatschappelijke onrust is dat er een *risico* bestaat dat de maatschappelijke onrust verstorend werkt op de openbare orde. Maatschappelijke onrust wordt gekenmerkt door een grillig verlopende escalatie van een incident in de samenleving en/of media.

Maatschappelijke onrust is het ontstaan van hevige reacties bij groepen mensen binnen een sociaal systeem als gevolg van een schokkende gebeurtenis, waardoor het functioneren van het sociaal systeem (tijdelijk) wordt bedreigd en waarbij het risico bestaat op verstoring van de openbare orde en/of verstorende effecten op het gemeenschapsleven.

Bij maatschappelijke onrust is het risico aanwezig dat de situatie escaleert tot een groot maatschappelijk probleem of conflict, er openbare orde problematiek ontstaat en de problematiek verder intensificeert.³ Onder openbare orde verstaan we de – naar tijd en plaats bepaalde – normale van gang zaken op voor het publiek toegankelijke plaatsen. De normale gang van zaken wordt gekenmerkt door de vrijheid deze plaatsen veilig te gebruiken in overeenkomst met hun bestemming. Wanneer deze veiligheid wordt bedreigd, doordat de bewegingsvrijheid wordt aangetast of personen en goederen in gevaar zijn, wordt de openbare orde verstoord.⁴ Bepalend zijn de effecten voor het gemeenschapsleven in de publieke ruimte.⁵ Deze effecten houden in dat gedrag van mensen jegens anderen als overlast wordt ervaren.

In dit hoofdstuk geven wij een beschrijving en analyse van een ingrijpende zedenzaak die tot maatschappelijke onrust heeft geleid: de zedenzaak rond zwemleraar Benno L. in Den Bosch in 2009. Op maandag 8 juni 2009 wordt Benno L. aangehouden op verdenking van ontucht met meerdere kinderen. De verdachte is als zwemleraar werkzaam in verschillende zwembaden in 's-Hertogenbosch en omliggende gemeenten. In de dagen na de aanhouding lijkt de omvang van de zedenzaak zeer groot te zijn. De burgemeester van 's-Hertogenbosch besluit op zondag 14 juni om, in verband met de noodzaak om grootschalig hulpverlening te organiseren en het mogelijk ontstaan van maatschappelijke onrust, op te schalen naar GRIP 4. De opschaling blijft tot maandag 22 juni van kracht. In die periode

3 Intensivering van de problematiek houdt in deze casus mogelijk in dat door beeldvorming en emotionele reacties in de samenleving de activiteiten in het kader van bijvoorbeeld “opsporing en vervolging”, psychosociale hulpverlening en het informeren van mensen hiervan nadelige gevolgen ondervinden.

4 Van der Meulen 1993, p. 21; Adang 2009, p. 803.

5 Ibidem, p. 36; Hennekens 1990, p. 23-28.

heeft naast het opsporingsonderzoek een veelheid aan activiteiten plaats gevonden, waaronder het informeren van de ouders van (mogelijke) slachtoffers, het organiseren van informatiebijeenkomsten en het organiseren van psychosociale hulpverlening.

38.2 Beschrijving⁶

Naar aanleiding van een (mogelijk) zeer omvangrijke zedenzaak in de gemeente 's-Hertogenbosch wordt er op zondag 14 juni 2009 formeel coördinatiealarm Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure (GRIP) 4 afgegeven binnen de Veiligheidsregio Brabant-Noord.

Hieronder presenteren we de reconstructie van de gebeurtenissen in de aanloop naar en gedurende de opschaling van de crisisorganisatie naar GRIP 4 in de Veiligheidsregio Brabant-Noord van zondag 14 juni tot maandag 22 juni 2009. De reconstructie van de gebeurtenissen is gebaseerd op de door betrokken partijen beschikbaar gestelde informatie en gesprekken met respondenten. De gebeurtenissen zijn zo veel mogelijk chronologisch beschreven. De nadruk van de reconstructie ligt op het functioneren van de crisisorganisatie in GRIP 4 en de multidisciplinaire samenwerking binnen de crisisorganisatie.

Maandag 8 juni – Aanhouding eigenaar zwemschool

Op maandag 8 juni 2009 wordt in de gemeente 's-Hertogenbosch de 59-jarige mannelijke eigenaar van een zwemschool aangehouden en in bewaring gesteld op verdenking van ontucht met meerdere kinderen. Op de computer van de zwemschoolhouder zijn beelden aangetroffen waarop te zien is dat hij ontuchtige handelingen pleegt met kinderen. De zwemschool waar de verdachte les geeft stelt onder meer gespecialiseerd te zijn in zwemonderwijs aan gehandicapte kinderen. De afdeling zeden van de politie Brabant-Noord start vandaag met een onderzoek naar seksueel misbruik door de eigenaar van de zwemschool.

Donderdag 11 juni – In bewaring stelling eigenaar zwemschool

De verdachte wordt donderdag 11 juni voorgeleid en in bewaring gesteld. In de ochtend van 11 juni, rond 11.00 uur, heeft de HS-GHOR contact met Slachtofferhulp. De medewerker van Slachtofferhulp heeft contact gehad met een zedenrechercheur die haar heeft ingelicht over een (mogelijk) zeer omvangrijke zedenzaak in de gemeente 's-Hertogenbosch. Aangegeven is dat de politie de casus openbaar wil maken in het kader van het achterhalen van de identiteit van de slachtoffers. De medewerker van Slachtofferhulp legt de casus aan de HS-GHOR voor ter beoordeling of het PSHI (Psychosociale Hulpverlening bij

6 Deze beschrijving is gebaseerd op en geciteerd uit Bos, Van Es en Muller 2010.

Incidenten) proces moet worden opgestart. De HS-GHOR zal de casus voorleggen aan de PSHI-coördinator.

De HS-GHOR treedt vervolgens in overleg met de PSHI-coördinator. Besloten wordt een vooroverleg op te starten van het afstemmingsteam met Slachtofferhulp, maatschappelijk werk, politie, gemeente en een PSHI-medewerker. Er wordt besproken dat JGZ en Bureau jeugdzorg er eventueel later bij betrokken kunnen worden en dat Juvans de voorzitter dient te leveren. Vastgesteld wordt dat er pas een PSHI-proces dient te worden opgestart als er sprake is van “maatschappelijke onrust”. Ook wordt gesteld dat de politie niet met informatie over deze casus naar buiten moet treden voordat het vooroverleg heeft plaatsgevonden. Uit het overleg tussen de HS-GHOR en een medewerker van Juvans volgt dat Juvans zich aansluit bij het advies tot het organiseren van een vooroverleg.

De HS-GHOR heeft vervolgens overleg met Slachtofferhulp. De HS-GHOR geeft aan dat een vooroverleg georganiseerd zal worden. Slachtofferhulp deelt het beeld dat op dat moment bestaat: het gaat om minimaal vijf slachtoffers. Er is een intern overleg geweest bij de zedenpolitie. Het hoofd communicatie bij de zedenpolitie heeft geadviseerd met de casus in de openbaarheid te treden. De HS-GHOR vraagt zich hierbij af wanneer de informatie naar buiten komt en geeft aan dat het vooroverleg hierop afgestemd dient te worden om zo een advies te kunnen geven over de vorm en inhoud van de informatie en de opvang van betrokkenen. De medewerker van Slachtofferhulp zal dit advies overbrengen.

De medewerker van Slachtofferhulp koppelt rond 15.45 uur terug aan de HS-GHOR. Men wil het eerste overleg op vrijdag laten plaatsvinden. Hierbij wordt genoemd dat er een gevaar bestaat dat de casus uitlekt. Er bestaat de wens om gebruik te maken van het advies volgend uit het vooroverleg. Ook meldt zij dat er een voorlichtingsavond zal worden georganiseerd.

De HS-GHOR heeft vervolgens contact met Juvans over de voortgang van het organiseren van het vooroverleg. De secretaris PSHI zal de casus gaan registreren in Incident Master. De HS-GHOR bekijkt met de applicatiebeheerder op het GHOR-bureau of dit systeem voldoende beveiligd is.

Vrijdag 12 juni – Informeren burgemeesters en eerste driehoeksoverleg

Op vrijdag 12 juni worden de burgemeesters van de gemeenten 's-Hertogenbosch, Heusden, St. Michielsgestel en Vught geïnformeerd door de politie over het feit dat er een (mogelijk) grootschalige ontuchtzaak speelt binnen hun gemeenten, waar de gemeenten mogelijk bij betrokken worden. Die betrokkenheid volgt uit het feit dat de (mogelijke) slachtoffers in hun gemeenten woonachtig zijn. De burgemeesters krijgen te horen dat de verdachte is gearresteerd. De melding van de politie leidt tot activiteiten binnen de gemeente 's-Hertogenbosch.

Vooroverleg PSHI

Op vrijdag vindt om 12.00 uur op Bureau Slachtofferhulp het eerste overleg PSHI-proces met de HS-GHOR plaats. Dit overleg vindt plaats vanwege de ontvangen informatie over de omvangrijke zedenzaak spelend in minimaal drie gemeenten. Dit overleg vindt plaats omdat op donderdag 11 juni Slachtofferhulp door het Parket is geïnformeerd over de zedenzaak. In verband met de grootschaligheid van de zaak en het mogelijk ontstaan van maatschappelijke onrust heeft slachtofferhulp via de GGD-coördinator het PSHI-team bijeen laten komen. Op donderdag 11 juni is het PSHI-overleg voorbereidt en een beoogd voorzitter van het PSHI-team ingeschakeld. Aanwezig bij dit overleg zijn onder andere de gemeente, Slachtofferhulp, maatschappelijk werk en de politie. In dit overleg wordt geconcludeerd dat de zaak grootschalig is, maar dat niet helder is wat precies de rol is voor gemeenten en maatschappelijke organisaties. Tijdens dit overleg geeft de gemeente aan dat het gewenst is dat de driehoek bijeenkomt. Ook wordt de mogelijkheid van een informatiebijeenkomst besproken. In verband met het bijeenkomen van de driehoek wordt de RGF geïnformeerd en geadviseerd om in overleg te treden met de burgemeester.

Driehoeksoverleg

Op vrijdag 12 juni komt op initiatief van de burgemeester van 's-Hertogenbosch de regionale driehoek bijeen te 's-Hertogenbosch. Om 18.00 uur opent de voorzitter, de burgemeester van de gemeente 's-Hertogenbosch, de vergadering. Aanwezig zijn de burgemeester van de gemeente Vught, de hoofdofficier van Justitie, een medewerker van de gemeente 's-Hertogenbosch, een communicatieadviseur van de gemeente 's-Hertogenbosch, de Districtchef Aa&Dommel D2, drie medewerkers van de politie en de secretaris KB. De burgemeester van de gemeente St.-Michielsgestel en de burgemeester van de gemeente Heusden zijn verhinderd.

Een medewerker van de politie geeft een toelichting op de eerste bevindingen van het rechercheonderzoek in de zaak rond de verdachte zwemschoolhouder. Een eerste onderzoek heeft betrekking op de zwembaden in 's-Hertogenbosch (Helftheuvel), Vught (Reinier van Arkel) en St.-Michielsgestel (het doveninstituut). Een zwembad in de gemeente Heusden lijkt vooralsnog niet betrokken bij deze zaak.

Op de ledenlijst van de zwemschool van dit jaar zijn de namen van ongeveer 450 kinderen aangetroffen, waarvan ongeveer de helft meisjes. Deze lijst is actueel. Namen en adressen van deze kinderen zijn beschikbaar. Er wordt geprobeerd een match te maken met de aangetroffen foto's. De beschikbare beelden dateren in ieder geval vanaf 2006, maar het is onduidelijk hoe lang verdachte bezig is. Het onderzoek richt zich vooralsnog uitsluitend op de aangehouden verdachte en niet op andere instructeurs. Na het uitkijken van de eerste tien tot vijftien procent van de beelden lijken mogelijk vijftig kinderen

slachtoffer. Het betreft hier uitsluitend meisjes. Naast de actuele ledenlijst is er een lijst beschikbaar met daarop de namen van 1170 oud-leerlingen. De gegevens (adressen, etc.) op deze lijst zijn niet actueel. De verdachte verleent momenteel geen medewerking aan het onderzoek.

De driehoek stelt vast dat het snel informeren van de ouders prioriteit heeft. Een aantal overwegingen ligt hieraan ten grondslag. Ten eerste zijn de zwemlessen al een aantal dagen niet doorgegaan, wat leidt tot vragen bij betrokkenen. Ten tweede is de driehoek van mening dat ouders niet via de pers geïnformeerd moeten worden, maar dat de ouders de informatie van de autoriteiten uit de eerste hand moeten krijgen. Als instrument om de ouders te informeren wordt gekozen voor een informatieavond en een aankondiging via een informatiebrief. Er wordt gesproken over een bijeenkomst op maandagavond 15 juni, gericht op de ouders van kinderen op de actuele ledenlijst met 450 namen. Gekozen is voor deze lijst omdat die het meest betrouwbaar (actueel) is. De aandacht is hierbij vooral gericht op de ouders van een dochter. De doelstelling van de informatiebijeenkomst is het kanaliseren van de onrust door het aanbieden en verlenen van zorg en het verstrekken van informatie. Vastgesteld wordt dat de focus tijdens deze informatiebijeenkomst ligt op de zorgkant. Tijdens deze vergadering van de driehoek wordt gekozen voor een centrale informatiebijeenkomst in 's-Hertogenbosch boven een informatiebijeenkomst per gemeente. Deze bijeenkomst zal waarschijnlijk in de Brabanthallen plaatsvinden. Geregeld zal worden dat op zondagavond bij alle ouders van kinderen op de actuele ledenlijst met een brief op het huisadres wordt afgegeven. Vanaf zondag zal een centraal informatienummer beschikbaar zijn, dat via het GMC kan worden gebeld. Er wordt in deze vergadering vastgesteld dat later in de week nog twee informatiebijeenkomsten worden georganiseerd voor de ouders van de kinderen op de lijst met 1170 namen. Ook hierbij gaat de aandacht voornamelijk uit naar de ouders van de meisjes.

Informatiebijeenkomst

Hoe de informatiebijeenkomst eruit dient te zien wordt in de driehoek besproken. De driehoek realiseert zich dat de informatie die verstrekt kan worden op dit moment beperkt is en dat ouders waarschijnlijk met veel vragen blijven zitten. Gezien de ernst van de bevindingen, het mogelijk grote aantal kinderen dat betrokken is en het feit dat onder de mogelijke slachtoffers kinderen zijn met een lichamelijke en/of geestelijke handicap, wordt besloten om de ouders in een zo vroeg mogelijk stadium te informeren.

De driehoek stelt vast dat voor de informatiebijeenkomst contact moet worden gelegd met vertegenwoordigers van de betrokken instellingen om hen te informeren. Tijdens de informatiebijeenkomst dient de focus vooral te zijn gericht op de zorgkant en minder op het justitiële verhaal. De GHOR zal worden uitgenodigd om op korte termijn een plan van aanpak te ontwikkelen gericht op het inspelen op de (zorg)vragen van de ouders en het vormgeven van het nazorgtraject. De

voorlichting zal worden voorbereid door vertegenwoordigers van gemeente, politie, Openbaar Ministerie en GHOR.

Er wordt besloten dat op maandag 15 juni in de ochtend een persbericht zal worden verspreid. In de avond zal een persconferentie worden gegeven. Over de opzet van deze persconferentie zal nader overleg plaats vinden.

De burgemeester van 's-Hertogenbosch vraagt tijdens deze vergadering ook aandacht voor de directe familie van de verdachte. Naast hulp en ondersteuning moet worden gezorgd voor beveiliging van de woning van de verdachte in de wijk Kruiskamp.

Tijdens dit driehoeksoverleg worden de volgende afspraken gemaakt: de conceptbrief aan de ouders zal aan de driehoek worden voorgelegd, de GHOR zal worden uitgenodigd aan te sluiten bij het volgende overleg, er wordt contact gelegd met de zorginstellingen, er dient aandacht te zijn voor de zorg en beveiliging van de directe familie van de verdachte en de GHOR wordt gevraagd een plan van aanpak te ontwikkelen gericht op het zorgaspect. De volgende vergadering wordt gehouden op zaterdag 13 juni 2009 in het bestuurscentrum 's-Hertogenbosch.

Door de gemeente wordt, ter ondersteuning van de advisering van de burgemeester, contact opgenomen met een crisismedewerker van het Genootschap van Burgemeesters. Het genootschap adviseert op basis van de ervaringen van collega-burgemeesters in vergelijkbare crisissituaties.

PSHI

Om 19.56 uur heeft de HS-GHOR contact met een medewerker van Juvans, voorzitter van het PSHI team. Zij vraagt zich af wanneer PSHI overgaat in PSHOR. Er zijn op dat moment veel mensen betrokken bij de casus. Duidelijk is dat de gemeente voorzieningen zal treffen voor een informatiebijeenkomst. Zij legt twee vragen voor in het kader van het naar buiten brengen van informatie: Hoe pak je de informatievoorziening van een grote groep of meerdere kleine groepen aan? En wat brengt de informatievoorziening teweeg?

Tegen 21.00 uur informeert de HS-GHOR de RGF over de situatie. Hij verzoekt hem met de burgemeester te overleggen over het opstarten van het vooroverleg PSHOR. Vervolgens heeft de HS-GHOR contact met de Secretaris Korpsbeheerder. Deze geeft aan dat er een uitgebreide driehoek bijeen is gekomen. Vervolgens wordt er casusinformatie gedeeld. De Secretaris Korpsbeheerder geeft bij de HS-GHOR aan dat 'men' GHOR inbreng mist over de communicatie met slachtoffers. Het advies luidt om de leider Kernteam te betrekken in het overleg.

Zaterdag 13 juni – Uitgebreide driehoek

In de ochtend hebben de HS-GHOR en de RGF contact. De RGF zal aanschuiven bij de driehoek. Ook heeft de HS-GHOR contact met een medewerker

GHOR-PSHOR. Zij bespreken de mogelijkheden van de teams. Tijdens dit gesprek wordt vastgesteld dat pas wanneer het Regionaal Operationeel Team en het Gemeentelijk Beleidsteam of Regionaal Beleidsteam formeel operationeel zijn het PSHOR actief is. Gedurende de ochtend wordt gekeken naar het omschakelpunt PSHI PSHOR.

In de middag wordt aan de RGF doorgegeven dat PSHI afgelopen is. Incident Master is dan nog in gebruik. Uiteindelijk wordt besloten de casus uit Incident Master te halen, omdat het gevaar bestaat dat de casus op basis van informatie uit Incident Master openbaar wordt.

Op zaterdag 13 juni komt de (uitgebreide) driehoek bijeen te 's-Hertogenbosch. Om 18.00 uur opent de voorzitter, de burgemeester van 's-Hertogenbosch, de vergadering. Aanwezig zijn de burgemeester van de gemeente Vught, de burgemeester van de gemeente St.-Michielsgestel, de hoofdofficier van Justitie, de gemeentesecretaris van de gemeente 's-Hertogenbosch, een communicatiemedewerker van de gemeente 's-Hertogenbosch, de dienstdoende RGF, de voorzitter van het Kernteam PSHI, een medewerker van de GGZ, de waarnemend Korp-schef, de Districtschef Aa & Dommel D2, een communicatiemedewerker van de politie en de secretaris KB.

De Districtschef schetst de stand van zaken van het rechercheonderzoek. De in beslag genomen computers en bestanden van de verdachte worden onderzocht en geanalyseerd. De Districtschef geeft hierbij aan dat er veel 'dubbel' materiaal wordt aangetroffen. Op basis van de actuele ledenlijst zijn er acht voorlopige identificaties gedaan. Hierbij lijkt sprake te zijn van een match. Er zijn op dit moment vijftig á zestig verschillende slachtoffers, allemaal meisjes, waarbij sprake is van onzedelijke handelingen en verregaande handtastelijkheden. Er zijn geen indicaties dat de beelden door verdachte in omloop zijn gebracht. Naar de mogelijke verspreiding van de beelden zal vanaf dinsdag door een lid van het bovenregionaal researchteam onderzoek worden verricht.

Er is een dreigingsinschatting opgemaakt rond de echtgenote en kinderen van de verdachte. Deze inschatting zal na dit overleg in de driehoek worden besproken. De voorzitter van het Kernteam informeert de vergadering over de stand van zaken aangaande de familie van de verdachte en de acties van maatschappelijk werk op dit gebied. Zij geeft hierbij aan dat aandacht is gevraagd voor de medewerkers van de verdachte. Negen van de drieëntwintig medewerkers van de zwemschool zijn jonger dan zestien jaar. De opvang van de medewerkers zal moeten wachten tot het moment dat de ouders van de kinderen zijn geïnformeerd. In de vergadering wordt besloten het hulpverleningstraject en het opsporingsonderzoek nadrukkelijk te scheiden. De groep werknemers zal mogelijk in een later stadium als getuige worden gehoord. Vooralsnog is niet gebleken van betrokkenheid van andere personen in de zaak buiten de verdachte. De medewerkers zouden ook door middel van een brief kunnen worden geïnformeerd.

De drie locaties waar de verdachte zwemles heeft gegeven worden genoemd. Dit zijn Reinier van Arkel te Vught, Viataal te St.-Michielsgestel en de Tolbrug te 's-Hertogenbosch, behorend bij het therapeutisch centrum van het ziekenhuis. Het is nog onduidelijk in welke zwembaden de beelden zijn gemaakt.

Tijdens de vergadering van 12 juni is besloten op maandagavond 15 juni een Informatiebijeenkomst te organiseren voor de ouders van kinderen op de actuele ledenlijst, voornamelijk de ouders van de meisjes. Rekening wordt gehouden met de komst van 500 ouders. De hoofdofficier van Justitie geeft aan behoefte te hebben aan een advies van de GHOR over of de gekozen opzet van de informatieavond daadwerkelijk de beste opzet betreft. Er wordt met name zorg uitgesproken over de mogelijke emoties tijdens een bijeenkomst en of deze kunnen worden gekanaliseerd. Volgens de dienstdoend RGF bestaat op dit terrein weinig ervaring, zeker omdat er geen sprake is van een groeiend proces, maar ouders ineens worden geconfronteerd met berichten. De onzekerheid over of hun kind wel of niet betrokken is kan leiden tot onverwachte reacties. Gezien de onzekerheid van de ouders moet volgens de vergadering geïnvesteerd worden in persoonlijk contact met de ouders. Gezien de omvang van de groep zal dat persoonlijk contact gefaseerd moeten plaatsvinden.

De burgemeester van de gemeente St.-Michielsgestel pleit voor gebruikmaking van de deskundigheid die binnen de instituten Viataal en Reinier van Arkel beschikbaar zijn. Naar aanleiding van de vraag van de burgemeester van de gemeente Vught of een van de drie locaties kan worden uitgesloten, zodat de doelgroep ook kan worden ingeperkt, geeft de Districtschef aan dat dit op dit moment niet mogelijk is. De politie zal in het onderzoek prioriteit geven aan het locatieonderzoek.

De driehoek besluit de keuze van de voorlichtingsbijeenkomst op maandavond voor de ouders van de meisjes op de actuele ledenlijst los te laten. Het tijdig versturen van brieven is een knelpunt naast het feit dat niet kan worden uitgesloten dat een deel van de slachtoffers deel uitmaakt van de oude ledenlijst van 1170. Er wordt besloten de informatiebijeenkomst 24 uur op te schuiven.

Het advies aan de uitgebreide driehoek voor de opzet van de informatieverstrekking en zorgverlening aan de ouders dient uiterlijk maandagochtend 10.00 uur beschikbaar te zijn. Dit voorstel zal worden opgesteld door de GHOR en het afstemmingsteam PSHI. Uitgangspunten zijn: Alle ouders van de kinderen op de actuele en de oude ledenlijst moeten worden geïnformeerd. Naast de centrale brief is sprake van een gedeconcentreerde organisatie van de (individuele) hulpverlening, waarbij zo veel als mogelijk maatwerk zal worden geboden. Meerdere vormen van ondersteuning aan ouders moeten beschikbaar zijn, zowel telefonisch als fysiek, uitgaande van deëscalatie.

De GHOR (afstemmingsteam PSHI) draagt tevens zorg voor het informeren van de betrokken instanties. De driehoek besluit tot het informeel opschalen naar

GRIP 4 en de vorming van een Regionaal Beleidsteam en een Regionaal Operationeel Team. De burgemeester van 's-Hertogenbosch zal de rol van coördinerend burgemeester vervullen. De gemeentesecretaris van 's-Hertogenbosch vervult vooralsnog de functie van Operationeel Leider. De GHOR zal op zondag laten weten of het Operationeel Leiderschap vanaf dat moment door de GHOR kan worden ingevuld. Via het Regionaal Operationeel Team (ROT) zullen concrete voorstellen aan het Regionaal Beleidsteam worden voorgelegd. Het Regionaal Operationeel Team draagt zorg voor een communicatiestrategie. Tevens zal een voorstel worden ontwikkeld voor de opzet van de persconferentie. Daarnaast wordt een noodscenario ontwikkeld, in geval van vroegtijdig uitlekken van het onderzoek. De driehoek besluit tot een volgende vergadering op zondag 14 juni 2009.

Zaterdag 13 juni – Bijeenkomst voorloper Regionaal Operationeel Team

Na het Regionaal Beleidsteam gaan uitvoerenden onder leiding van de gemeentesecretaris van 's-Hertogenbosch aan tafel. Het betreft hier een vergadering die later wordt geduid als een voorloper van het Regionaal Operationeel Team. Hier wordt het volgende afgesproken:

- GHOR gaat hulpverlening organiseren en neemt contact op met de instellingen waar de zwembaden zijn;
- Politie geeft prioriteit aan identificeren zwembaden, met het doel te bezien of er locaties kunnen worden uitgesloten;
- Gemeente gaat brieven opstellen voor de ouders van de huidige ingeschreven zwemmers en voor de ouders van de 1170 oude leden. Ook worden verschillende teksten opgesteld voor ouders van jongens en meisjes. Het streven hierbij is de brieven bij de ouders te bezorgen voor pers wordt geïnformeerd;
- Er worden informatiebijeenkomsten voorbereid voor twee avonden. Ouders van meisjes op actuele lijst worden uitgenodigd voor dinsdag, overige ouders voor 'bezembijeenkomst(en)' op woensdag.

Zondag 14 juni – Opschaling naar GRIP 4

Vandaag om 11.00 uur is het AC-GHOR bijengekomen omdat het beeld bestaat dat de GHOR niet op niveau participeert. Vastgesteld wordt dat de rol van de GHOR tijdens deze opschaling voornamelijk zal bestaan uit de opvang van slachtoffers en het bieden van opvang naar aanleiding van bijeenkomsten. In overleg met de gemeente wordt de directeur GGD West-Brabant gemandateerd RGF voor de regio Brabant-Noord en wordt het Operationeel Leiderschap overgedragen van de gemeentesecretaris van 's-Hertogenbosch aan de GHOR Brabant-Noord. Er wordt besloten tot opschaling van het Regionaal Operationeel Team en het Kernteam PSHOR. Deze besluiten moeten nog bekrachtigd worden door het Regionaal Beleidsteam.

Kernteam PSHOR – eerste bijeenkomst

Op zondag 14 juni komt om 15.30 uur het Kernteam PSHOR bijeen bij de GGZ te 's-Hertogenbosch. Er wordt een beeld geschetst van de huidige stand van zaken. Vandaag is besloten op te schalen van PSHI naar PSHOR. Er worden afspraken en besluiten vastgelegd betreffende de brief aan de ouders. Zaken die het Kernteam zal oppakken ten behoeve van het callcenter, de informatieavonden, de opvang van de vrijwilligers en ouders van bekende slachtoffers en de nazorg voor de hulpverleners worden besproken.

Stil alarm

De burgemeester van 's-Hertogenbosch besluit om, in verband met het mogelijk ontstaan van maatschappelijke onrust en het organiseren van grootschalige hulpverlening, op te schalen naar GRIP 4. Tijdens deze vergadering wordt GRIP 4 formeel vastgesteld. Om 18.00 uur wordt formeel GRIP 4 afgekondigd en er volgt een zogenaamd 'stil alarm' 5. Met het afgeven van een stil alarm wordt voorkomen dat de media op de hoogte is van het feit dat er een GRIP 4 is afgekondigd.

Regionaal Beleidsteam

Op zondag 14 juni komt om 19.00 uur het Regionaal Beleidsteam bijeen te 's-Hertogenbosch. Aanwezig zijn de burgemeester van 's-Hertogenbosch, de burgemeester van de gemeente Vught, de burgemeester van de gemeente St.-Michielsgestel, de hoofdofficier van Justitie, de gemeentesecretaris van de gemeente 's-Hertogenbosch, een communicatiemedewerker van de gemeente 's-Hertogenbosch, een medewerker van de gemeente 's-Hertogenbosch, de RGF, de waarnemend Korpschef, een communicatiemedewerker van de politie en de secretaris KB.

Er wordt gemeld dat er bijeenkomsten zijn voorbereid op dinsdag en woensdag, met in de uitnodigingen onderscheid tussen jongens – meisjes en tussen oude lijst – actuele lijst. Het Regionaal Beleidsteam acht het bij nader inzien toch beter om uit te gaan van alleen de actuele lijst (want de oude lijst is mogelijk ernstig vervuild) en in de uitnodiging geen onderscheid te maken tussen meisjes en jongens (want ook ouders van jongens zullen geïnformeerd willen worden). Een bezembijeenkomst voor overige ouders wordt onnodig geacht (want deze ouders kunnen alle informatie uit de krant halen). Er wordt besloten dat op maandag 15 juni 2009 alle ouders van de kinderen op de actuele ledenlijst van de zwemschool met 450 namen tussen 09.00 uur en 18.00 uur een schriftelijk bericht ontvangen met een uitnodiging voor de geplande informatiebijeenkomst op 16 juni. Er zullen in totaal drie bijeenkomsten zijn met een locatieonafhankelijke boodschap. De informatiebijeenkomsten zullen plaatsvinden op locaties in 's-Hertogenbosch, Vught en Heusden. De informatie zal worden verstrekt door de burgemeester, de Officier van Justitie, een (team)chef van de politie en door de hulpverlening (GGZ). Op dinsdag 16 juni zal er een centrale briefing van de

deelnemers aan de informatiebijeenkomsten zijn. De tekst van de brief aan de ouders wordt ter vergadering vastgesteld.

Op 16 juni zal om 21.00 uur een persconferentie gegeven worden door de coördinerend burgemeester, de hoofdofficier van Justitie, de waarnemend Korp-schef en de RGF. Het persbericht zal maandag 15 juni na 18.00 uur worden verspreid. De brief aan de ouders vormt het uitgangspunt voor het persbericht.

Maandag 15 juni zal een overzicht worden aangeleverd van de woonadressen van de kinderen op de actuele ledenlijst. Burgemeesters, colleges van B&W en gemeenteraden in de regio zullen worden geïnformeerd. De hoofdofficier van Justitie informeert het college van procureurs-generaal. De coördinerend burgemeester informeert de commissaris van de Koningin en de ministeries van BZK en VWS. Ook zal de coördinerend burgemeester de burgemeesters Haaren en Oss informeren. Er wordt een centraal callcenter ingericht ten behoeve van de stroomlijning van informatie.

De burgemeester van Vught participeert in het Regionaal Beleidsteam, in verband met de sterke betrokkenheid van deze gemeente in de casus. Na de vergadering wordt het Operationeel Leiderschap door de gemeentesecretaris van 's-Hertogenbosch overgedragen aan de RGF.

Regionaal Operationeel Team – eerste vergadering

Om 20.30 uur vindt het eerste overleg plaats van het Regionaal Operationeel Team met het bureauhoofd GHOR Brabant-Noord a.i. als Operationeel Leider/voorzitter. Tijdens de vergadering wordt inzicht gegeven in de zaak die speelt en wat de aanleiding is geweest voor de opschaling. Bekend is dat het om een omvangrijke zedenzaak gaat met betrokkenheid van minimaal drie gemeenten en dat er sprake is van een verdachte die op donderdag 11 juni in bewaring is gesteld. Er wordt aangegeven dat op vrijdag 12 juni het eerste overleg PSHI met de HS-GHOR heeft plaatsgevonden en dat het Regionaal Beleidsteam op zaterdag 13 juni bijeen is gekomen en besloten heeft tot het informeel werken in GRIP 4 waarbij de gemeentesecretaris van de gemeente 's-Hertogenbosch de functie van Operationeel Leider vervulde. Vandaag is om 18.00 uur formeel GRIP 4 afgekondigd en daarom is het Regionaal Operationeel Team nu bij elkaar. Er zijn vijf processen opgestart. Dit zijn de processen PSHOR, Voorlichting, Rechtsorde, OOV en Bewaken en beveiligen.

Er wordt medegedeeld dat op dinsdag 16 juni om 21.00 uur een persconferentie gepland staat onder leiding van het Openbaar Ministerie met als voorzitter de coördinerend burgemeester. De locatie van de persconferentie is nog niet bekend. Op maandag 15 juni zal een persbericht uitgaan om 18.00 uur. Tot deze tijd is er persstilte in deze zaak. Onduidelijk is nog wie de persvoorlichter is. Dit zal waarschijnlijk de persofficier zijn. Er gaat een brief naar de actuele leden van de zwemschool. De brief is ondertekend door de burgemeester van 's-Hertogenbosch

namens de bestuurders van de betrokken gemeenten. Gesproken wordt over vier betrokken gemeenten 's-Hertogenbosch, Vught, Heusden en St.-Michielsgestel. De oud-leden van de zwemschool ontvangen geen brief, maar zullen via de pers worden ingelicht. Dit houdt meer werk in voor het callcenter, dat geopend gaat worden op maandag 15 juni om 10.00 uur. Hiertoe is vandaag een aanvraag gedaan bij het NCC.

Het callcenter is op maandag van 10.00 uur tot 23.00 uur open en dinsdag tot en met vrijdag van 10.00 uur tot 20.00 uur. Er dient met een spoed een Q&A lijst te worden samengesteld. Zonder deze lijst gaat het NCC niet de lucht in.

Het callcenter registreert geen namen en verwijst naar de politie. Het callcenter verzorgt alleen de publieksinformatie. Afgesproken wordt dat het backoffice gaat registreren, met name de NAW-gegevens, het callcenter verbindt door. Alle disciplines hebben zelf nog een callcenter nodig. Maar deze nummers dient men niet naar buiten te brengen. Geen spoed, wel politie wordt morgenvroeg geïnformeerd en de huisartsenposten worden door het AC-GHOR geïnformeerd.

Vastgesteld wordt dat de gemeente dezelfde Q&A lijst moet hebben als het callcenter. Betreffende het inzetten van www.crisis.nl wordt aangegeven dat dit bij de gemeente ligt. Nodig op de site is een Q&A lijst zonder telefoonnummers. Geadviseerd wordt om dit tegelijk met het uitgeven van het persbericht op maandag 15 juni op de website te plaatsen en dat de betrokken gemeenten ernaar verwijzen op de eigen website.

Er worden op drie locaties bijeenkomsten gehouden voor de mensen op de actuele ledenlijst. Deze bijeenkomsten worden dinsdag 16 juni gehouden in 's-Hertogenbosch, Vught en Heusden. Het inhuren van expertise wordt aan het Regionaal Beleidsteam overgelaten en het wordt besproken in het Kernteam.

Er dienen opvangteams samengesteld te worden voor de bijeenkomsten. Het Kernteam zal deze teams samenstellen. Deze teams zullen dinsdagmiddag om 17.00 uur worden gebriefd bij de GGD in 's-Hertogenbosch. De panels die tijdens de bijeenkomsten de informatie zullen verstrekken zijn nog niet samengesteld. De kolommen moeten hier in het Regionaal Operationeel Team over rapporteren. De panels worden dinsdag om 15.00 uur gebriefd bij de GGD in 's-Hertogenbosch. Er wordt een redactiecommissie ingesteld voor de FAQ lijst. De nodige logistieke acties rondom de voorbereiding/briefings van de bijeenkomsten worden uitgezet binnen het Regionaal Operationeel Team.

Het bijeenbrengen van de vrijwilligers van de zwemschool wordt door het Kernteam georganiseerd. Dit zal maandagmiddag gebeuren.

Betreffende beveiliging wordt de stand van zaken gemeld ten aanzien van de woning van de verdachte en (vanuit de verdachte) betrokken woningen. Tevens wordt de beveiliging en controle van de persconferentie en de bijeenkomsten besproken.

De afdelingen voorlichting van betrokken gemeenten worden de volgende dag door de gemeente 's-Hertogenbosch geïnformeerd. Voor het overige wordt er vooraf geen informatie verstrekt aan niet bij de casus betrokken medewerkers van de betrokken partijen. Voor de voorlichters is er in de ochtend een bijeenkomst. Er zal met zorginstellingen in 's-Hertogenbosch, Vught, Vlijmen en St.-Michielsgestel gecommuniceerd worden over de achtergronden (leeftijd en handicap) van de kinderen.

De inhoudelijke continuïteit dient vanuit de eigen diensten geregeld te worden. In de vergadering wordt gemeld dat vertrouwelijkheid bovenaan staat. Er wordt aangegeven dat er een Officier van Justitie dient aan te sluiten bij het Regionaal Operationeel Team. Hier wordt naar gekeken.

Kernteam PSHOR – tweede bijeenkomst

Het Kernteam komt deze dag om 20.30 uur voor de tweede keer bijeen. De voorzitter doet verslag van het gesprek met de Operationeel Leider/voorzitter van het Regionaal Operationeel Team. In het Kernteam wordt verbazing uitgesproken over het feit dat zonder overleg eerder gemaakte keuzes ten aanzien van het callcenter en de uitnodigingen voor de informatiebijeenkomsten teniet zijn gedaan. Er zal gekeken moeten worden naar het proces van opschaling van PSHI naar PSHOR. Later tijdens de vergadering licht de Operationeel Leider/voorzitter van het Regionaal Operationeel Team de keuzes van het Regionaal Beleidsteam toe en is er begrip voor bij het Kernteam.

Maandag 15 juni – Bekendmaking grootschalige ontuchtzaak

De ouders van kinderen op de actuele ledenlijst ontvangen op 15 juni een brief van GGD Hart voor Brabant. De brief is ondertekend door de burgemeester van 's-Hertogenbosch namens de bestuurders van de betrokken gemeenten en gedateerd op 14 juni 2009. In de brief staat dat uit de beschikbare gegevens is gebleken dat hun kind op dit moment zwemles heeft bij zwemschool Benno Larue uit 's-Hertogenbosch en dat daarom de brief gestuurd is. In de brief wordt gemeld dat de verdachte is aangehouden en in bewaring is gesteld. Ook wordt gemeld dat uit onderzoek is gebleken dat het om slachtoffers gaat uit diverse gemeenten in de regio en dat de mogelijkheid bestaat dat het eigen kind hierbij betrokken is geweest. Alle ouders/verzorgers van de kinderen die les hebben bij deze zwemschool worden uitgenodigd om aanwezig te zijn bij een bijeenkomst. Er zijn bijeenkomsten in drie gemeenten. De bijeenkomsten zijn op dinsdag 16 juni aanstaande en beginnen om 19.00 uur. Ten slotte staat vermeld dat de inhoud van deze brief op maandag 15 juni aan het einde van de dag beschikbaar wordt gesteld aan de pers. De volledige brief is opgenomen in bijlage 6 van dit rapport.

De ouders van kinderen waarvan de namen bekend zijn, zijn in de loop van maandag 15 juni in een persoonlijk gesprek door de politie geïnformeerd.

Bijeenkomst Gemeentelijke Management Team

Op maandag 15 juni komt het Gemeentelijk Management Team (GMT) 's-Hertogenbosch bijeen. De voorzitter licht de zaak toe. Tijdens deze bijeenkomst wordt ook een meer inhoudelijke toelichting gegeven op de zaak en wordt er ingegaan op de achtergronden van de man. Ook worden de acties met betrekking tot de gemeentelijke processen doorgenomen.

Kernteam PSHOR – derde bijeenkomst

Om 14.00 uur komt het Kernteam voor de derde maal bijeen. De situatie wordt geschetst. Vervolgens wordt de registratie van betrokkenen besproken en worden de acties uitgezet.

Regionaal Operationeel Team – tweede vergadering

Op maandag 15 juni vindt om 16.30 uur het tweede ROT-overleg plaats. Er is een Officier van Justitie aanwezig tijdens deze vergadering. Er zijn een aantal zaken op het gebied van procesgang die de aandacht van het Regionaal Operationeel Team vragen en deze worden direct behandeld.

Er wordt in de vergadering vastgesteld dat het proces rondom informatievoorziening niet goed verloopt. Er wordt voorgesteld dat er een multidisciplinaire Chef Informatievoorziening (multi-CHIN) wordt aangesteld om dit proces te verbeteren. Het streven is om de multi-CHIN geverifieerde informatie uit de kolommen te laten verzamelen in afstemming met de Operationeel Leider. Deze informatie wordt dan doorgeleid naar alle secties van het Regionaal Beleidssteam. Een medewerker van de gemeente 's-Hertogenbosch zal deze multi-CHIN aanstellen.

In de vergadering van het Regionaal Operationeel Team wordt gemeld dat de informatie vanuit de gemeente 's-Hertogenbosch onvoldoende wordt gedeeld. De informatie-uitwisseling tussen het Regionaal Beleidssteam en het Regionaal Operationeel Team en de verschillende kolommen is hierdoor onvoldoende geborgd. De communicatieadviseur van de Brandweer Brabant Noord zal de coördinatie van de Sectie Voorlichting op zich nemen en de voorlichters aansturen. Het is zaak dat de Sectie Voorlichting betrokken wordt bij de voorbereiding en vaststelling van de persberichten, hieronder vallen niet de Openbaar Ministerie persberichten. De gemeentelijk vertegenwoordiger stelt hier tegenover dat het werk op het terrein van voorlichting wordt gedaan bij de gemeente en dat Regionaal Operationeel Team moet ondersteunen bij de uitvoering van het proces Voorlichting (verifiëren van informatie, informeren van andere gemeenten, oproepen van extra ondersteuning, ondersteuning bij omgevingsanalyse en mediawatching, verifiëren van feiten, doorgeven van nieuwe ontwikkelingen binnen de crisis, etc.).

De verschillende betrokken kolommen delen tijdens de vergadering de beelden en de huidige stand van zaken. De politie meldt dat er een Team Groot-schalige Opsporing (TGO) bezig is met het proces 'opsporing'. Er wordt opgeschaald naar een bezetting van 35 mensen. De bewaking en beveiliging in deze zaak is ingericht en geregeld. Het callcenter is opgeschaald en het speciale nummer wordt veelvuldig gebeld door mensen die geen brief hebben ontvangen. Bij het AC-GHOR is de situatie rustig. Deze avond is er om 19.30 uur een vrijwilligersbijeenkomst georganiseerd door het Kernteam bij Juvans. De beschikbare lijst met namen van vrijwilligers wisselt in aantallen onder de diensten. Er dient informatie verstrekt te worden aan deze groep zoals ook de ouders zijn geïnformeerd. Ook dient er hulp aangeboden te worden. Er wordt in overweging genomen volgende week een vervolgbijeenkomst te houden. Een vraagpunt dat open staat is in welke mate de zwemschool zelf activiteiten ontplooit.

