

*E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker**

Twee weken na de verschrikkelijke ramp van Enschede op 13 mei 2000 werd de conferentie *Ramp & Recht* gehouden. De conferentie sloot aan op een aantal promotieonderzoeken die in Leiden plaatsvonden (en vinden).¹ Omdat deze promotieonderzoeken zich bevinden op verschillende deelterreinen van het recht, leek het goed om rampen ook vanuit een meer integrale optiek te bestuderen, waarbij bestuurskundige en psychologische expertise werd ingeroepen. Die grensoverschrijdende benadering van het recht vormt de 'missie' van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Universiteit Leiden.

De rode draad tijdens de conferentie was de fictieve *ramp van Woerden*, een ramp waarin bijna alles wat mis kón gaan ook misging. De ramp van Woerden was verschrikkelijk. Er waren honderden slachtoffers, de materiële schade was omvangrijk, de publieke commotie was groot en er waren nog jarenlang gerechtelijke procedures. Even nog hebben de bedenkers van de casus overwogen de ramp wat af te zwakken, om niet het verwijt te krijgen een typisch academische casus te hebben geconstrueerd. Maar de fictieve ramp van Woerden bleek angstaanjagend veel te lijken op de werkelijkheid van Enschede.

Thans is er met het boek *Ramp & Recht* voor het eerst, voor zover wij weten ook internationaal gezien, een juridisch boek waarin rampen multidisciplinair worden bestudeerd. Rampen leken tot voor kort het domein van bestuurskundigen, sociologen, psychologen en experts op het terrein van de veiligheid, maar de Herculesramp, de vuurwerkrampp van Enschede en de cafébrand van Volendam hebben laten zien dat juristen en juridische procedures niet meer zijn weg te denken.

In de Wet rampen en zware ongevallen² wordt een ramp of een zwaar ongeval omschreven als een gebeurtenis (i) waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen of grote materiële belangen in ernstige mate worden be-

▪ Prof. mr. dr. E.R. Muller is hoogleraar bestuurskundige aspecten van juridische geschillenbeslechting aan de Universiteit Leiden, fellow van het E.M. Meijers Instituut, directeur van de Nederlandse Politie Academie en directeur van het COT Universiteit Leiden. Prof. mr. C.J.J.M. Stolker is hoogleraar-directeur van het E.M. Meijers Instituut, Universiteit Leiden.

1 Zie diverse bijdragen van promovendi in dit boek.

2 Sommige auteurs gaven er in hun bijdrage de voorkeur aan korthedshalve te spreken over de Rampenwet.

dreigd of zijn geschaad, en (ii) waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. Er valt dus te denken aan rampen door mensenhand veroorzaakt (luchtvaartongevallen, lekkende kerncentrales, exploderende chemische fabrieken), maar ook aan rampen door natuurgeweld, zoals watersnood. Rampen kunnen natuurlijk ook voortvloeien uit of samenvallen met rellen, grootschalige demonstraties en terreur-incidenten.

Rampen en zware ongevallen – zo hebben de Bijlmer-*enquête*, de Hercules-affaire en meer recent ook Enschede en Volendam bewezen – zijn niet alleen maatschappelijke calamiteiten, maar ook politieke piekmomenten waarop het optreden van gezagsdragers voor, tijdens en na de crisis door media en vertegenwoordigende lichamen in toenemende mate kritisch wordt gevolgd. Daarbij kan spanning optreden tussen de wens en noodzaak te leren van gemaakte fouten in het crisismanagement, en de politiek-bestuurlijke dynamiek van schuldtoedeling en -vermijding. Deze thematiek is in de loop der tijd steeds pregnanter geworden omdat burgers van de overheid steeds meer garanties voor hun elementaire fysieke veiligheid en gezondheid verwachten. Noodlot, pech en overmacht worden niet meer als vanzelfsprekend geaccepteerd als verklaringen voor plotseling opkomend onheil, zoals luchtrampen.³ Er wordt in plaats daarvan naar schuldigen gezocht; en die meent men steeds vaker bij 'de overheid' te vinden. Juridische procedures lijken te zijn ontdekt als instrument om schuldigen aan te wijzen, te straffen en te laten betalen.

