

'Als dat maar goed gaat'
Bestuurlijke ervaringen met crises

Als dat maar goed gaat
Bestuurlijke ervaringen met crises

Auteurs

Wouter Jong
Roy Johannink

Interviews

Harry Bovens
Roy Johannink
Wouter Jong
Ries Ouwerkerk
Peter IJzerman

'Als dat maar goed gaat', bestuurlijke ervaringen met crises
Wouter Jong en Roy Johannink
Enschede, Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing
ISBN: 90-78228-01-6

Uitgave: Epe, Hooiberg

© Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, Enschede, 2005

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de voorzitter van het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing.

Bestuur
Jan Mans
Jaap Pop
Arjan van Gils

Klankbordgroep
Alexander Sakkers
Wim Broer
Henk Geveke
Erwin Muller
Ralph Pans
Wim Papperse
Kees van der Vijver

Projectgroep
Peter IJzerman
Harry Bovens
Roy Johannink
Wouter Jong
Ries Ouwerkerk

Voorwoord

Nog steeds gaat er geen dag voorbij dat ik niet terugdenk aan de middag van 13 mei 2000, toen de vuurwerfabriek een oude volkswijk van het ene op het andere moment in een oorlogsgebied deed veranderen. Wanneer ik terugdenk aan het moment dat ik de eerste melding kreeg, was het niet te bevatten in wat voor een stroomversnelling ons beleids-team terecht zou komen. De slachtoffers, de media, de raad en de onderzoekscommissies, iedereen richt zijn ogen op de burgemeester. Omdat crises zulke uitzonderlijke situaties zijn, leek het mij goed om de ervaringen met de hectiek en impact van rampen en crises onderling te delen.

Omdat het mij voor het burgemeestersvak goed lijkt wanneer burgemeesters ervaringen overdragen, heb ik vijf jaar na de vuurwerkcramp het initiatief genomen tot het oprichten van het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing. Ik ben zeer verheugd dat wij met het netwerk inmiddels van achttien burgemeesters, loco-burgemeesters en gemeentesecretarissen de persoonlijke ervaringen met crises hebben mogen vernemen. In urenlange, openhartige gesprekken is teruggeblikt op de crisis, die zich bij een ieder in een andere gedaante heeft voorgedaan. Van een grote brand, een dijkverschuiving, een ziekte-uitbraak tot een dreigende ontploffing en een volksoproer. Ondanks de verschillende soorten crises is het des te opvallender hoe vergelijkbaar de ervaringen zijn. Het onverwachte, het gebrek aan voorbereiding, de communicatie richting de bevolking, de persoonlijke impact en de verantwoording achteraf boden het raamwerk waarbinnen vrijwel iedereen zijn eigen crisis kon uittekenen.

Het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing wil de 'eenzame opperbevelhebber' ondersteunen bij diens crisisbeheersingstaak. De nadruk van het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing ligt vooral op de persoonlijke ervaringen van burgemeesters. Het gaat niet om de rampenplannen en de gemeentelijke deelprocessen, maar juist om de persoonlijke dilemma's waar men voor staat en de gevoelens van eenzaamheid die bestuurders opeens kunnen overvallen in de hectiek van een crisissituatie.

De ervaringsdeskundigen die in deze bundel aan het woord komen wil ik nadrukkelijk danken voor hun medewerking. De openhartigheid waarmee zij in deze bundel het spits afbijten zorgt ervoor dat het netwerk haar primaire doelstelling kan waarmaken: een netwerk zijn voor en door burgemeesters waarin lessen en ervaringen met crises worden uitgewisseld. Om ervaringen te delen is meer nodig dan deze bundel. Daarom worden ook via internet, haardvuursessies, conferenties, handreikingen en workshops initiatieven genomen om 'van elkaar te blijven leren'.

Hoe moedig en daadkrachtig een burgemeester de crisis ook te lijf gaat, het staat in geen verhouding tot de moed en wilskracht die hulpverleners bij crises ten toon spreiden. Ik heb groot respect voor de vier brandweermannen die bij de vuurwerkcramp zijn omgekomen. Met gevaar voor eigen leven hebben zij geprobeerd een groter onheil af te wenden. Daarom heb ik gemeend deze eerste publicatie met praktijkervaringen op te moeten dragen aan de vrouwen van deze vier brandweermannen van het Enschedese korps. Diane, Marjan, Mathilde en Pauline, ik zal er naar blijven streven om te leren van rampen. Zonder jullie morele steun was dit boek er mogelijk nooit geweest.

Jan Mans
Voorzitter Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Inhoudsopgave	3
Deel I Bestuurlijke ervaringen met crises	5
1. Persoonlijke ervaringen en leermomenten	7
1.1. Een kleine stap vooruit	7
1.2. Rollen tijdens crises	9
1.3. Management van crises	14
1.4. Management van emoties	18
1.5. Verantwoording	20
1.6. Persoonlijke impact	21
1.7. Literatuur	22
Deel II Interviews	25
2. Leeswijzer interviews	27
3. Henk Brink, loco-burgemeester van Amersfoort	31
4. Marianne Burgman, burgemeester van de Ronde Venen	39
5. Job Cohen, burgemeester van Amsterdam	47
6. Jan Haanstra, oud-burgemeester van Stede Broec	55
7. David Jongen, gemeentesecretaris van Den Haag	63
8. Gerd Leers, burgemeester van Maastricht	71
9. Jan Mans, oud-burgemeester van Enschede	79
10. Matthieu Meijer, burgemeester van Geertruidenberg	89
11. Marcel Meijs, gemeentesecretaris van Enschede	101
12. Marriët Mittendorff, loco-burgemeester van Eindhoven	109

13. Ivo Opstelten, burgemeester van Rotterdam	113
14. Tin Plomp, oud-burgemeester van Zwartewaterland	119
15. Ton Rombouts, burgemeester van Den Bosch	127
16. Jan Schrijen, oud-burgemeester van Venlo	137
17. Arjan van Gils, gemeentesecretaris van Rotterdam	147
18. Jos Waals, burgemeester van Venray	157
19. Franc Weerwind, burgemeester van Niedorp	167
20. Rein Welschen, oud-burgemeester van Eindhoven	179

Deel I Bestuurlijke ervaringen met crises

1. Persoonlijke ervaringen en leermomenten

1.1. Een kleine stap vooruit

Wat weet een burgemeester van crises? Menig bestuurder kent 'de crisis' vooral van een geënceneerde werkelijkheid. Het is de jaarlijkse oefening met de brandende tankwagen en de sigaarvormige rookpluim die de bevolking bedreigt. De training bereikt een hoogtepunt als de bevolking wordt gesommeerd binnen te blijven, de ramen en deuren te sluiten en de berichtgeving via de lokale zenders af te wachten. Tijdens de evaluatie kijkt het beleidsteam glunderend rond. Het varkentje is gewassen. Terwijl bestuurders met een gerust hart vaststellen dat de training volgens het boekje is verlopen, hoort de bevolking dat het gevaar is geweken, waarna iedereen overgaat tot de orde van de dag.

Helaas is de werkelijkheid weerbarstiger. Menig bestuurder heeft in de praktijk ervaren hoe in een crisis feiten en fictie over elkaar heen duikelen. Het is de werkelijkheid van chaos in het eerste uur en de tegenstelde belangen van bedrijven en overheidsinstanties. Overheidsinstanties die bovendien niet altijd dezelfde prioriteiten voor ogen hebben als het beleidsteam.

In de interviewronde die het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing heeft gemaakt kwamen veel leerpunten naar voren. De bestuurders vertellen op een openhartige manier over de manier waarop zijzelf een crisis van nabij hebben beleefd. Het zijn verhalen die het niveau van procedures en rampenplannen overstijgen. Het zijn verhalen over daadkracht en moed, maar ook over eenzaamheid en persoonlijke bedreigingen.

Het voornaamste doel van het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing is deze persoonlijke ervaringen en leermomenten van (loco-)burgemeesters en gemeentesecretarissen beschikbaar te stellen voor collega-bestuurders, om hen daarmee in staat te stellen zich beter voor te bereiden op en in te leven in hun rol en verantwoordelijkheid bij eventuele crises. De bereidheid van de geïnterviewden om hun ervaringen te willen delen, kan worden gezien als een belangrijke stap in de professionalisering van het (bestuurlijk) crisis management in Nederland. Met de welwillendheid van deze eerste reeks ervaringsdeskundigen wordt een stap gezet naar een structureel leerproces in de crisisbeheersing.

Stip aan de horizon

Hoewel het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing met deze publicatie een eerste stap zet om de crisisbeheersing te professionaliseren, is meer nodig om een netwerk te vormen. Deelname aan het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing is voor elke burgemeester een kwestie van 'halen en brengen'. Het netwerk biedt de burgemeesters niet alleen (actuele) kennis en ervaring, maar ook een 'luisterend oor' en training.

Een burgemeester kan zijn of haar kennis aandragen, of zelf een luisterend oor bieden. Een belangrijk aspect van het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing is namelijk het organiseren van een pool van bestuurders en andere (ervarings)deskundigen, die voor, tijdens en na een crisis advies kunnen geven aan collega-bestuurders en voor hen als klankbord kunnen fungeren. Op tal van wijzen zullen initiatieven worden genomen om 'van elkaar te blijven leren'. Van regionale bijeenkomsten tot haardvuursessies, waarin bestuurders, samen met hun partner, worden uitgenodigd om in een zeer kleinschalige en besloten omgeving hun ervaringen en gevoelens over de crisis waarmee zij werden geconfronteerd, uit te wisselen.

Daarnaast worden concrete handreikingen opgesteld, die op verschillende facetten van het crisis management ingaan. Op basis van onderzoeken zal het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing handreikingen ontwikkelen over thema's als het bestuurlijk handelen in crisissituaties en *best practices* over publiciteit en media tijdens crises.

Het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing zal bestuurders ook faciliteren om alle relevante kennis te kunnen raadplegen. Deze kennis komt voor leden digitaal beschikbaar op de website www.bestuurlijknetwerk.nl in een vorm die het mogelijk maakt snel en overzichtelijk de gewenste informatie te vinden. Op basis van competentieprofielen voor 'crisisbestuurders' zullen in de toekomst ook specifieke programma's en trainingen worden georganiseerd voor deelnemers van het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing.

De bereidwilligheid van collega's om hun medewerking te verlenen aan deze bundel, wekt in elk geval de indruk dat het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing straks daadwerkelijk zal voorzien in de mogelijkheid te leren van opgedane ervaringen. Daarmee is het leervermogen van bestuurders te stimuleren en de kwaliteit van het handelen te verbeteren. Maar welke bestuurders dat ook zullen zijn, de focus van het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing is en blijft primair gericht op de functie en de persoon van de burgemeester in crisistijd.

Lessen van collega-bestuurders

In deze inleiding wordt een aantal van de lessen aangestipt en geciteerd, dat door de geïnterviewde (loco-)burgemeesters en gemeente-secretarissen is genoemd. Het zijn generieke lessen die door meerdere bestuurders op treffende wijze zijn verwoord. De lessen zijn daarmee zeker niet uitputtend, maar vormen hopelijk een goede stap richting een structureel leervermogen. Het zijn de parallellen die bij collega's zijn waargenomen, ondanks de uiteenlopende soorten crises die zij allen hebben meegemaakt. De lessen zijn in deze inleiding gerangschikt naar de verschillende rollen en relaties die de burgemeester als opperbevelhebber heeft. Van zijn professionele relatie met het beleids-team, het Openbaar Ministerie en onderzoekscommissies tot de persoonlijke relaties met zijn naaste medewerkers, familie en vrienden.

1.2. Rollen tijdens crises

Het opperbevel

De burgemeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of een zwaar ongeval of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.¹ De wetgever heeft de burgemeester daarmee een prominente plaats gegeven in de crisisbeheersing. Achter dit ene wetsartikel gaat een hele bestuurskundige wereld schuil. Een wereld waarin hij² het beleidsteam aanstuurt dat bijeen is om beleidsknopen door te hakken en hij in samspraak met Operationeel team (OT)³ en Coördinatieteam Plaats Incident (CTPI), Commando Rampterrein (CoRT) en/of Commando Plaats Incident (COPI) de crisis tot een goed einde brengt. Maar ook de wereld waarin de burgemeester overlegt met de driehoek, naburige gemeenten, waterschappen en de Commissaris van de Koningin. In de praktijk betekent crisisbeheersing leiding geven aan een situatie, waarvan vooraf niet bekend zal zijn hoe deze afloopt. Zo beschrijft Jan Mans in een terugblik de eerste momenten na de ontploffing van de vuurwerkfabriek in Enschede op 13 mei 2000 als volgt: *'Pure chaos in de stad, vier witte muren, twee 'verslagen' wethouders, een hele actieve gemeentesecretaris en twee meisjes die aan de computer klaar zitten, om vast te leggen wat we doen en wat we niet doen. En je weet: je wordt geacht leiding te geven aan de ramp.'*⁴

Henk Brink, loco-burgemeester van Amersfoort ten tijde van het ketelwagenincident in augustus 2002 beschrijft dat hij de eerste uren van de crisis een gevoel over zich heen kreeg dat hij omschrijft als *"als dat maar goed gaat"*. Henk Brink: *'Je hebt twijfels of het goed gaat en je de juiste informatie op tijd krijgt. Die vragen kwamen doorlopend terug.'*

De wettelijke bevoegdheden van de burgemeester geven echter slechts een deel van de vele taken weer die een burgemeester tijdens een crisis op zich ziet afkomen. Crises zijn verschillend van aard, maar in het merendeel van de gevallen wordt van de burgemeester ook verwacht dat hij het boegbeeld vormt richting de geschokte bevolking. Het is geen wettelijke taak, maar een burgemeester die niet zijn mededogen met de bevolking toont, zal politiek gezien waarschijnlijk geen lang leven beschoren zijn.

Burgemeestersrollen

Gerd Leers, burgemeester van Maastricht, noemt drie rollen die een burgemeester onder crisissomstandigheden vervult. De rollen die de

¹ Wet rampen en zware ongevallen, artikel 11 lid 1.

² Voor de leesbaarheid beperken de auteurs zich hieronder tot de mannelijke vorm, maar overal waar 'hij' of 'hem' staat kan ook 'zij' of 'haar' worden gelezen.

³ Het OT voert de operationele leiding tijdens een crisis uit.

⁴ Mans, J., *Lessen uit de vuurwerkrampp*, in het kader van Galjaardlezing 2001, Utrecht: Hogeschool van Utrecht, 2001.

strikte wettelijke rol van het opperbevel in een maatschappelijk perspectief plaatsen, zijn de rollen van:

- *beslisser,*
- *burgervader,*
- *strateeg.*

Als *beslisser* fungeert de burgemeester als voorzitter van het beleids-team, waar hij zich laat adviseren en informeren door experts, om vervolgens de bestuurlijke knopen door te hakken. De burgemeester als beslisser krijgt wettelijke bevoegdheden, indien hij de Wet rampen en zware ongevallen van toepassing verklaart op de situatie en besluit te gaan werken conform het rampenplan. Het is het tijdstip dat vroeger samenhang met het afkondigen van de rampverklaring, een verplichting die met de komst van de Wet Rampen en zware ongevallen is komen te vervallen. Wil een burgemeester zijn taak als opperbevelhebber goed kunnen uitvoeren, dan doet hij er goed aan zich niet te veel in te laten met lopende operationele aangelegenheden. Het is zaak (beleidsmatig) te sturen op de toekomstige ontwikkelingen en de 'ramp na de ramp' te voorkomen.⁵ Ivo Opstelten voegt daaraan toe dat het ook de taak is om als overheid mensen gerust te stellen, hen te informeren en dingen voor de getroffen en te regelen. Dit komt overeen met de *caring government* gedachte, waarbij de overheid allereerst het vertrouwen van burgers moet verdienen, om het vervolgens in de nafase van een ramp te verstevigen en bestendigen.⁶ Het is de burgemeester die met zijn optreden het vertrouwen in de overheid gestalte geeft.

Als *burgervader* is de burgemeester het symbool van de lokale gemeenschap. Meer dan kennelijk in gewone tijden het geval is, wordt de burgemeester het gezicht van de gemeente. Volgens Jan Haanstra, oud-burgemeester van Stede Broec, kan maar één iemand dit gezicht zijn: de burgemeester zelf. *'Als de paus ziek is, wordt hij vervangen. Toch weten wij allemaal, of wij katholiek zijn of niet, dat de vervanger niet de paus is. Wanneer je burgemeester bent is je vervanger, hoe deskundig ook, niet de burgemeester.'* De lokale bestuurder kan door een crisis landelijke bekendheid krijgen, als het boegbeeld van de lokale samenleving. De rol van *eerste burger* is de rol waarin de burgemeester de collectieve stress van zijn geschokte bevolking in goede banen leidt. Ivo Opstelten, burgemeester van Rotterdam: *'Als burgemeester hoef je er niet vaak te zijn. Maar op de momenten die ertoe doen moet je zichtbaar zijn. Je moet het aanvoelen wanneer er iets van jou wordt verwacht.'* Gerd Leers geeft aan dat timing van cruciaal belang is. *'Men wil dat je naast hen staat als het lastig is en dat je in de kerkdienst zit als de begrafenis plaatsvindt. Maar dat impliceert niet dat je direct na een ramp ter plaatse moet zijn. Ik zou willen afraden om als een kip zonder kop naar het rampterrein te rennen. Uiteraard*

⁵ Helsloot, I. en P. Verhallen (red.), *Zicht op rampenbestrijding*, Nibra-publicatiereeks nr. 17, Arnhem: Nibra, 2003, p. 21 e.v.

⁶ Rosenthal, U., *Crisiscommunicatie: het verdienen van het publieke vertrouwen*, lezing op het congres "Crisis gecommuniceerd", Den Haag, 28 november 2002.

wil ik compassie tonen, maar niemand heeft er baat bij dat de burgemeester langskomt als de mensen nog gewond onder het puin liggen. Alles moet op zijn eigen tijd gebeuren.'

De *strateg* is de rol waarin de burgervader opkomt voor de belangen van de lokale gemeenschap, van slachtoffers en gedupeerden. De toezeggingen die (landelijk en lokaal) tijdens de acute fase worden gedaan, zullen na de ramp moeten worden nagekomen. Het komt erop aan om lokaal, regionaal en nationaal te lobbyen en daarbij het nodige geduld te betrachten. Het is de rol waarin de burgemeester zich hard maakt voor de getroffensten tijdens de MKZ- en vogelpestuitbraken, de overstromingen in de Betuwe en de dijkverschuiving in Wilnis. Het zijn de woorden van (toen) premier Kok, die vlak na de vuurwerkcramp uitspreekt dat '*niemand er slechter van mag worden*', woorden die later nergens schriftelijk blijken te zijn vastgelegd.⁷ De strateg is tevens een *benutter*. In zijn artikel *De burgemeester in crisistijd*⁸ benoemt Rosenthal de *benutter* als een burgemeester die de crisis als kans oppakt. Als voorbeeld kan burgemeester Welschen worden aangehaald, die in Eindhoven op 14 juli 2003 de crisis met de dreigende ontploffing van een LPG-tankwagen aangrijpt om een pleidooi te houden voor het beperken van het vervoer van gevaarlijke stoffen over de Eindhovense randweg.⁹ Op vergelijkbare wijze was in 2001 een zwaar ongeval met een tankwagen met gevaarlijke stoffen op de A50 bij Beuningen koren op de molen voor de gemeentelijke lobby voor de aanleg van een derde Waalbrug.¹⁰

Rosenthal voegt nog een vierde rol toe, de *collegiale bestuurder*. Het *collegiale bestuur*¹¹ dat zich onder normale omstandigheden voordoet zet zich ook onder crisissomstandigheden voort. Weliswaar krijgt de burgemeester wettelijk gezien onder crisistijd een zwaardere stem, in de praktijk wordt ook onder crisissomstandigheden het collegiale bestuur voortgezet. De burgemeester moet de nodige knopen doorhakken, maar zal tegelijkertijd het overleg en de besluitvorming in het college van Burgemeester en Wethouders tot zijn recht moeten laten komen. Temeer omdat hij, zeker wanneer de nazorg in beeld komt, voor de uitvoering van besluiten weer afhankelijk is van de prestaties van zijn wethouders en gemeentelijke diensten.¹²

⁷ Citaat gemeentesecretaris Arjan van Gils van Enschede, in: *De vuurwerkcramp van Enschede*, A. van Gils e.a., Amsterdam: Bert Bakker, 2004, p. 59.

⁸ Rosenthal, U., 'De burgemeester in crisistijd', in: *VNG Magazine*, 8 november 2002, pp. 21-34.

⁹ Helsloot, I. en W. Jong, *Crisis 2003: leerpunten uit de praktijk*, COT-reeks nr. 18, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2005, pp. 65-80.

¹⁰ Brandweer Beuningen, *Jaarverslag 2001, 2002*, p. 4.

¹¹ Gemeentewet 169 lid 1: 'Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.'

¹² Rosenthal, U., 'De burgemeester in crisistijd', in: *VNG Magazine*, 8 november 2002, p. 26.

Tot slot komt volgens Gerd Leers door alle rollen heen een *metarol* naar voren, een op de toekomst gerichte rol. Ongeacht de rol die men op zich neemt, dienen bestuurders rekening te houden met de implicaties van hun beslissingen en daden voor de latere verantwoording. *'Je moet zorgen dat er in ieder geval aandacht is om de feiten op een rij te krijgen en de reconstructie op orde te hebben. Je anticipeert op de schuldvraag die onherroepelijk gaat komen.'*

Wisselen tussen en met rollen

De burgemeester vervult op verschillende momenten in een crisis andere rollen. Op het ene moment wisselt de burgemeester achter de schermen tussen de rol van *collegiaal bestuurder* en de rol van *beslissers*. Het andere moment treedt hij in contact met hooggeplaatst bezoek uit Den Haag en wordt hij van *beslissers* een *strateeg*. Om vervolgens in het contact met slachtoffers en getroffen van *strateeg* vooral een *burgervader* te worden, die begrip toont, meeleeft en de bevolking op sleeptouw neemt om deze door de crisis heen te loodsen. Waarna hij mogelijk van *burgervader* weer met de rol van *beslissers* wisselt.

Uit de gesprekken blijkt dat burgemeesters bijna ongemerkt schakelen tussen de verschillende rollen. Het onderkennen van de behoeften, het inschatten van verwachtingen van de politiek, burgers en media en het daarop afstemmen van de eigen rol en positie wordt alom gezien als dé kern van het burgemeestersvak. Daarmee is direct tot een belangrijke constatering te komen: ervaring leert dat crisisomstandigheden niet een beroep doen op andere burgemeesterskwaliteiten. Ivo Opstelten vat het als volgt samen: *'Crisisomstandigheden zijn de momenten dat men niet meer naar de gemeentesecretaris, wethouder, dominee of pastoor kijkt, maar zich vooral op de burgemeester richt. Daar moet je soms wat geluk bij hebben, maar voor het overgrote deel is het een kerncompetentie die je als burgemeester moet bezitten.'* Het lijken enkel de omstandigheden te zijn en de noodzaak om in korte tijd veel te schakelen tussen de verschillende rollen die de crisisomstandigheden anders maken dan de dagelijkse activiteiten.

De wisselwerking tussen de eigen rollen is voor een burgemeester belangrijk, maar evenzeer de wisselwerking tussen burgemeester en gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris dient te weten welke rollen een burgemeester kan spelen. Hij kan, als een van weinigen, een burgemeester erop aanspreken als deze een rol minder goed (be)speelt en voorstellen om die rol te laten overnemen door een andere bestuurder. Meijs, gemeentesecretaris in Enschede, kiest informele momenten om met de burgemeester te belichten hoe ze samen een crisis zouden oppakken, want *'een van de belangrijkste taken voor een gemeentesecretaris is een burgemeester ontlasten van de dingen die binnen de gemeente tijdens een ramp niet goed zitten'*. Een heikel punt in crisis blijkt (daarom) vaak het moment van overdracht. Zowel (loco-)burgemeesters als gemeentesecretarissen geven aan dat oefening in overdracht belangrijk is. Volgens Mans moesten ook maar eens de

'loco-secretaris en de vierde of vijfde loco-burgemeester die normaal niet zo snel aan de beurt zouden komen', oefenen.

Vorbereiding

Het is al gezegd, iedereen kijkt tijdens een crisis naar de burgemeester. Iedereen formuleert zijn eigen verwachtingen over het verloop en de afloop van de crisis en de rol van de burgemeester daarbij. Om ingespeeld te raken op de verwachtingen die men tijdens crises van een burgemeester heeft, geven alle geïnterviewden aan dat oefenen en het investeren in elkaar een absolute noodzaak is. Marriët Mittendorff, loco-burgemeester van Eindhoven tijdens het ongeval met de LPG-tankwagen op de A2, geeft het zelfs als allerbelangrijkste les mee: *'oefenen, oefenen, oefenen'*. Volgens Mittendorff is een crisis een serieuze aangelegenheid waar men niet alleen de eigen competenties moet leren hanteren, maar ook als team aan de slag moet. *'Iedereen handelt verschillend in een crisis. De een zal de besluitvorming meer naar zich toe willen trekken dan een ander. Het is belangrijk om dat vooraf te oefenen, zodat men ook zichzelf leert kennen in dit soort situaties en van zichzelf weet of men er geschikt voor is.'*

Ervaringsdeskundige (loco-)burgemeesters en gemeentesecretarissen geven aan dat een goede voorbereiding met regelmatig oefenen kan betekenen dat tachtig procent van de race is gelopen. Door te oefenen leert men of de zaken op orde zijn en of functionarissen weten wat van hen wordt verwacht. Sommige burgemeesters gaan daar nog verder in. Zo vertelt Rein Welschen, oud-burgemeester van Eindhoven, dat hij sterk heeft geïnvesteerd in oefenen en bij de collegeonderhandelingen voorwaarden stelde aan degenen die loco-burgemeester wilden worden. *'Was men het er niet mee eens (als men buiten de selectie viel), dan zou men naar een assessment gaan om te toetsen of men de druk aankon. Het ging mij niet om de beoordelingen, maar wel om het feit dat loco's met een assessment erachter komen waar hun zwakke plekken zitten en hoe ze die kunnen wegwerken.'* Burgemeesters en gemeentesecretarissen onderstrepen dat een gemeente gebaat is bij een zekere frequentie van oefenen. Daarbij moet rekening worden gehouden met functiedoorstromingen binnen een gemeente, zodat regelmatig oefenen het devies dient te zijn. Oud-gemeentesecretaris van Enschede Van Gils hamert er op dat *'de secundaire processen die na verloop van tijd komen minstens zo belangrijk zijn. Vaak is de preparatie bij de brandweer gelegd, terwijl de gemeentelijke processen steeds meer een spilfunctie vormen binnen de rampenbestrijding.'*

Naast het belang van oefenen onderstreept Franc Weerwind, burgemeester van Niedorp, het belang van het bestuderen van evaluaties van ongevallen. Hierdoor stelt hij zichzelf in staat om uit andere ongevallen de lessen voor zijn eigen organisatie te destilleren. *'Ik heb veel geleerd van eigen oefeningen, maar ook uit de evaluaties van andere ongevallen. Bijvoorbeeld uit de evaluatie van de cafébrand in Volendam valt het nodige te leren. Uit alle eigen ervaringen en alle evaluaties die ik heb gelezen staat me nu duidelijk voor ogen dat je in crisissituaties*

vooral helder naar de bevolking moet zijn. Maar ook hoe je omgaat met panieksituaties en hoe je binnen je team omgaat met situaties waarin steeds nieuwe informatie naar boven komt. Dat zijn zaken waar je vooraf over na kunt denken en waar je op kunt trainen.'

1.3. Management van crises

Structureren en aansturen

Het managen van een crisis vraagt in de gemeentelijke context een ander soort aansturing dan in vreedetijd. De organisatie moet als het ware kantelen, van een beleids- en machinebureaucratie onder dagelijkse omstandigheden naar een frontlijnorganisatie in crisistijd. Overheidsorganisaties functioneren prima met een bureaucratische structuur zo lang het routinematige besluitvormingsprocessen betreft die op formele en vaak trage wijze verlopen. Maar dergelijke organisatorische structuren zijn ongeschikt om snelle beslissingen te nemen. In de crisispraktijk wordt de besluitvorming veelal gecentraliseerd en moeten de democratische beginselen van brede betrokkenheid en *checks and balances* - tijdelijk - wijken voor het adagium dat de autoriteiten hun verantwoordelijkheid moeten nemen.¹³

Van Gils licht toe dat tijdens de vuurwerkramp de structuur en aansturing werden aangepast. *'Tijdens rampen moet het roer opeens om. Van de gemeente wordt verwacht dat ze als frontlijnorganisatie gaat draaien. De interne organisatie moet zich naar de gemeentelijke (rampenbestrijdings)processen voegen. Het vereist de nodige flexibiliteit om dat voor elkaar te krijgen.'* Ook Meijs, gemeentesecretaris in Enschede, herkent de problematiek. *'Je bent in een ramp verkeerd bezig als je alles wilt regelen met procedures. Als de bureaucratie wint ga je onder deze omstandigheden de wedstrijd verliezen.'* De gemeentelijke deelprocessen treden in werking en her en der verrijzen actiecentra binnen het gemeentelijk apparaat, die voor velen in een onbekende structuur met elkaar samenhangen. Het vereist een strakke structurering en aansturing om onder grote tijdsdruk de verschillende processen op elkaar af te stemmen, om de juiste informatie op het juiste moment binnen het beleidsteam bijeen te kunnen brengen. Alle geïnterviewden onderkennen dat het daarvoor nodig is dat de crisisorganisatie moet staan als een huis, met zorgvuldige en strak geleide vergaderingen.

Een goede crisisorganisatie staat of valt met de betrokkenheid van de eigen mensen. Menig bestuurder realiseerde zich dat de betrokken ambtenaren privé mogelijk tevens slachtoffer kunnen zijn. Franc Weerwind vertelt over een woonwijk die moest worden ontruimd naar aanleiding van een grote cacao-brand, waarbij menig ambtenaar zelf in de wijk woonde. In dergelijke gevallen wordt aangeraden om ambtenaren de ruimte te geven eerst thuis orde op zaken te stellen alvorens ze in te zetten in de crisisorganisatie. De ervaring van Franc Weerwind,

¹³ Rosenthal, U. e.a., *Crisis: oorzaken, gevolgen, kansen*, COT, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1998, pp. 48-50.

maar ook die van Jan Mans en Arjan van Gils, is dat medewerkers dan met meer dan honderd procent inzet terugkomen in de crisisbeheersingsoperatie.

Beleidsteam

Diverse burgemeesters spreken over de chemie die na verloop van tijd ontstaat in het beleidsteam. Versturende elementen lijken zichzelf langs natuurlijke weg uit te selecteren. Gebeurt dit niet, dan hebben weinig burgemeesters moeite om de disfunctionerende personen taken buiten het beleidsteam of buiten het gemeentehuis te geven. Velen geven aan dat het een kwestie is van elkaar kennen en vertrouwen. Onder crisisomstandigheden bestaat weinig ruimte om versturende elementen te negeren. Oefeningen kunnen ertoe bijdragen dat men elkaar beter op waarde weet te schatten wanneer het onheil zich werkelijk aandient. Zonder vertrouwen in de expertise van de personen die aan tafel zitten, is een opperbevelhebber niet in staat om de juiste beslissingen te nemen. Zo ervaart Henk Brink, loco-burgemeester en voorzitter van het beleidsteam tijdens het ketelwagencident op het spoorwegemplacement van Amersfoort het nog steeds als een steun in de rug dat hij op de cruciale momenten kon vertrouwen op de professionaliteit van de mensen in het team. *'Men zei: "Moet je luisteren, jij moet de beslissing nemen, wij adviseren jou, neem die beslissing ook op basis van onze adviezen. Als je denkt: het moet anders, dan moet je dat ook zeggen". Maar ik heb die dag geen moment aan de beslissingen getwijfeld. Ik had het volste vertrouwen in het beleidsteam en ik denk dat dat ook de kracht van de dag is geweest. Want als je zelf het vertrouwen niet hebt, gaat het beleidsteam ook twijfelen. Die twijfel sijpelt vervolgens ook door naar het operationele gebied.'*

Het vertrouwen strekt zich ook uit tot zelfvertrouwen. Een burgemeester moet volgens de ervaringsdeskundigen het zelfvertrouwen hebben, zodat hij naar eer en geweten kan handelen in de crisis. Zelfvertrouwen betekent niet dat een burgemeester onfeilbaar moet zijn. Een burgemeester mag fouten maken. Men is eensgezind van mening dat een burgemeester in crisisomstandigheden beter een ferme maar foute beslissing kan nemen dan geen beslissing.

Binnen en buiten het beleidsteam blijkt tijdens de afhandeling dat de crisis ook met regelmaat onvermoede kwaliteiten naar boven brengt. Jan Mans zag het gebeuren tijdens de vuurwerkcramp. *'Ik heb mensen om mij heen gehad, die ik voor die tijd laag inschatte, maar torenhoog zag groeien. Ik kreeg heel veel vertrouwen in ze, omdat ze drie, vier keer de goede dingen deden en ik merkte dat ik iets aan ze over kon laten. Arjan van Gils en ik spraken af wie wij in de nachtelijke uren zouden inzetten en wie er overdag aan het werk zou gaan. Het is dan wel goed om de kwaliteiten om je heen te kennen zodat je daar in je planning gebruik van kan maken.'*

Anticiperen

Geïnterviewden geven aan dat de burgemeester in zijn beleidsmatige rol in de crisis doorlopend moet anticiperen op wat komen gaat. Dit kan bestaan uit het anticiperen op de vraag om bijstand van operationele ondersteuning voor aflossing of opschaling, uit het vooruitlopen op mogelijke complicaties in de hulpverlening bij een opeenstapeling van crises (bijvoorbeeld stroomstoringen na wateroverlast) of uit het vooruitdenken over de evacuatie en de opvang van slachtoffers en gedupeerden. De ervaringsdeskundige burgemeesters geven mee dat collega's rekening moeten houden met de wijze waarop anderen, zoals slachtoffers, Justitie of private partijen, tegen een crisis aankijken. Zij verwachten ook het een en ander van een burgemeester.

Anticiperen betekent ook volgens burgemeesters van kleinere gemeenten ook dat men de maat en mogelijkheden van het eigen gemeenteapparaat moet kennen. Ervaren burgemeesters raden aan om de medewerking van (grotere) buurgemeenten te benutten. Met dien verstande dat de ondersteuning het best tot zijn recht komt achter de schermen van het gemeentehuis, maar in de contacten met getroffen bewoners bij voorkeur de eigen ambtenaren met lokale kennis van zaken worden ingezet.

Analyseren

Een accent dat tijdens crises menigmaal over het hoofd wordt gezien, is de mate waarin de crisis een incident binnen een reeks van incidenten betreft. Dit wordt wel aangeduid als *structureel incidentalisme*, een constant en samenhangend patroon van incidenten.¹⁴ Richt men zich op ieder afzonderlijk incident en ziet men de samenhang van incidenten over het hoofd, dan richt men zich mogelijk op symptoombestrijding en wordt de dieperliggende oorzaak van de crisis niet aangepakt. Tin Plomp, oud-burgemeester van Zwartewaterland, realiseerde zich pas in latere instantie dat er een verband tussen een reeks van incidenten. Een crisis die zichtbaar werd door de plaatselijke brommerrellen bleek een dieperliggende oorzaak te hebben. *'Op de avond van de brommerrellen werden mensen opgejuind met kreten als 'steek het gemeentehuis in brand' en 'verzuip de burgemeester in het Veergat'. Dat blijft in zo'n nacht waarin de gemoederen verhit zijn niet zonder uitwerking. Maar later bleek pas dat de races slechts als katalysator fungeerden voor de weerzin tegen de herindeling en het einde van Genemuiden als zelfstandige gemeente.'* Het verzet tegen de herindeling was de eigenlijke crisis, de brommerrellen slechts het symptoom.

Derden in het beleidsteam

De burgemeesters met crisiservaring zijn eensgezind in het uitnodigen van derden in het beleidsteam. De ervaring leert dat zeker in het begin van een crisis de belangen van bijvoorbeeld getroffen bedrijven en

¹⁴ Muller E.R., U. Rosenthal en G.J.N. Bruinsma, *Memorandum Politiezorg in Nederland: Perspectieven voor de korte, middellange en lange termijn*. Den Haag: COT/IPIT, 1998, p. 11.

overheid grotendeels parallel lopen.¹⁵ Bij de dijkverschuiving in Wilnis nodigde burgemeester Marianne Burgman direct een vertegenwoordiger van het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht uit om deel te nemen aan het beleidsteamoverleg. *'Uit eerdere ervaring weet ik dat je in die gevallen direct een betrokken derde partij moet uitnodigen. Je moet geen gesodemieter krijgen over bevoegdheden. Dan helpt het om iemand in het beleidsteam te hebben die namens die partij weet hoe het werkt en wat er gaande is.'* Bij de instorting van de steiger in de Amercentrale was het Essent die als eigenaar van de ketel aanschoof in het beleidsteam. In sommige gevallen doen zich hierbij complicaties voor, bijvoorbeeld wanneer het Openbaar Ministerie deel uitmaakt van het beleidsteam. Matthieu Meijer, burgemeester van Geertruidenberg en voorzitter van het beleidsteam dat de rampenbestrijding in de Amercentrale aanstuurde, realiseerde zich dat Essent niet alleen probleem-eigenaar was, maar ook potentiële verdachte in de zaak. *'Ik heb naast het beleidsteam voortdurend een lokale driehoek gehouden. Het was wel een extra vergaderlast, maar hield de zaak zuiver. Met Essent werd in beleidsteamverband vergaderd, terwijl zonder Essent in de driehoek van gedachten werd gewisseld.'* Het omslagpunt, waarbij de besluitvorming in de driehoek de overhand neemt ten opzichte van de besluitvorming in het beleidsteam, is niet altijd eenduidig aan te geven. David Jongen, gemeentesecretaris in Den Haag geeft aan dat tijdens de belegering van het Laakkwartier, waar twee van terrorisme verdachte personen zich in een huis in de Antheunisstraat ophielden, de besluitvorming door de driehoek is afgehandeld. *'Achteraf sta je stil bij de consequenties. Het hele huis was volgestouwd met bommen en granaten. Als er een ontploffing was geweest, zouden naar alle waarschijnlijkheid wel twee sporen zijn ontstaan. Enerzijds het strafrechtelijke spoor van de driehoek, anderzijds het crisisbeheersingsspoor dat in het lokale of regionale beleidsteam wordt afgehandeld.'*

Overheidsinstanties

De overheidsinstanties die zich tijdens crises aandienen zijn legio. Van Arbeidsinspectie tot Openbaar Ministerie, volgens de ervaringen zullen alle partijen van zich laten horen. Het is volgens de geïnterviewden cruciaal om als opperbevelhebber een exact beeld te hebben van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van al deze instanties. Maar andersom geldt ook dat deze instanties moeten weten wat de strategie is van de gemeente, waarbij goede communicatie naar buiten toe noodzakelijk is. Zo werd Jan Mans tijdens de vuurwerkcramp verrast toen hij werd geconfronteerd met de verregaande bevoegdheden van de Arbeidsinspectie. *'Ik mag de Koningin buitenzetten, ik mag de minister-president buiten zetten, de Commissaris van de Koningin, maar de Arbeidsinspectie mag ik niet van het rampterrein verbannen. Dat is toch van de gekke. Bij rampen is er maar één de baas!'*

¹⁵ Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De acceptatie voorbij. Risico- en crisiscommunicatie met een mondige samenleving*, Den Haag: 2005.

Het Openbaar Ministerie is een partij die zich in toenemende mate bij rampen en ongevallen manifesteert, soms tot ongenoegen van de betrokken burgemeesters. Zo werd Matthieu Meijer van Geertruidenberg geconfronteerd met het opsporingsbelang dat het Openbaar Ministerie heeft. De manier van handelen en communiceren van het Openbaar Ministerie ten aanzien van de nabestaanden sloot niet aan bij de manier waarop de gemeente het contact met de nabestaanden onderhield. De situatie escaleerde rond de teruggave van een lichaam, dat in het kader van een autopsie eerder in beslag was genomen. Met medewerking van de nodige politieke kopstukken kon de familie later alsnog gerust worden gesteld. De justitiële kant van een crisis is een thema waarbij voorzichtigheid is geboden. Zo kunnen het vrijlaten van verdachten en het vrijgeven (voor sectie) van lichamen de communicatiestrategie van een crisisteam negatief beïnvloeden. Oud-burgemeester van Venlo Schrijen ervaart dit een dag na de begrafenis van het zinloos geweld slachtoffer, René Steegmans, als een van de twee verdachten in vrijheid wordt gesteld. *'Bovendien was het voor de familie van het slachtoffer pijnlijk om door de media te worden geïnformeerd en niet door het Openbaar Ministerie zelf.'*

Maatschappelijke groeperingen

Naast de partijen doen burgemeesters tijdens crises en in de nasleep ervan ook met regelmaat een beroep op maatschappelijke groeperingen in de samenleving. Zoals bij de cafébrand in Volendam de scholen en kerken een belangrijke rol vervulden¹⁶, kunnen bij andere crises weer andere partijen een belangrijke functie hebben. Zo werd de voetbalvereniging van Genemuiden na de brommerrellen de drijvende kracht achter de normalisering van de verhoudingen binnen de gemeente. In de nasleep van de legionella-uitbraak in Bovenkarspel speelde de lotgenotengroep een belangrijke rol in de nazorg, toen de media al waren vertrokken en de gemeenschap weer op zichzelf was aangewezen. Oud-burgemeester Haanstra van Stede Broec ziet zichzelf bovendien als medelotgenoot, ondanks de nodige distantie die hij in professioneel opzicht nog steeds tot de Stichting Veteranenziekte houdt.

1.4. Management van emoties

Diverse burgemeesters geven aan dat hun crisis vooral een emotionele crisis was. Hierbij ervaren zij dat het een belangrijke taak voor de burgemeester en het beleidsteam is om de aansluiting te houden bij de maatschappelijke emoties. Voorkomen moet worden dat de rationele manier van interne besluitvorming binnen het beleidsteam doorklinkt in de communicatie met de buitenwereld. In emotionele crises bevindt de

¹⁶ Commissie Cafébrand Volendam, *Cafébrand nieuwjaarsnacht. Deel: Eindrapport*, Den Haag: SDU, 2001 en Van de Laar, N., *De skrauw, toen Volendam hilde*, Noordbeemster: Lourens Uitgeef, 2003.

gemeenschap zich in *collectieve stress*¹⁷, een situatie waarin de samenleving kortstondig is ontwricht. De gemeenschap verwacht meer van de burgemeester dan het tonen van emotie vanuit het stadhuis. In Amsterdam was de moord op Theo van Gogh de directe aanleiding om het zogenoemde Draaiboek Vrede in werking te stellen. Op basis van dat draaiboek gaan buurtregisseurs van de politie en stadsdeelbestuurders op straat en op andere plekken in de samenleving peilen wat er onder de bevolking leeft en waar de maatschappelijke spanning zit. Om maatschappelijke spanningen na een ingrijpend voorval weg te nemen, is de nodige regie en communicatie nodig van de burgemeester en zijn beleidsteam richting de gemeenschap. Jan Schrijen is burgemeester van Venlo als hij wordt geconfronteerd met een zinloos geweldvoorval in zijn stad. Een allochtone jongen slaat een autochtone jongeman neer, die later in het ziekenhuis aan zijn verwondingen overlijdt. Schrijen beschrijft zijn strategische aanpak om te voorkomen dat spanningen tussen autochtonen en allochtonen in zijn stad verder toenemen. *'Wij zijn gaan werken vanuit een schema, waarbij wij als het ware de bevolking steeds op sleeptouw hebben genomen. De eerste dag is iedereen geschokt. Die shock heb ik als burgemeester op de eerste avond met de bevolking gedeeld. Vervolgens hebben wij de stap gemaakt naar 'meeleven'. Meeleven bestond eruit dat wij als gemeente begrip toonden voor de geschokte samenleving. Daarna werd het tijd dat wij de volgende stap zetten naar het 'verwerken' van de dood van René Steegmans. Om tenslotte de bevolking op sleeptouw te nemen naar 'we moeten samen verder'. Met die laatste stap gaven wij aan dat wij koste wat het kost wilden voorkomen dat er een blijvende scheiding zou ontstaan tussen allochtoon- en autochtoon-Venlo. Dat was die dagen mijn leidmotief.'*

Ivo Opstelten, burgemeester van Rotterdam, vond een andere manier om de emoties te kanaliseren. Na de moord op Fortuyn besluit de gemeente het condoleanceregister in het stadhuis open te stellen, hetgeen later een gouden greep blijkt te zijn. *'Het besluit om de deuren van het stadhuis open te gooien en de condoleanceregisters in de hal op te stellen is een ingeving geweest. Het was een intuïtieve beslissing die je op zo'n moment op basis van ervaring en vertrouwen neemt. We wilden ruimte geven aan iedereen die rouw kwam betonen. Het pakte goed uit. Een bijkomend effect was namelijk het gegeven dat er lange wachtrijen ontstonden. Mensen wilden het register nog dezelfde avond tekenen. De rij wachtenden zorgde voor een kalmerende, dempende werking in de stad. Mensen stonden rustig in de rij op hun beurt te wachten. Een groot deel van de spanning werd daardoor al weggenomen.'*

Burgemeesters hebben tegenwoordig de keuze uit een ruim scala aan mogelijkheden om de emoties in de samenleving te kanaliseren. Van stille tochten (Rotterdam) tot een lawaaimanifestatie (Amsterdam),

¹⁷ Barton, A.H., *Communities in disaster, a sociological analysis of collective stress situations*, New York: Doubleday, 1969.

van bewonersbrieven en knipselkranten (Wilnis) tot inloopochtenden (Venlo) en bloemenmonumenten (Enschede). De gemeente Venlo koos ook voor een speciale reactiepagina op haar eigen website waar de (Venlose) bevolking haar gevoelens over de daad van zinloos geweld kon uiten. Matthieu Meijer geeft uit zijn ervaringen rond de Amercentrale mee dat het merendeel van de rampenplannen en draaiboeken zich nog richt op de blanke, autochtone Nederlander. Dat niet-autochtone Nederlanders andersoortige behoeften hebben om hun emoties te uiten, moest de gemeente dan ook proefondervindelijk ervaren. *'Ik had een aantal Turken en Amerikanen op te vangen, maar dat hadden we nooit geoefend. We hebben ons vooraf nooit gerealiseerd dat die groepen een beroep doen op andersoortige hulp.'*

Volgens Jos Waals, burgemeester van Venray en geconfronteerd met de spanning tussen Lonsdale-jongeren en Turkse en Marokkaanse groeperingen in zijn gemeente, is het ook belangrijk om zaken in perspectief te blijven zien. In zijn ogen moeten media niet in de verleiding worden gebracht om van een mug een olifant te maken. Als dat wel gebeurt, kunnen een paar kapotte bierflesjes het beeld neerzetten van grootschalige ordeverstoringen. *'Ik herinnerde mij een tip van een collega-burgemeester die zei dat wanneer er niets meer is te zien van een incident, de media zich er ook niets bij kunnen voorstellen. Met die tip in gedachten is op zondagochtend om half tien een schoonmaakploeg ingehuurd om alles schoon te maken en het straatbeeld te normaliseren. Toen de terrasjes opengingen was alles opgeruimd.'*

1.5. Verantwoording

De verantwoording na afloop verloopt via de gemeenteraad. Burgemeesters met crisiservaring geven mee dat bestuurders zich van meet af aan moeten realiseren dat het verantwoordingsproces zal volgen. Het vastleggen van beslissingen, het verzamelen van informatie tijdens de crisis en het anticiperen op het verantwoordingsproces na afloop zijn volgens het merendeel van de burgemeesters cruciale elementen in het crisismanagementproces. In een aantal gevallen komt de evaluatie van een ongeval slechts mondjesmaat aan de orde, terwijl in andere raden nadrukkelijk lering wordt getrokken uit de ervaringen. Maar nog voordat de raad op de crisis terugblijkt, is menig burgemeester reeds door het stof gegaan tegenover de media. Een gedeelde ervaring is het gezegde "een crisis is een incident [...] waarvan de media lucht hebben gekregen"¹⁸. Velen ervaren de media als de eersten die zich op de schuldvraag richten. Maar ook de slachtoffers roeren zich steeds sneller met de vraag hoe het toch mogelijk is dat het leed hen is overkomen. Op basis van zijn ervaringen met de legionella-uitbraak trekt Jan Haanstra, oud-burgemeester van Stede Broec, de conclusie dat de schuldvraag inherent is aan het verwerkingsproces van slachtoffers. *'Onge-*

¹⁸ Anthonissen, P.F., *Murphy was een optimist. Hoe ondernemingen door crisiscommunicatie in leven bleven*, Tiel: Uitgeverij Lannoo, 2001, p. 147.

acht de crisis zul je je moeten realiseren dat de schuldvraag komt. Of het vuurwerk, een bacterie of een vliegtuig is, altijd zal de schuldvraag komen. Als getroffen is dat de vraag waar je als eerste een antwoord op zoekt. Het is goed om je daarbij te realiseren dat de vraag niet alleen gaat komen, maar dat de vraag in veel gevallen ook slechts een uiting is van ongeloof en onzekerheid. Men wil een antwoord op de vraag 'hoe heeft mij dit kunnen overkomen', meer dan dat men per definitie een boeman zoekt. Het is dan ook een les om een schuldvraag niet per definitie als een persoonlijke aanval te zien.' Rein Welschen ervaart hetzelfde in de nadagen van de Herculesramp. *'Onderzoekers van het Instituut voor Psychotrauma maakten mij duidelijk dat het in feite een heel logisch en verklaarbaar proces was waar ik in terecht was gekomen. De nabestaanden zoeken als onderdeel van de rouwverwerking natuurlijk 'schuldigen' en dat is vaak de meest zichtbare bestuurder.'*

Wanneer de crisis ten einde is, wordt aangeraden om te overwegen een bewonersbijeenkomst te organiseren, om de eerste kou uit de lucht te halen. Velen zien het als een te lange periode om te overbruggen, wanneer hiervoor wordt gewacht op de uiteindelijke evaluatie door inspecties of externe bureaus. Slachtoffers gebruiken naderhand ook vaak de crisis als excuus, stelt Van Gils, om al het onheil dat ze treft te "verklaren". Het praten, aandacht geven en betrokken houden van betrokkenen blijkt in veel gevallen, vooral ook in de nafase van een crisis, een goede manier te zijn om begrip te krijgen voor de wijze waarop de crisis is gemanaged. Of zoals Job Cohen het verwoord: 'mijn rol is, op het moment dat het allemaal achter de rug is, voortdurend uit te leggen waarom wat is gebeurd.' In dat licht geeft Jan Mans uit ervaring mee dat de belangrijke rol van de lokale pers niet moet worden onderschat. *'Ik heb geleerd dat als je die hele lawine van CNN en andere grote zenders over je heen krijgt, je niet moet vergeten dat je ook een regionale pers hebt. En ik vergat dat.'*¹⁹ Bestuurders geven aan dat juist de lokale pers zich met de verantwoording zal bezighouden, ook als alle andere media inmiddels naar andere crisissituaties zijn vertrokken.