Vanuit de Sectie Voorlichting komt de vraag wat de laatste versie van de FAQ lijst is. Deze dient door de Operationeel Leider te worden geautoriseerd. Ten behoeve van de autorisatie en verificatie van deze lijst dienen er deskundigen aangesteld te worden. De coördinator van de Sectie Voorlichting dient van elke kolom een contactnaam te krijgen ten behoeve van de vormgeving en afstemming van de Voorlichting. Er komen vragen binnen bij het callcenter van de politie die niet op de FAQ lijst staan. Deze dienen doorgegeven te worden aan de Sectie Voorlichting. Alle meldkamers en het callcenter van de politie moeten de FAQ lijst krijgen om het doorgeleiden van telefoontjes naar het callcenter te kunnen beoordelen. De praktijk was dat nieuwe vragen vooral via het landelijk callcenter en de gemeentelijke bevindingen zijn ingebracht. De gemeente heeft de lijst telkens aangepast en afgestemd met Sectie Voorlichting in het Regionaal Operationeel Team.

Gemeenten met meer dan vijf namen en adressen inzake deze zedenzaak zijn geïnformeerd. Dit zijn de gemeenten Maasdriel, Boxtel en Oss. Er wordt aangegeven dat de lijnen met de gemeenten zullen lopen via een medewerker van de gemeente 's-Hertogenbosch, die zitting heeft in het Regionaal Beleidsteam. Er wordt een informatiebericht opgesteld door deze medewerker ten behoeve van de informatievoorziening richting de OOV-afdelingen van gemeenten.

De panelbijeenkomst zal op dinsdag 16 juni om 16.00 uur gehouden worden bij de GGD. In het Regionaal Operationeel Team wordt aangegeven dat de panels (de personen die tijdens de informatiebijeenkomsten wat zullen zeggen) nog niet zijn samengesteld. Wel is bekend dat het gaat om de burgemeesters en medewerkers van de GGZ, politie en Justitie. Hiertoe wordt in het Regionaal Operationeel Team per kolom iemand aangewezen die hiervoor een contactpersoon aanlevert. De opvangteams komen dinsdag 16 juni om 17.00 uur bij elkaar bij de GGD. Er wordt aangegeven dat aan het Regionaal Beleidsteam moet worden gevraagd om te kijken welke mensen tijdens deze bijeenkomst wat zeggen.

De voorlichters komen op dinsdag 16 juni op initiatief van de gemeente 's-Hertogenbosch om 12.00 uur bijeen om de informatiebijeenkomsten en de persbijeenkomst af te stemmen. Ten behoeve van de geplande bijeenkomsten op 16 juni is een draaiboek opgesteld vanuit de gemeente 's-Hertogenbosch. De acties en taken die hieruit voortvloeien worden binnen de respectievelijke teams opgepakt in de vergaderingen. Er wordt gesproken over het toevoegen van een voorlichter aan het panel voor de introductie en de afsluiting. Er wordt gekeken wie er bij de panelbriefing zal zijn.

De logistieke zaken aangaande de drie bijeenkomsten voor ouders in 's-Hertogenbosch, Vught en Heusden worden besproken tijdens het ROT-overleg. Onderwerpen zijn de locaties, de controle en beveiliging, de hulpverlening en de aanwezigheid vanuit de verschillende kolommen. Elke locatie wordt apart genoemd en specifiek bekeken. Inzake de toegang tot de bijeenkomsten wordt een strakke lijn uitgezet. Geen brief betekent geen toegang. Alleen ouders zullen worden toegelaten. Er zullen namen genoteerd worden van de mensen die zich wel melden, maar niet naar binnen mogen. Zij zullen worden gebeld.

De persverklaring wordt vandaag vervroegd uitgesproken om 17.15 uur. Dit is afgesproken in het Regionaal Beleidsteam gezien de verwachting dat de brief aan de ouders in de pers zal uitlekken, wat ook gebeurd is. De persverklaring komt vanuit de gemeente, het Openbaar Ministerie en de politie en bevat dezelfde informatie die in de brief aan de ouders staat. De persconferentie zal op dinsdag 16 juni om 21.00 uur op het Stadhuis van de gemeente 's-Hertogenbosch gehouden worden. De persconferentie staat onder leiding van de burgemeester van 's-Hertogenbosch. Het panel bestaat verder uit de hoofdofficier van Justitie en de RGF. Vanaf de persverklaring tot aan de persconferentie is er persstilte. Er wordt gevraagd om de persverklaring in het Regionaal Operationeel Team.

Er hoeft geen redactiecommissie te worden ingesteld ten behoeve van de FAQ lijst. De gemeente 's-Hertogenbosch stuurt de ontbrekende antwoorden naar het Regionaal Operationeel Team. De sectie Voorlichting zal dan nog verder kijken naar ontbrekende antwoorden. De Operationeel Leider dient de lijst te valideren. Wat betreft het callcenter wordt gekeken naar de bereikbaarheid en de capaciteit. Het mogelijk inhuren en betrekken van expertise is in het Regionaal Beleidsteam besproken. Het Kernteam heeft instanties benaderd inzake advies op het gebied van de te beiden zorg aan allochtone betrokkenen. Het NCC heeft besloten crisis.nl niet als medium in te zetten. De operationele callcentra van Geen spoed, wel politie, de huisartsenposten, de ziekenhuizen en Stichting Mee verwijzen naar het callcenternummer. Wel dient de FAQ lijst aan deze centra ter beschikking gesteld te worden.

De RGF heeft de directies van de vier zweminstanties in 's-Hertogenbosch, Vught, Vlijmen en St.-Michielsgestel geïnformeerd.

Juvans en Slachtofferhulp registreren (mogelijk) nieuwe slachtoffers.

Aandacht wordt gevraagd voor het mogelijke scenario dat er mensen die wel betrokken zijn geen brief ontvangen. Hierin wordt advies gevraagd aan het Kernteam. Er wordt gekeken naar het formeren van een scenarioteam. De politie levert hiertoe iemand aan en de kolommen dienen een persoon aan te leveren hiervoor.

De continuïteit van de verschillende diensten is geregeld. De Sectie Voorlichting is hiermee bezig. Kosten van alle acties en activiteiten worden behandeld door de RGF en de gemeentesecretaris van 's-Hertogenbosch. Aangegeven wordt dat het Regionaal Operationeel Team de procesgang dient te versnellen. Er wordt nu te lang bij zaken stilgestaan.

Persverklaring vanuit het Bestuurscentrum 's-Hertogenbosch

Om 17.15 uur spreekt de burgemeester een persverklaring uit. Hij geeft hierin de stand van zaken weer, de bezorgdheid en de gang van zaken betreffende de informatievoorziening. De hoofdofficier van Justitie biedt kort inzicht in de strafrechtelijke kant van de zaak. Er worden geen vragen van de pers beantwoord, zo is afgesproken.

Persverklaring Burgemeester 's-Hertogenbosch

De afdeling Zeden van de politie Brabant Noord is maandag 8 juni 2009 gestart met een onderzoek naar een omvangrijke zedenzaak. Een 59-jarige Bosschenaar is in zijn woning aangehouden op verdenking van ontucht met minderjarigen. De man is eigenaar van een zwemschool in 's-Hertogenbosch.

Op deze plaats voel ik allereerst de behoefte mijn bezorgdheid uit te spreken naar de ouders en kinderen die getroffen zijn. Ouders en kinderen, wonende in deze gemeente en de regio. Sinds de start van het onderzoek – vorige week – is veelvuldig overleg geweest tussen het Openbaar Ministerie, de Politie Brabant-Noord en de gemeente. Eveneens zijn betrokken de GHOR (Geestelijke Gezondheidszorg), Bureau Slachtofferhulp en Juvans Maatschappelijk Werk. Om zo zorgvuldig mogelijk te handelen naar vooral de betrokken ouders, staan we een procedure voor waarbij we juist die groep zo goed mogelijk de beschikbare informatie verstrekken. Alle ouders/verzorgers van de kinderen die les hebben bij deze zwemschool zijn inmiddels uitgenodigd om aanwezig te zijn bij een besloten informatiebijeenkomst, dinsdagavond. Tijdens de bijeenkomst informeren politie en Openbaar Ministerie de ouders over het opsporingsonderzoek. Daarnaast zijn deskundigen op het gebied van de Geestelijke Gezondheidszorg en medewerkers van Bureau Slachtofferhulp en Juvans Maatschappelijk Werk aanwezig. Voor het publiek hebben we vandaag een informatienummer beschikbaar gesteld. Het telefoonnummer is 0800-1351.

De zorgvuldigheid naar met name de betrokken ouders toe, houdt in dat we ons vandaag beperken tot deze persverklaring. Ik hoop dat u daarvoor begrip hebt. Dinsdag 16 juni 2009 om 21.00 uur wordt u via een persbijeenkomst nader geïnformeerd in dit Bestuurscentrum. Informatie verloopt verder via persvoorlichting van de Politie Brabant Noord.

Ik geef nu graag het woord aan de Hoofdofficier van Justitie voor de strafrechtelijke kant van deze zaak.

Persbericht Openbaar Ministerie en Politie

Er gaat op 15 juni een gezamenlijk persbericht van het Openbaar Ministerie en de politie Brabant-Noord uit inzake de zedenzaak. In het persbericht staat informatie over de achtergrond van de zaak, het onderzoek, de informatie aan ouders en een uitnodiging voor de persconferentie op dinsdag 16 juni 2009 om 21.00 uur in het Bestuurscentrum van de gemeente 's-Hertogenbosch. Voor meer informatie staat het nummer van de Persvoorlichting politie Brabant-Noord vermeld bij het persbericht. Het persbericht is opgenomen in bijlage 5 van dit rapport.

Regionaal Beleidsteam

Op maandag 15 juni komt het Regionaal Beleidsteam om 20.00 uur bijeen te 's-Hertogenbosch. Aanwezig zijn de burgemeester van 's-Hertogenbosch, de burgemeester van de gemeente Vught, de hoofdofficier van Justitie, de gemeentesecretaris van de gemeente 's-Hertogenbosch, het Hoofd Communicatie van de gemeente 's-Hertogenbosch, een medewerker van de gemeente 's-Hertogenbosch, de RGF, de waarnemend Korpschef, de Districtchef Aa&Dommel D2, een communicatiemedewerker van de politie en de secretaris KB.

Besloten wordt dat tijdens de informatiebijeenkomsten de burgemeester, de (Hoofd) Officier van Justitie, politie en een hulpverlener zitting zullen nemen in een panel. De rol van de burgemeester is er een van burgervader en voorzitter van het panel. Na de informatieverstrekking door de partners zal er beperkte gelegenheid zijn tot het stellen van vragen ter toelichting en ter verduidelijking. Daarna volgt afsluiting van het formele programma. Er zal gelegenheid zijn voor ouders in kleinere groepen vragen te stellen aan hulpverleners en politie.

Het uitgangspunt bij de informatieverstrekking is transparantie. Daarbij dringt het Openbaar Ministerie er op aan om niet te veel te vertellen over het feit en de verdachte. Van belang is dat er ten aanzien van de te verstrekken informatie rekening gehouden wordt met een realistisch tijdsplan waarin zaken zich zullen ontwikkelen en de verwachtingen van mensen in deze zaak. Het Regionaal Operationeel Team zal een voorstel doen inzake de informatieverstrekking. Dit voorstel zal besproken worden tijdens het Beleidsteamoverleg van dinsdag 16 juni.

Met betrekking tot de doelgroep van de informatiebijeenkomsten wordt vastgehouden aan de ouders van de kinderen op de actuele ledenlijst. Deze ouders dienen zich te legitimeren. Indien zich andere belangstellende ouders melden, zullen de personalia worden vastgelegd. Deze ouders zullen op andere wijze worden geïnformeerd. Ook het callcenter op dit punt instrueren. Dinsdagavond 16 juni zal het callcenter tot 23.00 uur bereikbaar zijn.

Gezien het feit dat de helft van de kinderen uit 's-Hertogenbosch afkomstig is zal de verdeling van de hulpverleners over de drie locaties van de informatiebijeenkomsten worden heroverwogen. Er wordt gezorgd voor voldoende capaciteit om de ouders zonder uitnodiging op te vangen en hen de formulieren te laten

invullen. Tevens aandacht voor informatievoorziening tijdens bijeenkomsten via stands en folders. Er is aandacht voor de actuele informatie op de websites van de gemeenten en de GGD. Ten behoeve van de persconferentie zal een lijst met ‘lastige’ vragen worden voorbereid.

Door de politie zal tijdens het Beleidsoverleg een concreet voorstel worden ingebracht over de bijdrage van de politie: hoe ouders kunnen meewerken aan het onderzoek. Formulieren zullen worden ontwikkeld waarop relevante informatie door ouders kan worden genoteerd. Politie is tijdens informatiebijeenkomsten aanwezig. Er wordt geen informatie verstrekt met betrekking tot individuele gevallen. De suggestie om een scenarioteam te starten, waarin verschillende disciplines zijn vertegenwoordigd, wordt aangehouden.

Op dinsdag zal om 14.00 uur het Regionaal Beleidsteam samenkomen. Om 16.00 uur vindt de briefing van de panelleden (met uitzondering van de leden van het beleidsoverleg) plaats en om 17.00 uur volgt de briefing van de hulpverleners.

In het Regionaal Beleidsteam wordt gemeld dat de betrokken gemeenteraden zijn geïnformeerd. De overige burgemeesters in de regio worden geïnformeerd.

Dinsdag 16 juni – Informatiebijeenkomsten

Regionaal Operationeel Team – derde vergadering

Op dinsdag 16 juni vindt om 11.00 uur het derde ROT-overleg plaats. Aangegeven wordt dat de vorige vergadering aanwezige Officier van Justitie nu ontbreekt.

Inzake het proces rondom informatievoorziening wordt aangegeven dat er een informatieknooppunt is geregeld. Er is een document opgesteld aangaande de informatiecoördinatie van het Regionaal Operationeel Team. In dit stuk op deze dag gedateerd staat de procesbeschrijving van het informatiecoördinatieproces ten behoeve van het Regionaal Operationeel Team en de afspraken die hiervoor gemaakt zijn. Alle informatie dient een uur voor de vergaderingen van het Regionaal Operationeel Team en het Regionaal Beleidsteam aan de multi-CHIN te worden toegezonden. Vanuit het Regionaal Operationeel Team dient de informatiebehoefte kenbaar te worden gemaakt. Informatie dient gevalideerd te zijn en per kolom te worden aangeleverd.

Voorlichters gaan statements uitwerken ten behoeve van de persconferentie. Van belang zijn de zaken als de verwachte duur van de zaak en wat men nog niet kan vertellen en waarom. Deze dienen om 14.00 uur klaar te zijn en worden in het Regionaal Beleidsteam afgestemd. Vanuit het Regionaal Operationeel Team wordt verzocht tot inzage in de statements voor afstemming met de Operationeel Leider voor 13.30 uur. Een lid van het Kernteam dient geïnformeerd te worden over de inbreng hierin van het Kernteam.

De RGF geeft aan dat het van belang is dat benadrukt wordt dat de zwemschool verschillende locaties huurde.

Er wordt een registratieformulier opgesteld voor mensen zonder uitnodiging op de informatiebijeenkomst. Er zal geen voorlichter in de panelbijeenkomst aanwezig zijn.

Het aantal genodigde ouders bij de bijeenkomsten ziet er als volgt uit: 's-Hertogenbosch 475, Vught 270 en Heusden 60. De registratie wordt gecoördineerd door de gemeente. De gemeente opent een e-mailadres ter registratie. De ledenlijst wordt gematcht met de geregistreerden. Inzake de toegang geldt dat alleen ouders naar binnen mogen en geen kinderen. Voor allochtone bezoekers wordt een aparte regeling getroffen met een hulpverlener in de nabijheid. De logistiek rondom de bijeenkomsten wordt door de gemeente geregeld.

Het Regionaal Operationeel Team wil het Regionaal Beleidsteam adviseren om een extra (zorg)bijeenkomst te organiseren voor de geregistreerden. De verwachting is dat dit om een groot aantal mensen gaat. Het voorstel is om dit donderdag te doen.

De vrijwilligersbijeenkomst van maandag is goed verlopen. De vrijwilligers hebben een verklaring opgesteld waarvan zij willen dat deze met het publiek gedeeld wordt tijdens de informatiebijeenkomsten. In het Regionaal Beleidsteam dient hier een besluit over genomen te worden.

Voor aanvang van de voorlichtingsbijeenkomsten hoort de Operationeel Leider van de RGF dat de verklaring door slachtofferhulp, op last van de hoofdofficier van Justitie, niet mag worden voorgelezen en dat de folder van Juvans, in verband met een door justitie ongewenste zinsnede, niet mag worden uitgewerkt. De Operationeel Leider informeert hierop slachtofferhulp en de drie locaties.

De panelbijeenkomst is vandaag om 16.00 uur in het stadhuis. De Operationeel Leider/voorzitter gaat hiernaartoe. De HS-GHOR gaat naar de bijeenkomst van de opvangteams om 17.00 uur bij de GGD. Om de briefings zo uniform mogelijk te laten verlopen stemmen de Operationeel Leider en de HS-GHOR de informatie onderling telefonisch af.

De mogelijkheid een scenarioteam in te stellen wordt door het Regionaal Operationeel Team opgehouden.

Bij het callcenter van de politie zijn op maandag om 23.00 uur 75 reacties geteld. Via het landelijke nummer 0800-1351 zijn op maandag 284 telefoontjes binnen gekomen.

De informatie voor de websites wordt afgestemd door gemeente 's-Hertogenbosch. De gemeente 's-Hertogenbosch coördineert de redactie van de FAQ lijst. De continuïteit van het callcenter wordt later bekeken. Voor de persconferentie wordt als uitgangspunt de informatie van de informatiebijeenkomsten genomen. De politie wijst er in het Regionaal Operationeel Team op dat de activiteiten rond vliegbasis Volkel eraan komen dit weekend.

Regionaal Beleidsteam

Op dinsdag 16 juni komt het Regionaal Beleidsteam om 14.00 uur bijeen te 's-Hertogenbosch. Aanwezig zijn de burgemeester van 's-Hertogenbosch, de

burgemeester van de gemeente Vught, de hoofdofficier van Justitie, de gemeentesecretaris van de gemeente 's-Hertogenbosch, het Hoofd Communicatie van de gemeente 's-Hertogenbosch, een medewerker van de gemeente 's-Hertogenbosch, de RGF, de waarnemend Korpschef, de Districtchef Aa&Dommel D2 en de secretaris KB.

Besloten wordt een extra informatieavond te organiseren op donderdagavond 18 juni, aanvang 20.00 uur, in principe in de Brabanthallen te 's-Hertogenbosch. Het Regionaal Operationeel Team wordt gevraagd deze bijeenkomst te organiseren. Tot de doelgroep voor deze bijeenkomst behoren ouders van kinderen op de oude ledenlijst, de telefoonlijst en ouders die zich gemeld hebben op het callcenter. Tijdens deze bijeenkomst zal in principe dezelfde informatie worden verstrekt als op de dinsdagavond, waarbij waarschijnlijk het accent meer zal komen te liggen op de hulpverlening.

De tekst van de verklaringen van burgemeester, (hoofd) officier van Justitie en politiechef worden ter vergadering vastgesteld. Daarbij wordt een balans gevonden tussen enerzijds het opsporingsbelang en anderzijds het belang om de ouders zo goed mogelijk te informeren. Vanuit het opsporingsbelang worden vier belangen onderscheiden:

- positie van de slachtoffers;
- belang van het onderzoek (geen beïnvloeding van potentiële getuigen);
- processuele positie van de verdachte;
- positie van de rechtbank.

De vertegenwoordiger van de patiëntenvereniging wordt in principe niet toegelaten, tenzij deze concrete hulpbijdrage kan leveren.

Regionaal Operationeel Team – vierde vergadering

Op dinsdag 16 juni vindt om 18.00 uur het vierde ROT-overleg plaats. Tijdens dit overleg wordt bekendgemaakt dat de volgende dag het informatieknooppunt operationeel is. Iedere dienst levert hiervoor gevalideerde informatie aan. De sectiehoofden zijn hiervoor verantwoordelijk. Verder wordt er informatie over callcentra en de gemeentewebsite verstrekt. Er bestaat bij het Regionaal Operationeel Team behoefte aan informatie over aantallen. De statements waren deze middag nog niet gereed en derhalve nog niet bekeken door de Operationeel Leider en de Sectie Voorlichting. Het Regionaal Beleidsteam heeft besloten tot een extra informatieavond op donderdagavond om 20.00 uur in de Brabanthallen. Deze avond is gericht op de niet-genodigden. Het persbericht over de extra ouderbijeenkomst is afgestemd en goedgekeurd door sectie. Er wordt aangegeven dat op elke locatie een persvoorlichter aanwezig is. Het aantal persvragen valt op dit moment mee. De FAQ-lijst is goedgekeurd, de webteksten over de extra bijeenkomst zijn afgestemd en er is contact met de gemeenten Heusden en Vught over de extra bijeenkomst. In de vergadering wordt gesteld dat de informatie van het

Regionaal Beleidsteam afkomstig is van de RGF, dat er continu situatierapporten (sitrap) worden bijgehouden door het Regionaal Operationeel Team en deze worden doorgelegd aan het informatieknooppunt. Er is behoefte aan media-watching. Verder worden de panelbijeenkomst, de opvangbijeenkomst en de persconferentie besproken.

Uit de gemeente Heusden is een vraag met betrekking tot nazorg gekomen. De coördinatoren Nazorg van de betrokken gemeenten zijn benaderd. Er is door de sectie gemeenten in het Regionaal Operationeel Team een concept nazorgtraject opgesteld. Zij komen met het voorstel van centrale regie van nazorg. De Sectie gemeente geeft aan dat de AOV'ers van 21 gemeenten zijn in hiervan kennis gesteld. De mogelijkheid een scenarioteam in te stellen wordt door het Regionaal Operationeel Team opgehouden.

De bijeenkomsten en de persconferentie

Om 19.00 uur starten in drie gemeenten de informatiebijeenkomsten over de zedenzaak. Tijdens de informatiebijeenkomsten hebben de burgemeester, de (Hoofd) Officier van Justitie en politie en een hulpverlener zitting in het panel dat de ouders informeert. De informatie is locatieonafhankelijk. Tijdens de bijeenkomsten informeren politie en Openbaar Ministerie over het opsporingsonderzoek. Daarnaast zijn deskundigen op het gebied van de Geestelijke Gezondheidszorg en medewerkers van Bureau Slachtofferhulp en Juvans Maatschappelijk Werk aanwezig. Ook kan men tijdens de bijeenkomsten een afspraak maken voor nazorg.

Om 21.00 uur volgt de persconferentie in de Oude Raadszaal op het Stadhuis van 's-Hertogenbosch. Hierin geeft de burgemeester van 's-Hertogenbosch zijn bezorgdheid aan en dat in deze zaak het belang van de ouders en kinderen voorop staat. De burgemeester schetst de aanwezigen het verloop van de informatiebijeenkomst in de Brabanthallen deze avond. Ook worden verklaringen uitgesproken door het Openbaar Ministerie, de politie en vanuit de hulpverlening.

Woensdag 17 juni – Handhaving GRIP 4

Regionaal Beleidsteam

Op woensdag 17 juni komt om 10.00 uur het Regionaal Beleidsteam bijeen te 's-Hertogenbosch. Aanwezig zijn de burgemeester van 's-Hertogenbosch, de burgemeester van de gemeente Vught, de hoofdofficier van Justitie, de gemeentesecretaris van de gemeente 's-Hertogenbosch, het Hoofd Communicatie van de gemeente 's-Hertogenbosch, een medewerker van de gemeente 's-Hertogenbosch, de RGF, de waarnemend Korpschef, de Districtchef Aa&Dommel D2, een communicatiemedewerker van de politie en de secretaris KB.

GRIP 4 wordt vooralsnog gecontinueerd tot het volgende overleg van het Regionaal Beleidsteam op maandag 22 juni 2009. Door het management van de

betrokken instanties zal voor het Regionaal Beleidsteam een voorstel worden ontwikkeld voor de structuur na afschaling.

De extra informatiebijeenkomst op donderdag 18 juni 2009 om 20.00 uur is bestemd voor ouders met kinderen op de actuele ledenlijst, van kinderen op de oude ledenlijst, ouders die zich via het callcenter hebben gemeld, de ouders die zich op 16 juni op een van de drie locaties hebben gemeld, aanmeldingen via de gemeentesite, evenals ouders die zich telefonisch hebben aangemeld bij de gemeente 's-Hertogenbosch. Indien zich andere ouders melden, dienen deze eerst een formulier in te vullen, dat vervolgens zal worden beoordeeld, waarna beslist wordt over het al dan niet toelaten.

Er zal geen nieuwe informatie worden verstrekt. De coördinerend burgemeester Rombouts neemt plaats in het panel, andere betrokken burgemeesters zijn welkom in de zaal. De voorbespreking vindt om 19.15 uur plaats in de Brabanthallen.

De tekst van de flyer met adviezen aan de ouders, hoe om te gaan met deze specifieke situatie, zal worden aangepast. Door het Regionaal Operationeel Team zal een conceptbrief aan de scholen in de getroffen gemeenten worden voorbereid, met suggesties aan de ouders hoe met de problematiek om te gaan.

Ook de burgemeesters van gemeenten met minder dan vijf kinderen op de ledenlijst zullen worden geïnformeerd over mogelijke betrokkenheid van inwoners van hun gemeenten.

Mogelijkheden zullen worden gezien in hoeverre er alternatieven aanwezig zijn voor het diplomazwemmen, dat binnenkort zou plaatsvinden, alsmede de mogelijkheden om ouders te faciliteren in het zoeken van een andere zwemschool. In dit kader wordt tevens bekeken of het treffen van een andere voorziening binnen de regio tot de mogelijkheden behoort en hiertoe in overleg te treden met gehandicaptenorganisaties.

De suggestie tijdens een van de informatiebijeenkomsten om een klankbordgroep van ouders te vormen zal nader worden uitgewerkt.

In de loop van volgende week zullen plannen van aanpak moeten worden ontwikkeld met betrekking tot de communicatie en informatievoorziening, alsmede voor de hulpverlening en het nazorgtraject. Naast een verantwoordelijkheid per kolom dient nadrukkelijk aandacht te worden gegeven aan de afstemming tussen de kolommen. De strategie voor de langere termijn dient over enkele vergaderingen aan de orde te worden gesteld.

Voor het eventueel laten uitvoeren van een onafhankelijk onderzoek naar bepaalde achtergronden en signalen rond het incident, wordt besloten hierover op dit moment nog geen besluit te nemen, maar dit op een later moment opnieuw aan de orde te stellen.

De volgende vergadering van het Regionaal Beleidsteam zal worden gehouden op maandag 22 juni 2009, aanvang 09.00 uur.

Regionaal Operationeel Team – vijfde vergadering

Op woensdag 17 juni vindt om 11.30 uur het vijfde ROT-overleg plaats. Als extra agendapunt wordt de informatievoorziening op korte en lange termijn voor gemeenten in betrokken regio's genoemd.

De informatievoorziening tussen het Regionaal Operationeel Team en het Regionaal Beleidsteam verloopt via het ingestelde informatieknooppunt. De communicatieadviseur van de Brandweer Brabant Noord belast met de coördinatie van de Sectie Voorlichting heeft moeite met het inwinnen van informatie bij de gemeenten. Er is behoefte aan contact met een liaison hierover.

Bij het landelijk callcenter zijn tot gisteravond 21.00 uur 235 gesprekken geteld. Het contract voor het callcenter loopt tot vrijdag 20.00 uur. Vrijdag om 12.00 uur dient er gekeken te worden naar de aantallen. Bij minder dan 25 gesprekken per dag wordt het contract gestopt en zal er een alternatief bekeken worden. De regionale callcentra van de gemeente en de politie blijven open tijdens kantooruren. Een aandachtspunt is de informatievoorziening op langere termijn inzake het nazorgtraject. Hier is nu nog geen antwoord op.

Vanuit het Regionaal Beleidsteam is besloten tot vrijdag de woordvoerder van de politie de persvoorlichting te laten doen. Er komt een voorstel voor persvoorlichting na vrijdag. De Sectie Voorlichting brengt een voorstel in om de kolommen bij elkaar te brengen om een voorlichtingsplan op te stellen voor na de afschaling met de nadruk op pers, ouders en publieksinformatie.

In het Regionaal Operationeel Team worden de bijeenkomsten en de persconferentie geëvalueerd. De bijeenkomsten zijn over het algemeen goed verlopen. Bijzonderheden over de verschillende bijeenkomsten worden gedeeld en indien nodig opvolging aan gegeven binnen de aangewezen teams en kolommen. Ook de persconferentie is goed verlopen. De GGZ dient een andere flyer te maken. Hierover zijn afspraken met de zedenpolitie gemaakt. Dit wordt doorgezet naar het Kernteam. De flyer dient donderdagavond gereed te zijn.

Op donderdag 18 juni wordt een extra informatiebijeenkomst gehouden om 19.15 uur. De voorbereiding hiervan is gelijk aan de voorbereidingen voor de andere bijeenkomsten. Er worden voor deze bijeenkomst niet gericht mensen uitgenodigd.

Politie en Openbaar Ministerie houden het statement aan van de informatiebijeenkomsten en de persconferentie. Er wordt geen nieuwe informatie verstrekt totdat de extra informatiebijeenkomst heeft plaatsgevonden. De Voorlichtingsstrategie wordt door het Openbaar Ministerie zelf ingevuld met het oog op het strafrechtelijke onderzoek. De Sectie Voorlichting coördineert de afstemming inzake persinformatie.

De gemeente is verantwoordelijk voor de registratie van mensen die zich gemeld hebben inzake de zedenzaak. Er is behoefte om hiertoe informatie uit de verschillende kolommen te ontvangen.

Het Regionaal Beleidsteam beschouwt maandagochtend 22 juni het GRIP niveau. Aandachtspunt hierbij zal zijn het nazorgtraject. Namens de gemeentesecretaris heeft de Sectie Gemeenten in het Regionaal Operationeel Team dinsdag 16 juni contact gehad met de uitvoeringsverantwoordelijken Nazorg van 's-Hertogenbosch, Vught en Heusden. Ook hebben ze overleg gehad over nazorg binnen het Regionaal Operationeel Team. Afgesproken is dat de sectie Gemeenten in het Regionaal Operationeel Team een voorstel voor het opstarten van een intergemeentelijk nazorgtraject voorbereidt voor het Regionaal Beleidsteam. Dit voorstel ligt in het volgende Regionaal Operationeel Team klaar. Het Regionaal Operationeel Team biedt het voorstel vervolgens aan het Regionaal Beleidsteam aan.

Het Regionaal Beleidsteam heeft dringend behoefte aan een informatiebrief voor scholen. Dit punt ligt bij de GHOR. Het Regionaal Beleidsteam heeft besloten geen scenarioteam in te stellen. Er wordt nagedacht over een evaluatie van dit proces en de aanloop naar deze situatie. Een brief over de extra informatiebijeenkomst is aan enkele gemeenten uitgereikt.

Een nazorgvoorstel zal donderdagavond als agendapunt worden ingebracht bij het Regionaal Beleidsteam naar aanleiding van het voorstel hiertoe door de Sectie Gemeente.

Er is behoefte aan een factsheet. Dit onder meer ter voorkoming dat er verschillende informatie door kolommen verstrekt wordt. Een medewerker van de gemeente 's-Hertogenbosch maakt hiertoe een voorzet. Bij afschaling zal de voorlichting via de reguliere kanalen verlopen.

Kernteam PSHOR – vierde bijeenkomst

Op 17 juni komt om 12.00 uur het Kernteam bijeen. Het verslag van deze bijeenkomsten wordt voortaan ook gezonden naar het Regionaal Operationeel Team. Als aandachtspunten worden de vrijwilligers genoemd. Zij hadden graag een brief willen laten voorlezen tijdens de informatiebijeenkomsten. Dit is echter door Justitie tegengehouden. Er zal aandacht aan deze groep besteedt moeten worden. Ook wordt er bezorgdheid uitgesproken over de communicatie naar scholen.

Persbericht gemeente 's-Hertogenbosch inzake extra informatieavond op 18 juni

Op 17 juni gaat er een persbericht uit van de gemeente 's-Hertogenbosch met daarin de aankondiging dat op donderdag 18 juni vanaf 20.00 uur een extra informatieavond plaatsvindt in de Brabanthallen. Deze avond is bedoeld voor ouders/verzorgers van (oud-)leerlingen van de zwemschool Benno Larue. Ouders/verzorgers kunnen zich melden via de gemeentelijke website www.s-hertogenbosch.nl. Zij ontvangen geen aparte uitnodiging, aanmelden is voldoende. Er hoeft geen kopie van de aanmelding of legitimatiebewijs te worden getoond bij binnenkomst van de Brabanthallen. Ouders die hun gegevens al

eerder hebben opgegeven bij de politie, hoeven zich niet meer aan te melden. Ouders die niet voorkomen op één van de lijsten, moeten ter plaatse een formulier invullen. Registratie is vooral bedoeld om een bestand op te bouwen van (oud-) leerlingen. Tijdens de bijeenkomst informeren politie en Openbaar Ministerie de ouders over het opsporingsonderzoek. Dit is dezelfde informatie die op dinsdagavond 16 juni is gemeld. Daarnaast zijn deskundigen op het gebied van de Geestelijke Gezondheidszorg en medewerkers van Bureau Slachtofferhulp en Juvans Maatschappelijk Werk aanwezig. Ouders/verzorgers kunnen met vragen of informatie contact opnemen met een speciaal daarvoor geopend telefoonnummer: 0800-1351. Voor meer informatie over dit persbericht kan men contact opnemen met de afdeling Communicatie.

Ten behoeve van de geplande bijeenkomst op 18 juni is een draaiboek opgesteld vanuit de gemeente 's-Hertogenbosch. De acties en taken die hieruit voortvloeien zijn/worden binnen de respectievelijke teams opgepakt in de vergaderingen.

Donderdag 18 juni – Extra informatieavond in de Brabanthallen

Om 20.00 uur opent de burgemeester van 's-Hertogenbosch de bijeenkomst om de tweede groep ouders in te lichten. De informatie is hetzelfde als tijdens de bijeenkomsten op dinsdag. Ook nu zijn deskundigen op het gebied van de Geestelijke Gezondheidszorg en medewerkers van Bureau Slachtofferhulp en Juvans Maatschappelijk Werk aanwezig. En kan men tijdens de bijeenkomst een afspraak maken voor nazorg. Om 21.40 uur wordt de bijeenkomst afgesloten en wordt er nagepraat in kleiner verband. Het verslag van de informatieavond is opgenomen in bijlage 4 van dit rapport.

Kernteam PSHOR – vijfde bijeenkomst

Op 18 juni komt om 12.00 uur het Kernteam bijeen. Het Kernteam adviseert het Regionaal Operationeel Team om het callcenter tot na het weekend in de lucht te houden. Er is een inventarisatie uitgevoerd van de registratieformulieren. Bij slachtofferhulp komen steeds meer hulpvragen binnen. En de bezorgdheid betreffende de groep vrijwilligers wordt uitgesproken.

Persbericht gemeente 's-Hertogenbosch en politie: Leeghalen woning verdachte

Op 18 juni wordt via een persbericht bekendgemaakt dat de woning van de verdachte vandaag met instemming van de familie is leeggehaald. Dit in verband met de veiligheid van de omgeving. Door de huisraad eruit te nemen, is duidelijk dat de woning niet meer wordt bewoond. In en om de woning is de komende dagen beveiliging aanwezig. Voor meer informatie kan men contact opnemen met Voorlichting Politie of de afdeling Communicatie gemeente 's-Hertogenbosch.

Regionaal Operationeel Team – zesde vergadering

Op donderdag 18 juni vindt om 21.00 uur het zesde ROT-overleg plaats. Er wordt gemeld dat niet alle informatie het Regionaal Operationeel Team bereikt. Dit wordt een evaluatiepunt genoemd voor het informatieproces.

De Sectie Voorlichting in het Regionaal Operationeel Team komt naar aanleiding van het verzoek tot het maken van een voorstel voor de communicatiestrategie tijdens GRIP 4 en na de GRIP 4 situatie, met een voorstel in het Regionaal Operationeel Team. Dit voorstel ten behoeve van het Regionaal Beleidsteam is tot stand gekomen in overleg met de persvoorlichters van de gemeente 's-Hertogenbosch, de politie, het Openbaar Ministerie en de GHOR. Uitgangspunt is de zorgvuldigheid naar de individuele ouders. Streven moet zijn dat eerst ouders geïnformeerd worden over ontwikkelingen en daarna de media. De volgende zaken staan vermeld in het voorstel.

De communicatiestrategie tijdens de GRIP 4 situatie is dat de bestaande lijn naar de media wordt vastgehouden. Persvoorlichting over het strafrechtelijke onderzoek en/of de verdachte verloopt via persvoorlichters politie en Openbaar Ministerie (in onderlinge afstemming). Persvoorlichting over zorg/hulpverlening verloopt via de GHOR. De burgemeesters van de betrokken gemeenten treden op als burgervader.

Er is tijdens de informatiebijeenkomst op donderdag geen nieuwe informatie gegeven. De bijeenkomst is gesloten en de ouders worden gecheckt met lijsten. De persvoorlichter van de politie ondersteunt hierbij. De betrokken ouders die zich hebben geregistreerd op deze avond (zowel van huidige ledenlijst als nieuwe mensen) en de ouders die een formulier ingevuld hebben op dinsdagavond wordt contact opgenomen voor 30 juni. De informatieverstrekking over de bijeenkomst aan media ligt bij de gemeente 's-Hertogenbosch.

Het advies ten aanzien van de media is dat er voorlopig geen nieuwe informatie aan de media verstrekt wordt en dat er zakelijke perscontacten onderhouden dienen te worden. Deskundige hulpverleners uit de zorg hebben een persinstructie gehad (niet ingaan op inhoud zaak).

Ten aanzien van het strafrechtelijk onderzoek wordt voorgesteld dat bij vragen over nieuwe aantallen geïdentificeerde slachtoffers of nieuw aantal beelden geen nieuwe aantallen worden genoemd. Het belang van het individu en de zorgvuldigheid staat hierbij voorop. Als de politie/Openbaar Ministerie nieuwe informatie heeft, komen ze zelf daarmee naar buiten. Dit wordt vooraf afgestemd met de andere betrokken instanties. Ook hier geldt eerst ouders informeren en dan media.

Het landelijk callcenter blijft tot vrijdag 20.00 uur operationeel. Vrijdag wordt, afhankelijk van de hoeveelheid calls, besloten of het callcenter langer operationeel blijft of dat er doorverwezen wordt naar politie en hulpverlening (o.a. Slachtofferhulp). De collectieve informatie (bijvoorbeeld: nieuwe informatieavond) vanuit de

kolommen naar de ouders, wordt gecoördineerd door de gemeente 's-Hertogenbosch. In welke vorm dat gaat, wordt nog nader besproken. De kolommen blijven zelf verantwoordelijk voor communicatie met hun specifieke doelgroep. De afstemming met andere betrokken gemeenten wordt gecoördineerd door de gemeente 's-Hertogenbosch. In het nazorgtraject (voorstel Sectie gemeente) wordt ook communicatie meegenomen.

Het advies inzake Communicatiestrategie na de GRIP 4 situatie, waarschijnlijk vanaf maandag, is dat de persvoorlichting door de betrokken organisaties vanuit eigen verantwoordelijkheden wordt verzorgd in onderlinge afstemming. De persvoorlichting over het onderzoek en/of de verdachte (politie/Openbaar Ministerie) verloopt via persvoorlichters politie en Openbaar Ministerie. Op enig moment (afhankelijk van status onderzoek) neemt Openbaar Ministerie persvoorlichting helemaal over zoals bepaald in de aanwijzing Voorlichting, opsporing en vervolging (zeker wanneer vragen inhoudelijk met name strafrechtelijk deel betreft). Ten aanzien van de collectieve informatie wordt de lijn vanuit de GRIP 4 situatie doorgezet. Het voorstel omvat de contactgegevens voor persvoorlichting.

Naar aanleiding van het voorstel laat de politie weten dat het lastig zal zijn om alle mensen voor 30 juni terug te bellen. Op de informatiebijeenkomst van vanavond is toegezegd dat iedereen volgende week geïnformeerd zal worden. Waarover is onduidelijk voor het Regionaal Operationeel Team. Het voorstel wordt door het Regionaal Operationeel Team vastgesteld en doorgeleid naar het Regionaal Beleidsteam.

De gemeente bereidt de afschaling van het callcenter van het NCC voor. De bereikbaarheid voor het publiek in het weekend is de grootste zorg van politie en Kernteam. De mogelijkheden worden in het Regionaal Operationeel Team besproken. Hierover wordt morgen een besluit genomen door de gemeente naar aanleiding van de hoeveelheid gesprekken die nog binnen komen bij het NCC. Dit besluit zal worden doorgegeven aan de Operationeel Leider. Het Regionaal Operationeel Team adviseert het Regionaal Beleidsteam dat het callcenter, net als Slachtofferhulp, open blijft in het weekend van 10.00 uur-18.00 uur. Later deze dag wordt aan het Regionaal Operationeel Team via een SITRAP e-mail medegedeeld dat het callcenter zaterdag en zondag geopend blijft van 10.00 uur tot 18.00 uur. Vanaf zondagavond 20.00 uur zal de beller ongeveer gedurende een week een bandje horen met verwijzingen.

De informatie over de bijeenkomsten en de primaire Q&A's worden op de gemeentelijke website geplaatst. Ook bij de Zorg is Q&A in voorbereiding. Een analyse op het gebied van Mediawatching is nog niet uitgevoerd. Wel heeft het verzamelen van berichten plaatsgevonden.

Over de informatiebijeenkomst van deze avond wordt gemeld dat er 270 aanwezigen waren. In het Regionaal Operationeel Team wordt vastgesteld dat het Regionaal Operationeel Team beter voorafgaand aan deze bijeenkomst bij elkaar

had kunnen komen. Dit was nu moeilijk omdat het Regionaal Beleidsteam ervoor bijeen kwam.

Scholen in de regio 's-Hertogenbosch hebben de flyer met een instructie voor de leerkracht toegestuurd gekregen. De Juvans Flyer is aangepast. Echter, de aan te passen eerste flyer is ook meegegaan naar de scholen. De aangepaste en goedgekeurde versie is vanavond uitgereikt op de bijeenkomsten. Deze kan ook op diverse websites geplaatst worden.

Een uitnodiging voor een informatiebijeenkomst voor het speciaal onderwijs is uitgegaan. Informatie voor de eerstelijns zorg wordt morgen door de GHOR verspreid aan huisartsen en kinderartsen. Er wordt morgen gekeken naar de continuering van de zwemlessen en examens. Aan de politie wordt gevraagd naar informatie hierover vanuit de in beslag genomen spullen. De gemeente regelt dit verder. Vragen van overige gemeenten blijven binnenkomen. Het informatiepakket voor overige betrokken gemeenten is nog niet gereed. Naar aanleiding van de bijeenkomsten zijn er 42 formulieren ingevuld waarvan 12 met een nazorgverzoek. In een analyse worden de onderwerpen gerangschikt. De komende maand zal het Kernteam in de structuur blijven werken. Er vindt coördinatie door de GHOR plaats. De politie en het Openbaar Ministerie kijken naar een servicedesk voor vragen in het kader van nazorg. De zorgkolom is de nazorg aan het voorbereiden. Inzake een klankbordgroep van ouders is de vraag vanuit het Regionaal Operationeel Team hoe het Regionaal Beleidsteam die ingevuld wil zien.