Het boek kent zes delen. *Deel 1* schetst een agenda voor het recht. Jurist-bestuurskundige Muller opent met een bijdrage waarin vragen aan 'het recht' worden gesteld. Een van die vragen is de (rechts)filosofische vraag hoe hulpverleners bij rampen 'moreel' moeten optreden. Gerritsen bestudeert de vraag hoe prioriteiten in de hulpverlening kunnen respectievelijk behoren te worden vastgesteld. Bestuurskundige Van Duin dicht het recht vooral een belangrijke rol toe in de stadia voorafgaand aan de ramp; na de ramp zou het recht naar de achtergrond verschuiven. In *Deel 2* over oorzaken en verantwoordelijk, concentreert de rechtssocioloog Huls zich op de rol en plaatsbepaling van ambtenaren. Bestuurskundige Rosenthal dringt er in zijn bijdrage op aan het veiligheidsdebat in de volle breedte en diepte te voeren. Hij stelt vast dat het debat is verkokerd. De Britse psycholoog Hudson sluit het tweede deel af met waarschuwendende woorden over het risico van *hindsight*-beoordelingen van rampen.

Bestuurders maken zich in toenemende mate zorgen over de mogelijke koppelingen die kunnen worden gelegd tussen kritische uitkomsten van evaluatieonderzoeken en civiele- en strafrechtelijke procedures die door slachtoffers

3 Zie bijv. M.A.P. Bovens en P. 't Hart, 'Bestuurlijke pech', in: H.R. van Gunsteren e.a. (red.), *Bestuur in De Ongekende Samenleving*, Sdu, hfdst. 3.

of andere belanghebbenden worden aangespannen.⁴ Men ziet daarvan steeds meer voorbeelden: de strafrechtelijke en civielrechtelijke vervolging van overheden en instellingen, maar ook – minstens zo interessant – de strafrechtelijke en civielrechtelijke vervolging van individuen (zoals bijvoorbeeld bij de Hercules-ramp). Aansprakelijkheidsprocedures hebben onmiskenbaar een preventief effect op het handelen van bestuurders en hulpverleners.

Daarmee komen we bij *Deel 3*, – Rampen en privaatrecht. Rampen leveren behalve bestuurskundige commotie toch vooral ook veel materiële en immateriële schade op. Stolker, Levine en De Bel vragen zich af of de bestuurlijke reacties op het risico van aansprakelijkheidsclaims tot een *defensive bureaucracy* zullen leiden. Zij waarschuwen dat de overheid er goed aan doet zich er op voor te bereiden dat de financiële rekening uiteindelijk veelal bij haar terecht zal komen.

In drie daarop volgende bijdragen komt het schadevergoedingsrecht aan de orde. Faure en Hartlief analyseren de Wet tegemoetkoming schade rampen en zware ongevallen en vragen zich af of de rol van verzekeraars niet al te prominent is. Van de Bunt bouwt op dit artikel voort en onderzoekt de grondslag voor financiële tegemoetkomingen door de overheid. Haar bijdrage biedt een interessant tableau van de verschillende mogelijkheden om schade buiten het aansprakelijkheidsrecht om af te wikkelen. Levine en Stolker keren terug met een Engelstalige bijdrage over vergoeding van psychische schade, waarin zij zich zuinig opstellen: ernstig *letsel* wél vergoeden, maar terughoudend zijn met smartengeld en zeker met vergoeding van affectieschade.

Deel 4 is gewijd aan het strafrecht. De Koning bespreekt het lastige en gevoelige onderwerp van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid. De Roos wijdt een bijdrage aan strafrecht als risicomanagement: wees voorzichtig met al te hoge verwachtingen van het strafrecht, luidt zijn conclusie. Strafrechtelijke handhaving mag niet in plaats van, maar moet náást andere sanctiestelsel en preventiemethoden worden ingezet. Hudson volgt dan ook met een kritische bijdrage over het Engelse misdrijf *Corporate manslaughter*: strafrechtelijke aansprakelijkheid van zogenaamde CEO's, Chief Executive Officers. Deze grond moet een nachtmerrie voor bazen en baasjes zijn. Nijboer sluit dit derde deel af met een bewijsrechtelijke beschouwing.