1.6. Persoonlijke impact

Wat betekent een crisis voor de burgemeester als mens? De praktijkverhalen maken duidelijk dat ongeacht het type crisis, incident of ramp dat de burgemeester meemaakt, de impact op het privé-leven groot kan zijn. Diverse burgemeesters hebben te maken (of te maken gehad) met persoonlijke bedreigingen als gevolg van de spanningen die de crisis in de samenleving oproept. Het zijn de wrange kanten van de boegbeeldfunctie, waarbij slachtoffers zich richten op het meest herkenbare gezicht tijdens de crisis: de burgemeester. Zeker na crises

¹⁹ Mans, J., *Lessen uit de vuurwerkcrisis*, in het kader van Galjaardlezing 2001, Utrecht: Hogeschool van Utrecht, 2001.

waarbij doden zijn gevallen, gaat er bij die burgemeesters geen dag voorbij dat zij niet aan de crisis terugdenken.

Hoewel niet altijd even prominent op de voorgrond binnen de gemeente, heeft de partner van de burgemeester in crisistijden op de achtergrond een belangrijke functie. In sommige gevallen is de partner nadrukkelijk betrokken in de crisis. Zo heeft de echtgenote van oud-burgemeester Haanstra een rol gespeeld in de rouwverwerking van de slachtoffers van de legionellacrisis en liep de echtgenote van Ivo Opstelten prominent mee in de stille tocht ter nagedachtenis aan Pim Fortuyn.

Binnen de muren van het gemeentehuis hebben vrijwel alle burgemeesters in de crisis naar een buddy gezocht. Een buddy in de persoon van de gemeentesecretaris, het hoofd voorlichting, de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid of de Commissaris van de Koningin. Los van de titel of functie blijkt iedereen tijdens crises het nut te ondervinden van een persoon waarmee men kan sparren, die aan een half woord genoeg heeft en waarmee men de te nemen beslissingen op een neutrale manier kan bespreken. Na de crisis houden sommigen deze relatie vast. Anderen zoeken na de crisis derden om de crisis mee te evalueren en, waar nodig, emotioneel van zich af te praten. Het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing wordt door geïnterviewden gezien als een goede ontwikkeling om de ervaringen van burgemeesters, locoburgemeesters en gemeentesecretarissen onderling te delen en te plaatsen in perspectief. Waar de uitwisseling van ervaringen tot nu toe ad hoc gebeurde, geeft het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing de mogelijkheid om persoonlijke ervaringen structureel te delen. Ton Rombouts, burgemeester van Den Bosch en geconfronteerd met de rellen in de Graafsewijk, onderstreept het nut en de noodzaak om ervaringen uit te wisselen, zowel achteraf als tijdens de crisis. *'Ik ben enkele maanden geleden zelf gebeld, door een collega van een middelgrote stad die in een soortgelijke crisis zat. Dan kan ik in vijf minuten de nodige punten noemen wat hij in zo'n geval wèl of niet zou moeten doen. Het is waardevol om op die momenten te kunnen sparren over hetgeen het beleidsteam zou moeten doen en concrete punten te noemen waar je als burgemeester in crisistijd aan moet denken.'*

1.7. Literatuur

- Anthonissen, P.F., *Murphy was een optimist. Hoe ondernemingen door crisiscommunicatie in leven bleven*, Tiel: Uitgeverij Lannoo 2001
- Barton, A.H., *Communities in disaster, a sociological analysis of collective stress situations*, New York: Doubleday, 1969
- Brandweer Beuningen, *Jaarverslag 2001, 2002*

- Commissie Cafébrand Volendam, *Cafébrand nieuwjaarsnacht. Deel: Eindrapport*, Den Haag: SDU, 2001
- Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De acceptatie voorbij. Risico- en crisiscommunicatie met een mondige samenleving*, Den Haag: 2005
- Helsloot I. , W. Jong en A. Ruitenbergh, *Crises 2003: leerpunten uit de praktijk*, COT-reeks nr. 18, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2005
- Helsloot I. en P. Verhallen (red.), *Zicht op rampenbestrijding*, Nibra-publicatiereeks nr. 17, Arnhem: Nibra, 2003
- Mans, J., *Lessen uit de vuurwerkcrisis*, in het kader van Galjaard-lezing 2001, Utrecht: Hogeschool van Utrecht, 2001
- Muller E.R., U. Rosenthal en G.J.N. Bruinsma, *Memorandum Politiezorg in Nederland: Perspectieven voor de korte, middellange en lange termijn*. Den Haag: COT / IPIT, 1998
- Rosenthal, U., Mans J., Van Gils A. en E.R. Muller, *De vuurwerkcrisis van Enschede*, Amsterdam: Bert Bakker, 2004
- Rosenthal, U. e.a., *Crisis: oorzaken, gevolgen, kansen*, COT, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1998
- Rosenthal, U., 'De burgemeester in crisistijd', in: *VNG Magazine*, 8 november 2002
- Rosenthal, U., *Crisiscommunicatie: het verdienen van het publieke vertrouwen*, lezing op het congres "Crisis gecommuniceerd", Den Haag, 28 november 2002
- Van de Laar, N., *De skrauw, toen Volendam huilde*, Noordbeemster: Lourens Uitgeef, 2003

Deel II Interviews

2. Leeswijzer

De geïnterviewden die in deze bundel aan het woord komen, belichten de hiervoor beschreven thema's. Het gaat om burgemeesters, loco-burgemeesters en gemeentesecretarissen. Achtereenvolgens komen hierna de volgende bestuurders met praktijkervaring aan bod:

Henk Brink is vier maanden als loco-burgemeester van Amersfoort in functie als hij het opperbevel over een crisis krijgt. Als voorzitter van het beleidsteam wordt hij op 20 augustus 2002 geconfronteerd met een ketelwagen die lekt op het spoorwegemplacement in Amersfoort. Hij staat stil bij de hectiek van het moment, de rol van een loco-burgemeester in de crisisorganisatie en de belangrijke steun die adviseurs in het beleidsteam geven aan een bestuurder.

Marianne Burgman is burgemeester van De Ronde Venen. In haar gemeente doet zich in de nacht van 26 augustus 2003 een crisis voor, als de veendijk in Wilnis na langdurige droogte vershuift. Een woonwijk staat in korte tijd onder water en in hoog tempo moeten 2.000 mensen worden geëvacueerd. Burgman licht toe welke verschillende rollen een burgemeester speelt. Ook gaat zij in op de enorme nasleep die een crisis als deze met zich meebrengt.

Job Cohen is burgemeester van Amsterdam en blikt terug op de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004. Cohen zet de bestuurlijke afwegingen uiteen die een geruchtmakende moord als deze met zich meebrengt. Hij belicht nut en noodzaak van het kanaliseren van de maatschappelijke spanningen die een daad als deze oproept.

Arjan van Gils was gemeentesecretaris van Enschede tijdens de vuurwerkcramp. Hij benadrukt de impact van een dergelijk grote crisis op het gemeentelijk apparaat, maar gaat ook in op de impact die een ramp op de privé-sfeer kan hebben. Scheldkanonnades en dreigtelefoontjes als voorvallen die zich in de marge van een crisis voordoen.

Jan Haanstra is oud-burgemeester van Stede Broec, de Westfriese gemeente waarin onder andere de kern Bovenkarspel ligt. Hij spreekt over de legionella-uitbraak op de Westfriese Flora, in februari 1999. Het is in zijn ogen de 'vergeten ramp' met 32 slachtoffers. Haanstra gaat onder meer in op infectieziekte-uitbraken als het ondergeschoven kindje in de rampenbestrijding.

David Jongen is gemeentesecretaris in Den Haag en gaat in op de belegering van het Laakkwartier, toen zich daar in november 2004 twee van terrorisme verdachte personen hadden verschanst. Hij spreekt over het strafrechtelijke spoor van de driehoek en het crisisbeheersingsspoor dat in het lokale of regionale beleidsteam wordt afgehan-

deld. Tevens gaat hij in op de nieuwe organisatiestructuur voor alle gevallen die tussen beide sporen vallen.

Gerd Leers is burgemeester van Maastricht. Hij maakt in zijn interview van zijn hart geen moordkuil en blikt terug op het balkonincident en de ontruiming van Vinkenslag. Hij licht de veranderende tijdgeest toe. Hij gaat onder meer in op de veranderende verwachtingen die burgers van hun burgemeester hebben.

Jan Mans is als oud-burgemeester van Enschede het boegbeeld van de vuurwerkramp. In dit interview geeft Mans een beschouwing over het onderbelichte deel van de ramp, de nafase. Mans bespreekt de relatie met de getroffen bevolking in de dagen, weken en maanden nadat de media weer uit Enschede waren vertrokken. De wederopbouw, de herdenkingen en de politieke afwikkeling komen hierbij aan bod.

Matthieu Meijer is burgemeester van Geertruidenberg en opperbevelhebber tijdens de ramp in de Amercentrale, waar op 27 september 2003 een grote steiger instort. Na een dagenlange strijd tussen hoop en vrees worden uiteindelijk drie van de acht betrokken werknemers levend uit de ketel bevrijd. Meijer gaat in op de relatie met de nabestaanden van de slachtoffers en de mate waarin cultuurverschillen tussen de Nederlandse overheid en allochtone bevolkingsgroepen een rol spelen in de verwerking van een ramp.

Marcel Meijs was ten tijde van de vuurwerkramp in Enschede locogemeentesecretaris. Hij bespreekt de rol van een gemeentesecretaris tijdens crises en belicht de capaciteiten die van een gemeentesecretaris verwacht mogen worden. Hij waarschuwt voor een naar binnen gericht blik waardoor bestuurders zich zo sterk op de crisis concentreren dat zij het gevoel met de geschokte samenleving verliezen.

Marriët Mittendorff is loco-burgemeester van Eindhoven en stond in die hoedanigheid aan het hoofd van de rampenorganisatie die op 14 juli 2003 werd gealarmeerd. Op die dag raakte op de A2 bij Eindhoven een LPG-tankwagen in brand, een uiterst risicovolle situatie voor de omgeving. Mittendorff gaat in op het nut en de noodzaak van oefeningen en de mate waarin oefeningen bijdragen aan de manier waarop crises in werkelijkheid worden afgewikkeld.

Ivo Opstelten beschrijft een "bewogen week". De week van 6 mei 2002 zou hoe dan ook een zware week worden voor de Rotterdamse burgemeester met twee belangrijke voetbalfinales in zijn stad. Daar kwam aan het begin van de week de moord op politicus Pim Fortuyn bij, een moord die de (Rotterdamse) samenleving op zijn grondvesten deed schudden. Een gesprek over boegbeelden en het kanaliseren van de emoties van een geschokte stad.

Tin Plomp is oud-burgemeester van Zwartewaterland, een fusiegemeente die na de herindeling van Genemuiden, Hasselt en Zwartsluis is ontstaan. Plomp beschrijft een crisis die zichtbaar werd door brommerrellen in Genemuiden, maar die bleek te rusten op weerzin van de plaatselijke bevolking tegen de opgelegde herindeling. Hij staat stil bij de specifieke kenmerken van een crisis in een reformatorische gemeenschap en de impact van persoonlijke bedreigingen op de burgemeester.

Ton Rombouts, burgemeester van Den Bosch, vertelt over de rellen die in de Graafsewijk ontstaan na een uitzending van het SBS6-programma *Probleemwijken* en over de rellen die in de Graafsewijk ontstaan nadat een politieagent een supporter van FC Den Bosch dodelijk treft met een kogel. Hij gaat in op de specifieke kenmerken van de wijk, de aanpak die is gekozen om de situatie te normaliseren en de verschillen tussen beide rellen in de Graafsewijk.

Jan Schrijen is oud-burgemeester van Venlo. Hij werd geconfronteerd met een voorval van zinloos geweld. Op dinsdag 22 oktober 2002 start een crisis die wekenlang aanhoudt. Schrijen beschrijft de manier waarop hij en zijn gemeentelijk apparaat zijn omgegaan met de spanningen in de Venlose maatschappij.

Jos Waals is burgemeester van Venray. Hij beschrijft de situatie die escaleerde, nadat Lonsdalejongeren en Turkse en Marokkaanse groeperingen in zijn dorp de fysieke confrontatie opzochten. Het incident is in zijn ogen vooral door de media als crisis bestempeld. Een gesprek over imagoschade en bedreigingen naar aanleiding van een crisis die geen crisis was.

Franc Weerwind is een ervaren crisismanager. Als gemeentesecretaris in Wormerland heeft hij de cacaobranden van december 2003 van nabij meegemaakt, om vervolgens als net benoemde burgemeester in Niedorp wederom met een grote brand te worden geconfronteerd. Nog voor zijn installatie als burgemeester stond hij al aan het hoofd van een grote evacuatie van het dorp Lutjewinkel, waar 750 mensen moesten worden geëvacueerd na een brand in de plaatselijke kaasfabriek.

Rein Welschen beschrijft vanuit zijn optiek de Herculesramp die op 16 juli 1996 plaatsvond. Hij stelt aan de orde hoe hij als burgemeester van Eindhoven in het buitenland van de ramp vernam, om vervolgens een dag later in het beleidsteam aan te schuiven en de crisis te managen. Welschen staat stil bij de vele onderzoeksrapporten die naar aanleiding van de ramp zijn geschreven. Ook gaat hij in op het aftredingsvraagstuk en de manier waarop hij daarmee is omgegaan.

3. HENK BRINK, loco-burgemeester van Amersfoort

'Vier maanden in functie en dan mag je een crisis te lijf gaan'

Henk Brink is vier maanden wethouder in Amersfoort als op 20 augustus 2002 een lek wordt geconstateerd in een ketelwagen die op het Amersfoortse spoorwegemplacement is gestrand. De treinwagon is beladen met acrylnitril, een brandgevaarlijke stof die zeer schadelijk voor de gezondheid is. Een gesprek met een loco-burgemeester die aan het hoofd van een crisis stond die Nederland een dag lang in zijn greep hield.

Door de vakantietijd is Brink de enige bestuurder die aanwezig is op het stadhuis. Als wethouder Verkeer en Vervoer heeft hij wel enige affiniteit met wat er gebeurt, maar meer ook niet. 'De crisis wierp me echt voor de leeuwen. Mijn eerste gedachte was dat ik geen enkel risico wilde nemen. Wat er ook zou gebeuren, "geen enkel risico". Dat is die dag mijn leidraad geweest. Je hebt met je stad te maken. Je hebt met mensen te maken. En je hebt met je eigen toekomst te maken. Van een verkeerde beslissing kun je je leven lang last hebben.'

In eerste instantie heeft Brink nog niet het gevoel dat er iets ernstigs is gebeurd als hij wordt gealarmeerd door de politie. 'De politie meldde dat er iets mis was op het spooreplacement voor het station. Men wist nog niet exact wat er aan de hand was, maar als loco-burgemeester werd ik alvast gewaarschuwd'. Als de situatie even later toch spannender wordt, vertrekt Brink richting de brandweerkazerne om zich op de hoogte te stellen van de situatie. 'De ernst van de situatie werd vrij snel duidelijk. Er was een zekere mate van dreiging van een ontploffing. Ik besloot kort daarop weer terug te gaan naar het stadhuis om daar met het beleidsteam bijeen te komen en het rampenplan in werking te stellen.' In het stadhuis is het beleidsteam voltalig aanwezig. Brink is de enige vervanger. 'Het was voor mij een hele geruststelling dat ik een goed team om mij heen had zitten. Die geruststelling gaf men mij ook. Men zei: "Moet je luisteren, jij moet de beslissing nemen, wij adviseren jou, neem die beslissing ook op basis van onze adviezen. Als je denkt: het moet anders, dan moet je dat ook zeggen". Maar ik heb die dag geen moment aan de beslissingen getwijfeld. Ik had het volste vertrouwen in het beleidsteam en ik denk dat dat ook de kracht van de dag is geweest. Want als je zelf het vertrouwen niet hebt, gaat het beleidsteam ook twijfelen. Die twijfel sijpelt vervolgens ook door naar het operationele gebied.'

Als dat maar goed gaat

Brink besluit direct om de vergaderingen van het beleidsteam kort te houden. 'Ik heb voorgesteld dat we tien minuten bij elkaar kwamen en dan een beslissing namen. Ik wilde geen uren praten over wat er even-

tueel zou kunnen gaan gebeuren. Wat gedaan moest worden, moest gedaan worden.' Ook maakt Brink aan zijn collega's duidelijk dat hij alleen datgene wenst te horen waarover hij een beslissing moet nemen. 'Andere feiten en omstandigheden die niets met de situatie van doen hadden, hoefde men mij niet te vertellen. Dat zou mijns inziens alleen maar afleiden en onnodig tijd in beslag nemen.'

Als de situatie in Amersfoort helderder wordt, wordt besloten om het spoorwegemplacement af te zetten. 'Omdat de gemeente geen enkel risico wil nemen ten aanzien van de veiligheid en gezondheid van de mensen die in het gebied wonen en werken werd een gebied met een straal van 500 meter rond de lekkende ketelwagen afgesloten. Mensen die in het gebied woonden of werkten werden gesommeerd om ramen en deuren van hun huizen en kantoren te sluiten. De stof in de ketelwagen betrof acrylnitril, een stof die bij blootstelling tot prikkelende ogen en last van de ademhaling leid. Wij vonden dat we daar op dat moment geen enkel risico mee konden lopen.'

Brink voelt op die spannende momenten waarop cruciale beslissingen worden genomen geen echte angst, maar wel twijfel of de processen goed verlopen. Hij omschrijft het gevoel als "als het maar goed gaat" en "doe ik het wel goed". 'Ik stond er als loco-burgemeester alleen voor en had op dat moment geen feedback of klankbord. Ik had de nodige twijfels of de situatie wel goed werd aangepakt. Ook vroeg ik mij doorlopend af of er in het veld wel gebeurde wat we in het beleids-team hadden afgesproken. Je vraagt je af of de evacuatie goed verloopt en of er geen onnodige risico's rond de ketelwagen worden genomen. Ik zat op het stadhuis en kon het immers niet controleren. Bovendien haperde in het begin het een en ander aan de situatierapportages die via de mail of de fax binnenkwamen. Op dat soort momenten heb je twijfels of het goed gaat en of je de juiste informatie op tijd krijgt. Die vraag kwam doorlopend terug.'

Als er enig zicht op de situatie op het spoorwegemplacement is, wordt de Commissaris van de Koningin van de provincie Utrecht, Boele Staal, op de hoogte gesteld, net als de burgemeesters van de omliggende gemeenten in de regio. 'Boele Staal zei tegen mij dat ik vooral moest doen waarvan ik dacht dat het goed zou zijn. Hij zei "als je mij nodig hebt, dan hoor ik het. Ik ben de hele dag paraat en heb vertrouwen in je." Daarna hebben we nog contact gehad over het verloop van de crisis, maar dat contact is op mijn initiatief ontstaan. Toch is het vertrouwen van Boele Staal voor mij belangrijk geweest. Want je hebt het over het vervoer van gevaarlijke stoffen in zijn provincie. Hij had er alle belang bij dat het hier in Amersfoort goed verliep. Staal was vanuit zijn functie immers medeverantwoordelijk. Die medeverantwoordelijkheid kun je beiden willen dragen, maar dan wil je er beiden ook een aandeel in hebben. Dat aandeel liet hij heel bewust aan mij over.'

Brink heeft niet overwogen om collega-bestuurders naar Amersfoort te halen. 'Ik wilde voorkomen dat er te veel mensen naar Amersfoort

werden gehaald, omdat het enkel tot meer discussie zou leiden. Ik heb de burgemeesters van buurgemeenten gezegd dat ik hen met regelmaat zou informeren. Zodra ik over nieuws beschikte dat voor hen van belang was, zou ik contact met hen opnemen.' Vervolgens legt de loco-burgemeester de prioriteit bij het informeren van de bevolking. 'De gemeenteraadsleden werden door ons pas achteraf geïnformeerd. Dat is mij later niet in dank afgenomen. De verwijten hebben mij geraakt, omdat we juist alles op alles hebben gezet om de bewoners zo snel mogelijk te informeren. Daar zou mijns inziens de prioriteit toch moeten liggen, aangezien die mensen risico liepen door de ketelwagen.' Het inlichten van de medewerkers op het gemeentehuis gebeurt buiten Brinks gezichtsveld om. 'Het was voor mij voldoende om te weten dat het gebeurd was. Dan ga ik niet navragen hoe en wat. Er was op dat moment genoeg te doen.'

Ten aanzien van de bewoners van Amersfoort geeft Brink aan dat bepaalde groepen onderbelicht zijn gebleven. 'Vooral de randgebieden rond het afgezet gebied zijn lastig. De mensen die net aan de rand van het rampgebied wonen, bevinden zich in de meest onduidelijke plekken op zo'n dag. Juist die mensen gaan bellen, omdat je als beleidsteam de communicatieve focus op het effectgebied legt en niet op de mensen die net buiten het gebied zitten. Terwijl de mensen zich daar ook zorgen maken en zien dat een straat verderop is afgezet.'

Bestuurlijk dilemma

Brink: 'Wat een lastig vraagstuk is geweest betrof het vrijgeven van het risicogebied als later die middag door het operationele team de conclusie wordt getrokken dat het gevaar is geweken. Nadat het signaal kwam dat het gevaar was geweken, wilden wij vanuit het beleids-team het "sein veilig" geven. We wilden het rampterrein vrijgeven, toen er een bericht van DSM kwam dat het best zou kunnen dat de ketelwagen zou ontploffen wanneer hij zou worden verplaatst. Het was namelijk mogelijk dat men was vergeten een stof toe te voegen die normaal voor stabilisatie zorgt. Dan kon het dus nog misgaan! Terwijl ik op dat moment juist op weg was naar de persruimte, om daar te vertellen dat de ramp over was.' Tot overmaat van ramp bericht rampenzender Radio M op dat moment al dat het rampterrein was vrijgegeven, vooruitlopend op de mededeling die de loco-burgemeester nog moet doen. 'Op zo'n moment twijfel je wat je moet doen. Ik moest de landelijke pers nog te woord staan. Moesten we het besluit terugdraaien of moesten we het gebied toch vrijgeven? We wilden geen risico's nemen, maar dat betekende niet dat we beslissingen uit de weg gingen. Maar ik vond dat als je iets deed, je het goed moest doen en ook als je iets niet zou doen het wel moest kunnen onderbouwen. Uiteindelijk hebben we toen besloten om het besluit terug te draaien. We hebben voor lief genomen dat het dan voor de buitenwereld lijkt alsof je een inschattingsfout hebt gemaakt. Maar ik wist ook dat ik kon hardmaken dat er een telefoontje van DSM was geweest, ná ons besluit om het rampterrein vrij te geven.' Aan de pers vertelt Brink dan ook dat het terrein nog niet kon worden vrijgegeven. 'Op de rampenzender

werd direct live in de uitzending het eerdere bericht herroepen. Dat bericht kwam weer bij de landelijke pers terecht en die reageerde "wat zullen we nou hebben?", "chaos", "weet het beleidsteam niet wat de situatie is?" en vergelijkbare stellingen. Toen kreeg ik wel even kriebels in mijn onderbuik. Je gaat twijfelen en bent bang dat het verkeerd gaat aflopen.' Uiteindelijk wordt het terrein 's avonds om half zeven, drie uur na de persconferentie, alsnog vrijgegeven. De rol die de rampenzender Radio M in het geheel heeft gespeeld, is voer geweest voor de evaluaties achteraf. 'Officieel moet de rampenzender door de burgemeester worden ingeschakeld. De burgemeester moet persoonlijk bellen in onze regio. Dat is hier niet gebeurd. De brandweer heeft contact opgenomen met Radio M omdat hen niet bekend was dat die taak bij de burgemeester ligt. Dat is nu vastgelegd in het protocol. Maar Radio M achtte zich, omdat niet de burgemeester maar de brandweer had gebeld, niet gebonden aan het protocol. Ze achtte zich niet ingezet als rampenzender en gaf daarom ook andere informatie dan de informatie die rechtstreeks afkomstig was van de overheid. De functie van rampenzender en de vrije nieuwsgaring liepen door elkaar heen. Bovendien beoordeelden zij op de zender wat zij van de kwaliteit van de informatie van onze communicatiemensen vonden. Daar werd becommentarieerd of het aantal politieagenten dat was ingezet overeen kwam met de informatie van de gemeente. Het was al met al een ander verhaal dan wij op die zender voor ogen hadden.'

Botsing van belangen

Omdat het ketelwagen-incident middenin de zomer plaatsvindt - komkommertijd in medialand - trekt het incident in Amersfoort veel meer landelijke publiciteit dan men op het gemeentehuis kan behappen. 'In het begin communiceerden zowel politie als gemeente met de pers. Er werden verschillende boodschappen uitgezonden, op verschillende momenten. Dat werd erg ingewikkeld. We hebben toen de regie naar de gemeente gehaald en ervoor gezorgd dat het voor de journalisten snel duidelijk werd dat geautoriseerde informatie alleen bij de gemeente te verkrijgen was.' Bij een volgend incident zou de wethouder direct aan het begin checken wie er communiceert en waar het centrale punt is waar naartoe wordt gecommuniceerd. En hoe de terugkoppeling is geregeld. Want dat is cruciaal. 'Ik zal ook adviseren om nooit twee communicatieadviseurs van verschillende achtergrond, zoals een politiewoordvoerder en een woordvoerder van een bedrijf, op het rampterrein neer te zetten, want dat gaat hartstikke mis. In onze situatie hadden we te maken met een communicatiemedewerker van ProRail. ProRail communiceerde met het oog op wat zij dachten dat voor hun bedrijf het beste was, terwijl de gemeente communiceerde met het oog op wat vooral voor de bewoners het beste was. Dat botste verschrikkelijk.'

Om de partijen op één lijn te krijgen, heeft Brink de woordvoerder van ProRail gevraagd om zich aan te sluiten bij het beleidsteam en niet apart met de pers te communiceren. 'De pers vond de man van ProRail interessant. Hij had heel veel interessante informatie voor de pers,

waarvan wij zeiden dat die in deze situatie niet relevant was.' Maar de ProRail-medewerker weigert zich bij het beleidsteam aan te sluiten. Ook een telefoontje van Brink naar de directeur van ProRail mag niet baten. 'De volgende dag heb ik met beide heren een indringend gesprek gevoerd. Toen is uitgesproken dat ze zoiets nooit meer moeten doen.' Het stoort Brink met name dat de bevolking van Amersfoort uit twee betrouwbare kanalen totaal verschillende informatie krijgt. De gemeente als overheid en ProRail als materiedeskundige laten beiden hun eigen licht schijnen op de situatie op het rangeerterrein. 'Die verwarring is heel vervelend. Als je daar niet adequaat op reageert staat je geloofwaardigheid als loco-burgemeester op het spel.'

Een ander belangenspel werd door de Socialistische Partij (SP) gespeeld. 'De ketelwagen stond stil voor de wijk Soesterkwartier. Die wijk had altijd actie gevoerd tegen het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor dat door hun wijk loopt. Dit incident was voor hen natuurlijk koren op de molen om de lobby tegen het vervoer van gevaarlijke stoffen kracht bij te zetten.' De bewoners van het Soesterkwartier mobiliseren hun mensen om het incident aan te grijpen in hun protest tegen de transporten. 'De SP heeft nogal wat aanhangers in de wijk. Op het moment dat bekend was wat er aan de hand was, haalde de SP de heer Poppe uit Den Haag. De heer Poppe stond vervolgens voor de camera's te roepen dat het toch wel kantje boord was in Amersfoort.' Poppe staat de media te woord en spreekt over *worst case scenario's* van ontploffende LPG-tanks en chloortanks, waarvan hij de impact gemakshalve gelijkstelt met het gevaar van acrylnitril. Brink wordt zichtbaar kwaad wanneer hij aan Poppe's optreden terugdenkt. 'De mensen werden heel bang gemaakt. Bedenk wel dat de impact van een kamerlid groot kan zijn. Als Poppe iets roept over het gevaar, dan zullen mensen denken dat zo'n kamerlid het wel zal weten. Ik ben er ontzettend boos over geworden, maar je kunt er niets aan doen. Zij zeggen het en voor je het weet is het door de camera opgenomen en uitgezonden.' Brink merkt dat het verhaal over de gevaren van het vervoer van de gevaarlijke stoffen vervolgens ook een eigen leven leidde. 'Vaak ging de pers er mee verder. We hebben nog even overwogen of we niet naar de heer Poppe toe moesten gaan, maar hebben besloten dit niet te doen. Want dan ga je alleen maar de discussie aan en daar schiet je niets mee op. Het primaire wat ik riep is dat de veiligheid van de burger voor mij voorop stond. Daar zijn wij ons op gaan richten. Laat al die bijkomstige dingen maar. Later kunnen we dat wellicht nog corrigeren, nadat we met evaluatierapporten hard hebben kunnen maken dat we het goed hebben gedaan in de rampenbestrijding.'

Omgang met de pers

Brink benut de kennis van een communicatieadviseur om zich voor te bereiden op de persconferenties. 'Het was prettig dat ik de hele dag dezelfde adviseur om mij heen had lopen. Samen gingen we naar alle gremia buiten het beleidsteam om. Afgesproken werd om elk uur een persconferentie te houden en elk kwartier de stand van zaken te vertellen op de rampenzender. Die informatievoorziening kreeg bij ons

prioriteit. Alle andere radio- en televisieprogramma's werden te woord gestaan wanneer er tijd over was.' Brink licht toe hoe de persconferenties verliepen. 'De communicatieadviseur had een A4-tje voorbereid waar één tot vier statements op stonden die wij wilden communiceren. Vervolgens stonden wij met zijn tweeën voor de pers. We deden onze mededelingen en gaven aan dat we geen discussie aangingen. Vragen die direct kort beantwoord konden worden, werden beantwoord. Maar als we niet zeker waren omdat er nog een onduidelijke situatie bestond, dan beantwoordden we de vragen niet. Ook bleven we niet lang zitten en keken we niet rond wie ons nog meer een vraag wilde stellen. We hebben het bewust kort en krachtig gehouden en ik denk dat wij dat de volgende keer op een vergelijkbare manier zullen doen. Ik zou er niet voor willen pleiten om in een kringetje met een aantal journalisten te gaan staan die in een-op-een gesprekken van alles uit je los proberen te krijgen.'

Wat Brink ook niet gauw meer zal doen, is de pers te woord staan in een omgeving waarin hij zich niet prettig voelt. 'Ik stond die avond Netwerk te woord. Ik zat niet in de studio, maar stond in de regen onder een paraplu, met de enkels in de modder.' Het interview leidt tot een druilerig plaatje van de loco-burgemeester. Door de regen blijft er niets over van het gewenste beeld van een daadkrachtig bestuurder die de situatie onder controle heeft. 'Bovendien had de interviewer een dubbele pet. Het interview werd afgenomen door Karel van de Graaf, die zelf binnen het rampgebied woonde. Dat was een onheus interview.' Betere herinneringen heeft Brink aan het interview met Nova, diezelfde avond. 'De Nova-ploeg heb ik ontvangen in de ruimte waar ook het beleidsteam bijeenkwam. Dat was een interview in eigen huis en ging goed.'

Evaluatie en verantwoording

Brink vindt het belangrijk dat het incident snel is geëvalueerd. 'Het evaluatieproces is belangrijk. Ook om je eigen verhaal kwijt te kunnen. En als je niet evalueert, gaat het verhaal zijn eigen leven leiden.' Het hele beleidsteam herkende zich in het evaluatierapport. 'Het uitvoeren van een evaluatie is ook het leerproces. Je moet openstaan voor kritiek en daar goed mee omgaan.' Drie maanden na het incident is het evaluatierapport in de gemeenteraad aan de orde geweest. In dezelfde vergadering heeft Brink verantwoording afgelegd. 'Naar de raad toe was er sprake van collegiale verantwoordelijkheid. Het hele college was aanwezig toen ik verantwoording aflegde voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing van het ketelwagen-incident. De verantwoording hadden we goed voorbereid. We wilden eerst boven tafel krijgen wat er goed en wat er fout was gegaan, want dat is je politieke verantwoording. De burger moet er blind op kunnen varen. Dus dat is wat ik iedereen kan aanraden: zorg ervoor dat als je de verantwoording aflegt, dat je het ook kunt verantwoorden. En dat het niet een simpel verhaal-tje is. Doe de verantwoording zorgvuldig en snel.'

Het optreden van Brink is geen onderwerp van debat geweest in het college. Hij heeft veel ondersteuning gehad van zijn collega-bestuurders. Met de burgemeester heeft hij een aantal gesprekken gevoerd, omdat hij haar rol vervulde en zij geïnteresseerd was in hoe hij had gehandeld en wat er anders was dan bij oefeningen. Brink roemt de rol van de gemeentesecretaris op de dag van de crisis. 'Hij heeft elke minuut van de dag bijgehouden en opgeschreven wat er is gebeurd. Hij heeft het proces feilloos in de gaten gehouden.'

Het incident was voor Brink de directe aanleiding om een cursus crisis-beheersing te gaan volgen. 'Samen met alle wethouders die nog niet op cursus zijn geweest, hebben we ons aangemeld voor een training.' Naar de toekomst is verder afgesproken dat er een vangnetconstructie wordt gehanteerd, zodat altijd twee bestuurders aanwezig kunnen zijn als zich in Amersfoort iets voordoet. 'Het werd ons duidelijk dat het niet zo kan zijn dat slechts één wethouder verantwoordelijk wordt gesteld voor een situatie die iedereen kan overkomen. Vandaar dat we daar nadere afspraken over hebben gemaakt.'

Persoonlijk verwerkingsproces

Brink had naast de publieke verantwoording ook nog te maken met zijn eigen persoonlijke verwerkingsproces. 'Ik heb het als buitengewoon onplezierig ervaren dat mensen van de oppositie hebben geprobeerd hun oppositierol in de situatie uit te buiten. Mij werd verweten dat ik op een cruciaal moment was geswitcht. Ik kreeg het idee dat men de Amersfoortse samenleving niet meer serieus nam. Ik heb er de tijd voor genomen om het te verwerken. Omdat ik het niet met mij wilde blijven meedragen heb ik onder andere een paar gesprekken gevoerd met een psycholoog. Dat is voor mij ook een leerproces geweest, dat enkele gesprekken hartstikke goed werken, mede omdat de discussie over je eigen functioneren dan uit het politieke spectrum wordt getrokken. Ik kan dit iedereen dan ook aanbevelen.'

Weten met wie je samenwerkt

Brink weet niet of hij, met de kennis van nu, drie jaar geleden anders zou hebben gehandeld. Wel is het belangrijk te weten wie betrokken is bij de ramp. 'Daar zou ik nu alerter op zijn. Ik zou vanaf het begin willen weten wie er geïnformeerd is, waar het om gaat, wat er is afgezet en hoeveel politiemensen er rondlopen. Ik zou nog nadrukkelijker helderheid willen krijgen over wat er aan de hand is en wat er aan middelen is ingezet.' Daarnaast zou hij gedurende het hele proces de discipline strak houden. 'Nu werd het in de loop van de dag wat rommelig, zeker na het bericht van DSM. Het beleidsteam zat nog aan tafel en het team spatte uit elkaar toen de informatie binnenkwam. Iedereen ging al lopen terwijl we nog niet eens de beleidsteamvergadering hadden afgesloten. Ik heb dat destijds laten gaan maar ik pak dat nu anders aan. Eerst afmaken waar je mee bezig bent.' Tenslotte is het in de ogen van Brink een voorwaarde om te weten met wie je samenwerkt. 'Het is een pre als mensen elkaar al voor de crisis kennen. Daar moet je tijd in investeren. Een beleidsteam dat van elkaar afhankelijk

is bij een ramp moet op elkaar aankunnen. En als je elkaar niet kent, wordt het een stuk lastiger om met vertrouwen de crisis te lijf te gaan.'

4. MARIANNE BURGMAN, burgemeester van De Ronde Venen

'Wees continu alert op een mogelijke ramp'

In de vroege ochtend van dinsdag 26 augustus 2003 worden de bewoners van de woonwijken Veenzijde I en II in het Utrechtse Wilnis verast door binnenstromend water en bagger. Als gevolg van een gat in de Ringdijk loopt het water uit de vier meter hoger gelegen Ringvaart de polder in. Op sommige plaatsen staat het water een halve meter hoog. Marianne Burgman, burgemeester van gemeente De Ronde Venen, vertelt wat haar vijfde crisis in tien jaar burgemeesterschap met iemand doet.

In een periode waarin Nederland gewend is geraakt aan de overvloed aan water en de discussie over 'noodoverloopgebieden' nog volop loopt, komt de problematiek van het water uit onverwachte hoek. In een gortdroge zomer verschuift op 26 augustus 2003 een groot stuk van de veendijk in het Utrechtse Wilnis. Hartje zomer kolkt het water de lagergelegen woonwijk in; deze keer is niet de overvloed maar een tekort aan water de oorzaak van het verzwakken van een dijk.

De veendijk in Wilnis verzakt over een lengte van 60 meter. Het water stroomt de lagergelegen wijken Veenzijde I en II in. Bij nietsvermoedende inwoners stroomt om ongeveer 02.15 uur water hun tuin in. De eerste meldingen komen vanaf 02.18 uur bij de brandweer binnen. Door het wegkolkende water neemt de druk op de bovengelegen dijken en oevers af, waardoor de dijk over een grotere lengte verder verzakt. Bijna 2.000 mensen worden geëvacueerd en de schade in de getroffen wijken is groot. Het 'bovenland' is over grote oppervlakten verzakt. Na een dag kunnen de meeste bewoners weer terugkeren naar hun woning, maar het duurt meer dan twee jaar voordat de schade is hersteld.

'Ik heb blijkbaar de nuchterheid en intuïtie om niet zenuwachtig te worden van een crisis', zegt Marianne Burgman. 'De ervaring heeft mij geleerd dat ik crises aankan. Wel is me in de loop der jaren duidelijk geworden dat geen ramp gelijk is. Iedere ramp vraagt creativiteit, want iedere crisis ontwikkelt zich anders. Als burgemeester is het belangrijk dat je de hoofdstructuur, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle partijen helder in beeld hebt. Daarnaast is het belangrijk dat je bereikbaar bent. Ik slaap altijd met een gsm op mijn nachtkastje.'

Op die bewuste 26^e augustus gaat Burgmans gsm om kwart over twee 's nachts over. 'Mensen denken altijd dat een crisis onder werktijd gebeurt. Maar ik heb nog nooit een crisis meegemaakt die overdag begon. Op de een of andere manier gebeuren crises altijd 's nachts of in

het weekend. Ik kreeg 's nachts een telefoontje van de meldkamer dat de dijk in Wilnis was verschoven en de wijk Veenzijde onder water stroomde. Het was die nacht reuze warm. Toen de telefoon ging was ik al wakker omdat ik last had van een mug. Dat was een groot voordeel, want om die tijd wil je nog wel eens in je diepste slaap zijn.' Toch maakt het telefoontje een vreemde indruk op de wakkere burgemeester. 'Ik geloofde het niet. Ik dacht "wat een malloot, dat kan toch niet waar zijn?". Pas toen de man van de meldkamer aan de andere kant van de lijn zijn boodschap herhaalde werd het mij duidelijk dat het serieus was.'

Een half uur later rijdt Burgman inmiddels op de verlaten A2 bij Breukelen wanneer zij in het donker de ambtenaar Rampenbestrijding belt. 'Ik wilde de brandweercommandant niet lastigvallen omdat die natuurlijk druk bezig zou zijn. Vandaar dat ik de ambtenaar Rampenbestrijding opbelde. Althans dat dacht ik.' In het donker blijkt Burgman het piketnummer van de calamiteitenzender Radio M te hebben gebeld, dat in haar telefoon net boven dat van de ambtenaar Rampenbestrijding staat opgeslagen. 'Ik kreeg iemand aan de lijn en wilde niet wachten tot hij echt wakker zou zijn. Dus stak ik direct van wal. Ik zei: "Hans met Marianne, de dijk is doorgebroken we moeten naar het gemeentehuis." Aan de andere kant van de lijn zei iemand "Marianne hé...", waarop ik sprak: "Doe het nu maar. Ik zie je zo." Pas later blijkt dat Burgman de piketfunctionaris van Radio M heeft gebeld, die ook in Wilnis woont. 'De functionaris begreep niet dat ik hem had gebeld. Hij heeft er drie weken over gedaan om daar achter te komen.'

Media-invasie

Het telefoontje heeft als voordeel dat de calamiteitenzender Radio M snel is geactiveerd. 'Radio M heeft het bericht als eerste op het ANP-net gezet. Dat heeft er voor gezorgd dat we om 05.00 uur in Wilnis met een media-invasie te maken hadden. En dat heeft ertoe geleid dat we direct de politievoorlichter hebben gebeld om net buiten het effectgebied een opvanglocatie in te richten, zodat we van daaruit de pers de eerste informatie over de situatie ter plekke konden geven. Hierdoor kregen wij die overlast niet op het gemeentehuis', aldus Burgman.

Het eerste uur van een ramp moet je volgens Burgman de aandacht richten op het krijgen van een beeld van wat er is gebeurd. 'Ik wil me niet bemoeien met de hulpdiensten, want zij zijn druk aan het werk. Maar ik wil wel in het beleidsteam horen van de commandant hoe hij heeft opgeschaald, hoe het loopt en wat hij heeft ingezet. Dat zijn in feite de kreten die voldoende informatie geven in het eerste uur.' In het eerste uur worden op het gemeentehuis de prioriteiten gelegd. 'De eerste bijeenkomsten van het beleidsteam richten zich vooral op het activeren van de draaiboeken en het bemannen van de gemeentelijke actiecentra.'

Burgemeester Burgman anticipeert snel op een af te kondigen noodverordening. 'Wij hebben alles aan noodverordeningen altijd klaarlig-

gen. Door de eerdere ervaringen hebben we voorbereidingen getroffen en hebben we nu heel snel een noodverordening op tafel. In een dreigende situatie wil je dat de noodverordening snel de deur uitkan. Het neemt de nodige tijd in beslag voordat je een noodverordening exact hebt ingevuld. Want je moet precies tot op straatniveau aangeven voor welk gebied deze van kracht is.' Die nacht treft Burgman haar voorbereidingen. 'Ik heb snel de opdracht gegeven de noodverordening te prepareren. Ik was van mening dat we in de noodverordening wel konden terugschalen of het gebied juist groter maken als dat later nodig zou blijken.'

Beleidsteam

Het beleidsteam komt om 03.15 uur, één uur na de melding, voor het eerst in de kernbezetting bij elkaar. 'Ik stond daar heel rustig. Bij mij gaat er in zo'n situatie een knop om. Ik denk alleen nog maar "wat moet ik allemaal doen?".' Burgman vertrouwt op een A4-tje dat de deelprocessen uit de crisisbeheersingsplannen heeft samengevat. 'Het kennen van de structuren is voor mij als voorzitter van het beleidsteam voldoende om direct aan de slag te kunnen gaan. De pakken met crisisbeheersingsplannen hoef je op zo'n moment niet te raadplegen. Als je de processen kent en een rotsvast vertrouwen hebt in de professionaliteit van de hulpdiensten, is er weinig om je als burgemeester druk over te maken. Als de hulpdiensten een fout maken, dan gaat het goedbedoeld fout. Daar zit je dan bovenop via het beleidsteam.'

Burgman heeft dan ook veel vertrouwen in de professionaliteit en advisering van het beleidsteam. Ze kent bovendien alle leden, behalve de waarnemend dijkgraaf. 'De dijkgraaf was vrijwel direct aanwezig in het beleidsteam, wat ik ook heel belangrijk vind. Dat is een ervaring die ik eerder heb opgedaan. Je krijgt met een derde partij te maken en je moet dan geen gesodemieter krijgen over bevoegdheden. Verder heb ik vanaf het begin geprobeerd om een vertegenwoordiger van de Dienst Waterbeheer en Riolering - het uitvoeringsbedrijf van het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht - in het gemeentelijk operationeel team te krijgen. Dit in verband met bereddering in de ondergestroomde wijken, afdammen, vlottrekken woonarken en dijkherstel; kortom voor het afstemmen van de uitvoerende werkzaamheden. In het beleidsteam zat ook een bestuurlijke vertegenwoordiger, rechtstreeks vanuit hun eigen beleidsteam, van het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht. Zo wilde ik ook een vertegenwoordiger van de Dienst Waterbeheer en Riolering in het overleg met de hulpdiensten op het rampterrein, om de werkzaamheden van de volgende dag voor te bereiden. Het helpt enorm om iemand in het beleidsteam te hebben die namens die partij weet hoe het werkt en wat er gaande is. Want bij die vaart werd natuurlijk met heel veel aannemers - wat op zich fantastisch ging - gewerkt om de watertoevoer te stoppen.'

Tijdens de crisis heeft Burgman voor het eerst de regionaal geneeskundig functionaris meegemaakt. 'Ik heb zijn inbreng ten zeerste gewaardeerd. Je weet hoe op papier de verzorging van slachtoffers is

georganiseerd, maar het moet wel werken. Want je bent met mensen bezig die gewond zijn en emotioneel onwel raken. Daarnaast zat er een element van algemene volksgezondheidszorg in, omdat de ondergestroomde wijk onder het slib lag. Incidenteel zijn monsters genomen, waaruit hoge concentraties zink en nikkel bleken. Dan ben je blij dat de regionaal geneeskundig functionaris zo alert is om er een onderzoeker van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu bij te halen die de metingen controleert voordat je de resultaten naar buiten brengt. Als dan blijkt dat het slechts een ongelukkige meting is geweest is dat een pak van je hart. De regionaal geneeskundig functionaris heeft zijn adviesrol echt heel goed ingevuld.'

Voorlichting richting bevolking

Radio M wordt vanaf het begin van de dijkverschuiving als calamiteitenzender gebruikt. 'Lang niet alle mensen die waren geëvacueerd zaten in het opvangcentrum. De mensen in het opvangcentrum konden wel direct door de gemeente worden geïnformeerd, maar wij zaten met het probleem hoe wij de overige mensen konden bereiken. Als eerste hebben we meegedeeld dat de mensen naar Radio M moesten luisteren voor nadere informatie. Totdat wij ons realiseerden dat het maar van beperkt nut was, omdat de elektriciteit in het gebied was uitgevallen. Zodoende hebben we nu in ons rampenplan opgenomen om in dergelijke situaties ook de kerkklokken te luiden.'

De eerste persconferentie wordt om 07.00 uur gehouden, als het actiecentrum voorlichting op orde is. 'De provinciale voorlichterspool werd door de provinciale piketfunctionaris geactiveerd, maar middenin de nacht bleek het toch een probleem te zijn om mensen uit de pool te bereiken. Het duurde dus even voordat wij onze voorlichting op orde hadden.' Volgens Burgman is het in de voorlichting goed om een duidelijk onderscheid te maken naar soorten voorlichting. 'We hebben direct een speciaal actiecentrum voorlichting opgetuigd. Het centrum had drie accenten: publieksvoorlichting, persvoorlichting, interne voorlichting en voorlichting/support richting de burgemeester. Als burgemeester heb je mijns inziens een voorlichter nodig die je ondersteunt in het voorbereiden van je mediacontacten.' In de contacten met de pers heeft Burgman de ervaring dat de pers altijd serieus moet worden genomen. 'Als je de media regelmatig informeert gaat het doorgaans goed. Doe je dat niet, dan gaat men zelf informatie zoeken en daarvan weet je vooraf dat die nooit klopt. Ik heb de pers zelf rondgeleid in het rampgebied. Die rondleiding was bij uitstek de gelegenheid om hen de informatie te geven die wij belangrijk vonden.'