De aandacht van de gemeente wordt gevraagd voor de vrijwilligers. Aandachtspunt is het feit dat zij zich ook slachtoffer voelen. Gekeken zal worden naar hoe de bijeenkomst die voor maandag gepland staat kan worden ingevuld en met welke vertegenwoordiging.

Vrijdag 19 juni – persbericht Openbaar Ministerie

Op vrijdag 19 juni doet het Openbaar Ministerie een persbericht uit over de berichtgeving in de media inzake de zedenzaak. Het persbericht biedt inzicht in de lopende aanklacht in de zaak en de achtergrond hiervan omdat in de pers verkeerd bericht wordt hierover. Er wordt gemeld dat het onderzoek in volle gang is en dat op het moment dat er meer concrete onderzoeksresultaten beschikbaar komen, is het uitgangspunt dat eerst de betrokken ouders zullen worden geïnformeerd en daarna de media. Bij het persbericht staan de contactgegevens van de afdeling Voorlichting van het Parket 's-Hertogenbosch vermeld.

Zaterdag 20 juni – Bijeenkomst Regionaal Operationeel Team

Op zaterdag 20 juni vindt om 16.00 uur het zevende ROT-overleg plaats. Dit overleg is ingelast op basis van behoefte. Er wordt gemeld dat het landelijk callcenter dit weekend open is van 10.00 uur tot 20.00 uur.

Maandagavond zal er een tweede bijeenkomst zijn voor de vrijwilligers. De bijeenkomst wordt gehouden bij Slachtofferhulp. Er zal bij de bijeenkomst geen politie aanwezig zijn. Vanuit de PSHOR wordt aangegeven dat het proces goed verloopt en dat het Kernteam regelmatig bijeen komt.

De gemeente geeft aan dat zaken op communicatiegebied doorgesproken zijn en dat de communicatieadviseur van de Brandweer Brabant Noord, in de rol van de coördinator van de Sectie Voorlichting, hier ook bij aanwezig was. Er wordt gesproken over het benaderen van ouders inzake het vervolgen van zwemlessen en afzwemmen. Hier doen zich aantal knelpunten bij voor waaronder een informatietekort op het gebied van het aantal kinderen en het zwemniveau van de kinderen.

De gemeente heeft een algemene Q&A lijst op de website staan met nummers voor doorverwijzingen. De informatie voor overige gemeenten wordt nog verzorgd.

Inzake de ledenlijsten en de vorderingen in het onderzoek wordt gemeld dat de gemeente en de politie afstemming zoeken hierin.

Er wordt gevraagd naar de mediawatching. Hier wordt kort inhoudelijk over bericht. Het Regionaal Operationeel Team bespreekt verder de website die opgestart is voor gedupeerde ouders www.gedupeerdenzwemschooldenbosch.nl. De gemeente is hiervan op de hoogte. De ouders hebben een forum opgericht om met elkaar in contact te komen, ervaringen uit te wisselen en elkaar tot steun te zijn. Naar aanleiding van dit initiatief ontving de burgemeester afgelopen week-einde ook een email van de coördinator crisisbeheersing Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Die wijst op de Stichting Impact. Impact ontfermt zich onder meer over getroffen en slachtoffers bij crises. Zij kennen het reilen en zeilen van lotgenotengroepen. De coördinator stelt voor ouders aan te bieden contact te leggen met die stichting. Zij kunnen er zeker hun voordeel mee doen. Er wordt afgestemd wie dit verder op zich neemt. Het initiatief voor een klankbordgroep van ouders wordt niet doorgezet.

Zodra het landelijk callcenter stopt wordt een bandje ingesteld tot en met komende vrijdag. Hierover wordt maandag bij de gemeente een briefing gegeven. De callcentra van de politie worden ook gebriefd. Er zal naar diverse nummers worden doorverwezen. De gemeente 's-Hertogenbosch regelt de informatievoorziening naar andere gemeenten.

Er is vrijdag onder meer met Slachtofferhulp besloten een GGD meldpunt open te stellen. Dit nummer zal tijdens kantooruren geopend zijn. Dit dient op websites te worden vermeld. Er wordt gekeken naar het hulpaanbod aan scholen. Besloten wordt dat hierin overzicht en afstemming in aangebracht moet worden.

De politie heeft een draaiboek gemaakt voor het terugbellen van geregistreerden voor 30 juni. Het voorstel aan het Regionaal Beleidsteam wordt aangepast en zal maandag aan het Regionaal Beleidsteam worden teruggelegd.

Maandag 22 juni – Afschaling naar GRIP 0*Regionaal Beleidsteam*

Op maandag 22 juni komt het Regionaal Beleidsteam om 09.00 uur bijeen te 's-Hertogenbosch. Aanwezig zijn de burgemeester van 's-Hertogenbosch, de burgemeester van de gemeente Vught, de hoofdofficier van Justitie, de gemeentesecretaris van de gemeente 's-Hertogenbosch, het Hoofd Communicatie van de gemeente 's-Hertogenbosch, een medewerker van de gemeente 's-Hertogenbosch, de RGF, een medewerker van de GHOR, de Districtchef Aa&Dommel D2 en de secretaris KB.

Het Regionaal Beleidsteam besluit tot afschaling naar GRIP 0. Vanaf maandagochtend worden bellers naar het algemene informatienummer 0800-1351 doorgeschakeld naar het algemene hulpnummer van politie en naar het speciale Hulpverleningsnummer. Vanaf vrijdag 26 juni zal het algemene informatienummer niet meer beschikbaar zijn. Het voorstel voor de structurele crisisaanpak in de reguliere situatie, *Voorstel afspraken vervolg crisisaanpak zedenzaak zwembad*, wordt door het Regionaal Beleidsteam besproken. Het stuk is ondertekend door de gemeentesecretaris van gemeente 's-Hertogenbosch namens de managers van de vier kolommen. Behoudens enkele kleine wijzigingen wordt het voorstel vastgesteld. De aangepaste tekst zal worden toegestuurd aan alle burgemeesters en AOV'ers van gemeenten met kinderen die mogelijk betrokken zijn bij de zedenzaak.

Zo spoedig mogelijk zullen ouders via een brief worden geïnformeerd over de berichtgeving over de zwemlessen en zwemexamens, alsmede de wijziging van de informatienummers. Naast de lijst van ouders op de actuele ledenlijst zullen de ouders worden aangeschreven die een adres hebben achtergelaten. Op het moment van bezorgen van de brief zal de informatie op de gemeentesite worden geplaatst en wordt de pers door gemeente 's-Hertogenbosch geïnformeerd.

De zorg en hulpverlening zullen verspreid over de regio plaatsvinden. De registratie van deze zorg en hulpverlening vergt bijzondere aandacht. Vertegenwoordigers van gemeente, Openbaar Ministerie en politie zullen de juridische grondslag voor de bronregistratie en de regels met betrekking tot het beheer van het bestand en het gebruik door de verschillende partners nader bezien.

In de communicatie zal actief worden verwezen naar de officiële website van de gemeente. De site van andere gemeenten zal aan deze site worden gelinkt. Daarbij zal tevens duidelijk worden gemaakt dat de gedupeerden website geen onderdeel vormt van de officiële website van de gemeente.

Met betrekking tot de collectieve communicatie wordt afgesproken dat kleinere aspecten worden besproken en zonodig afgestemd tussen de kolommen. Onderwerpen met een groter impact zullen in de uitgebreide driehoek worden besproken.

De vergadering van de uitgebreide strategische driehoek zal plaatsvinden op donderdag 25 juni 2009, aanvang 17.00 uur. De secretaris zal een voorstel doen voor een regulier overleg eens per twee weken.

Kernteam PSHOR – zesde bijeenkomst

Op 22 juni komt om 12.00 uur het Kernteam bijeen. De afschaling wordt besproken en vastgesteld wordt dat dit overleg zal worden omgezet naar een afstemmingsoverleg voor de komende vier weken.

Regionaal Operationeel Team – achtste vergadering

Op maandag 22 juni vindt om 15.00 uur het achtste ROT-overleg plaats. Het is nu GRIP o. Het gewijzigde Regionaal Beleidsteamvoorstel is niet uitgereikt aan de leden van het Regionaal Beleidsteam, wat wel door het Regionaal Operationeel Team is ingediend. Donderdag wordt het stuk behandeld in de uitgebreide strategische driehoek.

Het Kernteam wordt opgeheven en zal als afstemmingsoverleg worden voortgezet. De GGD gaat een nazorgprojectorganisatie opzetten. Er is een bijeenkomst voor vrijwilligers deze avond, daar zal een ROT-lid GGD naar toe gaan.

Er is contact tussen de gemeente en het forum voor gedupeerden. In het Regionaal Operationeel Team wordt de eindrapportage van het callcenter medegedeeld. In totaal zijn er in de periode van 15 juni t/m 21 juni 885 calls binnengekomen. Het bandje van het callcenter verwijst tot en met 26 juni naar het Zorgmeldpunt, politie en gemeente.

Volgens de opgave van het ministerie van Algemene Zaken zijn de volgende vragen/onderwerpen aan de orde gekomen:

Overzicht vragen/onderwerpen callcenter 0800-1351		
1	Vraag algemene informatie (wie, wat, waar)	71
2	Doorverwijzing slachtofferhulp	58
3	Vraag informatiebijeenkomsten ouders met kinderen op zwemles	125
4	Vraag informatiebijeenkomst ouders met kinderen die vroeger op zwemles zaten	304

38.3 Analyse⁷

Het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement heeft de opdracht gekregen van de Veiligheidsregio Brabant-Noord om het optreden van de autoriteiten naar aanleiding van de arrestatie van Benno L. in technisch-organisatorische zin te evalueren. Binnen deze opdracht heeft het COT gekeken naar de wijze waarop de diverse betrokken instanties hebben gefunctioneerd binnen de opgeschaalde crisisorganisatie. Het doel van deze evaluatie is het leren van lessen

⁷ Deze analyse is gebaseerd op en geciteerd uit Bos, Van Es en Muller 2010.

uit de wijze waarop deze crisis is aangepakt, met het oog op eventuele toekomstige (soortgelijke) crisissituaties. In dit onderzoek is specifiek gekeken naar de wijze waarop de autoriteiten invulling hebben gegeven aan het bereiken van de hieronder genoemde doelstellingen:

- het voorkomen en beheersen van maatschappelijke onrust en het kanaliseren van de gevoelens van ouders/verzorgers van (mogelijke) slachtoffers;
- het informeren van de mogelijke slachtoffers over de beschikbare zorg en het organiseren van grootschalige psychosociale hulpverlening.

Ten aanzien van deze thema's zijn de volgende conclusies en aandachtspunten te formuleren.

38.3.1 MAATSCHAPPELIJKE ONRUST

De verwachting dat de casus zou leiden tot maatschappelijke onrust was reëel. 's-Hertogenbosch heeft een historie op het gebied van dreigende maatschappelijke onrust. In het nabije verleden zorgde een tv-uitzending over een in 's-Hertogenbosch woonachtige pedofiel voor hevige reacties bij het publiek. Deze historische context zorgde voor 'awareness' bij de autoriteiten ten aanzien van de noodzaak om het ontstaan van maatschappelijke onrust te monitoren. Na het bekend worden van de zedenzaak ontstond er beroering en activiteiten binnen het publiek-maatschappelijk domein. Naar aanleiding van deze zaak zien we heftige reacties bij getroffen, betrokken, burgers en in de media. De gemeente 's-Hertogenbosch en de politie start een aantal activiteiten op om 'de temperatuur' in de wijk te meten. Deze activiteiten bestaan feitelijk uit het zorg dragen voor een goede informatiepositie en het monitoren van urbane verhalen. Bronnen van informatie zijn onder andere de buurtcoördinator, politie, maatschappelijk werk en het wijkpanel. Deze informatiebronnen geven met name 'sfeerbeelden' over wat er leeft in de wijk. Daarnaast is ook de RID/CIE een potentiële bron van informatie. Regelmatig wordt in de driehoek het sfeerbeeld besproken. Met name in de eerste dagen nadat de arrestatie bekend wordt is hier regelmatig aandacht voor in de driehoek en later in het Regionaal Beleidsteam.

De driehoek en later het Regionaal Beleidsteam heeft twee groepen geïdentificeerd waarbinnen mogelijk maatschappelijke onrust kon ontstaan: de ouders/verzorgers van de mogelijke slachtoffers en de inwoners van 's-Hertogenbosch. Een casus als deze leidt per definitie tot angst, onbehagen en verontrusting. Zowel onder de direct betrokken ouders/verzorgers als breder in het publieke domein. Deze verontrusting bij ouders/verzorgers heeft niet geleid tot een situatie waarin de openbare orde of het gemeenschapsleven verstoord dreigde te worden. Door een zorgvuldig informatievoorzieningsproces in te richten is getracht om mogelijke onrustgevoelens zo veel mogelijk weg te nemen. Daarnaast is een hulpverleningstraject gestart, waarbinnen deze doelgroep terecht kon. Vanzelfsprekend

waren er hevige reacties bij deze mensen, maar het risico op verstoring van de openbare orde of het gemeenschapsleven speelde hier beperkt.

Het eventueel ontstaan van maatschappelijke onrust met het risico op verstoring van de openbare orde en/of versturende effecten op het gemeenschapsleven speelde met name onder de buurtgenoten van de verdachte en dan specifiek in de directe omgeving van de woning van de verdachte. Bij de woning van de verdachte ontstonden aanvankelijk oploopjes. Verder waren er specifieke (mondelinge) dreigingen gericht op de woning van de verdachte. Dit was aanleiding voor het Openbaar Ministerie en de politie om het stelsel Bewaken en Beveiligen te hanteren. Dit betekent dat er dreigingsinschattingen zijn gemaakt ten aanzien van de woning van de verdachte, de vrouw en dochters van de verdachte en de woningen van de dochters van de verdachte. Deze inschattingen leidden tot het instellen van 'rijdend toezicht' en een 'afspraak op locatie'. Het feit dat de verdachte gearresteerd was (en dus niet in de woning aanwezig), de woning werd beveiligd en het feit dat de woning van de verdachte snel is leeggehaald zorgde ervoor dat de onrust rondom de woning snel is weggeëbd. Daarnaast zijn mensen die zich bij de woning verzamelden actief aangesproken door de politie en buurtcoördinator. Mensen kregen de gelegenheid om hun verhaal te doen en werden vervolgens verzocht uit de buurt van de woning te blijven.

De zwemschoolcrisis heeft geleid tot maatschappelijke onrust. Deze maatschappelijke onrust heeft zich met name gemanifesteerd in gevoelens van vrees en onrust onder de ouders/verzorgers van mogelijke slachtoffers. Daarnaast leidt te casus tot onrust in het bredere publiek-maatschappelijke domein. De maatschappelijke onrust is uiteindelijk geen bedreiging geweest voor het functioneren van het gemeenschapsleven. De gevreesde grootschalige openbare ordeverstoringen zijn uitgebleven. Wel waren er oploopjes bij de woning van de verdachte. Deze zijn te kwalificeren als kleinschalige openbare ordeverstoringen (overlast). De activiteiten die door de verschillende betrokken partijen zijn uitgevoerd hebben bijgedragen aan het beperken van de maatschappelijke onrust. Het betreft hier met name de tijdige informatievoorziening aan betrokkenen, publiek en de pers en het gericht aanspreken van mensen die zich bij de woning van de verdachte ophielden.

De betrokken autoriteiten hebben diverse inspanningen gedaan om de maatschappelijke onrust te beperken. Het betreft hier bijvoorbeeld het kanaliseren van de gevoelens van ouders/verzorgers, de wijze van informatieverstrekking aan de verschillende doelgroepen, het gehanteerde mediabeleid, het leeghalen van de woning van de verdachte en het monitoren van de 'temperatuur' in de stad. Het is niet met zekerheid vast te stellen of de maatschappelijke onrust groter en/of onbeheersbaar was geweest wanneer de autoriteiten andere of geen maatregelen hadden genomen. Het is ook mogelijk dat de casus ook zonder deze interventies niet tot grootschalige openbare ordeverstoringen zou hebben geleid. Onze inschatting is dat de diverse interventies van de autoriteiten in belangrijke mate

hebben bijgedragen aan het beperken en beheersen van maatschappelijke onrust. Enerzijds omdat de autoriteiten er voor hebben gezorgd dat de direct betrokkenen toegang hadden tot hulpverlening en daarmee met hun emoties ergens terecht konden. Anderzijds door in een vroeg stadium potentiële flitsmomenten te onderkennen, de zaak op een weloverwogen manier in de media te brengen en actief in gesprek te gaan met buurtgenoten van de verdachte om ook bij hen de emoties te kanaliseren.

38.3.2 INFORMEREN SLACHTOFFERS EN OUDERS EN VERWANTEN

Het informeren van slachtoffers en ouders/verwanten over de gebeurtenissen was één van de prioriteiten van de betrokken partijen. De partijen hebben getracht dit proces zo zorgvuldig mogelijk uit te voeren. Hoewel zij op momenten beperkt waren in hun mogelijkheden, zijn zij hier voor een groot deel in geslaagd. Een beperking was bijvoorbeeld het feit dat het in de meeste gevallen (nog) niet mogelijk was om ouders daadwerkelijk te vertellen of hun kind wel of geen slachtoffer is. De informatievoorziening richting (ouders/verzorgers van) mogelijke slachtoffers is over het algemeen goed verlopen. In het bijzonder de keuze om ouders te informeren voordat de zaak in de pers kwam, de keuze om maximale openheid te betrachten in de informatievoorziening richting ouders, het informeren van de ouders over het verloop van het juridische traject en de gehanteerde mediastrategie illustreren dit. Echter, door de ouders/verzorgers van kinderen die in het verleden zwemles hadden van Benno L. pas in tweede instantie actief te informeren heeft een deel van de ouders de informatievoorziening als onvoldoende ervaren.

Het proces Voorlichting of Informatievoorziening speelde een centrale rol in de crisisaanpak. De activiteiten die op dit gebied zijn ondernomen waren ondersteunend aan de doelstellingen ‘voorkomen en beheersen van maatschappelijke onrust’ en ‘grootschalige hulpverlening’. Daarnaast was het adequaat uitvoeren van het proces Voorlichting een doelstelling op zich, omdat dit fundamenteel was voor het kanaliseren van onrustgevoelens bij ouders/verzorgers en het informeren van ouders/verzorgers over de beschikbare zorg. Zowel in het voorkomen en beheersen van maatschappelijke onrust als in het ontsluiten van het hulpverleningsaanbod speelde informatievoorziening een centrale rol. In de informatievoorziening richting ouders/verzorgers hanteerden de autoriteiten een aantal uitgangspunten, waaronder:

- de ouders krijgen informatie voordat de zaak (via de pers) openbaar wordt;
- er wordt maximale openheid betracht, zonder de strafzaak te schaden;
- het informeren van de ouders over (de duur en complexiteit van) het strafrechtelijk onderzoek;
- waar mogelijk moet er gehoor worden gegeven aan de behoeften van ouders.

Het overkoepelende uitgangspunt van de autoriteiten was dat de belangen en de emoties van ouders en de omgeving een prominente rol zouden krijgen in de externe berichtgeving over de zaak, zonder schade te berokkenen aan de strafzaak. Dat was van invloed op het andere aandachtsgebied binnen het proces Voorlichting, namelijk de organisatie van de persinformatie en daarmee het media-management. Het was belangrijk om prudent over de zaak naar buiten te treden in de media. De autoriteiten hebben getracht er voor te zorgen dat over de zaak op een ingetogen wijze werd bericht en niet in de *hyperige* sfeer, zodat de gebeurtenissen niet (alsnog) als gevolg van berichtgeving in de media tot maatschappelijke onrust zouden leiden.

In deze paragraaf analyseren we allereerst het verloop, de organisatie en de uitvoering van het proces ‘communicatie/informatievoorziening’ aan (ouders/verzorgers van de) mogelijke slachtoffers. Vervolgens gaan we in op het media-management. We sluiten af met een analyse van het functioneren van de verschillende partijen binnen het proces ‘communicatie/informatievoorziening’.

38.3.2.1 Informatievoorziening aan (ouders/verzorgers van de) mogelijke slachtoffers

De driehoek besluit op vrijdagavond 12 juni dat het snel informeren van de ouders prioriteit heeft. Twee overwegingen liggen hieraan ten grondslag. Ten eerste zijn de zwemlessen al een aantal dagen niet doorgegaan, wat leidt tot vragen bij betrokkenen. Ten tweede is de driehoek van mening dat ouders niet via de pers geïnformeerd moeten worden, maar dat de ouders de informatie uit de eerste hand moeten komen. De driehoek wil op maandag 15 juni een informatiebijeenkomst organiseren gericht op de ouders van de 450 kinderen, wiens naam voorkomt op de lijst met actuele leden (de zogenaamde ‘actuele lijst’). Doelstelling van de bijeenkomst is het kanaliseren van mogelijk ontstane de onrust door het verstrekken van informatie en het verlenen van zorg. Er wordt gekozen voor een centrale informatiebijeenkomst in ’s-Hertogenbosch. Op zondagavond zullen de ouders per brief geïnformeerd worden. Later die week zullen dan nog twee informatiebijeenkomsten worden georganiseerd voor de ouders van kinderen op de zogenaamde ‘oude lijst’, waarop 1170 namen voorkomen. Ter voorbereiding op de informatiebijeenkomst stelt de driehoek een aantal punten vast:

- de focus van de bijeenkomst moet zijn gericht op de zorgkant en minder op het justitiële traject;
- de GHOR zal worden uitgenodigd om op korte termijn een plan van aanpak te ontwikkelen gericht op het inspelen op (zorg)vragen van ouders en het vormgeven van het nazorgtraject;
- de voorlichting zal gezamenlijk worden voorbereid door de gemeente ’s-Hertogenbosch, de politie, Openbaar Ministerie en GHOR;
- de concept uitnodigingsbrief zal aan de driehoek worden voorgelegd.

In de uitgebreide driehoek van zaterdag 13 juni wordt de organisatie van de informatieavonden besproken. De hoofdofficier van Justitie vraagt advies aan de GHOR of de gekozen opzet van de informatieavond daadwerkelijk de beste opzet betreft. De GHOR geeft aan dat binnen de gekozen aanpak de ouders ineens worden geconfronteerd met een schokkend bericht. Dit leidt volgens de dienstdoende RGF tot onzekerheid over of hun kind wel of niet betrokken is, wat kan leiden tot onverwachte reacties. De driehoek stelt vast dat het belangrijk is om te investeren in persoonlijk contact met de ouders. De driehoek besluit de informatiebijeenkomst 24 uur op te schuiven (naar dinsdag 16 juni) en in plaats van de uitnodigingen te richten op de ouders van kinderen op de actuele lijst te kiezen voor het uitnodigen van de ouders van alle meisjes die op de actuele en oude lijst voorkomen. De GHOR en het kernteam PSHI werken een opzet voor de informatieverstrekking uit, die op maandagochtend 10.00 uur gereed zal zijn. Alle ouders van de kinderen op de actuele en de oude lijst moeten worden geïnformeerd. In een overleg (voorloper van het Regionaal Operationeel Team) na afloop van de driehoek wordt besloten dat de gemeente brieven op gaat stellen voor de ouders van kinderen van de actuele en de oude lijst. Ook wordt in dat overleg besloten dat er informatiebijeenkomsten worden voorbereid op twee avonden: ouders van meisjes op de actuele lijst worden uitgenodigd voor dinsdag, overige ouders op woensdag (de zogenaamde 'bezembijeenkomst').

Op zondag 14 juni is het Regionaal Beleidsteam (als opvolger van de uitgebreide driehoek) bijeen. De uitnodigingsbrief voor de bijeenkomsten op dinsdag en woensdag met daarin het onderscheid tussen jongens en meisjes en actuele lijst en oude lijst is gereed. Het Regionaal Beleidsteam besluit dat het bij nader inzien beter is om uit te gaan van de actuele lijst en in de uitnodigingen geen onderscheid te maken tussen jongetjes en meisjes. De reden hiervoor is dat de oude lijst mogelijk (ernstig) achterhaald is en dat ouders van jongens ook geïnformeerd zullen worden. Daarnaast wordt besloten geen tweede ('bezem') bijeenkomst te organiseren. Deze ouders zijn dan inmiddels via de pers geïnformeerd. Op maandag zullen de ouders van de 450 kinderen op de actuele lijst tussen 09.00 uur en 18.00 uur een schriftelijk bericht ontvangen met een uitnodiging voor de geplande informatiebijeenkomst op 16 juni. Besloten is om informatiebijeenkomst te organiseren op drie locaties: 's-Hertogenbosch, Vught en Heusden. De informatie zal worden verstrekt door de burgemeester, Officier van Justitie, een (team)chef van de politie en door de hulpverlening. Op dinsdag 16 juni zal er een centrale briefing van de deelnemers aan de informatiebijeenkomsten zijn. De tekst van de informatiebrief aan de ouders wordt ter vergadering vastgesteld. Op dinsdag zal na afloop van de informatiebijeenkomst een persconferentie worden gegeven door de coördinerend burgemeester, hoofdofficier van Justitie, waarnemend Korpschef en RGF. Op maandag 15 juni zal na 18.00 uur een persbericht worden verspreid. Georganiseerd is dat een callcenter is geopend vanaf maandagochtend 10.00 uur.

De ouders van kinderen op de actuele ledenlijst ontvangen op 15 juni een brief van GGD Hart voor Brabant. Alle ouders/verzorgers van de kinderen die les hebben bij deze zwemschool worden uitgenodigd om aanwezig te zijn bij een bijeenkomst. Er zijn bijeenkomsten in drie gemeenten. De bijeenkomsten zijn op dinsdag 16 juni. Ten slotte staat vermeld dat de inhoud van deze brief op maandag 15 juni aan het einde van de dag beschikbaar wordt gesteld aan de pers. Het Kernteam PSHOR heeft opvangteams samengesteld voor de informatiebijeenkomst van dinsdag. Deze zullen dinsdagmiddag om 17.00 uur worden gebriefd bij de GGD in 's-Hertogenbosch.

De informatiebijeenkomsten op dinsdag verlopen in technisch-organisatorische zin goed, volgens de betrokken functionarissen. In korte tijd zijn drie bijeenkomsten inhoudelijk voorbereid. De informatiebijeenkomsten in 's-Hertogenbosch en Vught zijn zeer druk bezocht. In Heusden lag de opkomst iets lager, wat gezien het lagere aantal mogelijke slachtoffers in die gemeente ook de verwachting was. De bijeenkomsten zijn inhoudelijk nagenoeg gelijk verlopen, doordat de verschillende partijen gebruikmaakten van dezelfde vooraf opgestelde teksten. In de uitvoering van de bijeenkomsten zaten volgens respondenten wel enkele verschillen. Dit is met name veroorzaakt doordat bijvoorbeeld de ene Officier van Justitie of burgemeester in zijn stijl van communiceren meer op de formele juridische lijn zit, terwijl een ander meer inlevingsvermogen toont. Volgens het Openbaar Ministerie is dit mogelijk veroorzaakt door het feit dat de betrokken officieren te zeer gericht waren op de inhoudelijkheid van het strafrechtelijk onderzoek en zich te weinig bewust waren van de ruimte die de gekozen insteek in de slachtofferbenadering bood. Het tonen van inlevingsvermogen werd volgens de aanwezigen meer gewaardeerd. De informatiebijeenkomsten maken de nodige emoties los bij de aanwezigen. De betrokken partijen proberen zo goed mogelijk de vragen te beantwoorden, maar de belangrijkste vraag van veel ouders, 'is mijn kind slachtoffer?', is alleen niet te beantwoorden. Daarnaast hebben de betrokken partijen de ouders/verzorgers geïnformeerd over het waarschijnlijke verloop van het strafrechtelijke traject, door aan te geven dat het nog maanden zal duren voordat het onderzoek is afgerond. De betrokken partijen geven aan het moeilijk te hebben gevonden om te zeggen dat het identificeren nog zo lang zou duren, maar door deze boodschap direct te brengen was de verwachting dat de boodschap beter geaccepteerd zou worden. De aanwezige autoriteiten die deelnamen aan de informatiebijeenkomsten melden de indruk te hebben dat de avonden goed zijn verlopen. De reacties van de aanwezigen lopen uiteen van 'kwaad' tot 'verdrietig'. De bijeenkomsten werden afgesloten door een rustig applaus van de aanwezige ouders.

Na de informatiebijeenkomsten op dinsdag ontstaat beroering onder de groep ouders/verzorgers van kinderen die in het verleden zwemles hebben gehad. Deze groep was niet uitgenodigd op de informatiebijeenkomsten van dinsdag en werd ook niet toegelaten tot deze bijeenkomsten. Leden van deze groep geven aan ook

behoefte te hebben aan een informatiebijeenkomst. Er wordt besloten om op donderdagavond (alsnog) een extra informatiebijeenkomst te beleggen. Deze informatiebijeenkomst start rumoeriger dan de eerdere bijeenkomsten. Diverse ouders zijn kwaad dat ze via de pers zijn geïnformeerd en dat ze niet welkom waren op de bijeenkomsten van dinsdag. Tijdens de informatiebijeenkomst wordt uitgelegd waarom er is gekozen voor het gevolgde uitnodigingsbeleid. Deze overweging is vooral praktisch van aard. Ten eerste was niet exact bekend wie er in het verleden zwemles heeft gehad en op welk adres deze personen nu wonen. Daarnaast had het niet de voorkeur van de autoriteiten om een massale bijeenkomst te organiseren voor de totale doelgroep. Dan had het risico bestaan dat de bijeenkomsten minder ordelijk waren verlopen. Het was, door het ontbreken van een betrouwbaar oud-ledenbestand, in de praktijk onmogelijk om alle ouders/verzorgers van mogelijke slachtoffers te informeren en uit te nodigen voor de informatiebijeenkomsten op dinsdagavond. Wel hadden de betrokken partijen in het persstatement en persbericht van maandagavond ouders van oud-leden kunnen uitnodigen voor een informatiebijeenkomst. Gezien de te verwachten maximale opkomst was het praktisch de beste oplossing om deze groep niet te betrekken bij de informatiebijeenkomsten van dinsdagavond, maar had wel de eerder geopperde ‘bezembijeenkomst’ alvast georganiseerd kunnen worden voor de woensdagavond.

In het vervolg van het communicatie- en informatietraject heeft het Regionaal Beleidsteam de keuze gemaakt om ouders altijd eerst te informeren voordat zaken in de pers zouden komen. Ouders hebben zich kunnen registreren indien zij geïnformeerd wilden worden. In de praktijk is het telkens gelukt om eerst ouders te informeren, bijvoorbeeld ten aanzien van de pro forma zitting, voordat informatie in de pers kwam.

De betrokken partijen hebben getracht zo veel mogelijk informatie te verstrekken, zonder daarbij meer onrust te veroorzaken dan nodig was. Aan de andere kant moest ook een balans worden gevonden tussen het verschaffen van juridisch juiste informatie, het communiceren over zorgaspecten en het streven om mensen niet onnodig verder te verontrusten. Hierdoor ontstonden diverse inhoudelijk discussiepunten. Het betreft hier bijvoorbeeld de discussie rond de term ‘verkrachting’. De verschillende betrokken partijen wilden graag vertellen dat er geen ‘verkrachting’ was geconstateerd, omdat dit de ouders mogelijk gerust zou stellen. Het Openbaar Ministerie wilde dit woord wel gebruiken in de voorlichting, omdat juridisch gezien alle vormen van penetratie onder de term verkrachting worden geschaard. Op dat moment waren nog niet alle beelden bekeken, waardoor het nog niet duidelijk of er sprake zou zijn van penetratie. Tijdens de informatiebijeenkomst en persbijeenkomst is uiteindelijk de volgende tekst gecommuniceerd: “Tot op heden is niet vastgesteld dat er sprake is van penetratie. We kunnen echter in dit stadium van het onderzoek voor de verdere loop ervan niets uitsluiten.” Het Openbaar Ministerie geeft achteraf aan dat ze de

juridische vertaling van de term verkrachting wellicht eerder en duidelijker had kunnen communiceren, wat de discussie had versoepeld. Nagenoeg dezelfde discussie speelde ook rond de mededeling dat er alleen meisjes slachtoffer zouden zijn. Tot het moment van communiceren waren er nog geen jongens aangetroffen op het beeldmateriaal. Het was echter niet uitgesloten dat er helemaal geen jongens slachtoffer zouden zijn. Uiteindelijk is daarom besloten om te melden dat er 'tot nu toe' alleen meisjes op het beeldmateriaal voorkwamen. Een ander discussiepunt was het advies over de wijze waarop ouders met hun kind moesten communiceren. Hulpverleners drongen er op aan om op een open manier met kinderen te praten over de gebeurtenissen. Vanuit het Openbaar Ministerie bestond de vrees dat ouders hun kinderen (die potentieel slachtoffer en/of getuige waren) zouden beïnvloeden, waardoor hun verklaring minder betrouwbaar zou zijn. Uiteindelijk is er voor gekozen om ouders te adviseren dat, wanneer kinderen niet uit zichzelf over de zaak begonnen, het onderwerp niet expliciet aan de orde te stellen. Daarin speelt mee dat vanuit de hulpverlening wordt gesteld dat, wanneer ouders het initiatief nemen om over de zaak te praten, kinderen mogelijk sociaal wenselijke antwoorden geven of dat zaken die door kinderen niet als problematisch of vervelend zijn ervaren alsnog zo worden beleefd, met de emotionele consequenties van dien. Verder zijn ouders geadviseerd over de manier waarop ze met hun kind over de zaak kunnen praten, indien dat noodzakelijk is. Uiteindelijk is telkens een door alle partijen gedragen oplossing gevonden voor de inhoudelijke discussiepunten op het gebied van communicatie.

38.3.2.2 Mediamanagement

Rond het thema 'seksueel misbruik van kinderen' is vaak sprake van een langdurige structurele publiciteitsgolf. Het lag in de rede dat de vermeende feiten die ten grondslag liggen aan de arrestatie van Benno L. tot een golf van publiciteit zouden leiden. De autoriteiten in 's-Hertogenbosch hebben getracht om regie te voeren op deze publiciteitsgolf.

Publiciteitsgolven kennen bepaalde patronen die telkens terugkeren. Bij de meeste publiciteitsgolven zijn vier fasen te onderscheiden:

- de *identificatiefase*, waarin het verschijnsel wordt ontdekt;
- de *verbredingsfase*, waarin steeds meer incidenten onder dezelfde noemer worden gebracht;
- de *reactiefase*, waarin reacties zorgen voor een escalatie of de-escalatie van publiciteit;
- de *uitdovings- of vernieuwingsfase*.⁸

⁸ Vasterman en Aerden 1994, p. 172.

De autoriteiten hebben er bewust voor gekozen om de zaak ineens in zijn volle omvang naar buiten te brengen. De autoriteiten hebben hierdoor de publiciteit en daarmee de reactie van de media in belangrijke mate kunnen sturen. Door deze keuze hebben de autoriteiten er voor gezorgd dat ze regie hadden over de eerste drie fasen van de publiciteitsgolf. Wanneer de zaak gefaseerd naar buiten was gebracht, bijvoorbeeld door per geïdentificeerd slachtoffer of per aangifte de publiciteit te zoeken, had de media naar verwachting een grotere rol gespeeld in het identificeren en verbreden van de zaak. Vervolgens zouden de autoriteiten dan reactief moeten handelen, door telkens te reageren op ‘nieuwe’ feiten. In dat geval waren er meerdere publiciteitsgolven geweest. Die publiciteitsgolven hadden waarschijnlijk gezorgd voor een groot aantal momenten waarop er opwinding was ontstaan over het onderwerp in de media. Bovendien had dat gezorgd voor een groter gevoel van onrust bij betrokkenen en de media, omdat er in dat geval sprake zou zijn van een ogenschijnlijk kleine zedenzaak die beetje bij beetje uitgroeit tot een omvangrijke zaak. De zaak was dan waarschijnlijk gedurende een lange tijd, vrijwel constant prominent in het nieuws geweest. In dat geval was er sprake geweest van een publiciteitsgolf die maanden aan zou houden, in ieder geval zolang het identificatieproces zou duren. Bovendien bestaat dan het gevaar dat het vertrouwen in de overheid, politie en justitie een deuk oploopt, omdat deze partijen ofwel de schijn wekken de zaak niet adequaat aan te pakken of zaken verborgen houden.

Door de zaak ineens naar buiten te brengen hebben de autoriteiten zelf één grote publiciteitsgolf georganiseerd. De autoriteiten waren hierdoor in staat om zelf de identificatiefase en verbredingsfase te sturen. Waar normaal gesproken de media nieuwsfeiten verzamelen (identificeren), samenbrengen (verbreden) en duiden waren de autoriteiten nu in staat om zelf de zaak te definiëren. Hierdoor is voorkomen dat de media met het verhaal ‘aan de haal gingen’. Dat was voor de autoriteiten belangrijk, omdat zij probeerden om via, onder meer, de media ouders van slachtoffers te informeren en de te verwachten maatschappelijke onrust te beperken.

Bij de creatie van een publiciteitsgolf is het belangrijk hoe een incident wordt genoemd (het *label of framing*), omdat dit in belangrijke mate de berichtgeving en de reactie bij het publiek beïnvloedt. De autoriteiten hebben zelf in de eerste publieke uitingen gesproken over ‘seksueel misbruik’ en ‘ontuchtige handelingen’. Deze termen zijn overgenomen door de media. Hoewel deze termen op zichzelf ernstig zijn, is voorkomen dat de zaak door de media van een ander, mogelijk schokkender *label* is voorzien. De publiciteitsgolf over de zaak had kunnen leiden tot een *mediahype*, waarbij de zaak in en door de media groter en groter zou zijn gemaakt. Er had een nieuwslawine kunnen ontstaan die leidt tot ongenueanceerde beelden over de zaak, onnodige verontrusting onder de bevolking en onbezonnen reacties. De publiciteitsgolf die uiteindelijk ontstond was groot en duurde vele dagen. Daarnaast is de zaak in de maanden na de arrestatie

telkens prominent in het nieuws als er ontwikkelingen zijn in de strafzaak. Hoewel de media een zekere gretigheid aan de dag hebben gelegd in het publiceren over de zaak, is er van een mediahype nauwelijks sprake. In de meeste gevallen berichten de media over de feiten en wordt de verontrusting onder de bevolking niet extra gevoed door de berichtgeving. Dat komt ook doordat de autoriteiten als uitgangspunt hanteren dat de betrokkenen rechtstreeks over ontwikkelingen in de zaak worden geïnformeerd, voordat zaken in de media komen.

De autoriteiten zijn grotendeels in staat gebleken om regie te voeren over wat er op welk moment naar buiten is gebracht over de strafzaak. De autoriteiten werden niet 'verrast' door thema's die in de media speelden, maar brachten zelf deze thema's naar buiten. Hierdoor waren de autoriteiten goed voorbereid op uitgebreide persaanval. Door de media in een vroeg stadium en kwalitatief goed te voorzien van informatie is voorkomen dat de media zelf uitgebreid op onderzoek uit zijn gegaan en de autoriteiten inhoudelijk op achterstand zijn gezet. Door deze communicatiestrategie is er beperkt 'gerechercheerd' door journalisten. Weliswaar is er gezocht naar andere strafbare feiten met betrekking tot de verdachte en heeft een aantal eerdere (vermeende) feiten het nieuws gehaald. Toch bleef de rol van de journalistiek in deze casus voornamelijk beperkt tot verslaglegging van de gebeurtenissen en duiding van de gebeurtenissen. Het gevoerde mediabeleid heeft bijgedragen aan het beperken van de ontstane maatschappelijke onrust naar aanleiding van de zedenzaak.

Verloop van het proces Voorlichting

Het proces Voorlichting is in het perspectief van de gestelde uitgangspunten inhoudelijk goed verlopen. De ouders hebben, voor zover de autoriteiten dat in de hand hadden, telkens eerst informatie gekregen voordat zaken in de pers kwamen. Daarbij is steeds maximale openheid betracht. In hoeverre deze openheid de strafzaak niet heeft geschaad is op het moment van schrijven van het rapport niet te zeggen, aangezien de strafzaak nog loopt. Ouders hebben regelmatig informatie ontvangen over de voortgang van het strafrechtelijk onderzoek. Ook zijn zij geïnformeerd over de duur en complexiteit van het strafrechtelijk onderzoek. Op verschillende momenten is ingespeeld aan behoeften van ouders, bijvoorbeeld bij het organiseren van een tweede informatiebijeenkomst. Ook zijn ouders via het proces Voorlichting verschillende malen geïnformeerd over het beschikbare hulpaanbod.

Het verloop van het proces Voorlichting had in organisatorische zin beter kunnen verlopen. In de uitvoering van het proces ontstonden diverse knelpunten. Deze knelpunten hebben de kwaliteit van de voorlichting niet negatief beïnvloed, maar zorgden wel voor de nodige spanning op het verloop van het proces. Zowel de communicatieafdeling van de gemeente 's-Hertogenbosch, het kernteam PSHOR, het Regionaal Operationeel Team als voorlichters van de verschillende overige betrokken partijen hebben voorlichtingsactiviteiten voorbereid en/of uit-

gevoerd. Daarnaast had het Openbaar Ministerie een controleerde en beoordelende rol ten aanzien van de informatie die openbaar werd gemaakt. Het ontbrak aan een duidelijke regievoering op de activiteiten van de verschillende actoren binnen het proces Voorlichting. Hierdoor hadden partijen over en weer verschillende verwachtingen van elkaars rol in het proces. Het was beter geweest als aan het begin van het proces de regie op het proces expliciet bij één partij was belegd. Aangezien de gemeente 's-Hertogenbosch in een vroeg stadium een grote rol heeft genomen in het totale proces van crisisbeheersing naar aanleiding van de arrestatie van Benno L. had het voor de hand gelegen om de gemeente 's-Hertogenbosch ook de regie te geven op het proces Voorlichting. De gemeente 's-Hertogenbosch had dan specifieke werkafspraken kunnen maken met de verschillende bij het proces Voorlichting betrokken partijen.

De betrokken partijen hebben in hun informatiebeleid een evenwicht gevonden tussen de behoefte om zo open mogelijk te communiceren, goede zorg te verlenen en de noodzaak om prudent te communiceren met het oog op het strafrechtelijke traject. Inherent aan de casus was dat de er discussies ontstonden tussen Justitie en de gemeente over de mate van openheid en tussen Justitie en GHOR over de balans tussen het verlenen van hulp (waaronder het spreken met slachtoffers door ouders/verzorgers en hulpverleners) en de consequenties hiervan voor de opsporingaspecten (beïnvloeding van getuigen). De partijen hadden hierin hun eigen belangen, die voortkwamen uit hun eigen verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld: voorlichting, zorg of opsporing/vervolg). Voor de betrokken partijen was er sprake van een continue zoektocht naar een evenwicht tussen deze verschillende en soms strijdige aspecten. De partijen zijn er in geslaagd om in deze discussies maximale overeenstemming te vinden in de standpunten van de betrokken partijen, waarbij de belangen van de slachtoffers en hun verwanten telkens centraal stonden.