Deel 5 bevat een aantal meer publiekrechtelijke bijdragen. In noodsituaties maken burgemeesters vaak gebruik van noodbevelen en noodverordeningen. Dat gaat nogal eens gepaard met een beperking van grondrechten. Het bestuurlijk handelen ter voorkoming, bestrijding en afwikkeling van rampen kan dan op gespannen voet komen te staan met de eisen van de rechtsstaat. Brouwer en Schilder bestuderen de mogelijkheden voor burgemeesters, en de rechtstatelijke gevaren van hun optreden. Lawson sluit hierop aan met een beschouwing

4 Zie voor de civielrechtelijke variant op 'Pech' de congresbundel C.P.M. Cleiren e.a. (red.), *Voor risico van de overheid?*, m.n. L.J.A. Damen, 'Moet pech weg?', Gouda Quint 1996, p. 17 e.v.

over de betekenis van het EVRM voor de Woerdense casus. Heukels en Ten Cate laten aan de hand van de zogenaamde Seveso-richtlijnen zien dat rampen een in belang niet te onderschatten Europeesrechtelijke dimensie kennen. Schipperus schrijft een zeer informatief stuk over de rol die milieuwetgeving en informatiesystemen kunnen spelen bij het voorkomen en bestrijden van een ramp met gevaarlijke stoffen. Ten slotte schrijft Dekker over watersnoodrampen en meer in het bijzonder over de bevoegdheden in buitengewone omstandigheden. Met gevoel voor realiteit merkt zij op dat in de praktijk van de crisisbeheersing het gezonde verstand en moed van minstens zo groot belang zijn als formele wettelijke kaders. Maar het mag natuurlijk niet zo zijn dat die kaders de crisisbeheersing onnodig vertragen.

In *Deel 6*, ten slotte, staat het onderzoek naar rampen centraal: de onderzoeker onderzocht. Polak analyseert met het juridisch fileermes de diverse typen van rampenonderzoek, en brengt aldus een buitengewoon ingewikkeld terrein heel helder in kaart. Hij sluit af met een aantal aanbevelingen voor onderzoekscommissies. Mendes de Leon en Mauritz richten zich op een terrein waar al veel ervaring met rampenonderzoek is opgedaan: dat van de luchtvaart. Mr. Pieter van Vollenhoven, die in mei vorig jaar het congres ook opende, sluit af met een principiële en gedreven studie naar wat hij het liefst in hoofdletters zou willen schrijven: 'Het Onafhankelijk Onderzoek'. Zijn conclusie is ook zijn titel: Onafhankelijke onderzoeken naar de oorzaken van ongevallen en incidenten is een recht voor iedere burger! Met uitroepeteken.

Aan de voorbereidingen van de conferentie hebben velen meegewerkt. Als eerste noemen wij Colette de Bel, die (destijds) als wetenschapsstagiaire van het Meijers Instituut nauw betrokken was bij zowel de inhoudelijke en praktische voorbereidingen van de conferentie, als bij de totstandkoming van het boek. Zonder haar was het niet gelukt. Voorts bedanken wij Arja Ruijgrok, tot voor kort als secretaresse aan het instituut verbonden, voor haar steun. De bestuurskundigen Paul 't Hart en Nadja Jungmann, de juriste Anne-Marie de Koning en de psycholoog Patrick Hudson zijn we dankbaar voor hun stimulerende meedenken vooraf. Ycke van Wassem heeft de vele bijdragen in een eerste lay-out ondergebracht en Anne-Marie Krens heeft als steeds de uiteindelijke vormgeving verzorgd. Mirjam Sombroek zijn wij zeer dankbaar voor haar integrale lezing van het boek vlak voordat het ter perse ging.

De publicatie van het boek is mede mogelijk gemaakt door subsidies van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en van het Nibra. De tekst van de bijdragen is niet vooraf aan beide sponsors voorgelegd; dat was, voor alle duidelijkheid, ook niet hun wens.