Uit eerste hand informeren

Tegen 11.00 uur komt de afwikkeling van de ramp op orde. 'Desalniettemin kwamen de bewoners in het opvangcentrum tegen die tijd bijna in opstand, omdat ze mij nog steeds niet hadden gezien. Ik was al die tijd bezig geweest met het beredderen van de crisis in de ondergelopen wijken. Met het ochtendlicht werd de snel verslechterde situatie in het bovenland zichtbaar. Het voorkomen van verdere escalatie heeft veel

tijd gevraagd, waardoor ik nog geen tijd had gehad om mijn gezicht in het opvangcentrum te laten zien. Dit terwijl de geëvacueerde bewoners in het opvangcentrum nog steeds geen volledig beeld hadden van wat er in hun eigen wijk was gebeurd.' Burgman besluit om zich met de Commissaris van de Koningin, Boele Staal, op de plaats van de dijkverschuiving te laten informeren en daar de media te woord te staan. 'Met de informatie die ik daar kreeg en met het beeld dat ik daar heb gezien ben ik vervolgens naar het opvangcentrum gegaan. Daar kon ik antwoord geven op de vele vragen die er leefden.' Toch zou Burgman dat een volgende keer anders organiseren. 'Het wordt je opgedrongen dat je eerst de media te woord staat. Later heb ik van de bewoners begrepen dat zij vonden dat ik hen als gedupeerden eerst had moeten informeren. Ik denk dat zij daarin gelijk hebben. De bewoners kregen het nieuws nu via een U-bocht, via de landelijke media, tot zich. Deels heb ik de media ingezet om de geëvacueerde bewoners snel te informeren. Velen waren vanuit het opvangcentrum vertrokken. Hoe moet je die anders bereiken? Een volgende keer zou ik de prioriteit eerst bij de bewoners leggen en pas in tweede instantie bij de media. Wij zullen daar een structuur voor moeten vinden die recht doet aan ieders belangen. Maar de bewoners komen op de eerste plaats. Je moet ze serieus nemen in hun ellende.'

Informatieavond

De volgende avond hebben wij een grote informatieavond georganiseerd waar informatie over de herstelwerkzaamheden werd gegeven en de gelegenheid bestond, vragen te beantwoorden en (individueel) vervolgspraken te maken, daar waar ter plekke geen antwoord te geven was. Om de bewoners van informatie te voorzien, worden nieuwsbrieven in elkaar gezet. 'We hebben dezelfde middag nog besloten om een nieuwsbrief voor de bewoners te maken. De nieuwsbrief verschijnt nog steeds met grote regelmaat. Ook hebben we de bewoners betrokken bij het programma van eisen voor het herstel van de wijk. Na een paar weken hebben we ook de knipsels uit alle landelijke en regionale bladen in een knipselkrant verzameld en die huis-aan-huis verspreid. Dat vonden de bewoners een ontzettend goed gebaar vanuit de gemeente. Doorlopend hebben we erop gehamerd om gesprekspartner te blijven met de bewoners, ook in de nazorgfase. Dat is belangrijk, zeker nu we te maken hebben met een behoorlijk aantal schadeclaims.'

Verskillende rollen

Burgman stelde zich tijdens de persconferenties anders op dan in de bijeenkomsten met de bewoners in het opvangcentrum. 'In het opvangcentrum had ik een andere rol. Daar was ik de burgermoeder. En toonde ik de compassie die ik voelde. Tijdens de persconferentie vertelde ik heel droog hoe de structuur was georganiseerd. Er is niemand geweest die me heeft verteld hoe ik me voor de camera's moest gedragen. Op basis van intuïtie en ervaring is het goed gegaan, maar achteraf heb ik me de verschillen in opstelling pas gerealiseerd.'

Het was voor de burgemeester een eye-opener om te merken dat zij met de pers geen problemen had, maar juist het contact met de bewoners lastig vond. 'In de eerste uren ben je de redder des vaderlands, een paar uur later ben je absoluut de gebeten hond. Sommige mensen waren emotioneel, anderen blind van woede. Gelukkig uitte zich dat niet fysiek, maar wel verbaal. Je ontdekt dan wat je wel aankunt en wat niet. Ik blijf heel slecht om te kunnen gaan met verbaal agressieve mensen. Dan slik ik mijn emotie in en word ik plotseling kort en zakelijk. Ik heb ook de neiging om snel weg te lopen bij dergelijke confrontaties. Dit gedrag heb ik later via de kranten teruggekregen, want je bent dan niet langer het bereikbare boegbeeld.'

Communicatie en aflossing

Een andere les die Burgman heeft geleerd is dat je de gemeenteraadsleden tijdig moet informeren. 'We hebben 's avonds met de raadsleden een rondwandeling door de wijk gemaakt om ze te laten zien wat er was gebeurd. Eigenlijk hadden wij hen eerder via de mail moeten informeren, maar ze hebben veel via de pers moeten vernemen. Dat vond niet iedereen even leuk, maar we hadden het ons op dat moment niet gerealiseerd. Om het recht te zetten is aan de gemeentesecretaris gevraagd de communicatie met de raadsleden en later ook de provinciale raadsleden, te regelen. Rondleidingen werden vervolgens door de wethouders gegeven.'

Burgman is acht dagen lang niet afgelost. 'Ik ben wel naar huis geweest, maar ben niet afgelost. Ik zat als een spin in een heel ingewikkeld web, dat je bijna niet kunt overdragen. Bovendien kwam het bij niemand op om mij te vragen of men mij kon aflossen. Dit was namelijk nergens geregeld. Bij de hulpdiensten is dit standaard geregeld. Maar ik heb er zelf ook niet bij stilgestaan.' De aflossing ligt nu veranderd in de procedure.

Leren van evaluaties

Burgman is groot voorstander van evaluaties van incidenten als de dijkverschuiving. 'Omdat er geen slachtoffers waren gevallen, heeft het rijk zich teruggetrokken uit de evaluatie. Ik ben er tegenaan gelopen dat veel mensen iets hadden van zand erover en klaar. Daarom heeft de externe evaluatie zo lang op zich laten wachten. Ik ben van mening dat je moet leren van incidenten en moet weten hoe wij het als gemeente De Ronde Venen hebben gedaan. Bovendien legt een gemeente met een externe evaluatie ook publieke verantwoording af, los van de verantwoordingsplicht die ik naar de raad heb. Dat behelst meer dan een A4-tje waarop staat dat wij het goed hebben gedaan. De evaluatie is een moeizaam proces geweest. Het heeft tien maanden geduurd, voordat het rapport op tafel lag. Ik had nooit verwacht dat er mensen zijn die na een crisis niet willen meewerken aan een evaluatie. Maar aan de andere kant ook wel begrijpelijk, men zit al tot over de oren in de nasleep en herstel.'

Regionaliseren

Een van de uitkomsten van het evaluatierapport is de constatering dat er meer regionale samenwerking moet komen bij rampenbestrijding. Bij de presentatie van het rapport pleit Burgman voor een provinciaal rampenplan en een regionale ambtenarenpool van rampenbestrijders, omdat de overdracht van de gemeentelijke draaiboeken aan hulpverleners van buiten de gemeente tijdens de dijkverschuiving niet goed verloopt. 'In de provincie heeft het evaluatierapport de nodige aandacht gekregen, mede omdat er lessen in staan die van nut zijn voor de bouw van het regionale veiligheidsbestuur. Op provinciaal niveau zijn we druk bezig met het bouwen van de veiligheidsregio. Als lid van het dagelijks bestuur zit ik in de projectorganisatie en ben nauw betrokken bij de oprichting van de veiligheidsregio Utrecht. Ik ben ervan overtuigd dat geen enkele gemeente een grootschalige crisis in zijn eentje de baas kan.'

'Ook al zijn de oefeningen vaak dermate ingewikkeld in elkaar gezet dat ik met kromme tenen het beleidsteam voorziet, toch vind ik het heel belangrijk om regelmatig te oefenen. Maar oefen alsjeblieft wel realistisch. Binnen een kwartier stort de wereld in elkaar. Het gaat niet alleen om mijzelf, maar ook om de loco-burgemeester te prepareren op toekomstige rampen. Men moet weten hoe dat kookboek eruit ziet, weten wat de rol van de burgemeester is en weten wat er bij de top van het ambtelijk apparaat thuishoort. Wij hebben niet voor niets de sectordirecteuren en afdelingshoofden verantwoordelijk gemaakt voor hun respectievelijke draaiboeken. Als burgemeester moet je vervolgens alleen de vinger aan de pols houden of de afspraken ook zijn nagekomen en de geüpdate draaiboeken niet onderin de bureaula verdwijnen.'

Emotionele steun

Burgman heeft noch tijdens de crisis, noch daarna, met een collega gesproken over haar ervaringen. 'Dat heb ik erg gemist. Alleen met mijn communicatieadviseur heb ik meermalen over de crisis gesproken, maar dat is toch anders dan collega's onder elkaar. Ik ben zelf beschikbaar voor iemand die in crisistijd met mij wil sparren. Ik vind het heel belangrijk om die mogelijkheid te bieden. Niet alleen overdag maar ook 's nachts, wanneer je vaak de beroerdste momenten hebt. Ik ben nu twee jaar verder, maar ik zou best nog eens met iemand collegiaal willen praten of ik het allemaal wel goed gedaan heb.' Ook steun van de Commissaris van de Koningin na afloop van een crisis, beschouwt Burgman als erg belangrijk.

Risico op herhaling

Terugkijkend constateert Burgman dat de dijkverschuiving maar tot een kortstondige alertheid heeft geleid bij de rijksoverheid. Van de 32 kilometer dijk is in de weken na de dijkverschuiving tien kilometer versterkt. 'Daarover maak ik mij geen zorgen. Bovendien zouden er nieuwe normen aan dit type dijk worden gesteld, echter die zijn er nog niet. Terwijl de gemeente geen rol heeft in het onderhoud van de dijken maak ik me er als burgemeester van deze bevolking wel zorgen

over. Laatst is er een rapport verschenen waarin staat dat het binnen tien jaar weer kan gebeuren. Als dat gebeurt grijp ik naar het scenario "hard hollen naar Maastricht" en kom ik niet meer terug. Ik wil weten wat de dijkgraaf voor consequenties uit een dergelijke rapportage trekt.'

Burgman voelt zich in de kou staan als het gaat om het wantrouwen over de veiligheid van de dijken. 'Het probleem wordt alleen maar gebagatelliseerd. Over de dijkverschuiving in Wilnis sprak men in termen van "een beetje water" en "een beetje overlast". Maar de werkelijke calamiteit was het verzakken van het 'bovenland'. Daar wil echter niemand aan. Dat realiseert niemand zich of men wil het zich niet realiseren.' Afsluitend laat Burgman haar gedachten gaan over een recente wandeling langs de dijk. 'Ik liep recent langs de Kerkvaart en die zag er belabberd uit. Ik heb dat zijdelings ingebracht in het college. In het college spreken we erover en dan weet iedereen wel dat het een zwakke plek betreft. Maar tegelijkertijd realiseer ik mij dat ik als burgemeester wat moet doen met dit 'onderbuikgevoel'. Ik mag het niet laten lopen. Want als ik het laat lopen en ook denk dat het zo'n vaart niet zal lopen, durf ik de bewoners niet meer recht in de ogen te kijken als er toch iets gebeurt.'

5. JOB COHEN, burgemeester van Amsterdam

'De boel bij elkaar houden!'

Het is maandag 30 mei 2005 als het beleidsteam van de gemeente Amsterdam bijeen is in verband met de staking van het bus-, tram- en metrovervoer in de stad. Het stadhuis is daarom goed vergrendeld. Het gesprek vindt plaats in de kelder van het stadhuis waar het crisisbeleidscentrum is gehuisvest en dat op het moment van het interview operationeel is. 'Het kan er wel tussendoor.' In het gesprek over de crisis na de dodelijke aanslag van een radicale moslim op filmmaker Theo van Gogh wordt Job Cohen bijgestaan door Maureen Sarucco, directeur Openbare Orde en Veiligheid. Een gesprek over rollen van een burgemeester en het Draaiboek Vrede na de moord in een bijzondere setting.

Job Cohen denkt na over zijn eerste gevoelens, vlak nadat hij op 2 november 2004 op de hoogte wordt gebracht van de dodelijke aanslag op Theo van Gogh. 'Ik zakte door de grond bij het horen van dat bericht.' Vervolgens is het voor Cohen zonneklaar dat direct gehandeld moet worden. 'Ik heb vanaf het allereerste begin op twee borden gespeeld.

Het eerste bord bestond uit een vergadering van het College van Burgemeester en Wethouders. In het College heb ik voorgesteld dat we snel zouden reageren. Als het kan wilde ik dezelfde dag nog, anders uiterlijk een dag later, een grote bijeenkomst organiseren waarin mensen hun ongenoegens konden uiten. Uiteindelijk is daar in overleg met de familie de lawaajibijeenkomst op de Dam uit voortgekomen. We hebben dat binnen een paar uur geregeld en georganiseerd.'

Het tweede speelveld was volgens Cohen op dat moment verreweg het belangrijkste. 'Op het tweede bord hebben we direct de driehoek bij elkaar geroepen. Het bericht dat Van Gogh was neergestoken in de Linnaeusstraat kwam iets voor negenen bij ons binnen. Minder dan een uur later was de driehoek bijeen. We tastten op dat moment nog helemaal in het duister wat er nu precies gebeurd was.' Ondanks de onduidelijkheid van het begin besluit Cohen een persconferentie te beleggen. 'Er kleefden risico's aan een persconferentie. Maar we hebben een heldere afweging gemaakt. Aan de ene kant moet je snel naar buiten treden en aan de andere kant betekent dat ook dat je dingen nog niet kan zeggen. We hebben besloten om de persconferentie met zijn drieën te houden. In de voorbereiding hebben we heel precies bepaald wie wat ging zeggen. Daarbij rekening houdend met ieders eigen verantwoordelijkheid.' De persconferentie start omstreeks 13.00 uur. Burgemeester Cohen geeft hierin een reactie op de moord en roept een ieder op om 's avonds op de Dam Van Gogh te herdenken. 'Ik heb in mijn woorden de openbare orde en de burgervaderkant benadrukt. Hoofdofficier van Justitie De Wit belichtte de justitiële kant en ging in op de

achtergronden van de verdachte, die hij betitelde als een 26-jarige Amsterdamse man met een Nederlands en Marokkaans paspoort. Welten belichtte als korpschef de meer operationele kant en liet weten dat er een brief was achtergelaten op het lichaam van Van Gogh, zonder daarbij in te gaan op de inhoud van de brief.' De taakverdeling is van tevoren goed doorgenomen volgens Cohen. 'De voorbereiding is nodig om op elkaar te kunnen vertrouwen als je zo'n belangrijke persconferentie ingaat.'

Cohen spreekt over een lastige eerste persconferentie. 'We moesten betrekkelijk vaak nog zeggen dat we zaken nog niet wisten. Bovendien zat er op dat moment informatie in de persconferentie die we later hebben moeten terugnemen. Dat is altijd heel lastig. Maar gegeven de moeilijke situatie waarin we toen zaten, hebben de persconferenties bijgedragen aan het vertrouwen dat wij bovenop de zaak zaten en leiderschap toonden na deze schokkende gebeurtenis. Het heeft voor een groot deel het succes van de aanpak bepaald.'

Cohen geeft aan dat zijn staf belangrijk is, onder meer bij de voorbereiding voor de media-optredens. 'Ik weet dat ik een staf om me heen heb die gewend is met de media om te gaan.' Cohen refereert aan de afdeling Openbare Orde en Veiligheid, waar Maureen Sarucco sinds jaar en dag leiding aan geeft. 'Op kritische momenten als de moord op Theo van Gogh heb ik een enorm groot voordeel met een goed geoliede crisisorganisatie in de gemeente. En dat besef ik ook voortdurend.' Maureen Sarucco is zich bewust van de unieke situatie die haar afdeling binnen de gemeente inneemt. 'Hoe wij ons door een crisis vechten is enerzijds afhankelijk van de persoon van de burgemeester, maar aan de andere kant hebben we hier ook een grote Openbare Orde en Veiligheidsstaf van ongeveer zestig mensen met veel ervaring waar we op kunnen terugvallen. Wij zijn gepokt en gemazeld in het omgaan met een crisis. Burgemeester Polak heeft indertijd de directie leven ingeblazen, omdat hij er genoeg van kreeg om achteraf in de gemeenteraad verantwoording te moeten afleggen over het politieoptreden op straat, terwijl hij er vooraf geen invloed op kon uitoefenen. Deze adviseurs fungeerden als een soort counter power naar de politie', aldus Sarucco. 'Ik ben hier zelf groot geworden in een periode waarin wij de teugels moesten aantrekken. Toen de Bijlmerramp plaatsvond hadden we dit goed geoutilleerde crisiscentrum in de bunker van de Stopera al. Er was al een manier van werken. Het managen van crises is hier al 23 jaar een discipline. Ter voorbereiding van een grootschalig optreden spreken de mensen van mijn directie met de korpsleiding, zodat de burgemeester een onderbouwde afweging krijgt voorgelegd en een voorstel alleen maar hoeft af te tikken.'

Sarucco gaat in op de manier van werken die in Amsterdam bij rampen wordt gehanteerd. 'Als hier een ramp gebeurt, dan is in Amsterdam de burgemeester geen voorzitter van de rampenstaf. Ik ben dan technisch voorzitter van de rampenstaf, zodat de burgemeester zich geheel op de inhoud kan richten en zich kan concentreren op de besluitvorming in

plaats van zich te moeten bezighouden met het proces.' Sarucco hanteert de filosofie dat de beste crisisbestrijdingsorganisatie is gebaseerd op de staande organisatie. 'Als de staande organisatie al de nodige dwarsverbanden heeft met hulpverleningsdiensten dan is dat natuurlijk een voordeel als je moet opschalen, want dan weet je elkaar blind te vinden. De afspraak is dat in een crisis ons gezamenlijk advies transparant aan de burgemeester wordt voorgelegd. Het korps bekijkt een onderwerp vanuit de operationele kant en onze directie vanuit de bestuurlijke kant. Als we niet tot een gezamenlijk advies komen, dan gaat dat als resultaat naar de burgemeester. Hij krijgt dan op een presenteerblaadje aangeboden wat het probleem is, wat onze analyse is, waar de dreiging uit bestaat en wat ieders zienswijze is.'

Draaiboek Vrede

Vlak nadat de interne organisatie is gemobiliseerd wordt door de politie en de gemeente het Draaiboek Vrede gestart. 'Bij de voorbereiding op de oorlog in Irak hebben we een werkgroep Irak ingesteld, waarin het idee voor het Draaiboek Vrede is opgekomen. Het draaiboek is bedoeld voor crisissituaties met dreigende maatschappelijke spanningen. In eerste instantie was het een operationeel draaiboek voor de politie, maar inmiddels er ook een bestuurlijke variant'. Als op 2 november 2004 het draaiboek in werking wordt gesteld, worden politieagenten, met name de buurtregisseurs, ingezet om op straat en andere plekken in de samenleving te achterhalen wat er leeft, waar er maatschappelijke spanning zit, wat er allemaal gebeurt en of er iets moet worden ondernomen. Tegelijkertijd zijn vanuit alle stadsdelen de stadsdeelbestuurders gemobiliseerd om ook aan te geven of ze met maatschappelijke spanningen werden geconfronteerd. Dat zijn de gekozen vertegenwoordigers, dus die hebben allemaal weer hun eigen connecties. Zo waren we heel snel in staat om een palet aan ogen en oren over de stad uit te spreiden. We hebben ze heel nadrukkelijk 'de straat opgestuurd.' Tegelijkertijd hebben we mensen heel nauwlettend de publicaties in de pers en op internet laten bijhouden en analyseren. De berichten zijn via het e-mail berichtennieuws, naar het netwerk van stadsdeelbestuurders, direct betrokken medewerkers van de gemeente en betrokkenen vanuit de politie rond het Draaiboek Vrede gestuurd.'

Tegelijkertijd wordt binnen de gemeente Amsterdam ook de directie Communicatie ingezet binnen de crisisorganisatie. 'De medewerkers van die afdeling kennen alle media en zij verzamelen alle vragen die van de pers binnenkomen. In de briefing bespreken we vervolgens het beeld van buiten en ons beeld. Wat zijn geruchten en wat zijn de gevoelige punten waar ik in de persconferentie op in moet gaan. Hoewel er wel kritiek is op ons systeem van stadsdeelraden, ben ik dankbaar dat het er is. De stadsdelen hebben hun communicatielijnen en het is een fijnmazig netwerk.'

Naast het Draaiboek Vrede is ook gewerkt aan de hand van een beleidsnotitie. 'Toevalligerwijs hadden we een dikke maand voor de moord op Theo van Gogh een beleidsnotitie uitgebracht over terroris-

mebestrijding. De notitie heeft het uitgangspunt "er komt een aanslag". De vraag is dus niet of er een aanslag komt, maar dat die er kan komen. Die notitie bevatte een aantal lijnen over hoe we de zaken dan zouden aanpakken. Daar hebben we in de afwikkeling van de moord op Van Gogh gebruik van gemaakt.' Zo kon de Amsterdamse burgervader tijdens de crisis terugvallen op een aantal scenario's dat in de voorbereiding van de beleidsnotitie Terrorismebestrijding al op de plank lag. 'Hierdoor kwam het gemeentelijke proces snel op gang', aldus Cohen. 'We konden anticiperen op hetgeen nog ging komen. De - geaccordeerde - beleidsnotitie Terrorisme bevatte allerlei afspraken, regels, hoe om te gaan met publiciteit, hoe om te gaan met zichtbare maatregelen. We hebben ook daar naar gehandeld. Ten tweede hadden we het draaiboek Vrede, waarmee we alle gekozen bestuurders met een druk op de knop hebben ingezet.' Sarucco valt de burgemeester bij. 'Het land had, hoe gek het ook klinkt om te zeggen, eerder een probleem. Elders ontstonden brandhaarden, maar niet in Amsterdam.'

Eenzaamheid

Ondanks de planmatige aanpak van de crisis heeft Cohen vanaf het eerste moment het gevoel te worden geleefd. 'Je doet je best om overeind te blijven in de hectiek. Tegelijkertijd speelt door je hoofd dat diezelfde week nog een paar grote evenementen op stapel stonden die op de een of andere manier waren gerelateerd aan de islam. Zo zou de Erasmusprijs worden uitgereikt aan een paar verlichte personen uit de islam. Je laat de hele tijd je gedachten gaan over hetgeen je aan het doen bent en wat er nog op je af gaat komen.'

Verschrikkelijk eenzaam heeft Cohen zich tijdens de crisis na de moordaanslag niet gevoeld, wel daarna. 'Als allerlei mensen beginnen te roepen en in de kranten wordt geschreven dat men mijn aanpak maar soft vindt. Ook de uitspraak "de boel bij elkaar houden" is mij verweten, alsof die uitspraak ook te soft zou zijn. Ik heb daarover altijd het gevoel gehad dat het de enige juiste lijn is, iets anders komt niet in aanmerking.' In dat kader stelt Cohen een hekel te hebben aan *what-if questions*, van: stel het was anders gegaan. 'Ik ga er altijd vanuit dat we allemaal fouten maken. Er kan op ieder moment iets gebeuren dat me mijn - politieke - kop kan kosten. Daar lig ik niet wakker van. Je staat wel onder spanning, je hebt voortdurend wel de vragen of je de goede dingen doet of dat het anders moet. Maar ook dan weer heb ik hier veel goede mensen in mijn omgeving waar ik mee kan sparren en waar ik op vertrouw. De crisis na de crisis in Amsterdam is redelijk beperkt gebleven, maar zoals gezegd, elders in het land kwam de onderhuidse spanning af en toe aan de oppervlakte. Het had anders kunnen lopen, maar erg relevant vind ik die gedachtesprong niet.'

Rollen burgemeester

Een burgemeester heeft een aantal rollen volgens Cohen. Hij benoemt ze een voor een. 'Je hebt allereerst de rol van voorzitter van de driehoek, wat in het begin van de crisis de belangrijkste rol is. Daar hoort een heel belangrijk communicatief aspect bij. Want de professional dat

ben ik niet, dat is de politie en dat is de vertegenwoordiger van Justitie. De burgemeester moet luisteren en op sommige punten knopen doorhakken als het gaat om besluiten.’ Cohen licht toe dat een aantal besluiten de nodige hoofdbrekens heeft gekost. ‘Zo was er op een gegeven moment sprake van dat Michiel Smit van de partij Nieuw Rechts uit Rotterdam hier zou komen demonstreren. We hadden hem altijd weten te weren, maar nu had hij zich aangekondigd met het thema ‘vrijheid van meningsuiting’. Dat leverde wel een dilemma op. Hoe doen we dat? Hoe gaan wij daarmee om? Geven we hem daar de ruimte voor en waar geven we hem de ruimte? Als voorzitter van de driehoek beslis ik in dat geval dat de demonstratie moet doorgaan. Dat is mijns inziens de kern van de rol als voorzitter van de driehoek.’ De rol als voorzitter van de gemeenteraad is volgens Cohen een andere. ‘Ik heb de dag daarna een gemeenteraadsvergadering gehad. Ik heb daar een verklaring afgelegd. Op zo’n moment vervul je met name de rol in de hoedanigheid van een bestuurder die verantwoording aflegt voor hetgeen hij heeft gedaan. Weer een volstrekt andere rol is natuurlijk ‘s avonds als spreker op de lawaidemonstratie op de Dam. Dat zijn momenten dat je er als burgemeester moet wezen, dat je er moet staan. De dingen die je dan zegt hebben een enorme impact, wat weer hoort bij de rol van burgervader. Ik ben op dat moment het kristallisatiepunt waar alle tegenstellingen in de stad bij elkaar komen.’

Crisis na de crisis

De rol die een burgemeester speelt in een crisis is leidend, is de mening van Cohen. ‘Ik ben zelf niet iemand, zeker niet bij zo’n crisis, die zo geweldig *hands-on* is. Ik kan dus ook heel gemakkelijk, denk ik, de dingen die met de uitvoering te maken hebben aan anderen overlaten. Ik heb me vanaf de allereerste crisis die ik hier in Amsterdam heb meegemaakt ook gerealiseerd dat een heel belangrijke rol moet worden vormgegeven in de crisis na de crisis. Mijn rol is, op het moment dat het allemaal achter de rug is, voortdurend uit te leggen waarom wat gebeurd is.’ Sarucco herinnert de burgemeester er aan dat hij als voorzitter van de driehoek ook een belangrijke rol vervult in de communicatie. ‘Het binden en bij elkaar brengen van de verschillende bevoegdheden, zodat er wordt gesproken met één mond, door één gezicht, door één gezag.’ Cohen knikt instemmend. ‘Jazeker, dat speelt ook, daar heb ik veel in geïnvesteerd. Alhoewel dat hier in Amsterdam aldoor goed is gegaan. Het speelt meer wanneer je met externe partijen te maken hebt. Die moet je iedere keer weer goed aanhaken.’ Sarucco maakt een verdere onderverdeling in de rollen, namelijk in een externe rol en een interne rol. ‘Intern de crisis managen door de strategische besluiten te nemen. En extern zorg je voor *confidence*. Het enige waar het bij een crisis om gaat is *confidence*. Er voor zorgen dat de burger vertrouwen blijft hebben in zijn overheid, wat je personifieert door de burgemeester. Een man of vrouw die er staat en uitstraalt: “oké, ik weet niet alles, we worstelen samen, maar ik ben er en ik sta er voor jullie”. Deze rol voer je uit naar slachtoffers, naar burgers en naar de media.’ Ook het contact hebben met Van Goghs ouders hoort

hier bij, somt het afdelingshoofd verder op. 'Dat hoeft niet zichtbaar voor de pers te gebeuren, maar het hoort er wel bij.'

Cohen vindt het te sterk aangezet om bij de crisis van 2 november te spreken over de crisis na de crisis. 'Het was nu anders dan vaak bij andere crisissen het geval is. Er is hier ook geen politiek debat geweest over verantwoordelijkheden van de burgemeester die nalatig zou zijn geweest. Sterker nog, in elke gemeenteraads- en commissievergadering waarin we het er over hebben gehad, heb ik brede steun gekregen voor de wijze van onze aanpak.'

Den Haag

'Terugkijkend vind ik dat zich weinig werkelijke dilemma's hebben voorgedaan. We hebben snel die lijn uitgezet; we moeten het hier toch echt met elkaar doen. Wij zijn heel snel begonnen met het maken van een actieplan, waarin we hebben bepaald hoe we zouden gaan reageren op de situatie. Het zijn allemaal dingen geweest die redelijk goed geland zijn. Nou die maand november was in die zin een verschrikkelijke maand, omdat het vuurtje juist op andere plaatsen in het land fors werd opgepookt en op die manier zich dan ook keerde op de manier waarop ik opereerde. Maar dat heeft zich daarna, naar mijn gevoel, ook wel weer een beetje gekeerd.'

Wel was er volgens Cohen frictie in de omgang tussen de gemeente Amsterdam en politiek Den Haag. 'Wat doe je daar nu wel en wat doe je daar niet. Aan de ene kant is het van belang om te zorgen dat je ook als overheid zoveel mogelijk als eenheid naar buiten optreedt, terwijl er tegelijkertijd nog allerlei vragen op tafel lagen. Dat is dan ook een beetje schaken en zoeken hoe je dat doet.' Het was niet Cohens bewuste bedoeling om politiek Den Haag op afstand houden, maar hij wenste te weten wat er aan die moord vooraf is gegaan en wat daarvan in Den Haag al bekend was. 'Het ging mij om de vraag is er informatie die we moesten hebben? De vraag of we Den Haag al dan niet op afstand te houden is niet aan de orde geweest.'

Twee stromingen

Sarucco vertelt over de twee stromingen die zij op het gebied van crisisbestrijding in Nederland signaleert. 'Je hebt de stroming die denkt dat je een crisis kunt bestrijden met dikke stapels rapporten. En daar tegenover staat de praktijk zoals ik die hier al 23 jaar ervaar. Er is nog nooit een moment geweest dat we een crisis niet hebben bestreden, omdat er geen rampenplan was. Dit betekent overigens niet dat je de processen niet heel goed op orde moet hebben, maar papier bestrijdt geen crisis. Dat veel mensen in de technische uitwerkingssituatie procesbeschrijvingen moeten hebben is evident. Maar de bestuurlijke aansturing hangt in belangrijke mate af van de intuïtie en de bestuurlijke afweging van de burgemeester en niet van draaiboeken. Intuïtie is samenbundeling van inzicht, invoelingsvermogen en ervaring. Ervaring is ontzettend belangrijk bij het managen van een crisis. Als je ervaringsgegevens hebt, maakt dat de intuïtie sterker. Het is mijn taak om

rondom de burgemeester die deskundigheid te organiseren die hij nodig heeft om zijn rol van opperbevelhebber in te vullen en om leiding te geven aan de multidisciplinaire aanpak van de crisis.' Zo wendt Sarucco zich automatisch naar degene waarvan ze denkt dat ze die kan vertrouwen, of zoals ze het noemt "iemand die er staat". 'Ik heb een hoop mensen er doorheen zien zakken. Op een moment dat iemand, met welke bevoegdheid dan ook, zegt "ik moet even een paraaf halen", dan staat die er dus niet. En dan is het, los van de positie, weggezet. *Moven!*'

Leren en vragen

Je kunt crisisbeheersing leren, volgens Sarucco, maar je moet het ook in je hebben. 'Ik vraag me af in hoeverre je kunt leren om ook in een crisissituatie, met de situatieveranderingen, met de prikkels van vele kanten, met de snelheid van besluiten, het besef te hebben te moeten besluiten op basis van onvolledige informatie. Een burgemeester staat daarbij ook nog eens in de spotlights van de nationale en internationale media.' Een goede crisismanager moet je ook van nature zijn, denkt ze. 'Het gaat er om dat je er staat, ook al heb je de bevoegdheden niet.'

Cohen geeft aan in zijn beginperiode nog geen enkele ervaring te hebben gehad met crisisbestrijding. 'Mijn advies aan andere burgemeesters is daarom: bemoei jezelf als burgemeester niet of zo weinig mogelijk met de operatie. Blijf daar weg. Probeer een paar echt goede mensen om je heen te verzamelen. Dat is essentieel.' Burgemeesters van kleinere gemeenten zouden volgens Cohen een *hotline* moeten hebben naar de Commissaris van de Koningin. 'Als ik burgemeester was, zou ik meteen ten rade gaan bij iemand die daar ervaring mee heeft. Omring je in ieder geval met een paar mensen die je vertrouwt en kennis van zaken in de sfeer van crisisbestrijding en communicatie hebben. En inderdaad oefenen, oefenen en blijven oefenen, dat is o zo belangrijk!'

Veiligheidsregio

In de vorming van de veiligheidsregio is men volgens Cohen nadrukkelijk bezig met het bieden van onderlinge ondersteuning. 'Wij hebben onze plannen voor de veiligheidsregio bijna klaar, in overleg met de andere burgemeesters. We hebben als uitgangspunt genomen dat wanneer in een andere gemeente iets plaatsvindt, die burgemeester vanzelfsprekend in charge is, maar ook een beroep kan doen op de voorzitter van de veiligheidsregio. Maar als de voorzitter van de veiligheidsregio denkt: "dat gaat niet goed", dan kan de voorzitter van de veiligheidsregio, na consultatie van de betrokken burgemeester, het bevel ook overnemen.'

Volgens Cohen wringt dit niet met de burgemeester die dan nog wel het boegbeeld naar de eigen burgers wil zijn. 'Het gaat om de manier en de toon waarop je dat doet. Ik vind het heel normaal dat je er dan samen staat, dat je naar de gemeenteraad toe gaat en uitlegt dat je er samen staat. En die burgemeester kan heel gemakkelijk vertellen: ik

heb gelukkig een beroep kunnen doen op de expertise van Amsterdam. Je moet natuurlijk niet overnemen, nee je doet het samen.'

En dat is ook een kwestie van je rolopvatting als burgemeester. Mijn rolopvatting is er niet eentje van dat ik nu voortdurend in de etalage wil staan. En het stomste wat je als burgemeester kunt doen: zeggen en uitstralen van "dat heb ik eventjes geregeld". Je staat ook veel sterker als je het normaal vindt dat je kunt zeggen: we hebben het samen gedaan. Al kan ik me wel collega's voorstellen die dat wat minder gemakkelijk afgaat.'

6. JAN HAANSTRA, oud-burgemeester van Stede Broec

'De schuldvraag is in veel gevallen slechts een uiting van ongelooft en onzekerheid'

Jan Haanstra was van 1981 tot 2002 burgemeester van Stede Broec, de Westfrieftse gemeente waar onder meer de kern Bovenkarspel in ligt. In de ogen van Haanstra is de legionella-uitbraak op de Westfrieftse Flora in Bovenkarspel de geschiedenis ingegaan als 'de vergeten ramp'. Een gesprek over een ramp met 32 slachtoffers.

Jan Haanstra spreekt gedecideerd als hij terugblijkt op de uitbraak van legionella op de Westfrieftse Flora in februari 1999. Als voorzitter van de Westfrieftse Flora en als burgemeester werd hij langs twee wegen geconfronteerd met de uitbraak van een infectieziekte, die in heel Nederland zijn tol eiste. De Westfrieftse Flora in Bovenkarspel is al een week achter de rug als de eerste signalen van een infectieziekte binnenkomen. 'Het lastige van een legionella-bacterie is de lange incubatietijd. De eerste aanwijzingen komen uit het Westfries Gasthuis in Hoorn, waar met name het aantal patiënten met dezelfde ziekteverschijnselen de longarts zorgen baart. Via meldingen bij de Inspecteur Infectieziekten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Landelijke Coördinatiestructuur Infectieziekten wordt men op de hoogte gesteld van het grote aantal ernstige longontstekingen in het Westfries Gasthuis. Bij de patiënten wordt in allerijl een vragenlijst doorgenomen over hun eetgewoontes van de afgelopen dagen en de activiteiten die zij hebben ondernomen. Al snel komt een gemeenschappelijke factor naar boven: elk van de patiënten blijkt in de weken ervoor de bloemententoonstelling in Bovenkarspel te hebben bezocht'.

Haanstra is op een bijeenkomst van de burgemeesterskring van West-Friesland op het gemeentehuis van Werfershoof als hij door de directeur van de gewestelijke gezondheidsdienst van de sterke vermoedens op de hoogte wordt gebracht. 'Hij vertelde dat er inmiddels sterke aanwijzingen waren dat een groot aantal bezoekers van de Westfrieftse Flora was getroffen door een ernstige longziekte.' De directeur praat Haanstra bij over de onderzoeken die inmiddels zijn uitgevoerd en de kenmerken van de vermoedelijke boosdoener. 'Men ging er vanuit dat er sprake was van een legionella-uitbraak. Dan moet je weten dat er 48 varianten zijn van legionella, waarvan er vier ziekteverwekkend zijn en één dodelijk. Op hoofdlijnen werd mij verteld dat de ziekte tot zeer ernstige longaandoeningen kon leiden. Patiënten en artsen moesten zo snel mogelijk worden geïnformeerd. Omdat veel artsen geen link legden tussen de ziekteverschijnselen en de legionella-bacterie, bestond namelijk een gereede kans dat artsen de verkeerde antibiotica zouden toedienen. Dat zou ertoe kunnen leiden dat de ziekteverschijnselen bij patiënten verergerd werden.'

Haanstra staat stil bij het feit dat die eerste mededeling hem behoorlijk overviel. 'In de praktijk zie je dat het vaak blijft steken op die bekende oefening met een LPG-tank die ontploft. Wat moet je anders in dit brave land nog verzinnen? Het hele begrip infectieziekte is in de voorbereiding op rampen en zware ongevallen onderbelicht gebleven.' Op het moment dat de directeur van de gewestelijke gezondheidsdienst belt, schieten Haanstra twee zaken door het hoofd. 'Ik dacht direct aan mogelijke verwijten richting de organisatie van de Westfrieze Flora. Bovendien dacht ik in mijn hoedanigheid als burgemeester dat de slachtoffers voor een belangrijk deel in het dorp zelf zouden zijn te vinden.'

Persconferentie

Na het telefoontje wordt binnen het medisch circuit opgeschaald en besluit Haanstra om ook vanuit de bestuurlijke kant de nodige voorbereidingen te treffen. 'Ik heb contact gezocht met de burgemeester van Hoorn. Hoorn is de grootste gemeente in de regio en heeft het grootste gemeentelijk apparaat tot zijn beschikking. In gezamenlijk overleg met de directie geneesheer van het Westfries Gasthuis en de longarts van het ziekenhuis hebben we besproken hoe we moesten communiceren om zoveel mogelijk slachtoffers te voorkomen. Daarbij realiseerden wij ons dat ook veel huisartsen niet eens van het bestaan van de Veteranen ziekte op de hoogte waren. Die moesten er bij wijze van spreken via de medische encyclopedie achterkomen. Om alle potentiële slachtoffers te bereiken hadden we de pers nodig. Alleen met een landelijke pers konden we iedereen op tijd bereiken.'

Om de communicatie op poten te zetten gaat Haanstra consciëntieus te werk. 'Het leven heeft mij geleerd dat je bij dit soort zaken eerst de basis goed op orde moet hebben. Ik noem dat altijd nestwarmte. Dat betekende dat ik er op moest kunnen vertrouwen dat men op het gemeentehuis kon doen wat van hen verwacht werd. Het is fijn om op zulke moeilijke momenten terug te kunnen vallen op een gemeentesecretaris waarmee je kunt lezen en schrijven'. De gemeentesecretaris, Willem de Weijer en de chef Kabinet, Frans Kemerink, werken op dat moment al achttien jaar onafgebroken met Haanstra. 'Ik moest die middag naar Utrecht toe voor een belangrijke bijeenkomst. Ik zou mensen werkelijk teleur hebben gesteld als ik daar, al was het voor korte tijd, niet was verschenen. Heen en weer rijdend naar Utrecht heb ik met de gemeentesecretaris en het ziekenhuis in Hoorn een aantal dingen via de autotelefoon geregeld.'

Haanstra geeft aan dat de crisis zich ook voor een meer planmatige aanpak leende. 'Vanuit de auto heb ik de afspraak gemaakt om later die middag bijeen te komen. We wilden een persconferentie beleggen. We realiseerden ons dat we de pers nodig hadden om zoveel mogelijk verbreiding aan het nieuws te geven. We hadden te maken gehad met 80.000 bezoekers. Volgens de medische literatuur moet je dan uitgaan van circa tien procent van de mensen die een kans loopt op besmetting. Gelukkig houdt besmetting niet altijd ziekte of overlijden in, maar

je kunt met een snelle rekensom toch verwachten dat we duizenden telefoontjes zouden krijgen als het nieuws naar buiten zou komen.'

Opschaling

Om de situatie beheersbaar te houden besluit Haanstra slechts beperkt op te schalen. 'Mijn vrees bestond eruit dat een grote opschaling zou leiden tot het ontstaan van allerlei circuits. Aparte circuits die binnen de geneeskundige tak hun eigen verantwoordelijkheid geven, zelfstandig gaan communiceren en het totaalbeeld vertroebelen. Vandaar dat we met de GGD en het Westfries Gasthuis uiteindelijk hebben aangestuurd op een persconferentie van zes uur 's avonds, om het nieuws juist en tijdig in de avondjournaals te krijgen'. Haanstra heeft nog een tweede argument om niet te kiezen voor een breed opgezet crisisteam. 'Het ging ons er ook om de snelheid in het proces te houden. Als de communicatie via andere kanalen zou verlopen, zou mogelijk tijd verloren gaan omdat iedereen zich dan met alles wil bemoeien. Wij wilden ons via de avondjournaals op patiënten, huisartsen en longspecialisten richten. Die konden we niet anders bereiken dan via de landelijke media. Als er slachtoffers waren gevallen doordat we te terughoudend met informatie zouden zijn geweest, dan lijkt me dat toch een ernstige tekortkoming. Ondanks een embargo geeft een commerciële tv-zender voorafgaand aan de persconferentie om vijf uur al een bericht. Het storende is daarbij dat de feitelijkheden werden verminkt.'

Op de drukbezochte persconferentie in het ziekenhuis in Hoorn geven Haanstra, de directeurgeneesheer en de longarts van het ziekenhuis de feitelijke informatie over de ziekteverschijnselen en roepen zij mensen met klachten op om hun huisarts te raadplegen. 'Een van de journaals kwam rellerig over met het verhaal dat je een grote kans had om ernstig ziek te worden als je de Westfrieze Flora in Bovenkarspel had bezocht. Dat is later wel weer rechtgezet, maar de toon was in eerste instantie gezet'. Naar aanleiding van de vragen op de persconferentie realiseert Haanstra zich dat hij de stands die in de veilinghal in Bovenkarspel nog niet zijn afgebroken, moet veiligstellen. 'Een journalist zocht het in een een-op-een gesprek direct in de persoonlijke verwijtbaarheid. Hij wist dat ik de voorzitter was van de Westfrieze Flora en legde een verband tussen de ziekteverschijnselen en het intensieve gebruik van bestrijdingsmiddelen in de bollen. Daarnaast zag ik dat de zoon van een slachtoffer werd geïnterviewd, die er schande van sprak dat dit in Nederland kon voorkomen. Juist door die vragen over de schuld en verwijtbaarheid schoot mij als verantwoordelijke voor de politie te binnen dat ik de veilinghal moest veiligstellen. De bloemenflora was al enige dagen voorbij, maar een aantal van de stands stond er nog. Uiteindelijk stond daar ook de stand tussen met het bubbelbad, waarvan uiteindelijk bleek dat het de oorzaak van de uitbraak is geweest.'

Dubbelrol

Haanstra vertelt stellig over de manier waarop hij de eerste dagen is doorgekomen. Ook de dubbelrol die hij speelde, als voorzitter van de

Westfriese Flora en burgemeester, lijkt hem op geen enkel moment in een moeilijke positie te hebben gebracht. 'De persconferentie vond op vrijdag plaats. Op maandag heb ik de gemeenteraad bijeen geroepen die vervolgens voltallig aanwezig was. Ik heb daar de situatie toegelicht en voorgelegd dat ik de rol van voorzitter van de Westfriese Flora niet wilde laten ondersneeuwen. Men vond dat de rol van burgemeester niet beet met de rol van voorzitter. De betrokkenheid bij de crisis werd breed gevoeld en de gemeente realiseerde zich dat er nog een hele nasleep op ons af zou komen. Men stelde unaniem vast dat het een verantwoordelijkheid was van het lokale bestuur om de crisis in goede banen te leiden en gaf mij zonder uitzondering de steun die ik nodig achtte.' Haanstra stipt ook het logboek aan, dat hij vanaf het eerste moment heeft bijgehouden. 'Je komt in een maalstroom terecht. Iedereen belt. Van de Commissaris van de Koningin, het kabinet, het COT tot individuele kamerleden. Maar ook telefoontjes van collega-burgemeesters die je op een dergelijk moment een hart onder de riem steken. Simpelweg door te zeggen "goh, wat is jou toch overkomen?" In zo'n situatie is dat veel waard.'

In zijn optreden voelde Haanstra zich gesteund door externe adviseurs en de Commissaris van de Koningin. 'Het COT heeft mij op een paar pijnpunten geadviseerd. Verder heeft men zich terughoudend opgesteld in termen als "denk hier eens aan en denk daar eens aan". De Commissaris van de Koningin heeft zich evenmin dirigerend opgesteld. Hij stond voor mij klaar, maar gaf mij niet het idee dat hij alles op afstand nog eens dunnetjes over wilde doen. Dat geeft je in dergelijke situaties een steun in de rug'.

Emotionele betrokkenheid

Terugkijkend herkent Haanstra een aantal lessen die Jan Mans uit de Vuurwerkcramp trok. 'Je bent emotioneel betrokken. Bovendien moest ik op een gegeven moment zelf ook worden getest op de legionellabacterie, waarbij je toch angstig bent dat je mogelijk zelf getroffen bent. Gedurende de crisis heb je enorm veel adrenaline en krijg je weinig slaap. Op een gegeven moment ben je dan niet meer in staat om te beoordelen dat je vermoeid raakt en je bepaalde zaken aan een ander moet overlaten.' Desondanks ziet hij het wel als een voordeel van een kleine gemeente dat iedereen van meet af aan de taken op zich neemt waar hij goed in is. 'We kenden elkaar door en door. Met de locoburgemeester heb ik al twintig jaar opgetrokken, waardoor je dus van elkaar het nodige weet en niet alles hoeft uit te spreken en te bediscussiëren. Gezamenlijk hebben we nagestreefd om de korte lijnen die we aan het begin hebben uitgezet vast te blijven houden. We wilden het met het kleine team rooien, om te voorkomen dat het een kluwen van besluitvormingsprocessen zou worden waar allerlei instanties en gremia zich mee zouden gaan bemoeien.'

Terwijl Haanstra in Bovenkarspel besluitvaardig ten tonele verschijnt, wordt hij in Rotterdam op het hoofdkantoor van Nationale Nederlanden op het matje geroepen. 'Nationale-Nederlanden heeft de bloementen-

toonstelling verzekerd en vroeg mij in dat kader, als voorzitter van de Westfriese Flora, om minder stellig te zijn met de oorzaak van de legionellabesmetting. Men vroeg mij nadrukkelijk of ik hun belang niet uit het oog wilde verliezen.' Kort daarna doen de slachtoffers, die zich later zullen verenigen in de Stichting Veteranenziekte, een beroep op de burgemeester om juist explicieter te zijn met het aanvaarden van de schuld. 'De slachtoffers waren er juist bij gebaat wanneer ik zou uitspreken dat het een schande was dat de overheid dit had laten gebeuren. Het is vanuit hun optiek logisch dat ze hun pijlen op de overheid richtten als meest kapitaalkrachtige actor in de crisis. Zij stuurden aan op het aanvaarden van schuld, omdat de overheid geen richtlijnen voor waterleidingen en het stoken van baden had opgesteld.' Haanstra houdt zich overeind door zijn eigen bevoegdheden te benadrukken, al kost dat in sommige situaties de nodige moeite. 'In de loop der tijd ben ik min of meer het gezicht van de legionella-uitbraak geworden. Ik heb het zelf mede vorm gegeven door ook naar uitvaarten en begrafenissen te gaan van de slachtoffers. Ik heb me ingezet om tot een schadeuitkering te komen voor de slachtoffers, zonder mij te laten verleiden tot een werkelijke schuldbekentenis namens de overheid. Het ging mij nadrukkelijk om het gebaar: u is iets uitzonderlijks overkomen en daar hebben wij begrip voor als overheid.' Inmiddels, jaren na de uitbraak, ziet Haanstra zich dan ook vooral als lotgenoot, ondanks de nodige distantie die hij vanuit professioneel opzicht nog steeds tot de Stichting Veteranenziekte houdt.