38.3.3 EMOTIONELE CRISIS

De arrestatie van Benno L. en het openbaar worden van de vermeende feiten waarvoor hij wordt vastgehouden hebben geleid tot veel beroering. Er was sprake van een emotionele crisis: een crisis waarbij de gevoelens van mensen de hoofdrol spelen. De gebeurtenissen hebben gezorgd voor angst, onrust en verontwaardiging onder de direct betrokkenen, hun verwanten en breder op de gehele maatschappij. Het ontstaan van maatschappelijke onrust is inherent aan de gebeurtenissen. De ontstane maatschappelijke onrust heeft zich vooral gemanifesteerd in gevoelens van verdriet, woede, onmacht en vrees bij direct betrokkenen. Daarnaast hebben de gebeurtenissen geleid tot beperkte, kleinschalige openbare orde verstoringen bij de woning van de verdachte. De gebeurtenissen hebben niet geleid tot grootschalige openbare orde verstoringen. De betrokken

autoriteiten hebben diverse inspanningen gedaan om de maatschappelijke onrust te beperken. Het is niet met zekerheid vast te stellen of de maatschappelijke onrust groter en/of onbeheersbaar was geweest wanneer de autoriteiten andere maatregelen of geen maatregelen hadden genomen. Onze inschatting is dat de inspanningen van de autoriteiten in belangrijke mate hebben bijgedragen aan het beperken en beheersen van maatschappelijke onrust. In relatief korte tijd is op een professionele wijze de informatievoorziening aan de diverse betrokkenen en grootschalige psychosociale hulpverlening georganiseerd. Betrokken partijen hebben in het bepalen van de noodzakelijke activiteiten steeds de (verwachte) behoeften van slachtoffers en verwanten voorop gesteld.

38.3.4 ORGANISATIE

In de organisatie van de verschillende activiteiten is een aantal knelpunten opgetreden, met name ten aanzien van het functioneren van de GRIP-regeling en de organisatie van het proces Voorlichting. Deze knelpunten hebben het eindresultaat niet negatief beïnvloed. Met betrekking tot de gehanteerde organisatiestructuur geldt dat de GRIP-regeling, binnen het bestaande palet aan mogelijke werkwijzen, een effectief instrument is om dit type crisis aan te pakken. GRIP 4 was, gezien de betrokkenheid van meerdere gemeenten, de juiste GRIP-fase. Echter, de formele opschaling naar GRIP 4 had op zaterdag plaats moeten vinden in plaats van informeel opschalen op zaterdag en formeel op zondag. Dit had gedeeltelijk voorkomen dat het Regionaal Operationeel Team moeite had haar rol te vinden. Hoewel de GRIP-regeling een effectief instrument is, gaan de betrokken partijen in de praktijk te star om met de GRIP-regeling. Het is mogelijk om de GRIP-regeling en de daarin functionerende teams afhankelijk van de op dat moment actuele context een specifieke vorm en invulling te geven. De crisisorganisatie heeft van die mogelijkheid geen gebruikgemaakt, maar had dat wel moeten doen ten aanzien van de vorm, rol en invulling van het Regionaal Operationeel Team. Het Regionaal Operationeel Team is nu opgestart alsof er sprake was van een 'klassieke' rampsituatie. In plaats daarvan had er voor een lichtere coördinatie- en afstemmingsstructuur gekozen moeten worden.

Het Operationeel Leiderschap en de functie Operationeel Leider zijn tijdens de opschalingsperiode niet op een heldere wijze ingevuld. Door het Operationeel Leiderschap functioneel te verdelen tussen de RGF in het Regionaal Beleidsteam en de GHOR-vertegenwoordiger in het Regionaal Operationeel Team was het voor veel functionarissen niet duidelijk wie er Operationeel Leider was. Dit leidde er toe dat de Operationeel Leider(s) niet goed werd(en) geïnformeerd. De Operationeel Leider kon hierdoor onvoldoende zijn rol als inhoudelijk adviseur vervullen binnen het Regionaal Beleidsteam.

De informatiecoördinatie binnen de crisisorganisatie is aanvankelijk niet goed verlopen. Hierdoor waren relevante feiten niet bij iedereen op hetzelfde moment

bekend. Over het algemeen waren de besluitvormers wel op de hoogte van de actuele stand van zaken, maar ontbrak het met name op het operationele en tactische niveau aan een actueel beeld van de stand van zaken. Dit werd voornamelijk veroorzaakt door het feit dat het noodzakelijk was om gedetailleerde informatie te delen en valideren op het niveau van het Regionaal Beleidsteam. Uiteindelijk is dit proces door de aanstelling van een multidisciplinaire Chef Informatie beter verlopen, maar op dat moment waren de meeste activiteiten in het kader van de crisisbeheersing al in een afrondende fase.

38.4 Afsluiting

Het crisismanagement naar aanleiding van de arrestatie van Benno L. kent sterke overeenkomsten met crisismanagement bij andere typen crises. Het gaat hier echter om een emotionele crisis pur sang die kan leiden tot maatschappelijke onrust. Dergelijke diepingrijpende zedenzaak leiden tot diepe emoties bij zowel slachtoffers, familie als hulpverleners en bestuurders. Een dergelijke emotionele crisis vergt bijzondere aandacht voor voorlichting en informatievoorziening. Deze casus toont hoe crisismanagers in staat zijn zo optimaal mogelijk te handelen tijdens een diep ingrijpende emotionele crisis.

39 Crises in Nederland in perspectief

E.R. Muller

39.1 Inleiding

Nederland heeft vele verschillende crises meegemaakt. De hoofdstukken in deze bundel getuigen daarvan. Het crisismanagement is tevens op vele verschillende manieren vormgegeven. Ontegenzeggelijk heeft zich een ontwikkeling en professionalisering van het crisismanagement in Nederland voorgedaan in de periode vanaf het midden van de jaren vijftig van de vorige eeuw en het heden.

In deze bundel zijn de belangrijkste crises in Nederland in de periode vanaf 1953 beschreven. Het is een breed palet van rampen, zware ongevallen, ordeverstoringen, terrorisme, landbouwcrises en gezondheidscrises. Achter elkaar toont het alsof Nederland frequent te maken krijgt met ernstige crises. In vergelijking met andere landen is dat niet het geval maar ook Nederland heeft in haar recente geschiedenis regelmatig te maken gehad met intensieve crises. De meeste crises blijven ook bestaan in de herinnering van burgers. Aanduiding als de watersnoodramp, de Herculesramp, de Bijlmerramp, de Schipholbrand, de Kroningsrellen, de Zuid-Molukse gijzelingen of de MKZ-crisis doen bij iedereen meteen herinnering opdoemen. Deze crises vormen een onderdeel van het Nederlands collectief geheugen.

Met deze bundel zijn ze inhoudelijk en analytisch bij elkaar gebracht. De kennis en inzichten die elk van deze crisis opleveren kunnen van waarde zijn voor alle betrokkenen bij crisismanagement in Nederland in de toekomst. Leren van gemaakte fouten en behaalde successen in het verleden kan een belangrijke bijdrage zijn voor de toekomstige inhoud, vorm en organisatie van het crisismanagement. Tot nu toe was deze kennis omtrent specifieke crisis verspreid beschikbaar, veelal alleen in over de desbetreffende crisis geschreven rapporten. In deze bundel is deze kennis nu gebundeld en toegankelijk gemaakt. Operationele details omtrent alle casus zijn terug te vinden in de oorspronkelijke literatuur. Van nagenoeg elk van deze crisis bestaat een lijvig onderzoeksrapport waarin zeer gedetailleerd een en ander beschreven is. In totaliteit zou een bundeling van deze rapporten meer dan 10000 pagina's beslaan. De auteurs van deze bundel hebben geprobeerd kernachtig die feiten en aandachtspunten te formuleren die voor het hedendaagse en toekomstige crisismanagement van belang zijn.

Deze bundel waarin crisiscasus beschreven en geanalyseerd worden vormt een eenheid met de eerder bundel Crisis waarin de theoretische en analytische aspecten van crisis en crisismanagement worden weergegeven. In het laatste hoofdstuk van de voorliggende bundel wil ik – net zoals in alle andere bundels in deze serie – in tien stellingen proberen lijnen te trekken door de afzonderlijke hoofdstukken. In deze bundel betekent dat dat ik algemene beelden probeer te genereren op basis van de in deze bundel weergegeven casus. De casus zijn niet op eenzelfde manier onderzocht en beschreven. Wel bieden ze voldoende empirische en analytische informatie om tien belangrijkste thema's weer te geven. Deze thema's en stellingen zijn mijn samenvatting en beelden uit deze casus. Zij geven niet de mening van de andere auteurs in deze bundel weer.

Vervolgens formuleer ik 100 aanbevelingen voor een optimaal crisismanagement. Deze 100 aanbevelingen zijn gebaseerd op de bestaande literatuur, verschillende casusanalyses en mijn eigen ervaring.¹ Het is echter wel nodige enkele relativerende opmerkingen vooraf te maken bij de waarde van deze aanbevelingen. Er bestaat geen eenduidig goed crisismanagement. Er is geen algemene wijsheid die altijd opgeld doet in alle situaties. Crisis en crisismanagement zijn te complex voor eenvoudige oplossingen. Het is zaak steeds aandacht te besteden aan de eisen van de specifieke situatie. Algemene kenmerken van crisismanagement zijn niet geldig voor alle denkbare typen crises.

Met de 100 aanbevelingen probeer ik bij te dragen aan de verbetering van vooral het proces van crisismanagement. Indien de 100 aanbevelingen worden gevolgd zal het proces van crisismanagement beter verlopen waardoor de kans op goede beslissingen zal toenemen. Maar het is per definitie zo dat bij een goed proces een goede beslissing wordt genomen. De kans dat een goede beslissing wordt genomen neemt echter wel toe. De 100 aanbevelingen moeten dan ook vooral worden gezien als een checklist in hoeverre door de besluitvormers aandacht is besteed aan deze onderwerpen. Zij vormen geen recept die in alle situaties kan worden toegepast.

39.2 Stellingen en beelden

A. De complexiteit van het crisismanagement is toegenomen

In de loop der jaren is de organisatie van het crisismanagement in Nederland complexer geworden. Steeds meer functionarissen en organisaties spelen een rol

¹ Deze 100 aanbevelingen zijn ook al opgenomen in Muller 2009. De casusanalyses in deze bundel waren mede aanleiding voor de formulering van deze aanbevelingen. Zie voor de meer theoretische en analytische achtergronden van deze aanbevelingen Muller, Rosenthal, Helsloot en Van Dijkman 2009.

bij de verschillende fasen van het crisismanagement. Crisismanagement is een complexe bedrijfstak geworden waar vele publieke en private organisaties grote belangen hebben. Deze publieke en private organisaties zijn ontstaan veelal naar aanleiding van reacties op eerdere incidenten. De veiligheidsregio's zijn vormgegeven mede naar aanleiding van de ervaringen met bijvoorbeeld de rampen in Enschede en Volendam. De noodzaak van meer intensieve samenwerking tussen de betrokken organisaties werd stevast gevoeld. Dat betekende dat er een orgaan moest worden gecreëerd die in staat was om deze samenwerking te realiseren. De veiligheidsregio is daarvan een belangrijk voorbeeld.

De complexiteit van het crisismanagement in Nederland hoeft niet per se opgevat te worden als een negatief element. Inmiddels is het crisismanagement zodanig geëvolueerd dat voor elke functie van het crisismanagement een eigen organisatie of organisatieonderdeel bestaat. Steeds meer wordt er in het crisismanagement gespecialiseerd. In de periode vanaf 1953 is de kennis en de kunde van de crisismanagers zowel in de publieke als private sector sterk toegenomen. Het grote aantal oefeningen, trainingen maar ook evaluaties hebben daar ontegenzeggelijk aan bijgedragen. De complexiteit betekent echter wel dat steeds de wijze van samenwerking tussen alle betrokken goed moet worden geborgd. Centralisatie van de besluitvorming is daarvoor een van de methoden maar intensivering van de onderlinge contacten en optimale informatie-uitwisseling is een andere.

B. De professionaliteit van het crisismanagement is hoog

Er heeft zich sinds 1953 een intensieve ontwikkeling in het crisismanagement voorgedaan. Was toen en ook tot en met de jaren tachtig en negentig het crisismanagement een zaak er bij voor ambtenaren en bestuurders zeker vanaf het begin van de jaren negentig is het steeds meer en volwaardige functie geworden. Ambtenaren maar ook bestuurders zijn zich steeds meer gaan toeleggen op de verschillende functionaliteiten die voor, tijdens en na crises moeten worden gerealiseerd. Het aantal en de intensiteit van de opleidingen en oefeningen is in die periode ook sterk toegenomen. Het was vanaf het begin van de jaren negentig niet goed meer mogelijk om geen aandacht meer te besteden aan een optimaal crisismanagement in de eigen organisatie. Dat resulteerde erin dat de professionaliteit van het crisismanagement in Nederland versterkt is. De professionaliteit is inmiddels hoog. Hoewel dat niet betekent dat er geen fouten meer gemaakt worden is wel duidelijk dat het crisismanagement steeds meer op een hoger niveau vorm krijgt.

Begin jaren negentig werd Nederland geconfronteerd met drie rampen die diepe indruk maakten op burgers, bestuurders en politie: Cinduramp 1992, Bijlmerramp 1992 en de treinramp bij Hoofddorp ook in 1992. De Herculesramp van 1996, de vuurwerkramp in Enschede in 2000 en de nieuwjaarsbrand van Volendam in 2001 creëerde een toegenomen noodzaak om structureel aandacht te blijven besteden aan crisismanagement in Nederland. De zichtbaarheid van deze

rampen was ook groot. De media deed er tijdens en na intensief verslag van. In de afzonderlijke hoofdstukken zijn de ervaringen beschreven. De combinatie van vooral deze ramen hebben geleid tot intensivering en professionalisering van het crisismanagement in Nederland.

C. Preventie en preparatie zijn belangrijk

De crisiscasus in deze bundel laten zien dat preventie en preparatie steeds belangrijker zijn geworden. Preventie richt zich op alle maatregelen die moeten voorkomen dat zich een crisis voordoet. Preparatie concentreert zich op de activiteiten die organisaties voorbereiden op de situatie dat zich toch een crisis voordoet. In de nafase van de crises die we beschreven en geanalyseerd hebben in deze bundel zien we dat beide processen steeds meer aandacht hebben gekregen. Op dit moment is het voor organisaties niet goed mogelijk geen of weinig aandacht te hebben besteed aan deze beide cruciale processen in het crisismanagement.

Bij preventie richt de aandacht zich vooral op de vraag welke vergunningen zijn verleend voor welke activiteit en op welke wijze de handhaving heeft plaatsgevonden. Natuurlijk is er ook veel aandacht voor de feitelijke oorzaak van een crisis maar richt de publieke en politieke aandacht zich bij rampen en zware ongevallen heel vaak op de vraag of de betrokken overheid de juiste vergunning heeft verleend en vooral ook of er op een juiste wijze is gehandhaafd. De verschillende crises laten zien dat daar toch wel net nodige aan heeft geschort. Bij ordeverstoringen en terrorisme geldt voor preventie dat vooral steeds aandacht is voor de vraag of er signalen of informatie was die de autoriteiten hadden kunnen en moeten zien en die tot het voorkomen van de crisis hadden kunnen leiden. De toegenomen aandacht voor informatievoorziening en intelligence maakt dat de mogelijkheden om crises in dit domein te voorkomen zijn toegenomen.

Preparatie richt zich vooral op de vraag of de betrokken publieke maar ook private organisaties goed zijn voorbereid op mogelijke crises. Is er een duidelijke risicoanalyses gemaakt? Zijn er heldere scenario's? Hebben ze een goed draaiboek? Hebben ze voldoende geoefend? Weten ze hoe ze moeten samenwerken? Is het duidelijk hoe de coördinatie is vormgegeven? Is er geleerd van eerdere crises? Deze en andere vragen worden in toenemende mate na crises aan organisaties gesteld. De stand van de kennis over crises en crisismanagement is inmiddels zodanig dat geen publieke of private organisatie meer kan stellen dat ze niet wisten dat en hoe het moest. Er is meer dan voldoende inhoudelijke en processuele kennis over crisismanagement. Dat betekent dat een ieder binnen en buiten de organisatie verwacht dat de organisatie haar crisismanagement optimaal heeft vormgegeven.

D. De rol van de media is steeds meer dominant aanwezig in crisismanagement

In 1953 duurde het vele uren en eigenlijk pas tot de volgende dag voordat duidelijk was wat er precies aan de hand was in Zeeland en de Zuid-Hollandse eilanden.

Inmiddels is de intensiteit van de media tijdens crises zeer groot. De hoeveelheid mediavertegenwoordigers tijdens een ramp is zeer groot en groeit alleen nog maar. De media verslaan crisis als breaking news. Alle elementen van de crisis worden van alle kanten belicht. Alle aspecten worden bekeken zowel letterlijk als figuurlijk. De verscheidenheid van het medialandschap speelt een belangrijke rol bij deze dominante aanwezigheid van de media. De opkomst van de nieuwe sociale media maakt de verscheidenheid en de complexiteit van de media tijdens crises alleen maar groter.

Voor bestuurders, ambtenaren en ondernemers die worden geconfronteerd met een crisis vormt de media steeds meer een probleem. Hoe kan je zo goed mogelijk de media te woord staan terwijl je tegelijkertijd zelf niet precies weet wat er aan de hand is en wat er precies kan en moet gebeuren. De snelheid van de media staat veelal niet in verhouding tot de wijze waarop de overheid maar ook bedrijven in staat zijn voldoende onderbouwde en gemotiveerde voorlichting te geven. In veel van de crises die in de bundel beschreven zijn zien we dan ook problemen met de wijze waarop de autoriteiten en bedrijven omgaan met de media. Aan de andere kant zien we ook dat voorlichting en communicatie tijdens crises ook geprofessionaliseerd zijn. Voorlichters zijn beter voorbereid en opgeleid. Autoriteiten zijn zich steeds meer bewust van de noodzaak van voorlichting en relaties met de media. Het blijft echter toch nog veelal een van de onderbenutte aspecten van optimaal crisismanagement.

E. Informatie en intelligence cruciale voorwaarden

Om tijdens crises goede beslissingen te kunnen nemen is het noodzakelijk dat de beslissers beschikken over goede en adequate informatie. Bij crises gaat het echter om situaties waar sprake is van inherente onzekerheid. Je weet niet precies wat er aan de hand is en je weet ook niet precies wat helpt. Zekerheid is vaak ver te zoeken. Informatie en intelligence moeten er voor zorgen dat deze onzekerheid wordt gereduceerd. Informatie is dan ook een cruciale voorwaarde om te komen tot optimaal crisismanagement. Er bestaan grote verschillen tussen beslissers hoe zij omgaan met deze onzekerheid. Sommigen zijn zeer goed in staat direct te beslissen terwijl anderen zich blijven richten op nieuwe en betere informatie. Tijdens crisis het de kunst om niet te snel maar ook niet te langzaam te beslissen. Het zoeken naar dit optimale moment van beslissen vormt een van de kerncompetenties van crisismanagers.

In de afgelopen jaren is – veelal ook na negatieve ervaringen bij specifieke crises – heel veel aandacht besteed aan zowel de technische wijze als de kwalitatieve wijze van informatievoorziening. Er zijn complexe ICT systemen vormgegeven om er voor te zorgen dat tijdens crisis zo snel als mogelijk informatie kan worden verwerkt. Tevens is speciaal een C2000-systeem gemaakt

zodat operationele diensten tijdens crisis goed met elkaar kunnen communiceren. De intelligence rond terrorisme en openbare ordeverstoringen is met de verdere professionalisering van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ook steeds beter geworden. Er is dan ook op dit moment zowel voor, tijdens en na crisis ontzettend veel informatie beschikbaar. Voor beslissers is het echter steeds moeilijker om op basis van deze informatie ook daadwerkelijk beslissingen te nemen. Bij crises zal onzekerheid bestaan. Informatie kan helpen een deel van deze onzekerheid te reduceren maar onzekerheid blijft. Dat betekent dat beslissers vooral moeten leren in onzekerheid tot beslissingen te komen. Het blijven zoeken naar nieuwe informatie is uiteindelijk contraproductief tijdens crises.

F. Communicatie is eigenlijk altijd een probleem

De complexiteit van het crisismanagement betekent dat er vele organisaties en functionarissen betrokken zijn bij het crisismanagement. Ik veronderstel dat bij het type crisis dat wij bespreken in deze bundel gemiddeld ongeveer 25 organisaties betrokkenen zijn en vele honderden functionarissen. Onderlinge communicatie tussen deze functionarissen is dan ook van cruciaal belang voor de wijze waarop het crisismanagement kan plaatsvinden. Inmiddels zijn vele systemen vormgegeven om deze communicatie te verbeteren. ICT voorzieningen, situatierapporten, netwerken en vele andere methoden en middelen dragen bij aan het verbeteren van de communicatie. Steeds weer blijkt echter dat voor, tijdens en na crisis zich problemen voordoen bij deze communicatie onderling. Of het nu gaat om het niet voldoende functioneren van verbindingen of ICT systemen of het verkeerd interpreteren van specifieke informatie en beelden steeds weer doen zich dergelijke communicatiestoornissen voor. Te veel veronderstellen crisismanagers dat als zij een boodschap aan een ander verstrekken de bedoeling van deze boodschap duidelijk is. In vele crisiscasus zien we daar allerlei misverstanden over.

Naast de interne communicatie tussen degenen die bezig zijn met het crisismanagement is er de communicatie met de bevolking. Bij rampen en zware ongevallen doen zich steeds weer vragen voor op welk moment wie waarover geïnformeerd moet worden. De effecten voor de volksgezondheid van specifieke rampen en zware ongevallen leidt steeds weer tot discussie. Bij terrorismedreiging gaat het erom of en hoe de burgers van de dreiging op de hoogte moeten worden gesteld. In de loop der jaren zijn – veelal naar aanleiding van specifieke ervaringen tijdens crises – verbeteringen aangebracht in de wijze van voorlichting van de burgers. Ging het vroeger om het laten afgaan van sirenes en het laten rondrijden van politie om informatie te verstrekken tegenwoordig wordt intensief gebruikt gemaakt van de oude en nieuwe media om de burgers te bereiken. Steevast echter is er kritiek op de wijze van communicatie met de burgers. Veelal

te laat en onvoldoende aangegeven welke acties de burgers wel en niet moeten doen. Communicatie met de burgers blijkt een van de moeilijkste aspecten van goed crisismanagement.

G. Operatie en strategie zijn verschillende zaken

Tijdens crisismanagement wordt wel onderscheid gemaakt tussen operationele en strategische beslissingen. Operationele beslissingen richten zich sterk op de daadwerkelijke bestrijding van de crisis, terwijl strategische beslissingen zich richten op de verderstrekkende gevolgen van de crisis voor de betrokken organisaties en de samenleving. Hulpdiensten zoals politie, brandweer en ambulances zijn vooral gericht op de operationele besluitvorming, terwijl de toppen van deze organisaties en bestuurders zich zouden moeten richten op de meer strategische aspecten. Operatie en strategie zijn zowel inhoudelijk als organisatorisch verschillende zaken.

De ervaring uit deze crises in Nederland leert echter dat operationele en strategische besluitvorming sterk door elkaar heen loopt. Hoewel er wel veelal een organisatorisch onderscheid gemaakt wordt tussen een operationeel crisisteam en een beleidsteam worden veelal dezelfde problemen in beide teams besproken en besloten. Het blijkt buitengewoon ingewikkeld om bestuurders weg te houden van operationele details. Burgemeesters die zich intensief bemoeien met de positie van de Mobiele Eenheid waren in het verleden geen uitzondering. Operationele diensten zijn er voor operationele beslissingen. Afhankelijk van de kwaliteit van de operationele teams is dat mogelijk maar dat kan alleen als de informatie aan de bestuurders van zodanig niveau is dat zij zich tot strategische vraagstukken kunnen beperken. Daarbij is de voorlichting aan burgers en aan de media een van de kerntaken van de beleidsteams.

H. De fase na de crisis is van cruciaal belang voor het bestuurlijk crisismanagement

Een cruciaal onderdeel van de strategische besluitvorming door bestuurders vormt de nafase. de fase na crisis is een van de meest onderschatte fasen. In deze fasen zijn verschillende aspecten van cruciaal belang. De nafase vormt de kern van het bestuurlijk crisismanagement. Zannoni noemt de navolgende thema's met betrekking tot de nafase van crises.²

Thema	Doel
Organisatie en coördinatie	Het adequaat organiseren van de activiteiten in de nafase inclusief een duidelijk aansturing en mandatering.
Interne communicatie en informatiestromen	Het zorg dragen en voor een goede interne communicatie.
Informatie- en Advies Centrum	Het organiseren van één loket voor gedupeerden en het gemeentebreed coördineren van de informatievoorziening aan gedupeerden.

² Zannoni 2009; Zannoni 2010.

Thema	Doel
Externe communicatie	Doel van de voorlichting in de nazorgfase is het na een incident of calamiteit (of dreiging daarvan) gecoördineerd en tijdig geven van eenduidige en voldoende voorlichting aan de bevolking, pers, hulporganisaties en eventuele andere doelgroepen, voorafgaand aan, tijdens en na afloop van een (grootschalig) incident, teneinde de gevolgen van het incident zo veel mogelijk te beperken en de werkzaamheden van betrokken partners te vergemakkelijken.
Monitoren maatschappelijke spanningen	Het vroegtijdig onderkennen van mogelijke maatschappelijke spanningen en het de-escaleren hiervan.
Herhuisvesting, herstel en wederopbouw	Doel is het herstellen van de leefbaarheid in een getroffen gebied, waaronder in ieder geval verstaan wordt: – het betreedbaar maken van het gebied; – het herstel van de noodzakelijke infrastructuur; – het herstel van de noodzakelijke nutsvoorzieningen; – het herstel van beschadigde bebouwing; – de definitieve herhuisvesting van getroffenen; – het opstarten van de planontwikkeling voor de wederopbouw.
Verslaglegging/archivering	Doel van de verslaglegging is te zorgen dat: – nauwkeurige verslaglegging plaatsvindt; – een evaluatie mogelijk is; – verantwoording aan de gemeenteraad door de burgemeester mogelijk is.
Rouwverwerking en herdenken	Het faciliteren van een adequate en passende rouwverwerking.
Psychosociale opvang en verzorging	Het bieden van adequate psychosociale hulpverlening aan slachtoffers, hulpverleners en andere hulpbehoevenden.
Belangenvereniging en zelforganisatie slachtoffers	Het op passende wijze betrekken van eventuele belangenverenigingen en zelforganisaties van slachtoffers bij de afhandeling van de nafase.
Bevolkingsonderzoek en gezondheids-monitoring	Een adequaat en tijdig uitgevoerd gezondheidsonderzoek kan: – informatie verschaffen die nodig is voor optimale medische en psychosociale hulp; – uitdragen dat de getroffenen serieus worden genomen; – mogelijk inzicht bieden in preventieve en/of overige maatregelen die gezondheidsrisico's bij een nieuwe ramp of crisis kunnen beperken of voorkomen; – bijdragen aan de evaluatie en zo nodig bijstelling van beleid.
Afzettingen	Het realiseren van een adequate afscherming van terreinen en objecten ten einde risico's voor bezoekers te voorkomen dan wel bezittingen te beschermen.
Milieu/gevaarlijke stoffen	Het na afloop van een incident/calamiteit zorgen voor de kwaliteit en handhaving van het milieu.
Budget en budgetbewaking	Het verkrijgen van inzicht in de begrote en gerealiseerde kosten van de nazorgfase teneinde tijdig budgettaire maatregelen te treffen.
Afwikkeling van de financiële gevolgen	Het adequaat afwikkelen van de financiële afwikkeling van de crisis in samenwerking met alle betrokken organisatieonderdelen.
Juridische afwikkeling	Een adequate afwikkeling die recht doet aan het belang van slachtoffers en de gemeente.
Onderzoek en evaluatie	Het leren van lessen door middel van onderzoek.
Verantwoording afleggen	Het adequaat informeren van de gemeenteraad/Tweede Kamer/aandeelhouders en het in staat stellen tot beoordeling van de inzet voor, tijdens en na een crisis.
Internationale aspecten	Het zorg dragen voor het betrekken van internationale partners en het toezien op adequate afhandeling van de nafase voor slachtoffers in het buitenland.

In dit laatste hoofdstuk herhaal ik ze expliciet omdat ik meen dat voor bestuurders vooral de nafase na een crisis van groot bestuurlijk belang is. In de responsfase zijn vooral de operationele diensten aan zet. In de nafase zijn vooral de bestuurders noodzakelijk die er voor zorgen dat er op langere termijn de verschillende onderdelen van de nafase voldoende aandacht krijgen. De complexe politieke en bestuurlijke afwegingen vinden veelal plaats in de nafase. Voor bestuurders en sommige ambtenaren begint het crisismanagement dan pas echt. Het is dan ook zaak middels plannen en oefenen voldoende voorbereid te zijn op de nafase van een crisis. Na een intensieve crisis is een nafase van een jaar niet ongebruikelijk. Dat veronderstelt een eigen organisatievorm en voldoende bestuurlijke en ambtelijke aandacht.

I. Er wordt echt geleerd van crises

Deze bundel toont ruim vijftig jaar aan crises en crisismanagement in Nederland. In deze perioden hebben zich vele crises voorgedaan. Elk van de crisis heeft geleid tot intensieve onderzoeken en vele aanbevelingen. Soms overheerst het gevoel na crises dat er weinig of niets geleerd wordt van eerdere ervaringen. Dat lijkt juist als een korte termijn perspectief gehanteerd wordt. De eerste jaren na een crisis is het heel moeilijk om organisaties en functionarissen echt te laten veranderen en een ander wijze van crisismanagement vorm te geven. Het duurt voor velen dan te lang voordat er daadwerkelijk geleerd wordt van de crisis. Een op een leren van specifieke crisis gebeurt wel maar dat is niet de meest effectieve wijze van leren.

Als echter een wat langer tijdsperspectief gehanteerd wordt dan kan daadwerkelijk worden geconstateerd dat inhoudelijk, organisatorisch en kwalitatief geleerd wordt van eerdere crisis. Als het hedendaagse crisismanagement vergeleken wordt met het crisismanagement aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw dan zijn grote veranderingen te constateren. De structuur van de besluitvorming is verbeterd, de organisatorische kant is met de komst van de veiligheidsregio's sterkt verbeterd, de opleiding en training van bestuurders en operationele diensten is verstrekt, de specialisatie van functies binnen het crisismanagement is geïntensiveerd, de wijze van voorlichting is sterk veranderd etc. De veranderingen in twintig jaar zijn indrukwekkend. De overheid – en in mindere mate de private sector – heeft veel tijd geld en mensen beschikbaar gesteld om het crisismanagement te optimaliseren. De lessen van eerdere crises waren daarbij veelal uitgangspunt.

J. Verwachting van crisismanagement steeds hoger

Al deze inhoudelijke, organisatorische en kwalitatieve ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de verwachtingen van crisismanagement bij zowel publieke als private organisaties toenemen. Er is veel kennis beschikbaar. Er kan geleerd worden van vele eerdere crisis. Er zijn meer dan voldoende opleidingen en trainingen. Er staat publieke en private organisaties niets in de weg ook optimaal voorbereid te zijn op de vele aspecten van crises en crisismanagement. De aanbevelingen die ik

in de volgende paragraaf geef vormen een handleiding om publieke en private organisaties optimaal voor te bereiden.

Gewaakt moet echter worden voor te hoge verwachtingen. Crises blijven situaties waar dreiging, onzekerheid en urgentie een dominante rol spelen. Het proces van crisismanagement kan op basis van de kennis en ervaringen van eerdere crises verbeterd worden. De kans dat daardoor betere beslissingen worden genomen neemt dan toe. Echter de onvoorspelbaarheid van crisis maakt dat een kant-en-klaarrecept nooit te geven is. Crises zullen zich blijven voordoen. Crisismanagement zal stapje voor stapje beter worden. Het is echter een illusie te veronderstellen dat optimaal crisismanagement er voor kan zorgen dat crisis niet meer voorkomen. Realistische verwachtingen omtrent de kwaliteit van crisismanagement in publieke en private organisaties is dan ook noodzakelijk.

39.3 Aanbevelingen

In de rest van dit hoofdstuk richt ik mij op het formuleren van aanbevelingen voor optimaal crisismanagement. De aanbevelingen zijn primair gericht op leidinggevend in publieke en private organisaties. Zij kunnen de aanbevelingen gebruiken om zichzelf en hun medewerkers te bevragen of en in hoeverre daadwerkelijk aandacht is besteed aan deze thema's. De checklist kan dienen voor verschillende typen crises zoals gedefinieerd door Rosenthal in het eerste hoofdstuk. De aanbevelingen volgen de indeling van de veiligheidsketen.

Er bestaat een ruime hoeveelheid boeken waarin aanbevelingen gedaan worden over de inhoud en het proces van crisismanagement.³ Daarnaast zijn er vele casusstudies gedaan die alle afzonderlijk aanbevelingen opleveren voor crisismanagement.⁴ In enkele gevallen zijn casus op een wetenschappelijke wijze met elkaar verbonden en vergeleken.⁵ De onderstaande 100 aanbevelingen vormen mijn beeld van het optimale crisismanagement. Zij vormen geen samenvatting van de inzichten die de andere auteurs in dit boek hebben weergegeven. Daarbij richt ik mij primair op de klassieke crises zoals rampen, terreuraanslagen, infectieziekten, wateroverlast, openbare ordeverstoringen etc. Hoewel de aanbevelingen ook deels van toepassing zijn op organisationele, financiële of politiek-bestuurlijke crises is de focus meer op de klassieke crises.

3 Zie onder andere Lagadec 1991; Caponigro 2000; Barton 2001; COT 1990; COT 1998; Ten Berge 1987; Nudell en Antokol 1988; Regtvoort en Siepel 2007; Jong en Johannik 2006, 2007. Zie bijvoorbeeld ook de Nieuwsbrief Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

4 Zie bijvoorbeeld in Nederland de rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (en zijn rechtsvoorgangers), van de Inspectie voor Openbare orde en Veiligheid, van het NIFV (voorheen NIBRA) en het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement en andere.

5 Rosenthal 1984; Charles en Kim 1998; Rosenthal, Charles en 't Hart 1989; Rosenthal, Boin en Comfort 2001.

De onderstaande aanbevelingen dienen steeds in perspectief te worden geplaatst. Hoewel crises zekere regelmatigheden kennen blijft elke crisis uniek. De basis achter kennis en wetenschap over crises en crisismanagement is echter dat een zekere mate van regelmatigheid te onderkennen is. Desalniettemin is het cruciaal dat de onderstaande aanbevelingen niet worden opgevat als een altijd werkend recept in alle denkbare crises.

Crises verschillen naar type. Rampen en zware ongevallen zijn wezenlijk anders dan epidemieën of imagocrises. Terreuraanslagen zijn anders dan grootschalige ordeverstoringen. Crises verschillen naar plaats. Waar een crisis plaats vindt kan van wezenlijk belang zijn voor de inrichting van de organisatie en besluitvorming. Een crisis in Nederland is iets anders dan een crisis in Somalië. Een crisis in Amsterdam is iets anders dan een crisis in Castricum. Crises doen zich voor in het publieke en in het private domein. De wijze waarop met een crisis wordt omgegaan kan verschillen afhankelijk van de mate van publiek of privaat karakter. Crises verschillen naar effect. Sommige crises hebben alleen financiële effecten terwijl andere crises doden en gewonden veroorzaken. Crises variëren in tijd. Sommige crises duren zeer kort anderen jarenlang. Dit zijn slechts enkele criteria op grond waarvan crises kunnen verschillen. Het is dan ook zaak bij elke crisis niet alleen te kijken naar de overeenkomsten met andere crises maar ook naar de verschillen. Uiteindelijk is het noodzakelijk voor crisismanagers om maatwerk te realiseren ten aanzien van de specifieke crisis waarmee zij geconfronteerd worden.

De onderstaande aanbevelingen gaan er echter vanuit dat voor de inrichting van het proces van crisismanagement aanbevelingen formuleren zijn. Indien deze aanbevelingen gevolgd worden ontstaat een meer rationeel en afgewogen besluitvormingsproces waardoor de kans op een betere beslissing toeneemt. De aanbevelingen richten zich eerst en vooral op de inrichting en functioneren van het besluitvormingsproces. De aanbevelingen zijn gecategoriseerd in verschillende thema's:

- preventie
- planning
- respons
 - organisatie
 - informatie en communicatie
 - media en voorlichting
 - psychologie
- nafase

De aanbevelingen richten zich primair op het crisismanagement in een organisatie. De focus van de aanbevelingen is gericht op de leidinggevendenden binnen de

organisatie. De aanbevelingen zijn gericht op alle soorten organisaties waarbij aangetekend moet worden dat meer kennis en ervaring beschikbaar is over crisismanagement in publieke organisaties. Dit is in enkele aanbevelingen terug te zien.

Het aantal van 100 aanbevelingen is toevallig. Gekozen is voor een zekere mate van detaillering aangezien te algemene aanbevelingen voor het management van organisaties slechts in beperkte mate richting zal geven. De 100 aanbevelingen kunnen door het management vooral gebruikt worden om te bezien of en hoe er in de organisatie aan dit thema aandacht is besteed.

A. Preventie⁶

1. Draag zorg voor een cultuur en structuur waarin bewust worden omgegaan met risico's.
In de organisatie dient men zich bewust te zijn van de reële risico's die de organisatie en de mensen daarbinnen kunnen lopen. Dat betekent een structuur waarin adequaat omgegaan wordt met deze risico's bijvoorbeeld door een risico- en crisismanager of aandacht in opleidingen en trainingen. Maar het is vooral wezenlijk een organisatiecultuur te realiseren waarin ruimte bestaat om risico's te bespreken en aan te pakken. "Dat kan hier niet gebeuren" is een verboden zin. Dit betekent een belangrijke rol voor leidinggevendenden om een dergelijke structuur en cultuur te realiseren.
2. Maak regelmatig een risico- en dreigingsanalyse voor de organisatie voor huidige en toekomstige crises.
Een regelmatige risico- en dreigingsanalyse (bijvoorbeeld jaarlijks) maakt intern duidelijk met welke type risico's en dreigingen de organisatie moet kunnen omgaan. Het gaat daarbij vooral om een analyse van de denkbare scenario's voor de organisatie. Daarbij is het wezenlijk gebruik te maken van een vergelijkbare methode om de risico- en dreigingsanalyses te maken. Tevens is het van belang te bezien welke risico's en dreigingen vergelijkbare organisaties onderkennen. De analyses dienen zich niet alleen te richten op de denkbare risico's en dreigingen op dit moment maar ook voor de voorzienbare toekomst (maximaal 5 jaar).
3. Maak regelmatig een kwetsbaarheidsanalyse van de organisatie waarin is aangegeven waar de zwakke en sterke punten van de organisatie zijn.
Op basis van de risico- en dreigingsanalyses moet duidelijk worden waar de kwetsbaarheden van de organisatie zitten. Het gaat dan om de vraag op welke onderdelen van de organisatie zich problemen voordoen die bij specifieke

6 Zie onder andere Morone en Woodhouse 1986; Janis 1989; Lagadec 2001; Mitroff 2001.

risico's of dreigingen tot uiting kunnen komen. Dat kan liggen in de structuur, de bedrijfsprocessen, de cultuur, het management, de werkvloer of andere variabelen. Een analyse van de kwetsbaarheden van een organisatie biedt de mogelijkheid om de zwakke en sterke punten te benoemen zodat duidelijk is waar tot verbetering of intensivering te komen. Om het weerstandsvermogen van een organisatie te optimaliseren is een dergelijke kwetsbaarheidsanalyse wezenlijk.

4. Benoem de vitale belangen, processen, producten en personen in de organisatie. Elke organisatie kent vitale belangen, processen, producten en personen. Niet alles en iedereen is even belangrijk. Sommige belangen, processen, producten en personen zijn meer wezenlijk voor de continuïteit van de organisatie dan anderen. Vitaal betekent cruciaal voor het voortbestaan of het functioneren van de organisatie. Het is van belang dat in de voorbereiding op crises deze vitale belangen, processen, producten en personen benoemd worden. Op die manier wordt duidelijk welke prioriteiten in de toedeling van schaarse middelen moeten worden gesteld. Het biedt tevens de gelegenheid om duidelijk te maken waaraan in de voorbereiding op crises vooral aandacht moet worden besteed. Ten behoeve van de vitale belangen, processen, producten en personen in de organisatie moeten specifieke maatregelen getroffen worden.
5. Ontwikkel een strategie hoe de risico's, dreigingen, kwetsbaarheden en vitale belangen, processen, producten en personen intern en extern gecommuniceerd worden.
De risico's, dreigingen, kwetsbaarheden en vitale belangen, processen, producten en personen vormen informatie die met een zekere vertrouwelijkheid moeten worden behandeld. Het is niet wenselijk om deze informatie volledig openbaar te maken. Echter het is wel noodzakelijk om vooral binnen de organisatie voor degenen die ervan op de hoogte moeten zijn hierover in te lichten. Dat betekent dat in ieder geval het management en de leidinggeven- den informatie over deze aspecten moeten hebben. In hoeverre ook anderen over deze informatie moeten kunnen beschikken is afhankelijk van de specifieke organisatie. Ten aanzien van het extern communiceren van deze informatie is terughoudendheid geboden tenzij het noodzakelijk is voor een adequate voorbereiding op specifieke risico's en dreigingen. De leiding van de organisatie moet vooral een strategie vaststellen hoe intern en extern met deze informatie moet worden omgegaan.
6. Stel regels en procedures op om de geïdentificeerde risico's en dreigingen te verminderen.
Veel risico's en dreigingen kunnen worden voorkomen indien zij – nadat zij adequaat zijn geïdentificeerd – verantwoord worden aangepakt. Daarvoor is

het noodzakelijk regels en procedures te ontwikkelen voor zowel management als uitvoering die de risico's en dreigingen daadwerkelijk verminderen. De regels en procedures hebben onder andere betrekking op de inrichting van de werk- en productieprocessen, de training en opleiding van personeel, de redundantie van de processen, de back up systemen en de mate waarin fouten tijdens een proces onderkend worden. Deze regels en procedures dienen in samenhang tussen management en uitvoering tot stand te komen.