Leiden, mei 2001

C.J.J.M. Stolker, A.M. de Koning & E.R. Muller

1 KORTE SAMENVATTING

Er wordt een betoging aangekondigd tegen klonen, bij een bedrijf in Woerden. Hoewel er aanwijzingen zijn dat er een gewelddadige actiegroep betrokken is bij de mars, wordt de mars niet verboden.

Op de dag van de betoging verzamelen zich circa 10000 betogers in de binnenstad. Diverse mensen bezwijken door de hitte, en vrijwilligers van het Rode Kruis worden ingezet om de ambulancedienst te helpen.

Dan loopt de betoging uit de hand: gemaskerde demonstranten duiken op, en een van hen gooit een vuurwerkbom naar de fabriek. Door diverse ontploffingen en reacties ontstaat er een stoomwolk van een zeer giftige damp, die na enkele honderden meters onzichtbaar en geurloos wordt.

Hierop ontstaat een grote chaos, waarbij de bedrijfsbrandweer onzichtbaar is. De burgemeester en de loco-burgemeester bereiken pas een uur na de ontploffing het inderhaast opgezette crisiscentrum.

Het gevaar van de gifwolk blijkt pas anderhalf uur na de ontploffing. Door de giftige damp vallen drie dodelijke slachtoffers en 450 gewonden, waarvan ongeveer de helft inwoners van Woerden. Uit diepgaand onderzoek blijkt dat er op verschillende niveaus min of meer ernstige en verwijtbare fouten zijn gemaakt.

2 HET BEDRIJF

Het Amerikaanse bedrijf Alexis is, met vele vestigingen over de gehele wereld, een gigant op het terrein van de chemie. De Nederlandse vestiging staat al vele jaren in de gemeente Woerden. Het bedrijf heeft ook een farmaceutische poot, Twins. Dat bedrijf is al vele jaren actief op het terrein van het onderzoek naar klonen en opereert vanuit de VS. Sinds enige jaren gaan er geruchten dat Twins dicht bij doorbraken is die het klonen van menselijk leven mogelijk maken. Het onderzoek is zeer omstreken, maar in de Verenigde Staten is wetenschappelijk onderzoek naar klonen niet verboden.

3 DE ACTIEGROEP

De Nederlandse actiegroep Splijtzwam verzet zich al jaren tegen klonen. Splijtzwam is een van de laatste gewelddadige actiegroepen in Nederland. Nederlandse veiligheidsdiensten zijn al enige tijd alert op nieuwe acties door Splijtzwam of andere radicale elementen, maar hebben nooit harde bewijzen in handen gekregen. Wel kent men via BVD-informatie enkele leden van de radicale vleugel binnen Splijtzwam.

4 DE AANKONDIGING

Op 15 mei wordt in Woerden een aankondiging ontvangen voor een betoging tegen klonen, in de vorm van een mars. De tocht, die plaats vindt op 15 juni, moet starten in de binnenstad van Woerden en zal eindigen bij de vestiging van Alexis, aan de rand van de bebouwde kom. Een gegronde reden om de demonstratie te verbieden is er op dat moment niet. Dat wordt anders als de veiligheidsdiensten via het Internet gecodeerde communicatie onderscheppen, kennelijk afkomstig van cellen van Splijtzwam. Uit de communicatie blijkt dat Splijtzwam een aanslag voorbereidt op de Alexis-vestiging in Woerden. Weliswaar heeft dat bedrijf zelf geen bemoeienis met het klonen, maar het bedrijf wordt, zo blijkt uit de berichten, wel degelijk geïdentificeerd met het onderzoek van Twins.

De BVD zegt vrijwel zeker te zijn dat radicalen binnen Splijtzwam onder dekking van de demonstratie ongeregelheden willen uitlokken en actie tegen Alexis Woerden willen voeren. Uit de onderschepte berichten blijkt dat een aantal bij de veiligheidsdiensten bekende leden van Splijtzwam betrokken zijn.