Contacten met slachtoffers

In zijn contacten met slachtoffers heeft Haanstra veel steun aan zijn vrouw. 'Mijn vrouw is er nooit bewust bij betrokken. Dat is zo gelopen. Je hebt steun nodig in die situaties. Het is een steun geweest om het samen mee te maken en te verwerken. Zij is spontaan met vreugde en spontaan met huilen. Ik herinner mij nog goed dat ik een oudvoetbalmaatje tegenkwam. Zijn vrouw was door de legionella-uitbraak in een rolstoel terechtgekomen. Je herkende haar nauwelijks terug. Ze had vroeger een mooie bos haar. Daar was niets meer van over.' Een tweede voorval dat Haanstra aanhaalt is een slachtoffer uit Bovenkarspel. 'Het staat in mijn geheugen gegrift dat ik bij de oude mevrouw Bakker zat nadat haar man was overleden. Ik kom met mijn vrouw condoleren, waarop zij zegt: "burgemeester, ik wens ú eigenlijk sterkte". Dan houd je je ogen niet droog.'

Haanstra refereert aan de situaties om duidelijk te maken dat elke burgemeester op zijn eigen manier de rol van burgervader moet invullen. 'Je moet een rol op je nemen die bij je past. Als het je van slag brengt, moet je dat niet doen. Maar als je er enigszins toe in staat bent, moet je het wel doen. Dan is er niets mis mee om compassie en emoties te tonen. Je hebt als burgemeester een keuze. Je hebt de keuze om smoel aan een situatie geven of te zeggen dat je geen schuld op je neemt. Met mijn karakter en mijn achtergrond heb ik de rol kunnen spelen die paste bij de verwachtingen die men van mij had. Mede daardoor heb ik na afloop weinig verwijten gekregen van slachtoffers.

Ik leefde met hen mee en was een medestander. Ik heb nooit het verwijt gekregen dat ik mijn eigen straatje schoon probeerde te vegen of verwensingen van vergelijkbare strekking.'

Uitkeringen

Dat Stede Broec de crisis in eigen hand wilde houden uitte zich eveneens in de manier waarop de uitkeringen richting slachtoffers werden toegewezen. 'Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport had daarvoor een bureau op het oog dat circa dertig procent beheerskosten in rekening bracht. Van elke euro zou dus maar zeventig eurocent bij de slachtoffers terechtkomen. Dat vond ik volstrekt onverkoopbaar. In overleg met ons hoofd Sociale Zaken en Bijstand hebben we besloten om de uitkeringen richting de 250 slachtoffers in eigen huis toe te wijzen. In een commissie met een raad van toezicht die werd voorgezeten door Apotheker, de oud-minister van Landbouw, is vervolgens de toewijzingsprocedure opgesteld, waarbij de slachtoffers in categorieën van letsel zijn ingedeeld. Op basis van de medische dossiers is de toewijzing nauwgezet verlopen. Terugkijkend is dat zorgvuldig gegaan. Geen van de slachtoffers heeft ook bezwaar gemaakt tegen de voorgestelde uitkeringen, terwijl de mogelijkheid daartoe via de Algemene Wet Bestuursrecht gewoon openstond.' Deze ervaring en de efficiënte afhandeling van het letselschadefonds voor de gedupeerden heeft ertoe geleid dat Haanstra ook bij het fonds voor slachtoffers van de cafébrand in Volendam is betrokken. 'Ook daar zijn de centen uiteindelijk terechtgekomen bij de mensen die het nodig hadden. Er zijn zelfs geen bedenkingen tegen gekomen. Mijn ervaring is dat als je communiceert en uitlegt hoe je in redelijkheid tot een bepaalde verdeelsleutel komt, je niets te verbergen hebt.'

Aanslag

Drie jaar na de legionellaramp wordt een aanslag gepleegd op Haanstra, als hij na een vergadering 's avonds laat thuiskomt en op de oprit van zijn huis wordt beschoten. 'Ik was in mijn wang geraakt. Ik heb de politie gebeld en de Officier van Justitie, omdat ik wel begreep dat dit ernstig moest betreffen. Achteraf gezien is het te gek voor woorden, maar ik ben toen zelf naar het ziekenhuis in Hoorn gereden waar ze die kogel uit mijn wang hebben gepeuterd. Toen ik uit narcose bijkwam waren de loco-burgemeester en de gemeentesecretaris al gearriveerd.'

In eerste instantie wordt de verdachte in de hoek van de slachtoffers gezocht, maar later lijken aanwijzingen in de richting van een huisjesmelker te gaan, die illegale krachten voor de bollenteelt in de regio onderbrengt. 'Het onderzoek is nooit rondgekomen, maar het lijkt een plausibele verklaring. Mijn beleid was streng gekant tegen de uitbuiting door huisjesmelkers.' Haanstra spreekt koel wanneer hij terugdenkt aan de bewuste avond. 'Niemand heeft me gedwongen om het openbaar bestuur in te gaan en zeker niet om burgemeester te worden. Ik heb het ambt aanvaard zonder mitsen en maren. Ik ben ook geen huwelijk aangegaan met mitsen en maren.'

Ondanks de aanslag ging voor Haanstra het gewone leven door. 'Bij mijn vrouw is dat heel anders het geval geweest. De paniek van het moment zelf heeft zich naderhand doorgezet in angsten over wat er allemaal gebeurd had kunnen zijn. Zij begon te denken in doemscenario's waarvan zij jaren last heeft gehad. Pas nadat zij via het programma *Vinger aan de Pols* een ontmoeting had gehad met een professor in traumaverwerking zijn wij in staat geweest om de gebeurtenis een plek te geven.' Hijzelf zoekt geen contact met andere burgemeesters, mede omdat de aanslag volgens minister De Vries op dat moment voor Nederlandse begrippen nog een unieke gebeurtenis is. 'Naderhand heeft een wethouder uit Brunssum wel contact met mij gezocht. Hij werd na een aanslag geconfronteerd met ernstige bedreigingen. Het contact kwam snel tot stand omdat ik in die tijd met burgemeester Jacobs van Brunssum in het burgemeesterselftal speelde. Maar de angstgevoelens die hij ervoer heb ik nooit gehad.'

Via de arbocoördinator van de gemeente wordt Haanstra in contact gebracht met een psycholoogpsychiater, ondanks het feit dat hij daar zelf weinig behoefte toe voelde. 'Het is vooral mijn vrouw geweest die gedeprimeerd raakte door de gebeurtenis. Ik herinner me nog een optreden dat ik had bij *Barend en Van Dorp*. Mijn vrouw heeft tijdens die uitzending vanuit het publiek het woord gevoerd. Wat ik op dat moment te vertellen had was eigenlijk niet meer interessant. Mijn vrouw was die avond het anker van het programma omdat zij haar emotie veel meer tot uitdrukking kon brengen wat een aanslag in je eigen leven betekent. Bovendien hadden Barend en Van Dorp toen net zelf te maken gehad met de Hell's Angels. Daarnaast was het oudejongens-krentebrood met Jan Marijnissen, omdat Agnes Kant van de SP zich weer had ingezet voor de legionella. Al met al werd het een memorabele uitzending waarin zelfs Jan Mulder zich zeer netjes heeft gedragen.'

De aanslag heeft ertoe geleid dat de beveiliging rond het huis van Haanstra werd opgevoerd, camera's werden opgehangen en Haanstra gedurende een aantal weken persoonsbeveiliging kreeg. 'Je hebt ook rare mensen die je in het holst van de nacht gaan bellen en dan direct weer ophangen. Er lopen een boel gestoorden rond waar je last van hebt als je zo in het nieuws raakt. Maar er gebeuren ook hartverwarmende dingen. Wij zijn de tel kwijtgeraakt van alle brieven die wij vanuit het land hebben gehad. Mensen die wij totaal niet kennen en een briefje schrijven.'

Lessen voor de toekomst

Voor collega-bestuurders heeft Haanstra een aantal lessen die hij mee wil geven. 'Ongeacht de crisis zul je je moeten realiseren dat de schuldvraag komt. Of het vuurwerk, een bacterie of een vliegtuig is, altijd zal de schuldvraag komen. Als getroffen is dat de vraag waar je als eerste een antwoord op zoekt. Het is goed om je daarbij te realiseren dat de vraag niet alleen gaat komen, maar dat de vraag in veel gevallen ook slechts een uiting is van ongeloof en onzekerheid. Men wil

een antwoord op de vraag "hoe heeft mij dit kunnen overkomen?", meer dan dat men per definitie een boeman zoekt. Het is dan ook les om een schuldvraag niet per definitie als een persoonlijke aanval te zien.'

Volgens Haanstra zijn er partijen die een geweldige bedrevenheid hebben om met die schuldvraag te pingpongen. 'Houdt er rekening mee dat genoegdoening, ook al is het oppervlakkig, bij de menselijke communicatie een rol speelt en los staat van het accepteren van de schuldvraag. Je kunt compassie tonen zonder de schuldvraag op je te nemen. Probeer die rol zuiver te spelen als je als burgemeester de spin in het web bent.'

Voorts speelt volgens Haanstra de boegbeeldfunctie richting de bevolking een belangrijke rol. 'Zorg voor goede en tijdige vervanging, maar blijf je realiseren dat je vervanger niet op jouw stoel gaat zitten. Daar bedoel ik het volgende mee: als de paus ziek is, wordt hij vervangen. Toch weten wij allemaal, of wij katholiek zijn of niet, dat de vervanger niet de paus is. Wanneer je burgemeester bent is je vervanger, hoe deskundig ook, niet de burgemeester. Die schijn moet je proberen te vermijden.' Haanstra doelt onder meer op de Bijlmerramp, waarbij hij reflecteert op de wisselwerking tussen brandweercommandant Ernst en burgemeester Van Thijn. 'Van Thijn moest naderhand een geweldige tussensprint maken om de bevolking duidelijk te maken dat toch hij de burgemeester van Amsterdam was. De brandweercommandant heeft in het begin op inhoudelijke punten alle regie naar zich toegetrokken. Ieder heeft zijn eigen expertise, maar de burgemeester blijft de voorzitter van het geheel. Anders loop je het risico dat je hijgend achter allerlei circuits aanholt waar je niet meer de hand in hebt.'

7. DAVID JONGEN, gemeentesecretaris van Den Haag

'Mocht een soortgelijk incident zich voordoen, dan wil je toch het een en ander geleerd hebben'

Een onderzoek naar terrorisme van de AIVD en Nationale Recherche leidt ertoe dat de politie op 10 november 2004 's ochtends om kwart over drie een aanhouding verricht. De arrestatie van twee van terrorisme verdachte personen in een huis in de Antheunisstraat in het Haagse Laakkwartier gaat mis: een verdachte gooit een handgranaat naar de politie-eenheden en er wordt geschoten. De politie belegert de wijk en zet de buurt in zijn geheel af. Er komen sluipschutters, een explosievenrobot en een politiemacht die zijn weerga niet kent. Pas na een aantal spannende uren worden de twee verdachten afgevoerd. Een gesprek met de Haagse gemeentesecretaris David Jongen over terreur, oefenen, evalueren en een nieuwe organisatiestructuur.

Laakkwartier

Op woensdagmorgen 10 november 2004 zit David Jongen in alle vroegte op zijn fiets. Hij is op weg naar zijn zojuist opgeleverde huis, wanneer hij een telefoontje krijgt van de directeur Bestuurszaken, Nico van Mourik. 'Van Mourik is tevens de persoonlijke adviseur van burgemeester Deetman. Het was ongeveer half zeven 's ochtends. Hij vertelde mij dat de burgemeester om circa een uur geïnformeerd was over de voorgenomen inval, maar daarbij niet is verteld dat het om vuurgevaarlijke personen met terroristische achtergrond ging. Hierover heeft mijns inziens de burgemeester zich terecht nogal boos gemaakt. Terecht, omdat hij verantwoordelijk is voor de veiligheid in de stad.' Na het telefoontje vervolgt de Haagse gemeentesecretaris op de fiets zijn weg naar zijn nieuwe huis. 'Het is niet ver bij het stadhuis vandaan. Als het nodig was zou ik binnen een kwartier op het stadhuis kunnen zijn. Toen ik twee uur later weer terugreed van mijn nieuwe huis leek het wel oorlog in de stad. Het was vreselijk: helikopters, Mobiele Eenheid en een hele wijk die hermetisch was afgesloten.' Wanneer Jongen in de buurt fietst, blijft hij bij de afzettingen staan kijken. 'Ik kon de wijk niet in. Maar je ziet dingen als pantserwagens op straat rijden die je normaal niet ziet. In hele grote hoeveelheden. Dat komt op die momenten echt bizar over. De situatie veranderde die dag nauwelijks.' Nadat Jongen een kwartier bij de afzettingen is blijven kijken gaat hij op weg naar het gemeentehuis. 'Wanneer je weer op je plek zit bel je dan als eerste met de brandweer en de directeur Bestuurszaken. Je tracht bij elkaar te informeren wie wat weet. Niemand wist wat er eigenlijk aan de hand was. In elk geval was bij ons weinig meer bekend dan hetgeen op de radio was te horen en op televisie was te zien.'

De Haagse gemeentesecretaris Jongen heeft tot het incident nauwelijks enkele ervaring met crises en rampen. 'Ik heb hiervoor op departementen gewerkt. In mijn baan als gemeentesecretaris is voor mij een

hele nieuwe wereld open gegaan. In Den Haag hebben we de laatste jaren geen echte rampen gehad, wel incidenten. Daarbij valt op dat zowel het incident in het Haagse Laakkwartier als de grote gasexplosie van 28 juni 2003 in de Herman Costerstraat a-typisch voor de normale rampenstructuur waren. In de Herman Costerstraat leek de crisis in eerste instantie groter dan uiteindelijk het geval was. Zestien mensen raakten gewond, terwijl wij in het begin met veel meer gewonden rekening hielden. Het Laakkwartier bestond in feite uit een langdurige, gespannen situatie die vrijwel geen beroep deed op de gemeentelijke rampenprocessen. Beide incidenten pasten eigenlijk niet binnen de draaiboeken en de oefeningen die we vooraf hadden gedaan. Daardoor was het voor mij als gemeentesecretaris ook niet altijd duidelijk of er iets van mij in een rampsituatie werd verwacht. Daar speelt bij mee dat in beide gevallen, dus bij zowel de arrestaties in het Laakkwartier als de gasexplosie in de Herman Costerstraat, geen gemeentelijk beleidsteam in het leven is geroepen.'

De crisis in de Herman Costerstraat werd alleen door de burgemeester afgehandeld, zonder ondersteuning van een beleidsteam. In het Laakkwartier was de driehoek van burgemeester, korpschef en Officier van Justitie aan zet. 'Uit het rampenplan zijn alleen de gemeentelijke deelprocessen in werking gesteld. Binnen de gemeente zijn in beide crises de procesverantwoordelijken voor de opvang en verzorging en voorlichting gealarmeerd. Aan de hand van de draaiboeken is opvang geregeld, geregistreerd wie waar woont en hoeveel mensen er mogelijk nog in de woningen zouden kunnen zitten. De gemeentelijke actiecentra die deze processen aanstuurden zijn bij de gebeurtenissen in het Laakkwartier vanaf half acht 's ochtends in actie geweest.' Ondanks dat er geen beleidsteam in werking wordt gesteld, blijft Jongen op het gemeentehuis *stand-by*.

Bijzondere situatie

Het bijzondere aan de situatie in het Laakkwartier vindt Jongen het gebrek aan informatie. 'De parketvoorlichter van het Openbaar Ministerie verzorgde de externe communicatie. De gemeente ontving vanuit de driehoek alleen de hoogst nodige informatie. Wat ook vrij logisch is, want het merendeel van de informatie is natuurlijk vertrouwelijk en geheim. Toch levert het een vreemde gewaarwording op. Je ziet dat de halve stad op zijn kop staat, terwijl je ook als ondersteunende afdelingen op het gemeentehuis bijna niets over de situatie weet.' Terugkijkend staat Jongen vooral bij dat het een onrustige dag was. 'De media vormden een belangrijke bron van informatie. Uiteraard wisten wij dat in de Antheunisstraat sprake was van een aantal terroristen dat zich in het pand had verschanst. De beelden uit Madrid, waar de terroristen zichzelf in een flat opbliezen, schieten dan door je hoofd. Er bestond immers op dat moment een reële dreiging dat men een bom zou laten ontploffen of een handgranaat zou laten afgaan. Vanuit de gemeente bezien zou de situatie heel anders zijn gegaan als het huis was opgeblazen. Dan zouden naar alle waarschijnlijkheid twee sporen zijn ontstaan. Enerzijds het strafrechtelijke spoor van de driehoek, anderzijds

het crisisbeheersingsspoor dat in het lokale of regionale beleidsteam wordt afgehandeld. Nu was er alleen sprake van dreiging en dan kun je als gemeentelijk apparaat nog weinig anders betekenen dan de opvang van omwonenden verzorgen. Een volgende keer zou de situatie naar alle waarschijnlijkheid precies hetzelfde verlopen. De burgemeester moet vanuit de driehoek allereerst de terroristische dreiging afwegen. In die afweging komt het ondersteunend apparaat van de gemeente niet of nauwelijks aan bod.'

Door het bijzondere karakter van de situatie in de Antheunisstraat constateert Jongen, dat het moeilijk is om het incident in het stramien van crises of rampen te plaatsen. 'Het was vreselijk wat zich daar in de straat voltrok, maar op basis van de definities kun je het geen ramp of crisis in de oude betekenis noemen. Het was vooral een dreigende situatie die mogelijk kon escaleren.' Volgens Jongen was de burgemeester resoluut in zijn besluit om niet meer op te tuigen dan strikt noodzakelijk was. 'Burgemeester Deetman wilde geen beleidsteam. De driehoek was voor hem leidend en hij gaf aan dat hij zou bellen als hij iets van de gemeente nodig zou hebben.'

Niet alleen onderscheiden de gebeurtenissen in het Laakkwartier zich door het dreigende element van een reguliere crisis, ook de aansturing verschilt van reguliere situaties. 'Normaal gesproken heeft de burgemeester het opperbevel in handen. Het betrof hier echter een opsporingsactie, waardoor de leiding van de actie bij de Hoofdofficier van Justitie lag. Het strategische, beleidsniveau van crisisbeheersing is door de driehoek ingevuld, met als enige tactische schakel de directeur Bestuurszaken, die zijn rol vervulde richting het operationele niveau van de gemeentelijke crisisbeheersing. Hij was onder meer de link naar de opvangprocessen.'

Nazorg

Om de informatiehonger tijdens de belegering van het Laakkwartier te stillen, zet de gemeente algemene informatie en een telefoonnummer op haar website. 'De crux in ons voorlichtingsbeleid lag in de periode na het incident. De gemeente moest reageren op de spanningen in de wijk. Er braken diezelfde dag al relletjes uit tussen omstanders, enerzijds Haagse autochtone jongeren en anderzijds moslims. Om de spanning uit de gemeenschap te halen zijn er in de hele stad op een gelijktijdig moment bijeenkomsten gehouden. Verder kwam er in het Laakkwartier hoogwaardig bezoek om de bewoners een hart onder de riem te steken. Prins Willem-Alexander en minister-president Balkenende zijn in het Laakkwartier met de bewoners in gesprek gegaan.' Om de spanningen verder te kanaliseren vraagt de burgemeester in een open brief aan de inwoners van Den Haag de handen ineen te slaan en naar de discussiebijeenkomsten te komen. 'We hielden de woensdag na het incident in de hele stad 28 bijeenkomsten om de ervaringen en emoties van de mensen te kanaliseren. Wat allemaal in het Laakkwartier was gebeurd, maakte nogal veel los in de Haagse samenleving. De gevoelens zoals boosheid, verdriet en onzekerheid moesten allemaal een

plek krijgen.' De bijeenkomsten worden volgens Jongen goed bezocht. 'De sessies zijn onder leiding van ervaren sprekers gehouden. De gemeente is ontspannen de bewoners tegemoet getreden en met hen in discussie gegaan. Het heeft goed gewerkt.'

De ervaringen van de bijeenkomsten zijn zo goed geweest, dat de gemeente Den Haag de bijeenkomsten onder de titel de *Dag van de Haagse integratie* op 12 september 2005 heeft herhaald. 'In de tweede reeks bijeenkomsten ging het vooral om het integratievraagstuk. Het zijn goede gesprekken geweest, waarmee we de nodige kou uit de lucht hebben genomen. In enkele bijeenkomsten kwamen er goede debatten op gang, in andere wat minder. Een debat voeren met tien tot vijftien gaat ook moeilijker. Maar in elk geval werd het gesprek met elkaar aangegaan en dat was voor ons de belangrijkste uitkomst van de bijeenkomsten.' De gemeentesecretaris kan niet beoordelen of de Hagenaren na de bijeenkomsten meer zijn geïntegreerd. 'In elk geval is men mede door de bijeenkomsten met elkaar in gesprek geraakt. Of het een blijvend karakter heeft is moeilijk te zeggen. Ik weet ook niet wat er gebeurt als er zich weer een situatie voordoet in het Laakkwartier. Loopt het dan anders? We hebben als bestuur gemeend om deze vorm van nazorg te moeten verlenen.'

Evalueren

Binnen de gemeente Den Haag bestond de behoefte om lering te trekken uit het gemeentelijke verloop van het incident Antheunisstraat. 'Mocht een soortgelijk incident zich voordoen, dan wil je toch het een en ander geleerd hebben. Samen met de directeur Bestuurszaken - die vanuit het gemeentelijk apparaat een centrale rol heeft gespeeld tijdens het incident - zijn de ervaringen van de hulpdiensten en gemeentelijke diensten gedeeld en opgeschreven. Op basis van deze ervaringen hebben we een aantal adviezen ter verbetering van de crisismanagementstructuren gedaan, om in de toekomst beter voorbereid te zijn op dit soort crises.'

Een aantal ervaringen uit de evaluatiebijeenkomst wil de Haagse gemeentesecretaris graag meegeven aan collega-bestuurders. 'Belangrijke succesfactoren in crisisbeheersing zijn eenduidige communicatie en informatie-uitwisseling. Ook helderheid en duidelijkheid in de overlegstructuur en communicatielijnen zijn belangrijk. Verder moeten de verantwoordelijkheden duidelijk zijn, zodat de afstemming ertussen goed kan verlopen. De ene dienst regelt namelijk de opvang, terwijl een andere dienst vanuit het bevolkingsregister achterhaalt welke mensen waar in de Antheunisstraat wonen. Alle diensten zijn in Den Haag verantwoordelijk voor hun eigen draaiboek. Het mag echter niet zo zijn dat de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verantwoordelijk voor primaire levensbehoeften, niet het aantal geëvacueerden weet. Ze moeten weten dat deze informatie is te verkrijgen bij de Dienst Burgerzaken. Uit de evaluatie bleek dat de diensten behoefte hadden aan meer coördinatie en onderlinge informatieoverdracht.' Jongen steekt de hand ook in eigen boezem. 'Tijdens de dreiging wisten

ook de directeur Bestuurszaken en ikzelf nauwelijks iets over de dreiging. Laat staan dat de andere diensten veel wisten. Er was weinig informatie beschikbaar. Het is dan wel belangrijk dat alle brokjes informatie op enig moment bij elkaar komen en tot een plan van aanpak kunnen leiden.' Een laatste punt dat Jongen uit de evaluatie wil meegeven is de aanbeveling om ook bij terreurdreigingen zoveel mogelijk langs de bestaande bevelstructuren voor de crisisbeheersing te opereren. 'Houdt de hoofdstructuur van actiecentra aan. Dat houdt ook bij crises waarin het driehoeksoverleg leidend is de procesverantwoordelijkheden en informatielijnen overzichtelijk.'

Servet en tafellaken

Het evaluatierapport rondom het incident Antheunisstraat signaleert ook dat er risico's kunnen ontstaan voor een burgemeester bij een langdurige crisis. 'Als een dergelijk incident meerdere dagen aanhoudt, is dit niet te behappen voor een burgemeester.' Jongen adviseert in het evaluatierapport ook een nieuwe organisatiestructuur om een crisis te managen. 'Op basis van de evaluatie van het Laakkwartier hebben wij intern de structuur voor rampen en crises aangepast. In onze gemeente was het een alles-of-niets-scenario. Bij een crisis werd een gemeentelijk beleidsteam geformeerd of er werd niets geformeerd. We hebben nu een tussenvorm geïntroduceerd die wordt gebruikt bij crises die tussen servet en tafellaken vallen, zoals de gasexplosie in de Herman Costerstraat en de arrestaties in het Laakkwartier.'

'Wanneer een crisis een of meer gemeentelijke processen uit de rampenbestrijdingsorganisatie activeert, is het aan te bevelen om de processen te coördineren en centraal aan te sturen. Daarvoor is een gemeentelijk coördinatieteam in het leven geroepen, dat kan fungeren als informatie- en communicatieknooppunt. Het team wordt gevormd door dienstdirecteuren die verantwoordelijk zijn voor de verschillende gemeentelijke actiecentra. In ieder geval heeft de directeur Bestuurszaken zitting in het team en staat het team onder leiding van de gemeentesecretaris. Het team staat dus tussen het gemeentelijk beleidsteam en de gemeentelijke actiecentra in. Het is goed te vergelijken met het gemeentelijke managementteam in vreedestijd.' Jongen legt de verandering in structuur iets verder uit. 'Het is de bedoeling dat ik de diensten aanstuur. De diensthoofden zitten in de tweede ring bij het gemeentelijke coördinatieteam, zodat ze niet meedoen in de oordeels- en besluitvorming maar wel alle afspraken die aan tafel worden gemaakt uit eerste hand vernemen.'

Een ander punt waar de Haagse gemeentesecretaris op in gaat is de opschalingprocedure Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure, kortweg GRIP genoemd. 'GRIP is bedoeld om te voorkomen dat er ten tijde van een crisis onduidelijkheden over de coördinatie en verantwoordelijkheden ontstaan. Bij GRIP 2 zijn soms al gemeentelijke processen in te zetten. Om die reden adviseren we in het evaluatierapport om bij GRIP 2 al de gemeentesecretaris te waarschuwen en het gemeentelijk coördinatieteam bijeen te roepen.' Jongen vertelt dat een

structuurinrichting op deze manier inhoudt dat het feitelijk niet uitmaakt wat de aard van de crisis is en wie verantwoordelijk is voor het crisismanagement. 'Want als de driehoek de crisis bestuurt, dan geeft de burgemeester rechtstreeks opdrachten aan de gemeentesecretaris. En anders neemt de gemeentesecretaris de beleidsopdrachten mee vanuit het gemeentelijk beleidsteam, waar hij zelf deel van uitmaakt. De beleidsopdrachten brengt hij vervolgens in bij de vergadering van het gemeentelijk coördinatieteam. Deze wijze van coördinatie en afstemming zal de onderlinge samenwerking ten goede komen.'

Nieuwe crises

De gemeente Den Haag oefende voor de incidenten in de Herman Costerstraat en de Antheunisstraat al op frequente basis. 'Minstens twee keer per jaar oefenen wij, waarbij de regionale brandweer de trainingen en oefeningen opzet. Soms zijn er oefening van meerdere dagen.' Terugkijkend meent Jongen dat de voorbereiding op rampen zich in Den Haag vooral concentreerde op de traditionele rampen. 'Bij ons is het besef gekomen dat wij ons meer moeten richten op moderne crises. Niet alleen grote branden, explosies, transportongevallen of rampen met giftige stoffen. Nee, ook aanslagen of crises die de maatschappij ontwrichten. Denk dan ook aan besmettelijke ziekten, groot-schalige evenementen, kwetsbaarheden binnen informatiesystemen of problemen in de voedselketen. We leven in een open samenleving, waardoor we meer dan ooit kwetsbaar zijn voor terroristische aanslagen. Dat zijn scenario's waar wij ons in toenemende mate op zullen voorbereiden.'

Naast de scenario's is het volgens Jongen ook goed om met de burgemeester goed af te stemmen welke verwachtingen over en weer bestaan als een crisis zich aandient. 'Den Haag tracht crises vooral lokaal te beheersen. Het is mijn taak om extern het contact te houden met de ministeries en de provincie. Maar intern is de taakverdeling niet altijd even helder afgebakend. Verwacht men een adviseursrol van mij, of ziet men mij vooral als manager van het gemeentelijk crisisapparaat? Ook de burgemeester moet kiezen welke taken hij zelf vervult en welke taken bij wethouders worden ondergebracht. Bij een grote crisis zal een burgemeester niet alles zelf kunnen en willen doen. Intern zijn wij bij het doorlichten van onze crisisstructuur erachter gekomen dat het niet verstandig is dat de functie van loco-secretaris bij de directeur Bestuurszaken annex ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid ligt. Hij kan in een crisissituatie niet twaalf uur loco zijn en twaalf uur ambtenaar. Hij zal echt een keuze moeten maken.'

Oefenen van loco-burgemeesters

Niet onbelangrijk is het oefenen van de loco-burgemeesters, stelt Jongen. Hij geeft als voorbeeld de wijze waarop een bestuurder de rol van voorzitter van het beleidsteam uitvoert. 'Burgemeester Deetman zit heel strak voor en weet precies hoe dat moet. We oefenen ook met zijn vervangers. Die doen het niet per definitie slechter of beter, maar hebben soms een heel andere aanpak. Als voorzitter van het beleidsteam

moet een bestuurder beslissingen kunnen nemen. Sommige vervangers moeten erop getraind worden dat zij de tijd in de gaten houden de discussies niet te lang laten doorlopen en een beslissing durven te nemen. Door de loco-burgemeesters nadrukkelijk te laten oefenen als voorzitter van het beleidsteam trachten wij blinde vlekken te voorkomen. Dat doen wij vanuit de wetenschap dat burgemeester en loco bij een echte crisis het ritme van twaalf uur op en twaalf uur af moeten kunnen waarmaken.'

Bestuurlijke ervaringen

De Haagse gemeentesecretaris proeft bij collega-gemeentesecretarissen de behoefte om onderling ervaringen uit te wisselen. 'Crisiservaringen van andere gemeentesecretarissen en burgemeesters worden op dit moment nauwelijks uitgewisseld. Het is op dit moment geen agendapunt. Ik zit in de kring Haaglanden, in het gemeentesecretarissenoverleg van de 100.000+ gemeenten en in het G4-overleg met gemeentesecretarissen. Dat zijn allemaal stevige netwerken, maar crisisbeheersing is in geen van de netwerken een issue. Wanneer men in een crisis terechtkomt, valt men terug op de eigen contacten. Zo zou ik nu mijn collega-gemeentesecretaris uit Rotterdam bellen, omdat ik weet wat Arjan van Gils allemaal heeft meegemaakt als gemeentesecretaris van Enschede.'

8. GERD LEERS, burgemeester van Maastricht

'Een burgemeester van deze tijd moet kleur bekennen'

Gerd Leers is sinds 1 februari 2002 burgemeester van Maastricht. De stad kreeg de titel 'De Beste Stad van Nederland' in een uitzending met dezelfde naam. Leers kreeg in dezelfde tv-uitzending het hoogste rapportcijfer van de ruim driehonderd geënquêteerden. De eerste burger van Maastricht maakt van zijn hart geen moordkuil. Hij blikt terug op het balkonincident, de ontruiming van Vinkenslag en de rol die een burgervader in dergelijke omstandigheden moet spelen.

Leers neemt een duidelijke positie in wanneer het over crises gaat. Helderheid, daadkracht en doorlopend leren van eerdere ervaringen komen stelselmatig aan de orde in het gesprek. 'Ik neem onder crisissomstandigheden liever een foute beslissing dan dat ik onder tafel duik. Natuurlijk zijn er altijd zaken waarvan je achteraf denkt dat het beter had gekund, maar in zijn algemeenheid ben ik tevreden over de manier waarop ik crises tot een goed einde heb gebracht.'

Rollen als burgemeester

De rollen die een burgemeester onder crisissomstandigheden op zich neemt zijn volgens Leers veelzijdig. 'Primair is hij degene die leiding geeft aan het beleidsteam. Hij wordt geacht met zijn volle verstand leiding te geven en te voorkomen dat het besluitvormingsproces verzandt in details. Ook moet hij voorkomen dat de besluitvorming wordt overheerst door emoties. Van een burgemeester wordt verwacht dat hij helder de richting aangeeft en met enige distantie besluiten kan nemen. Daarbij moet hij vertrouwen schenken aan de deskundigen die aan tafel zitten. Pretendeer niet dat je zelf alles weet.'

Een tweede rol die Leers aanhaalt is de rol van burgervader. 'Het is de rol waarin je compassie toont met de slachtoffers die door de ramp zijn getroffen. Bij het balkonincident was een balkon in de nieuwbouwwijk Ceramique naar beneden gestort. Er ontstond een grote desoriëntatie bij de bewoners in die bewuste flat. Bewoners hadden grote angsten en zorgen. Je moet ervoor openstaan om die zorgen weg te nemen.' Ondanks het gegeven dat het twee totaal verschillende rollen zijn, denkt Leers dat hij goed in staat is om tussen de rollen te schakelen. 'De rol van burgervader is een rol die authenticiteit vereist. Mensen prikken er snel doorheen als je niet werkelijk hun zorgen deelt. Dat betekent dat je de tijd moet nemen om met slachtoffers in gesprek te zijn. Zonodig moet je dan andere taken aan een wethouder overlaten. *First things first*. De grootste fout die je kunt maken is het idee te hebben dat alles om jezelf draait. Als burgemeester moet je het boegbeeld naar de bevolking zijn. Ik ben het boegbeeld van Maastricht. Maar er is niets op tegen om op de achtergrond een wethouder te vragen tijdelijk de honneurs waar te nemen als loco-burgemeester in het beleidsteam.'

De burgervaderrol betekent volgens Leers dat je op alle fronten emoties deelt met de getroffen. 'Men wil dat je naast hen staat als het lastig is en dat je in de kerkdienst zit als de begrafenis plaatsvindt. Maar dat impliceert niet dat je direct na een ramp ter plaatse moet zijn. Ik zou willen afraden om als een kip zonder kop naar het rampterrein te rennen. Uiteraard wil ik compassie tonen, maar niemand heeft er baat bij als de burgemeester langskomt als de mensen nog gewond onder het puin liggen. Alles moet op zijn eigen tijd gebeuren. In het begin loop je in de weg en heb je andere prioriteiten. Je moet je plek in het grotere geheel kennen en ook aanvoelen wanneer de slachtoffers behoefte aan jouw aanwezigheid zullen hebben.'

Als derde rol stipt Leers de rol aan als strateeg of verwoorder richting de publieke opinie. 'Via de pers richt je je tot je eigen bevolking, de burgers in naburige gemeenten en tot je eigen ambtelijk apparaat. Ook loopt de eigen verantwoording deels via de pers. Een goede voorlichting is onontbeerlijk om al die verschillende belangen uit elkaar te houden en recht te doen aan iedereen in je woordvoering'. Volgens Leers is het in de woordvoering ook belangrijk om alvast een doorkijkje te geven naar de toekomst. 'Je loopt vooruit op de verantwoording en de schuldvraag die hoe dan ook zal gaan komen. Via de pers neem je een voorschot op het debat dat later in de gemeenteraad zal volgen. Je moet anticiperen op de vraag wat de gemeente heeft gedaan om de situatie te voorkomen en wat zij zal gaan doen om te voorkomen dat het in de toekomst nog een keer gebeurt.' Het schakelen tussen de drie rollen omschrijft Leers als uitermate vermoeiend. 'Het is uitdagend maar kost ook ongelooflijk veel energie. De pers is in de loop der tijd indringender geworden. Je wordt genadeloos afgerekend op je optredens. Iedereen kijkt naar jou terwijl je beseft dat je op alle fronten goed moet presteren.'

Als vierde rol noemt Leers een soort metarol. 'Het is de rol naar de toekomst toe. Hoe processen moeten verlopen tijdens de verantwoording. Je moet zorgen dat er in ieder geval aandacht is om de feiten op een rij te krijgen en de reconstructie op orde te hebben. Je anticipeert op de schuldvraag die onherroepelijk aan de orde komt.'

Boegbeeldfunctie

Met name de beeldvorming en het vervullen van de boegbeeldfunctie zijn de afgelopen jaren volgens Leers belangrijker geworden. 'De emoties tijdens rampen zijn heftiger dan voorheen. Eigenlijk zou het zo moeten zijn dat een burgemeester in het management achter de schermen zonder uitzondering een negen haalt. Dat is in mijn optiek een basisfunctie van crisisbeheersing die je sowieso moet beheersen. Als je die kant in de vingers hebt houd je vervolgens meer tijd en energie over om ook de softere kant van de rampenbestrijding in goede banen te leiden.'

De managementrol van de rampenbestrijding moet volgens Leers dus niet ter discussie staan. 'Het is de rol die je in de voorbereiding ook het

best kunt oefenen. Hier in huis kijken we met regelmaat of alles op orde is en of er geen gaten in de rampenbestrijdingsorganisatie vallen als we op een bepaalde plek vacatures hebben. Verder zijn we erop gespist om incidenten steevast te evalueren, om doorlopend te blijven leren van situaties en minpunten mee te nemen voor een volgende keer. Zelfs nu ik het idee heb dat de gemeente Maastricht alles goed op orde heeft, is dat voor ons nog geen aanleiding om achterover in onze stoel af te wachten tot de volgende crisis zich aandient.'

Volgens Leers is een veranderende tijdsgeest mede debet aan de veranderende verwachtingen die men van een burgemeester in crisistijd heeft. 'Burgemeesters worden politieker. Tegenwoordig wordt van burgemeesters verwacht dat zij stelling nemen in een discussie en de burgers laten zien dat zij ergens voor staan. Dat speelt niet alleen bij de rampenbestrijding maar ook op andere terreinen. Burgemeesters worden met allerlei maatschappelijke vraagstukken geconfronteerd waarover zij een mening moeten hebben. Een mompelende, sussende burgemeester die de zaken voor zich uitschuift is niet van deze tijd. Dezelfde daadkracht verwacht men ook in crisissomstandigheden'. In die nieuwe rol is het volgens Leers onontbeerlijk om over een goede politieke assistent te beschikken. 'Je hebt iemand nodig die verder kijkt dan het veiligheidsdossier. Die inzicht heeft in communicatie en weet waar de bevolking anno 2005 mee bezig is. Ik heb een assistent die ik volledig vertrouw, die ter zake kundig is en waarmee ik een crisis in durf te gaan. In kleine gemeenten vervult bijvoorbeeld de gemeentesecretaris hopelijk die rol van *sparring partner*.'

Leers geeft aan dat een burgemeester verschillende accenten legt, afhankelijk van de omstandigheden van de casus. 'Bij het balkonincident waren helaas doden te betreuren. Vanuit de stad en de gemeente was er een enorme compassie en betrokkenheid bij de mensen die dat overkwam. Mensen woonden net een paar maanden in hun nieuwe woning en zagen letterlijk en figuurlijk hun omgeving instorten. Voor die mensen probeer je er te zijn. Bij Vinkenslag heerste ook een crisissfeer, maar dat deed een ander beroep op mijn houding en gedrag. In het geval van Vinkenslag trad ik op tegen mensen die de regels van de overheid aan hun laars laptten. Richting de burgers van Maastricht moest ik daarbij verantwoorden waarom ik het nodig vond om op te treden. In beide gevallen staat er dezelfde persoon, die gelooft in zijn eigen waarden, gerechtigheid en een eerlijke aanpak.' Die eerlijkheid en authenticiteit zijn volgens Leers niet aan te leren maar zijn persoonskenmerken die een burgemeester moet hebben. 'Als je dat niet aanvoelt kun je naar cursussen gaan, maar zul je het burgemeestersvak nooit ten volle beheersen. Als je weet hoe het technisch in elkaar steekt kun je overwegen om ambtenaar te worden, maar ben je in mijn optiek niet geschikt om de boegbeeldfunctie in een stad te vervullen. Een burgemeester wint tegenwoordig vertrouwen door eerlijk te zijn. Dat bedoelde ik ook met te zeggen dat mensen meer begrip hebben voor een fout besluit dan voor een burgemeester die helemaal geen besluit neemt.' Volgens Leers vragen burgers ook steeds meer om een

duidelijke opstelling van hun burgemeester. 'Men wil weten waar je voor staat en wat je drijfveren zijn. Een burgemeester moet kleur bekennen. Het is belangrijk dat dat gezicht er staat, dat er iemand is waarvan mensen zeggen: "het is in orde, hij is er". Er moet iemand zijn die dan leiding geeft, die dat demonstreert, die dat uitstraalt. De gekozen burgemeester zou ook voortreffelijk in die lijn passen. Het bekennen van kleur en het innemen van standpunten speelt op alle dossiers, dus ook op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding. Af en toe zul je in de krant worden neergesabeld. *That 's all in the game.'*

Handboeken, regels en informatie

In tijden van crises raadpleegt Leers de handboeken crisisbeheersing niet of nauwelijks. 'In crisisonstandigheden opereer je vooral op basis van je bestuurlijke intuïtie, die is gebaseerd op ervaringen en inzicht in de formele afspraken. De kracht moet schuilen in het feit dat je alles goed hebt voorbereid en iedereen zijn rol kent als het erop aankomt. Als iedereen dat beheerst blijven de draaiboeken in de kast.' Leers hecht ook veel waarde aan de inbreng van operationele kennis door de mensen die ter plaatse zijn. 'Bij de herdenking in Margraten was president Bush op bezoek. De hele operatie rond zijn aanwezigheid is in regionaal verband te vergelijken met een grootschalige crisis. In het team zaten wij bijeen om beslissingen te nemen. Nu waren er in het team deelnemers die zelf lijntjes hadden lopen met mensen van hun eigen gemeenten en dat inbrachten in de informatiestromen in het crisisteam. Als je dat niet tegenhoudt, zit je in mum van tijd besluiten te nemen over rollen prikkeldraad die verkeerd liggen of politiecordons die doorbroken zijn. Dat is niet het type beslissingen dat op ons bord thuishoort, maar op operationeel niveau moet worden afgehandeld. Ik heb in dat overleg verordonneerd dat het afgelopen moest zijn met die versturende informatie. Als je afwijkt van de lijnen die je vooraf met elkaar hebt afgesproken, weet je op het eind niet meer welke informatie van wie nu de juiste informatie is. Het is daarnaast van grote betekenis om deze 'state of the art' informatie die uit de ramp naar voren komt te checken aan de 'van buiten' informatie. Informatie over datgene wat in de samenleving speelt en in de pers gebeurt. Met andere woorden communicatieadviseurs die scannen wat in de buitenwereld gebeurt en dat vervolgens matchen met de informatie uit de operationele kant. Beide informatiestromen kunnen dan in gecomprimeerde vorm worden voorgelegd aan het beleidsteam.'

Leers pleit voor een snelle inzet van een beleidsteam en het opschalen volgens de GRIP-procedures. 'Daarbij moet je een goede balans vinden tussen overleg en het naar buiten treden met nieuwe besluiten en informatie. Voor een goede besluitvorming is niet alleen het kanaliseren van de informatie belangrijk, maar is het ook behulpzaam als iedereen de vergaderklok strikt hanteert.'

In de crisisorganisatie zelf bepleit Leers enige veerkracht. 'De crisis die zich aandient is altijd anders dan je vooraf hebt verwacht. Bij het ne-

men van beslissingen is soms durf aan de orde. Afdelingen moeten een inschatting maken van de marges die zij hebben. Creativiteit is ontzettend belangrijk tijdens crises, zonder de noodzaak voor zorgvuldig handelen uit het oog te verliezen. Maar soms moeten besluiten terstond worden genomen en vindt de accordering achteraf plaats.'

De constatering brengen Leers op het punt van de regelgeving en de stortvloed aan richtlijnen die vanuit Den Haag over de gemeenten wordt uitgestort. 'Als gemeente worden we gek gemaakt. Ministeries en de provincies zijn doorlopend bezig met het uitvinden van nieuwe regels en procedures. Gelukkig heb ik daar een aantal mensen voor beschikbaar die er echt dagelijks mee bezig kunnen zijn en te selecteren wat relevant is en wat niet, maar als kleinere gemeente kan ik me voorstellen dat je er horendol van wordt. Een kleine gemeente is niet in staat om dit zelfstandig te doen, daar heb ik grote zorgen over.'

Balkonincident

Door het balkonincident kwam in Maastricht aan het licht dat op het punt van alarmering en bereikbaarheid nog de nodige slagen moesten worden gemaakt. 'De parate hulpverleningsdiensten functioneerden goed. Maar de gemeentelijke processen startten moeizaam op en veel mensen uit de verschillende actiecentra werden pas laat gealarmeerd. De gemeentelijke basisadministratie en het bouwdoossier waren buiten kantooruren niet benaderbaar.' Op langere termijn heeft de crisis een behoorlijk beslag gelegd op de gemeentelijke organisatie. 'Reguliere zaken zijn blijven liggen en met name bij de afdelingen Stadsontwikkeling en Grondzaken heeft de crisis een lange nasleep gehad. Naar aanleiding van het incident is vastgesteld dat de bouwprocedures moesten worden aangepast. Het nauwgezetere werken heeft als consequentie dat de werkdruk is toegenomen, omdat de bezetting niet is aangepast.' Terugkijkend ziet Leers dat ondanks alle ellende er een enorme samenwerking en saamhorigheid is ontstaan. 'Gelukkig zijn er geen gerechtelijke procedures geweest. De bewoners, de aannemer en de gemeente hebben in harmonie naar een oplossing toegewerkt'.

Vinkenslag

Bij de actie rond het woonwagenkamp Vinkenslag heeft Leers besloten om het gemeentelijk beleidsteam in te zetten. 'Ook al was er geen sprake van een ramp, toch hebben we met een gemeentelijk beleidsteam gewerkt. In het beleidsteam zijn de scenario's doorgesproken en zijn de interne processen aangestuurd richting de algemene dienst, het bouwtoezicht en de sector integrale veiligheid.' De acties waren erop gericht om weer tot een normalisatie van de situatie te komen. Vinkenslag was in de loop der jaren tot een vrijstaat geworden, waar geen belasting werd betaald, grootschalige hennepeteelt plaatsvond, nutsvoorzieningen werden afgetapt en ambtenaren werden geïntimideerd.'

De gemeente tolereert de situatie niet langer en bereidt een inval in het woonwagenkamp voor. 'Vooraf hebben we de juridische grenzen in kaart gebracht, zodat we wisten hoe ver we konden gaan met onze

maatregelen. De aanpak was er een van "bezint eer ge begint" om vervolgens standvastig de operatie in te zetten.' Tijdens de ontruiming van Vinkenslag ervaart Leers dat de communicatie op alle fronten een belangrijke rol speelt. 'Je moet in die omstandigheden oppassen dat je in de communicatie niet doorslaat en je niet alleen maar laat leiden door emoties. Je bent geneigd om je standpunten te verdedigen en vanuit je eigen straatje te redeneren. Ik heb geleerd dat je ontzettend moet uitkijken in de manier waarop je je operatie door omgevingsfactoren laat beïnvloeden, omdat het als een boemerang kan terugslaan.' Leers haalt een voorbeeld aan over de afzetting van het terrein. 'Op een gegeven moment moest het kamp zodanig afgezet worden dat er niemand meer op kwam of af kon. Dat leidde met name bij kinderen tot een hoop emoties. Want ze kwamen terug van school en konden het kamp niet meer op. De ouders stonden aan de ene kant van het hek en de kinderen aan de andere kant. Het werd een enorm emotionele toestand, wat in het crisisteam ook tot reacties leidde. Je moet dan voorkomen dat een dergelijk klein incident bepalend wordt voor de beeldvorming van je operatie. De situatie moet je in proporties terugbrengen en in de bredere context bezien. Uiteindelijk is het probleem opgelost door de kinderen met een ME-busje naar het kamp te brengen. De ouders riepen dat hun kinderen als boeven werden behandeld, terwijl de kinderen het de rit van hun leven vonden.' Leers realiseert zich dat het goed is om te weten wat er buiten het crisiscentrum speelt, maar vindt tegelijkertijd dat men zich niet gek moet laten maken door alle emoties die opspelen. 'Dat geldt evenzogoed voor de verhalen waar journalisten mee op de proppen komen. Journalisten hebben complottheorieën in hun hoofd of willen een beeld bevestigd zien. Zo bestond in Limburg het beeld dat de Amerikanen hier bepaalden hoe de organisatie rond het bezoek van president Bush werd vormgegeven. Je kunt dat naast je neerleggen of ertegen in het verweer komen. Als je beslissingen neemt om te laten zien dat je het daadwerkelijk voor het zeggen hebt, schiet je je doel voorbij. Voorkom dat je aan *overacting* gaat doen.'

Leers heeft van de inval in de Vinkenslag geleerd om meer oog te hebben voor proporties in het politieoptreden. 'In Maastricht is nu het beeld neergezet dat we als gemeente de zaken aanpakken en handhaven. Dat is het beeld dat we wilden. Dat heeft ertoe geleid dat we tegenwoordig met minder overmacht naar een ontruiming gaan. Die gigantische overmacht is tegenwoordig niet meer nodig om het plaatje compleet te krijgen. Een overmacht zou tegenwoordig een averechts effect oproepen, alsof er in de stad helemaal niets meer is toegestaan en de politie tegen alles optreedt.' Tegelijkertijd merkt Leers ook dat het handhavend optreden in de stad zijn repercussies heeft op zijn privé-leven. 'Als de emotie in de stad vlak is kan ik door de stad fietsen en wandelen. Maar als er weer iets gebeurt, moet ik voorzichtig zijn. Het valt mij op dat we in een maatschappij leven waarin de uitingen van mensen veel harder zijn geworden. De tolerantiegrens ligt lager. Je wordt als burgemeester steeds vaker persoonlijk aangesproken en verantwoordelijk gesteld voor het gemeentelijk beleid.' Lachend voegt

hij toe: 'Mijn vrouw vraagt soms wel of ik niet een andere baan zou ambiëren. Maar voorsnog vind ik genoeg positieve kanten terug in het burgemeesterschap.'