7. Controleer en handhaaf deze regels en procedures.
De hiervoor bedoelde regels en procedures zijn niet voor eeuwig. Het is noodzakelijk om deze regels en procedures regelmatig te herzien. Maar vooral is van belang om het niet alleen te laten bij het vaststellen van deze regels en procedures maar vooral ook ze te controleren en te handhaven. Regels en procedures op papier zijn niet de middelen om risico's en dreigingen te voorkomen. Dat kan alleen in de dagelijkse praktijk waarbij controle en handhaving noodzakelijk is. In hoeverre de noodzaak tot strikte controle en handhaving aanwezig is, is afhankelijk van het type risico en dreiging. Controle en handhaving vormen een wezenlijk onderdeel van de preventie van crisis.
8. Creëer een verantwoorde veiligheidscultuur.
Procedures en regels zijn niet genoeg voor een verantwoorde preventie. Het is tevens noodzakelijk aandacht te besteden aan de veiligheidscultuur in de organisatie. Het gaat daarbij om moeilijker te beïnvloeden processen zoals veiligheidsbewustzijn, bereidheid tot melden van fouten en constante alertheid ten aanzien van onveiligheid en risico's. Een verantwoorde veiligheidscultuur maakt het mogelijk om management en uitvoering bewust te maken van de noodzaak steeds aandacht aan deze elementen te besteden. Er bestaan vele middelen om een dergelijke verantwoorde veiligheidscultuur te realiseren: constante voorlichting, opleiding, oefening en training, aandacht in overlegvormen, incidentenanalyses, voorbeelden uit de praktijk bespreken, voorbeelden van andere organisaties aan de orde stellen, ICT oefentoepassingen etc. Cruciaal is dat alle betrokkenen in de organisatie betrokken zijn bij de veiligheid in de organisatie. Het management van de organisatie dient dan ook een strategie te ontwikkelen om deze verantwoorde veiligheidscultuur te realiseren. Daarbij kan het behulpzaam de inzichten van de High Reliability Organisation theorie te benutten.
9. Tref voorzieningen om de gevolgen van risico's op te kunnen vangen.
De risicoanalyse leidt tot een overzicht van de realistische risico's voor de organisatie. Middels regels en procedures en een adequate veiligheidscultuur wordt het maximale gedaan om te voorkomen dat de risico's zich ook

daadwerkelijk materialiseren. Desondanks blijft de kans bestaan dat de risico's werkelijkheid worden. Dan is het zaak tijdens de voorbereidingen adequate voorzieningen te hebben getroffen om dat te kunnen opvangen zoals verzekeringen, uitwijklocaties, back up facilities, vervangend personeel, financiële buffer en een optimaal crisismanagementsysteem. Het is afhankelijk van de specifieke organisatie en de risico's welk type voorzieningen moet worden getroffen. Het management van de organisatie dient daarover specifieke beslissingen te nemen.

10. Ontwikkel een early warning systeem in de organisatie.
Voor het management is steeds de vraag wanneer en op welke wijze komt informatie over risico's en dreigingen zo snel mogelijk naar boven. Niet altijd bestaat bereidheid om fouten of problemen te melden, zeker niet als de organisatie gewend is zelf problemen op te lossen. Het is dan zaak om een early warning systeem in te voeren waarbij zowel structureel als cultureel binnen de organisatie voorzieningen worden getroffen dat bij specifieke risico's of problemen het management wordt geïnformeerd. Dat betekent echter wel dat personen die fouten of problemen melden daarvoor niet direct gestraft moeten worden. Het is dan ook noodzakelijk te werken aan een vorm van blame-free reporting zodat er geen angst bestaat om fouten te melden. Dat betekent dat naaste een adequate meldingsprocedure ook een cultuur moet bestaan waarin meldingen gedaan kunnen worden.
11. Bewaak welke verwachtingen worden gewekt om crises te voorkomen en te bestrijden.
Crisismanagement is voor een groot deel verwachtingenmanagement. Het is dan ook zaak voor het management om intern en extern duidelijk te maken op welke wijze welke crises al dan niet voorkomen en/of bestreden kunnen worden. Wat kan de organisatie echt aan? Indien te hoge verwachtingen worden gewekt in relatie tot de daadwerkelijke mogelijkheden dan zullen tijdens echte crises problemen ontstaan. Te lage verwachtingen kunnen echter ook niet passend zijn bij de doelstellingen of het imago van de organisatie. Het management moet dan ook intern en extern met een afgewogen beeld komen ten aanzien van de mogelijkheden en beperkingen met betrekking tot crisismanagement.
12. Bezie in hoeverre burgers en/of klanten een bijdrage kunnen leveren aan de preventie van crises.
De organisatie heeft zelf een grote verantwoordelijkheid om crises te voorkomen. Maar ook anderen kunnen bijdragen aan deze preventie. Het is zaak te bezien in hoeverre burgers en/of klanten en/of anderen kunnen bijdragen aan deze preventie. Kunnen burgers op de een of andere manier betrokken

worden bij het melden van gevaarlijke situaties? Hoe kan de informatie van klanten worden gebruikt om de toekomstige inrichting van werkprocessen te verbeteren? De informatie die beschikbaar is bij burgers en/of klanten kan zeer waardevol zijn voor het voorkomen van crises in de toekomst. De wijze waarop deze informatie wordt behandeld in de organisatie dient specifiek vormgegeven te worden.

B. Planning⁷

13. Draag zorg voor een organisatie waarin anticipatie en veerkracht in balans zijn.

Om tot een optimale voorbereiding op crises en crisismanagement te kunnen komen is het wezenlijk om binnen de organisatie een evenwicht te vinden tussen anticipatie en veerkracht. Anticipatie heeft betrekking op de mate waarin vooraf voorbereiding worden getroffen door plannen, oefeningen en richtlijnen. Veerkracht heeft betrekking op mogelijkheid om tijdens een crisis voldoende te kunnen improviseren om tot goede oplossingen te kunnen komen. Elke organisatie heeft een balans tussen anticipatie en veerkracht nodig. Alleen vertrouwen op anticipatie of alleen vertrouwen op aanwezige veerkracht is onvoldoende. Het is afhankelijk van de organisatie hoe de balans vorm moet krijgen. Sommige organisaties hebben veel operationele en strategische ervaring met veerkracht en improvisatie terwijl anderen meer aandacht besteden aan anticipatie. Het gaat om steeds voldoende aandacht te besteden aan elk van deze thema's.

14. Crisisplanning in de organisatie moet worden gehanteerd als een permanent proces.

Het maken en bijstellen van crisisplannen binnen de organisatie moet geen eenmalige gebeurtenis zijn. Als het plan klaar is dan is het planningsproces nog niet klaar. Structureel en permanent moet er aandacht aan crisisplanning zijn. Crisisplanning moet een onderdeel zijn van de reguliere bedrijfsprocessen en in audits en controles steeds weer aandacht krijgen. Dat betekent regelmatige bijstelling van de plannen, oefenen en trainen, voorlichten van nieuwe medewerkers, etc. Management en uitvoering moeten er zorg voor dragen dat crisisplanning een permanent proces is waarbij steeds nieuwe initiatieven genomen worden om de kwaliteit van de crisisplanning wordt verbeterd.

⁷ Wildavsky 1989; Waugh en Hy 1990; Rosenthal, Boin en Comfort 2001; Roberts 1988; Pauchant en Mitroff 1992; Muller en De Roos 2006.

15. Ontwikkel maatscenario's voor denkbare crises.
Op basis van de eerdere analyses van risico's, dreigingen, kwetsbaarheden en vitale belangen, processen, producten en personen moeten een aantal maatscenario's ontwikkeld worden voor de meest denkbare crises. De scenario's bestaan uit zowel de mogelijke gebeurtenissen en dreigingen voor de organisatie als uit handelingsalternatieven voor zowel management als uitvoering. In totaal dient een beperkt aantal maatscenario's te worden uitgewerkt namelijk alleen ten behoeve van de meest denkbare crises. Meer dan 10 maatscenario's zijn eigenlijk niet wenselijk. De maatscenario's geven de basisscenario's weer van de typen crises waarmee de organisatie geconfronteerd kan worden. De veronderstelling is dat met deze maatscenario's het merendeel van de denkbare crises gedekt zijn. Eventuele andere crises kunnen worden geplaatst binnen deze maatscenario's.
16. Ontwikkel een basisplan voor crisismanagement.
Voor de structuur, organisatie en informatievoorziening bij crises dient een basisplan te worden ontwikkeld. Dit basisplan is geldig voor elk type crises. In dit basisplan is aangegeven wie waarover beslist op welk moment. Meestal wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen een beleidscrisisteam die de strategische beslissingen neemt en een operationeel crisisteam die de operationele beslissingen neemt en uitvoert. Tevens is geregeld hoe de alarmering plaats vindt, hoe de informatievoorziening vorm krijgt, wie er moet worden ingelicht, hoe de interne en extern communicatie is georganiseerd en hoe de nafase is vormgegeven. Tevens zijn in bijlagen de relevante kerngegevens (telefoonnummers, kaarten, etc) weergegeven. Het basisplan geldt voor de gehele organisatie en voor alle denkbare crises. Het is zaak dat alle betrokkenen kennis hebben van de inhoud en reikwijdte van dit basisplan.
17. Ontwikkel specifieke plannen voor maatcrises voor de organisatie.
Voor elk van de onderscheiden maatscenario's kunnen aanvullende en meer gedetailleerde plannen gemaakt worden. In deze meer gedetailleerde plannen staat bijvoorbeeld welke inhoudelijke activiteiten verricht kunnen worden bij een specifieke crisis. De specifieke plannen vallen binnen het hiervoor genoemde basisplan maar geven meer richting aan de wijze waarop er bij specifieke crises besloten moet worden. In deze specifieke plannen kan bijvoorbeeld checklist worden opgenomen wat wie moet doen bij een specifieke crisis. Feitelijk vormen deze specifieke plannen draaiboeken voor de specifieke crises. Deze draaiboeken moeten alleen functioneren als checklists zodat besluitvormers niet vergeten aandacht te besteden aan bepaalde onderwerpen.

18. Waak voor planfixatie.

Het management van de organisatie moet er voor zorg dragen dat niet te veel aandacht worden besteed aan het maken en bijstellen van plannen. Crisisplannen vormen een onderdeel van de crisisplanning maar andere elementen zoals veerkracht realiseren, veiligheidscultuur optimaliseren en oefenen en trainen inrichten zijn minstens zo belangrijk voor de planningsfase van crisismanagement. Crisisplanning is meer dan het maken en bewaken van het crisisplan. Te veel fixatie op het crisisplan is ongewenst.

19. Formuleer de competenties van betrokkenen bij het crisismanagement.

Over het algemeen worden personen in een organisatie aangewezen om functies te vervullen in de crisisstructuur zonder dat zij voldoende zicht hebben op de competenties die noodzakelijk zijn voor deze functies. Het is wezenlijk te bepalen welke competenties noodzakelijk zijn voor de te onderscheiden functies binnen de crisisstructuur. Vervolgens dient bezien te worden of de personen die deze functies gaan vervullen ook beschikken over deze competenties. Indien dit niet het geval is dan dienen aanvullende opleidingen, trainingen en oefeningen voor deze betrokkenen te worden georganiseerd. Een goede directeur is niet per definitie een goede crisismanager en dat geldt ook voor een burgemeester. Een competentieanalyse van zowel de functies in de crisisstructuur als de betrokken personen is dan van groot belang.

20. Draag zorg voor een verantwoord opleidings- en oefenplan voor zowel strategische als operationele leidinggevend.

Opleidingen, trainingen en oefeningen zijn wezenlijk voor de voorbereiding op crisissituaties. Tijdens opleidingen, trainingen en oefeningen leren de deelnemers elkaar en de cruciale processen kennen. Het is noodzakelijk regelmatig te oefenen mede vanwege de frequente wisseling van personen op specifieke posities. Alleen door regelmatige oefeningen kan een zekere mate van routine ontstaan bij het werken in een specifieke crisisstructuur. In een opleidings- en oefenplan dient te worden aangegeven wie op welke manier geoefend kan worden waarbij het steeds cruciaal is te formuleren aan leerdoelen de opleidingen en oefeningen moeten voldoen. Het is daarbij zaak om goed onderscheid te maken tussen oefeningen voor strategische en voor operationeel leidinggevend.

21. Zorg voor voldoende betrokkenheid van zowel de top als de basis van de organisatie bij crisismanagement.

De voorbereiding op crises is niet alleen zaak van de gespecialiseerde personen binnen de organisatie. Het is zaak dat zowel de top als de basis van de organisatie voldoende is betrokken bij de voorbereiding op en plan-

ning voor crises. De potentiële impact op de organisatie kan zo groot zijn dat betrokkenheid van de top wezenlijk is voor een verantwoord crisismanagement is de organisatie. Als de top geen directe betrokkenheid en interesse toont dan zal het voor anderen in de organisatie moeilijk zijn om daadwerkelijk een verantwoord crisismanagement in de organisatie in te kunnen voeren. De voorbereiding op crises mag dan ook niet worden overgelaten aan een afdeling binnen de organisatie maar is een proces van de gehele organisatie.

22. Organiseer waarschuwing en alarmering op reële termijnen.

Waarschuwing en alarmering zijn cruciale processen in de voorbereiding op crises. Het is zaak de waarschuwing en alarmering op zodanige wijze te organiseren dat cruciale personen daadwerkelijk bereikt kunnen worden en dat de termijnen realistisch is. De wijze van organisatie van de waarschuwing en alarmering is sterk afhankelijk van de specifieke organisatie en de onderscheiden risico's en dreigingen. Niet voor alle organisaties is het noodzakelijk 24 uur per dag iedereen beschikbaar te houden. Het is wel zaak binnen de organisatie heldere afspraken te maken over waarschuwing en alarmering. Tevens is het noodzakelijk deze afspraken regelmatig en in het echt te oefenen. Alarmeringsoefeningen zijn daarvoor een onmisbaar instrument.

23. Ontwikkel en behoud persoonlijke netwerken die van belang zijn voor crisismanagement.

In crises heeft de organisaties andere organisaties nodig. Dat betekent dat zowel management als uitvoering in een organisatie kennis moet hebben van de personen in andere organisatie waarmee zij tijdens crises moeten samenwerken. In oefeningen en trainingen wordt deze kennismaking gestimuleerd maar het is ook zaak om buiten deze oefeningen en trainingen de persoonlijke netwerken te ontwikkelen en te onderhouden. De samenwerking tussen en binnen organisaties tijdens crisismanagement wordt zeer gestimuleerd indien de betrokkenen elkaar daadwerkelijk kennen. Dat veronderstelt wel dat betrokkenen in niet crisissituaties investeren in deze persoonlijke netwerken binnen en buiten de eigen organisatie.

24. Organiseer dat burgers en/of klanten onderdeel zijn van de voorbereiding op crises.

De kern van de voorbereiding op crises vindt plaats binnen de eigen organisatie. Het is echter aan te bevelen te bezien op welke wijze burgers en/of klanten betrokken kunnen worden bij deze voorbereiding. Dat kan door middel van het informeren van burgers en/of klanten wat te doen in specifieke crises of bijvoorbeeld door burgers en/of klanten te betrekken bij specifieke oefeningen. Indien burgers en/of klanten betrokken zijn bij de

voorbereiding op de een of andere manier dan zullen zij tijdens een crisis met meer kennis en inzicht kunnen handelen. Tevens kan daarbij meer eenduidig worden aangegeven wat de verantwoordelijkheid van de organisatie is en wat de verantwoordelijkheid van burgers en/of klanten is. Hiermee kan de zelfredzaamheid van deze burgers en klanten verbeterd worden.

25. Wijs een verantwoordelijke voor de organisatie van het crisismanagement aan. Binnen de organisatie moet een medewerker (of een afdeling indien de organisatie omvangrijk is) verantwoordelijk zijn voor de organisatie van het crisismanagement. Deze functie dient nauw aan het management van organisatie te zijn opgehangen. Deze functionaris is verantwoordelijk voor de voorbereiding van het crisismanagement zoals hier verwoord en de wijze waarop de organisatie van de respons en andere fasen vorm krijgt. De bewaking van de crisisplanning en anderen onderdelen van het crisismanagement vallen onder de verantwoordelijkheid van deze functionaris.
26. Zorg voor goede kennis en inzicht in relevante crises.
Om goed voorbereid te zijn is het tevens zaak kennis te hebben van wat er inhoudelijk en organisatorisch is gebeurd bij eerdere crises in de eigen organisatie of bij vergelijkbare crises in andere organisaties. Dat betekent dat op een plek binnen de organisatie de kennis over specifieke relevante crises verzameld en geanalyseerd wordt en verspreid wordt over de direct betrokkenen. Bij grote organisaties kan dat betekenen dat een specifiek kenniscentrum wordt ingericht voor deze thematiek. Bij andere organisaties kan dit betekenen dat in een samenwerkingsverband gekomen wordt tot deze kennisbundeling. Kennis van andere crises biedt zowel management als uitvoering meer inhoudelijke en organisatorische handelingsalternatieven.

C. Respons

I. Organisatie⁸

27. Ontwikkel een duidelijke structuur voor crisismanagement in de organisatie.
Een van de grote problemen bij veel crises is onduidelijkheid over de structuur waarbinnen beslissingen moeten worden genomen. Het is zaak deze structuur zo duidelijk en eenvoudig mogelijk te maken. In de eerste plaats gaat het daarbij om de interne crisismanagementstructuur binnen de organisatie. Daarbij is het zaak een duidelijk onderscheid te maken tussen de reguliere besluitvormingstructuur binnen de organisatie en de crisismanagementstructuur. In de tweede plaats is het van belang de structuur van

8 Boin e.a. 2005; Charles en Kim 1988; Fijnaut, Muller e.a. 2007; Helsloot, Muller en Berghuijs 2007; Harvard 2000; Jong en Johannik 2006, 2007; Flin 1996.

samenwerking met andere organisaties duidelijk vast te leggen. De structuur moet eenduidig in het crisisplan zijn opgenomen.

28. Leg duidelijk en eenduidig de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen vast.

Verschillende betrokkenen hebben een taak en functie binnen de crisisorganisatie. Voor de organisatie van het crisismanagement is het van belang de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen expliciet vast te leggen. Dit geldt zowel voor de verschillende crisisteams die worden onderscheiden als voor de functies binnen deze teams. Helder moet zijn welke taken door wie moeten worden uitgevoerd en welke bevoegdheden zij hebben om deze taken uit te voeren. Tevens dient duidelijk te zijn onder wiens verantwoordelijkheid de te nemen beslissingen vallen. Op die manier kan expliciet verantwoording worden afgelegd over de genomen beslissingen. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten schriftelijk zijn vastgelegd en voor alle betrokkenen steeds toegankelijk.

29. De structuur voor crisismanagement moet niet te veel afwijken van de reguliere besluitvormingstructuur.

Als de structuur voor crisismanagement dicht ligt tegen de besluitvormingstructuur waaraan alle betrokkenen gewend zijn, is de kans groter dat de besluitvorming beter gaat. In een hectische crisissituatie moet niet te veel afgeweken worden van de patronen die de betrokkenen kennen en waar ze dagelijks mee omgaan. Dat betekent dat degene die in de reguliere besluitvorming de leiding hebben dat in principe ook tijdens crises moeten hebben. Zo veel als mogelijk moet aangesloten worden bij de bestaande besluitvormingstructuren. Afhankelijk van de specifieke organisatie moet bezien worden hoe de structuur voor crisismanagement zo dicht mogelijk tegen de reguliere besluitvormingstructuur kan worden geplaatst.

30. Het leiderschap tijdens een crisis moet duidelijk zijn.

Tijdens de crisis dient duidelijk te zijn wie strategisch, bestuurlijk en operationeel de daadwerkelijke leider is. In de beschrijving van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden moet dit expliciet zijn aangegeven. Dat betekent dat de leider in crisissituaties – zowel operationeel als bestuurlijk – niet te veel kan afwijken van de reguliere situaties. In crises is het noodzakelijk meer hiërarchisch te beslissen dan in reguliere situaties. Daarom is het in crises des te noodzakelijker duidelijk te hebben wie de leider is en welke bevoegdheden de leider heeft om zijn beslissingen daadwerkelijk te kunnen realiseren. Het kan voorkomen dat degene die volgens de plannen de leider zou moeten zijn daar om een of andere reden geen invulling aan kan geven. Dan is het noodzakelijk te bezien wie het leiderschap in de crisis op zich kan nemen.

31. Vergader regelmatig met een vaste samenstelling en een strakke vergaderdiscipline.

De onderscheiden crisisteams dienen tijdens een crisis regelmatig te vergaderen volgens een vaste agenda. Deze agenda kan vooraf worden voorbereid voor verschillende typen crises. Zo veel als mogelijk dienen de vergaderingen van de crisisteams een vaste samenstelling te hebben. Het is niet noodzakelijk om als crisisteam steeds in vergadering bijeen te zijn. Het is verstandiger om in rondes te vergaderen waarbij na elke vergadering van het crisisteam de leden de gelegenheid krijgen om de beslissingen uit te kunnen voeren. Aan het begin van een vergadering dient een briefing gegeven te worden over de huidige stand van zaken en de te vragen beslissingen eventueel aangevuld met concrete suggesties. Daarbij dient tevens steeds duidelijk te zijn waarom wie bij de vergadering is. Tijdens crises bestaat het risico's van "vreemde vergaderingen" waarbij niet duidelijk is met welke bevoegdheid wie waarover kan beslissen. Dit dient voorkomen te worden.

32. Bezie steeds bij elke beslissing de verhouding strategie en beleid versus operatie en uitvoering.

Tijdens crises bestaat de neiging bij het management om zich ten onrechte bezig te houden met allerlei operationele details van het crisismanagement. Het is zaak tijdens de crisis er voor te waken dat strategische en beleidsmatige besluitvormers en crisisteams zich niet bezig gaan houden met operationele en uitvoeringsbeslissingen. Daarbij kan het behulpzaam zijn om in de voorbereiding expliciet aan te geven welke beslissingen voorbehouden zijn aan de strategische besluitvormers en welke beslissingen door de operationele teams genomen kunnen worden. Het is wel noodzakelijk dat de strategische beslissers informatie krijgen over de effecten van de operationele beslissingen en er op kunnen rekenen dat een daadwerkelijke strategische beslissing aan hen zal worden voorgelegd. In oefeningen en opleidingen dient steeds aandacht te worden besteed aan het onderscheid en de samenhang tussen strategie en beleid aan de ene kant en operatie en de uitvoering aan de andere kant.

33. Bezie steeds de verhouding tussen centrale en decentrale beslissingen.

Tijdens crises is het zaak er voor te waken dat niet te veel beslissingen door een centraal crisisteam worden genomen als deze beslissingen ook genomen kunnen worden door decentrale teams of besluitvormers. Over het algemeen hebben decentrale teams beter zicht op de specifieke situatie en kunnen zij de implicaties van specifieke operationele beslissingen beter overzien. Alleen in die gevallen dat hier geen sprake van is dan dient het centrale niveau de beslissingen te nemen. In sommige crises dienen centrale beslissingen genomen te worden omdat de effecten van een crisis zich op meerdere

plekken tegelijkertijd manifesteren. Dit onderscheid centraal en decentraal is zowel van toepassing binnen organisaties als tussen organisaties.

34. Bezie steeds de verhouding tussen lijnbeslissingen en stafondersteuning.
Tijdens crises bestaat de neiging de tijdelijke structuur van crisismanagement de totale leiding te geven van de afhandeling van de crisis. Het is echter zaak ook in een crisis zo veel als mogelijk de reguliere lijn de beslissingen te laten nemen en uit te voeren. Ook hier geldt dat zo weinig mogelijk moet worden afgeweken van de reguliere besluitvormingstructuren. De besluitvorming tijdens crises moet niet helemaal overgenomen worden door de crisisprojectorganisatie. Daarbij moet een nauwe afstemming bestaan met de gewone lijnorganisatie, vooral ook omdat daar de meeste medewerkers binnen functioneren en de lijn beschikt over de meeste kennis en inzicht in de gevolgen van de beslissingen.
35. Bezie steeds de verhouding tussen formele en informele beslissingen.
Er bestaat een sterke neiging tijdens crises om informeel tot beslissingen te komen. Dat is tot op zekere hoogte onvermijdelijk en noodzakelijk tijdens crises aangezien snel tot beslissingen moet worden gekomen zonder dat tijd beschikbaar is voor de formele besluitvormingstrajecten. Dat neemt echter niet weg dat er voor gezorgd kan en moet worden dat de genomen operationele en beleidsmatige beslissingen formeel worden gelegitimeerd door een strategisch crisisteam. Op die manier kan aan de informele wijze waarop tot beslissingen gekomen moet worden een formele legitimatie gegeven worden. Dat is noodzakelijk aangezien het in veel gevallen tijdens crises gaat om vergaande beslissingen waarbij verstrekkende bevoegdheden gebruikt worden.
36. Bewaak steeds met wie op welke wijze wordt samengewerkt.
De samenwerking met andere organisaties is wezenlijk tijdens crises. De afstemming van de te nemen maatregelen tussen de verschillende organisaties is veelal een moeizaam proces. Binnen de crisisteam – zowel operationeel als beleidsmatig – dient steeds en systematisch bewaakt te worden hoe de samenwerking met deze andere organisatie vorm krijgt. Wie werkt met wie samen? Wat doen de anderen en wat doen wij? Over welke mogelijkheden beschikken de anderen nog en over welke mogelijkheden beschikken wij? Wanneer moeten de verschillende organisaties met elkaar afstemmen? Deze en andere vragen zijn van belang om tot een optimale samenwerking te kunnen komen.
37. Bewaak de proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregelen.
De neiging bestaat tijdens crises om met alle denkbare middelen direct het probleem op te lossen. Het is echter zaak om ook tijdens crises de proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregelen in de gaten te houden. Ook

tijdens crises moet gezien worden in hoeverre de in te zetten middelen proportioneel zijn ten opzichte van de crisis die ze veroorzaken. Tevens moet gezien worden of het niet met een minder zwaar middel kan. De verschillende middelen en maatregelen kunnen vooraf bij de totstandkoming van de maatscenario's worden uitgewerkt. Dan kunnen tijdens oefeningen de verschillende maatregelen gezien worden ten opzichte van de specifieke crisis.

38. Waak voor bureaupolitiek binnen de organisatie en tussen organisaties.
Crises hebben de neiging om veel organisatorische aandacht te trekken. Een ieder binnen de organisatie wil er bij betrokken raken. Dat leidt niet altijd tot de gewenste samenwerking en uitvoering. Verschillende crises hebben getoond bureaupolitieke conflicten binnen organisaties en tussen organisaties de besluitvorming tijdens crises hebben verstoord. Het is zaak voor het management er voor te waken dat binnen de organisatie zich dergelijke bureaupolitieke conflicten gaan voordoen. Maar het is tevens zaak dat ook niet te laten gebeuren tussen organisaties. Dat is geen eenvoudige taak aangezien het tijdens crises ook vaak gaat over schuld en oorzaak. Voor een optimaal crisismanagement is het echter zaak om de bureaupolitieke conflicten zo min mogelijk te laten zijn.
39. Bewaak zowel de korte termijn als de lange termijn consequenties.
Tijdens crises bestaat de neiging om zich te concentreren op de korte termijn. De crisis moet nu worden opgelost met welke middelen dan ook. Vanzelfsprekend is een dergelijke korte termijn perspectief ook noodzakelijk omdat anders geen oplossing voor de specifieke crisis kan worden gerealiseerd. Maar het is tevens zaak steeds aandacht te hebben voor de lange termijn consequenties van de beslissingen. Ook al is er tijdens crises weinig tijd om tot beslissingen te komen over het algemeen is het wel mogelijk om een zekere inschatting te maken van de lange termijn consequenties van specifieke beslissingen. Hoewel niet alle aspecten van de lange termijn consequenties zullen kunnen worden overzien is het goed dit wel in de beschouwingen in de crisisteams te betrekken.
40. Neem beslissingen, niet alleen coördineren.
Voor crisisteams is het wezenlijk daadwerkelijk beslissingen te nemen zowel op operationeel gebied als op strategisch gebied. Er dient voor gewaakt te worden dat crisisteams niet alleen coördineren en afstemmen maar ook in de praktijk tot beslissingen komen. Dat betekent dat de vergaderingen van de crisisteams er op gericht moeten zijn zo expliciet mogelijk beslissingen te nemen waarbij is aangegeven wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van welke beslissing binnen welke periode.

41. Waak voor te veel en/of onbekende adviseurs en experts.
Er zijn veel experts en adviseurs tijdens crises. Het is zaak vooraf al te bepalen welke adviseurs en experts tijdens een crisis een bijdrage kunnen leveren aan het crisismanagement. Het is tevens zaak deze experts en adviseurs ook te kennen en deel te laten nemen in de oefeningen binnen de organisatie. Op die manier kunnen de experts en adviseurs zo optimaal mogelijk hun functie vervullen. Het risico bestaat anders dat organisaties tijdens een crisis geconfronteerd worden met verschillende adviseurs en experts die in concurrentie elkaar tegenspreken. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de beslissingen steeds bij de verantwoordelijken binnen de organisatie ligt en blijft liggen.
42. Leg beslissingen vast.
Draag er zorg voor dat beslissingen van crisisteams vastgelegd worden. Ten behoeve van de vastlegging van beslissingen dient een specifieke functie gecreëerd te worden binnen de crisisteams. Tijdens crises is het vaak zo hectisch dat dit deel van het crisismanagement onvoldoende aandacht krijgt. Het vastleggen van beslissingen is tijdens crises van belang om goed te kunnen monitoren of de genomen beslissingen daadwerkelijk worden uitgevoerd en tot de gewenste veranderingen leiden. Daarnaast is het vastleggen van beslissingen noodzakelijk om achteraf verantwoording te kunnen afleggen. Aangezien na nagenoeg elke crisis een zeker verantwoordingsproces plaatsvindt, neemt deze functie van het vastleggen van beslissingen in belang toe.
43. Draag zorg voor een goede verhouding tussen ervaring en creativiteit in het team.
Een crisisteam moet een goede verhouding tussen ervaren en nieuwe mensen in zich hebben. Alleen moeten kennis en inzicht hebben in de wijze waarop het crisismanagement binnen de organisatie plaats vindt en de onderliggende plannen. Maar het is niet noodzakelijk dat alle leden van een crisisteam veel ervaring hebben met allerlei crises. Het kan nuttig zijn een deel van het crisisteam te reserveren voor nieuwe mensen die in staat kunnen zijn nieuwe impulsen te geven aan het crisismanagement. Op die manier worden routine en ervaring gekoppeld aan creativiteit en nieuwheid.
44. Zorg voor een goed geoutilleerde crisisruimte.
Om tot optimaal crisismanagement te kunnen komen is een goed geoutilleerde crisisruimte noodzakelijk. Het gaat daarbij om een ruimte waarin de noodzakelijke verbindingsmiddelen en ondersteuningsmiddelen direct beschikbaar zijn. De intensiteit en omvang van deze crisisruimte is sterk afhankelijk van de organisatie en de mate waarin zijn geconfronteerd worden met crisis. Minimaal heeft een organisatie echter een aantal vergaderruimtes

nodig waarin telefoons, computers, kaarten en andere ondersteuningsmiddelen direct en steeds voorhanden zijn. De crisisruimte moet niet te klein zijn zodat betrokken optimaal kunnen werken, maar ook niet te groot omdat het anders anderen uitnodigt die geen betrokkenheid hoeven te hebben. Degene die binnen de organisatie verantwoordelijk is voor het crisismanagement dient er zorg voor te dragen dat deze ruimte steeds beschikbaar is.

45. Bezie steeds hoe burgers en/of klanten kunnen bijdragen aan de oplossing van de crises.

Het is niet zo gebruikelijk om burgers en klanten een rol te geven bij de bestrijding van crises. De acute bestrijding is over het algemeen iets voor de hulpverleningsdiensten of voor de organisatie zelf. Het is echter wel goed mogelijk burgers en klanten volwaardig te informeren over de stand van het crisismanagement. Informatie verstrekken aan burgers en klanten vormt een van de meest cruciale onderdelen van het crisismanagement. In deze informatie kunnen ook handelingsalternatieven voor burgers en klanten worden verwerkt zoals het wel of niet in huis blijven of het terugbrengen van producten. De wijze van communicatie bepaalt de mate waarin burgers en klanten een bijdrage kunnen leveren.

B. Informatie en communicatie⁹

46. Leer de organisatie te beslissen in onzekerheid.

Crises betekenen onzekerheid. Voor besluitvorming in crises is het noodzakelijk te kunnen beslissen in onzekerheid. In reguliere situaties wordt zo veel als mogelijk gedaan om optimale informatie te realiseren op grond waarvan tot een beslissing gekomen kan worden. In crisissituaties ontbreekt de tijd hiervoor. Dat betekent dat de organisatie en in het bijzonder de crisisteams moeten leren beslissen in onzekerheid. Dat veronderstelt dat zij op basis van beperkt beschikbare informatie verstrekende beslissingen moeten nemen. Daarvoor is een verantwoorde combinatie van daadkracht en afgewogenheid voor nodig. Geprobeerd moet worden de maximaal haalbare informatie te verzamelen in de beschikbare tijd en omstandigheden om toch een zo verantwoord mogelijke beslissing te kunnen nemen. Maar vooral is het nodig dat de leider van het crisisteam op een bepaald moment daadwerkelijk een beslissing neemt ook al is de informatie onvolkomen. Daartoe zijn specifieke oefeningen en simulaties cruciaal.

⁹ McCharty 1998; Mitroff 2001, Nudell en Antokol 1988; Regtvoort en Siepel 2007.

47. Definieer regelmatig de crisis.

Verschillende mensen zien eenzelfde crisis op verschillende manieren. De ervaring en achtergrond van mensen bepaalt in hoge mate in hoeverre zij een crisis definiëren. Vaak denken individuen dat anderen eenzelfde situatie hetzelfde zien als zij terwijl er in de werkelijkheid grote verschillen kunnen bestaan. Aangezien deze verschillen tussen individuele mensen bestaan is het cruciaal dat in crisisteamverband met enige regelmatig de crisis als geheel gedefinieerd en beschreven wordt. Op die manier is aan een ieder duidelijk wat de verschillende onderdelen van de crisis zijn en hoe het crisisteam als geheel de crisis percipieert. Met behulp van geprojecteerde definities en inkomende berichten heeft een ieder eenzelfde beeld. Aan het begin van een vergadering van het crisisteam is het wezenlijk dat iedereen dezelfde uitgangspunten heeft.

48. Maak heldere afspraken over de routing van informatie.

Informatie is cruciaal voor het crisismanagement. Wie welke informatie krijgt op welk moment is dan ook van groot belang. Dat betekent dat binnen het crisisteam en tussen het crisisteam en haar omgeving duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over de routing van informatie. Waar komt het binnen? Wie selecteert? Op grond van welke informatie? Waar gaat wat heen? Wat moet het strategisch crisisteam weten? Wat moet het operationeel crisisteam weten? Waar wordt het opgeslagen? Om dit goed te kunnen doen – zeker bij meer omvattende crisis – is het noodzakelijk een proces af te spreken hoe de informatie intern en extern wordt verspreid. Ook dit dient in oefeningen en simulaties veel aandacht te krijgen.

49. Bepaal wie op welke criteria de informatie selecteert.

Ook al is er een gebrek aan informatie tijdens een crisis komen er zeer veel berichten en gegevens binnen bij een crisisteam. Cruciaal is wie op grond van welke criteria bepaalt welke informatie aan wie wordt verstrekt. Het is onmogelijk om alle berichten en gegevens aan een ieder te verstrekken. Een zekere selectie is noodzakelijk. De criteria daarvoor dienen te worden aangegeven op grond van de specifieke organisatie en crisis. Het strategische crisisteam dient vooraf duidelijk te maken op grond van welke criteria welke informatie moet worden verstrekt. Het is noodzakelijk dat de functionarissen die belast zijn met de selectie van de informatie daarvoor adequaat opgeleid zijn. Dat is vanzelfsprekend het geval bij bijvoorbeeld medewerkers van meldkamers maar niet vanzelfsprekend voor secretarissen van crisisteams in organisaties.

50. Zorg er voor dat de informatie helder beoordeeld en verspreid wordt.
De informatie dient op een uniforme wijze beoordeeld en verspreid te worden. De waarde van berichten en gegevens dient volgens een eenduidig model geanalyseerd en beschreven te worden. Middels dit model krijgen de deelnemers van de crisisteams de informatie verstrekt. De wijze van verspreiding en vooral ook de snelheid van verspreiding dient vooraf duidelijk te worden afgesproken. Cruciaal daarbij is of er gebruikgemaakt kan worden van ICT-voorzieningen of dat primair met papieren berichten gewerkt moet worden. Dit is mede afhankelijk van de intensiteit van crisis waarmee de organisatie te maken krijgt.
51. Pas op voor dataoverlast en informatietekort.
Het risico tijdens crises is dat er een grote hoeveelheid data is. Allerlei berichten, gegevens, meldingen, geruchten en andere data die ongecontroleerd aan de leden van het crisisteam worden verstrekt. Dit leidt al snel tot een dataoverlast bij alle betrokkenen. Te veel data leidt tot verwarring aangezien betrokkenen dan het overzicht over de crisis kwijt kunnen raken. Het is zaak enige structuur in deze data te realiseren door een specifieke eenheid – informatie-unit – die de crisisteams op grond van alle beschikbare informatie specifieke beslissingen kan voorleggen. Op die manier kan een steeds dreigend informatietekort worden voorkomen.
52. Maak een duidelijke scheiding tussen feiten en geruchten.
Tijdens crises doen zich allerlei geruchten voor. Niet alleen in de media ook bij professionele betrokkenen en bij burgers en klanten. Voor crisisteams is het cruciaal om geruchten en feiten zo snel als mogelijk van elkaar te kunnen scheiden. Daarvoor is een specifieke procedure nodig waarin de informatie wordt beoordeeld op basis van de inhoud, afzender en ontvanger. Dat kost tijd die er in crisissituaties niet altijd is. Voor organisaties in crisis is echter wezenlijk wel enige tijd te nemen zodat ze relatief zeker weten dat ze beslissen op basis van feiten. Volledige zekerheid is hierover niet te verkrijgen aangezien tijdens crises altijd sprake is van onzekerheid. Het kan voorkomen dat geruchten eerder openbaar worden dan de organisatie de tijd heeft gehad ze te controleren. Dat risico is echter noodzakelijk om te voorkomen dat organisaties beslissingen nemen op basis van te verifiëren geruchten.
53. Werk steeds volgens volgend besluitvormingsmodel: informatie verzamelen, informatie verifiëren, informatie beoordelen, advies opstellen, beslissen, uitvoeren en controleren.
Om binnen een crisisteam een werkbaar proces van informatievoorziening te hebben maken we een onderscheid tussen informatie verzamelen, informatie

verifiëren, informatie beoordelen, advies opstellen, beslissen, uitvoeren en controleren. Duidelijk moet zijn wie informatie verzameld en op welke wijze deze informatie wordt aangeleverd. Wordt alleen ingegaan op informatie van overheidsdiensten of zijn er ook andere bronnen van informatie. Vervolgens dient de informatie geverifieerd te worden. Is het waar of niet? Is het een betrouwbare zender? Vervolgens dient de informatie beoordeeld te worden in relatie tot de andere beschikbare informatie en in relatie tot eerdere beslissingen. Hoe past de nieuwe informatie in het gehele plaatje? Hierop volgend dient een advies opgesteld te worden hoe zowel operationeel als strategisch omgegaan moet worden met deze informatie. De betrokken crisisteams dienen vervolgens hierover een beslissing te nemen waarna de beslissingen dienen te worden uitgevoerd. Ten slotte dient gecontroleerd te worden of de beslissingen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd en wat de effecten van deze beslissingen zijn. Dit leidt tot nieuwe informatie waarna de hiervoor beschreven cyclus weer in werking treedt. Indien een crisisteam op basis van dit besluitvormingsmodel functioneert wordt de meest optimale besluitvorming gerealiseerd. Dit model is vanzelfsprekend niet heilig. Er dient steeds ruimte te zijn voor ervaring en intuïtie. Noodzaak is hier een juiste balans in te vinden.

54. Let steeds op de interne communicatie.
Niet iedereen binnen de eigen organisatie is betrokken bij de afhandeling van de crisis. Het is noodzakelijk op binnen de organisatie regelmatig informatie te verstrekken over de wijze waarop het crisismanagement plaats vindt, welke acties zijn ondernomen en wat er te verwachten is. De neiging is soms om vooral aandacht te besteden aan de externe communicatie maar voor de steun en legitimiteit van het crisismanagement is het wezenlijk dat steeds voldoende aandacht wordt besteed aan de interne communicatie. Regelmatige updates van informatie ten behoeve van de eigen organisatie zijn cruciaal.
55. Draag er zorg voor dat informatie bekend raakt bij de betrokkenen.
Bekend maken is niet bekend raken. Het is noodzakelijk voor crisisteams er voor te zorgen dat de informatie die ze willen verstrekken in de eigen organisaties of aan andere besluitvormers daar ook bekend raakt. Dat veronderstelt dat vooraf afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de informatie bij alle betrokkenen bekend raakt. Dat kan door mondelinge toelichting maar ook door het gebruik van specifieke middelen. Daarvoor is het noodzakelijk optimaal voorbereid te zijn op het gebruik van moderne middelen zoals internet, sms-berichten, I-pods, YouTube en anderen. Burgers maar ook andere organisaties die betrokken zijn bij een crisis zijn gewoon met behulp van deze middelen informatie te verzamelen. Dat is dan ook noodzakelijk tijdens een crisis.

56. Waak voor snelle conclusies over oorzaken en schuld.
Snel na de uitbraak van een crisis ontstaan in de media en bij anderen vragen over oorzaak en schuld. Veelal is hierover nog weinig te zeggen aangezien in de meeste gevallen sprake is van een complexe reeks van oorzaken. Binnen de crisisteams is het noodzakelijk te waken voor snelle conclusies over oorzaken en schuld. Nader onderzoek zal dat moeten uitwijzen. Dat moet dan ook de mededeling zowel naar binnen als buiten de organisatie zijn.
57. Let op kwaliteit ICT en technische ondersteuning.
Om tot optimaal crisismanagement te kunnen komen zijn adequate ICT voorziening en technische ondersteuning noodzakelijk. In de voorbereidingen kunnen hiervoor de nodige maatregelen getroffen worden in de specifiek ingerichte crisisruimte. Maar het is raadzaam om ook tijdens crisis de beschikking te hebben over functionarissen met kennis en vaardigheden ten aanzien van ICT en technische ondersteuning. Zij vormen tijdens crisis veelal de basis voor de informatievoorziening en besluitvorming. Indien dit niet meer voorhanden is wordt het moeilijk om daadwerkelijk tot beslissingen te kunnen komen. Ook hier geldt dat adequate voorbereiding en ondersteuning voor moderne informatiemiddelen onmisbaar is voor optimaal crisismanagement.
58. Draag zorg voor goede verbindingen.
Nagenoeg elke evaluatie van crisis toont dat zich problemen voordoen ten aanzien van de verbindingen tussen betrokkenen. Dat heeft deels te maken met externe factoren waarop een afzonderlijke organisatie geen invloed heeft zoals de overbelasting of uitval van het telefoonverkeer. Maar in sommige situaties heeft het ook te maken met een gebrekkige voorbereiding of onderhoud van de specifieke verbindingsmiddelen. In oefeningen en trainingen dient de functionaliteit van de verbindingen steeds een onderdeel te zijn. Er van uitgaan dat dit wel werkt of geregeld is is een onjuist uitgangspunt. Dat impliceert dat het management er goed aan zou doen om met enige regelmaat de betrokken functionarissen te bevragen op de effectiviteiten van de verbindingen tijdens crises.