De burgemeester van Woerden overlegt, samen met de districts-chef organisatoren van de betoging wijzen echter op hun goede ordediensten. Bovendien, zo verzekeren zij de burgemeester, zou afgelasting zeer slecht vallen en mogelijk juist extra geweld oproepen. De toestemming voor de betoging wordt niet ingetrokken. Wel wordt de directeur van Alexis op de hoogte gesteld van het risico dat er acties tegen zijn bedrijf zullen worden ondernomen.

5 DE BETOGING

De betoging lijkt qua opkomst in elk geval een succes te worden. Op de vroege zaterdagmorgen van 15 juni verzamelen circa 10.000 fervente tegenstanders van klonen zich in de binnenstad van Woerden. Rond twee uur zetten de demonstranten zich in beweging richting de Alexis-vestiging. De demonstranten verzamelen zich rond het bedrijf. Zij schreeuwen leuzen tegen Alexis. Het is die dag extreem warm. Hier en daar vallen mensen flauw van de hitte. De ambulancedienst weet maar moeilijk bij de door de hitte bevangen betogers

te komen. De sfeer wordt enigszins onoverzichtelijk. Er wordt via de Centrale Post Ambulancediensten gevraagd om extra ambulances. Verder worden vrijwilligers van het Rode Kruis ingeschakeld bij de verzorging van mensen die door de hitte zijn bevangen.

6 DE AANSLAG

Dan duiken plotseling demonstranten met bivakmutsen op. Hoe het precies is gegaan, is nog steeds onzeker, maar her en der ontstaan ongeregelde heden. Er vliegen stenen door de lucht. Sommige demonstranten weten over de afzetting heen op het terrein te komen. Terwijl de aanwezige ME-ers een kleine groep ordeverstoorers aldaar isoleert en daarmee onschadelijk maakt, werpt een gemaskerde demonstrant een vuurwerkbom naar de fabriek. Deze komt tot ontploffing op het opslagterrein van de tanks waarin onder andere ethylcyanide is opgeslagen. Eén van de ethylcyanide-tanks slaat hierbij lek en een hoeveelheid ethylcyanide komt vrij in de buitenlucht. Door de ontploffing wordt een stoomtank geraakt waardoor een wolk van hete waterdamp ontsnapt. De vrijkomende gassen vormen een reactief mengsel waarbij het ethylcyanide door de waterdamp wordt omgezet in het extreem giftige waterstofcyanide (HCN). Dit gas is kleurloos en reukloos, maar kan in lage concentraties dodelijk zijn. Deze dodelijke gaswolk kan alleen worden herkend omdat hij in het begin samengaat met de stoomwolk. Na enkele honderden meters echter is de stoomwolk opgelost en is de waterstofcyanide-wolk onzichtbaar geworden.

De demonstranten wijken terug. Een groep gemaskerden onder hen juicht enthousiast over de ontploffing. Iemand schreeuwt dat de hele chemische fabriek de lucht in gaat. Mensen proberen daarop weg te komen. Maar zij struikelen over elkaar en velen raken in de verdrukking. De gifwolk drijft ondertussen heel langzaam in de richting van de binnenstad van Woerden.

7 DE BRANDWEER

De bedrijfsbrandweer van Alexis blijft onzichtbaar. De brandweer van Woerden komt aanvankelijk moeilijk door de mensenmassa heen en moet het eerste uur na de ontploffing van ver toekijken. Daardoor kan niet onmiddellijk met meten van gevaarlijke stoffen worden begonnen. Pas anderhalf uur na de ontploffing, blijkt uit metingen van de gemeentelijke brandweer dat de gifwolk uiterst giftig is. Onmiddellijk wordt besloten via de lokale radio en tv te laten omroepen dat mensen binnen moeten blijven en ramen en deuren gesloten moeten houden. Er wordt een evacuatieplan gemaakt.

Woerden heeft een rampenbestrijdingsplan, maar daarmee is niet recent geoefend.