Regionale samenwerking

In de voorbereiding van de komst van president Bush werd in regionaal verband samengewerkt. Dat is volgens Leers een goede ontwikkeling. 'Bij ons belde de gouverneur, maar eigenlijk hadden we hem niet nodig. In regionaal verband konden wij het prima regelen, dan heb je de Commissaris van de Koningin niet nodig.' Leers plaatst zijn opmerkingen in de politieke discussie rond de veiligheidsregio en de veranderende aansturing van de politiekorpsen. 'Ik zie mogelijkheden in het veiligheidsbestuur waarvan de voorzitter wordt benoemd door en verantwoording aflegt richting de minister. Het zou voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing een goede zaak zijn wanneer we van Maastricht tot Maastricht een lijn kunnen trekken met iemand die inhoudelijk bevoegd is. De coördinerend burgemeester is beperkt tot zijn procedurele bevoegdheden.' Leers haalt een potentiële ramp bij DSM aan om de urgentie van regionale samenwerking toe te lichten. 'Stel dat een fabriek op het DSM-terrein ontploft. Meerdere gemeenten worden dan geraakt en er zal een schaarstevraagstuk ontstaan rond de capaciteit van de ambulancezorg. In die gevallen is doorzettingsmacht wenselijk.' De doorzettingsmacht laat volgens Leers onverlet dat de boegbeeldfunctie naar de bevolking te allen tijde door de eigen burgemeester moet worden vervuld. 'De bestuurlijke taken met betrekking tot het crisismanagement kun je, achter de schermen, in handen leggen van de spreekwoordelijke superburgemeester, terwijl de 'eigen' burgemeester zijn rol als boegbeeld richting de eigen bevolking vervult.' Daarnaast pleit Leers voor een professionalisering van de ondersteuning van het veiligheidsbestuur. 'Op dat punt zijn we in de regio Limburg-Zuid al heel ver. Rood, wit en blauw werken al tot op grote hoogte geïntegreerd. Onze ervaring is dat het bundelen van de krachten ons beter voorbereidt op crises die gaan komen.'

Haagse bemoeienis

Afsluitend komt Leers op de bemoeienis van kamerleden. Als oud-parlementariër is hij van mening dat bestuurders moeten accepteren dat ook kamerleden hun werk doen en hun plicht vervullen. 'Een ramp is juist een ramp omdat er dingen bij mekaar komen die je niet voorzien had. In dat spel spelen ook de kamerleden hun rol. Zij spelen hun rol in de samenleving en die zou ik ze niet wil afnemen. Je weet dat zij van zich zullen laten horen. Als ervaringsdeskundige ben ik van mening dat burgemeesters zich daar niet al te veel over moeten opwinden.'

9. JAN MANS, oud-burgemeester van Enschede

'Als burgemeester hoor je geen zwakheid te tonen, maar het is één aaneenschakeling van momenten van zwakheid'

De vuurwerkramp van zaterdag 13 mei 2000 kost tweeëntwintig Enschedeërs het leven. Bijna duizend mensen lopen verwondingen op, waarvan een groot aantal met blijvend letsel. De materiële schade van de enorme explosie bedraagt bijna een half miljard euro. 500 Woningen worden verwoest of onbewoonbaar en een veelvoud aan woningen loopt flinke schade op. Jan Mans leidt de rampenstaf van de grootste crisis sinds de Bijlmerramp. Een terugblik met het boegbeeld van de vuurwerkramp over de impact van de ramp en de crisis na de crisis.

Er gaat geen dag voorbij dat Jan Mans niet terugdenkt aan de dertiende mei, de dag van de vuurwerkramp. Inmiddels heeft hij zijn verhaal meer dan vijftig keer verteld voor groepen van wisselende samenstelling. Collega-burgemeesters, gemeentesecretarissen, voorlichters en studenten hebben van hem uit eerste hand vernomen hoe het is om als burgemeester van het ene op het andere moment aan het hoofd van een immense rampenbestrijdingsorganisatie te staan. 'Het verhaal van de chaos van die eerste uren is genoegzaam bekend. Tot op heden is de nasleep van de ramp, het moment dat de tv-ploegen uit Enschede vertrekken en Enschede weer van de Enschedeërs is, onderbelicht gebleven.' Het gesprek richt zich daarom op de nasleep van de ramp. Maar alvorens daarop in te gaan, laat Mans toch nog de belangrijkste lessen uit die eerste dagen in sneltreinvaart langskomen.

Oefenen

'Als burgemeester heb ik met regelmaat geoefend. Voor een deel vraag je je bij oefeningen af wat het nut ervan is, omdat het vaak op hetzelfde neerkomt. Het is de geijkte LPG-tank die ontploft of de bus met schoolkinderen die kantelt. Je denkt het allemaal onder de knie te hebben. Totdat je bij de ramp pas merkt hoe belangrijk die oefeningen zijn geweest als je voor de werkelijke vraagstukken wordt gesteld. Ik heb ontzettend veel van de lessen in praktijk gebracht. Ondermeer de les dat je als opperbevelhebber tijdens een ramp veel tegelijkertijd moet doen. Het is je belangrijkste taak om zo goed en zo kwaad als het gaat enige orde in de chaos aan te brengen. En dat is *a hell of a job*. Ook de voorlichtersrol is een belangrijke rol die in zo'n rampsituatie moet worden ingevuld. Mensen hebben recht op informatie. Er moet via de media ook iets uitgestraald worden. Zo van: vertrouw erop dat uw overheidsdienaren hun uiterste best doen om alles in goede banen te leiden. Chaos is niet gediend met onduidelijkheid.'

Als Mans terugblijkt op de trainingen en oefeningen die hij in zijn loopbaan als burgemeester heeft ondergaan, zijn hem drie adviezen het

meest bijgebleven. 'Op de eerste plaats: tijdens de Bijlmerramp hield burgemeester Van Thijn zijn persconferenties altijd om vijf voor zes en nooit om vijf over zes, altijd om vijf voor zeven en nooit vijf over zeven. Als je dat doet, dan ben je er van verzekerd dat je de *lead* hebt in de nieuwsbulletins van het hele uur. Zorg dus dat als je een boodschap hebt over te brengen, je altijd om vijf voor zes in die persconferentie zit. In mijn achterhoofd had ik dat opgeslagen en toegepast bij de vuurwerkramp. Het tweede advies luidde: wees, als je persconferenties geeft, met name in rampsituaties, altijd duidelijk, klip en klaar. Denk digitaal, spreek digitaal en zorg dat je datgene wat je kunt zeggen ook met overtuiging over kunt dragen. En zeg ook wat je niet weet. Zeg dan dat je het zult opzoeken en er op terug komt. Ga er niet omheen draaien. Wees helder. De relevantie bleek uit een video-opname van een rampoefening in het Rijnmondgebied. We zagen dat de burgemeester iets bekend moest maken. Hij kreeg een papier in de handen gestopt en zei eigenwijs: "Dat heb ik niet nodig". En toen begon hij een verhaal met veel omhaal en aarzelingen en veel "eh's" en "ah's", waarop de reporter het papier uit zijn handen pakte en voor de microfoon zei: "De burgemeester probeert te zeggen..." We lachen er om, maar het is informatie die wezenlijk is en die je positie en geloofwaardigheid kan maken of breken. Advies drie werd gebaseerd op het optreden van de burgemeester tijdens de Cinduramp in Uithoorn in 1992. Op een tape zagen we dat een reporter aan de burgemeester vroeg: "Heeft u het rampenplan in werking gesteld?" "Ja", zei deze. "Nee", gebaarde de brandweerman naast hem. Heel pijnlijk was dat, het gezag van de burgemeester was direct van tafel. Hij werd vervolgens mee naar buiten getrouwd, achter hem zag je beelden van de puinhopen. Vraag van de reporter: "Burgemeester, heeft u alles onder controle?" En terwijl hij bevestigend antwoordt, is er een enorme klap en zie je een rookwolk opstijgen. Je bent op dat moment je hele gezag kwijt. Waarom vertel ik dit: omdat ik uit ervaring kan zeggen dat het belangrijk is om naar buiten toe een beeld uit te dragen dat je er bent. De mensen moeten er op kunnen rekenen dat je de dingen doet die je moet doen en dat je een bepaald soort rust weet te brengen in de chaos om je heen. Dat heb ik zo goed en zo kwaad als dat ging toegepast in Enschede.'

Persmusketen

Het heeft Mans met name verbaasd hoe de relatie met de pers is veranderd gedurende de vuurwerkramp. 'Als mij één ding duidelijk is geworden, is het wel de les dat je onder die omstandigheden van de pers moet houden. Journalisten worden in oefeningen doorgaans afgeschilderd als de "permuskieten", maar in een ramp heb je ze keihard nodig. De pers is het kanaal waarlangs de informatie naar de bevolking gaat. Ook al kun je sommige representanten misschien vierendelen, blijf van ze houden. Bouw regelmaat in, faciliteer de pers, respecteer de deadlines en stel ze niet voor verrassingen. Koester met name ook de regionale pers. Je moet je blijven realiseren dat je eigen inwoners, de slachtoffers en gedupeerden, in onze situatie, naar RTV Oost kijken en niet naar CNN. Met hen moet je verder als alle andere media weer zijn vertrokken.'

Ook over de organisatie van de persconferentie zelf heeft Mans nog de nodige concrete tips. 'Laat, net zoals in Amsterdam na de moord op Van Gogh gebeurde, iemand anders de persconferentie leiden en doe dat niet zelf. Verlaat ook na afloop op juiste wijze de zaal en voorkom dat de burgemeester zich eerst door de meute journalisten moet banen voor hij bij de uitgang is. Zet ook een tolk in als dat nodig is en ga niet zelf in een andere taal brabbelen. Je loopt op de toppen van je kunnen en je kiest onder die omstandigheden makkelijk de verkeerde woorden of begint te stamelen als je in een vreemde taal moet spreken.'

Complottheorieën

Als Jan Mans over de vuurwerkcramp spreekt komt hij naar voren als een man die weinig woorden en beslissingstijd nodig heeft. 'Ik heb wel eens gezegd dat ik voor het eerst van mijn leven op mijn intuïtie heb gevaren. Dat wil zeggen, een beetje ervaring, een beetje leeftijd, een beetje geluk en de combinatie van die dingen. Mijn broers en zussen zagen een Jan Mans op TV waarbij ze zeiden: "Ja, dat is onze Jan". Het zit dus waarschijnlijk ook een beetje in je. Wat mensen willen in zo'n situatie van chaos is dat iemand de *lead* neemt. Al loop je de verkeerde kant uit, maar straal de overtuiging uit dat je de *lead* hebt. Of je dat kan leren, dat weet ik niet. Ik denk wel dat je mensen bewust kunt maken van het feit dat iedereen naar ze kijkt,' spreekt Mans met overtuiging uit. 'Je moet varen op je eigen maatstaven. Ik denk dat je dat wel kunt overdragen.'

Tegelijkertijd betekent de intuïtieve manier van besluitvorming niet dat Jan Mans in die dagen nooit onzekerheid heeft gevoeld. 'Ik heb ook mijn onzekere momenten gehad en mezelf de vraag gesteld: heb ik het wel goed gedaan. Dan heb ik het niet zozeer over de onzekerheid rond de afhandeling van de ramp, maar over de voortdurende en toenemende confrontaties in de weken en jaren na de ramp. Mensen die specifiek hun aandacht op de burgemeester richten. Het is wellicht niet een haatcampagne maar wel een zekere mate van achterdocht die in mijn richting kwam. In hun optiek ben ik toch degene die iets te maken heeft gehad met de oorzaak van de ramp. Het uit zich dan bijvoorbeeld in de complottheorieën die na een crisis ontstaan. Je weet dat je er niet druk over moet maken, maar toch doe je dat wel', waarschuwt Mans. 'De theorieën en insinuaties vreten aan je. Onderschat dat niet, onderschat dat niet. Daarbij speelt mee dat een ramp zoals de vuurwerkcramp nooit echt wordt afgesloten. Elk jaar is 13 mei niet alleen een dag van herdenken, maar ook een dag waarin de pers over je heen valt en de oude complottheorieën weer een nieuwe impuls krijgen.'

'Er zijn twee groeperingen', vertelt Mans. 'Het zijn enerzijds de mensen die de complottheorieën naar boven brengen en anderzijds de mensen die de brandweer beschuldigen van fouten. Als zoiets keer op keer politiek weer wordt opgerakeld is dat heel vervelend en indringend. Ik zat regelmatig met het vraagstuk te worstelen.' Ondanks zijn geloof in het onafhankelijk onderzoek en het vertrouwen in Justitie merkt Mans

dat de complottheorieën ook hemzelf soms aan het twijfelen hebben gebracht. 'Ongemerkt ga je zelf ook twijfelen of er toch niet een kern van waarheid in het verhaal zou kunnen zitten. Het kan heel indringend zijn, zeker ook in de contacten met het brandweerkorps en de weduwen van de omgekomen brandweermannen. Je bent op die momenten heel alleen en heel eenzaam. Niemand die zich er op dat moment nog echt mee bezighoudt. Het komt helemaal aan op de burgemeester.'

Herdenkingen

Tegelijkertijd merkt Mans dat hij na verloop van tijd ook immuun begon te worden voor alle mogelijke verhalen over de oorzaken van de ramp. 'De vraagtekens die iedere keer worden neergezet, worden op een gegeven moment zo irritant dat je ook een soort muur om je heen probeert te bouwen. Dat merkten wij in het College van Burgemeester en Wethouders ook, want dan spraken we even niet meer over de vuurwerkramp. Maar ik heb het ook bij buitenstaanders gemerkt. Er is een verschil tussen de mensen die de ramp hebben meegemaakt en de mensen die het niet hebben meegemaakt. Bij de mensen die het niet van nabij hebben ervaren ontstaat na verloop van tijd ook de nodige wrevel. Dan krijg je blikken van "daar heb je die ouwe zeur weer". Dat zijn signalen van 'rampmoetheid' waar je alert op moet zijn en voor moet oppassen. Het kan tegen je werken.'

De vuurwerkramp laat Mans ook vijf jaar na dato niet los. 'Het was moeilijk om te moeten nadenken over de herdenkingen en hoe we die elk jaar vorm zouden geven.' Mans stelt een paar vragen, zonder een antwoord te verwachten. 'Moet je in de nieuwe wijk Roombeek nog herdenkingen houden? Heeft de herdenking een vorm waarbij iedereen zich gelukkig voelt? Wordt de herdenking niet bezwaarlijk voor mensen die in de buurt wonen en nooit iets met de ramp van doen hebben gehad? Hoelang moet je als gemeente de Belangenvereniging Slachtoffers Vuurwerkramp Enschede in standhouden? Moet je dat blijven steunen? Als gemeente zouden we het goed hebben gedaan wanneer de belangenvereniging zichzelf ophief. Dergelijke vragen komen uiteindelijk allemaal bij mij als burgemeester terecht.'

Mans komt te spreken over de emotie van de herdenkingen. 'Vorig jaar hebben wij de herdenking samen met de wethouders gedaan. We waren opnieuw onder de indruk en hadden allemaal weer een prop in de keel. Terwijl we onbevangen naar de herdenking gingen beleefden wij alles opnieuw. Dan blijkt wederom dat de ramp iets heel indringends is geweest. Het vreet aan je en het beroert je ziel.' Bij de herdenking van 2005 heeft Mans voor het eerst verstek laten gaan. 'Ik ben dit jaar voor de eerste keer niet bij de herdenking geweest. Ik heb bewust die keuze gemaakt omdat ik vond dat na mijn vertrek uit Enschede mijn opvolger daar moest zijn. Die moest er kunnen staan en geen last van mij hebben. Anders gaat de camera toch naar je toe. Ik ben wel de dag erna naar het monument in Roombeek geweest. Dan spelen al die dingen weer door je hoofd en realiseer je je dat het vijf jaar na dato nog niet over is.'

Impact

Dat de impact van de vuurwerkramp voor hem persoonlijk groter is dan hij in eerste instantie vermoedde is voor Mans een van de redenen om het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing te starten. 'Burgemeesters onderschatten volgens mij de impact van crises. Ik vind dat we erover moeten praten en een forum moeten hebben waar je dit soort ervaringen kwijt kunt.' Mans merkt bij (oud-)collega's dat er behoefte bestaat om ervaringen uit te wisselen. 'Ik merk bij hen vaak dat ze beginnen met een verhaal als "ik heb dan wel niet meegemaakt wat jij hebt meegemaakt, maar", om vervolgens een verhaal te beginnen over iets dat bij hen zelf is voorgevallen. Dan blijkt dat ieder van ons wel eens wat heeft meegemaakt, maar dat we het als beroepsgroep nauwelijks met elkaar delen. Als burgemeester hoor je geen zwakheid te tonen, terwijl een crisis juist één aaneenschakeling van momenten van zwakheid is. Daar mogen wij best nadrukkelijker voor open staan.'

Tot op heden heeft Mans vooral contact gehad met mensen uit Enschede die op een vergelijkbare, intense manier de vuurwerkramp hebben beleefd. 'Mijn vrouw is een keer mee geweest toen ik in Straatsburg bij de Raad voor Europa over de ramp heb verteld. Ze zei tegen me: "Ik heb je bezig gezien. Je kunt erover praten. Het zou goed zijn als je iets organiseert voor mensen die direct of indirect met de vuurwerkramp zijn geconfronteerd." Zo kreeg ik een brief van een mevrouw, die zich intensief bezig had gehouden met de afwikkeling van verzekeringen. Die is vanuit dat perspectief indringend met de slachtoffers bezig geweest. Een andere dame kwam ik tegen die mij vertelde dat zij mij had begeleid toen ik de gewonden in het ziekenhuis heb bezocht. Zo zijn er heel veel mensen die op verschillende manieren allemaal nog met vergelijkbare ervaringen worstelen.'

Terugblikkend heeft Mans onderschat wat het effect was van het feit dat hij als burgemeester het boegbeeld van de ramp werd. 'Je realiseert je maar ten dele dat het doorwerkt in alles wat je doet. Je wordt als burgemeester en boegbeeld gezien in het kader van het leiding geven aan de crisisstaf, het overeind blijven in de chaos, het bezoeken van de begrafeningen, de herdenkingen, het bezoeken van gewonden, alles wordt geduid in het kader van je boegbeeldfunctie. Dat heb ik mij in die dagen niet gerealiseerd. De indringendheid waarmee de ramp je achtervolgt heb ik echt onderschat. Bij mijn schitterende afscheid - je kunt het je niet mooier voorstellen - stormt er een woedende man binnen die mij verwijt dat ik weliswaar een onderscheiding heb gekregen, maar de explosie niet heb voorkomen. De vuurwerkramp blijft, iedere keer opnieuw en op onverwachte momenten, heel indringend aanwezig.' Naarmate de tijd verstrijkt wordt Mans ook geconfronteerd met de heftigheid van reacties. Het achtervolgt Mans zelfs tot aan zijn functie als waarnemend burgemeester in Venlo, als een van de raadsleden een vervelende e-mail rondstuurt waarin weer wordt gewezen op Mans' positie in Enschede. 'Dat doet wel wat met je hoor. Je wordt er een beetje schichtig van als je niet oppast. Het spul lag vanaf 1979 bij S.E. Fireworks en ik ben in 1994 burgemeester geworden. Er worden nog

steeds verwijten en insinuaties gemaakt. Dan denk ik "hou nou toch een keer op met dat soort stomme verhalen." Maar het raakt me nog steeds.'

Brandweervrouwen

Mans heeft zich de afgelopen jaren met speciale aandacht ontfermd over de weduwen van de brandweermannen die bij de vuurwerkcramp zijn omgekomen. 'Binnen het college hebben wij een aantal taken verdeeld. Ieder van ons had extra aandacht voor drie gezinnen, echtgenoten of nabestaanden. Ik heb op mijn verzoek de 'brandweerweduwen' - hoe gek dat ook klinkt - in mijn portefeuille gekregen. Ik besteedde dus extra aandacht aan die gezinnen.' Ieder contact vulde de burgemeester op zijn eigen wijze in. 'Wij hebben bij de brandweer zorgvuldig aan begeleiding gedaan. De begeleiders rapporteerden mij. Als er wat was, dan belde ik op, ging ik langs, of kwamen ze bij mij een kopje koffie drinken. Een keer per jaar gingen we een avond met de vier brandweerweduwen uit eten.' Mans herinnert zich nog goed dat het in het begin wat stroef verliep, maar uiteindelijk kijkt hij er met voldoening op terug. 'Ik heb de vrouwen ook duidelijk gemaakt waarom ik in 2005 niet naar de herdenking zou komen. In eerste instantie begrepen zij het niet. Maar later zijn ze met drie grote flessen jonge klare naar mijn afscheidsreceptie gekomen. Dat was voor mij een enorme steun in de rug. Het is hartverwarmend als ik naar die mensen toe ga. Dit is, ook voor de bestuurder, een wezenlijk proces in de afhandeling en de nasleep van de ramp.' Het proces van begeleiden is niet eenvoudig. Zo heeft Mans de zorg over een gezin van een wethouder overgenomen, die vastliep in de begeleiding. 'Ondanks de goede wil van beide kanten verliep de communicatie tussen de wethouder en de familie niet goed. Toen kreeg ik signalen van "Dit wordt een drama", waarna ik me meer heb bezig gehouden met die familie. Je moet in dit soort situaties uiterst zorgvuldig omgaan met gevoeligheden die er over en weer liggen.'

Bedreiging

De impact van de ramp uit zich ook op andere fronten. Vlak na de vuurwerkcramp wordt Mans na bedreigingen drie en een halve week beschermd. 'Het is een minder bekend aspect van de vuurwerkcramp geweest. Toch denk ik dat het goed is dat het te vertellen, omdat het een consequentie is van het feit dat je als boegbeeld zichtbaar bent. Bedreigingen gebeuren en daar moet je ook mee om zien te gaan.' Mans vertelt over een man die drie of vier dagen na de ramp met een groot mes in de hal van het stadhuis verschijnt. 'Hij stond achter mij en probeerde mij te raken. Ik stond er met mijn rug naartoe en heb het helemaal niet gemerkt. Het was een Turkse man, die slachtoffers te betreuren had. Ik was daar volgens hem de schuld van.' De volgende dag staat Mans' rechterhand voor zijn deur. 'Hij vertelde dat ik vanaf dat moment beschermd werd in opdracht van Binnenlandse Zaken en premier Wim Kok. Mijn eerste reactie was: "En mijn vrouw dan?". Dat waren ze even vergeten. Achteraf bleek dat toch niet zo te zijn, want mijn vrouw had al een telefoontje gehad van iemand die naar

haar maten vroeg. Je kunt je het gesprek voorstellen. "Hoezo wilt u mijn maten weten?" en "Dat moeten wij weten voor het kogelvrije vest". Vervolgens zijn er dag en nacht vier mensen om je heen. Mijn vrouw en ik zijn er redelijk laconiek mee omgegaan. Na drie weken zijn we twee dagen in een hotel gedoken om even bij te slapen. Toen mijn vrouw een badpak wilde kopen gingen er twee van die kerels mee. Die volgden ons overal. Ook naar Albert Heijn. Dat is even wennen.'

Burgemeester Mans ziet het als een waardevolle ervaring dat ook zijn vrouw een belangrijke rol in de afhandeling van de crisis heeft gespeeld. 'De partner van een burgemeester blijkt vaak een functionele rol te spelen in de crisis. In de eerste uren van de vuurwerkcramp heeft ze operationeel meegedraaid. Later is ze met mij bij de begrafeningen aanwezig geweest en hebben we de zwaargewonden in het ziekenhuis bezocht. Ik heb het als een steun ervaren dat het thuisfront ook zo intensief met de ramp is omgegaan. Zeker door de bedreigingen wordt het thuis heel concreet wat het betekent om onder deze omstandigheden burgemeester te zijn.'

Wederopbouw

De wederopbouw is volgens Mans een positief onderdeel van het verwerkingsproces geweest. 'Het wederopbouwproject is door het College van Burgemeester en Wethouders nadrukkelijk onderdeel gemaakt van de nafase. Het is een project geworden waar we met de bewoners om de tafel zijn gaan zitten en elke keer opnieuw nadachten hoe we gezamenlijk de wijk weer vorm wilden geven.' Mans vindt het een aanrader om de bewoners op die manier nadrukkelijk bij de herbouw te betrekken. 'Het is een proces waarbij je ook stoom kunt afblazen. Je kunt tegen elkaar zeggen wat je mooi vindt en wat niet, wat er moet komen en wat niet.' Mans realiseert zich dat dit proces niet na elke crisis mogelijk is. 'Ik zou niet weten hoe Welschen na de Herculesramp iets aan wederopbouw had kunnen doen. Maar ongetwijfeld heb je onder die omstandigheden weer andere waardevolle projecten die je in de nafase kunt betrekken.'

Het hele wederopbouwproces heeft Mans als zeer positief ervaren. Wel realiseert hij zich dat er ook kantekeningen zitten aan het feit dat de wederopbouw zo nadrukkelijk als nafase-project is aangepakt. 'Onder druk van de omstandigheden hebben wij geopperd dat alle bewoners terug moeten kunnen naar hun oude wijk. Dat was een soort terugkeergarantie. We zijn zelfs zover gegaan dat we één wijk helemaal hebben hersteld op de wijze zoals het ooit oorspronkelijk tot uitdrukking kwam. Het was voor Mans een dilemma, om enerzijds recht te doen aan de emoties van slachtoffers en anderzijds een wijk neer te zetten die een normale rol speelt in de Enschedese gemeenschap. 'We bouwen een wijk voor de komende vijftig jaar, een komende generatie. Het is niet alleen een wijk voor slachtoffers van de ramp van 13 mei 2000. Het lijkt heel hard, maar wanneer je er op bestuurlijke afstand naar kijkt is dat wel de consequentie van de keuzes die we gemaakt hebben.'

Draad oppakken

Na de ramp heeft Mans moeite om weer rampenoefeningen te houden. 'Gemeentesecretaris Arjan van Gils en ik hebben na de ramp tegen de loco's gezegd dat zij maar moesten gaan oefenen. Het ging ons met name om de loco-secretaris en de vierde of vijfde loco-burgemeester die normaal gesproken niet zo snel aan de beurt zouden komen. Wij hadden het zelf wel even gehad met het draaien van de oefeningen.' Als vervolgens bij de Vredesteinfabriek in Enschede brand uitbreekt, krijgen Van Gils en Mans de deksel op hun neus. 'Arjan van Gils belde mij en zei dat het helemaal fout zat. We gingen naar het crisiscentrum, waar we met onze linkerpink de crisis hebben aangestuurd totdat bleek dat alles verkeerd ging. De voorlichting verliep verkeerd. Sleutels konden niet worden gevonden. Alles ging fout.' Grinnikend vertelt Mans dat het dus ook voor een doorgewinterde crisismanager noodzakelijk is om alert te blijven. 'Als de vuurwerkkramp zich vandaag voor zou doen zou alles wéér anders lopen. Een aantal patronen blijft natuurlijk wel gelijk, maar er zullen ook altijd dingen zijn die anders lopen. Al is het alleen al omdat je met mensen te maken hebt. Het afbreukrisico is te groot om te denken dat je het wel even oplost op basis van je ervaring. Iedere ramp is wat dat betreft anders. Dus blijf alert.'

Mans' boodschap aan collega-burgemeesters is dan ook om bij de selectie van een loco-gemeentesecretaris en loco-burgemeester nadrukkelijk rekening te houden met de crisisbeheersingsaspecten van hun functie. 'De loco-secretarissen worden niet op hun crisismanagementkwaliteiten geselecteerd. Terwijl zij in een ramp een ongelooflijk belangrijke rol spelen in de vervanging van de gemeentesecretaris. Benut kleinere crises als een grote brand om te testen of je organisatie en mensen op scherp staan en gebruik die omstandigheden om te kijken hoe de loco-burgemeester en loco-gemeentesecretaris het doen.'

Maar niet alleen de loco's, veel burgemeesters zijn zich volgens Mans nog onvoldoende bewust van het feit dat crisisbeheersing een belangrijk onderdeel van hun eigen vak kan zijn. 'Wanneer gebeurt er nou een ramp? Ik ben nu 23, bijna 24 jaar, burgemeester en ik heb een keer een rampje meegemaakt toen het gas, water en licht allemaal tegelijkertijd uitvielen. En ik heb één keer een crisis meegemaakt met het in brand steken van auto's, de Miro-rellen. In Enschede (1996) hebben we een oplopende spanning gehad met autocrossen. Er kwamen honderden mannen naar het Miro-terrein, vandaar ook de naam Miro-rellen. Uiteindelijk is er een auto gestolen en in brand gestoken, waardoor de hele Miro in brand dreigde te gaan. Na de ME-charges is de crisis beëindigd. Ineens word je relatief beroemd, want er komen camera's op je af. Maar ik heb ook gedacht dat een echte, grote ramp mij niet zou overkomen.'

Ingevlogen hulp

In de crisisbeheersing zijn twee dingen belangrijk volgens Mans. 'Ten eerste moet je elkaar kunnen vertrouwen.' Vanuit een basisvertrouwen zijn Mans en zijn partners in de crisis naar elkaar toe gegroeid. 'Daar-

opvolgend moet een burgemeester ook kunnen zeggen: "jij valt even om vandaag, ga maar naar huis". Wat ik in een normale situatie nooit heb gedaan, maar wat nu wel gebeurde. Ik heb mensen om mij heen gehad, die ik voor die tijd laag inschatte, maar torenhoog zag groeien. Ik kreeg heel veel vertrouwen in ze, omdat ze drie, vier keer de goede dingen deden en merkte dat ik daar iets aan over kon laten. Arjan en ik bespraken met elkaar af wie wij in de nachtelijke uren zouden inzetten en wie er overdag aan het werk zou gaan. Het is wel goed om de kwaliteiten om je heen te kennen en daar in je planning gebruik van te maken.'

Mans waardeert de ingevlogen deskundigheid van het COT tot op de dag van vandaag. 'Ik heb veel steun gehad aan Uri Rosenthal en Erwin Muller van het COT. Zij hebben mij op het rechte pad gehouden. Ik dompelde onder in verdriet. Ik ging helemaal mee met de brandweer, het begraven, et cetera, want ik vond dat het moest. Totdat Uri Rosenthal mij erop wees dat ik voor de buitenwereld te weinig zichtbaar was. Hij zei: "Je moet terug in beeld, je bent het boegbeeld". Ook heeft hij mij op een avond naar bed gestuurd, om bij te slapen en energie op te doen. Want je neiging als burgemeester is om maar door te blijven draven. Hij trok vakkundig aan de rem.'

Mans wil zelf ook een steun kunnen zijn voor collega's die dat willen. 'Het moet er niet op lijken dat ik de tent over kom nemen. Maar ik zou wel als 'achtervang' of 'klankbord' willen fungeren. Zo heb ik weer steun ervaren door Ed van Thijns woorden en ervaringen van de Bijlmerramp. Dat hij een avond is langsgesproken heeft niemand gezien en geweten. Hij is door een achterdeur naar binnen geloodst. Van Thijn heeft echt een paar aardige dingen tegen me gezegd, waar ik heel veel aan heb gehad.'

Haagse bemoeienis

Mans komt te spreken over de onduidelijkheid van de rol van de Arbeidsinspectie. 'De Arbeidsinspectie vrast aan mijn autoriteit en gezag. Daar heb ik me heel fel tegen in het verweer gesteld tot ik op een gegeven moment heb moeten toegeven. Wat ik heel vervelend vond en wat ik nog steeds vind, dat het een ondergraving is van de enige echte opperbevelhebber. Ik mag de Koningin buitenzetten, ik mag de minister-president buiten zetten, de Commissaris van de Koningin, maar de Arbeidsinspectie mag ik niet van het rampterrein verbannen. Dat is toch van de gekke. Bij rampen is er maar één de baas!'

In de contacten met Haagse vertegenwoordigers heeft Jan Mans de les geleerd om alles ten tijde van de ramp vast te leggen. Mans refereert aan een discussie tussen hem en de minister van Binnenlandse Zaken, Klaas de Vries, over de kosten van het onderzoek van de Commissie Oosting. 'Het onderzoek zou drie miljoen gulden (ongeveer 1,4 miljoen euro) kosten, waar provincie, gemeente en het rijk allemaal één miljoen gulden zouden betalen. Na enkele maanden bleek het onderzoek geen drie maar tien miljoen te kosten. De minister kwam op mijn ka-

mer en zei dat ik me niet ongerust hoefde te maken en alleen de toegezegde 1 miljoen gulden hoefde te betalen. Vervolgens kreeg de gemeente Enschede na afloop de rekening gepresenteerd. Ik ben er van overtuigd dat hij de toezegging tegen mij heeft gedaan, maar het lag nergens vast. Het is daarom goed, zeker als het om geld gaat, de zaken met z'n drieën te doen en aan het papier toe te vertrouwen.'

Mans haalt een ander voorbeeld aan. 'Klaas de Vries kwam naar Enschede onder het mom dat er nodig gepraat moest worden. Hij doet zijn verhaal en hij toont vervolgens een berekening van het wachtgeld.' Mans geeft te kennen dat het in Enschede de gemeenteraad is die beslist of de burgemeester al dan niet aanblijft en dat het besluit niet in de handen van de minister ligt. 'Daarmee was het gesprek over. Vanaf dat moment ben ik weer een dagboekje gaan bijhouden. Ik heb het gesprek direct vastgelegd. Ook ben ik met het verhaal bij Arjan van Gils binnengestormd, omdat ik mijn oren niet geloofde. Maar toen De Vries nadien ontkende dat hij druk had uitgeoefend om mij te bewegen te vertrekken had ik wederom geen bewijsmateriaal. We waren immers met z'n tweeën.'

Wees jezelf

De afgelopen vijf jaar waren tropenjaren voor Jan Mans. Voor de geboren en getogen Limburger zit het burgemeestersambt er na zijn tijdelijke post als waarnemend burgemeester in Venlo op. Wat is zijn belangrijkste les? 'Ik denk dat ik het heb gered door het beste advies van mijn vrouw op te volgen. Zij zei: "Jan, wees jezelf". Ik heb mijn best gedaan om mijzelf te zijn, vertrouwen uit te stralen en mijn gezag op te bouwen en te versterken. Ik hoop dat het de getroffen en de steun heeft gegeven die zij op dat moment van de overheid nodig hadden. Ik heb - naar eer en geweten - mijn best gedaan.'

10. MATTHIEU MEIJER, burgemeester van Geertruidenberg

'Justitie was een complicerende factor in een reddingsoperatie'

In Geertruidenberg wordt in zes weken tijd de Amercentrale van Essent onder handen genomen. In een huizenhoge stoomketel werken de ploegen de klok rond, om de ketel van onder tot boven schoon te maken en onderhoud te plegen. In de nacht van 27 op 28 september 2003 gaat het mis. Acht mannen, vier Amerikanen en vier Turken, zijn in de ketel aan het werk als hun vijfenzestig meter hoge steiger instort. De ongevallocatie verandert van het ene op het andere moment in een spaghetti van steigerbuizen, steigerplanken en loshangende kabels. Dit alles onder een dikke laag, grijs stof. Er bestaat een constant gevaar dat deze steiger plotseling verder instort: veel steigerbuizen staan letterlijk bol van de spanning. Een openhartig gesprek met een burgemeester over zijn eigen persoonlijke ervaringen, het contact met allochtone bevolkingsgroepen, de leermomenten en het nut van (tussen)evaluaties.

Burgemeester Meijer begint het gesprek met een beschouwing over de waarde van oefeningen. 'Ik durf te stellen dat wij een gemiddeld voorbereide gemeente waren. De laatste oefening die we deden ging over een windhoos die over de jaarmarkt trok. In die oefening had men bedacht om de voorzitter van de jaarmarkt op te nemen in het beleids-team.' Het blijkt een waardevolle les te zijn, die Meijer bij de instorting van de steiger in de Amercentrale direct in de praktijk heeft gebracht. 'Essent maakte als eigenaar van de Amercentrale vanaf het eerste uur deel uit van het beleidsteam. Het is een vorm van denken buiten het traditionele hulpverleningskader die we toevallig hadden geoefend.'

Instorting bij vuurhaard

Burgemeester Meijer wordt in de nacht van zaterdag op zondagnacht gealarmeerd nadat een melding op de centrale van 112 binnenkomt. De melding was volgens Meijer volstrekt onduidelijk: "instorting bij vuurhaard". Vervolgens wordt ook snel de burgemeester gewaarschuwd over de instorting in ketel 9 van de Amercentrale. 'Het zal half twee geweest zijn. Ik sliep nog niet en mijn vrouw ook nog niet. Ze zegt: "waar ga je naar toe?" Waarop ik zei: "Ik ga naar de Amercentrale, volgens mij gaat het heel lang duren." De eerste melding was dusdanig dat ik het beeld had dat ik niet te maken had met een eenvoudig schoorsteenbrandje. Als ik ter plekke aankom zie ik tot mijn geruststelling dat er een groot aantal ambulances staat en ook de politie grootschalig aanwezig is. De brandweer is eveneens ter plekke met de regionaal Officier van Dienst.' De burgemeester belt de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid, Marcel van het Ree. 'Hij is nog langs het gemeentehuis gegaan om het koffertje op te halen met plannen, proces-

sen en telefoonnummers. Tegenwoordig heeft hij een kopie van de belangrijkste stukken ook thuis liggen.' Door de snelle alarmering is het team vrij snel op sterkte. De waarnemende brandweercommandant is de eerste die de burgemeester iets kan vertellen. 'Hij wist het een en ander over de ketel, hoe groot de ketel was en hij kon zich een voorstelling maken van wat er gaande was. Nadat hij zijn relaas heeft gehouden, vraagt hij de burgemeester om abseilers. Met abseilers wil men trachten om de onderhoudsmedewerkers van bovenaf te bereiken. Het is de juiste analyse op het juiste moment.'

Door de goede toegangsregistratie is het voor Essent duidelijk hoeveel mensen er op dat moment in de ketel zitten. Via een klein inspectieluikje bovenin de koker is de chaos te zien. 'De ketel is een vierkante koker, waar je met trapjes vanaf beneden naar binnen kunt. Maar die ingang was door de ingestorte steiger geblokkeerd.' In mum van tijd staan er twee ploegen abseilers klaar, een ploeg van het arrestatieteam van de politie Rotterdam-Rijnmond en een ploeg van het steigerbouwbedrijf. De burgemeester wordt gevraagd welk team als eerste naar binnen te sturen. 'Ik heb besloten om de politie als eerste naar binnen te laten gaan, omdat die onder mijn hiërarchisch commando stonden. De steigerbouwers kende ik niet en daar moest ik maar van afwachten wat ze zouden gaan doen. Later bleken de steigerbouwers ervarener abseilers te zijn en meer weten van de techniek tot de steigerbouw, maar voor de eerste verkenning wilde ik de politie.' Na de eerste inspectie van de ketel wordt het duidelijk dat de acht personen in de ketel zichzelf niet kunnen bevrijden, waardoor de hulverleners van buitenaf technieken moeten toepassen om de onderhoudsmedewerkers uit de ketel te halen. De burgemeester is op dat moment de fase van middenbrand al voorbij. 'Op dat moment gingen wij naar mijn idee een grens over. Ik wilde even afstemmen hoe we dit gingen aanpakken. Je hebt vertrouwen nodig om daar de goede besluiten voor te nemen. Ik heb besloten om vanaf dat moment te gaan werken volgens het stramien van het rampenplan.' Het rampenplan wordt aangehouden totdat op donderdagavond het laatste slachtoffer uit de ketel wordt geborgen. 'Nadat het laatste slachtoffer uit de ketel was gehaald, heb ik de rampenstatus nog 24 uur aangehouden. Die tijdspanne is benut om de ketel die als rampplek onder mijn opperbevel stond om te zetten naar een plaats delict waar het Openbaar Ministerie haar strafrechtelijk onderzoek naar de oorzaak van de instorting kon uitvoeren. Er mocht ons inziens geen juridisch vacuüm ontstaan, omdat dat Essent de mogelijkheid zou geven om zelf over de ketel en de ingestorte steiger te beschikken. Wij wilden politie en Justitie de kans geven om op ordentelijke wijze de plaats delict over te nemen. Het kunnen verrichten van een gedegen onderzoek is immers ook van belang voor de nazorg richting slachtoffers en verwanten.'

Ken je bedrijf

De burgemeester kende het terrein en was al eens binnen in de Amercentrale. 'Het was al een belangrijke werkgever in de tijd dat Geertruidenberg nog een zelfstandige gemeente was. Ik kende ook de directie-

leden van Essent, dus ik hoefde geen kennis meer te maken. De nieuwe directieleden kende ik ook.' Dat een burgemeester het bedrijf kent is volgens Meijer een groot voordeel. 'Ik had me ook altijd voorgenoemen om bij onze drie BRZO-inrichtingen langs te gaan. Ik wilde er zijn geweest voordat er iets gebeuren zou. Omdat het risico dat er bij die bedrijven iets gebeurt nu eenmaal groter is.'

De verhouding met een bedrijf verandert volgens Meijer wel wanneer het bedrijf in het beleidsteam plaatsneemt. 'De hulpverlening was onze eerste en gezamenlijke prioriteit, maar je beseft terdege dat een bedrijf als Essent een enorme schade kan oplopen door een crisis. Het is dus wel zaak om alles uiterst zorgvuldig te behandelen. Uiteindelijk heeft het betrekken van Essent in het beleidsteam per saldo enorm veel voordelen voor de crisisbeheersingsoperatie opgeleverd. Wij hebben veel aan Essent gehad. Zij waren ter zake kundig en waren in staat om allerlei hulpmiddelen voor de daadwerkelijke incidentbestrijding beschikbaar te stellen. Ook in de voorbereiding van de persbijeenkomsten konden zij ons van de nodige informatie voorzien.' Wel waarschuwt Meijer ervoor om op te passen dat een bedrijf dat door een crisis getroffen wordt niet de communicatie over de ramp overneemt en de gemeente naar de achtergrond duwt. 'Er was maar één manier waarop er werd gecommuniceerd, namelijk via de gemeente. Dat hadden we niet van tevoren geoefend maar wel in het beleidsteam besloten. In onze optiek wordt het lastig en verwarrend als er meerdere zegslieden zijn. Zowel naar buitenstaanders als naar nabestaanden, die niet alleen nabestaande zijn maar tevens te maken hebben met Essent in de rol van werkgever van hun dierbare.' Om het een en ander in goede banen te leiden is een voorlichter van Essent betrokken bij het beleidsteam. 'We hielden oog voor de belangen van het bedrijf. Het werkte in ons voordeel dat we te maken hadden met een *black box*. Het ongeval deed zich voor ín de ketel. Van de buitenkant was er niets van te zien. De pers was daardoor - meer dan bij andere rampen - afhankelijk van de gemeente om informatie los te krijgen, waardoor wij ook meer grip hadden op de informatie die naar buiten werd gebracht.' Tegelijkertijd heeft de *black box* volgens Meijer ook nadelen. 'Bij gebrek aan directe beelden gaat de pers allerlei lieden zoeken die mogelijk ook iets interessants te melden hebben. Ze komen dan bij mensen uit die vroeger bijvoorbeeld bij de beveiliging hebben gewerkt. Dat leidt vervolgens tot non-valide statements als "als ik er nog zou werken zou het niet zijn gebeurd" waar je verder niet veel mee kunt.'

Ook binnen het beleidsteam leidt de *black box* tot complicaties. 'Ik kreeg steeds meer moeite om de verwanten duidelijk te maken hoe uitzichtloos de situatie in de ketel was. Ik had wel foto's van de binnenkant van de ketel, maar die mocht ik van Justitie niet vrijgeven. Want, zo zei men, wij moeten nog een hele hoop getuigen horen en die gaan misschien hun beeld reconstrueren aan de hand van de foto's die jij openbaar maakt. Uit opsporingsbelang kan ik me daar iets bij voorstellen, maar ik kon aan die mensen niet uitleggen waarom ik hun verwanten niet kon redden. We hebben een oplossing gevonden door die

mensen later in groepjes een excursie naar de ketel te laten maken.' Meijer getuigt van spijt als hij spreekt over het niet tijdig openbaar maken van 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. Het publiek kon hierdoor geen begrip krijgen voor wat wij deden.' Volgens Meijer is het een van de zwaarste dilemma's geweest. 'Ik zou het de volgende keer anders doen. Het belang van de nabestaanden en het krijgen van begrip voor de organisatie kan afhankelijk van de omstandigheden belangrijker zijn dan het strafrechtelijk onderzoek. Soms moet je ook maar eens durven denken "ze zoeken het maar uit bij Justitie!" Volgens Meijer is het embargo op de foto's in de praktijk achterhaald. 'In de mobiele telefoons zit tegenwoordig een camera. Daarmee waren illegale opnames gemaakt die korte tijd later op internet stonden. Daarmee had ook Justitie het niet meer in de hand. Dan kun je beter proberen om zelf een paar foto's te maken. Dan ben je zelf in staat om de hoek te kiezen die je wilt en weet je zeker dat er geen slachtoffers op de foto te zien zullen zijn. Maar op deze manier was het justitieel onderzoek een complicerende factor in de reddingsoperatie.'

Draaiboeken

Meijer geeft aan dat in Nederland allerlei draaiboeken zijn verzonden over primair procesgerelateerde ongevallen, van ammoniakontsnappingen, kolenbroei, scheepsaanvaringen tegen de kade tot knappende elektriciteitskabels, maar dat het ongeval in de Amercentrale niet in dat stramien paste. 'In dit geval was er geen sprake van een onderbreking van het primaire proces. Men maakte juist geen stroom en was de ketel aan het repareren. Dat wisten wij overigens wel, omdat je dan een aantal weken geen rook uit de schoorsteen ziet komen. Maar het ongeval als zodanig was voor ons onvoorstelbaar. Het toeval wil dat wij op het moment van het ongeval een oefening aan het voorbereiden waren, waarbij de brandweer een scenario had bedacht van een ont-ploffing op het terrein van de Amercentrale. Niemand stond er bij stil dat een vijftienmeter hoge steiger kon instorten.' Om het ongeval het hoofd te bieden besluit Meijer te werken volgens het stramien van het rampenplan. 'Het rampenplan zie ik als een projectplan. Het plan als zodanig is niet heilig, maar is een middel om een maatwerk-rampenbestrijdingsorganisatie in te richten. Het plan zet in feite een maximale organisatie weg waar je hulpverlening uit kunt putten. Ter plekke moet je het plan *customizen*; dat heb ik wel nodig, dit niet.' Meijer deelt het commentaar dat veel rampenplannen nog zijn gericht op blanke, autochtone Nederlanders. 'Een groot deel van energie van de rampenplannen gaat zitten in de opvang en verzorging. Nou, ik had een aantal Turken en Amerikanen op te vangen, maar dat hadden we nooit geoefend. We hebben ons niet eerder gerealiseerd dat die groepen beroep doen op een andersoortige hulp.'

Aanpak van de crisis

Nadat de burgemeester zich op het terrein van de Amercentrale heeft laten informeren, wordt hem door Essent het aanbod gedaan om gebruik te maken van de crisissruimten die op het terrein aanwezig zijn. 'Er is gekozen om de zaak uit elkaar te trekken en ter plaatse met het beleidsteam intrek te nemen in de calamiteitenruimten van Essent. Tegelijkertijd is het operationeel team in de tijdelijke gebouwen die daar voor de renovatie van de ketel waren neergezet ondergebracht. Het COT heeft deze oplossing in de uiteindelijke evaluatie gekwalificeerd als een suboptimale situatie, omdat de aansturing van de gemeentelijke processen vanaf het terrein van de Amercentrale moeilijker was. Het beleidsteam zat immers niet in het gemeentehuis, waar later wel de gemeentelijke processen werden gecoördineerd. Anderzijds kwam de link met de operationele processen beter tot zijn recht. Bovendien zag men de burgemeester rondlopen, wat ook richting Essent het signaal van het 'opperbevel' onderstreepte. U moet zich ook de aard van de situatie voorstellen, dit was niet in zo kort mogelijke tijd en met zoveel mogelijk slagkracht de bron van het ongeval te bestrijden. De aard was zo minutieus mogelijk en met zo min mogelijk risico's voor de hulpverleners de onderhoudsmedewerkers te bevrijden. De veiligheid van de uitvoerders stond voortdurend voorop. We hadden heel veel haast, maar het ging in een slakkentempo omdat elke reddingspoging om de onderhoudsmedewerkers te bevrijden risico's meebracht op verder instortingsgevaar. Dat leverde dan weer extra risico's op voor de hulpverleners en de andere slachtoffers die zich nog in de ketel bevonden. Dat is een heel andere hoedanigheid dan wanneer er haast is geboden omdat een wijk staat af te branden.'

De reddingsoperatie verloopt de eerste dagen moeizaam. 'De eerste twee dagen zijn drie onderhoudsmedewerkers levend uit de ketel bevrijd. Op zondag is de eerste dode geborgen. Toen zaten er dus nog vier slachtoffers op een nog niet gelokaliseerde plek in de ketel, waarvan ons evenmin bekend was of zij nog leefden.'