C. Media en voorlichting¹⁰

59. Bij crisismanagement moet veel aandacht worden besteed aan media en voorlichting.
Media zijn zeer prominent aanwezig tijdens crises. De beelden die zij uitzenden en de foto's die gepubliceerd worden vormen voor de meest

¹⁰ Walters 1989; Rosenthal, Charles en 't Hart 1989; Rabi en Dagenias 1992; Regtvoort en Siepel 2007; Orgizek en Guillery 1999; Hahn 1999.

betrokkenen het beeld van de crisis. Crisis worden gekenmerkt door deze beelden. Voor crisismanagers is het wezenlijk dat zij mede invloed hebben op deze beeldvorming door er zorg voor te dragen dat de mediavorlichting adequaat, verantwoord en snel gebeurt. Vanwege de intensiteit van de media tijdens crises is het voor het crisismanagement noodzakelijk om direct en regelmatig mededelingen te doen aan de media. Dat kan op vele manieren: internet, persberichten, persconferenties, factsheets, interviews, sms-berichten, speciale uitgaven van interne publicaties etc. Het is goed vooraf de mix van informatiemiddelen te bepalen en te organiseren. Om deze middelen tijdens een crisis te kunnen inzetten dient vooraf het nodige georganiseerd te worden. Alleen op die manier kan door het crisismanagement bijgedragen worden aan de beeldvorming. Beeldvorming is een cruciaal onderdeel van het crisismanagement. Het belang van een goede voorlichting aan de media kan niet genoeg benadrukt worden. Daarbij is het van belang te waken voor mediamanagement; de media kunnen en zullen zich niet laten managen door anderen.

60. Organiseer eenduidig de wijze waarop de mediavorlichting plaats vindt.
De wijze waarop de media worden bediend dient vooraf duidelijk te zijn omschreven en te zijn georganiseerd. Dat betekent dat hiervoor een specifiek media- en voorlichtingsplan dient te worden ontwikkeld waarbij rekening wordt gehouden met de locatie en voorzieningen voor de media, het aanwijzen van persvoorlichters, het maken en voorbereiden van persberichten, het interviewen van leden van de crisisteams etc. Het mediaplan dient de crisisteams een structuur aan te reiken over de wijze waarop de mediavorlichting plaats gaat vinden. Vanzelfsprekend dient dit media- en voorlichtingsplan regelmatig beoefend te worden.
61. Organiseer eenduidig de wijze waarop interne voorlichting plaats vindt.
Naast de externe voorlichting is het tevens essentieel de eigen organisatie voldoende in te lichten. In het media- en voorlichtingsplan dient de wijze waarop dit gebeurt en door wie expliciet te zijn uitgewerkt. De interne medewerkers dienen zo veel als mogelijk op de hoogte te worden gehouden van de gebeurtenissen en de beslissingen van de crisisteams. Tevens kan op die manier aan de medewerkers duidelijk gemaakt worden hoe zij mede de crisis en de media moeten omgaan. Het is dan ook zaak om de interne medewerkers regelmatig op de hoogte te houden bijvoorbeeld via intranet, sms-en of andere voorlichtingsmiddelen. Op dit tijdens een crisis adequaat te kunnen doen is het noodzakelijk om dit goed voor te bereiden en te beoefenen.

62. Organiseer eenduidig hoe de voorlichting aan burgers en/of klanten plaats vindt.

Voorlichting aan burgers en klanten moeten ook apart worden georganiseerd. Veel informatie zullen de burgers en klanten verkrijgen via de media. Maar het is zaak om ook eigen informatie- en voorlichtingskanalen te realiseren rechtstreeks richting burgers en klanten. Dat kan door middel van bijvoorbeeld de inwerkingtreding van rampenzenders of advertenties in kranten en vooral ook het gebruik van internet. Burgers en klanten moeten rechtstreeks horen van de autoriteiten of de bedrijven welke handelingsalternatieven zij hebben. Op die manier kan zo helder mogelijk worden gemaakt wat burgers en klanten moeten doen. Tegelijkertijd kan op die manier het vertrouwen van burgers en klanten mogelijk deels weer worden terug gewonnen. Om tot een goede voorlichting aan burgers en klanten te kunnen komen is het noodzakelijk om dit goed voor te bereiden in het eerder genoemde media- en voorlichtingsplan. Tevens is het verstandig deze afspraken te beoefenen, eventueel met een deel van de burgers of klanten.

63. Draag zorg voor regelmatige informatie aan media, medewerkers en burgers en/of klanten.

Tijdens crises is het essentieel dat media, medewerkers, burgers en klanten regelmatig informatie krijgen over de crisis en over wat zij moeten of kunnen doen. Regelmatig kan betekenen dat vanuit de crisisteams elk uur informatie wordt verstrekt zodat optimaal de informatievoorziening aan alle betrokkenen kan worden vormgegeven. Aan media, medewerkers, burgers en klanten moet steeds worden aangegeven wanneer het volgende moment is waarop informatie wordt verstrekt. Essentieel is om deze informatievoorziening zo regelmatig te laten plaatsvinden als behoefte is aan de informatie. Daarbij is het niet noodzakelijk steeds volledig te wachten tot alle informatie beschikbaar is, maar kan de informatie ook in delen worden verstrekt. De honger naar informatie tijdens crisis is groot. Het is zaak voor crisisteams om deze informatie dan ook regelmatig te verstrekken.

64. Definieer welke doelgroepen verder regelmatig moeten worden geïnformeerd en organiseer dat dat gebeurt.

Naast de media, medewerkers, burgers en klanten kunnen er ook andere doelgroepen zijn die regelmatig informatie moeten ontvangen over de crisis. Het is zaak om deze doelgroepen vooraf te benoemen in het media- en voorlichtingsplan. Het is afhankelijk van de specifieke organisatie welke doelgroepen hierin opgenomen worden. Gedacht kan worden aan volksvertegenwoordigingen, Raden van Commissarissen, hogere overheden, oud-medewerkers, koepelorganisaties, leveranciers, andere overheden, etc. Om deze doelgroepen te kunnen benoemen is vooraf een netwerkanalyse nood-

zakelijk. Deze netwerkanalyse toont de cruciale doelgroepen in de omgeving die informatie moeten krijgen. Zij kunnen bijvoorbeeld regelmatig zogenaamde factsheets krijgen waarop de cruciale informatie over de crisis is opgenomen.

65. Houd steeds rekening met de heterogeniteit van de media.
De media bestaan niet. De media bestaan uit geheel verschillende media. Het gaat om televisie, radio, kranten, tijdschriften, internet maar ook daarbinnen zijn grote verschillen in belang, kwaliteit, doelgroep en reikwijdte. Tevens zijn er verschillen in internationale, nationale, regionale en lokale media. Tijdens een crisis zullen crisismanagers geconfronteerd worden met allerlei vormen van media. Alle media willen op een vergelijkbare manier bediend worden. Het is dan ook zaak om in het media- en voorlichtingsplan rekening te houden met deze heterogeniteit van de media. Tevens is het van belang om vooraf vast te stellen – idealiter zelfs per maatscenario welke media cruciaal zijn voor het crisismanagement. Het is verstandig om binnen de organisatie over functionarissen te kunnen beschikken die kennis en inzicht hebben in het hedendaagse medialandschap.
66. Gebruik de media als informatiebron.
De media kunnen tijdens een crisis ook als informatiebron voor de crisisteams gebruikt worden. De media zijn veelal snel ter plaatse en geven direct een beeld van de situatie. De informatie van de media kan aanvullend zijn ten opzichte van de informatie van de hulpdiensten of de eigen organisatie. Primair moeten beslissingen genomen worden op basis van de informatie die de eigen organisatie heeft gegenereerd. Maar de informatie van de media kan een waardevolle aanvulling zijn ten opzichte van de beschikbare informatie. Daarbij moet altijd wel rekening mee gehouden worden dat de informatie in de media niet altijd dezelfde verificatie heeft gehad als de informatie vanuit de eigen organisatie. Het is dan ook zaak om niet de media-informatie als de enige of dominante bron van informatie te gebruiken.
67. Maak steeds duidelijk wat openbaar en wat vertrouwelijk is.
Tijdens crises is niet alle informatie openbaar. Zeker ten aanzien van sommige operationele beslissingen kan vertrouwelijkheid bestaan. Binnen de crisisteams dient steeds te worden aangegeven wat openbare informatie en wat vertrouwelijke informatie is. Daarbij dient als uitgangspunt te worden gehanteerd dat zo weinig mogelijk informatie als vertrouwelijk moet worden bestempeld aangezien tijdens een crisis de neiging bestaat zo veel mogelijk informatie te openbaren. Vertrouwelijke informatie dient dan ook in een zo klein mogelijke kring gedeeld te worden en zeker niet in een crisisteam als geheel.

68. Organiseer tijdens de crisis permanente mediawatching.
Om steeds een beeld te hebben van wat er in de media wordt bericht over de crisis is het cruciaal dat tijdens de crisis permanente mediawatching wordt georganiseerd. Deze mediawatching bestaat uit het beschrijven en beoordelen van alle relevante media. Regelmatig dienen de crisisteam op de hoogte te worden gebracht van de resultaten van de mediawatching zodat zij een beeld hebben hoe er in de media over de crisis wordt bericht. Tevens kan met behulp van mediawatching aanvullende informatie worden gegenereerd ten behoeve van de besluitvorming. Om tot een goede mediawatching te kunnen komen is het noodzakelijk dat goed voor te bereiden. Om dit te kunnen realiseren is substantieel capaciteit noodzakelijk.
69. Draag zorg voor gekwalificeerde media- en voorlichtingsfunctionarissen.
Om deze verschillende aspecten adequaat te kunnen voorbereiden en uitvoeren is het wezenlijk dat binnen de organisatie gekwalificeerde media- en voorlichtingsfunctionarissen aanwezig zijn. Om voor en tijdens crises dergelijke complexe processen te kunnen organiseren is kennis en ervaring noodzakelijk. Niet alleen voor reguliere voorlichting is deze kennis en ervaring noodzakelijk maar vooral ook voor en tijdens crisis. Indien de organisatie te klein is om zelfstandig deze functies te kunnen vervullen kan dat in samenwerkingsverbanden met andere organisatie vorm krijgen.
70. Draag zorg voor verantwoorde mediatraining van leidinggevend.
Leidinggevend dienen vooraf een verantwoorde mediatraining te hebben gehad. Het gaat daarbij primair om degenen die tijdens de crises eventueel de media te woord moeten staan. De mediatraining moet zich niet alleen richten op de persconferentie of het interview maar vooral ook op alle aspecten van media en voorlichting voor, tijdens en na crisis. Op die manier kunnen alle betrokkenen meer inzicht krijgen in de wijze waarop de media voor, tijdens en na crises functioneren. Daarbij is het zeer behulpzaam om met de gebeurtenissen tijdens andere crises te bespreken.
71. Ontwikkel een proactieve opstelling richting de media.
Om tot een effectieve mediavoorlichting te kunnen komen is een proactieve opstelling richting de media noodzakelijk. Dat begint al voor de crises door er voor zorg te dragen dat betrokkenen binnen de organisatie kennis hebben van de belangrijkste media. Tevens kan de media informatie worden verstrekt over de organisatie en de wijze waarop is voorbereid op crisissituaties. Op die manier kan een zekere bekendheid bij de media ontstaan ten aanzien van de desbetreffende organisatie. Tijdens crises is het zaak zo ruim mogelijk en zo snel mogelijk informatie te verstrekken. Idealiter wordt alle relevante informatie snel na het begin van de crisis op internet beschikbaar gesteld zodat

alle betrokkenen er kennis van kunnen nemen. Deze strategie kan tijdens en na de crisis steeds verder worden vormgegeven. Vanuit de organisatie wordt op gezette tijden informatie aan de media verstrekt zodat het beeld mede vanuit de organisatie kan worden vormgegeven. Deze proactieve opstelling vergt veel oefening en bewustwording. De natuurlijke neiging van besluitvormers tijdens crisis is vaak dat zij defensief optreden. Met een proactieve opstelling kan dit voorkomen worden.

72. Ontwikkel inhoudelijke mediastrategie per maatcrisis.

Het is goed mogelijk om per maatcrisis die voor de organisatie is vastgesteld al een inhoudelijke mediastrategie voor te bereiden. Dat betekent dat bijvoorbeeld standaard mededelingen aan media, burgers en anderen voorbereid kunnen worden. De specifieke informatiemiddelen die tijdens een specifieke crisis kunnen worden ingezet kunnen worden benoemd en voorbereid. Inhoudelijke boodschappen kunnen worden voorbereid per type crisis. Hetzelfde geldt voor de identificatie van de relevante doelgroepen per type crisis. Deze voorbereidingen leiden tot een checklist voor de media per type crisis. Op die manier vindt optimale voorbereiding van mediavoorlichting binnen de organisatie plaats. Het is onnodig te zeggen dat deze elementen een cruciaal onderdeel van oefeningen moeten zijn.

D. Psychologie¹¹

73. Besteed regelmatig aandacht aan de psychologische aspecten van individuen en teams.

Kenmerkend voor crises is een hoge mate van dreiging, urgentie en onzekerheid. De meeste mensen zijn niet gewend te functioneren onder dergelijke omstandigheden. Het is dan ook zaak om tijdens een crisis als leider van het crisisteam individueel en collectief aandacht te vragen voor de psychologische aspecten van individuen en van de teams. Niet iedereen zal op eenzelfde manier reageren op de crisis. In sommige gevallen kan er sprake zijn van een min of meer directe betrokkenheid. Als leider van een crisisteam is het verstandig deze psychologische aspecten te benoemen en te onderkennen. Het gaat daarbij niet alleen om de individuele psychologische processen maar ook om de psychologische groepsprocessen. Zeker bij meer langdurige crisis is het zaak om hier regelmatig aandacht aan te besteden.

74. Besteed regelmatig aandacht aan de slachtoffers en nabestaanden van de crises. Tijdens crisis kunnen slachtoffers vallen. In de ernstigste gevallen is er sprake van nabestaanden. Vanuit het crisisteam is het wezenlijk dat

¹¹ Rosenthal 1984; Rosenthal, Charles en 't Hart 1989; Van den Wall Bake 2005; Charles en Kim 1988; Ten Berge 1987; Hodginkson en Stewart 1991.

georganiseerd wordt dat er regelmatig aandacht is voor de slachtoffers en nabestaanden van een crisis. Al tijdens de crisis dient het crisisteam daarvoor voorzieningen te treffen. Daarbij is het van belang nauwkeurig te bepalen wie op welke wijze de aandacht aan de slachtoffers en nabestaanden vorm geeft. De psychische druk op degenen die dat moeten uitvoeren is groot. Een zekere mate van spreiding van de aandacht over bijvoorbeeld de leden van het crisisteam of gespecialiseerde functionarissen is wenselijk. Contact met slachtoffers en nabestaanden vormt voor leden van een crisisteam veelal de meest directe confrontatie met de crisis. Begeleiding van deze contacten is dan ook wenselijk.

75. Waak voor closure, groupthink en entrapment in de crisisorganisatie.
Het gevaar bestaat dat tijdens crises zich specifieke groepsprocessen zullen voordoen. Het is zaak dat de leider en de andere deelnemers van het crisisteam zich bewust zijn van het risico van deze groepsprocessen. Indien zij in staat zijn deze groepsprocessen te herkennen, ontstaat de mogelijkheid ze te voorkomen. Enkele dominante groepsprocessen zijn closure, groupthink en entrapment. Closure betekent dat het crisisteam geen nieuwe informatie meer toelaat omdat het crisisteam niet meer in staat is de beschikbare informatie adequaat te verwerken. Groupthink heeft betrekking op het groepsproces waarin een ieder zich gedwongen voelt een voorgestelde beslissing te volgen om het groepsgevoel niet te verstoren. Op dat moment is de groep of het team belangrijker geworden dan de oplossing van de crisis. Entrapment heeft betrekking op het doorgaan met een specifieke beslissing omdat inmiddels hier veel in is geïnvesteerd of al is uitgevoerd ondanks dat er signalen zijn dat de genomen beslissing niet de juiste is. Zeker bij meer langdurige crises bestaat het risico van deze groepsprocessen.
76. Bewaak het stressniveau van betrokkenen.
De wijze waarop deelnemers van een crisisteam omgaan met stress is heel verschillend. Het stressniveau van betrokkenen bij crisisteam is sterk individueel bepaald. Het is zaak voor de leider van het crisisteam te bezien hoe elke deelnemer omgaat met de stress die door de crisis veroorzaakt wordt. Daarbij is het binnen organisaties niet zo gebruikelijk hier open over te zijn aangezien men geacht wordt op basis van hun functies adequaat te kunnen omgaan met crisissituaties. Maar zeker bij wat langduriger crisis is het bewaken van het stressniveau van betrokkenen cruciaal. Dit kan gebeuren door de leider van het crisisteam zelf maar het is ook mogelijk hiervoor interne of externe ondersteuning voor te organiseren. In beide gevallen is het noodzakelijk dat in de voorbereiding en oefeningen hier expliciet aandacht aan wordt besteed.

77. Beoordeel de mate van collectieve stress die door de crisis wordt veroorzaakt. Crises veroorzaken niet alleen stress bij betrokkenen in crisisteam. Crises veroorzaken ook een zekere mate van collectieve stress. Deze collectieve stress is de ongerustheid en onzekerheid in de samenleving naar aanleiding van de crises. Zeker tegenwoordig hebben crisis de neiging zich als een hype te gedragen waardoor in korte tijd iedereen betrokken is en wil zijn bij de afhandeling van crisis. Het is van belang steeds te bezien wat de omvang en intensiteit van de collectieve stress is. Hierbij kan de aandacht die in de media wordt besteed aan de crisis een maatlat zijn. Vanuit het oogpunt van crisismanagement is het van belang te bezien met welke middelen of informatie de collectieve stress kan worden verminderd. Het gaat dan bijvoorbeeld om angst voor herhaling of verspreiding van de crisis. Het verstrekken van de juiste informatie op het juiste moment kan bijdragen aan het reduceren van de collectieve stress.
78. Waak voor zelf opgelegde tijdsdruk en ultimata. Het risico bestaat tijdens crises dat crisisteams zichzelf tijdsdruk en ultimata opleggen die niet noodzakelijk of realistisch zijn. De leider en de deelnemers van crisisteams moeten zich bewust zijn van deze mogelijke patronen. Indien zij zich hiervan bewust zijn dan kan worden voorkomen dat dit plaats vindt. Steeds dient te worden bezien in hoeverre zelf opgelegde tijdsdruk voor de afhandeling van de crisis echt noodzakelijk is. Hetzelfde kan gesteld worden voor interne ultimata met betrekking tot het uitvoeren van specifieke beslissingen. Ook tijdens crises blijft het noodzakelijk om de haalbaarheid van beslissingen in ogenschouw te blijven nemen. Crisisteams moeten er voor waken zelf bij te dragen aan de urgentie en onzekerheid door zelf opgelegde tijdsdruk en ultimata.
79. Waak voor het versterken van vijandsbeelden en stereotypen. Bij conflictcrises waarbij sprake is van groepen personen of organisaties die in conflict met elkaar zijn, bestaat het risico dat te veel wordt gesproken en gedacht in vijandsbeelden en stereotypen. De ander is fout en moet verslagen worden. Het risico bestaat dat crisisteams zich dan afsluiten van informatie over de andere partij. Ook hier geldt dat het voor de leider en de deelnemers van het crisisteam van belang is te onderkennen dat deze patronen zich kunnen voordoen. Zaak is steeds een voldoende open houding aan te nemen ten opzichte van de andere partij zodat gezocht kan worden naar een oplossing van het conflict. Vijandsbeelden en stereotypen helpen meestal niet bij het formuleren van een specifieke oplossing. Het is dan ook verstandig binnen een crisisteam een voorziening te treffen waarin min of meer objectief informatie wordt verzameld over de andere partij.

80. Draag zorg voor helder inzicht in eerdere crisis.

Het gevaar tijdens crises is tevens dat valse analogieën met eerdere crises worden gebruikt soms als argument om iets wel te doen en soms ook als argument om iets niet te doen. Om te voorkomen dat dergelijke valse analogieën gebruikt worden is het zaak om een goed en helder inzicht te hebben in eerdere relevante crisis. Op die manier kunnen waardevolle vergelijkingen gemaakt worden en gezien worden welke maatregelen in eerdere situaties effectief en minder effectief waren. Indien op die manier inzicht bestaat in eerdere crises is het risico dat de individuele ervaring van leden van crisisteam dominant wordt minder aanwezig.

81. Beoordeel steeds mate van fysieke en psychische uitputting en organiseer aflossing.

Bij langdurige crises is het zaak voor de leider en de andere deelnemers om te bewaken en te beoordelen in hoeverre fysieke en psychische uitputting een rol speelt bij betrokkenen. In de organisatie van het crisismanagement is het noodzakelijk aflossing op een verantwoord tijdstip te organiseren. Daarvoor dient zeker bij langdurige crises een vast stramien te worden gehanteerd waarbij op strategisch niveau aflossing elke twaalf uur realistisch is terwijl op operationeel niveau aflossing elke acht uur noodzakelijk zal zijn. Een strak georganiseerde aflossing verkleint het risico van fysieke en psychische uitputting. Desalniettemin is het goed er op te blijven letten en indien individuen symptomen van fysieke en psychische uitputting tonen dienen zij zo snel als mogelijk vervangen te worden. In de voorbereiding op crises en vooral ook in oefeningen moet aandacht besteed worden aan de kenmerken van deze vormen van fysieke en psychische uitputting.

82. Maak regelmatig een inschatting van de tijdsduur van de crisis.

De tijdsduur van een crisis is een van de meest cruciale elementen. De natuurlijke neiging is te veronderstellen dat de crisis snel zal zijn afgelopen waarna alle betrokkenen weer over kunnen gaan naar het reguliere leven. Sommige crises duren echter veel langer en vergen voor alle betrokkenen een langduriger aanpassing van de organisatie en het functioneren. Daarom is het van belang op gezette momenten een inschatting te maken hoe lang de crises nog gaat duren naar het oordeel van de betrokkenen. Indien daar een onderbouwde inschatting van gemaakt kan worden kan besloten worden welke vorm van organisatie en inzet van personeel tegenover moet staan.

83. Laat ruimte voor ervaring en intuïtie in de besluitvorming.

In veel van de aanbevelingen in dit hoofdstuk staan structuur en processen centraal. Het is echter ook wezenlijk om tot op zekere hoogte intuïtie en ervaring een plaats te geven in de besluitvorming. Personen in crisisteams die

op basis van hun ervaring en intuïtie menen dat een bepaalde beslissing wel of niet genomen moeten worden, moeten de ruimte krijgen dit te bespreken. Het gaat daarbij dan om inzichten opgedaan op basis van eerdere ervaringen en onderbouwde intuïtie. Voor leiders van crisisteam is het zaak dit af te wegen tegen de meer objectieve informatie die vanuit andere kanalen naar het crisisteam zullen komen.

84. Bezie in hoeverre de crisis een kans is.
Crises zijn niet alleen negatief. Zij bieden soms ook een kans om bepaalde problemen snel op te lossen of eerder gewenste veranderingen te realiseren. In de acute fase van een crisis is het vaak moeilijk duidelijk te hebben welke kansen er voor de langere termijn daadwerkelijk zijn. Maar het is verstandig om binnen vooral het strategische crisisteam vanaf het begin te bezien welke mogelijkheden in de nabije toekomst gerealiseerd kunnen worden op basis van deze crisis. Vanzelfsprekend moet daarbij gewaakt worden voor het misbruiken van gevoelens en leed. Maar het blijkt na crises veelal goed mogelijk bepaalde eerder gewenste veranderingen sneller te kunnen realiseren dan voor de crisis het geval was.
85. Let op de symboliek in crisismanagement.
Niet alle maatregelen hoeven direct en daadwerkelijk effect te hebben tijdens crises. Een deel van de maatregelen kan een symbolische waarde hebben om bijvoorbeeld het vertrouwen van de bevolking of burgers te stimuleren. Deze symbolische maatregelen hebben wel een waarde tijdens het crisismanagement aangezien zij er aan bij kunnen dragen dat de collectieve stress die is veroorzaakt door de crisis kan verminderen. Daarbij dient wel steeds in de gaten gehouden te worden dat er enige relatie bestaat tussen de daadwerkelijke maatregelen en de symbolische maatregelen omdat anders de on geloofwaardigheid te groot wordt. De symboliek in crisismanagement uit zich tevens in enkele standaard uitdrukkingen door autoriteiten. Daarbij is het wezenlijk dat een ieder zich er van bewust is dat crises veelal ook politieke gebeurtenissen zijn waarin oorzaak, schuld, verantwoording, onderlinge conflicten, aanblijven of aftreden openbaarheid, succes claimen, kansen pakken en zichtbaarheid proberen te krijgen een rol kunnen spelen.
86. Bewaak de ethische aspecten van het crisismanagement.
Bij crisismanagement kan het gaan om vraagstukken van leven en dood. In ieder geval gaat het om beslissingen waarbij grote belangen een rol spelen en cruciale afwegingen gemaakt moeten worden. Beslissingen tijdens crises kunnen nieuwe slachtoffers veroorzaken. Dit kan bijvoorbeeld als besloten wordt een gegijzelde trein te laten invallen door bijzondere bijstandseenheden. Of te beslissen dat een bepaald gebied niet ontruimd zal worden

ondanks het risico van dodelijk gas. Dergelijke beslissing leggen ethische dilemma's bloot. Besluitvormers tijdens crises moeten zich vergewissen van deze ethische dilemma's. Elke besluitvormer zal hier individueel een eigen afweging in maken mede afhankelijk van de eigen achtergrond en overtuiging. Het is goed om in het crisisteam expliciet de ethische aspecten van cruciale beslissingen aan de orde te stellen. Ook in voorbereidingen en oefeningen dienen deze ethische aspecten van crisisbesluitvorming besproken te worden. Daarbij dient ruimte te bestaan voor ieders individuele afweging.

E. Nafase¹²

87. Ontwikkel een plan en projectorganisatie voor de nafase.
De crisis is niet afgelopen nadat de acute responsfase is afgerond. Vooral voor het strategische crisisteam begint nu een geheel nieuwe fase van het crisismanagement. Om adequaat voorbereid te zijn op deze nafase is het van groot belang een specifiek nafaseplan te ontwikkelen. Daartoe is het noodzakelijk een verantwoordelijke binnen de organisatie aan te wijzen die dit verder vorm gaat geven. Tevens dient daarvoor een specifieke projectorganisatie in het leven geroepen te worden. Het is meestal niet direct mogelijk van de crisisorganisatie terug te gaan naar de reguliere organisatie. Aangezien er veel thema's relevant zijn in de nafase is daar een specifieke projectorganisatie noodzakelijk. De duur van de projectorganisatie is afhankelijk van de intensiteit van de crisis en de betrokken organisaties.
88. Draag zorg voor permanente interne en externe communicatie.
Ook na de acute fase is het noodzakelijk voldoende aandacht te blijven besteden aan de interne en externe communicatie. Medewerkers moeten op de hoogte gehouden blijven over de gang van zaken in de nafase. Extern beginnen na de acute fase meer prominent vragen over schade en oorzaken naar voren te komen waarover uitspraken gedaan moeten worden. Het eerder genoemde media- en voorlichtingsplan moet zich ook uitstrekken naar de nafase. Daarbij is het niet noodzakelijk om in dezelfde frequentie zowel intern als extern te communiceren zo lang er maar een duidelijke regelmaat in zit.
89. Richt een informatie- en adviescentrum in.
Bij meer grootschalige crises is het aan te bevelen een informatie- en adviescentrum voor slachtoffers, burgers en klanten in te richten. Een informatie- en adviescentrum fungeert als een loket voor alle vragen van slachtoffers, burgers en klanten. Het is feitelijk een soort front office voor

¹² Hodgkinson en Stewart 1991; Muller en Stolker 2001; Halles e.a. 2002; Caponigro 2000; Boin 2005; Van der Velden ea. 1997.

deze doelgroepen om maximaal service te bieden aan de slachtoffers, burgers en klanten. Het is echter wel noodzakelijk een adequate backoffice in te richten zodat de vragen van slachtoffers, burgers en klanten daadwerkelijk opgelost kunnen worden. Het uitgangspunt van een informatie- en adviescentrum is dat elke slachtoffer, burger of klant individueel door een persoon van de organisatie wordt geholpen. Het is verstandig de organisatie van een informatie- en adviescentrum vooraf voor te bereiden. Daarvoor bestaan de nodige handleidingen.

90. Organiseer rouwverwerking en herdenken.

Bij crises waar doden en slachtoffers zijn gevallen is het wezenlijk veel aandacht te besteden aan de organisatie van de rouwverwerking en de herdenking. Vanwege de omvang en intensiteit hiervan is het noodzakelijk een zelfstandige organisatie hiervoor in werking te stellen. Het gaat hier om vragen over een stille tocht, een gezamenlijke begrafenis, gezamenlijke herdenkingen, inrichting van een monument en andere vormen van rouwverwerking. Vanwege de aard van deze onderwerpen is het verstandig hierbij religieuze organisaties te betrekken.

91. Organiseer fysieke opvang en verzorging.

Bij crises waarbij slachtoffers zijn en mensen huis of verblijfplaats zijn kwijt geraakt is de eerste prioriteit om de fysieke opvang en verzorging te organiseren. Het gaat daarbij om tijdelijk onderdak, geld, kleding, voedsel en andere directe levensbehoeften. Slachtoffers van crises hebben eerst en vooral behoefte aan deze fysieke opvang en verzorging. Daarbij kan zeker ook een beroep gedaan worden op de zelfredzaamheid van burgers maar voor hulpbehoevenden is het noodzakelijk dat de overheid en betrokken organisaties adequate voorzieningen treffen. Dat betekent trouwens dat in de voorbereiding en de verschillende crisisplannen voorbereidingen moeten worden getroffen om deze fysieke opvang en verzorging bij verschillende typen maatschappelijke crisissen vorm te kunnen geven.

92. Organiseer psychosociale opvang en verzorging.

Het is verstandig relatief kort na de acute crisis psychosociale opvang en verzorging te organiseren voor degenen die daaraan behoefte hebben. Niet iedereen heeft daar direct behoefte aan maar het is zaak eenieder het aanbod van psychosociale opvang en verzorging te doen zodat zij daar eventueel ook op een later moment gebruik van kunnen maken. Ook dit betekent dat vooraf afspraken moeten worden gemaakt op welke wijze de psychosociale opvang en verzorging wordt georganiseerd en ingezet. Het gaat daarbij niet alleen om de psychosociale opvang en verzorging van slachtoffers maar ook van medewerkers van operationele hulpdiensten, medewerkers die direct betrokken

zijn geweest bij de ramp en leden van crisisteam. Voor allen geldt dat als zij behoefte hebben aan dergelijke psychosociale opvang en verzorging deze beschikbaar moet zijn.

93. Organiseer indien nodig:
 - herhuisvesting, herstel en wederopbouw
 - bevolkingsonderzoek
 - belangenvereniging slachtoffers

Afhankelijk van het type crisis kan het noodzakelijk zijn enkele specifieke activiteiten te verrichten. Voor elk van deze activiteiten geldt dat zij voor de crisis specifiek kunnen worden voorbereid en georganiseerd. Herhuisvesting, herstel en wederopbouw doet zich voor indien menen hun huis of bedrijf voor langere tijd niet meer kunnen gebruiken. Ten behoeve van deze ingrijpende gebeurtenissen dient een specifiek projectteam te worden opgezet. Hetzelfde kan gesteld worden ten aanzien van een eventueel bevolkingsonderzoek dat nuttig en noodzakelijk is als tijdens de crisis informatie beschikbaar is over eventueel voor de gezondheid schadelijke stoffen. Ten slotte kan het nuttig zijn dat ondersteuning wordt verleend bij het opzetten van een belangenvereniging van slachtoffers zodat de betrokken overheden en organisaties een orgaan hebben waarmee afspraken gemaakt kunnen worden.

94. Bezie steeds hoe burgers en/of klanten kunnen bijdragen aan de afhandeling van de crises.

Ook voor de nafase geldt dat van burgers en klanten een zekere mate van zelfredzaamheid verwacht mag worden. Ook zij kunnen in de nafase van een crisis een bijdrage leveren. Het is dan wel zaak vooraf te bedenken welke taken burgers en klanten na een crisis zouden kunnen vervullen zonder dat zij te veel risico zouden lopen. Tevens is het noodzakelijk om expliciet aan de burgers en klanten aan te geven na de crisis wat de betrokken overheid of bedrijf van ze verwachten. Daarbij zal een delicaat evenwicht gevonden moeten worden tussen de verantwoordelijkheid van de overheid of het bedrijf en de eigen verantwoordelijkheid van burgers en klanten. De beelden over de oorzaak van de crisis spelen een belangrijke rol bij dit evenwicht.

95. Organiseer en begeleid onderzoek en evaluatie.

Na elke crisis zal onderzoek en evaluatie volgen. Het is zaak dat intensief te organiseren en te begeleiden. Daarbij is in eerste instantie de vraag of de organisatie zelf een evaluatie van de crisis gaat organiseren waarbij het dan de vraag is of dat intern of extern moet plaatsvinden. In andere gevallen zullen externe instanties zoals inspecties, het Openbaar Ministerie of de Onderzoeksraad voor Veiligheid een onderzoek gaan doen. In alle gevallen is intensieve

begeleiding vanuit de onderzochte organisatie wezenlijk. Het gaat dan om vragen over de te verstrekken informatie, de te horen personen, inzage in interviewverslagen, inzage in concept rapportages en andere onderzoeksaspecten. Evaluatie en onderzoek vormen een cruciaal onderdeel van de nafase van crisis. Het is dan ook noodzakelijk binnen de projectorganisatie voor de nafase van de crisis voldoende tijd, menskracht en middelen ter beschikking te hebben om dit te kunnen begeleiden.

96. Organiseer verantwoording afleggen.

De crisis zal hebben geleid tot verstrekken beslissingen. De oorzaken van de crisis roepen veel vragen op. Crisis vragen om een intensieve verantwoording aan een volksvertegenwoordiging of aan een Raad van Commissarissen of aandeelhouders. De wijze waarop de verantwoording plaats moet vinden dient een essentieel onderdeel te zijn van de organisatie van de nafase. Noodzakelijk is in de eerste plaats een overzicht van de gebeurtenissen en de ondernomen acties. Daarnaast is het noodzakelijk het beleid en de beslissingen van de crisisteams tijdens de crisis te verantwoorden. Nadere beslissingen dienen te worden genomen of resultaten van onderzoek betrokken worden bij het verantwoordingsproces. Zowel de inhoud als de strategie van het afleggen van verantwoording is integraal onderdeel van de nafase. Dat geldt tevens voor de afweging over en beslissing tot het eventueel aftreden van bestuurders of directies naar aanleiding van de crisis. Ook dit zal in alle afwegingen expliciet een plaats moeten hebben.

97. Begeleid financiële afwikkeling.

Crisis kosten geld, en soms heel veel geld. Het is verstandig om al tijdens de crisis een aantal functionarissen goed te laten bijhouden welke kosten gemaakt worden. Er bestaat de neiging tijdens de acute fase van de crisis weinig tot geen zorgen te hebben over de financiën. Het is wel zaak om nagenoeg direct na de crisis afspraken te maken over de vergoeding van de gemaakte en nog te maken kosten. Deels zal dit moeten gebeuren met de verzekeringsmaatschappijen maar tevens kan dit betekent nader overleg met hogere overheden. In alle gevallen in een goed inzicht in de gemaakte en nog te maken kosten essentieel voor een verantwoord financiële afwikkeling. Het is noodzakelijk binnen de projectorganisatie voor de nafase de financiële afwikkeling expliciet een plaats te geven.

98. Begeleid juridische afwikkeling.

Hetzelfde kan gesteld worden ten aanzien van de juridische afwikkeling. Ook dit moet expliciet een plaats hebben in de projectorganisatie van de nafase. Organisaties kunnen na crises strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld. In alle gevallen gaat het om lang-

durige en complexe processen waar juridische ondersteuning meer dan noodzakelijk is. De aansprakelijkheid van de eigen organisatie is niet altijd even duidelijk. In overleg met juridische dienstverleners dient bepaald te worden wat de juridische positie van de organisatie is. Daarbij dient wel steeds een evenwicht gevonden te worden tussen het juridische standpunt over aansprakelijkheidstelling en de gewenste relatie met burgers en klanten. Dit is niet altijd even goed verenigbaar.

99. Draag zorg voor leereffecten.

Van crises kan geleerd worden. In de nafase is het verstandig ook de lessen uit de specifieke crisis nauwkeurig te formuleren. Het gaat daarbij niet alleen om het leren van gemaakte fouten maar ook van succesvolle en effectieve beslissingen. De leerpunten kunnen tot wijzigingen in de structuur, cultuur en functioneren van zowel de organisatie als het crisismanagement aanleiding geven. Het is zaak de doorwerking van deze leerpunten te bewaken. Vervolgens is het zaak het nieuwe crisismanagement structureel en cultureel te borgen in de organisatie.

100. Sluit de crisis volwaardig en verantwoord af.

Ook aan de nafase van een crisis komt een eind. Om tot een goede afsluiting van de crisis te kunnen komen is het noodzakelijk de crisis volwaardig en verantwoord af te sluiten. Dat kan door bijvoorbeeld mensen die een belangrijke rol hebben gespeeld tijdens en na de crisis expliciet te belonen, het onthullen van een specifiek monument of het formeel afbouwen van de projectorganisatie. Het moment waarop de nafase van de crisis overgaat naar de reguliere situatie dient expliciet benoemd te worden. Dat biedt een ieder het ritueel dat nodig is om de crisis te beëindigen.

39.4 Afsluiting

Deze honderd aanbevelingen bieden een checklist voor leidinggevend in een organisatie om het proces van crisismanagement te optimaliseren. De mogelijkheden en beperkingen van deze lijst van aanbevelingen zijn in de eerste paragrafen al geduid. De oplossing voor crisis bestaat niet. Deze aanbevelingen optimaliseren het proces van crisismanagement. De kans op een goede oplossing neemt daarmee substantieel toe.

Literatuur

Hoofdstuk 1

Duin, M.J. van, *Van rampen leren*, Den Haag: Haagse Drukkerij en Uitgevermaatschappij 1992.

Kingdon, J.W., *Agenda's, alternatives and public policies*, New York: HarperCollins College Publishers 1995.

Louisiana Department of Health and Hospitals, *Reports of Missing and Deceased*, Aug. 2, 2006.

Novum nieuws, *Verguisde Thaise weerman krijgt eerherstel na tsunami*, 12 januari 2005.

Rijkswaterstaat, *Verslag over de stormvloed van 1953*, Den Haag: Sdu 1961.

Rosenthal, U., *Rampen, rellen, gijzelingen. Crisisbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam: De Bataafse Leeuw 1984.

Rosenthal, U. en G.E.M. Saeijs, *Getuige de ramp*, Deventer: Kluwer 2003.

Saeijs, G.E.M. en M.H.P. Otten, *De perceptie van veiligheid tegen overstromingen door bestuurders en politici*, COT 2004.

Slager, K., *De Ramp. Een reconstructie van de watersnood 1953*, Amsterdam: Atlas 2003.

Hoofdstuk 2

Duin, M.J. van, *Van rampen leren*, Den Haag: Haagse Drukkerij en Uitgevermaatschappij 1992.

Geveke, H., *Het ketelwagenincident; rampbestrijding en crisiscommunicatie in Amersfoort*, Den Haag: B&A Groep 2002.

Inspectie Verkeer & Waterstaat, *Trendanalyse 2005: Trends in de veiligheid van het spoorwegsysteem in Nederland*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2006.

Jongerius, R.T., *Spoorwegongevallen in Nederland*, Haarlem: Schuyt & Co 1993.

Otten, M.H.P., *Verstrikt in grote projecten*, Den Haag: VNG uitgeverij 2000.

Poortvliet, A. van, *Risks, Disasters and Management*, Delft: Eburon 1999.

Spoorwegongevallenraad, *Harmelen 8 januari 1962*, 29-3-1962.

Hoofdstuk 3

Bezuyen, M.J., M.J. van Duin en J. van Wetten, *Crisismanagement bij Nevcin Polymers*, Den Haag: COT 1993.

Hoofdstuk 4

COT, *De Bijlmerramp: rampbestrijding en crisismanagement in Amsterdam*, Leiden: COT 1993.

Dekker, V., *Going down, going down: de ware toedracht van de Bijlmerramp*, Amsterdam: LJ Veen 1994.

Rosenthal, U., R.A. Boin en C.J. Bos, 'Shifting Identities: The Reconstructive Mode of the Bijlmer Plane Crash', in: U. Rosenthal, R.A. Boin & L.C. Comfort (red.), *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, p. 200-214, Springfield, Illinois: Charles Thomas 2001.

Rosenthal U. e.a., *Complexity in Urban Crisis Management*, London: James & James 1994.

Tweede Kamer, 1998-1999, 26 241, *Een beladen vlucht, Parlementaire enquête vliegramp Bijlmermeer, deel 1 Eindrapport*.

Hoofdstuk 5

Duin, M.J. van, *Van rampen leren*, Den Haag: Haagse Drukkerij en Uitgevermaatschappij 1992.

Hoofdstuk 6

Brinke, W. ten en J.A. Gal, *Risico's in bedijkte termen*, Den Haag: RIVM 2004.

Duin, M.J. van, *Extreme regen 1998: Schurende ketens binnen het openbaar bestuur*, Deventer: Kluwer 1999.

Huisman, P., *Water in the Netherlands*, Netherlands Hydrological Society: Delft 1998.

Internationale Maascommissie, *Internationaal stroomgebieddistrict Maas – Analyse: Overkoepelend rapport*, Internationale Maascommissie 2005.

Muller, E.R., U. Rosenthal, I. Helsloot en E.R.G. van Dijkman (red.), *Crisis: studies over crisis en crisisbeheersing*, Deventer: Kluwer 2009.

Postma, R., *Veiligheid Nederland in Kaart: Hoofdrapport onderzoek overstromingsrisico's*, Den Haag: Ministerie van Verkeer & Waterstaat 2005.

Project Nationale Veiligheid, *Toenemend overstromingsrisico*, 16 mei 2006.g

Rosenthal, U., e.a. (red.) *Crisis: Oorzaken, gevolgen en kansen*, Deventer: Samsom 1998.

Rosenthal, U., M.J. Bezuyen, M.J. van Duin en M.L.A de Vreeze-Verhoef, *The 1993 and 1995 flood in Western Europe: A comparative study of disaster response*, Leiden: Crisis Research Center, Leiden University 1997.

Rosenthal U. en P. 't Hart, *Flood Response and Crisis Management in Western Europe: A comparative Analysis*, Berlijn: Springer 1998.

Rosenthal, U. en G.E.M. Saeijs, *Getuige de ramp*, Deventer: Kluwer 2003.

Saeijs, G.E.M., M.P.H. Otten, e.a., *De perceptie van veiligheid tegen overstromingen door politici en bestuurders*, Den Haag: COT 2004.

Taskforce Management Overstromingen, *Deel rapport. First impressions*, Venlo: Van Grinsven 2009.

Hoofdstuk 7

Bezuyen, M., M. van Duin en W. Overdijk, 'Na de calamiteit: materiele en immateriële nazorg', in: U. Rosenthal, A. Boin, M. Kleiboer en M. Otten (red.), *Crisis. Oorzaken, gevolgen, kansen*, p. 67-84, Deventer: Kluwer 2001.

Gemeente Eindhoven, *Vliegtuigongeval op Vliegbasis Eindhoven – 15 juli 1996*, Eindhoven: Gemeente Eindhoven 1996.

Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, *Vliegtuigongeval Vliegbasis Eindhoven 15 juli 1996*, Den Haag: Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding.

Jong, W. en R. Johannink, *Als dat maar goed gaat. Bestuurlijke ervaringen met crises*, Enschede: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing 2005.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Eindrapportage Expertgroep C2000*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2009.

Zannoni, M., *En nu...? Handboek voor de nafase van incidenten, rampen en crises*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010.

Hoofdstuk 8

COT, *Luchtvaartuig in de problemen, prio 1*, Den Haag: COT 2007.