8 DE BURGEMEESTER

Het blijkt bovendien enige moeite te kosten de burgemeester te bereiken. Natuurlijk was de burgemeester op de hoogte van het feit dat er een demonstratie zou zijn, maar de demonstratie viel samen met zijn al lang geplande 35-jarig huwelijksfeest. Wel had hij een mobiele telefoon op zak. Als hij wordt bereikt, begeeft hij zich met spoed naar het crisiscentrum. In de auto heeft hij telefonisch contact met de commandant van de politie van Woerden. Het contact over de telefoon is slecht; in gespreksflarden wordt afgesproken elkaar te treffen in het crisiscentrum, dat zekerheidshalve reeds was ingericht in het politiebureau van Woerden. Met de loco-burgemeester waren afspraken gemaakt over de vervanging. Ook deze zou via een mobiele telefoon bereikbaar zijn. Op het moment dat de zaak in Woerden uit de hand ging lopen, had de loco-burgemeester het beleidscentrum op het politiebureau even verlaten voor een bespreking met zijn ambtenaren over de controversiële plannen voor de bouw van een nieuwe schouwburg, die voor de volgende dag op de agenda van de gemeenteraad stonden. Zijn mobiele telefoon had hij per abuis in de auto laten liggen. Pas ongeveer een uur na de ontploffing, bereiken beiden het crisiscentrum.

9 DE SLACHTOFFERS

Het uiteindelijke resultaat van de uit de hand gelopen demonstratie is tragisch. Onder de demonstranten blijken er drie dodelijke slachtoffers te zijn gevallen. Bijna 250 raken gewond. De gifwolk blijkt ernstige schade toe te brengen aan de luchtwegen bij diegenen die erin terecht zijn gekomen. Ook inwoners van Woerden worden het slachtoffer, mede omdat zij niet tijdig zijn gewaarschuwd; er vallen daar nog eens 200 gewonden. Bovendien zijn er onder de burgers ook veel gewonden gevallen als gevolg van eigen onvoorzichtigheid. Sommige burgers wilden of konden niet geloven dat hun een onzichtbaar gevaar bedreigde en gingen toch naar buiten. Velen van hen houden aan de affaire ernstig en blijvend letsel aan de luchtwegen over.

10 HET ONDERZOEK

Vanzelfsprekend volgt er een diepgaand onderzoek. Er blijken op diverse niveaus fouten te zijn gemaakt:

- de brandweerdienst van Alexis blijkt op onvoldoende op zijn taak berekend te zijn. Het meten van gevaarlijke stoffen is te laat begonnen. Het blijkt dat de regionale brandweercommandant al geruime tijd ziek is en dat in

zijn afwezigheid binnen het gemeentelijk brandweerkorps een gezagsvacuüm is ontstaan;

- er heeft, onder andere daardoor, al geruime tijd geen brandweerinspectie van het Alexis-bedrijfscomplex plaats gehad. Contacten tussen de regionale en de bedrijfsbrandweer zijn uiterst beperkt gebleven;
- het bedrijf had alle noodzakelijke vergunningen, ofschoon er al regelmatig protesten vanuit de buurt tegen het bedrijf waren gehoord;
- de organisatoren van de demonstratie blijken wel degelijk informatie te hebben gehad over betrokkenheid van Splijtzwam; hadden zij beter meegewerkt met het burgerlijk gezag dan zou de identiteit van de radicale leden van Splijtzwam vrij gemakkelijk te achterhalen zijn geweest;
- de gemeente Woerden blijkt weliswaar een rampenbestrijdingsplan te hebben, maar dat bleef papier omdat er zelden oefeningen werden gehouden. De communicatie was moeizaam en de bereikbaarheid van het terrein was slecht;
- de burgemeester blijkt zich in de dagen voorafgaand aan de demonstratie te veel te hebben gericht op de demonstratie als zodanig, en daardoor onvoldoende op de veiligheidsrisico's;
- doordat de burgemeester en zijn loco pas na een uur actief konden worden, is er tijd verloren gegaan bij het waarschuwen van burgers;
- sommige burgers van Woerden bleken niet te hebben geluisterd naar de waarschuwingen van brandweer en politie, waardoor zij niet op de hoogte waren van de dreigende gevaren;
- andere burgers sloegen de waarschuwingen bewust in de wind en begaven zich als 'ramptoerist' naar het ongeval.