Het moeilijkste besluitvormingsmoment komt voor Meijer op maandagochtend, wanneer hij een keuze moet maken voor de manier waarop de reddingsoperatie wordt voortgezet. 'Dat is hét punt geweest: hoe moeten we nu verder? Wij hadden de keuze om van bovenaf de ketel uit te ruimen en door te gaan tot we slachtoffers zouden tegenkomen. Een andere keuze was om de slachtoffers direct in de onderkant van de ketel te zoeken. Daarvoor zouden dan hulpverleners via de zijkanten van de ketel naar binnen moeten gaan. Omdat de hulpverleners dan tussen de ingestorte steiger zouden werken, zou die oplossing meer risico's voor de hulpverleners met zich meebrengen. De eerste keuze zou ons waarschijnlijk pas na zeven dagen bij het eerste slachtoffer brengen, de tweede keuze zou drie dagen sneller zijn.' Meijer worstelt met het dilemma en vraagt de brandweer om een aantal extra uren uit te trekken om de situatie nog een keer opnieuw operationeel te beoordelen. 'Ik heb gevraagd om de techniek opnieuw te beoordelen en ook eventueel een second opinion aan derden te vragen. In de afweging

speelde mee dat je, ervan uitgaande dat het zeven keer 24 uur zal duren voordat je bij het eerste slachtoffer zult zijn, ook bereid bent om vier uur extra voorbereidingstijd te nemen om te onderzoeken of er nog een andere methode is. Je bent je ervan bewust dat de tijd die wij voor de voorbereiding nemen als het ware van de overlevingskansen van de slachtoffers in de ketel af gaat.' Uiteindelijk wordt overeenkomstig het advies vanuit het operationele team de keuze gemaakt om het redden te staken en de bergingswerkzaamheden van bovenaf in te zetten. 'Ook in de optie waarin wij met vier dagen verwachtten bij het volgende slachtoffer aan te komen waren wij ervan overtuigd dat de overlevingskansen van de slachtoffers op dat moment geminimaliseerd zouden zijn. Vandaar dat wij met de kennis van dat moment hebben gekozen voor de enige realistische methode, het zoeken van bovenaf.' Volgens Meijer heeft het nadere onderzoek zijn nut bewezen. 'Ik had niet graag willen leven met de gedachte dat er nog een andere methode was geweest.' Uiteindelijk zal de reddingsoperatie toch worden aangepast, als later bij toeval twee slachtoffers in de ketel worden gelokaliseerd. 'Door de onverwachte vondst op dinsdagmorgen en dinsdagavond konden de theoretische levenskansen toch nog worden benut. Helaas bleken beide slachtoffers overleden toen ze uiteindelijk door de hulpverleners werden bevrijd.'

Media

Meijer is nog steeds verbaasd als hij terugdenkt aan de macht aan camera's en microfoons die op de ramp afkwamen. 'Imponerend, maar ik was er op voorbereid. We hadden een perscentrum ingericht in de oude Dongencentrale, buiten het terrein van Essent. Al voordat de persconferenties plaatsvonden hadden we in het Beleidsteam afgesproken dat we enkel feitelijkheden naar buiten zouden brengen en niet in zouden gaan op speculaties. De praktische lessen van Enschede en Volendam had ik tussen mijn oren zitten. Ik was er heel alert op dat het niet mis zou mogen gaan op de beeldvorming. Wij zijn ons terdege bewust geweest dat de media afhankelijk van ons waren, waarbij wij tegelijkertijd ook een verantwoordelijk hadden om op een juiste manier met de informatie naar buiten te komen. Ik heb, waar mogelijk, de mediamomenten geprobeerd af te stemmen op de uitzendtijden. Wel is me duidelijk geworden dat dit steeds minder belangrijk wordt, omdat de deadlines door internet steeds minder van belang zijn. Teletekst kent ook geen deadline. Het nieuws kan op ieder moment worden gebracht.'

De persconferenties zijn strak georganiseerd met een persvoorlichter en een verklaring van de burgemeester. 'Na afloop gaf ik dan interviews, maar vooral dan voor de filmende pers. Daarbij heb ik stevast gevraagd wat de eerste vraag zou zijn. Ik was er alert op om niet van de vooraf besproken statements af te wijken'. Ook wordt afgesproken dat de burgemeester de centrale communicatie doet. 'Op een gegeven moment kwam ik erachter dat de heer Boersma, president directeur van Essent in Nova zou verschijnen. Daar wist ik niks van. Bovendien hadden wij met Essent de afspraak gemaakt dat de voorlichting via de

gemeente zou lopen. Ik vond dat dit tegen de gemaakte afspraken in ging en heb Essent hier nadrukkelijk op aangesproken. Daarnaast heb ik met Essent besproken welke informatie wel en welke informatie niet naar buiten gebracht mocht worden tijdens het interview. Dat Boersma namens Essent in *Nova* verschijnt, is voor mij geen probleem. Maar ik vind wel dat wij onze taken en verantwoordelijkheden helder uit elkaar moeten houden en de boodschappen in zo'n geval op elkaar moeten afstemmen.'

Voor zijn eigen tv-optredens neemt Meijer tips en suggesties ter harte van de mensen om hem heen. 'Je wilt naar buiten toe werken aan een goede beeldvorming. Nu heb ik last van een trillende hand, dat in beeld een minder sterke indruk maakt. Ik heb altijd last van die trillende hand, maar als ik onder spanning sta tril ik wat meer. Mijn voorlichter had een foefje bedacht. Hij had een heel zwaar boek bij zich, dat ik in mijn handen kreeg geduwd als ik in beeld kwam.'

Opvang familie slachtoffers

Het onderhoudswerk aan de ketel bestaat uit gritstralen en specialistisch laswerk. Voor het gritstralen zijn op het moment van het ongeval vijf personen met de Turkse nationaliteit ingezet. Eén van hen had net de ketel verlaten. De gritstralers worden geholpen door vier Amerikanen die speciaal uit de Verenigde Staten zijn overgekomen voor het laswerk, maar nu helpen met gritstralen. Zij werken in speciale pakken met maskers, die hen onder meer beschermen tegen het stof dat vrijkomt bij het gritstralen. 'De Turkse jongens lagen achter op schema met het schoonmaken van de ketel. Vandaar dat de Amerikanen zijn gaan meehelpen.' Na het ongeval leidt dit ertoe dat de gemeente contacten onderhoudt met twee groepen niet-Nederlanders; de Turkse nabestaanden die grotendeels in Rotterdam wonen en Amerikaanse ploeggenoten van de lassers die bij het drama zijn omgekomen. 'De cultuur van de Amerikanen ligt volgens Meijer dichter bij de Nederlandse dan de Turkse cultuur. De Amerikanen hebben we goed opgevangen in het bedrijf of in het hotel waar ze met de hele groep zaten.'

De opvang van de Turkse nabestaanden verloopt gecompliceerder. 'Essent wilde gastvrij zijn en ving de mensen op in hetzelfde gebouw waar wij als beleidsteam vergaderden. Dat werkte niet. Wij hebben ze op enig moment moeten verplaatsen, want we liepen elkaar in de weg. De districtschef heeft de pet opgezet en heeft het snel geregeld. Ze zijn verhuisd naar een sporthal buiten het terrein, waarbij wij hen op het hart hebben gedrukt dat we hen zo snel mogelijk zouden informeren als wij nieuwe informatie hadden.' Meijer geeft aan dat hij in de loop van de week een steeds intensiever contact kreeg met de groep van Turkse verwanten. 'Ik heb mij aan mijn belofte gehouden om hen uit eerste hand te informeren. Ik ben bij ze op bezoek geweest in de sporthal waar ze werden opgevangen, in het hotel waar zij later naartoe gingen en naderhand in Rotterdam.'

Om het verschil in culturen te benadrukken vertelt Meijer over een voorlichtingsbijeenkomst aan de Turkse gemeenschap waar wel 250

mensen in de zaal zaten. 'In de Turkse gemeenschap is iedereen bij wijze van spreken familie als je uit hetzelfde dorp komt. Dat is een gegeven waar je je met het draaiboek 'Verwanteninformatie' op verkiijkt. Dan heb je meer het Nederlandse plaatje voor je van het informeren van vader, moeder, broer en zus.' Er valt volgens Meijer nog het nodige te leren over het omgaan met verschillende culturen in ramp-situaties. 'Je loopt onder die omstandigheden tegen vragen aan waar je nooit over na hebt gedacht. De vraag speelde bijvoorbeeld of ik een imam naar de ketel moest halen. Ik had er geen pasklaar antwoord op. Het is voor mij uitgezocht. Ik moest dat dus niet doen, want als je een imam naar de ketel haalt dan heb je de moed opgegeven en leg je je erbij neer dat de slachtoffers overleden zijn.' Ook is bij de Turkse groep het autoriteitgevoel volgens Meijer heel anders dan dat bij een Nederlandse groep zou zijn geweest. 'Zij zijn heel autoriteitgevoelig en daar heb ik gebruik van gemaakt. Ik heb de regionale brandweercommandant gevraagd om zoveel mogelijk goud op zijn schouders te doen. De politiemann noemde ik altijd "commissaris". De functionaris van de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen noemde ik daar consequent "dokter". Dus dan kwamen de dokter, de commissaris, de burgemeester en de brandweercommandant. Je had dus een forum wat in hun belevenis iets te betekenen had. En dat werkte.'

De Amerikanen kampten met andere problemen. Zo klaagden zij achteraf tegen de burgemeester over het feit dat ze geen *open coffin* konden hebben. 'Blijkbaar waren de stoffelijke overschotten uiteindelijk niet meer toonbaar om *open coffin* te kunnen hebben, maar schijnt dat in hun cultuur toch te moeten. Ook dat zijn lastige afwegingen.' Het is daarom belangrijk om de culturele aspecten in je achterhoofd te hebben, stelt Meijer. 'Sta ervoor open dat je met andere culturen te maken kunt krijgen. Dat betekent niet dat iedereen nu een draaiboek moet voorbereiden voor een specifieke doelgroep. Want dan zal blijken dat het de volgende keer ineens een club Syriërs is die je over het hoofd hebt gezien.'

Meijer geeft als raad mee om een volgende keer ook een beëdigde tolk in te huren. 'Een bestuurder bij de FNV bood mij aan om te tolken. Hij heeft het naar eer en geweten gedaan. Maar hij gaf een interpretatie van wat hij kon overbrengen, niet van wat hij moest overbrengen. Ik heb naderhand gehoord dat de vertaling van mijn woorden niet altijd correct is geweest. De woorden waren verzachtend, waardoor meer hoop bleef bestaan dan ik op dat moment kon waarmaken. De Amerikaanse groep kon er goed mee omgaan dat ik gebrekkig Engels sprak, maar ook in dat geval zou ik zeggen "tolk erbij".'

De rol van Justitie

Meijer staat langdurig stil bij de rol die Justitie gespeeld heeft rondom het steigerdrama. 'Toen wij Essent in het beleidsteam haalden, haalden we tegelijkertijd ook een potentiële verdachte binnen. Kortom: niet alles kan worden besproken in het beleidsteam.' Meijer lost dit probleem op door een splitsing te maken. 'Ik heb vanaf die tijd naast het

beleidsteam voortdurende een lokale driehoek gehouden. Het was wel een extra vergaderlast, maar hield de zaak zuiver. Met Essent werd in beleidsteamverband vergaderd, terwijl zonder Essent in de driehoek van gedachten werd gewisseld.' Toch is Meijer niet helemaal gerust op de zuiverheid van de splitsing. 'Het strafrechtelijk vooronderzoek loopt nog steeds en is nu overgegaan in een gerechtelijk vooronderzoek, een half jaar geleden. Bij de elf verdachten, negen natuurlijke personen en twee rechtspersonen, zitten mensen waar ik van weet dat we daarop hebben geleund in de reddingsoperatie. Het is nu afwachten hoe dat afloopt.'

De vertrouwensband die tussen de gemeente Geertruidenberg en de Turkse nabestaanden is ontstaan loopt schade op als blijkt dat het Openbaar Ministerie sectie laat verrichten op de lichamen van de Turkse en Amerikaanse slachtoffers. Als onderdeel van het strafrechtelijk onderzoek naar de oorzaak van het instorten van de steiger neemt het Openbaar Ministerie ieder lichaam dat wordt geborgen in beslag. De sectie is nodig om de doodsoorzaak van de slachtoffers vast te stellen; het OM wil niets uitsluiten met betrekking tot de toedracht van het ongeval en de gevolgen daarvan. Nadat de sectie is afgerond zullen de lichamen volgens de procedure weer worden vrijgegeven. Volgens Meijer leidde dit tot twee problemen. 'Ten eerste moest de begrafenissen in de Turkse cultuur zo snel mogelijk na het overlijden plaatsvinden. En ten tweede was de integriteit van het stoffelijk overschot belangrijk. De Amerikanen vonden het geen probleem dat er sectie wordt gepleegd. De Turken maakten mij echter duidelijk dat zij niet wilden dat er met de lichamen van hun dierbaren 'gerotzoooid' zou worden.' De burgemeester brengt deze uitdrukkelijke wens van de familie over aan de Hoofdofficier van Justitie, die bij het standpunt blijft dat een sectie noodzakelijk is voor het uitvoeren van het strafrechtelijk onderzoek. 'Het is mijn fout geweest dat ik dat niet heb teruggecommuniceerd aan de Turkse nabestaanden.' Als de nabestaanden door de politie naar politiebureau Zuidplein in Rotterdam worden geroepen omdat daar het lichaam van een van de Turkse slachtoffers zal worden vrijgegeven, loopt de situatie uit de hand. 'Twee politieagenten informeerden de familie over het feit dat het lichaam was vrijgegeven, maar dat de hersenen van het lichaam achter zouden blijven voor nader onderzoek.' Mijn gemeentesecretaris was inmiddels op de hoogte van de werkwijze van het Openbaar Ministerie en schoot mij aan met de mededeling "we hebben een probleem". Ik vond dat wij een weg moesten vinden om dat probleem op te lossen, want ik begreep direct dat er nu een ordeprobleem in Rotterdam zou kunnen ontstaan.'

Via diverse politieke kanalen van Meijer en de loco-burgemeester van Rotterdam, die met een potentieel ordeprobleem werd geconfronteerd, worden de nodige kopstukken gemobiliseerd. 'In de loop van de nacht is minister Donner bereikt, die vervolgens de super procureur-generaal De Wijkerslooth heeft gebeld. Uiteindelijk heeft het College van procureurs-generaal met de patholoog-anatoom en de hoofdofficier overlegd. De patholoog-anatoom heeft de autopsie de volgende morgen

versneld uitgevoerd, waarna de hersenen weer bij het lichaam konden worden gevoegd en het lichaam alsnog intact en op tijd voor de plechtigheden aan de familie kon worden overgedragen.' De lijkwagen vertrekt onder motorescorte van het Nederlands Forensisch Instituut in Rijswijk naar Rotterdam, waar de uitvaartplechtigheid plaatsvindt. 'Ik slaakte een zucht van verlichting toen ik om twee minuten vóór negen een telefoontje kreeg dat het stoffelijk overschot was gearriveerd.'

Meijer verbaast zich nog steeds over de manier waarop Justitie in de crisis zat. 'Toen de nabestaanden van de Amerikaanse slachtoffers enkele weken na het ongeval in Nederland op bezoek waren, mochten ze niet op de plek kijken waar hun echtgenoot of familielid was omgekomen. Je verzint het niet!' Uiteindelijk zal Meijer met de nabestaanden en politie en brandweer tóch naar de ketel gaan. 'We hebben 's avonds nog een bijeenkomst met de mensen gehad, zodat zij ook hun verhaal konden doen.'

Veel lenen

Voor Meijer is de ideale rolverdeling twaalf uur op en twaalf uur af. 'Het is niet voor iedereen vol te houden, maar toch heb je op die manier de minste overdrachten. De gemeentesecretaris en ik hebben met het systeem van twaalf uur op en twaalf uur af gewerkt.' De allerbelangrijkste les voor Meijer is het oefenen op de overdrachtsituaties. 'Vrijwel iedere ramp duurt meerdere dagen. Maar nooit wordt er ge oefend hoe je bij een langdurige crisis de lopende zaken moet overdragen! Dat zou veel meer prioriteit moeten krijgen. Wij hebben de aanpak gevolgd om met twee voorzitters, twee secretarissen, drie ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid, vier of vijf beleidsvoorlichters en vijf operationeel leiders te werken. Dat bleek veel te veel te zijn. Degenen die hun functie in tweetallen vervullen dragen hun zaken één op één over. Ik droeg over aan mijn loco-burgemeester en hij droeg na zijn nachtdienst de punten weer over aan mij.' Meijer raad aan om steeds te zorgen voor enige overlap. 'Over het algemeen liepen we gelijk op. Je liep een half uurtje samen over het terrein en vertelde wat er in de afgelopen twaalf uur was gebeurd. Dan was je bijgepraat en twaalf uur later deed je het andersom. Zo gaat er geen informatie verloren. Bij anderen, waar zestien uur moest worden overbrugd, werd het al lastiger. Als je vijf brandweercommandanten inzet, ongeacht hoe goed ze in hun vak zijn, dan wordt de informatieoverdracht nog lastiger. Mijns inziens zijn er te veel brandweercommandanten geweest die een rol hebben gespeeld in de crisis.' Meijer heeft wel een verklaring voor het grote aantal commandanten. 'Een incident als dit heeft een bepaalde zuigkracht, een bepaalde aantrekkingskracht op de operationele diensten. Iedereen wil zich ermee bemoeien. Ze komen als officier allemaal een keertje langs. Ik heb wel eens gezegd: je zou een soort bureau moeten hebben naast de rampenstaf, die de planning, de overdrachten en de informatieopslag voor het team regelt.'

Bij het proces voorlichting is gebruik gemaakt van de regionale voorlichterspool. 'Je hebt *mediawatchers*, persschrijvers, beleidsvoorlichters

en mensen voor het perscentrum nodig. Dat zijn in elk geval veel mensen. Omdat wij maar over een beperkte communicatieafdeling beschikken, hebben wij driftig collega's geleend bij de provincie en omliggende gemeenten, tot de gemeente Dordrecht aan toe. Het optrommelen van de mensen verliep chaotisch, waardoor we niet exact wisten welke competenties de mensen meebrachten. Daardoor kwamen mensen soms op de verkeerde plek terecht. Iemand die een persbericht schrijft waarvan je denkt: "ja, dat kan niet, dat schrijf ik dan wel weer over". Ook binnen de eigen organisatie speelt volgens Meijer het punt dat mensen in de rampenstructuren een rol toebedeeld krijgen op basis van hun positie, terwijl dat niet betekent dat ze ook de competenties voor een crisisoperatie hebben. 'Ik heb een maatschappelijke werkster meegemaakt die bij de Amerikanen zat. Zij maakte meer problemen dan die Amerikanen. Ons hoofd Opvang en verzorging was op vakantie, zodat we het hoofd Interne zaken hebben gebruikt. Hij komt niet eens in het rijtje voor. Hij heeft zijn werk fantastisch opgepakt.'

Meijer waarschuwt ook alert te zijn op de normale gang van zaken, die ook doorloopt. 'Als je aan het proces opvang en verzorging denkt, kom je heel snel uit op de mensen van de Sociale Dienst. Wij hadden dat dus ook gedaan. Vervolgens zie je dat je eigen gemeentelijke proces op dat moment wel in het gedrang komt door de onderbezetting van de afdeling.' De burgemeester gaat hier verder op in. 'Er zijn mensen in de organisatie die de extra werkdruk hebben opgevangen, maar die hebben we dan ook extra geprezen. Toen de crisis voorbij was hebben we broodbijeenkomsten georganiseerd met het personeel. In de eerste plaats met mensen die betrokken waren en later ook met mensen er omheen. We wilden voorkomen dat een wij-zij-gevoel zou ontstaan tussen een club die wel en de club die niet had meegewerkt aan de crisis. Iedereen moet namelijk een pootje bijtrekken om te compenseren dat de anderen weg waren. We waren er alert op om te zorgen dat geen tweedeling in de gemeentelijke organisatie zou ontstaan.'

Tussenverantwoording

De gemeente Geertruidenberg besloot nog gedurende de rampenbestrijding, op maandag, om iemand binnen te halen om het lopende proces te evalueren. 'William Kuipers van Kuipers Consultancy heeft in de buitenring gezeten. In de binnenring werd namelijk vergaderd en daar omheen konden mensen kijken en konden procesverantwoordelijken meeluisteren naar de beslissingen die werden genomen. De buitenring mocht niet meepraten. Hun aanwezigheid was ook makkelijk bij de overdracht van de werkzaamheden van de beleidsteamleden.' Kuipers geeft gaandeweg het proces enkele tips om het proces op punten bij te sturen. 'Zo had hij op tv gezien dat een Turkse man aan de poort stond, maar niet wist waar hij terecht kon. Dus zet een bord bij de poort. Allemaal van die kleine dingen die toch behoorlijk behulpzaam kunnen zijn.'

Eindevaluatie

Na afloop wil de gemeente het totale proces evalueren. 'Het kost dan wel veel geld, maar we dachten daar veel lering uit te kunnen halen. Meerdere bureaus hebben we gevraagd een offerte uit te brengen. Het COT heeft uiteindelijk de evaluatie gedaan, welke voor kennisgeving aan de raad is gegeven.'

11. MARCEL MEIJS, gemeentesecretaris van Enschede

'Het veelkoppige monster van de gemeente die alles moet organiseren'

Marcel Meijs is sinds 1 september 2005 gemeentesecretaris van Enschede. Ten tijde van de vuurwerkramp was hij loco-gemeentesecretaris in Enschede en vervanger van Arjan van Gils. Tussentijds is hij gemeentesecretaris geweest van de gemeente Sittard-Born-Geleen. Een relaas over tal van lessen uit de vuurwerkramp en de manier waarop een gemeentesecretaris aan zijn rol als steun voor bestuur in de praktijk invulling kan geven.

Na het turbulente weekend van 13 mei 2000 komt Marcel Meijs maandagochtend op zijn werk voor een briefing van stafmedewerkers door gemeentesecretaris Arjan van Gils. 'Dat betekende voor mij dat ik als loco-secretaris in de ramp zou optreden. Van Gils zei: "ga maar naar huis en pak een paar uur slaap, want vannacht moet je aan de bak." Dat heb ik niet gedaan, want ik wilde eerst meer over de stand van zaken weten. Je moet de tijd nemen om er achter te komen waar het precies over gaat en wat er speelt.' Dit blijkt voor Meijs nog niet zo eenvoudig te zijn. Hij is gewend aan de strakke structuur van de B&W-voorstellen, maar niet aan de manier waarop de besluitvorming in die eerste dagen van de ramp plaatsvindt. 'Ik heb even gebladerd in het rampenplan, maar dat hielp ook niet veel,' lacht Meijs. 'De bureaucratie maakte plaats voor operationele aansturing en besluitvorming. Ik denk dat het eerste besluitenlijstje van het beleidsteam er wel heel vreemd zal hebben uitgezien, maar vanaf die eerste nacht ga je daarin gewoon mee.' In dezelfde lijn is het volgens Meijs van belang dat er goede een-op-een overdrachtmomenten zijn tussen de gemeentesecretaris en de loco. 'Je bent in een ramp verkeerd bezig als je alles wilt regelen met procedures. Als de bureaucratie wint ga je onder deze omstandigheden de wedstrijd verliezen.'

Toch vervult de loco-gemeentesecretaris zijn rol met verve. 'In de eerste uren van de ramp is het belangrijk dat een aantal partners de burgemeester steunt. De bestuurder heeft een aantal belangrijke steunpilaren rondom zich heen, zoals de politiechef, de brandweercommandant, de Regionaal Geneeskundig Functionaris en - afhankelijk van wat er gebeurt - de Officier van Justitie. Daarnaast heeft hij een gemeentesecretaris, die eigenlijk twee rollen richting het bestuur heeft. Een rol als manager van de vierde kolom en een andere rol als persoonlijk adviseur van de burgemeester.' Meijs geeft aan dat de vervulling van die rol te maken heeft met de synergie tussen de burgemeester en de gemeentesecretaris. 'Een gemeentesecretaris moet in een brede setting kunnen adviseren. Daarbij hoort de gemeentesecretaris de burgemeester het gevoel te geven dat hij naar buiten toe helemaal zijn rol kan pakken, omdat de gemeentesecretaris het achter de schermen

goed heeft geregeld. De burgemeester moet geen last hebben van de dingen die binnen de gemeente tijdens een ramp niet goed zitten. Dat is een van de belangrijkste taken die voor de gemeentesecretaris is weggelegd.'

Daarnaast is het een van de belangrijkste vereisten van de mensen die een ramp moeten besturen, leiden en organiseren, om het vermogen te hebben om een zo perfect mogelijke werkorganisatie te laten ontstaan. 'Als leidinggevende moet je een werkorganisatie creëren die de ramp aankan, waarbij er synergie ontstaat tussen de kolommen en waarin de mensen uit de gemeentelijke kolom leren te functioneren op een andere manier dan dat ze normaliter doen.' Volgens Meijs wordt de gemeente normaal gesproken geregeerd door een overlegcultuur. 'Bij rampen moet je het gewoon doen als het wordt gezegd! Dat is een les die ik heb geleerd.'

Adviseurs

Voor Meijs staat het buiten kijf dat een burgemeester de beste adviseurs om zich heen moet benutten om de ramp tot een goed einde te brengen. 'Er zijn mensen die onder de omstandigheden van een ramp dichtklappen. Die zijn niet in staat om onder de druk van een ramp te functioneren. Die mensen moet je in een crisissituatie dan niet in de buurt laten komen van besluitvormingstrajecten. Dat zijn dingen die ik in Enschede heel dichtbij heb meegemaakt.' Voor een gemeentesecretaris legt dat een specifieke druk op de relatie met de desbetreffende ambtenaar. 'Het is heel ernstig en confronterend voor die mensen. Ze zijn niet opgeleid om te acteren in een ramp, maar dat gebeurt op zo'n moment dan wel. Het is dan als gemeentesecretaris wel een taak om ervoor te zorgen dat die mensen daar later niet de dupe van worden.' Als een burgemeester zelf de spanning van het moment ervaart, is het volgens Meijs net zo belangrijk om als gemeentesecretaris een moment van rust in te lassen. 'Zorg doorlopend dat je het hele speelveld in ogenschouw neemt, momenten van rust inbouwt en de zaken af en toe relatieveert. Neem de tijd voor een regelmatige reflectie en het herwinnen van de emotie in de persoon. Je moet er op tijd voor zorgen dat de burgemeester er weer helemaal staat, dat hij er weer netjes uitziet. Dat gebeurt mijns inziens allemaal onder de hoede van de gemeentesecretaris.'

'Wees ook alert op onverwachte partners aan tafel', waarschuwt Meijs. 'In de vorm van Justitie, in de vorm van de Arbeidsinspectie of de dijkgraaf die binnen komt zetten. Het gebeurt op momenten dat je er helemaal niet bij stilstaat. Voor je het weet komt iemand binnenstormen met een houding van "nu ben ik de baas". De dijkgraaf heeft de nodige bevoegdheden, maar ik wist daar vrijwel niets van totdat hij aan tafel zat. Wees er alert op dat ook vanuit het land partners aan tafel kunnen aanschuiven, zoals het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Je moet weten wat hun rol is en hoe je hen een plek geeft zonder de lokale autonomie aan te tasten en de processen in het beleidsteam te verstoren.'

Bestuurlijk meedenken

Concreet is het volgens Meijs de belangrijkste taak van een gemeentesecretaris om continu te blijven meedenken met de bestuurder. 'Wat maakt de bestuurder mee? Wat moet hij vanuit zijn verantwoordelijkheid doen? Wat stelt dat voor eisen aan de inrichting voor de rampenbestrijdingsorganisatie?' Volgens Meijs is het verstandig iedereen zijn of haar eigen taak vanuit de visie van de burgemeester te laten uitvoeren. 'De burgemeester is het gezicht van de ramp naar buiten toe. Dat is het referentiepunt van waaruit wij als gemeentelijke diensten dienen te werken.'

Meijs is alert op de verschillende verantwoordelijkheden van de bestuurder, om daar als gemeentesecretaris op in te kunnen spelen. 'Je wilt de bestuurder zo goed mogelijk bedienen. Je ondersteunt het bestuur in de manier waarop de burgemeester het college betreft bij de rampfase. De manier waarop de raad wordt geïnformeerd. En datgene wat in de stad wordt gedaan om burgers te informeren.' Naast het bewust zijn van de verantwoordelijkheden van de bestuurder, houdt Meijs ook rekening met de vele gezichten van de bestuurder in een crisissituatie. 'De boegbeeldfunctie van de burgemeester is van belang. De burgemeester is diegene die met de pers communiceert. Hij is diegene die richting burgers dingen moet doen. Hij is diegene die aan het beleidsteam opdrachten moet geven. Hij is diegene die eigenlijk alles tegelijk moet doen. Daar moet een gemeentesecretaris de burgemeester in ondersteunen waar hij dat kan.'

De verschillende rollen doen Meijs een groot beroep op de flexibiliteit en professionaliteit van een hedendaagse burgemeester. 'Mocht je merken dat een van de rollen hem minder ligt, dan is het een taak van de gemeentesecretaris om te beoordelen of dat vacuüm door een andere bestuurder beter kan worden ingevuld.' Meijs geeft aan dat de ondersteuning door een gemeentesecretaris ook betekent dat de burgemeester geen rollen onderbelicht laat. 'Je moet de burgemeester in al zijn rollen faciliteren, maar er ook opletten dat het niet fout gaat. Als een rol de overhand gaat krijgen en alles in zijn omgeving zich daarop afstelt, gaat het mis. Dit laatste vind ik in de relatie naar de bestuurder eigenlijk wel het belangrijkste.'

Ondanks het grote belang dat aan het optreden in de media wordt gehecht, vindt Meijs het ook een verantwoordelijkheid voor de (loco-)gemeentesecretaris om ervoor te zorgen dat de burgemeester zich niet blind staart op de media. 'Hij moet voldoende ruimte overhouden om aandacht te schenken aan strategische afwegingen. Als je het beleidsteam laat verworden tot alleen maar het voorbereiden van de persconferenties, dan schiet je te kort in het organiseren van je beleidsteam. Dus als je merkt dat je bestuurder sterk door de media wordt geleefd, zoals dat in Enschede gebeurde, neem dan gas terug en kijk hoe de taken opnieuw verdeeld kunnen worden. Dat kan ertoe leiden dat tijdelijk iemand anders de rol van voorzitter van het beleids-

team op zich neemt, om de burgemeester de ruimte te geven zijn rol als boegbeeld goed vorm te kunnen geven.'

Meijs gaat in op het bestuursvermogen in een ramp. 'Ik denk dat een burgemeester, een secretaris, een politiechef of een brandweercommandant en een Regionaal Geneeskundig Functionaris samen het vermogen moeten hebben om een organisatie neer te zetten. Dus het is van belang dat ze elkaar kennen. Ze moeten af en toe samen komen, bijvoorbeeld om na te denken over de huisvesting. Een van de dingen waar wij in Enschede heel veel aan gehad hebben is gemeenschappelijke huisvesting. Wij zaten op de afdeling burgerzaken, waar politie, brandweer, gemeente en GGD allemaal ook hun eigen onderkomen hadden.' 'Verder is het maken van nacht- en dagploegen goed voor de teamsfeer', beredeneert Meijs. 'De dagploegen gingen scenario's bedenken en plannen uitwerken en de nachtploegen gingen actieplannen bedenken voor de volgende dag. Dat liep als een trein.'

'Je moet ook de competenties hebben om met meningsverschillen om te kunnen gaan. Op een goede manier zodat de scherpte van het debat kan ontstaan. Zeker in het begin van een ramp, want je kan je niet veroorloven dat je een verkeerde beslissing neemt. Het is wel iets wat je achteraf, misschien na de ramp moet uitleggen, maar waar je tijdens de ramp dan geen tijd voor hebt. Ik moet zo in de ramp zitten dat ik het geen enkel probleem vind om de kortste weg van A naar C te doen, terwijl ik eigenlijk van A naar C via B wil.' Je moet ook met de burgemeester een moment hebben om daar over te spreken, als dat nodig is. Een ramp is voor een burgemeester iets heel anders dan een B&W-vergadering, zodat vooraf overleg eigenlijk goed is. Eigenlijk zeg ik nu tegen mezelf dat het verstandig is om volgende week tegen mijn burgemeester te zeggen: 'hoe zouden wij dat met zijn tweeën in een ramp doen? We kennen de draaiboeken en de scenario's, maar hoe zouden we het met zijn tweeën doen? Hij zit hiernaast, maar wij hebben er nog nooit als thema langer dan een uur over gepraat.'

Meijs haalt een voorval uit Sittard aan, om aan te geven wanneer een gemeentesecretaris ook bestuurlijk inzicht moet hebben. 'In Sittard hebben we onlangs een moord gehad in een kleine dorpsgemeenschap. Een meisje en een jongen hadden verkering. Het meisje maakte de verkering uit, waarna de jongen het meisje heeft vermoord. Terwijl nog een justitieel onderzoek gaande is wordt een stille tocht georganiseerd. Dan loop je tegen het dilemma aan wat de plaats van de burgemeester in zo'n situatie moet zijn. Je wilt voorkomen dat de burgemeester naast iemand loopt, die tegelijkertijd door de politie als potentiële medeverdachte wordt gezien. Het is dan zaak om aan de politie voor te leggen waar de burgemeester het beste kan lopen, om te voorkomen dat in de toekomst een hele rare situatie ontstaat.'

Vorbereiding

'Een aantal terugkerende elementen en kenmerken van crises laat zich goed benoemen', concludeert Meijs als ervaringsdeskundige. 'Allereerst

kun je je voorbereiden, maar uiteindelijk zal het altijd anders lopen dan je vooraf had gedacht. We bereiden ons voor met onze rampenplannen, maar je zult altijd verrast worden door de crisis zelf. Dat is een les die voor mij als een paal boven water staat. In Enschede had ik het voordeel of het nadeel, afhankelijk van je gezichtspunt, dat ik de rampenplannen niet kende. Ik had daar geen verantwoordelijkheden in. Ik was stafmedewerker bij de directie Concern Zaken en vanuit die hoedanigheid loco-gemeentesecretaris. Daardoor viel ik letterlijk 'blanco' in de ramp op die bewuste maandag.' Toen Meijs als gemeentesecretaris in Sittard ging werken, knoopte hij deze les in zijn achterhoofd. Hij heeft sterk ingezet op de veerkracht van de organisatie die, ongeacht de ramp, de flexibiliteit heeft om zich er doorheen te slaan. 'We zijn het rampenplan in Sittard goed gaan organiseren. Iedereen kende de plannen en procedures. Maar tegelijkertijd waarschuwde ik mijn medewerkers ook voor het gegeven dat de ramp zich in de praktijk altijd anders voltrekt. We oefenden vanuit de wetenschap dat het gedrag van mensen waarin ze verantwoordelijkheden wisten op te pakken en initiatieven wisten aan te dragen uiteindelijk doorslaggevend zijn. Veerkracht is belangrijker dan vaste procedures.'

Alertheid in oefenen

In Sittard-Geleen-Born oefent de gemeente op basis van de gedefiniëerde verantwoordelijkheidsstructuur. 'Als de rampbestrijding van DSM bijvoorbeeld GRIP-4 niveau is, betekent het dat regionaal wordt opgeschaald. Als dat het geval is, wil ik ook oefenen binnen die structuur. Mijn medewerkers moeten dan weten wat er van ze verwacht wordt en waar ze naar toe moeten, naar Maastricht of ergens anders. Als je dat soort aspecten niet meeneemt in je oefeningen, vraag ik me af wat de zin van een oefening nog zou zijn.' Hiermee samenhangend is het volgens Meijs belangrijk om de oefeningen goed af te stemmen op de mate van voorbereiding. 'Als een gemeente helemaal niets heeft geregeld is het ook wel leuk om een keer te oefenen, maar dan is het leer-effect onduidelijk. In ons rampenplan staat dat de coördinerend burgemeester naar Maastricht moet. Maar ik moet nog zien hoe onze burgemeester zich beweegt tussen twee steden wanneer hij als coördinerend burgemeester naar Maastricht moet, terwijl hier in de stad een rampsituatie is. Heeft hij dan niet veel meer de behoefte om hier te blijven en iemand anders coördinerend burgemeester te laten zijn?'

'Wat ook een aandachtspunt is', ervaart Meijs, 'is de vraag of een burgemeester zijn kennis binnen de organisatie deelt. Wat doet hij met ervaringen uit een burgemeestersoverleg of na een bijeenkomst van het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing? Hoe zorgt hij dat datgene wat hij heeft geleerd ook ergens wordt neergelegd, vooral als die nieuwe inzichten ook consequenties hebben voor het functioneren kan de organisatie?'

'Een burgemeester dient zich bewust te zijn van het feit dat een goede voorbereiding ervoor zorgt dat hij tachtig procent van de wedstrijd al heeft gewonnen. Om de andere twintig procent voor elkaar te krijgen

moet hij zorgen dat de mensen om hem heen wel over de kennis beschikken en de ondersteuning kunnen bieden die hij nodig heeft. Daarom moet hij zijn kennis ook overdragen in het gemeentehuis, de veiligheidsregio en het overleg met de korpschef.' De Enschedese gemeentesecretaris ziet de consequenties namelijk al voor zich, als een burgemeester een andere rol wil spelen en hem daarover niet informeert. 'Als eindverantwoordelijke voor de rampenorganisatie zorg ik ervoor dat de gemeentelijke diensten paraat zijn als het nodig is. Een burgemeester bemoeit zich niet met de opzet van de rampenstructuren. Als hij zijn nieuwe inzicht niet overdraagt, dan gaat het fout omdat de structuren niet meer aansluiten bij de aanpak die hij voor ogen heeft.'

Het alert en scherp houden van mensen voor een mogelijke ramp, ervaart Meijs als een lastige opgave. 'Op een gegeven moment werd in Sittard gesproken over de Enschede- en Volendam-maffia, om de overvloed aan regelgeving, circulaire en handreikingen te beschrijven. Het is belangrijk dat mensen alert zijn op rampen die zich kunnen voordoen, maar wij moeten ook voorkomen dat zich het tegen ons keert. De ambtelijke wereld raakt overgevoelig voor rampen.' Het is daarom volgens Meijs goed zijn om de informatie over rampen en de voorbereiding erop te doseren. 'Het is heel moeilijk om mensen met een drukke agenda eruit te halen en weer over de ramp te laten nadenken. Dat stelt wel eisen aan de manier waarop je informatie toegankelijk maakt.'

Verantwoordelijkheden gemeentesecretaris

De vuurwerkcramp is voor Meijs een goede leerschool geweest. 'Door die concrete ervaring zal ik in nieuwe rampsituaties dingen herkennen en beter in staat zijn om op nieuwe ontwikkelingen te anticiperen. Als ik die ervaring niet had gehad, dan zou ik op alles reageren wat succesvol is op je afkomt. Los daarvan blijft de kern van de zaak dat je flexibiliteit en veerkracht toont.' Meijs haalt als voorbeeld aan dat het een simpel verschil maakt of een ramp lang of kort duurt. 'Als een ramp lang gaat duren word je als organisatie met volstrekt andere vragen geconfronteerd dan wanneer het bij een klein incident blijft. Als op het DSM-terrein in Geleen een ongeluk gebeurt dat binnen de hekken blijft, heb ik op het gemeentehuis een andere situatie dan wanneer dat niet gebeurt. Dan is de ramp feitelijk alleen een communicatievraagstuk waar de burgemeester zich in mengt. Voor de rest van het college is zo'n incident niet spannend.'

'Er ligt een grote druk op een burgemeester, mede door alle verschillende verantwoordelijkheden', zegt Meijs als hij terugdenkt aan burgemeester Mans tijdens de vuurwerkcramp. 'Maar naast de professionele verantwoordelijkheden zijn er ook nog de persoonlijke bedreigingen richting de burgervader', herinnert Meijs zich. 'Op een gegeven moment namen de bedreigingen richting Jan Mans toe. De bedreigingen werden dermate serieus dat Jan Mans onder politiebegeleiding moest

komen. Dan zijn dat opeens extra verantwoordelijkheden waar je ook als gemeentesecretaris mee te maken krijgt.'

Terugblik

Meijs bladert in een schriftje met aantekeningen dat hij in die hectische periode heeft bijgehouden. 'Er staan honderden kleine zaken in die ik toen moest regelen.' Meijs geeft een bloemlezing uit zijn aantekeningen. 'De voorbereiding van gegevens, de stand van zaken, zorgen dat het beleidsteam alles op een A4-tje krijgt, nalopen, wat gaan we regelen, wat zijn de strategische beslissingen, wat zijn de uitvoerende beslissingen en ervoor zorgen dat iedereen weet wat ze moeten doen.' De reeks van taken illustreert volgens Meijs dat de gemeentesecretaris in zijn dagelijkse werk een antenne moet ontwikkelen om de samenhang tussen uiteenlopende zaken te zien. 'Hij kan als een van de weinigen in de omgeving van de burgemeester zeggen: "ik zorg dat de brandweercommandant bij jou is om je te informeren". Maar ook: "ik zorg dat je het overzicht houdt". De gemeentesecretaris is voortdurend bezig met de afwegingen van de burgemeester in zijn dagelijkse gang en het organiseren van samenhang. We zijn als gemeente het veelkoppige monster dat alles moet organiseren.'

Zijn werk tijdens de vuurwerkcramp leek volgens Meijs veel op het werk van een gemeentesecretaris, maar kreeg ook andere accenten. 'Je duikt voor een deel ook in een totaal andere wereld die je als gemeentesecretaris helemaal vreemd is. Het werkt wel verslavend. Je hebt veel meer externe contacten met andere partijen die in de crisis een rol spelen. Je komt veel meer in het spel terecht van de externe partijen die elk hun eigen belang in de crisis hebben, zeker als je dat vergelijkt met de reguliere werkzaamheden van een gemeentesecretaris. Een aantal mensen kan hier met veel energie heel lang in meegaan, terwijl een ander aantal juist heel snel afknapt op de anders-dan-normale manier van werken.'

Wanneer Meijs zijn aantekeningenboekje nogmaals doorbladert, realiseert hij zich hoe divers zijn taken tijdens de vuurwerkcramp waren. 'Het zijn voor een groot deel ook taken waar je normaal niets mee te maken hebt. Een wethouder die namens de gemeente een begrafenis van een slachtoffer in Marokko moet bijwonen. Dan kom je opeens in het hele circus terecht van Binnenlandse en Buitenlandse Zaken. De reis en de beveiliging moeten worden geregeld, terwijl je dan te maken hebt met een wethouder die niet gewend is dikwijls over de wereld te reizen. Dat leidt soms tot spannende en soms ook wel tot hilarische situaties. Soms loop je in Den Haag tegen onzichtbare muren op en moet je tot in de nacht de zaken regelen en contacten aanboren om voor elkaar te krijgen wat je met z'n allen voor ogen hebt.' Van geheel andere orde is het aanbod aan bestuurders om in het nazorgtraject ondersteuning te krijgen. 'In zijn algemeenheid hebben de brandweer en de politie daar veel meer oog voor dan een gemeente. Sommige bestuurders hebben de nazorg voor zichzelf georganiseerd, andere wilden het niet of dachten het niet nodig te hebben.'

Tussen twee werelden in

Tijdens de vuurwerkcramp zat Meijs een lange periode binnen, om zoals hij dat noemt 'heel intensief en nuchter afwegingen te maken'. Terugblikkend realiseerde hij zich op dat moment niet wat de betekenis daarvan was voor de buitenwereld. 'De besluiten die je in zo'n proces neemt, daar kon ik toen niet van bevroeden wat dat voor impact in de buitenwereld gaf. Beslissingen over het al dan niet vrijgeven van een gedeelte van het rampterrein of de lijst met doden en vermisten.' Het waren volgens Meijs rationele beslissingen, totdat hij het eerste weekend na de ramp naar het lokale nieuws op televisie keek. 'Ik zag hoe het nieuws bekend werd gemaakt van iemand die met zijn auto vol in de hekken reed. Toen ik dat zag was ik in shock. Het gaf voor mij in een beeld het verschil aan tussen de koele rationele besluitvormingsmachine en de emotie en de impact van de wereld buiten het gemeentehuis. Dat was een gigantische *eye-opener*.' Meijs pleit dan ook voor meer aandacht om de twee rollen van rationele beslisser enerzijds en oog hebben voor de emoties in de samenleving anderzijds beter in evenwicht te houden tijdens een ramp. 'Dat vereist de nodige professionaliteit. Zeker de burgemeester heeft op dat moment veel nadrukkelijker moeten schakelen tussen de emoties enerzijds en de ratio van de besluitvorming anderzijds. Hij heeft de slachtoffers op de militaire basis gezien. Op die rol was hij niet voorbereid, maar het wordt wel van de burgemeester verwacht dat hij die rol op zich neemt. Vervolgens moet hij weer terugschakelen naar de rationele rol als voorzitter van het beleidsteam. De bestuurder schakelt doorlopend tussen deze twee werelden, terwijl een gemeentesecretaris zich vooral op de rol binnen de muren van het gemeentehuis concentreert. De burgemeester zit veel nadrukkelijker met de ogen van de buitenwereld naar de problematiek te kijken. Hij denkt "wat zou de buitenwereld er van vinden" als jij hem iets adviseert om wel of niet te doen. Dat moet je als gemeentesecretaris wel betrekken in het geheel. Hij moet niet het gevoel hebben dat wij niet weten wat er zich in de buitenwereld afspeelt.'

12. MARRIËT MITTENDORFF, loco-burgemeester van Eindhoven

'Oefenen, oefenen, oefenen: dat is de belangrijkste les'

Marriët Mittendorff is loco-burgemeester van Eindhoven. Zij was in die hoedanigheid opperbevelhebber tijdens het incident met een LPG-tankwagen die op 14 juli 2003 op de randweg van Eindhoven in brand raakte. Een gesprek over een potentiële ramp.

Marriët Mittendorff kijkt met gemengde gevoelens terug op het incident met de LPG-tankwagen. Achteraf gezien is het incident goed afgelopen, maar zij is ervan overtuigd dat het ook heel anders had kunnen gaan. Het incident vindt aan het begin van de middag plaats op de randweg van Eindhoven. Bij de wegwerkzaamheden op de A2 komt een tankwagen met LPG in de problemen. De tankwagen raakt een aantal auto's. Door de botsing kantelt de wagen en vliegt de cabine van de tankwagen in brand. De chauffeur overlijdt in de vuurzee. Omdat de brandende cabine de tank met LPG opwarmt, ontstaat angst voor een explosie van de LPG-tankwagen. De omgeving van het ongeval wordt in een ruime cirkel van 500 meter ontruimd.

Burgemeester Welschen is op vakantie als Mittendorff hem vervangt als loco-burgemeester. 'De tweede week van juli heeft sowieso veel impact op de hulpverleners van Eindhoven. Het is immers de week van de Herculesramp die op 15 juli 1996 plaatsvond. Dat speelde mee toen ik op de ochtend van 14 juli een telefoontje kreeg over een brand in een vliegtuig dat richting Eindhoven Airport koerste. Een kwartier later bleek gelukkig dat het vals alarm was, maar het zette alle hulpverleners weer op scherp.' Even later die dag wordt Mittendorff voor een tweede keer door de secretaresse van de burgemeester gewaarschuwd. 'Aanvankelijk werd gezegd dat het om een vrachtwagen ging die in botsing was gekomen met een aantal personenauto's. De eerste melding gaf aan dat in de auto's geen leven was aangetroffen, waardoor het direct door je hoofd schiet dat je met meerdere slachtoffers te maken hebt. Pas veel later bleek dat alleen de chauffeur van de tankwagen was omgekomen. Maar in eerste instantie zijn we van een zeer ernstig scenario uitgegaan.' Mittendorff belt, na de eerste bespreking in het beleidsteam, de Commissaris van de Koningin en de burgemeesters van de buurgemeenten. 'Ik heb aan de regio voorgelegd of een andere burgemeester het wilde overnemen, omdat ik nu in de rol van loco-burgemeester aan het roer stond van een crisis met een regionale uitstraling. Maar men ging er mee akkoord dat ik als loco-burgemeester de crisis zou afhandelen.'

Beleidsteam

Het bijeenroepen van het beleidsteam is volgens Mittendorff een rationele beslissing geweest. 'Bij burgemeesters van kleinere gemeenten

bestaat nog wel eens weerstand om een beleidsteam in te stellen. Men vraagt zich dan af of het wel écht nodig is het beleidsteam bijeen te roepen. Als een crisis boven een bepaalde drempel uitstijgt, word je naar mijn mening geacht een beleidsteam in te stellen. Vooraf weet je dat je in een dergelijke situatie terecht kunt komen. Het is niet iets van "halleluja" of "help", want het hoort mijns inziens bij je functie. Je wordt geacht om direct te beginnen met handelen.' Mittendorff vindt het dan ook moeilijk om het gevoel van dat moment te omschrijven. 'Toen het beleidsteam bijeenkwam, had ik niet het gevoel van "ik ga nu dat-en-dat doen". Maar anderzijds heb ik ook niet gedacht "wat overkomt mij nu?". Ik heb mij erin gestort en planmatig bekeken wat gedaan moest worden. Er is in die eerste vergadering een operationeel leider aangesteld en een noodverordening afgekondigd. De noodverordening zorgde ervoor dat het gebied rond de tankwagen vanwege het explosiegevaar ontruimd kon worden.'