COT, *De Bijlmerramp: Rampbestrijding & crisismanagement in Amsterdam, Een reconstructie en evaluatie van het optreden van de gemeente Amsterdam*, Amsterdam: Stadsuitgeverij Amsterdam 1993.

Gradidge J., 'Douglas DC-1/DC-2/DC-3 The first seventy years', *Air Britain* 2006, 2, p. 460.

Inspectie Brandweezorg en rampenbestrijding, *Dakota-incident Waddenzee 1996: Opschaling van de hulpverlening bij slachtoffers op zee*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken 1997.

Netherlands Aviation Safety Board, *Final report 96-71/A-16, Douglas DC-3C, Dakota, PH-DDA near Den Oever 25 September 1996*, Hoofddorp 1997.

Provinciaal bestuur van Noord-Holland, *Verslag Vliegramp Waddenzee: Activiteiten van de provincie Noord-Holland in verband met de vliegramp in de Waddenzee*, Haarlem 1996.

Regeling Historische Luchtvaart, *Staatscourant* 2004, nr. 211.

Hoofdstuk 9

Commissie Onderzoek Vuurwerkkramp, *De vuurwerkkramp: eindrapport*, Den Haag/Enschede: Commissie Onderzoek Vuurwerkkramp 2001.

COT, *Feitenoverzicht Vergunningverlening S.E. Fireworks*, Den Haag: COT 2000.

Gemeente Enschede, *Rapportage afwikkeling uitvoering schaderegelingen vuurwerk-ramp Enschede*, Enschede 2005.

IJzermans C.J., A.J.E. Dirkzwager, J.J. Kerssens, C.C.C. Cohen-Bendahan en P.M. H. ten Veen, *Gevolgen van de Vuurwerkkramp Enschede voor de Gezondheid, Eindrapport van de monitoring in de huisartspraktijken*, Utrecht: NIVEL 2006.

Inspectie voor de Gezondheidszorg, *Waakzaamheid blijft geboden: een oriënterend onderzoek naar de hulpverlening rond psychische problemen na de cafébrand in Volendam*, Den Haag: Inspectie voor de Gezondheidszorg 2003.

Twynstra Gudde, *Evaluatie Vuurwerkbesluit en Transportregelgeving*, Amersfoort: Twynstra Gudde 2008.

Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Handreiking Opzet Informatie- en Adviescentrum (IAC) na rampen*, Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten 2002.

Vuyk, S., *Op zoek naar de waarheid van de vuurwerkkramp*, Leeuwarden: Vuyk & Co Uitgeverij 2004.

Hoofdstuk 10

Commissie Onderzoek Cafébrand 2001, *Cafébrand Nieuwjaarsnacht. Eindrapport, 20 juni 2001*, Rotterdam: Phoenix & den Oudsten 2001.

Dorn T., J.J. Kerssens, P.M.H. ten Veen en C.J. IJzermans, *Gezondheidsproblemen en zorggebruik in Volendam, Voor en na de Nieuwjaarsbrand, Monitoring via de huisarts en apotheken: rapportage 2000 t/m halverwege 2005*, Utrecht: NIVEL 2005.

Fijen, L., *De ouders van Volendam. Over leven na de dood van je kind*, Amsterdam: Uitgeverij Ten Have 2006.

GGD Zaanstreek-Waterland, *Signaleringsonderzoek Middelbare Scholieren Volendam*, Zaandam: GGD Zaanstreek-Waterland 2003.

Polak, J.M. en C.J.N. Versteden, *De cafébrand Volendam. Een ramp om van te leren*, Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid 2001.

Rechtbank Haarlem, 18 juli 2003, LJN: A10129.

Hoofdstuk 11

Bekers, H. e.a., *Evaluatie Stank en sirenes: crisismanagement in Vlaardingen*, Den Haag: B&A Groep 2003.

Duin, M.J. van (red.), *Rondom CMI; de evaluatie van het proces in negen ronden*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam 1996.

Duin, M.J. van en H. Heerschap, *De brand op het visserschip 'De Friesland'; een evaluatie van de gebeurtenissen op 6 maart 2002*, Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement 2003.

Duin, M.J. van en G. van Staalduinen (red.), *CMI-brand 28 februari 1996; evaluatie van de gebeurtenissen*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam/Crisis Onderzoek Team 1996.

Hoofdstuk 12

Arbeidsinspectie, *Steigerongeval Amercentrale, Geertruidenberg 28 september 2003*, Den Haag: Arbeidsinspectie 2007.

COT, *Ongeval met ingestorte steiger Amercentrale 28 september 2003. Evaluatie van de rampenbestrijdingsprocessen*, Den Haag: COT 2004.

COT, *Crisis 2003. Leerpunten uit de praktijk*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005.

COT, *Dreiging in Weesp. Evaluatie van de gebeurtenissen rondom bedreigingen van scholen*, Den Haag: COT 2009a.

COT, *Evaluatie van de Procedure "ambassades bij incident Schiphol". Zorgvuldigheid staat voorop*, Den Haag: COT 2009b.

Helsloot, I., A.G.W. Ruitenberg en W. Jong, *Crises 2003. Leerpunten uit de praktijk*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Onderzoek ongeval Amercentrale 28 september 2003*, Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid 2004.

Jong, W. en R. Johannink, *Als dat maar goed gaat. Bestuurlijke ervaringen met crises*, Enschede: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing 2005.

Johannink, R. en W. Jong, *Daar kan ik geen mededeling over doen. Rollen van het OM in de crisisbeheersing*. Den Haag: Openbaar Ministerie 2008.

Turner, B.A. en N.F. Pidgeon, *Man Made Disasters*, Boston: Butterworth-Heinemann 1997.

Openbaar Ministerie, 'OM als crisisbeheerser. Drie beleidsmedewerkers "BB&C" blikken terug.', *Opportuun* 2010, 3, p. 10-17.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rondom fysieke veiligheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2008.

Hoofdstuk 13

Haan, W. de en B. Zuidervaart, *De Schipholbrand: reconstructie van een tragedie*, Amsterdam: Veen 2010.

Hendriks, J.A.M. en J.D. Berghuijs, *Brand in het cellencomplex Schiphol Oost: Een evaluerende quick scan*, Haarlemmermeer, 15 december 2005.

Jong, W. en R. Johannink, *Als dat maar goed gaat. Bestuurlijke ervaringen met crises*, Enschede: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing 2007.

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Brand cellencomplex Schiphol Oost*, Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid 2006.

Hoofdstuk 14

Gemeente Nijmegen, *Evaluatie vierdaagse 2006*, Nijmegen: Gemeente Nijmegen 2006.

Hermans, L.M.L.H.A., L.M. Hart, H. Heijne Makkreel, H. Kuipers, J. van Riessen en Th.A.J. Toonen, 'Dat kleine stukje dijk...', *Onafhankelijk onderzoek naar de bestuurlijke besluitvorming van de Stichting De 4Daagse tijdens de 90e Vierdaagse*, Nijmegen: Commissie Hermans 2006.

Hoofdstuk 15

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Stroomstoring Haaksbergen 25-28 november 2005*, Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid 2006.

Scholtens, A. en I. Helsloot, *Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in december 2007: een evaluatie van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding in de regio Gelderland Zuid in termen van effect*, Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra; Apeldoorn: Politieacademie; Amsterdam: Vrije Universiteit 2008.

Hoofdstuk 16

Binnenlands Bestuur, *Boodschapper van twee rampen*, Alphen aan de Rijn: Binnenlands Bestuur 2009.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Poldercrash 25 februari 2009: Een onderzoek door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid in samenwerking met de Inspectie voor de Gezondheidszorg*, Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid 2009.

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines, Haarlemmermeer*, Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid 2010.

Hoofdstuk 17

Adang, O., *Hooligans, autonomen, agenten: geweld en politie-optreden in rel-situaties*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1998.

Adang, O., *Met alle geweld leren...*, Den Haag: Elsevier 2006.

Bentham, E.J. van, *Van Nieuwmarkt tot Prins Hendrikkade: woningproblematiek en geweld*, Apeldoorn: Nederlandse Politie Academie 1981.

Bervoets, E., W. van Oorschot, C. Esman en O. Adang, *De Oranjethuissituatie: non-issue of onderschat*, Apeldoorn: Politieacademie 2008.

Buikhuisen, W., *Achtergronden van nozemgedrag*, Assen: Van Gorcum 1965.

Dijkhuis, G., *Niet alleen met stok en steen*, Oegstgeest: Instituut Foss 1982.

Fijnaut, C., *De geschiedenis van de Nederlandse politie*, Den Haag: Boom 2007.

Gemeente Amsterdam, *Amsterdam huilt: de Amsterdamse Volkshuisvesting*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Wonen 2005.

Mak, G., *Een kleine geschiedenis van Amsterdam*, Amsterdam: Olympus 2004.

Naeyé, J., *De sterke arm*, Amsterdam: VU Boekhandel 1979.

Noort, W.J. van, *Bevlogen bewegingen: een vergelijking van de anti-kernenergie-, kraak- en milieubeweging*, Amsterdam: SUA 1988.

Punch, M., *Policing the inner city: a study of Amsterdam's Warmoesstraat*, London: MacMillan 1979.

Projectgroep Organisatie Structuren, *Politie in Verandering*, Den Haag: Projectgroep Organisatie Structuren 1977.

Reenen, P. van, *Overheidsgeweld*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1979.

Rosenthal, U., *Rampen, rellen, gijzelingen: crisisbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam: De Bataafsche Leeuw 1984.

Speet, B. en W. Miedema, 'Bezetting van het Maagdenhuis', in: P. Brood (red.), *De 25 dagen van Nederland: beslissende momenten uit de vaderlandse geschiedenis*, Waanders Uitgevers/Nationaal Archief, 2006, 24, p. 655-659.

Tellegen, E., *Drie noodsignalen: een erg vlugschrift over de bezetting van het Maagdenhuis*, Amsterdam: [s.n.] 1969.

Torre, E.J. van der, e.a., *Openbare orde: ernstige verstoringen, ontwikkelingen, beleid*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2002.

Torre, E.J. van der, *Politiewerk aan de basis*, Apeldoorn: Politieacademie 2011.

Zwartboek Maagdenhuis, Amsterdam: ASVA 1969.

Hoofdstuk 18

Duivenvoorden, E., *Het Kroningsoproer [30 april 1980]*, Amsterdam: Uitgeverij De Arbeiderspers 2005.

Hoefnagels, G.P., *De kroning en de woning*, Rotterdam: Ad. Donker 1982.

Klein, G.A. e.a., *Decision Making in Action*, New York: Ablex Publisher 1993.

NCTb, *Onderzoek Functioneren Stelsel Bewaken en Beveiligen Koninginnedag 2009*, Den Haag: NCTb 2009.

Rosenthal, U., 'A Compulsive Crisis: The Inauguration of Queen Beatrix', in: U. Rosenthal, M.T. Charles en P. 't Hart (red.), *Coping with Crisis. The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Springfield Illinois: Charles Thomas Publisher 1989.

Rosenthal, U. en P. 't Hart, 'Riots without killings. Policy learning in Amsterdam 1980-1985', *Crime, Law and Social Change* 1990, 4, p. 357-376.

Rosenthal, U., M.T. Charles en P. 't Hart (red.), *Coping with crisis: The management of Disasters, Riots and Terrorism*, Springfield Illinois: Charles Thomas Publisher 1989.

Verbij, A., *Tien rode jaren: 1970-1980*, Amsterdam: Ambo 2005.

Hoofdstuk 19

Bruls, A., *De Pierson. Verhalen over een volksopstand in twintigste eeuw Nijmegen*, Nijmegen: De Stratemakerstoren 2006.

Demant, F., M. Slootman, F. Buijs en J. Tillie, *Teruggang en uittreding. Processen van radicalisering ontleed*, Amsterdam: IMES 2008.

Gils, G.H.C. van en P.J.H.M. van Montfort, *Uw rechtsorde is de onze niet!?*, Utrecht: CDWO 1993.

Hagoort, G. en L. Hagoort, L., "Eveneens aan de aandacht ontsnapt". Een onderzoek naar de positie van de burgemeester bij de handhaving van de openbare orde op 22 en 23 februari 1981 te Nijmegen, Utrecht: Stichting KAR 1982.

Hoogveld, R., *Dossier Zeigelfhof*, Nijmegen: De Gelderlander 1981.

Hoofdstuk 20

Adang, O.M.J., *Hooligans, autonomen en agenten. Geweld en politie-optreden in relsituaties*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1998.

Adang, O.M.J., 'Openbare ordehandhaving', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller e.a. (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, p. 803-823, Deventer: Kluwer 2007.

Adang, O.M.J en H. Standaar, *Jongerendemonstratie Den Haag 8 mei*, Hoogerheide: PIOV 1993.

COT, *Openbare orde*, Alpen aan den Rijn: Kluwer 2002.

Politie Den Haag, *Evaluatiemap jongerendemonstratie*, Den Haag: Politie Den Haag 1993a.

Politie Den Haag, *Interne evaluatie jongerendemonstratie*, Den Haag: Politie Den Haag 1993b.

Rosenthal, U., E.R. Muller e.a., *Jongerendemonstratie in Den Haag: Onderzoek en evaluatie van 8 mei 1993*, Leiden: COT 1993.

Hoofdstuk 21

Bron, R.P., W. Jong en J.G.H. Bos, *We leggen het later wel uit. Lessen van ervaren Amsterdamse commandanten bij grootschalig optreden*, Amsterdam: APAA/Regio-politie Amsterdam Amstelland 2006.

Brouwer, J.G. en A.E. Schilder, 'Het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding. Een verkenning van de rechtsstatelijke grenzen', *Nederlands Juristenblad* 1999, 34, p. 1640-1648.

Commissie voor de politiekachten Amsterdam-Amstelland, *Onderzoek naar politieoptreden Eurotop Amsterdam juni 1997*. Amsterdam: Commissie voor de politiekachten Amsterdam-Amstelland 1997.

EU rot op. Zwartboek politieoptreden, Amsterdam: Autonom Centrum, Jansen & Janssen, de Arrestantengroep 1997.

Grinsven, P. van, *The European Council under Construction*, Den Haag: Clingendael 2003.

Hart, A.C. 't, 'Recht als kleren van de keizer', in: H. Franken en P. Cliteur, *It ain't necessarily so: opstellen aangeboden aan Prof. mr. H. Franken*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2001.

Hart, P. 't en U. Rosenthal (red.), *Kritieke momenten: studies over beslissen in moeilijke omstandigheden*, Arnhem: Gouda Quint 1990.

Jong, M.A.D.W. de, 'Bestuurlijke ophouding; lelijk eendje voor het leven', *NJCM-Bulletin* 2003, p. 962-978.

Jong, M.A.D.W. de, 'De opgetuigde burgemeester. Over de uitbreiding van de bevoegdheden tot handhaving van de openbare orde', *Gemeentestem* 2004, 196, 7219.

Mathers, A., *Struggling for a social Europe. Neoliberal globalization and the birth of a European social movement*, Aldershot: Ashgate 2007.

Muller, E.R., L.J.J. Rogier, H.R.B.M. Kummeling, R. Dammen, R.P. Bron, A.J. Th. Woltjer en V.C. Kalkhoven, *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007.

De Nationale Ombudsman, *Openbaar rapport 98/505 d.d. 17 november 1998*, Den Haag: De Nationale Ombudsman 1998.

Riessen, J. van, *In naam der wet. Veertig jaar bij de Amsterdamse politie*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2007.

Rogier, L.J.J., *Preventieve bestuurlijke rechtshandhaving (Oratie EUR)*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.

Zwaan, J.W. de, 'Het verdrag van Amsterdam', *Nederlands Juristenblad* 1999, 11, p. 492-498.

Hoofdstuk 22

COT, *Op 't randje: een onderzoek naar relpreventie (te verschijnen)*.

COT, *Incident en ongeregelde heden – Amsterdam West, 23 april 1998: Marokkaanse jongeren, politie en bestuur*, Den Haag, 1998.

Hoofdstuk 23

Beleids- en bestuurszaken (Politie Rotterdam-Rijnmond), *Beleidsuitgangspunten, tolerantiegrenzen en juridisch kader ten behoeve van het politietoetreden ter gelegenheid*

van de Huldiging van de landskampioen Feyenoord (definitieve versie), Rotterdam: Politie Rotterdam-Rijnmond Beleids- en bestuurszaken 1999.

COT, *Voetbal en geweld, onderzoek naar aanleiding van rellen en plunderingen bij een huldiging in Rotterdam (25 april 1999)*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1999.

Ottevanger, CM. (Plaatsvervangend regionaal korpschef), *Brief aan de burgemeester van Rotterdam*, 26 april 1999.

Politie Rotterdam-Rijnmond, *Vuurwerk na de Huldiging, Evaluatie van het optreden rond de huldiging van Feyenoord op 25 april 1999*, Rotterdam: Politie Rotterdam-Rijnmond 1999.

Hoofdstuk 24

Muller, E.R., U. Rosenthal, M. Zannoni, H. Ferwerda en S.D. Schaap, *Strandrellen in Hoek van Holland. Veronica Sunset Grooves*, 22 augustus 2009, Den Haag: COT 2010.

Hoofdstuk 25

Beunders, H., *Publieke Tranen – De drijfveren van de emotiecultuur*, Amsterdam/Antwerpen: Contact 2002.

Boutelier H., *De veiligheidsutopie, hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006.

Campen, A. van, *Binden en Bouwen, Publiek leiderschap*. Apeldoorn: SPL Jaarboek 2005.

Margry, P.J., 'Stille omgang als civil religion: een manifestatie van Nederlandse identiteit', in: C. Caspers en P.J. Margry, *Identiteit en spiritualiteit van de Amsterdamse stille omgang*, Hilversum: Verloren 2006.

Rosenthal, U., 'De media: machtsuitoefening en controle op de macht', *Bestuurskunde* 2001, 7, p. 292-298.

Vasterman, P., 'Mediahype cases: zinloos geweld – "normaal zou het een tweekolommer op de binnenpagina zijn geweest"', in: *Mediahype, Nieuws maken door de opwindende verslaan*, Faculteit Communicatie en Journalistiek, Cahier 20, Utrecht: 1999.

Vasterman, P., 'Zinloos geweld als mediahype', *Bestuurskunde* 2001, 7, p. 299-309.

Walgrave, S. en J. Verhulst, 'Emoties en slachtofferschap als drijvende kracht voor sociale bewegingen en mobilisaties: een vergelijkend onderzoek', *Belgisch tijdschrift voor nieuwste geschiedenis* 2004, 3, p. 509-553.

WODC, *Zinloos geweld, Momentopname, nr. 1*, Den Haag: Ministerie van Justitie/WODC 1999.

Hoofdstuk 26

Adang, O.M.J. e.a., *Boven de Pet, Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland, programma Politie en Wetenschap*, Apeldoorn: Politieacademie, Lectoraat Openbare orde en Gevaarbeheersing 2009.

Beunders, H. en E.R. Muller, *Politie en media; feiten, fictie en imagopolitiek*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap 2005.

Body-Gendrot, S., *Ville et violence. L'irruption de nouveaux acteurs*. Parijs: Presses Universitaires de France 1993.

Bron, R.P., J.G.H. Bos en W. Jong, *We leggen het later wel uit*, Amsterdam: Politieacademie Amsterdam-Amstelland 2007.

Brink, G. van den, *Prachtwijken?!, De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*, Amsterdam: Bert Bakker 2007.

Brink, G.J.M. van den en M.Y. Bruinsma, *Rellen in Ondiep, ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoringen in een Utrechtse achterstandswijk, Programma Politie & Wetenschap*, Apeldoorn: Politieacademie 2010.

Chambon, L. en O. Adang, *De rellen in Frankrijk*, Apeldoorn: Politieacademie 2006.

COT, *Bossche Avonden: onderzoek naar de ongeregeldeheden in 's-Hertogenbosch (16-18 december 2000)*, Alphen aan den Rijn: Samsom 2001.

Elt, G. den, *Schandaal op Schiermonnikoog: hoe de affaire-Lancee justitie in opspraak bracht*, Amsterdam: LJ Veen 1998.

Haan, W.J.M. de, 'Verhaal halen', *onderzoek naar achtergronden van de gebeurtenissen in de Oosterparkwijk in de nacht van 30 op 31 december 1997*, Groningen:

Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Strafrecht en Criminologie en Stichting Intraval 1998.

Haan, W.J.M. de, A.M. van der Laan en J.A. Nijboer, *Escalatierisico's bij openbare ordeverstoringen. Een onderzoek naar de relatie tussen de politie en jongeren in de Oosterparkbuurt in Groningen en het Overtoomseveld in Amsterdam na de ongeregelde heden 1997-1998*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001

Hoek, A. van, J. de Kleuver en P. van Soomeren, *Wei Ji en de menselijke maat, onderzoek naar maatschappelijke onrust*, Amsterdam: DSP-groep 2007.

In 't Veld, C.J.E., W.Ph. Stol en H.K.B. Fobler, *Zicht op geweld in 's-Hertogenbosch*, Apeldoorn: NPA 2001.

Maandag, A., *Rel bewust of sensatie belust? Een onderzoek naar de rol van buitenstaanders bij spontane, grootschalige openbare ordeverstoringen*, diss. Amsterdam, Amsterdam: Vrije Universiteit 2002.

McConnel A. en L. Drennan, 'Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis', *Journal of Contingencies and Crisis Management* 2006, 2, p. 59-70.

Muller, E.R., U. Rosenthal, I. Helsloot en E.R.G. van Dijkman (red.), *Crisis: studies over crisis en crisisbeheersing*, Deventer: Kluwer 2009.

Otten, M.H.P. e.a., *'Bossche avonden'*, Leiden: COT/Universiteit Leiden 2001.

Rookhuijzen, B. en P. van Os, 'Gebiedsgebonden politiezorg en informatiegestuurde politie', *Tijdschrift voor de Politie* 2005, 10, p. 23-27.

Rosenthal, U., 'Crisis en Crisismanagement', in: E.R. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot en E.R.G. van Dijkman (red.), *Crisis: studies over crisis en crisisbeheersing*, Deventer: Kluwer 2009.

Terpstra, J., *Wijkagenten en dagelijks werk, Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*, *Politiewetenschap* nr. 46, Apeldoorn/Den Haag: Politie & Wetenschap/Reed Business 2008.

Torre, E.J. van der, *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*, Rotterdam: Samson 1999.

Torre, E. van der, 'Openbare orde: een analyse van ernstige verstoringen', in: E.R. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot en E.R.G. van Dijkman (red.), *Crisis: studies over crisis en crisisbeheersing*, Deventer: Kluwer 2009.

Hoofdstuk 27

Abels, P., 'Het Nederlandse contraterrorismebeleid sinds 1973', in: I. Duyvesteyn en B. de Graaf (red.), *Terroristen en hun Bestrijders: Vroeger en Nu*, p. 121-128, Amsterdam: Boom 2007.

Andere Tijden "Prinsjesdag 1974: Gijzeling in de Franse ambassade", VPRO 2003; [<http://geschiedenis.vpro.nl>]

Eikelenboom, S., 'Zwarte September, het Japanse Rode Leger en Al Saiqa', in: *Niet Bang om te Sterven: Dertig Jaar Terrorisme in Nederland*, p. 88-109, Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers 2007.

Graaf, B. de (2007) 'Wanneer stoppen terroristen?', in: I. Duyvesteyn en B. de Graaf (red.), *Terroristen en hun Bestrijders: Vroeger en Nu*, p. 105-120, Amsterdam: Boom 2007.

Hideaki, M., 'Terrorists, Terrorism, and Japan's Counter-Terrorism Policy', *Gaiko Forum* 2003 [<http://www.gaikoforum.com>].

Jenkins, B.M., *Embassies under Siege: A Review of 48 Embassy Takeovers, 1971-1980*, Santa Monica, USA: RAND 1981.

Muller, E.R., 'Gijzeling in de Franse ambassade te Den Haag in 1974', in: *Gijzelingen, Aanslagen en Ontvoeringen in Nederland: Terrorisme en Politieke Verantwoordelijkheid*, p. 167-194, Arnhem: Gouda Quint 1994.

Reitsma, O. en C. Labeur, *De Gijzeling: Honderd Uren Machteloze Kracht*, Amsterdam: Bonaventura 1974.

Vrijssen E., 'Terrorisme: Nederland als doelwit', *Elsevier*, 9 juli 2005.

Hoofdstuk 28

Abels, P., 'Je wilt niet geloven dat zoiets in Nederland kan! Het Nederlandse contraterrorismebeleid sinds 1973', in: I. Duyvesteyn en B. de Graaf (red.), *Terroristen en hun bestrijders. Vroeger en nu*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007.

Allen, B. en A. Loubert, 'History and Identity: Moluccans in the Netherlands.', *The Hague Legal Capital*, 25 June 2003; (zie <http://www.thehaguelegalcapital.nl/lc/publications/articles>)

Amersfoort, H. van, 'The waxing and waning of a diaspora: Moluccans in the Netherlands, 1950-2002', *Journal of ethnic and migration studies* 2004, 1, p. 151-174.

Bootsma, P. en H. Dortmans, *De Molukse acties. Treinkapingen en gijzelingen 1970-1978*, Amsterdam: Boom 2000.

Bron, R.P., 'Organisatie en structuur terrorismebestrijding: wetgeving en beleid', in: E. R. Muller, U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2008.

Cuperus, J. en R. Klijnsma, *Onderhandelen of Bestormen; Het Beleid van de Overheid inzake Terroristische Acties*, Groningen: Polemologisch Instituut 1980.

Duyvesteyn, I. en B. de Graaff (red.), *Terroristen en hun bestrijders. Vroeger en nu*, Amsterdam: Boom 2007.

Eikelenboom, S., *Niet bang om te sterven. Dertig jaar terrorisme in Nederland*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2007.

Herman, V. en R. van der Laan Bouma, 'Nationalists without a nation: South Moluccan terrorism in the Netherlands', *Terrorism: An international journal* 1980, 4, p. 223-257.

Janse, R., 'Fighting terrorism in the Netherlands; a historical perspective', *Utrecht Law Review* 2005, 1, p. 55-67.

Klerks, P., *Terreurbestrijding in Nederland 1970-1988*, Amsterdam: Ravijn 1989.

Lee, N. van der, *Het overheidsbeleid en de Molukse acties, 1970-1978*, Masterscriptie Universiteit Utrecht 2006.

Maurits van der Veen, A., *Framing Anti-Terrorism Policies: Debates in the United Kingdom and the Netherlands. Occasional Papers Series Department of International Affairs*, Athens: University of Georgia 2007.

Muller, E.R., *Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid. Gijzelingen, aanslagen en ontvoeringen in Nederland*, Arnhem: Gouda Quint 1994.

Muller, E.R., 'Structuring the management of terrorist incidents', in: M. van Leeuwen (red.), *Confronting terrorism. European experiences, threat perceptions and policies*, Den Haag: Kluwer Law International 2003.

Muller, E.R., 'De geschiedenis van terrorisme in Nederland', in: E.R. Muller, U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2008.

Rasser, M., 'The Dutch Response to Moluccan Terrorism, 1970–1978', *Studies in Conflict & Terrorism* 2005, 6, p. 481–492.

Rosenthal, U., *Rampen Rellen Gijzelingen. Crisisbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam: De Bataafsche Leeuw 1984.

Schmid, A.P., J.F.A. de Graaf, F. Bovenkerk, L.M. Bovenkerk-Teerink en L. Brunt, *Zuidmoluks Terrorisme, de Media en de Publieke Opinie; Twee studies van het Centrum voor Onderzoek van Maatschappelijke Tegenstellingen*, Amsterdam: Uitgeverij Intermediair 1982.

TTSRL, 'Terrorism and the media', *TTSRL Deliverable* 2008, 6; <http://www.transnationalterrorism.eu/tekst/publications/WP4%20Del%206.pdf>

Hoofdstuk 29

Boek, J., 'De dood van een kolonel, Deel Drie', in: L. van Almelo e.a. (red.), *Crimineel Jaarboek*, p. 245–249, Amsterdam: Coornhert Liga 1994.

Glastra van Loon, J.F., *Kanalen graven*, Baarn: In den Toren 1976.

Muller, E.R., *Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid: Gijzelingen, aanslagen en ontvoeringen in Nederland*, Arnhem: Gouda Quint 1994.

Reenen, P. van, *Overheidsgeweld*, Alphen aan den Rijn: Samson 1979.

Hoofdstuk 30

Schilstra, M., E.R. Muller. E.J. van der Torre en M.J. Bezuyen, *Een gijzeling in Helden: Evaluatie van de gebeurtenissen op 17 maart 2000*, Alphen aan den Rijn: Samson 2000.

Hoofdstuk 31

Abels, P., 'Je wilt niet geloven dat zoiets in Nederland kan! Het Nederlandse contraterrorismebeleid sinds 1973', in: I. Duyvesteyn en B. de Graaf (red.), *Terroristen en hun bestrijders. Vroeger en nu*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007.

AIVD, *Dierenrechtenactivisme in Nederland. Grenzen tussen vreedzaam en vlammend protest*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004.

AIVD, *Dierenrechtenactivisme in Nederland; springplank voor Europa*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2007.

Buijs, F., *Overtuiging en geweld: vreedzame en gewelddadige acties tegen de apartheid*, Amsterdam: Babylon-De Geus 1995.

Buruma, Y. en E.R. Muller, 'Wet Terroristische Misdrijven in perspectief', *NJB* 2003, 78, p. 2138-2145.

BVD, *Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw; dreigingsbeeld en positionering van de BVD*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001.

Duivenvoorde, E., *Een voet tussen de deur. Geschiedenis van de kraakbeweging, 1964-1999*, Amsterdam: De Arbeidspers 2000.

Eikelenboom, S., *Niet bang om te sterven. Dertig jaar terrorisme in Nederland*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers 2007.

Gijssbertse, M.P., *Ra Ra, Masterscriptie Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief*, Universiteit Utrecht 2008.

Klerks, P., *Terreurbestrijding in Nederland, 1970-1988*, Amsterdam: Ravijn 1989.

Kosto, A., 'De tolerantie voorbij', *Elsevier Magazine*, 24 januari 1987, p. 52-53.

Krebbers, E. (2003), 'Ra Ra -analyses na 10 jaar nog steeds messcherp en inspirerend', *De Fabel van de illegaal* 2003; <http://www.gebladerte.nl/10915f58.htm>

Muller, E.R., *Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid. Gijzelingen, aanslagen en ontvoeringen in Nederland*, Arnhem: Gouda Quint 1994.

Nimwegen, C.S.L. van, *Van Mena Muria tot Allah al Akhbar: Geschiedenis van terrorismebestrijding in Nederland 1970-2006*, Masterscriptie Universiteit van Utrecht 2006.

Tamerus, J., P. Horsten, E. van den Bogert en M. Motta, *Terrorisme ontrafeld*, Deventer: Kluwer 2007.

Wecke, L. en F. Wester, *De redering achter de bom, een inhoudsanalyse van twee RA RA-documenten*, Nijmegen: Studiecentrum voor Vredesvraagstukken 1992.

Hoofdstuk 32

Ben-Yehuda, N., 'Foreword: Moral panics – 36 years on', *The British Journal of Criminology* 2009, 1, p. 1-3.

Cohen, S., *Folk devils and moral panics. The creation of the Mods and Rockers*, London: MacGibbon & Kee 1972.

Cohen, S., *Folk devils and moral panics. The creation of the Mods and Rockers* (3rd edition), London: Routledge 2002.

Commissie feitenonderzoek veiligheid en beveiliging Pim Fortuyn, *De veiligheid en beveiliging van Pim Fortuyn. Feiten en verantwoordelijkheden*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002.

Donselaar, J. van en P.R. Rodrigues, *Monitor racisme en extreem-rechts. Zesde rapportage: Ontwikkelingen na de moord op Van Gogh*, Amsterdam: Anne Frank Stichting 2004.

Ford, F.L., *Political Murder: from Tyrannicide to Terrorism*, Cambridge MA: Harvard University Press 1987.

Downes, D. en R. van Swaaningen, 'The road to Dystopia? Changes in the penal climate of the Netherlands', in: M. Tonry en C. Bijleveld (red.), *Crime and Justice in the Netherlands*, p. 31-71, Chicago: Chicago University Press 2007.

Eyerman, R., *The Assassination of Theo van Gogh*. Durham: Duke University Press 2008.

Fortuyn, P., *Tegen de islamisering van onze cultuur*, Utrecht: A.W. Bruna Uitgevers 1997.

Fortuyn, P., *De puinhopen van acht jaar Paars*, Uithoorn: Karakter 2002.

Gogh, T. van, *Allah weet het beter*, Amsterdam: XTRA Producties 2001.

Haan, W. de, 'Morele paniek of cultureel trauma?' Over de betekenis en de gevolgen van de moord op Theo van Gogh', *Tijdschrift voor Criminologie* 2007, 3, p. 252-264.

Sztompka, P., 'Cultural trauma. The other face of social change', *European Journal of Social Theory* 2000, 4, p. 449-466.

Wansink, H., *De erfenis van Fortuyn. De Nederlandse democratie na de opstand*, Amsterdam: Meulenhof 2004.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Identificatie met Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2007.

Hoofdstuk 33

IOOV, *Koninginnedag 2009 Apeldoorn*, Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid 2009.

Jong, W. en R. Johannik, 'Koninginnedag 2009', *Burgemeestersblad* 2009, 54, p. 4-6.

KLPD Dienst Nationale Recherche, *Onderzoeksrapportage Koninginnedag 2009. Bevindingen van het rechercheonderzoek*, Driebergen: Dienst Nationale Recherche 2009.

Muller, E.R, U. Rosenthal, I. Helsloot en E. van Dijkman (red.), *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*, Deventer: Kluwer 2008.

NCTb, *Onderzoek Functioneren Stelsel Bewaken en Beveiligen Koninginnedag 2009*, Den Haag: NCTb 2009.

Schneier, B., 'In Praise of Security Theatre', *Wired* 25 januari 2007.

Hoofdstuk 34

Aartsen, J.J., Discussienota: *Kraamkamer of Denemarken? Mogelijke ontwikkelingsrichtingen van de varkenshouderij*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 1997.

Boonen, J. e.a., *Varkenspest; slachtoffers van een sluipmoordenaar*, Zutphen: Siemes 1998.

Deloitte, *Monitor organisatie n.a.v. Aviare Influenza onder pluimvee; Eindrapportage*, Amsterdam: Deloitte 2004.

ID-DLO, *Ziekte en ziekteverloop varkenspest*, Lelystad: ID-DLO 1997.

Mosies, G.J., *Agendavorming in de landbouw*, Leiden: Rijksuniversiteit Leiden 1998.

Rutgers, L.J.E. en E.N. Noordhuizen-Stassen, *Het doden van gehouden dieren: ja, mits of nee, tenzij?*, Den Haag/Utrecht: NWO/Universiteit Utrecht 2002.

Stuurgroep evaluatie varkenspest, *De uitbraak van de klassieke varkenspest in Nederland; Een evaluatie van de periode tot 10 april 1997*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 1997.

Stuurgroep evaluatie varkenspest, *De uitbraak van de klassieke varkenspest in Nederland; Eindevaluatie*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 1998.

Stuurgroep LTO/PVE, *Nederlandse Varkenssector kiest klantgericht*, Den Haag/Rijswijk: LTO/PVE 1997.

Hoofdstuk 35

Boer, J. den, 'Legionella', in: I. Helsloot en J.E. van Steenbergen (red.), *Infectieziekebestrijding*, p. 319-339, Den Haag: BJU 2005.

COT en Berenschot, *De uitbraak van de veteranenziekte in Bovenkarspel: Een evaluatie van de epidemiebestrijding*, Leiden/Utrecht: COT/Berenschot 1999.

Helsloot, I. en J.E. van Steenbergen (red.), *Infectieziekebestrijding*, Den Haag: BJU 2005.

Jong, W. en J. van der Post, *Wereld van verschil*, Amsterdam: Impact 2008.

RIVM, *Een legionella-epidemie onder bezoekers van een beurs in Bovenkarspel*, Bilthoven: RIVM 2001.

Timen, A., J.K. van Wijgaarden en J.E. van Steenberg, 'De (on)zichtbare scheiding tussen een uitbraak en een crisis', in: E.R. Muller e.a. (red.), *Crisis*, p. 149-168, Deventer: Kluwer 2009.

Wagenaar, W.A., *De oorzaken van onmogelijke ongelukken*, Deventer: Kluwer 1987.

Hoofdstuk 36

Blom, U. Ph. en D. Hanemaayer, *MKZ 2001. De evaluatie van de MKZ crisis in Nederland*, Den Haag: B&A Groep, 2002.

COT, *Besmet gebied. De MKZ-crisis getraceerd*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2002.

Dekkers P.M.A., 'Crisis in de landbouw. MKZ en het mestdossier', *Bestuurskunde* 2003, 2, p. 59-67.

Dongen, J.J.C.M. van, C.J.M. van Wijk, W.I.E. Overdijk en M. Nielen, *Evaluatie-rapport Oefening Mond- en Klauwzeer 15 december 2007*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 2007.

Klink, E. van en J.A. Koorevaar, *Risicofactoren voor mond- en klauwzeervirus en de structuur van de rundveesector in Nederland. Basisinformatie voor de beoordeling van risico's voor de Nederlandse rundveehouderij*, Ede: Informatie- en KennisCentrum Landbouw 1989.

Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, *Bestrijding van mond- en klauwzeer. 'Stamping out', gebruik maken van wetenschappelijk onderzoek?*, Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen 2002.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *MKZ 2001. Eindverantwoording*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 2003.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, *Beleidsdraaiboek Mond- en Klauwzeer*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit 2005.

Monnier, A., L.A. Vinck, D. Exalto, C.W. Buitenhuis, W.W. Wagenaar en N. van Rijn, *Eindevaluatie departementale MKZ- oefening 2006*, Delft: Trimension Crisis-beheersing 2006.

Rosenthal, U., *Rampen Rellen Gijzelingen. Crisisbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam: De Bataafsche Leeuw 1984.

Hoofdstuk 37

Blair, A.C.L., *Memoires*, Amsterdam: De Bezige Bij 2010.

Talbird, S.E. e.a., 'Oseltamivir for Influenza Postexposure Prophylaxis, Economic Evaluation for Children Aged 1–12 Years in the U.S.', *American Journal of Preventive Medicine* 2009, 5, p. 381-392.

Sanders, B. e.a., 'Is a Mass Immunization Program for Pandemic (H1N1) 2009 Good Value for Money? Early Evidence from the Canadian Experience', *Vaccine* 2010, 38, p. 6210-6220.

Hoofdstuk 38

Adang, O.M.J. 'Openbare ordehandhaving', in: E.R. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot en E.R.G. van Dijkman (red.), *Crisis: Studies over crisis en crisisbeheersing*, Deventer: Kluwer 2009.

Bos, J.G.H., A.M.D. van Es en E.R. Muller, *Als maatschappelijke onrust dreigt: Evaluatie van het optreden van de autoriteiten naar aanleiding van de arrestatie van Benno L.*, Den Haag: COT 2010.

Ginneken, J. van, *Strijden om de publieke opinie: Issue management bij schokgolven*, Amsterdam: Boom Onderwijs 2008.

Hennekens, H.Ph.J.A.M., *Handhaving van de openbare orde, Taken en bevoegdheden van de burgemeester*, Den Haag: VUGA 1990.

Meulen, B.M.J. van der, *Ordehandhaving (dissertatie VU)*, Deventer: Kluwer 1993.

Vasterman, P. en O. Aerden, *De context van het nieuws*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1994.

Hoofdstuk 39

Barton, L., *Crisis in organizations*, South Western College Publishing: Australia 2001.

Ten Berge, B., *De eerste 24 uur*, Baarn: Tirion 1987.

Boin, A.J., e.a., *The politics of crisis management*, Cambridge: Cambridge University Press 2005.

- Caponigro, J.R., *The crisis counselor*, Chicago: Contemporary Books 2000.
- Charles, M.T. en J.C.K. Kim (red.), *Crisismanagement*, Springfield: CC Thomas 1988.
- Clutterbuck, R., *International crisis and conflict*, London: St. Martin's Press 1993.
- Cook, J., *An accident waiting to happen*, London: Unwin Paperbacks 1989.
- COT, *Kritieke momenten*, Arnhem: Gouda Quint 1990.
- COT, *Crisis*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1998.
- Duin, M.J. van, *Van rampen leren*, Den Haag: Haagse Drukkerij en Uitgevermaatschappij 1992.
- Flin, R., *Siting in the hot seat*, Chichester: Wiley 1996.
- Fijnaut, C.J.C.F., E.R. Muller, U. Rosenthal en E.J. van der Torre (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer 2007.
- Halles, M., A.J. Mauritz, E.R. Muller en C.J.M. Stolker, *Beginnelen van behoorlijk rampenonderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2002.
- Helsloot, I., E.R. Muller en J.D. Berghuijs (red.), *Brandweer: Studies over organisatie, functioneren en omgeving*, Deventer: Kluwer 2007.
- Janis, I.L., *Crucial decisions*, New York: The Free Press 1989.
- Jong, W. en R. Johannink, *Als dat maar goed gaat. Bestuurlijke ervaringen met crises*, Enschede: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing 2006/2007.
- Hahn, J.G., *Voorkom imagoschade*, Utrecht: Lemma 1999.
- Harvard Business Review on Crisis Management*, Harvard: 2000.
- Hodgkinson, P.E. en M. Stewart, *Coping with catastrophe*, London: Routledge 1991.
- Lagadec, P., *Preventing chaos in a crisis*, London: Mc Graw Hill 1991.
- McCharty, S.P., *The function of intelligence in crisis management*, Aldershot: Ashgate 1998.

Mitroff, I.I., C.M. Pearson en L.K. Harrington, *The essential guide to managing corporate crises*, New York: Oxford University Press 1996.

Mitroff, I.I., *Managing crises before they happen*, New York: AMA 2001.

Morone, J.G. en E.J. Woodhouse, *Averting catastrophe*, Berkeley: University of California Press 1986.

Muller, E.R. en C.J.J.M. Stolker (red.), *Ramp en recht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2001.

Muller, E.R. en Th.A. de Roos (red.), *Tekst en Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Kluwer 2006.

Muller, E.R., U. Rosenthal, I. Helsloot en E.R.G. van Dijkman (red.), *Crisis: Studies over crisis en crisisbeheersing*, Deventer: Kluwer 2009.

Nudell, M. en N. Antokol. *The handbook of effective emergency and crisismanagement*, Lexington: Lexington Books 1988.

Orgizek, M. en J.M. Guillery, *Communicating in crisis*, New York: Aldine de Gruyter 1999.

Pauchant, Th.C. en I.I. Mitroff, *Transforming the crisis-prone organization*, San Francisco: Jossey Bass Publishers 1992.

Regtvoort, F. en H. Siepel, *Risico- en crisiscommunicatie*, Bussum: Coutinho 2007.

Raboy, M. en B. Dagenias, *Media, crisis and democracy*, London: SAGE 1992.

Roberts, J.M., *Decision-making during International crises*, London: MacMillan Press 1988.

Rosenthal, U., *Rampen Rellen Gijzelingen. Crisisbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam: De Bataafsche Leeuw 1984.

Rosenthal, U., M.T. Charles en P. 't Hart (red.), *Coping with crises*, Springfield: CC Thomas 1989.