Veel van de mensen die Mittendorff uit oefeningen kent zitten tijdens de crisis bij haar aan tafel. 'Eigenlijk kende ik alle mensen, behalve de mensen die namens de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen aanwezig waren. In onze regio wordt met regelmaat geoefend en tijdens dit soort situaties betaalt dat zich uit. Een crisis is topsport waar je voor getraind moet zijn.' Voor het raadplegen van de rampenplannen is volgens Mittendorff op dat moment geen tijd. 'Het is goed om te weten wat er in staat, maar op het *moment suprême* is het handig als je een staatje bij de hand hebt met de belangrijkste zaken die je moet ondernemen. Het rampenplan moet meer een proces zijn dan een product. Je moet gewoon weten hoe je samen een ramp aanpakt. Het proces van planvorming kan daarbij helpen.'

De focus van Mittendorff en het beleidsteam ligt in eerste instantie op de cirkel rond de LPG-tank. 'Het duurde geruime tijd voordat we aan de neveneffecten toekwamen. De prioriteit lag bij de noodverordening en de evacuatie van de woningen en bedrijven rond de brandende tank. Pas aan het begin van de avond was ik er aan toe om ter plekke te gaan naar de mensen die waren opgevangen. In het begin heb je als team ook geen besef van de effecten die het ongeval voor de rest van Nederland heeft. Pas later blijkt dat het halve land vaststaat door het ongeval op de randweg Eindhoven. Ook zie je de kring met mensen die zorg nodig hebben steeds groter worden. Daar zijn wij pas in tweede instantie aan toegekomen. Dan komen de zaken aan de orde zoals de mensen die in de hitte in de file stonden en water nodig hadden. Motoragenten van de politie zijn op pad gegaan om in de file water uit te delen.' Ook de opvang van de media verloopt anders dan Mittendorff vanuit het beleidsteam voorziet. 'We dachten dat we de media via het *call-center* goed bediend hadden. Achteraf bleek echter dat het hele *call-center* niet goed in werking is getreden. De telefoontjes zijn wel opgevangen, maar niet zo professioneel als wij dachten. Toen alles achter de rug was is 's avonds een persconferentie gegeven, waarin we een terugblik gaven op de zaken die die dag speelden.'

Hulpverleners

Mittendorff haalt aan dat het blussen en koelen van de brandende tankwagen risico's voor de hulpverleners met zich meebrengt. 'Onze eerste aandacht richtte zich op het evacueren van het gebied van 500 meter rond de tankwagen. Toen het gebied vrij was, speelde vervolgens het veiligheidsvraagstuk van de brandweer die daar ter plekke stond te blussen. De afweging van de veiligheid van de hulpverleners is op dat moment door de brandweercommandant zelf gemaakt. In het beleidsteam is niet ter sprake gekomen of het nog wenselijk was dat men daar bleef blussen. De brandweercommandant heeft zijn eigen verantwoordelijkheid genomen. Hij vond dat het noodzakelijk was om de bluswerkzaamheden op de randweg voort te zetten, met inachtneming van de risico's voor de eigen hulpverleners.'

Evaluatie

De crisis is in de gemeenteraad niet geëvalueerd. De regionale brandweer heeft een evaluatie opgesteld, maar in de ogen van Mittendorff duurde het te lang voordat de evaluatie uiteindelijk beschikbaar kwam. 'Ik ben van mening dat een evaluatie een nuttig instrument is om leer-effecten te destilleren voor een volgende keer. Zelfs als het naar je eigen gevoel goed is verlopen kan het toch zinvol zijn om nog eens goed naar de genomen beslissingen en procedures te kijken. Er zijn immers altijd dingen die beter kunnen, zaken waar je een volgende keer alerter op wilt zijn en punten waar je met oefeningen verder aan kunt bijschaven.'

Binnen de gemeente heeft de crisis niet tot een herziening van de rampenbestrijdingsprocessen geleid. 'Uiteraard zouden we anders op de dreiging hebben teruggekeken als de tankwagen ontploft was. Dan hadden we het waarschijnlijk heel erg fout gedaan en had het beleids-team de schuld gekregen. Het kan zijn dat we geluk hebben gehad, maar ik denk dat het voor een groot deel ook is te herleiden tot de filosofie die wij in Eindhoven hanteren. Oud-burgemeester Welschen heeft zich altijd sterk gericht op het opleiden en oefenen van mensen. Kort na mijn aantreden ben ik een week lang op oefening geweest. Maar er was nu geen aanleiding om de processen te herzien.'

Lessen

Wanneer de zorgen van de loco-burgemeester op het moment zelf ter sprake komen, richt zij zich vooral op de eigen veiligheid van de omstanders. 'Ik reageerde vrij zakelijk. Maar het schiet steeds door je hoofd hoeveel mensen zich nog in de cirkel bevinden. Ondanks de evacuatie stonden op een gegeven moment nog steeds mensen te kijken naar de bluswerkzaamheden. Eigenlijk zou dat niet moeten kunnen en dat baart je zorgen op zo'n moment. Mensen die ondanks alle veiligheidsmaatregelen toch tegen de instructie indruisen.' Een ander zorgelijk punt manifesteerde zich achteraf, toen bleek dat het Commando Ramp Terrein in eerste instantie op de verkeerde plek was neergestreden. 'Ze zijn er pas in tweede instantie achter gekomen dat ze bij deze

stof niet op 250 of 400 meter moesten gaan staan, maar zeker 500 meter afstand moesten bewaren.'

Wanneer Mittendorff terugblijkt op de situatie valt haar op hoe zakelijk alles is verlopen. 'Ik verwachtte van mijn mensen dat zij gewoonweg zouden doen wat zij geacht werden te doen. Mensen deden allemaal goed hun werk, maar het is niet zo dat één persoon er positief uitspringt. Je bent tenslotte een team. Daar speelt bij mee dat in het beleidsteam ook geen echte crisissfeer hing. In onze besprekingen losten wij op een hele zakelijke manier de vraagstukken op.'

Crisis als kans

De crisis loopt uiteindelijk goed af. De brandende cabine wordt geblust en de tankwagen wordt afgekoeld, waarna de inhoud kan worden overgepompt in een andere wagen. Dan begint voor Mittendorff de periode die gekenschetst kan worden als "de crisis als kans". 'Ik heb Welschen gebeld. Omdat we toch altijd al tegen het probleem van het vervoer van gevaarlijke stoffen via die weg waren aangelopen, vonden we dat we het momentum moesten aangrijpen. Welschen kwam terug uit Zeeland en greep de kans aan om richting de pers zijn punt te maken. Ik had tegelijkertijd overleg met de burgemeesters uit de regio, Rijkswaterstaat en de provincie om te kijken hoe we in de toekomst een dergelijk ongeval konden voorkomen.' Ook richting de Tweede Kamer werd de lobby aan kracht bijgezet, om op korte termijn tot een oplossing te komen voor de dichtslibbende randweg rond Eindhoven. 'Het is heel erg dat de chauffeur van de tankwagen is overleden. Maar dat is de enige ellende dat zich rond het ongeval heeft voorgedaan. Voor de rest heeft de ramp geen vervelende nasleep opgeleverd.'

Als belangrijke les geeft Mittendorff ook mee dat bestuurders vooral moet blijven oefenen. 'Oefenen, oefenen, oefenen. Daarnaast denk ik dat het heel belangrijk is dat je de mensen kent waar je in een crisis mee om tafel zit. Wat er allemaal op papier staat is uiteindelijk niet zo belangrijk. Het gaat erom dat je mensen kunt vertrouwen en kunt inschatten wat de waarde is wanneer iemand vanuit de operatie iets zegt.' Daarnaast pleit Mittendorff voor openheid en helderheid. 'Als iemand niet goed werkt, dan is het beter om tegen die persoon te zeggen dat het misschien beter is als hij of zij de volgende keer de plaats aan iemand anders afstaat. Dat is op het moment zelf een harde mededeling, maar je kunt in een crisis niet het risico lopen dat je gaat aanmodderen. Een crisis is een serieuze aangelegenheid waar je als team mee aan de slag moet. Iedereen handelt verschillend in een crisis. De één zal de besluitvorming meer naar zich toe willen trekken dan een ander. Het is belangrijk om dat vooraf te oefenen, zodat men ook zichzelf leert kennen in dit soort situaties en van zichzelf weet of men er geschikt voor is.'

13. IVO OPSTELTEN, burgemeester van Rotterdam

'Solidariteit en authenticiteit, de kern van het vak, altijd weer'

Ivo Opstelten was burgemeester in Rotterdam op het moment dat Pim Fortuyn werd vermoord. De week is na de moord onder het ambtenarenapparaat van de gemeente Rotterdam te boek komen te staan als 'de bewogen week'. Een openhartig gesprek over de moord, voetbal en de rol van een burgemeester die het hoofd koel wil houden op de momenten die ertoe doen.

In de aanloop naar de week van 6 mei 2002 ziet het Rotterdamse bestuur zich voor een zware klus gesteld. Twee stevige voetbalwedstrijden staan op het programma. Allereerst speelt Feyenoord op woensdag tegen de Duitse landskampioen Borussia Dortmund in de UEFA Cup finale. Op zondag spelen vervolgens Ajax en FC Utrecht in de strijd om de Amstelcup. Bovendien staat nog de mogelijkheid open dat Feyenoord de UEFA Cup wint en wordt gehuldigd op de Coolsingel. Indachtig het 'huldigingsfeest' van 1999, waarbij op 25 april op de Coolsingel rellen uitbreken, bereidt de gemeente de week al maanden van tevoren als een militaire operatie voor.

Bewogen week

De bewogen week begint met een treurig bericht, wanneer Opstelten verneemt dat in het weekend zijn kamerbewaarster Miep Eijerling in haar slaap is gebleven. 'Ik heb haar maandagmorgen met de medewerkers van het stadhuis herdacht in de Burgerzaal. Zij was een fantastisch mens dat de nodige tragiek in haar leven te verwerken had gekregen. Een struise, gezellige vrouw. Er heerste grote verslagenheid onder het personeel.'

Vervolgens verloopt de maandag zoals gebruikelijk. Rotterdam richt zich op de voetbalwedstrijden die op het programma staan. 'Maandagavond ben ik kort na zes uur 's avonds door mijn secretaresse op de hoogte gebracht van de moord op Fortuyn. In eerste instantie was het bericht dat hij was neergeschoten en zwaargewond was geraakt. Wij hadden op dat moment een vergadering van het Presidium. Ik heb de vergadering geschorst en het nieuws direct meegedeeld. Er heerste een sfeer van ongeloof en verbijstering. De verslagenheid was onbeschrijflijk.' Opstelten trekt zich terug op zijn eigen kamer, waar hij vervolgens het nieuws krijgt dat Fortuyn is overleden. 'De televisie stond aan. Ik heb mijn korpschef gebeld en overlegd wat ons te doen stond. De fractievoorzitters waren vanwege het Presidium nog bijeen. Ik heb hun het laatste nieuws overgebracht, waarna de meesten hun fracties bij elkaar hebben gehaald. Zelf heb ik contact gezocht met de korpschef en Hoofdofficier van Justitie, die vervolgens richting het stadhuis op de Coolsingel zijn gekomen'.

'Fortuyn speelde een prominente rol in de Rotterdamse politiek. Zijn opkomst met Leefbaar Rotterdam was een ware revolutie. Hoe je ook over hem denkt, zijn komst bracht een aardverschuiving met zich mee. Fortuyn en ik respecteerden elkaar. Vlak voor de moord was het nieuwe college met Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD aangetreden. Ik had geen persoonlijk verdriet om de persoon van Pim Fortuyn, maar ik was zeker geschokt over het nieuws dat die avond tot ons kwam.' Om de fractie van Leefbaar Rotterdam troost te bieden en een hart onder de riem te steken, gaat Opstelten naar de fractiekamer. 'Vroeg in de avond kwam men bijeen. Er was een korte herdenking. We hebben ook samen gebeden.'

Condoleanceregisters

Nadat Opstelten ook voor zichzelf de eerste schok heeft verwerkt, beseft hij dat er gehandeld moet worden. 'Je beseft op zo'n moment dat de stad geschokt is. Iedereen is verbijsterd. Het was duidelijk dat er iets gedaan moest worden.' In overleg met zijn naaste medewerkers wordt besloten om het stadhuis open te stellen. 'Het besluit om de deuren van het stadhuis open te gooien en de condoleanceregisters in de hal op te stellen is een ingeving geweest, die achteraf een gouden greep is gebleken. Het was een intuïtieve beslissing die je op zo'n moment op basis van ervaring en vertrouwen neemt. We wilden ruimte geven aan iedereen die rouw kwam betonen. Het pakte goed uit. Een bijkomend effect was namelijk het gegeven dat er lange wachtrijen ontstonden. Mensen wilden het register nog dezelfde avond tekenen. De rij wachtenden zorgde voor een kalmerende, dempende werking in de stad. Mensen stonden rustig in de rij op hun beurt te wachten. Een groot deel van de spanning werd daardoor al weggenomen.' Met zichtbaar genoegen denkt Opstelten terug aan zijn bezoek aan de premier en minister van Binnenlandse Zaken. 'De volgende ochtend heb ik afgesproken met Kok en De Vries. Dat bezoek had wel iets bijzonders, omdat het in Rotterdam allemaal erg rustig was verlopen terwijl op het Plein in Den Haag de rellen waren uitgebroken. Ik zei nog dat ze het in Den Haag ook eens met de Rotterdamse aanpak zouden moeten proberen.' Met Kok en De Vries wordt de stand van zaken besproken, de uitkomsten van het overleg met de familie over de verkiezingscampagne en de verkiezingen die aanstaande zijn. 'De provincie heb ik wel geïnformeerd, maar verder heb ik daar weinig contact mee gehad.'

De rij wachtenden was een goede manier om de woede en emotie van de Rotterdamse samenleving te kanaliseren, al was dat niet Opstelstens eerste gedachte. 'Ik dacht niet aan het kanaliseren van de woede. Voor ons stond voorop dat het een Rotterdamse tragedie was, omdat de aanvoerder van de grootste Rotterdamse partij was vermoord. En dus wilden wij ruimte geven aan mensen die daaraan uiting wilden geven.' Voor het stadhuis leggen mensen bloemen, net als bij het woonhuis van Fortuyn. 'Dat waren de twee plekken in de stad waar rouwenden samenkwamen.'

Voetbal

Opstelten haalt aan dat diezelfde maandagavond mensen beginnen over de voetbalwedstrijd van woensdag. 'Ik heb direct tegen mijn medewerkers gezegd dat er voorlopig even niet over het voetbal zou worden gesproken. 's Nachts in bed heb ik alles de revue laten passeren. Ik vond op dat moment dat de wedstrijd door moest gaan. Niet vanwege Fortuyn, maar omdat ik van mening ben dat het leven in dit soort situaties door moet gaan.' Opstelten neemt het besluit dat woensdagavond de wedstrijd van Feyenoord tegen Borussia Dortmund doorgaat, onder voorwaarde dat er geen huldiging zal komen. 'Daarin neem je mee wat Fortuyn er zelf van zou hebben gevonden. In het seniorenconvent met de fractievoorzitters hebben wij een en ander besproken. Vervolgens hebben wij een persconferentie gegeven en verteld waarom Rotterdam vond dat de wedstrijd door moest gaan. Daarbij hebben we wel aangekaart dat een huldiging onder de omstandigheden ongepast zou zijn.'

Opstelten denkt dat anderen hem ook zouden hebben gevolgd wanneer hij de wedstrijd zou hebben afgeblazen. 'Het klinkt arrogant, maar op dergelijke momenten heeft een stad leiderschap nodig. Als burgemeester ben je de leider onder crisissituaties. Je moet je ervan bewust zijn dat men onder die omstandigheden volgzamer wordt.'

Veel van de beslissingen die Opstelten neemt zijn intuïtief. 'De intuïtie is een combinatie van persoonlijkheid, karakter en gestolde ervaringen. Het zit in mijn natuur om een bindende rol te spelen. Dat is een eigenschap die je bij crises moet benutten. Dat had ik als jonge burgemeester al in Dalen, later ook in Delfzijl, Utrecht en hier in Rotterdam. In Dalen woedde op een keer een stevige herfststorm. Diverse boerderijen waren in elkaar gezakt. Ik reed op dat moment in een 2CV langs de boerderijen, om bij al de boeren te komen kijken en ze een hart onder de riem te steken. Als ik daar aan terugdenk is het op kleinere schaal wat ik hier in Rotterdam moest doen na de moord op Fortuyn. Het ging in beide gevallen om het tonen van solidariteit.' De solidariteit noemt Opstelten de kerncompetentie van het burgemeestersvak. 'Men heeft de gemeente of overheid nodig als bindende factor. De overheid is er om mensen gerust te stellen, hen te informeren en om dingen te regelen. Als burgemeester hoef je er niet vaak te zijn. Maar op de momenten die ertoe doen moet je zichtbaar zijn. Je moet het aanvoelen wanneer er iets van jou wordt verwacht. Het zijn de momenten dat men niet meer naar de gemeentesecretaris, wethouder, dominee of pastoor kijkt, maar zich vooral op de burgemeester richt. Daar moet je soms wat geluk bij hebben, maar voor het overgrote deel is het een kerncompetentie die je als burgemeester moet bezitten.'

Stille tocht

Op dinsdagochtend, de morgen na de moord, wordt vanuit het publiek het spontane initiatief genomen om een stille tocht te organiseren. 'Wij vonden het een goed initiatief om een stille tocht te houden, maar zaten tegelijkertijd met de voetbalwedstrijd in onze maag. Vanuit prakti-

sche overwegingen hebben we er toen op aangedrongen dat de stille tocht op donderdag, dus een dag ná de wedstrijd, zou worden gehouden'. Dan blijkt echter dat Opstelten het initiatief niet kan keren. 'Op dat moment was de roep uit de samenleving zo groot, dat het initiatief eigenlijk niet meer te houden was. In de loop van de middag is er overleg geweest met de initiatiefnemers. Zo kon men nauwelijks een inschatting geven van het verwachte aantal mensen.' In de ogen van Opstelten was de organisatie een rommelig geheel. Hij wordt dan ook verrast wanneer hij in een persconferentie wordt gevraagd naar de stille tocht en een medewerker hem in het oor fluistert dat de stille tocht toch op dinsdag doorgaat. 'Op dat moment heb ik zonder blikken of blozen gezegd dat de stille tocht diezelfde avond door zou gaan.'

De organisatie van de stille tocht komt dan in een stroomversnelling. Binnen anderhalf uur worden duizenden mensen op de Coolsingel verwacht om deel te nemen aan de tocht door de binnenstad. 'De politie heeft fantastisch werk verricht. Ze waren aanwezig, zonder zichtbaar te zijn. Na de persconferentie heb ik snel alle wethouders opgetrommeld en hen gevraagd om hun partners mee te nemen. Ik heb mijn vrouw opgetrommeld en gezamenlijk zijn we naar de mensenmassa gelopen. Omdat een echte organisatie ontbrak, heb ik op enig moment een praatje gemaakt met de bereden politie en aangegeven dat we maar moesten beginnen. Op die manier hebben we de stoet in gang gezet'. Opstelten leidt de tocht met het college, de wethouders en de gemeenteraadsleden van Leefbaar Rotterdam. 'Pas later bleek dat de grootste Feyenoord-hooligans vlak achter ons liepen. Iedereen was zo onder de indruk, dat er eigenlijk niets gebeurd is. Maar later realiseer je je wel dat het ook heel anders had kunnen lopen.' Als de kop van de stoet weer terugkeert op de Coolsingel, beëindigt Opstelten de stoet zoals deze begonnen is. 'Op een gegeven moment heb ik maar een megafon gepakt en iedereen bedankt. Vervolgens zijn we er met het college tussenuit gegaan, terug het stadhuis in. Dan blijkt aan de hand van reacties hoe indrukwekkend mensen het hebben ervaren.'

Volgens Opstelten was de stille tocht een manier om stoom af te blazen. 'Achteraf is het een wijs besluit geweest om de stille tocht nog voor de belangrijke voetbalwedstrijd van woensdag te houden. Het college had bedacht om een herdenking te houden als de voetbalwedstrijd achter de rug zou zijn. Maar op deze manier had de stad de moord eigenlijk al verwerkt voordat de wedstrijd kwam.'

UEFA Cup

Bij de wedstrijd gaat de knop in Rotterdam om. Het team dat in de voorbereiding al samenwerkte, werkte onder de nieuwe omstandigheden door aan de afhandeling van deze voor Feyenoord zo belangrijke wedstrijd. 'Dat team bestond uit het hoofd openbare orde en veiligheid, het hoofd Externe Betrekkingen, de woordvoerder van de burgemeester, de Hoofdofficier van Justitie en de korpschef. De wedstrijddag verliep goed en Feyenoord wint. 'Als Rotterdamse club vond Feyenoord dat ze met rouwbanden moesten spelen. Ook wilden we een minuut

stilte. Dan loop je tegen de bureaucratie van andere instellingen aan. De UEFA had strakke regels en vond dat die rouwbanden niet konden. Desondanks heeft Feyenoord wel met rouwbanden gespeeld. Ook is er een minuut stilte gehouden, al begreep Dortmund niet helemaal waarom dat noodzakelijk was.'

Op het eind van de avond liep het mis; er zijn rellen op het Hofplein. 'De volgende dag heb ik gesproken over 'tuig van de richel' en 'klootzakken'. Ik had op dat moment geen zin meer in deftige taal.' Dat betekent overigens niet dat Opstelten zich op dat moment heeft laten gaan. 'Ik was nog steeds opgewassen tegen de situatie. Ik wilde alleen duidelijk maken hoe ik er in de grond van mijn hart over dacht. Op slechts enkelen na is mij die helderheid in dank afgenomen.'

Op vrijdag heeft Opstelten wederom een zware dag. De dag begint met de begrafenis van Miep Eijerling. 'Eerst wilde men de uitvaartplechtigheid van Fortuyn op vrijdagmorgen plannen. Ik stond erop dat ik bij de begrafenis van Miep kon zijn. Dat was voor de organisatie ongetwijfeld een hels karwei, maar ik heb gezegd: "ik ga naar Miep en jullie regelen het maar met die mis".' Bij de mis valt Opstelten op dat buiten de Feyenoord-aanhang liederen zingt. 'Het is hun manier van het uiten van hun gevoel en het geven van een eerbetoon. Je moet op die momenten oppassen dat je niet te snel handelt. Als je er niet tegen kan of als je niet weet hoe je dat moet plaatsen, dan komt dat vreemd over. Maar er waren zeker een aantal mensen die zenuwachtig naar buiten keken en niet konden inschatten wat op het plein voor de kerk gebeurde.' Opstelten is tevreden op de manier waarop de stad afscheid heeft genomen van Fortuyn. 'In de stad heb ik die week een grote saamhorigheid gevoeld. Dat was positief. De stad was onder de indruk en geëmotioneerd. Niet iedereen was een vriend van hem, maar na alles wat er was gebeurd had hij wel indruk gemaakt. Met respect heeft de stad afscheid genomen. Daar was ik van onder de indruk, zonder dat je daar per sé een droevig gezicht bij hoeft te trekken.'

Authenticiteit

Collega's geeft Opstelten mee dat je in vergelijkbare situaties volstrekt authentiek moet handelen. 'Je moet een gevoel hebben voor de situatie. Toneelspel is in crisissituaties dodelijk. Je moet aanvoelen wanneer men iets van jou als burgemeester verwacht. In die omstandigheden moet je er zijn.' Daar horen ook momenten van reflectie bij. 'Af en toe moet je in je omgeving even checken of alles goed gaat. Goed luisteren en doen wat gedaan moet worden.'

Terugkijkend heeft Opstelten in de bewuste week grotendeels op gevoel gewerkt. 'We hebben geen enkel moment een draaiboek geraadpleegd. Draaiboeken zijn belangrijk, maar de keuze van de juiste mensen is mogelijk nog belangrijker. Die goede mensen hebben zelf de draaiboeken in hun hoofd. De goede mensen selecteren zichzelf tijdens zo'n crisis uit. Mensen die het werken in crisissituaties niet ligt zie je langzaam maar zeker steeds verder naar de achtergrond ver-

dwijnen. Met de mensen die zich als adviseur rond je opstellen spreek je de scenario's door en anticipeer je op wat komen gaat. Als je zo op elkaar inspeelt, dan komt het wel goed.'

14. TIN PLOMP, oud-burgemeester van Zwartewaterland

'De gemeentelijke herindeling, de eigenlijke crisis'

Tin Plomp was tot 1 januari 2005 burgemeester van de nieuwe gemeente Zwartewaterland. Zwartewaterland is een fusiegemeente van de drie voormalige gemeenten Hasselt, Genemuiden en Zwartsluis. De fusie van de drie gemeenten heeft een grote rol gespeeld in de afhandeling van hetgeen in de volksmond als de 'Genemuider brommerellen' de geschiedenis is ingegaan. Een gesprek over oproer, de omgang binnen reformatorische gemeenschappen en de spanningen die een herindeling met zich mee kan brengen.

Achter de twinkelende ogen van Tin Plomp gaat een emotioneel verhaal schuil. Zijn relaas begint bij de herindeling van de Overijsselse gemeenten Hasselt, Genemuiden en Zwartsluis. 'Ik was de eerste burgemeester van de nieuwe gemeente Zwartewaterland. Nu zijn de jaren na een herindeling zelden eenvoudig, maar voor de nieuwe gemeente Zwartewaterland was het gesternte voor, tijdens en na de herindeling zeker niet gunstig. De herindeling in 2001 was geen liefdeshuwelijk maar een door anderen opgelegd, gedwongen huwelijk. Zeker een van de partners verzette zich tot het einde en heeft tot op heden de hoop op een scheiding nog steeds niet hebben opgegeven.' Plomp zinspeelt op de oude gemeente Genemuiden, die zich langdurig verzette tegen de samenvoeging met de kleinere en economisch zwakkere kernen Hasselt en Zwartsluis.

Herindeling

Plomp schetst een beeld van dubbelslachtigheid bij de bestuurders van de toenmalige gemeente Genemuiden. 'Voor de herindeling volgde de gemeente Genemuiden twee parcours. Het ene parcours bestond uit gesprekken met Hasselt en Zwartsluis over het institutionaliseren van de beoogde samenwerking. Maar tegelijkertijd werd richting de bevolking in actieve zin voedsel gegeven aan het beeld dat Genemuiden zelfstandig zou kunnen blijven. Er werd een stichting Genemuiden Zelfstandig opgericht, die actieve steun ontving van de gemeente. En zelfs bij de laatste behandeling in de Eerste Kamer, waar de samenvoeging werd beklonken, heeft de toenmalige burgemeester de stichting vergezeld. Dat is onbehoorlijk en niet voorstelbaar.' Volgens Plomp had het toenmalige bestuur eerder moeten aangeven dat de race gelopen was en zelfstandigheid een gepasseerd station was. 'Men schonk geen heldere wijn, wat tot grote frustratie leidde toen bleek dat de herindeling toch doorging. Terugkijkend heeft dit er mede toe geleid dat ik geen vliegende start heb gehad in de nieuwe gemeente Zwartewaterland. De herindeling werd op mij geprojecteerd. Ik werd feitelijk de personificatie van de mislukte zelfstandigheid van de gemeente Genemuiden en kreeg het voor mijn kiezen dat de nieuwe gemeente geen geld had en dat het gemeentehuis in Hasselt werd geplaatst. Bovendien trad na één

jaar de wethouder uit Genemuiden af, waarna een nieuwe wethouder uit Hasselt (de tweede uit Hasselt) werd benoemd. Hierdoor bleef Genemuiden als grootste en machtigste en sterkste van de drie buiten het dagelijks bestuur van de gemeente.'

De kern Genemuiden had voor Plomps aantreden de naam een vrijstaat te zijn (Genemuiden heette in de volksmond wel Genemuidenvrijstaat), waar men zelf bepaalde wat de regels zijn en waar de politie tot voor kort niet graag kwam. 'In Nederland bestaat het beeld dat streng-reformatorische culturen als in Staphorst en Genemuiden gezagsgetrouw zijn. Mijn ervaring als oud-burgemeester van Staphorst en Genemuiden is juist het tegendeel. Er is geen gezagsgetrouwe cultuur, maar men spant zich juist samen om zich als kleine, reformatorische groep af te zetten tegen de boze steeds verder seculariserende buitenwereld waar het wereldlijke gezag steeds meer mee wordt geïdentificeerd. Liederen vanuit de eigen gemeenschap, zoals succesvolle ondernemers of predikanten, vormen veeleer het gezag dat in andere gemeenten door de Burgemeester en Wethouders wordt ingevuld.' Hierbij speelt volgens Plomp mee dat de reformatorische gemeenschap van Genemuiden het merendeel van de bevolking vormt. 'Wanneer er problemen spelen in de Graafsewijk in Den Bosch kun je de groep met tegendraadse bewoners isoleren. Het is bij wijze van spreken maar één procent van de bevolking. Wanneer je als burgemeester in Genemuiden de reformatorische gemeenschap tegen je hebt, sta je feitelijk machteloos ten opzichte van de gehele bevolking. Want de reformatorische groep vormt weliswaar niet de gehele bevolking, maar als het erop aankomt trekt de bevolking één lijn naar buiten.'

Brommerraces

Als nieuwe burgemeester kreeg Plomp te maken met het dossier Brommerraces. Volgens de traditie rijden jongeren in Genemuiden op de nacht voorafgaand aan Koninginnedag op brommers door de straten van het stadje. 'De traditie van het rondrijden zonder uitlaat bestond al zo'n veertig jaar. Het is vergelijkbaar met de Luilaktraditie die in West-Friesland nog wel plaatsvindt in de zaterdagnacht voor Pinksteren. De traditie bestond van oudsher uit het maken van zoveel mogelijk lawaai.' Deze traditie veranderde al voor Plomps aantreden. Van een ludieke lawaaiactie werd het rijden zonder uitlaat van lieverlee een wedstrijd tussen opgevoerde brommers. 'In de loop der jaren werden de brommers ontdaan van hun motor en er werden motoren van 100 tot 150 cc onder gehangen. Daar werden snelheden mee bereikt van 120 tot 140 kilometer per uur, terwijl de brommers ondeugdelijk waren, niet waren berekend op de zware motoren, remmen onvoldoende functioneerden en de berijders zonder helm en in beschonken toestand aan de ronde door Genemuiden deelnamen.'

De rondrit veranderde in de loop der jaren tot illegale straatraces. Deze races waren voor Plomp de spreekwoordelijke hete aardappel die hij bij zijn aantreden van zijn voorganger kreeg doorgeschoven. 'De gemeente Genemuiden wilde voorafgaand aan de herindeling niet tegen de

brommerraces optreden. Men sprak uit dat de races op deze manier geen doorgang konden vinden, maar men trad niet op. Men heeft getracht in overleg met de jongeren de races in een gecontroleerde wedstrijd om te zetten, maar dat is niet gelukt. Men wilde gewoon zonder veiligheidsmaatregelen racen.'

Bij zijn aantreden trof Plomp dan ook een onhoudbare situatie aan die hij niet langer wilde tolereren. 'Het was op dat moment politiek gezien onverkoopbaar om de races doorgang te laten vinden. Vlak na de rampen in Enschede en Volendam voelde iedereen aan dat het risico gewoonweg te groot was. De gemeenteraad stond 100 procent achter mij om de races met opgevoerde brommers te verbieden. We besloten streng op te treden tegen iedereen die toch met een opgevoerde brommer op pad zou gaan.'

Molotovcocktails

De avond van 29 april 2001 verloopt vervolgens anders dan verwacht. Plomp heeft ter voorkoming van eventuele escalaties een noodverordening afgekondigd, waarin de brommerraces nadrukkelijk worden verboden. Hij gaat die avond naar het crisiscentrum en houdt contact met de politie die de Mobiele Eenheid achter de hand houdt. Tegen twaalf uur 's avonds gaat het mis. In het centrum rond het oude gemeentehuis in Genemuiden breken rellen uit. 'Er waren brandjes en er werd met molotovcocktails gegooid. Opa's, oma's, vaders en moeders kwamen met dure BMW's en Mercedessen met een kofferbak vol stenen naar het Stadhuisplein voor de belagers van het gemeentehuis en de ME. Wat begon met een rel over de brommerraces mondde uit in een echte volksopstand. Het oude gemeentehuis liep grote schade op. De politie pakte die avond en nacht 23 mensen op.'

De rellen waren het begin van een lange, ellendige periode waar Plomp met het nodige ongeloof op terugkijkt. 'Zoals gesteld vervullen markante figuren in reformatorische gemeenschappen als Genemuiden een belangrijke gezagsrol. In Genemuiden is die rol weggelegd voor de heer Breman, zo ongeveer de machtigste man van Genemuiden en wel de ongekroonde koning van Genemuiden genoemd. Hij is oud-wethouder en directeur van een van de grootste ondernemingen van Genemuiden. Die meneer Breman stond op de bewuste nacht op het plein voor het stadhuis en heeft de mensen opgejuimd met kreten als "steek het gemeentehuis in brand" en "verzuip de burgemeester in het Veergat". Dat blijft in zo'n nacht waarin de gemoederen verhit zijn niet zonder uitwerking. Mede door Bremans optreden en de invloed die hij binnen de gemeenschap heeft, is de relatie tussen mijzelf en de bevolking verstoord geraakt. Daarbij speelde mee dat Breman de brommerraces heeft aangegrepen om zijn woede te uiten over de herindeling, waar hij fel tegenstander van was. De races fungeerden slechts als katalysator voor de weerzin tegen de herindeling en het einde van Genemuiden als zelfstandige gemeente.'

In de dagen na Koninginnedag blijft het onrustig. De ME blijft in Genemuiden aanwezig en op diverse avonden komt het tot een treffen met de plaatselijke bevolking. Later die week wordt ook een werkplaatsje waar molotovcocktails worden bereid opgerold. 'Uiteindelijk zijn degenen die op de nacht voorafgaand aan Koninginnedag zijn opgepakt redelijk goed weggekomen. De rechter twijfelde met name aan het feit of de noodverordening wel duidelijk bekend was gemaakt.'

In de roerige dagen na Koninginnedag houdt Plomp op 4 mei een toespraak bij het monument voor de gevallen van de Tweede Wereldoorlog. 'Ik heb in overleg met de politie en de gemeenteraad besloten dat ik, ondanks alle gebeurtenissen, bij de Dodenherdenking in Genemuiden aanwezig wilde zijn. Ik werd daarin gesteund door de voltallige raad. Vanwege alle spanningen werden mijn vrouw en ik met een grote limousine opgehaald en werden wij op weg naar de herdenking omringd door stevige bodyguards. Het heeft een surrealistisch, bijna filmisch beeld. Het was een tocht die ik van mijn leven niet zal vergeten. Terwijl wij ons op de stille omgang en de kranslegging richten zie je vanuit je ooghoek jongeren hard rondrennen, achterna gezeten door de politie.'

Terugkijkend gaf de beveiliging op het moment zelf wel een veilig gevoel, maar bleek op de lange termijn dat de beveiliging van Plomp door de bevolking vooral als een provocatie werd gezien. Het werd een nieuwe barrière in de steeds verder vertroebelende relatie tussen burgemeester en de plaatselijke bevolking.

Toespraak Dodenherdenking

Niet alleen de beveiliging, maar ook de toespraak van de burgemeester valt bij een deel van de inwoners in verkeerde aarde. 'Ik had daar voor mijn gevoel een goede redevoering gehouden. Totdat iets gebeurt dat je nauwelijks voor mogelijk houdt. Er wordt bij de Officier van Justitie aangifte gedaan omdat de burgemeester de bevolking van Genemuiden ervan zou hebben beticht dat zij collaboreerden en alleen tegen forse vergoedingen Joden wilden onderbrengen.' Vanaf dat moment beleeft Plomp alles in sneltreinvaart. 'In de dagen erna hebben bijna alle kranten in Nederland geschreven over wat ik in die toespraak zou hebben gezegd. Terwijl met de beste wil de tekst niet zo geïnterpreteerd kan worden. Ik heb met geen woord over collaboratie gerept. Gelukkig was het grootste deel van de gemeenteraad aanwezig bij de herdenking, zodat daar in ieder geval geen twijfel kon bestaan over de precieze woorden die ik heb uitgesproken, noch over mijn intenties.'

De gevolgen van de toespraak maken voor Plomp helder hoe er onder de bevolking van Genemuiden inmiddels naar zijn positie wordt gekeken. 'Mijn vrouw is in gesprek geraakt met de voorzitter van het comité Genemuiden Zelfstandig, die achter de aangifte zat. Zij was niet voor rede vatbaar. Zij was zelf niet bij de herdenking aanwezig geweest, maar gaf mijn vrouw te kennen dat het voor Genemuiden beter zou zijn als ik zo gauw mogelijk zou vertrekken.' Kort na de aanklacht

wordt Plomp door Justitie verhoord om zich te verdedigen tegen de ingediende aanklacht. In het kader van het onderzoek terzake heeft de politie diverse mensen gehoord. Duidelijk werd dat de aanklacht vals was en bestond uit louter verzinsels. De zaak werd geseponeerd. Maar het kwaad was geschied: het was als waarheid de wereld ingegaan. De vraag was hoe dit te pareren. 'De gemeenteafdeling Communicatie ontraadde met kracht een mediaoffensief. Tegen Justitie heb ik gezegd, dat ik de zaak graag wilde omkeren en een klacht wilde indienen tegen hen die de valse aanklacht tegen mij hadden ingediend. Ik wilde de zaak tot op de bodem uitgezocht hebben, èn in de volle openbaarheid. Boven alles wilde ik voorkomen, dat het idee zou kunnen postvatten dat de zaak geseponeerd zou zijn, omdat Justitie en burgemeester elkaar toch wel zouden afdekken en beschermen. De Hoofdofficier van Justitie was hier pertinent op tegen. Het ging zoals ik had gevreesd. De aanklacht tegen mij werd geseponeerd en in ingezonden brieven in diverse landelijke en regionale kranten werd vanuit Genemuiden gesuggereerd dat vriendjespolitiek hieraan ten grondslag lag en dat de hoge heren elkaar toch beschermen. Ik werd de burgemeester die zich er weer mooi tussenuit had weten te draaien.' Plomp is er van overtuigd dat de Hoofdofficier en Officier van Justitie in deze casus hebben gefaald. 'Ze hebben een burgemeester overgelaten aan de waan van een paar idioten. Ik ben daar nog steeds buitengewoon verontwaardigd over. Het heeft een ongewenste, reeds escalerende situatie verder verslechterd.'

Bedreigingen

Daarna breekt voor de burgemeester een emotionele tijd aan. 'Dagelijks kwamen schriftelijk en telefonisch doodsb bedreigingen binnen. De eerste weken heb ik dag en nacht politiebewaking gehad. Er zijn camera's opgehangen. Overdag reed ik in een huurauto, omdat mijn eigen auto bekend was en men had gedreigd om mij dood te rijden. Men reed achter het huis over het fietspad heen. De doodsb bedreigingen zijn wel minder geworden maar het heeft nog zeker anderhalf jaar geduurd. Uiteindelijk ben ik als burgemeester van Zwartewaterland altijd in Staphorst blijven wonen, omdat ik mij daar veiliger voelde. Ik heb de overstap naar Zwartewaterland nooit meer gemaakt.' Plomp raakt zichtbaar geëmotioneerd als hij terugdenkt aan die vreselijke omstandigheden. 'Men zoekt het in dit soort gemeenschappen, net als in Staphorst, altijd in bedreigingen. Het zijn moeilijke gemeenschappen waarbij het individu zich altijd achter de groep verschuilt. Mijn kinderen zijn nu het huis uit maar hebben er indertijd vreselijk onder geleden. Je bent een gevangene in je eigen huis. Er komt een moment dat ook je vrouw gaat vragen of het niet beter is om een andere baan te zoeken. Maar financieel moet het op zo'n moment ook allemaal maar net kunnen.'

Terwijl de bedreigingen op het huisadres binnenkomen gaat ook de lastercampagne tegen de burgemeester door. 'Mensen kunnen je niet alleen raken met geweld maar zijn ook vindingrijk om je te kwetsen. Zo draag ik al mijn leven lang sjaaltjes en een ribbroek, maar dat biedt

opeens stof voor nieuwe verhalen over de burgemeester. Men roept opeens dat ribbroeken voor flikkers zijn en er worden vieze verhalen rondgestrooid. Er is geen vrouw op het stadhuis waar ik bij wijze van spreken niet het bed mee zou hebben gedeeld. Je kunt je er nauwelijks tegen wapenen, zeker wanneer de verhalen door anderen worden overgenomen en verder worden ingekleurd met smeulige maar fictieve details. De vorige burgemeester liep bij voorkeur in driedelig door Genemuiden. Ik kan me de cultuuromslag dan ook wel voorstellen. Dat ik niet eerder ben gestopt is grotendeels te danken aan de gemeenteraad, die in alle situaties vierkant achter mij is blijven staan. Maar toch is het voor mij wel de reden geweest om na 20 jaar burgemeesterschap te denken: "het is welletjes".'

Homohuwelijk

Voor de inwoners van Genemuiden is het vervolgens koren op de molen wanneer de burgemeester in een interview laat doorschemeren dat hij geen tegenstander van het homohuwelijk is. 'Ik ben van beroep bestuurder, maar van origine criminoloog en theoloog en wordt vanuit die hoedanigheid ook met enige regelmaat gevraagd voor interviews. Mijn stelling dat ik niet tegen het homohuwelijk kon zijn, is in Genemuiden ingeslagen als een bom. Het bestuur van de SGP eiste van mij dat ik in de nieuwe gemeente Zwartewaterland het homohuwelijk zou verbieden. Het stond hen blijkbaar niet duidelijk voor de geest dat hun nieuwe burgemeester een ambtseed had afgelegd en zo'n verbod tegen de wet zou indruisen.' Nadat Plomp weigert het homohuwelijk te verbieden, doet het bestuur van de SGP wederom een beroep op hem om ook het carnaval in Hasselt, waar vanouds een deel van de bevolking katholiek is, te verbieden. 'Carnaval zou in de ogen van de SGP tot drankzucht, ontucht en versterking van de openbare orde leiden. Aangezien er in het verleden nooit iets van is gebleken heeft ook het carnaval doorgang mogen vinden. Hasselt had al jaren het beleid dat op zondag geen carnaval werd gevierd om de reformatorische gemeenschap niet voor het hoofd te stoten. Desondanks was het moeilijk om duidelijk te maken dat ik de burgemeester van SGP'ers én carnavalsvierders was. De teneur was immers gezet: in een reformatorische gemeenschap was ik een burgemeester die voor homo's was en carnaval wilde vieren. Ik was een flierefluiter. Als dat beeld zich eenmaal vastneestelt kun je het nauwelijks meer rechtzetten.'

Normalisatie

Om de situatie te normaliseren schakelt de gemeente de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie in om een plan van aanpak uit te werken. 'Op hun initiatief hebben we een groot aantal gesprekken gevoerd met de dominees, directeuren van scholen, mensen uit de politiek, mensen uit allerhande verbanden. Het waren redelijk zinvolle gesprekken, met uitzondering van de gesprekken met de predikanten van de Gereformeerde Gemeente en de Hervormde Bonders. Zij kwamen niet verder dan opmerkingen als "we zullen er nog eens aandacht aan besteden in de kerkbode" of "we hebben er al uitgebreid aandacht aan besteed in de preek". Ik heb ervaren dat Gereformeerde Bonders

moeilijker zijn om mee te communiceren dan anderen. Men wil zich niet laten bereiken, want stel je voor dat ze dan van hun standpunt zouden worden afgebracht. Dat speelt gemeenschappen als Genemuiden en Staphorst veel sterker dan gemeenten die meer naar buiten toe zijn gericht.' Plomp is meer te spreken over de voetbalvereniging en de sportverenigingen. 'De voorzitter van de Sportclub Genemuiden heeft een cruciale rol gespeeld om de spanningen te verlichten. De jeugd is uitgenodigd en de club is ermee in gesprek gegaan. Men heeft als club zijn verantwoordelijkheid genomen. Met hen zijn wij uiteindelijk tot de oplossing gekomen om het volgend jaar twee dingen te organiseren. Allereerst mag in de Koninginnenacht met brommers zonder uitlaat worden gereden om veel lawaai te maken. Daarbij moeten de brommers voor het overige wel voldoen aan de regels die de wet stelt en mogen de berijders niet beschonken zijn. Er werden stewards aangesteld om één en ander in goede banen te leiden. Daarnaast werden op Koninginnedag op het industrieterrein meer officiële brommersprints georganiseerd.'

Uit de vele gesprekken werd duidelijk dat de totale onvrede in Genemuiden was ontstaan uit de frustratie over de herindeling en dat de frustratie over de brommeraces slechts een afgeleide was. 'Bovendien werd duidelijk dat de problemen niet zozeer bij de jongeren lag, maar bij de ouders die hen opstookten. Zij botvierden hun ongenoegens via de jongeren op de gemeente. Dat verklaart ook de sympathisanten die op de avond zelf met kofferbakken vol met stenen kwamen aanrijden. Bij de ouderen bestond de gedachte dat Zwartsluis en Hasselt het geld opmaakten dat de oude gemeente Genemuiden in de loop der jaren had gespaard. Pas toen werd me helemaal duidelijk dat de rellen en de spanningen eigenlijk los stonden van de brommerrellen. Het ging om de cultuurveranderingen waar men tegenstribbelde. Werden in Genemuiden de vergunningen vroeger nog wel eens persoonlijk geregeld, in de nieuwe Zwartewaterlandse structuur moest het allemaal formeler en ambtelijker. Men kreeg het beeld dat alles veranderde maar niets verbeterde. In die context was ik de kop van Jut. Via de jongeren werd de spanning opgevoerd en via diezelfde jongeren hebben wij de spanning weer van het dossier gehaald.'

Terugblik

Wanneer Tin Plomp terugblik op zijn ervaringen in Zwartewaterland, komen een aantal ervaringen naar boven die in zijn optiek relevant zijn om met collega's te delen. 'Twee jaar geleden is burgemeester Postma uit Midden-Beemster gepromoveerd op het onderwerp van gemeentelijke herindelingen onder de toepasselijke titel *Leren van een gemeentelijke herindeling*. Hij doet in zijn proefschrift onder meer de aanbeveling om uit te kijken naar een nieuw management en niemand uit het oude management over te nemen. Dat is in Zwartewaterland niet gebeurd. De vraag is of dat zo verstandig is geweest, omdat het intern tot scheve gezichten heeft geleid en de spanningen tussen de verschillende gemeenschappen van Hasselt, Zwartsluis en Genemuiden daarmee zijn versterkt.'

Daarnaast waarschuwt Plomp collega-burgemeesters voor loyaliteitsconflicten bij medewerkers. 'De gemeenschap van Genemuiden is een hechte gemeenschap. Wanneer een dergelijke gemeenschap zich tegen het gemeentebestuur keert, kunnen ambtenaren in een loyaliteitsconflict komen tussen het bestuur enerzijds en de eigen sociale omgeving anderzijds. Onder crisismoments kunnen spilfuncties als de gemeentesecretaris, ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid of de voorlichter onder druk komen te staan, als de ambtenaren zelf uit de kern komen waar de moeilijkheden heersen. Om dergelijke conflicten te voorkomen, kan het in sommige situaties zinvol zijn om tijdelijk krachten van buiten de gemeente in te huren of een tijdelijk beroep te doen op provinciale afdelingen.'

Plomp heeft de relatie met de Commissaris van de Koningin van de provincie Overijssel als collegiaal, vriendschappelijk en bijzonder nuttig ervaren. 'Vroeger stond de Commissaris van de Koningin als een soort *pater familias* boven de burgemeesters. Ik heb ervaren dat hij naast mij stond, als een gelijke.' Met zijn voorganger in Genemuiden heeft Plomp daarentegen nauwelijks contact gehad. 'Bij de overgang van burgemeesters vindt uiterst zelden een goed gesprek plaats. Men vindt het niet *comme il faut* om - zoals op de ministeries gebruikelijk is - een overgangsdossier op te stellen. Men wordt geacht zelf achter de problemen te komen. Het is niet gebruikelijk, maar het zou naar mijn mening wel een toegevoegde waarde hebben om vroegtijdig sociale spanningen in een gemeente te kunnen signaleren.'

Resumerend is Plomp door de brommerrellen nog meer overtuigd geraakt van het nut en de noodzaak van de vele herindelingen die inmiddels in Nederland hebben plaatsgevonden. 'In kleine gemeenschappen wil men wel eens makkelijk omgaan met regels en vergunningen. En daarmee ontstaat kans op willekeur. De kleine afstand van bestuurder tot bestuurde maakt het er ook niet altijd makkelijker op. Laat de gemeente dan maar groter worden met meerdere kernen. Dan zijn rechtvaardigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid beter gewaarborgd dan in de eenkernige gemeente.'

15. TON ROMBOUITS, burgemeester van Den Bosch

'Je moet durven zeggen: tot hier en niet verder'

Zaterdagmorgen 16 december 2000 schiet een politieagent een Bos-schenaar in zijn woning dood. Het slachtoffer, Pierre Bouleij, maakt deel uit van de harde kern van FC Den Bosch. De burgemeester verbiedt voor die avond de geplande voetbalwedstrijd FC Den Bosch - VVV. De woede omtrent de dood van Bouleij en de afgelasting van de wedstrijd leiden in de Graafsewijk tot drie avonden met hevige rellen. Op donderdagavond 8 april 2005 bekent een bewoner van de Graafsewijk in het programma 'Probleemwijken' van SBS6 ontucht te hebben gepleegd met een minderjarige stiefdochter. Opnieuw is het raak in de wijk. De ramen van de geïnterviewde man worden ingegooid, de huisraad wordt op straat in brand gestoken en wederom doen zich twee avonden rellen voor in de wijk. Ton Rombouts, burgemeester van Den Bosch gaat in op de rellen van 2000 en 2005. Hij onderstreept het nut en de noodzaak om ervaringen uit te wisselen, zowel achteraf als tijdens de crisis.