Rosenthal, U., R.A. Boin en L.K. Comfort (red.), *Managing crises*, Springfield: CC Thomas 2001.

- Rosenthal, U. en E.R. Muller, *The evil of terrorism*, Springfield: CC Thomas 2007.
- Velden, P.G. van der, J. Eland, R.J. Kleber, *Handboek voor opvang na rampen en calamiteiten*, Utrecht: Instituut voor Psychotrauma 1997.
- Van den Wall Bake, D.A., *Zwaar weer: Crisismanagement als mensenwerk*, Utrecht: Elsevier 2005.
- Walters, L.M., *Bad tidings: Communication and catastrophe*, Hillsdale: LEA 1989.
- Waugh, W.L. en R.J. Hy, *Handbook of Emergency Management*, New York: Greenwood Press 1990.
- Wildavsky, A. *Searching for safety*, New Brunswick: Transaction Publishers 1989.
- Zannoni, M., 'De nafase', in: E.R. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot en E.R.G. van Dijkman (red.), *Crisis: Studies over crisis en crisisbeheersing*, p. 481-504, Deventer: Kluwer 2009.
- Zannoni, M., *En nu...? Handboek voor de nafase van incidenten, rampen en crises*, Den Haag: BJU 2010.

Over de auteurs

Als hieronder COT wordt vermeld gaat het om COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement An Aon Company en haar rechtsvoorgangers.

Dr. E. Bervoets, zelfstandig onderzoeker en verbonden aan onderzoeksbureau LokaleZaken. Hij was tot enkele jaren terug als onderzoeker en docent werkzaam bij de Politieacademie, voormalig senior onderzoeker bij het COT.

Drs. A. Besselink, Directie Veiligheid Gemeente Rotterdam, voormalig onderzoeker-adviseur bij het COT.

C.S.D. Bijl de Vroe MA, consultant bij Squarewise B.V., voormalig onderzoeker COT.

J.G.H. Bos, senior onderzoeker-adviseur bij het COT.

A. Bouabid MSc, junior onderzoeker COT.

E. van den Brink MSc, junior onderzoeker COT.

Mr. drs. R.P. Bron, hoofd van de hoofdafdeling risico- en crisisbeheersing van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, voormalig managing-senior COT.

S.J.A. van Dam, voormalig onderzoeksassistent bij het COT.

Mr. drs. R. Dammen, voormalig (senior) onderzoeker-adviseur COT, nu secretaris RET.

Drs. E. van Dijkman, international director COT.

J. Dobbelaar MSc, beleidsadviseur Internationale Misdrijven werkzaam bij het Openbaar Ministerie, Landelijk Parket, voormalig onderzoeker-adviseur COT.

M. van Dorssen, senior adviseur bij Berenschot.

Dr. M.J. van Duin, lector Crisisbeheersing aan het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid/Politieacademie, decaan van de opleiding Master of Crisis and Disaster Management en wetenschappelijk hoofddocent aan de vakgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is medeoprichter van het COT.

Drs. K. Engel, voormalig onderzoeker-adviseur COT.

Drs. A.M.D. van Es, onderzoeker-adviseur bij het COT.

Mr. R.M. de Groot MSc, docent opleiding Toegepaste Psychologie aan de Hogeschool Leiden, voormalig onderzoeker COT.

Prof. dr. I. Helsloot, hoogleraar crisisbeheersing en fysieke veiligheid aan de Vrije Universiteit in Amsterdam, voorzitter van de stichting Crisislab en editor van het Journal of Contingencies and Crisis Management. Van 2003 tot 2007 werkte hij als directeur crisis en veiligheid bij het COT.

Drs. C.J. Hendriks van de Weem, trainer-adviseur COT.

D.T. Horjus, lid directie van het COT, commercie.

M. Kogenhop, voormalig onderzoeksassistent COT.

S. Kuppefelt, voormalig onderzoeksassistent COT.

A.L. van Leeuwen MPhil, PhD-student Vrije Universiteit in Amsterdam, voormalig onderzoeker-adviseur COT.

Prof. mr. dr. E.R. Muller, hoogleraar Veiligheid en Recht aan de Universiteit Leiden, directeur en medeoprichter van het COT en wetenschappelijk directeur van het Instituut voor Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden.

J. van Riessen, voormalig hoofdcommissaris Politie Amsterdam-Amstelland, voormalig adviseur COT.

Drs. G.E.M. Saeijs, voormalig senior onderzoeker-adviseur COT, nu trainer-coach.

Drs. S.D. Schaap, voormalig senior onderzoeker-adviseur, nu mede-eigenaar Sauvegarde.

M. Sibens, onderzoeksassistent bij het COT.

Dr. A. Scholtens, vanaf 2006 lector Crisisbeheersing aan de Politieacademie en het NIFV, sinds 2009 hoofd onderzoek Crisislab.

K. Turk BSc, trainer-adviseur COT.

L.P. van der Varst MSc, onderzoeker-adviseur COT.

M.J. van der Veen MSc, medewerker Rode Kruis, voormalig onderzoeker-adviseur COT.

D.J.M.I. de Raad MSc, verbonden als freelance criminoloog aan de Raad Onderzoek en Advies, voormalig onderzoeker COT.

Drs. M. Viveen, trainer-adviseur bij het COT.

Drs. M. Wensveen, onderzoeker-adviseur COT.

Drs. M. Zannoni, manager team Advies en Onderzoek COT.

A. Zitoony, voormalig onderzoeksassistent COT.

Trefwoordenregister

02/II, Van Gogh	32.3.2	ambulance, meldkamer	16.2.1
05/06, Fortuyn	32.2.2	Amercentrale	12 e.v.
		Amsterdam	
A		– 30 april 1980	18.1
aanhouding		– anno 1975	17.1
– Marokkaanse jongeren	22.1	– bezetting Indonesisch	
– Jubeldemonstratie	21.2.6	consulaat	28.3.2
– Vrankrijk	21.2.5	– Eurotop	21.1
aanhoudingseenheden	20.6	Amsterdam-West	22.1
aanleiding rellen	22.3.1	antiapartheidsbeweging, Ra Ra	31.3.1
aanpak politie	22.3.2	anticipatie, risico's	35.4.5
acute hulpverlening	8.3	Apache gevechtshelikopter	15.1
acute rampenbestrijding	4.2.2	Apeldoorn, Koninginnedag	33.1
Advies- en		argumentatie, politieke	1.6.2
Informatiecentrum (AIC)	10.2.4	arrestatie Marokkaanse jongeren	22.1
advisering	37.1.4	arrestatieteam, inzet	29.5.1
– uitgangspunten	37.1.7	Assen, bezetting provinciehuis	
adviseurs	29.3.2, 37.1.4	Drenthe	28.3.4
– inzet	29.5.2	assistentieoproepen	24.3.4
– psychiaters als	29.2.2, 29.4.1	AT/BBE-P	30.2.1.3
– psychologen als	30.2.1.2	ATB, invoering	2.3
afgeschermdde verbindingen	30.2.1.3	ATSB's	5.3.1.2
afloop gijzeling	29.4.1	Automatische	
afloop Herculesramp	7.2	Treinbeïnvloeding	5.5.1.3
afluister- en		A-ziekte, meldingsplicht	37.1
observatieapparatuur	30.2.1.3		
afschaling COPI	33.3	B	
afspraken, met politie	20.5	Bacchus (café), Gorinchem	25.1
afstemming		Ballast-Nedam	8
– adviezen	37.1.4	Beatrix, inauguratie	18.1
– interregionale	14.3.3	Beatrix en Claus	17.1, 17.3
alarmering	1.2.1, 1.2.2, 1.2.3, 2.2.2, 11.5, 12.2.1, 30.2.1.2	beelden van ramp	16.1.1
		beeldvorming	19.4, 20.6

– media	34.3.3	Bijlmerramp	4 e.v.
beginselbeslissing vluchtauto	29.4.1	– betekenis	4.4
beheersstructuur	18.5.2	black box	12.3.1
beïnvloeding, wederzijdse	11.5	Blauwbrug, de slag om de	18.4.2
belangengroepen	7.3.8	blauwe maandag	17.5.3
belangenverenigingen	9.3	bloembollententoonstelling,	
beleid	12.2.2, 12.2.4	legionella	35.2
beleid en uitvoering,		bommelding,	
vermenging	30.2.1.2	Nieuwmarktrellen	17.5.2
beleidsafweging	29.3.1	Bommelerwaard	15 e.v.
beleidscentrum	13.2.2	Booth Olie, Alphen	
– kwaliteiten	30.2.2	aan den Rijn	31.3.1
beleidsteam		Bosbrug	20.4
– dilemma's	30.2.1.1	Bouwwakoproer	17.3
– inrichting	30.2.2	Bovenkarstel,	
– samenstelling	30.1.3	legionellabesmetting	35 e.v.
– uitgangspunten	30.1.5	Bovensmilde, bezetting lagere	
bemannings, voorbereiding	8.2.2	school	28.3.3
Benno L., zedenzaak	38.1	brand	10.2.1
benzinstation, gijzeling	29.5.1	– op schip De Friesland	11.3
berging slachtoffers	4.2.3	brandbestrijding	13.2.1, 13.2.2
bergingsscenario	12.2.2	briefings	24.5
berichtgeving media	30.1.11	bronbestrijding	11.3
besluitvorming	6.2, 11.2, 11.4, 18.4.1,	BT	16.1.1
	29.2.2, 37.1.5	bureaupolitiek	29.2.2
– gijzelingssituatie	29.3.2	burgemeester, verschillende	
– departementale	35.3.3	rollen	26.5
– informele	27.3.1	burgemeesters in crisistijd	1.3.2
– proces	29.5.2	buurtvaders	22.3.6
– uitgangspunten	37.1.7		
bestrijding varkenspest,		C	
regelgeving	34.3.1	café 't Hemeltje	10.1
bestuurlijke conflicten	13.3.2	calamiteiten Rijnmond	11 e.v.
bestuurlijke ophouding	21.3.1	calamiteitenprocedure	5.3.1.2
bevelstructuur	7.3.4, 24.5	caring government	8.4.2
bevoegd gezag	30.2.1.1, 30.2.2	cellencomplex Schiphol-Oost	13.2.1
bevoegdheden		Centrale Commandokamer	
– dierziektenbestrijding	36.3.1	(CCK)	20.4
– driehoek	24.5	centralisatie, nationale en	
bevolking, gedrag van	11.5	regionale	29.2.2
bevolkingsonderzoek	9.3	centralisatie-decentralisatiethese	35.4.4
bevolkingszorg	11.2	CGD	16.1.1

charge, ME	20.4	– crisisorganisatie	34.3.3
Cindu-ramp	3 e.v.	coördinatie en samenwerking,	
civiele brandweer	7.2	politie	23.2
civiele hulpverlening	8.3.2	coördinatiestructuren	8.3.2
civiel-militaire betrekkingen	7.3.4	COPI	15.1, 16.1.1, 24.3.6
civiel-militaire samenwerking	6.3.4,	crash	16 e.v., 16.1.1
	6.3.5	criminele gijzelingen	29 e.v.
CMI-brand	11.2	crisisbesluitvorming	18.5.3
commandanten	20.6	crisisdomein	19.4
commandostructuur	30.1.8	crisis, emotionele	38.1, 38.3.3
communicatie	3.3.2, 5.3.1.2, 7.3.3,	crisisbeheersing	10.1, 10.2.2, 14.3.5,
	11.3, 12.2.2, 16.2.2, 17.6,		26.2.2, 26.3.3
	18.5.4, 20.6, 35.3.4	– nationale	37.1.2
– aanbevelingen	39.3	crisisbesluitvorming	6.3.3, 6.3.5
– draaiboek	30.2.1.2	crisiscentra	16.1.1, 27.2
– externe	39.2	crisisdomein	26.5
– informele	30.2.2	crisismanagement	4.2.2
– interne	37.1.6, 39.2	– aanbevelingen	39.3
– met bevolking	15.5	– complexiteit	39.2
– tijdens rellen	23.3	– nafase	39.2
– uitgangspunten	37.1.7	– professionaliteit	39.2
– varkenspest	34.3.3	– rol van media	39.2
– woordvoering	37.1.6	crisisorganisatie, ontwikkeling	34.3.3
communicatieapparatuur,		crisisstructuur	37.1.2
storingen	7.3.3	crisistijd, burgemeesters in	1.3.2
communicatieproblemen	23.3	crisistype	25.3.1, 26.5
communicatiestoornissen	29.2.2	crisistypering	19.4
communicatievermogen	12.3.1	cultureel trauma	32.4.1
complexiteit			
besluitvormingsstructuur	16.2.2	D	
complotten	9.3	Dakotaramp	8 e.v.
compulsieve crisis	18.5.1	Dam, ongeregelde heden	18.4.4
concurrentie onderzoeken	16.2.2	dance-evenement Veronica Sunset	
conflicten, bestuurlijke	13.3.2	Grooves	24.1
confrontatie met gijzelnemer	29.5.1	De Friesland, brand op schip	11.3
congruentie regio's	16.2.2	De Groote Keijser	18.4.5
contestanten	19.4	De Naald, monument	33.1
context van incidenten	26.5	De Punt, treinkaping	28.3.3
Continuon, netbeheerder	15.1	decoyeffecten	1.2.3
Coolsingel	23.1	de-escalatie	21.3.2
coördinatie	6.3.4, 7.3.4, 9.3, 12.2.1,	Deil, gijzeling boerderij	29.2
	12.2.2, 12.2.4	Deltacommissie	1.7

demonisering, Fortuyn	32.2.1	Eindhoven, vliegbasis	7.1
demonstranten	20.4	eisen gijzelnemers	29.3.1
demonstratie Den Haag	20.3, 20.4	emoties, kanalisatie	33.4
demonstraties Eurotop	21 e.v.	emotionalisering	1.6.1
Den Bosch	26.1	Enschede	9.1
– zedenzaak	38.1	ernstige ongeregeldeheden	24.3.4
Den Haag	20.1, 27.1	ervaring, beperkte – met	
Den Helder	8	gijzelingen	30.2.1.1
departementale afstemming	37.1.4	escalatie	29.2.1
departementale besluitvorming	35.3.3	Essent	12.1
dierenrechtenactivisme, Ra Ra	31.4.1	Eurotop	
dierziektenbestrijding		– demonstraties	21 e.v.
– bevoegdheden	36.3.1	– politieke doelen	21.2.1
– wet- en regelgeving	36.3.1	evacuatie	6.2, 6.3.3, 6.3.5
dijken	1.3.1	– directe omgeving	30.1.6, 30.2.1.3
DJI, bedrijfshulpver-		evaluatie stroomstoring	15.9
leningsorganisatie	13.1	evaluaties	7.3.5
dodelijk schot	29.5.1	evenementen	9.3
dominante strategie	19.4	evenementen en	
draaiboek	30.2.1.2	voetbalhooliganisme	24.2
Draaiboek Vrede,		explosie Nevcin Polymers	3.2.1
politienoodplan	32.3.3	explosiegevaar	3.3.2
draaiboeken		extreem hoogwater	6
– evenement	33.2	extreme warmte	14.3
– varkenspestbestrijding	34.3.2		
dreiging extreem hoogwater	6.1	F	
dreigingsconcept	20.6	falen en succes	4.4.3
driehoek	24.5	Feyenoord, huldigingsrellen	23 e.v.
– lokale	33.2	financiële afwikkeling	
– uitgebreide	38.2	vuurwerkramp	9.3
driehoeksoverleg	24.3.6	fixatie op scenario's	18.5.5
duiding	7.3.6	flitspunt	22.3.3, 22.3.6
Duitse stadsbus, kaping	29.4	Floor Garst, Deventer	25.1
Dutch approach,		Fortuyn, Pim	32 e.v.
contraterrorismebeleid	28.4	Franse ambassade	27 e.v.
Dutch Dakota Association	8	Froukje Schuitmaker,	
		Gorinchem	25.1
E		fysieke gesteldheid	14.3
effectbestrijding	11.3		
eigen verantwoordelijkheid		G	
passagiers	8.2.2	GBT	15.1
eiland	1.3.2	Geertruidenberg	12.1

Gelderland 1995	6.3.4	Gogh, Theo van	32 e.v.
gemeente Haarlemmermeer	13.2.1, 16.1.1	good governance	8.4.2
gemeentegrensoverschrijdend incident	15.8	Graafsewijk, 's-Hertogenbosch	26.3
Gemeentelijk Management Team (GMT)	38.2	griep pandemie	37.1.2
gemeentelijke plannen	16.2.1	griepvirussen	37.1
gemeentelijke processen	12.2.1, 12.2.2	GRIP	11.4, 11.5, 14.2, 15.1, 16.1.1, 33.3
gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen	10.3	Grootschalig Bijzonder Optreden (GBO)	24.3.6
gemeenteraad	24.3.6	Groot-Schermer, bomaanslag	31.3.2
geneeskundige hulpverlening	8.3.2, 16.2.2	H	
geneeskundige keten	8.3.2	HiNi	37.1.6
georganiseerde versus ongeorganiseerde hulp	2.2.2	Haarlemmermeer, gemeente	13.1, 16.1.1
geruchten, na aanslag	33.3	handhaven, transparant	22.3.6
gewapende beëindiging	29.3.1	handhaving, Cindu B.V.	3.3.1
gewapende interventie	27.2	Hans van Wieren, Den Haag	25.2.3
geweld, zinloos	25 e.v.	Harmelen	2.2
gewelddadig activisme, Ra Ra	31.4.2	Helden, gijzeling	30 e.v.
gewelddadig ingrijpen	29.3.1	Herculesramp	7 e.v.
geweldsincidenten	24.3.3	herdenken	9.3, 10.2.4
Gezondheidsraad	37.1.4	herdenkingen	12.2.7
GHOR	14.2	heroïsering, Fortuyn	32.2.1
gijzelaars, ontsnapping	30.1.2	Hilversum, Mediapark	32.1
gijzeling		hittegolf vierdaagse	14 e.v.
– aandachtspunten	30.2.1.1	Hoek van Holland, strandrellen	24 e.v.
– aanleiding	27.2	hoogwatersituaties	6.2
– aanvang	29.3.1, 29.5.1	hooligans	24.3.1
– afhandeling	27.3	huldigingsrellen Feyenoord	23 e.v.
– boerderij Deil	29.2	hulp, georganiseerde versus ongeorganiseerde	2.2.2
– Franse ambassade	27 e.v.	hulpdiensten	12.2.5
– Helden	30 e.v.	– communicatie tussen	7.3.3
– kolonel Van der Kieft	29.5	hulpverlenerramp	7.2
– Scheveningse strafgevangenis	29.3	hulpverleners, zelfredzaamheid	33.4
– slot	30.1.1.10	hulpverlening	2.2.1, 5.2.7, 10.2.3, 12.2.1, 16.1.1
gijzelingen, criminele	29 e.v.	– acute	8.3
gijzelingsacties, Zuid-Molukse	28 e.v.	– civiele	8.3.2
gijzelnemers	29.2.1	– geneeskundige	8.3.2, 16.2.2
– contact met	30.1.2, 30.1.7	– militaire	8.3.2

– nautische	8.3.2	informerende ouders/verwanten	38.3.2
– psychosociale	12.2.1, 12.2.2	informerende slachtoffers	38.3.2
hulpverleningsdiensten	14.3.4	inlichten driehoek	24.5
Hurwenen	15.1	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	16 e.v., 16.2.1
I		intelligence, ontwikkeling	39.2
IAC, zie Informatie- en Adviescentrum (IAC)	9.1	intensiteit (nieuwe) media	16.2.2
identificatie	10.2.3	intercity 2127	5.2.6
identiteit passagiers	16.2.2	internationale afstemming	37.1.4
illegalen, opvang	4.2.4	internationale samenwerking	27.2, 27.3.2
impactmanagement	33.4	internationale trein D286	5.2.4
implementatie van de lessen	8.2.2	internationale	
improvisatie	29.2.2	waarschuwingprocessen en -regelingen	6.3.1
incident,		interregionale afstemming	14.3.3
gemeentegrensoverschrijdend	15.8	intimidatieconcept	20.6
incidenten	24.3.1, 24.3.2	invoering ATB	2.3
– Rijnmond	11 e.v.	inzet ME	20.5
incubatiefase	22.3.1	isolatie van buitenwereld	30.2.1.3
incubatietijd ramp	1.5.1	isoleren gijzelnemers	30.2.2
infectieziektebestrijding,		Italiaanse trein	21.2.4
structuur	37.1.2		
influenza A (H1N1)	37.1	J	
informatie	5.3.1.2, 7.3.3, 11.2, 16.1.1, 17.6, 18.5.4, 19.4, 20.6, 23.3	Japanse Rode Leger	27 e.v., 27.1
– aanbevelingen	39.3	jongeren, Marokkaanse	22.3.1
– beschikbaarheid	39.2	jongerendemonstratie	
– gebrek aan	3.3.2	Den Haag	20 e.v.
– meteorologische	1.2.3	jongerenopvang	22.3.2
– varkenspest	34.3.3	journalisten	30.2.1.5
informatiebijeenkomst, inhoud	38.2	juridisering	1.6.1
Informatie- en Adviescentrum (IAC)	9.3	Justitie, minister van	13.1
informatiegaring tijdens rellen	23.3	justitieel onderzoek	12.2.7
informatiemanagement	16.2.1, 16.2.2	justitieel primaat	30.2.1.1
informatiepositie	26.5	K	
informatieprotocol	24.5	Kamervragen	12.2.7
informatieverstrekking RID	24.3	– over media	30.1.11
informatievoorziening	9.3, 33.4	kampioenswedstrijd	23.1
– aan slachtoffers	38.3.2.1	kaping Duitse stadsbus	29.4
informele besluitvorming	27.3.1, 29.3.2, 29.4.1, 29.5.2, 30.2.2	Kernteam PSHOR	38.2
		kinderdagverblijf Fabeltjesland	25.2.4

Kneuterdijk-Lange Vijverberg,		maatregelen	26.5
kruising	20.4	maatschappelijke onrust	32.3.3, 38.1,
KNMI	1.2.1		38.3.1
kolonel Van der Kieft, gijzeling	29.5	machinist, rol van	5.3.1.1
Koninginnedag, aanslag	33 e.v.	macroanalyse	35.4.2
Koninklijk Besluit schorsing	13.2.3	macroniveau	5.5.1.3
Koninklijke Landmacht	7.1	Makro Duiven	31.3.1
korpschef, informeren	24.3.6	Makro Duivendrecht	31.3.1
Kosto, Aad	31.3.2	Makro Nuth	31.3.1
kraakscene Nijmegen	19.2	Malieveld	20.4
kraken, huisvestingsbeleid	18.2	man-made disaster	1.5.1
krakersrellen	17.1	Marechausseekazerne	
– Groningen	19 e.v.	– Arnhem	31.3.2
– Nijmegen	19 e.v.	– Oldenzaal	31.3.2
kroningsrellen	18 e.v.	Marianne Roza, Gorinchem	25.1
		Marokkaanse jongeren	22.1
L		Marokkaanse reacties	22.2
Laakwartier, Den Haag	32.3.4	massa-aanhoudingen, Eurotop	21.2.3,
laboratoria, monitoring			21.2.4
infectieziekten	37.1.7	massale uittocht	24.3.5
LCI, planvorming	37.1.2	massapsychologische factor	35.4.3
leegstand	19.3	MAYDAY MAYDAY	8.2.1
leerpunten	14.4, 19.5, 26.3.3	ME	
legionellabacterie, veteranenziekte	35.1	– charge	20.4
legionellabesmetting		– inzet	20.5
Bovenkarspel	35 e.v.	media	1.4.2, 1.6.1, 3.3.2, 12.2.2,
leren	9.4, 13.3.3		12.2.4, 16.1.1
– van aanpak	22.3.6	– aanbevelingen	39.3
– van crises	39.2	– beeldvorming	34.3.3, 37.1.6
– van incidenten	15.9	– berichtgeving	22.2, 30.1.11
lessen	5.3.3, 10.3, 14.3.1	– informatieverstrekking	26.5
Limburg 1993	6.3.4	– nieuwe	16.2.2
Limburg 1995	6.3.4	– nieuwsgaring	30.2.2
Limburg-Noord, politieregio	30 e.v.	– persvoorlichting	30.2.1.5
Linnaeusstraat, Amsterdam-Oost	32.1	– rol	30.1.9, 39.2
lokaal bestuur	33.4	media-aandacht	24.3.6
lokale driehoek	33.2	mediamanagement	38.3.2
losgeld	30.1.8	Mediapark Hilversum	32.1
		medische zorg	10.2.4
M		Meindert Tjoelker,	
Maagdenhuisbezetting	17.1, 17.3, 17.3.2	Leeuwarden	25.1, 25.2.1
Maasbassin	6.2	meldingsplicht, varkenspest	34.3.2

meldkamer ambulance	16.2.1	– Schipholbrand	13.2.3
mesoniveau	5.3.1.2	– varkenspestcrisis	34.3.4
mestbeleid, gevolgen		– vuurwerkramp	9.1
varkenspestcrisis	34.3.4	– zinloos geweld	25.3.5
meteorologische informatie	1.2.3	nasleep	
Mexicaanse griep	37 e.v.	– krakersrellen Groningen	19.3
micromanagement	35.4.2	– moord op Fortuyn	32.2.4
microniveau	5.3.1.1	– moord Van Gogh	32.3.4
militaire hulpverlening	8.3.2	– Personrellen	19.2
militairen, inzet van	1.3.1	– vuurwerkramp	9.3
ministerie		– watersnoodramp	1.4
– van Binnenlandse Zaken,		nationale afstemming	37.1.4
Den Haag	31.3.2	nationale en regionale	
– van Justitie, Den Haag	31.3.2	centralisatie	29.2.2
– van Sociale Zaken,		Nationale Ombudsman	20.7
Den Haag	31.3.2	nationale ramp	1.3.1, 6.1
MKZ-crisis	36 e.v.	natuurramp	1.5.1
MKZ-virus	36.1	nautische hulpverlening	8.3.2
mobilisering	1.4.2, 1.6.1	nazorg	3.3.3, 7.2, 13.2.3,
mond-en-klauwzeer (MKZ)	36.1		13.3.4, 33.4
monitoring	10.2.4	– Dakotaramp	8.4.2
– dierziektebestrijding	34.3.2	– materiële en immateriële	35.3.5
– infectieziekten	37.1.7	– politiemensen	24.3.6
morele paniek	32.4.2	– slachtoffers	30.2.1.3
multidisciplinaire coördinatie en		– watersnoodramp	1.4.2
leiding	10.3	Nederlandse Spoorwegen	2.1, 5.2, 5.3.1
multidisciplinaire sturing	15.7	netwerkkennis	12.3.1
		Nevcin Polymers	3.1
N		Nieuwjaarsbrand Volendam	10 e.v.
na de ramp	8.4	Nieuwmarktbuurt	17.1
nabestaanden	12.2.4	Nieuwmarktrellen	17 e.v., 17.4,
nafase	12.2.7, 29.2.1		17.5, 17.6
– aanbevelingen	39.3	Nijmegen	14.1
– afsluiting	9.3	noaberschap	15.4
– bestuurlijk crisismanagement	39.2	non-vervolging	19.3
– Dakotaramp	8.4.2	noodstroom	15.6
– gijzeling	30.1.11	noodverordening	30.1.6, 30.2.1.3
– MKZ-crisis	36.3.2		
– Nieuwjaarsbrand	10.2.4	O	
– ongeregeldeheden Eurotop	21.2.7	observatie- en	
– processen	5.3.1.4	afluisterapparatuur	30.2.1.3
– ramp	16.2.2	oefening, bestrijding dierziektes	34.3.2

OM	12.2.2	operationele besluitvorming	30.2.1.2
On Scene Commander	7.2	opschaling	16.1.1, 30.2.1.2, 37.1.4
onderhandelaars		opvang	10.2.3, 12.2.1, 12.2.2, 12.2.4
– cruciale rol	30.2.1.4	– gijzelaars	30.1.II
– inzet	30.1.2	– illegalen	4.2.4
onderhandelingen	27.2, 29.3.1, 29.4.1, 30.2.1.4	opvanglocatie	3.3.2
onderschatting	1.6.1	organisatie	11.2, 30.2.1.2
onderzoek	7.3, 10.2.4, 13.2.3	– aanbevelingen	39.3
– evaluatie	33.4	– demonstratie	20.6
– naar aanleiding van ramp	9.3, 33.3	– interne	34.3.1
– OM	12.2.5	– knelpunten	38.3.4
onderzoekscommissie, moord		– onderhandelingen	30.2.1.4
Fortuyn	32.2.4	organisator en beveiliging,	
Onderzoeksraad voor		overleg	24.3.1
Veiligheid	13.1, 16 e.v., 16.2.2	organisator vierdaagse	14.3.4
Ondiep, Utrecht	26.1, 26.4	organisatoren evenementen	14.4
onfeilbaarheidillusie	1.2.3	OT	16.1.1
ongeregeldheden, anticipatie	21.2.2	ouders/verwanten informeren	38.3.2
ongeval	8.1	overgave gijzelnemers	29.2.1
ontruiming	17.5.1, 19.2, 19.3	overheidsinterventies	30.2.1.3
– Malieveld	20.4	overheidsoptreden	19.4
– Wolters-Noordhoff Complex		overlast, toename	19.3, 22.3.2
Groningen	19.3	overlevingskansen	12.2.2
ontuchtzaak, bekendmaking	38.2	overschatting	1.6.1
onzekerheid		overstroming	6.1
– ernst van ramp	4.2.3	– rampenbestrijding bij	1.6.2
– na crisissituatie	33.4	Overtoomse Veld	22.1
onzekerheidsperspectief	12.3.1	P	
oorzaak		Palestijnen, vrijlating	29.3.1
– Bijlmerramp	4.2.1	PAN PAN	8.2.1
– Cindu-ramp	3.2.4	paniek, morele	32.4
– ongeval Amercentrale	12.3.5	parlementaire enquête	4.3.1
– ramp	1.5	passagiers, identiteit	16.2.2
– treinramp	2.2.3	patronen	
oorzaken, niveaus	5.3.1.1 e.v.	besluitvorming	29.4.1, 29.5.2, 29.3.2
Oosterparkwijk, Groningen	26.1, 26.2	perceptie publiek	37.1.6
Openbaar Ministerie	12.3.4, 30.2.1.2	persconferentie	29.3.1, 30.1.II, 30.2.1.5, 32.2.3, 38.2
openbare orde	11.3, 20.6	– na treinramp	5.2.9
operatie, crisismanagement	39.2	Piersonrellen Nijmegen	19.2
Operationeel Commandant	30.2.1.2	Piersonstraat Nijmegen	19.1
operationeel commando	30.1.2		

plaats delict, afschermen	24.3.5	provincie Noord-Holland	8
planning		provo's	17.2
– aanbevelingen	39.3	PSHI	38.2
– bestrijding dierziektes	34.3.2	PSHOR, Kernteam	38.2
planvorming	6.3.2, 6.3.5, 7.3.1	psychiater, inzet	29.2.2
– LCI	37.1.2	psychologische aspecten	25.3.2
polarisatie, na moord		– aanbevelingen	39.3
Van Gogh	32.3.4	– van crisis	34.3.3
Poldercrash	16 e.v.	psychologische factor	35.4.3
politie		psychosociale hulpverlening	12.2.1, 12.2.2
– aanpak	22.3.2		
– interne organisatie	17.6		
– inzet	24.3.5	Q	
– samenwerking en coördinatie	23.2	quickscan	
– toezicht	22.3.1	– C2000	24.3.6
– voorbereiding ontruiming	19.3	– uitvoering	24.3.6
politie-gijzelnemer, contacten	29.5.1		
politie Amsterdam	17.3	R	
politiek-bestuurlijke activiteiten	20.3	radicalisering, na moord Van	
politiek-bestuurlijke onrust	32.2.3	Gogh	32.3.4
politiek-bestuurlijke reactie	32.3.4	rails	5.2.3
politieke argumentatie	1.6.2	ramp	
politieke moorden		– na de ramp	4.3, 4.4.2, 7.3.7
– Fortuyn	32 e.v.	– op afstand	12.3.3
– Van Gogh	32 e.v.	– incubatietijd	1.5.1
politieke verantwoording	1.4.2	– nationale	6.1
politiek-maatschappelijk decor	17.2	rampenbestrijding	
politieoptreden	20.3	– acute	4.2.2
– evaluatie	21.2.7	– bij overstromingen	1.6.2
– Nieuwmarktrellen	17.7	rampenplan	10.3
– tijdens acute crisisfase	19.4	Rampenwet	4.4
politiestructuur	23.2	rampjaar 1966	17.3
politisering	1.6.1	rampoefeningen	7.3.2
preparatie crisis	39.2	rampsubcultuur	1.2.3
preventie	5.3.3, 13.3.1	Ra Ra	
– aanbevelingen	39.3	– aanslagen	31.3
– crisis	39.2	– identiteit	31.2
– varkenspest	34.3.2	Ra Ra-acties	31 e.v.
preventieprojecten	22.3.6	RBT	15.1
privaatrechtelijke afwikkeling	10.2.4	reacties, politiek-bestuurlijke	25.3.4
proactie	5.3.3	rechercheonderzoek	30.1.11
productieproces, hervatting	3.2.5	rechtsorde	20.6

rechtszaken	12.3.5	routinescreening, varkenspest	34.3.2
redding	7.2	rouwen	10.2.4
– zelfredzaamheid	1.3.2	rouwen	9.3
reddingssscenario	12.2.2		
reddingswerkzaamheden	12.2.1	S	
regelgeving bestrijding		S-boog	5.3.1.2
varkenspest	34.3.1	samenscholingsverbod	22.3.2
Regeling bedrijfscontrole		samenwerking	7.3.4
dierziekten	34.3.2	– crisisorganisatie	34.3.3
regenva, zware	6.1, 6.2	samenwerking en coördinatie,	
regie	7.3.6	politie	23.2
Regionaal Beleidsteam	38.2	scenario extreme hitte,	
Regionaal Geneeskundig		voorbereiding op	14.3
Functionaris (RGF)	14.2	scenario's, evenement	33.2
Regionaal Operationeel Team	38.2	shade	
regionale coördinatie	6.3.4	– watersnoodramp	1.4.1
regionale en nationale		– afwikkeling	1.4.2
centralisatie	29.2.2	Scheveningse strafgevangenis,	
regionale samenwerking	6.3.5	gijzeling	29.3
registratie	10.2.3	schietpartij	30.1.1
– dierziektebestrijding	34.3.2	Schiphol	16 e.v.
– slachtoffers	16.2.1	Schipholbrand	13 e.v.
rellen		Schiphol-Oost	13.1
– Amsterdam-West	22 e.v.	sectie	12.2.5, 12.3.4
– in wijken	26 e.v.	seksueel misbruik	38.1
René Steegmans, Venlo	25.2.2	selectie surveillanten	22.3.6
repressie, gericht	22.3.6	SGBO	33.2
residentie Indonesische		Shell	31.3.1
ambassadeur	28.1	Shell Thermo Centrum	
respons, aanbevelingen	39.3	Hilversum	31.3.1
Rijnmondgebied, incidenten en		Shellstations	
calamiteiten	11 e.v.	– Amsterdam	31.3.1
risico	6.2	– Muiden	31.3.1
risico's, inschatting	35.4.1	– Nieuwegein	31.3.1
risicoacceptatie	1.6.1	– Zaandam	31.3.1
risicobewustzijn	6.3.1, 6.3.5	signalering	
risicodemonstratie	20.6	– dierziektebestrijding	34.3.2
risicofactoren	14.3, 14.4	– legionella	35.3.1
risicoregelreflex	33.4	sirenes	11.4, 11.5
Rode Kruis	1.4.1	slachtoffers	
ROT	15.1	– informeren	38.3.2
Rotterdam	23.1	– registratie	16.2.1

– watersnoodramp	1.4.1	– coördinatie m.b.t.	23.2
Slag om de Blauwbrug	18.4.2	traangas, inzet van	19.2
solidariteitscrisis	33.4	tracering besmettingshaard	35.3.2
sommaties door politie	20.5	training surveillanten	22.3.6
spanning, jongeren en politie	22.3.2	transportveiligheid	5.1
specialistische eenheden	30.2.2	trauma, cultureel	32.4
spoor, veiligheid op het	2.4	treinongeval	5.1
Spoorwegongevallenraad	5.1	treinramp	2.1
spoorwegveiligheid	5.3.4	– Hoofddorp	5 e.v.
stadsguerilla	17.6	triage	16.2.1
stoomketel	12.1	troonsbestijging	18.4
storingen,		troonswisseling	18.2
communicatieapparatuur	7.3.3	TSB's	5.3.1.2
storm	1.1	tsunami in Azië 2004	1.2.3
stormvloeden	1.3.1	Turkish Airlines	16 e.v.
stormwaarschuwingen	1.2.3		
strafrechtelijk onderzoek	3.2.6,	U	
	24.3.6	uitbraak varkenspest	34.2
strafrechtelijke afwikkeling	10.2.4	uitvaart	10.2.4
strandrellen Hoek van		uitvoering en beleid,	
Holland	24 e.v.	vermenging	30.2.1.2
strategie		uitvoeringsplan	30.1.8
– crisismanagement	39.2		
– dominante	19.4	V	
stroomstoring	15 e.v., 15.4	vaccins, besluitvorming	37.1.5
sturing, multidisciplinaire	15.7	Van Leer B.V. Amstelveen	31.3.1
Submission, film	32.3.1	varkenspest	34 e.v.
succes en falen	4.4.3	veerkracht, strategie	35.4.5
Suzuki Swift	33.1	Veiligheid op het spoor	2.4
T		veiligheidsbewustzijn	5.5.1.3
taakbewustzijn	12.3.1	veiligheidsregio's	10.3
terreurbestrijding, inhoud	29.2.2,	Venhorst, Noord-Brabant	34.1
	29.3.2, 29.4.1, 29.5.2	verantwoordelijkheden,	
terrorisme		verdeling	14.3.4
– 'modern'	27.1	verantwoordelijkheid, eigen –	
– in Nederland	28.1	passagiers	8.2.2
– Ra Ra	31.4.2	verantwoording	9.3, 10.2.4
terrorismewetgeving	27.1	– door crisiscentrum	27.3.2
terugkeer	6.2, 6.3.3	verbindingen, afgeschermd	30.2.1.3
Tielerwaard	15 e.v.	vergunningen	3.3.1, 10.2.4, 14.4
tolerantiegrenzen	20.6	vergunningverlening	3.2.6, 14.3.2
		verkeersdrukke, toename	24.3.2

verkeersinfarct	24.3.3	vrijlating Palestijnen	29.3.1
verkeersmaatregelen	11.3	Vrijstaat De Eenhoorn	19.2
verminderd zelfredzamen	15.3	vuurwerk	9.3
vermisten	9.3	vuurwerkfabriek	9.2
vernieling	5.2.5	vuurwerkopslag	9.2
Veronica Sunset Grooves, dance- evenement	24.1	vuurwerkrampe Enschede	9 e.v.
veroordelingen	12.2.7, 12.3.5	W	
vertrouwen in overheid	37.1.6	Waal	15.1
vervolgving gijzelnemers	30.2.2	waarheidsvinding	7.3.6
verwachting van		waarnemer, bestuurlijke	24.5
crisismanagement	39.2	waarschuwing	1.2.1, 1.2.3, 29.3.1
verwanten	12.2.4, 12.2.7	waarschuwingsproces	6.3.1, 6.3.5
veteranen ziekte	35.1	wandelaars	14.1
vierdaagse, hittegolf	14 e.v.	Wassenaar	28.3.1
vierdaagsemarsen	14.1	– residentie	28.1
virus ziekte, varkenspest	34.1	watercrisis	1.1
vlieg basis brandweer	7.2	watermanagement	1.7
vliegtuig, neerstorten	16 e.v.	waterpolitiek	1.7
vliegtuig ongeval	7.2	watersnoodramp 1953	1 e.v., 1.6
vliegtuig ramp	16 e.v.	wederopbouw	9.3
vluchtauto, beginselbeslissing	29.4.1	wederzijdse beïnvloeding	11.5
vluchtwegen	20.5	weer	14.3
voetbalhooliganisme en evenementen	24.2	Welschap	7.2
Volendam	10.1	welzijn	22.3.1
Volksgezondheid, minister van	13.1	werklozen	21.2.4
voorbereiding		werkzaamheden aan het spoor	5.2.1
– bemanning	8.2.2	West Friese Flora, legionella	35.1
– Eurotop	21.2.2	wet- en regelgeving,	
– op griepuitbraak	37.1.2	dierziektenbestrijding	36.3.1
– op ramp	15.9	WHO	37.1.2
voorbereidingen, interne	30.2.2	wijken, rellen in	26 e.v.
voorlichting	12.2.2, 12.2.4, 35.3.4	Wijster, treinkaping	28.3.2
– aan ouders	38.3.2	Wolters-Noordhoff Complex	
– aanbevelingen	39.3	Groningen	19.1, 19.3
Voorlichting, proces	38.3.2	woning Aad Kosto, Groot	
Vopakincident	11.4	Schermer	31.3.2
Vredeseenheid, de-escalatie	21.3.2	woordvoering, communicatie	37.1.6
vreemdelingenbeleid, Ra Ra	31.3.2	Z	
vrije aftocht	29.2.1	zedenzaak zwemleraar	
vrijlating gijzelaars	30.1.4	Benno L.	38 e.v.

zelfredzaamheid	1.3.2, 15.4
– hulpverleners	33.4
zinloos geweld	25 e.v.
zorg	13.3.4
Zuid-Molukkers	28.2
Zuid-Molukse gijzelingsacties	28 e.v.
Zuid-Molukse jongeren	27.1
zwemschool, zedenzaak	38.2

Serie bundels Orde en Veiligheid

Deze bundel is een uitgave in de serie bundels Orde en Veiligheid onder eindredactie van prof. mr. dr. E. R. Muller. In deze door Kluwer uitgegeven serie zijn de volgende delen verschenen of in voorbereiding.

Politie (redactie: Fijnaut, Muller en Rosenthal), 1999; tweede geheel herziene en aangevulde druk (redactie: Fijnaut, Muller, Rosenthal en Van der Torre), 2007.
Krijgsmacht (redactie: Muller, Starink, Bosch en De Jong), 2004; tweede druk verwacht in 2012.

Veiligheid (redactie: Muller), 2004; tweede druk verwacht in 2012.

Detentie (redactie: Muller en Vegter), 2005; tweede herziene druk (redactie: Muller en Vegter), 2009.

Handhaving (redactie: Michiels en Muller), 2006, tweede druk verwacht in 2012.

Rechterlijke macht (redactie: Muller en Cleiren), 2006, tweede druk verwacht in 2012.

Brandweer (redactie: Helsloot, Muller en Berghuijs), 2007.

Forensische wetenschap (redactie: Broeders en Muller), 2008.

Terrorisme (redactie: Muller, Rosenthal en De Wijk), 2008.

Crisis (redactie: Muller, Rosenthal, Helsloot en Van Dijkman), 2009.

Criminaliteit (redactie: Muller, Van der Leun, Moerings en Van Calster), 2010.

Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (De Graaf, Muller en Van Reijn), 2010.

Crises in Nederland (redactie: Muller), 2011.

Risico (redactie: Ale, Muller en Ronner), verwacht in 2011.

Integriteit (redactie: Huberts, Muller, Van den Heuvel), verwacht in 2012.

Acute medische zorg (redactie: Breederveld, Muller), verwacht in 2012.