Burgemeester Rombouts is op zaterdag 16 december 2000 aan het tennissen op het moment dat Pierre Bouleij door een kogel van een politieagent wordt geraakt. 'Ik ben toen naar de plek des onheils gegaan. Onderweg heb ik uiteraard een paar keer contact gehad met de politiechef om daarna - er was nog geen driehoeksoverleg - met de politieleiding in conclaaf te gaan. Ik heb 's middags de voetbalwedstrijd van die avond verboden, na overleg in de driehoek. De dood en de afgelasting vormen het begin van drie dagen met hevige rellen in Den Bosch. Waar Rombouts die eerste keer nog wordt overvallen door de situatie, voelt hij zich bij de rellen in april 2005 rustiger. 'We wisten beter wat er van ons verwacht werd. Dat geldt niet alleen voor mij, maar voor iedereen die erbij betrokken was: de politiemensen, het Openbaar Ministerie, de communicatiemensen, juridische adviseurs, maar ook anderen in het netwerk, zoals de welzijnsinstelling en noem maar op. Een gezamenlijk gevoel om het op een bepaalde manier aan te pakken was er sneller dan de eerste keer.' 'Maar', waarschuwt de Bossche burgemeester, 'geen enkele situatie is hetzelfde. Iets begint, maar je weet niet waar en wanneer het ophoudt. Er is een hoge mate van improvisatie nodig in crisissituaties.'

Graafsewijk

Hoewel tussen beide incidenten in de Graafsewijk een aantal vergelijkingen is te trekken, zijn er volgens Rombouts ook duidelijk verschillen op te merken. 'Bij de rellen in 2005 was het vooral een maatschappelijk probleem, terwijl de rellen in 2000 voortkwamen uit een geweldsprobleem. De gemeente schoof in 2000 pas na twee dagen aan bij de driehoek, iets dat we nu voortaan altijd doen, in de persoon van de directeur Bestuurszaken. Hij kan de brandweer aansturen, de gemeen-

temensen aansturen en de gesubsidieerde instellingen oproepen. Maar het primaat lag strategisch, altijd bij de driehoek en operationeel bij de politie.'

Dilemma's

Als burgemeester, stelt Rombouts, kom je voor een aantal dilemma's te staan. 'Dilemma's ten aanzien van de politie: hoe zeer laat je je in met én voel je je verantwoordelijk voor operationele zaken. De gemeente: op welk moment schakel je andere collegeleden in van bijvoorbeeld welzijn en jeugdzaken. De raad: hoe en hoe vaak informeer je de gemeenteraad. De driehoek: hoe zwaar laat je het oordeel van de (hoofd-)officier van justitie en de politiechef meewegen of vaar je op je eigen kompas. En de media: hoeveel en hoe vaak geef je informatie.' 'Een oudere collega voegde mij een paar weken na de rellen toe, dat de media je grootste vijand zijn. Je denkt: "ik ga deze moeilijke klus samen met anderen zo goed mogelijk klaren. Tegelijkertijd word je, zeker als het wat langer duurt, door de media ongelofelijk op de huid gezeten. Regelmatig duiken in de stad geruchten op en wordt soms bewust desinformatie verspreid. De media stellen hier vragen over of publiceren sommige van deze zaken. Dan moet je ook op deze borden schaken. Dat leidt af van de hoofdzaak. Rombouts verduidelijkt dit met een voorbeeld van de rellen in 2005, wanneer op de tweede avond na de SBS6-uitzending *Probleemwijken* wederom rellen in de Graafsewijk zijn. 'We poogden de rellen met "platte petten" op te vangen, zo'n vijftig man. Er stond honderd man Mobiele Eenheid klaar om bij te springen. Het ging fout toen de Mobiele Eenheid kwam, nadat de vijftig platte petten weggingen. Een journalist schrijft op: "ze zijn gevlucht en de wijk uitgejaagd". De volgende morgen stond dát in de krant! Terwijl die vijftig politiemannen zich ook zijn gaan omkleden als Mobiele Eenheid om vervolgens - één kwartier later - met honderdvijftig man ME aanwezig te zijn. Een bewuste keuze, maar niet bekend bij die journalist. Zo ontstaat een beeld van "wat is er hier allemaal aan de hand en zijn ze weer niet de baas?".' Rombouts licht het onderwerp verder toe aan de hand van het verschil in beleving tussen de regionale en landelijke media. 'Onze regionale omroep heeft het evaluatierapport over de rellen in 2000 en het gemeenteraadsdebat dat naar aanleiding van de evaluatie is gehouden gebruikt in advertentierubrieken in de krant. In de advertenties stond de tekst "Luister dan en dan naar ons, want we gaan het dan hebben over de gemeenteraadsvergadering in Den Bosch". Hun topic was "moet Rombouts vertrekken?" Terwijl, toen het COT-rapport *Bossche avonden* uitkwam de journalist van het NOS-journaal nota bene concludeerde dat ik wel opgelucht zou zijn met dit redelijk positieve, althans milde rapport.'

Op basis van de ervaring met beide incidenten geeft de Bossche burgemeester aan dat het belangrijk is om de communicatie zowel kwalitatief en kwantitatief goed voor te bereiden. 'De communicatie ging de tweede keer beter dan de eerste keer.' Het is volgens Rombouts belangrijk om de eigen voorlichter samen te laten werken met de voorlichter van politie en Openbaar Ministerie. 'Voor een burgemeester is

het erg belangrijk om ook je eigen voorlichter te hebben. Je moet een communicatieadviseur van niveau hebben die weer beschikt over mensen die het uitvoerende werk kunnen doen.' Pas na verloop van tijd leer je ook de capaciteiten en kwaliteiten kennen van je ambtelijk apparaat, weet Rombouts. 'De tweede keer wist ik precies wie ik waarvoor het best kon inzetten.'

Als hij terugdenkt aan de rellen in december 2000, weet hij zich te herinneren dat het niet eenvoudig was om te bepalen wie de juiste personen waren om gezamenlijk de crisis tot een goed einde te brengen. 'Niet alleen in de wijk moet je weten wie de smaakmakers en de *stakeholders* zijn, maar ook bij de professionals. Je kunt natuurlijk wel om de chef en de directeur vragen, maar soms heb je gewoon operationele doeners nodig. Ik heb me in 2005 nadrukkelijker omgeven met een mix van strategische adviseurs en daadkrachtige aanpakkers!'

Al pratend komt de burgemeester op een tweede les die hij wil meegeven aan collega's. 'Als burgemeester moet je de bestuurlijke beslissingen scheiden van de operationele opdrachten. De eerste keer liepen deze verantwoordelijkheden wel eens wat te veel in elkaar over, omdat je je al gauw voor te veel verantwoordelijk voelt. De tweede keer heb ik die taken duidelijk gescheiden. Toen heb ik tegen de politie veel nadrukkelijker gezegd wat ik wilde, waarna de politie zelf moest zorgen hoe dat voor elkaar kwam. Natuurlijk praat je nog uren met elkaar en blijf je elkaar nog dagenlang volgen, maar het is niet mijn zaak om uit te leggen hoeveel mensen er worden ingezet en hoeveel gewonden er zijn gevallen. Het is de taak van de politiechef om uit te leggen hoe de opdracht is ingevuld, met hoeveel mensen, wanneer en waar. De bestuurlijke *wat*-vraag is voor het bevoegd gezag. Met de operationele *hoe*-vraag moet een burgemeester zich niet al te veel willen bemoeien.'

Volgens Rombouts kan de politie wèl verschillende scenario's aan een bestuurder voorleggen, als daarmee sneller een beslissing kan worden geforceerd. 'Het is goed dat de politie zegt: "we hadden gedacht het op de volgende manier te gaan doen. Wilt u de gok wagen om de rellen met vijftig man te bestrijden, of moeten we het met vijfhonderd gaan doen?" Zo'n dilemma gaat verder dan een sec operationele beslissing. Dat besluit kun je wel bij een bestuurder leggen, omdat dan ook aspecten als uitstraling en daadkracht gaan meespelen. Ik heb als belangrijkste verwijt de eerste keer gekregen dat het een dag te lang had geduurd voordat de Mobiele Eenheid de wijk hermetisch afsloot. Ik begrijp dit verwijt, maar stel dat we niet anders konden. Er zouden doden zijn gevallen als we eerder en harder hadden doorgepakt. Ik denk nog steeds dat het toen een verantwoorde keuze was. De fysieke infrastructuur van de wijk, de wijze van werken van de ME en het feit dat er zeven vuurwapen gevaarlijke mensen in de wijk woonden, verlangden een behoedzame aanpak. Het hele land keek op de televisie drie dagen lang naar beelden die aan het Midden-Oosten deden denken, terwijl de rellen zich in wezen afspeelden op een strip van tweehonderd meter in Den Bosch.'

Hoewel Rombouts achter zijn beslissing rond van de rellen in 2000 staat, wil hij in april 2005 'per sé dat het nu geen drie dagen gaat duren'. Rombouts: 'Ik ben daar in april 2005 keihard bovenop gaan zitten, tot vervelens toe, naar politiemensen. Met de rellen van 2000 in het achterhoofd wilde ik daadkracht uitstralen. Er is intensief gesproken hoeveel mensen er nodig waren om de rellen de kop in te drukken. Veel was niet gauw genoeg voor mij.'

Crisiscentrum of crisisplek

Een nog niet genoemd dilemma was voor Rombouts de vraag of je als burgemeester ter plekke gaat of dat je in het crisiscentrum blijft zitten. 'Ik ben een burgemeester die tussen zijn mensen wil staan en wil besturen op zijn gevoel. Niet alleen met het verstand. Ik denk dat iedereen dat moet doen, want voor besturen bestaat geen echte opleiding. Als je het kort samenvat is het een combinatie van je gezonde verstand gebruiken, je hart laten spreken. Het juiste gevoel krijg je soms pas als je ter plaatse de stemming voelt. Ik heb eens moeten beslissen waar in de stad de drugsopvang moest komen. Ik ben toen met een paar medewerkers rondgefietst, om te voelen wat de effecten zouden zijn, want in elk pand kunnen drugsverslaafden gehuisvest worden en ze kunnen echt wel in meerdere wijken worden opgevangen, maar het voelt op de ene plek beter dan op de andere. Ter plekke gaan in een crisissituatie verschaft je vooral meer gevoel. Desalniettemin geeft Rombouts aan om niet te snel ter plaatse te gaan. 'Elke situatie is anders. Maar je moet je realiseren dat je op de eerste plaats nooit een totaaloverzicht zal krijgen als je ter plaatse gaat. Al zou je het hele gebied rondlopen, je bent altijd maar even ergens. Het totaaloverzicht krijg je door de informatie van al degenen die daar ter plekke hun werk doen te laten verzamelen en op grond waarvan jij de beslissingen kunt nemen. Niet op grond van wat je toevallig op dat ene moment en op die ene plek hebt gezien. Dat is het eerste risico dat je loopt wanneer je ter plekke gaat. In de tweede plaats ben je in een crisissituatie soms zelf schietschijf. In 2000 kon ik eigenlijk niet naar de Graafsewijk, maar ik ben toch gegaan. Toen ze mij eenmaal ontdekten, moest een taxichauffeur over bergen met keien rijden om mij in veiligheid te brengen.' In 2005 ben ik op de derde dag uit nieuwsgierigheid toch één keer gaan kijken. Ook dat liep helemaal verkeerd af. Ik wilde eigenlijk de Mobiele Eenheid daar gaan bemoedigen, maar jongeren - die boos waren over de afzetting van hun wijk - beletten dit. Voor hen ben jij degene die het vuur aanwakkert, simpelweg door daar te plaatse te verschijnen. Mijn les is kortom dat je als burgemeester bij openbare orde problemen beter buiten beeld kunt blijven. Mijn advies is om in het crisiscentrum te blijven. Dat is geen gemakzucht, maar vanuit deze twee overwegingen; allereerst vanwege het totaaloverzicht en daarnaast omdat je zelf soms aanleiding tot onrust kunt geven.'

Gemeenteraad

Het informeren van de gemeenteraad dient volgens Rombouts snel te gebeuren. 'Dat kan in eerste instantie het beste mondeling, daarna meestal per brief of e-mail, maar het moet wel snel gebeuren. Je moet

er voor zorgen dat het stadsbestuur de essentialia niet uit de krant hoeft te lezen. Je houdt de raad geïnformeerd, voorkomt onrust en geeft de raad de kans om vragen te stellen. Wel mag je van een raad onder crisistomstandigheden verwachten jou als broedende kip niet te storen. In noodomstandigheden is niet de gemeenteraad het bevoegd gezag, maar de burgemeester. Je vraagt de raad eigenlijk om zich niet al te nadrukkelijk met de crisisbesluitvorming te bemoeien. Tegelijkertijd mag men gerust van alles vragen of suggesties meegeven. Dat is zelfs goed. Mijn ervaring is dat de raadsleden vaak terugkoppelen met "goed gedaan" of "sterkte" of "veel succes, maar we rekenen straks wel af". Die sfeer van afrekening is vandaag de dag een niet te vermijden mechanisme, volgens de Bossche burgemeester. 'Eén van de minst leuke kanten van het openbaar bestuur, omdat vaak de discussie zich toespitst op "mag hij blijven" in plaats van op "kunnen we hier iets van leren".'

Personificatie van gemeente

Ingaand op het mechanisme van afrekenen realiseert Rombouts zich welke fouten hij heeft begaan. 'Ik heb de eerste keer een fout gemaakt door te snel te zeggen dat de betreffende politiemans uit noodweer schoot. Daar is vervolgens heel lang gedoe over geweest.' De uitspraak van de burgemeester voedde de al bestaande woede richting politie en burgemeester bij de familie en de vriendenkring van Pierre Bouleij. 'Achteraf is de officiële lezing inderdaad "noodweer", hoewel de familie het nog steeds niet gelooft.' Ondanks het feit dat de burgemeester een mikpunt was voor negatieve kritiek vanuit de kringen rond het slachtoffer, meende Rombouts er goed aan te doen de familie van het slachtoffer te condoleren. Hij deed dit een paar dagen na de rellen. 'Een volgende keer zou ik het eerder doen.' Het is de burgemeester door buurtbewoners, supporters en familie van Bouleij verweten dat hij de kant van de politiemans koos. 'Op enig moment heb ik moeder Bouleij opgebeld. Ik heb haar aan de lijn om haar te condoleren, totdat de telefoonlijn wordt verbroken. We wisten allebei niet of één van ons de haak erop gegooid had of dat de lijn technisch werd verbroken. Ik heb op dat moment niet de *guts* gehad om door te zetten, om nog een keer terug te bellen, omdat zij zo ontzettend boos op mij was. Ik dacht daar een aantal maanden geleden aan terug en heb er altijd wroeging over gehad dat het nooit is uitgepraat. Vandaar dat ik een paar maanden geleden, dus bijna vijf jaar later, alsnog bij mevrouw op bezoek ben geweest om mijn medeleven te betonen. Dat is een goed gesprek geweest met over en weer veel respect.' Rombouts wil aan collega's meegeven dat zij voldoende aandacht moeten hebben voor slachtoffers. 'Hoe moeilijk de relatie naar jou toe ook is, het hoort erbij. Zelf heb ik het na viereneenhalf jaar nog afgemaakt. Niemand had tegen mij gezegd dat het moest. Ik vond zelf dat het moest. Ik heb daarmee naar mijn gevoel de rellen van 2000 kunnen afronden.'

Voor de burgemeester zijn de welzijns- en jongerenwerkers tijdens crises de ogen en oren van de gemeente. Rombouts vraagt de welzijnsinstelling ze de wijk in te sturen om een totaalbeeld te krijgen. 'De

politie heeft bij verschillende type rellen een gestandaardiseerde aanpak, zodat ze weten hoe zij het ongeveer moeten aanpakken. Bij welzijnswerkers is dat een heel ander verhaal. Daar ben ik na de eerste rellen heel boos op geweest. De voetbalcoördinator van de politie en de welzijnswerkers waren eigenlijk onzichtbaar. Ze hadden zoiets van "laat mij maar even niet meedoen, anders raak ik mijn vertrouwenspositie kwijt". Ik was laaiend, want waar ben je per saldo voor? Om een veiliger en betere samenleving te maken. Als dat betekent om de boel rustig te krijgen dat je even het vertrouwen verliest, dan moet dat maar. Je kunt vertrouwen later weer opbouwen. Pas in tweede instantie begreep men dit. Men heeft een dubbele opdracht. Allereerst moesten de mensen in de wijk worden geholpen, maar daarnaast moest men ook het bevoegd gezag informeren. Een heikel punt, dat snap ik best, want als welzijnswerker kan het je in een dubbele positie brengen. Maar onze lijn is zuiver: de criminaliteit mag zich nooit kunnen verstoppen achter de vertrouwelijkheid van het welzijnswerk.' Bij de tweede serie van rellen heeft de welzijnsinstelling eigener beweging direct jongerenwerkers de wijk ingestuurd om als oren en ogen van de gemeente te functioneren. 'Ik heb elke morgen steeds weer gevraagd om mij te informeren over de stand van zaken.' De jongerenwerkers en de politie kunnen de situatie in de wijk volgens Rombouts goed aanvoelen, omdat zij de mensen kennen. 'Zij weten wie in een wijk toekijkt en wie actief meedoet. Bij incidenten zie je alleen maar burgers die boos zijn tegenover je, samen met hun informele leiders. Die zijn nooit benoemd, maar "trekken de kar". Met hen probeer je contact te krijgen, daar moet je het conflict zien op te lossen. Het leukste is dat je na een paar uur investeren - jasje uit, mouwen omhoog, stropdas weg, aandacht geven, lijnen trekken - dichterbij ze kunt komen en zij jou niet langer als een bedreiging zien. Rombouts zegt dat deze informele leiders een hele belangrijke rol kunnen spelen. 'Aan de ene kant voeren zij actie, "leiden zij de dans" en aan de andere kant kunnen zij er ook voor zorgen dat de crisis weer ophoudt. Je hebt leiders nodig die natuurlijk voor hun wijk opkomen, maar die ook snappen hoe de rest in elkaar zit en waar de grenzen liggen. Zij kunnen een conflict doen kantelen door tegen hun mensen op een bepaald moment te zeggen: "Zo is het genoeg geweest".'

In bijna alle wijken zijn informele leiders te vinden, maar de Graafsewijk heeft volgens de Bossche burgemeester een aparte status. 'In de Graafsewijk heerste een intimidatieklimaat. De meeste leiders maakten zich schuldig aan crimineel gedrag. Goedwillende wijkbewoners die met politie, welzijnsorganisatie en/of gemeente wilden samenwerken, werden niet gepruimd. Nee, daar werden de ruiten ingegooid, de auto bekrast, enzovoorts.' Volgens Rombouts had dat als gevolg dat er bijna geen mensen uit de wijk met de gemeente wilden overleggen of onderhandelen. 'Eigenlijk moet je het als volgt zien. Het is ons werk om de criminele infrastructuur te ontmantelen en het intimidatieklimaat af te breken. Wij moeten de illegale wietteelt aanpakken, het selectieve woningtoewijzingsbeleid uitvoeren en de bijstandsfraude bestrijden. Pas als dat allemaal succes heeft en je als bestuurder laat zien dat je

doorpakt - wat nu is gebeurd -, staan er mensen op die wél geloven dat er met die gemeente wat te winnen valt. Het lijkt heel broos, want je zit decennia lang in een infrastructuur met mensen die hun geld verdienen met drugs, prostitutie, heling en bijstandsfraude. Zij kunnen het vooral niet hebben dat de burens klikken of contraproductief zijn. De kunst is eigenlijk betrokkenheid tonen, meelevend te zijn, maar aan de andere kant afstand te houden. Je moet durven zeggen: Tot hier en niet verder. En dan eens even tot honderd tellen, om eens te kijken hoe het uitpakt. En dan maar weer aan het eind uitleggen, waarom je doet wat je doet.' Volgens Rombouts is het belangrijk om in de crisissituatie de communicatie met de bevolking in het crisisgebied snel op gang te brengen. 'Wij hebben gewerkt met nieuwsbrieven waarin ik me als burgemeester persoonlijk tot de wijkbewoners heb gericht. Begrip tonen en vragen en daarnaast informeren. Het gaat om weldoordachte besluiten die mede gebaseerd zijn op je intuïtie!'

Combinatie van verstand en gevoel

Bij crisisbeheersing wil Rombouts benadrukken dat het gaat om een combinatie van verstand en gevoel. Voor de burgemeester speelt mee dat ongeacht de beslissing die hij neemt, deze altijd moet kunnen worden uitgelegd. 'Je moet de verantwoording achteraf niet in je besluitvorming laten domineren. Maar het is goed om je besluiten van tijd tot tijd te reflecteren. Kan ik uitleggen wat ik aan het doen ben? Ik zeg vaak tijdens vergaderingen: kan ik dit op het bordes van het stadhuis uitleggen aan honderd verzamelde burgers? En zou een ruime meerderheid de gekozen richting volgen, althans steunen?'

Crisisbesluitvorming bestaat volgens Rombouts doorlopend uit het maken van keuzes. 'Wanneer je naar een aantal situaties kijkt, zie je dat het cruciale beslissingen zijn geweest. Het zijn de situaties die met gemak hadden kunnen escaleren. Zo is café Het Huukske, het supporterscafé van FC Den Bosch, door ons ooit gesloten, wat met gemak had kunnen escaleren. Vaak is de manier waarop dergelijke beslissingen worden doorgevoerd belangrijk voor het verloop van de situatie. Als wij de sluiting van dat café hadden begeleid met de Mobiele Eenheid op straat, had je een tegenreactie kunnen verwachten. Alles is situationeel en contextafhankelijk. In een andere wijk is een Marokkaanse jongen door een agent van zijn scooter geduwd in een onhandige poging hem aan te houden. Iedereen weet inmiddels dat de agent dezelfde was als degene die Pierre Bouleij doodschoot, hetgeen de situatie gecompliceerder maakt dan wanneer het een collega van hem zou zijn geweest. De consequentie van de harde val was een meervoudige beenbreuk. Het was een begenadigd voetballertje. Daarover ontstond tumult, oftewel een potentiële bron voor rellen. Er kwamen die avond veertig Marokkaanse jongeren en ouders bij elkaar. Ook dit was een potentiële bron voor ongeregeligheden, want je kunt vooraf niet altijd inschatten hoe het zal aflopen. We zijn gaan praten met de leiders van de Marokkaanse gemeenschap. Afhankelijk van de situatie zet de gemeente Den Bosch een aantal mensen - burgemeester, wethouders, politiechef en

veiligheidscoördinator - in voor de bemiddelende gesprekken. In dit specifieke geval ebde de dreigende sfeer daardoor vrij snel weg.'

Sparren

Rombouts is al op zijn achtentwintigste burgemeester geworden. Vanaf die tijd heeft hij in sommige moeilijke gevallen, oudere collega's geraadpleegd. "Ik sta voor het volgende en wat zou je me aanraden?" of "Ik ben van plan dit of dat te doen, wat vind je er van?" In crisistijd wanneer alle hens aan dek moet, heb je niet de rust om met iemand buiten de organisatie te sparren. Dan moet je werken met de politie, de officier en je eigen mensen. Maar er komt altijd een rustig moment - dat je zit te wachten op de Mobiele Eenheid of wanneer de reischoppers gaan slapen - dat je de mogelijkheid hebt om even een collega te raadplegen. Rein Welschen - oud-burgemeester van Eindhoven die zelf veel *troubles* gehad heeft met de Herculesramp - belde mij de ochtend na de eerste rellen om mij sterkte te wensen. Hij wees mij erop dat het een verschrikkelijke tijd kan zijn, maar af en toe ook wel bijzonder is om mee te maken. Het is doorgaans niet leuk om zoiets mee te maken, maar af en toe kan het ook wel een kick geven als de crisis op een goede manier ten einde loopt. Het geeft in zoverre een kick dat je tijdens crises op je professionaliteit wordt getoetst. Vergeleken met crises is het werk onder normale omstandigheden relatief eenvoudig. Nu moet je laten zien als burgemeester en als politie dat je het ook allemaal kan. Je bent toch ook burgemeester of leidinggevende geworden om af en toe iets moeilijks te doen en niet alleen maar mooie dingen.' Kortom: een dergelijke gebeurtenis geeft je een kans om als burgemeester, als gemeente, te laten zien wat je waard bent. Het imago van de burgemeester wordt vaak bepaald op crisismomenten. 'Ik denk dat mijn imago na de eerste rellen wel een deukje heeft gekregen. De rellen hadden volgens de buitenwacht te lang geduurd. Mensen nemen echter niet de tijd om het COT-evaluatierapport *Bossche Avonden* te lezen. Weinigen vragen zich af of er misschien een goede reden was om de tweede avond niet door te pakken. Bepaalde supporters van FC Den Bosch hebben mij nog lang als hun vijand gezien, terwijl ik de club toch van de ondergang gered heb.'

Rombouts neemt niet alleen zelf contact op met collega's in crisissituaties, hij wordt ook door collega's benaderd voor advies. 'Ik ben enkele maanden geleden zelf gebeld, door een collega van een middelgrote stad die in een soortgelijke crisis zat. Dan kan ik in vijf minuten de nodige punten noemen wat hij in zo'n geval wèl of niet zou moeten doen. Het is waardevol om op die momenten te kunnen sparren over hetgeen het beleidsteam zou moeten doen en concrete punten te noemen waar je als burgemeester in crisistijd aan moet denken.' Rombouts kreeg zelf van Welschen de tip om het COT een dagrapport te laten maken. 'Zondagmorgen kwart over tien lag de fax van het COT er al: "Wij zijn al in de stad. Als u ons kunt gebruiken, laat het maar horen". Op aanraden van Welschen heb ik zelf opdracht gegeven om dat rapport met overzichten te maken, om de gemeenteraad vóór te zijn. Dat zijn wijze lessen die ervaren bestuurders kunnen overdragen.'

Beschikbaarheid en media

Tot slot geeft Rombouts het advies mee om tijdens crises vooral beschikbaar te zijn voor de media. 'Het is daarbij belangrijk om zelf het moment te kiezen en het ritme te bepalen. Ga niet onvoorbereid voor de camera staan, maar probeer eerst de situatie in te schatten. De ene keer zal een crisissituatie kort 'pieken', een andere keer zal de spanning blijven hangen en zullen de media je dagenlang volgen. De eerste keer heeft de crisis drie dagen geduurd, maar we zijn toen wel drie weken alert geweest. Als de situatie spannend blijft, moet je er vanuit gaan dat je minstens éénmaal per dag de pers te woord staat. Het kan zijn dat het ritme hoger moet zijn, bijvoorbeeld bij echte rampen meer dan bij de incidenten zoals in Den Bosch. In onze situatie volstond het om dagelijks één persconferentie te organiseren.'

Naast die ene persconferentie is het verstandig voor feitelijke gegevens persberichten uit te geven. 'Je kunt natuurlijk zeggen dat de burgemeester eenmaal per dag op televisie verschijnt, maar voor de doorlopende berichtgeving is het goed om in persberichten met grote regelmaat mee te delen hoeveel mensen zijn ingezet, hoeveel personen zijn aangehouden en hoeveel slachtoffers er zijn gevallen. Het is een uitstekend instrument om onjuiste berichtgeving op een snelle manier recht te zetten. Als er bijvoorbeeld wordt geschreven dat er nog steeds niemand is opgepakt, heb je weer een "oorlogje" te winnen richting bevolking en gemeenteraad, alvorens dat beeld weer weg is. Dit kan een paar dagen duren wanneer je daar niet adequaat op reageert.'

Schadevergoeding

Omdat de rellen in 2005 zijn ontstaan naar aanleiding van een uitzending van het programma *Probleemwijken* van SBS6, besluit Rombouts de schade op de zender te verhalen. 'Als gemeente hebben wij aan de mensen die last hebben gehad van de afzetting 1.950 Euro betaald, om financieel tegemoet te komen aan de onredelijke situatie. Bij de schade die SBS6 heeft aangericht gaat het me primair om het gezin; zij hebben heel veel materiele en immateriële schade opgelopen. Pas dan komt de wijk vanwege de beschadigde auto's en huizen aan bod en tot slot het straatmeubilair van de gemeente. Per saldo was dat voor de gemeente een schadepost van 9.000 Euro, dus dat is een grote kras op een auto. Onze advocaat heeft in elk geval keihard onderhandeld met SBS6 in die dagen na de rellen over heruitzending. Daar hebben wij onze eigenlijke winst geboekt, want de familie zou nooit meer in beeld komen en de uitzendingen zouden worden stopgezet.'

Driehoeksoverleg

Rombouts sluit af met zijn belangrijkste les van de eerste rellen. 'Je moet natuurlijk overleggen met de driehoek, maar je moet vooral doen wat je uiteindelijk als burgemeester zelf, het beste voor de stad vindt. Er is er maar één die echt op zijn donder krijgt en dat is de burgemeester. Hoor de anderen, maar beslis uiteindelijk zelf. Jij bent zelf verantwoordelijk voor de openbare orde en jij moet zelf achteraf verantwoording afleggen.'

16. JAN SCHRIJEN, oud-burgemeester van Venlo

'Het vlammetje laten branden'

Burgemeester Schrijen komt op dinsdag 22 oktober 2002 in aanraking met een daad van zinloos geweld in zijn stad Venlo. Hij vertelt zijn persoonlijke ervaringen over de daaropvolgende crisis. 'Het is anders dan Enschede waar je ook in de nasleep veel van doen hebt. Dit geval was heel hevig door de media-aandacht.' Een gesprek over het kanaliseren van collectieve stress en de burgemeester als boegbeeld van de samenleving.

Burgemeester Schrijen heeft op 22 oktober 2002 in Driebergen een overleg over het gemeenschappelijke meldsysteem C2000 als zijn chauffeur binnenstormt met de mededeling dat men hem vanuit Venlo probeert te bereiken. 'Ik heb contact gezocht met Venlo. Ik kreeg de eerste wethouder, de loco-burgemeester, aan de lijn. Hij vroeg mij om terug te komen naar Venlo. Men had het beeld dat er iets in de stad was gebeurd dat alle schijn had van zinloos geweld. Dat had hij precies goed aanvoeld.'

Het telefoontje vindt anderhalf uur na het incident plaats. De loco-burgemeester schetst in het gesprek een kort beeld van de gebeurtenissen. 'Tegen vier uur was er een jongeman die bij een supermarkt in de stad zag hoe een oudere dame haar invalidenwagentje bij de ingang parkeerde. Twee jongens stuiven op een scooter rakelings langs haar heen. Later zal blijken dat de jongeman naar de jongens op de scooter heeft geroepen dat ze "een beetje respect voor oudere mensen" moesten hebben. Op dat moment was alleen duidelijk dat twee jongens van hun scooter zijn afgestapt en de jongeman te grazen hebben genomen. De verwondingen van het slachtoffer, René Steegmans, waren dermate ernstig dat hij met een traumahelikopter naar het ziekenhuis in Nijmegen moest worden afgevoerd.'

Op het moment van het telefoontje is het duidelijk dat de situatie veel media-aandacht trekt. 'Wij concludeerden dat we veel over ons heen zouden krijgen, dus ben ik direct in de auto gestapt en naar Venlo gereden.' De terugreis gebruikt Schrijen om een aantal mensen te bellen. 'Onderweg heb ik contact gezocht met de chef van de basiseenheid van de politieregio Venlo-Zuid. Hij vertelde mij de feiten voor zover hij die op dat moment in kaart had gebracht. Ik heb met hem afgesproken om naar het politiebureau te komen. Ook mijn voorlichter en iemand van Justitie zouden naar het politiebureau komen, zodat we een *plan de campagne* konden maken. Toen ik op het politiebureau aankwam stond de regionale correspondent van het NOS-Journaal er al. Hij wilde me al vragen stellen.' Die avond bevestigt de burgemeester de feiten die bekend zijn en geeft hij aan dat de bevolking van Venlo geschokt is door het voorval. 'Ik was zelf ook aangeslagen. Je kunt je toch moeilijk

voorstellen dat een 22-jarige jongen om zoiets op straat wordt omgebracht. Als je hoort hoe het is gebeurd. Een van onze bodes had er bij gestaan en was ooggetuige. Hij stond hier nog te trillen en te huilen toen hij de ochtend daarop volgend zijn verhaal deed. Ik heb een half uur met hem gesproken. Dat gesprek heeft een behoorlijke impact op mij gehad. Misschien wel te veel.'

Club van vijf

De volgende ochtend wordt besloten om een uitgekleden 'rampenstaf' in te stellen. Terugkijkend is dat volgens Schrijen een goede zet geweest. 'Wij noemden deze rampenstaf de 'club van vijf'. De ploeg bestond uit een medewerker van het kabinet, een beleidsadviseur, de persvoorlichter, de secretaresse en mijzelf.' In het overleg bespreekt de burgemeester hoe er in de stad rust kan worden teruggebracht. 'De spanning in de stad was voelbaar. De daders waren beiden Venlose jongens, de één met Venlose, de andere met Marokkaanse ouders. In onze optiek moesten wij er alles aan doen om te voorkomen dat de spanning zou escaleren en er een wij-zij gevoel zou ontstaan.' Voor Schrijen en zijn team is de situatie onbekend, maar toch weten zij zich er doorheen te slaan. 'Als je mij vooraf had gevraagd hoe ik op een dergelijk incident zou reageren, dan had ik het niet geweten. We hadden veel scenario's geoefend, maar niet zoiets. De aanpak gaat dan ook niet altijd even beredeneerd. Veel doe je op zo'n moment op buikgevoel en intuïtie.'

De Venlose burgervader geeft aan dat zijn team aan de hand van scenario's aan het werk is gegaan. 'Doorlopend hebben we beredeneerd wat het effect van onze activiteiten zou zijn. Als we voor optie A kiezen, dan moeten we daar-en-daar aan denken. Als we voor optie B kiezen dan kan dat die-en-die gevolgen hebben.' Binnen het team worden portefeuilles gemaakt, waarbij de ambtenaren op het gemeentehuis worden benut om de zaken verder uit te werken. 'Ik heb als burgemeester de coördinatie op mij genomen. Daarnaast hebben wij twee wethouders aangewezen. Een van de wethouders is zich gaan richten op de openbare orde en onderhield de contacten met de politie. De andere wethouder is primair verantwoordelijk gemaakt voor het organiseren van een stille tocht, toen die wens vanuit de bevolking naar voren kwam. Ook heeft hij zich gericht op het onderhouden van de contacten met de maatschappelijke organisaties. Hij is ook naar *Barend en Witteman* geweest, om daar een toelichting op de Venlose situatie te geven. Dat was mede ingegeven vanuit de gedachte dat het beter zou zijn als de burgemeester de stad niet zou verlaten en hij een goed zicht had op de spanningen in de stad.'

Communicatiestrategie

Volgens Schrijen stond voorop dat de onrustgevoelens in de stad moesten worden gekanaliseerd. 'Het kanaliseren van de collectieve stress had onze hoogste prioriteit. We moesten iets doen met de emoties in de stad. Als we de onrustgevoelens niet serieus namen, zou de situatie verergeren en de spanning verder toenemen.' De club van vijf denkt strategisch na over de lijn die wordt gekozen in de communicatie

naar de bevolking toe. 'We hebben nadrukkelijk gesproken over de toonhoogte die we in de communicatie met de buitenwereld moesten kiezen. Wij zijn gaan werken vanuit een schema, waarbij wij als het ware de bevolking steeds op sleeptouw hebben genomen. De eerste dag is iedereen geschokt. Die shock heb ik als burgemeester op de eerste avond met de bevolking gedeeld. Vervolgens hebben wij de stap gemaakt naar 'meeleven'. Meeleven bestond eruit dat wij als gemeente begrip toonden voor de geschokte samenleving. Daarna werd het tijd dat wij de volgende stap zetten naar het 'verwerken' van de dood van René Steegmans. Om ten slotte de bevolking op sleeptouw te nemen naar 'we moeten samen verder'. Met die laatste stap gaven wij aan dat wij koste wat het kost wilden voorkomen dat er een blijvende scheiding zou ontstaan tussen allochtoon- en autochtoon-Venlo. Dat was die dagen mijn leidmotief.' In de communicatie legt de burgemeester dan ook bewust een ondertoon van saamhorigheid. 'Er ontstond direct een discussie over het noemen in de media van de culturele achtergrond van de daders. Men ging vingers naar de Marokkaanse gemeenschap wijzen. Ik heb daarop gezegd dat allebei de daders eigenlijk Nederlanders zijn, die beiden in Nederland zijn geboren. Toen ik de vraag kreeg tijdens de persconferentie heb ik gezegd: "Het gaat om Venlose jongens waarvan één Marokkaanse wortels heeft". Het zou geen zin hebben om dat te ontkennen. Je kunt dan beter de dingen benoemen die iedereen toch al weet."

Elke ochtend om half tien komt het kernteam met zijn vijven bijeen om de situatie te bespreken. 'We bespraken de toon en de boodschap van die dag, hetgeen daarna kernachtig werd omgezet in een statement van vijf regels. Die vijf regels kon ik dan in de tien interviews van die dag kwijt. Het zorgde ervoor dat ik in alle interviews de juiste toonhoogte te pakken had en consequent was in de boodschap die ik die dag uit wilde dragen? Om de situatie werkbaar te houden worden per dag twee tijdsblokken gereserveerd waarin interviews gemaakt kunnen worden. 'De blokken hielden rekening met de deadlines voor de radio en televisie, maar zorgden er tegelijkertijd voor dat wij niet werden geregeerd door alle interviewverzoeken. Omdat met name de spanning onder jongeren voelbaar was, is bij interviews voorrang gegeven aan uitzendingen die zich op jongeren richtten.'

Uit het teamoverleg komen ook andere ideeën voort. 'Een van de wethouders kwam met het idee om een inloopochtend te houden. Die ochtend richtte zich met name op de mensen uit de buurt, waar het incident een geweldige impact had. Naast de wethouders en leden van de gemeenteraad was er daar ook iemand aanwezig van de politie. Mensen konden vragen stellen en hun eigen verhaal doen. Dat droeg op een hele specifieke manier bij aan het kanaliseren van de emoties die in die wijk waren losgekomen.'

Daders en slachtoffer: Venlose jongens

Op woensdag 23 oktober, een dag na het dodelijke incident, is er contact met de familie Steegmans. Een dag later, op donderdag 24 okto-

ber, gaat de burgemeester samen met een wethouder langs bij de ouders van het slachtoffer. 'We hebben samen gehuild. De mensen waren nog in shock.' Samen met de ouders wordt een aantal dingen besproken. 'Allereerst maakten wij de afspraak om het vanaf dat moment samen op te pakken. Daarnaast boden wij hen aan om de verzoeken van journalisten via de gemeente te laten lopen en hen, waar mogelijk, af te schermen van de media. De ouders gaven direct aan dat ze zo weinig mogelijk in beeld wensten te komen. Ze zijn me nu nog dankbaar voor die afspraak.' Met de familie wordt de aanpak van de gemeente besproken. 'Er zijn onderwerpen waar je een beslissing van de familie bij nodig hebt. Als de familie geen stille tocht zou hebben gewild, dan was die er niet gekomen. Het is zo'n wezenlijk element dat je die beslissingen neemt op basis van het referentiekader van de familie.' De band die tussen de burgemeester en de familie wordt gesmeed zal tot ver na die eerste week blijven bestaan. Bijna een jaar lang gaat de burgemeester één keer in de maand op bezoek bij de ouders. 'Ik voelde me betrokken bij hen en heb regelmatig contact gehouden.'

De burgemeester stemt niet alleen de stille tocht met de familie af, maar bespreekt ook hoe de gemeente om moet gaan met de plaats waar het incident heeft plaatsgevonden. 'Met de gemeenteraad hebben wij bloemen gelegd op de plek des onheils. Daar hebben wij vervolgens een hek omheen laten zetten. Binnen mum van tijd kwamen er beertjes, spandoeken en brieven die aan het hek werden vastgemaakt. Het werd een soort oord waar mensen met hun emoties naartoe konden.' Met de ouders wordt een datum vastgesteld waarop het hek weer zal worden verwijderd. Ook wordt afgesproken dat de ouders alle kaarten en tekeningen zullen krijgen.

Om zijn positie richting autochtoon én allochtoon Venlo zuiver te houden, onderhoudt de burgemeester niet zelf alle contacten met de verschillende bevolkingsgroepen. 'Want bruggen kun je maken, maar niet alle bruggen kun je slaan.' Een politiemedewerker van Marokkaanse afkomst onderhoudt vanaf het eerste moment het contact met de ouders van de Marokkaanse dader. Een andere politiemedewerker gaat naar de vriend van de dader. 'Wij hebben bewust niet alleen contact met de familie van het slachtoffer onderhouden, maar ook contact gezocht met de familie van de dader. Daarnaast is er contact geweest met de Marokkaanse gemeenschap. Niet om hen te beschuldigen, maar om juist om te gaan met de spanning. Ik wilde van de Marokkaanse gemeenschap weten hoe zij de spanningen wilden kanaliseren.'

Condoleancepagina

Op donderdag 24 oktober richt de gemeente Venlo een speciale reactiepagina in op haar eigen internetpagina. Op de pagina kan de bevolking haar gevoelens over de daad van zinloos geweld uiten. 'Op het gemeentehuis is gediscussieerd of er een filter voor de reactiepagina moest worden gezet. Een soort zeef van wat mag je doorlaten en wat niet. Ik was er van overtuigd dat mensen op zo'n pagina fatsoenlijk zouden blijven, omdat het toch min of meer vergelijkbaar is met een

condoleanceregister dat je kunt tekenen. Het liep echt binnen twee uur al uit de hand. De teksten op de internetpagina mondde uit in scheldpartijen. Er werden schunnige opmerkingen geplaatst. En racistische opmerkingen tegen allochtonen.' Na enkele uren wordt de reactiepagina, die op dat moment al duizenden reacties bevat, tijdelijk weer stopgezet. 'Vervolgens is een aantal medewerkers alle meldingen gaan bekijken om te kijken welke reactie wel en welke niet mochten blijven staan. Er waren 9.000 berichten. 7.000 hebben we laten staan en 2.000 hebben we van het internet gehaald.' Toch is de reactiepagina een goed middel voor mensen om hun mening op kwijt te kunnen, meent Schrijen. 'De mensen mogen best hun gevoelens opschrijven, maar daarbij moeten ze wel binnen bepaalde termen blijven. De les is dus dat je een dergelijke pagina in het leven moet roepen. Maar onder de voorwaarde dat je een zeef inbouwt. Dan komt alles maar met een paar minuten vertraging op de internetsite, maar dat maakt niet zo gek veel uit.'

Bij de gemeente komen ook meer telefoontjes dan normaal binnen. 'Er waren mensen die boos opbelden. Elke dag opnieuw. Mensen die hun racistische opmerkingen kwijt moesten. Daar heb je telefonistes voor nodig. We hebben extra mensen moeten inzetten op de telefoonlijn.'

Stilte

Op vrijdagavond 25 oktober wordt ter nagedachtenis aan René Steegmans in het centrum van Venlo een stille tocht gehouden. 'Minister Donner belde mij op met de vraag of het zinvol zou zijn om naar Venlo te komen. Wij waren van mening dat het paste in het beeld van een volk dat om actie riep bij de nationale overheid.' Minister Donner wordt uitgenodigd voor de stille tocht. 'Ik denk dat Limburgers er gevoelig voor zijn als de minister op een dergelijk belangrijk moment aanwezig is. Ik geloof dat het in Twente en in Brabant net zo zal werken. Dat heeft te maken met een zekere mate van autoriteitgevoeligheid. Mogelijk dat de aanwezigheid van Donner hier een ander effect heeft dan in Amsterdam of Rotterdam. Het zal te maken hebben met een stukje cultuur.' Naast de minister van Justitie lopen ook Tweede Kamerleden mee in de stille tocht. 'Zeker de regionale kamerleden hebben een grotere functie dan de vreemden die men anders ook nooit ziet.' De stille tocht heeft als belangrijkste functie dat de publieke emoties kunnen worden geuit en gekanaliseerd. 'Er is bewust gekozen voor een stilte en niet voor een lawaaidemonstratie. Vanaf het bordes van het stadhuis heb ik vrij intuïtief de menigte toegesproken. Ik sprak uit dat wij vanuit het respect dat we voor onze medemens hebben stil moeten zijn. Laat die stilte tegelijkertijd een geweldige schreeuw zijn naar de overheid. Ik moet zeggen dat het geweldig was om zo'n stilte in de stad te ervaren.'

Netwerk-uitzending

De gewenste stilte wordt diezelfde avond ruw doorbroken, als Netwerk met een item over het zinloos geweld in Venlo komt. De ouders van de komen in het item aan het woord. 'De Netwerk-uitzending bracht de

voelbare spanning weer terug in de gemeenschap.' Schrijen is nog altijd vervolgd over de wijze waarop de journalisten de Marokkaanse ouders van de dader op het verkeerde been zetten. 'De ondertiteling – hoorde ik achteraf – deed geen recht aan wat er werd gezegd. Er werd een beeld neergezet dat Allah wel zou weten waarom het gebeurd was. Bovendien: alle vooroordelen ten aanzien van allochtonen werden bevestigd. De vader was al vele jaren in Nederland en lange tijd werkloos.' Schrijen steekt zijn boosheid niet onder stoelen of banken. 'Burgemeesters worden getraind om met de media om te gaan. Vervolgens komen de journalisten bij zo'n eenvoudig gezin over de vloer. Hen kunnen ze alles laten zeggen wat ze willen.' Schrijen zou graag een bezoek willen brengen aan de School voor de Journalistiek om een gastcollege Journalistiek en Ethiek te geven. 'Die ouders spreken plat Venloos. Maar wat doen ze? Die twee journalisten van Netwerk nemen een tolk mee. De tolk praat alleen maar Marokkaans met hen, waarop zij netjes in het Arabisch antwoord geven. Dat is heel normaal. Maar het gaf een beeld alsof de ouders de taal niets spraken en zich niet aan de Nederlandse cultuur wensten aan te passen. 'Als een Marokkaan zegt: "het ligt in de schoot der goden, Allah zal het weten", dan bedoelt hij niet "ik onttrek me aan de verantwoordelijkheid". Het item is recht-toe-recht-aan vertaald, zonder enig gevoel voor de culturele context.'

Na de uitzending gaat de 'temperatuur' in de stad weer omhoog. Bij het kernteam bestaat angst dat de boel alsnog gaat escaleren in de stad, wat gelukkig niet gebeurt. De sfeer verhardt. 'Marokkaanse mensen werden op een manier benaderd die naar Venlose maatstaven niet normaal is. Oudere vrouwen riepen richting de Marokkaanse inwoners teksten als "jullie deugen allemaal niet". Dit leidde ertoe dat wij maatregelen moesten nemen om te zorgen dat het niet verder ging escaleren. Dit betekende onder andere dat het huis van de ouders van de Marokkaanse dader met stille agenten bewaakt moest worden. Verder is op de eerstvolgende uitgaansavond – de dag erna – extra politie opvallend aanwezig ingezet, voor het geval men wraak zou willen nemen op de Marokkaanse inwoners van de stad. Het feit dat Marokkanen in Venlo sowieso niet over een bijster goede reputatie beschikten, heeft het niet vergemakkelijkt. Marokkanen hadden al een beeld opgebouwd van straathandelaartjes in de drugs.'

Rotschop

Na de Netwerk-uitzending volgt minister Remkes die in een uitzending van Buitenhof zegt dat hij de daders een rotschop zou hebben verkocht. Burgemeester Schrijen heeft vanwege deze uitlatingen de minister van Binnenlandse Zaken een niet-openbare brief geschreven. 'Ik vond het een domme opmerking, vooral als je er niet bij was geweest. De omstanders waren verstijfd. Je treedt niet zo makkelijk op. Bovendien stonden er ook vooral oudere mensen omheen. De bouwvakkers stonden ver weg. Tegen de tijd dat zij van de steigers waren gekomen was het al gebeurd. Ik vond dat Remkes door zijn opmerkingen de toevallige omstanders nu tot mededaders maakte. Hij draaide de rollen om en zoiets doe je die mensen niet aan. Dat was ook de strekking van

hetgeen ik hem heb geschreven. Ik heb de brief nooit naar buiten gebracht.'

Begrafenis en invrijheidstelling dader

Een week na het incident vindt op dinsdag 29 oktober de begrafenis plaats. Op verzoek van de ouders is daarbij geen pers in de kerk aanwezig. De omgeving van de kerk wordt door stadswachten afgezet. 'We hadden ook een escorte die de stoet door de stad reed. Verder hebben wij ons vanuit de gemeente niet bezig gehouden met de begrafenis. Niet met de pastoor. Niet met de ouders. Het moest hun dienst zijn. Het moest zo goed mogelijk passen bij hun eigen beleving.'

Een dag na de begrafenis besluit het Openbaar Ministerie om een van de twee verdachten in vrijheid te stellen. 'Het was een ongelukkige samenloop van omstandigheden. Bovendien was het voor de familie van het slachtoffer pijnlijk om door de media te worden geïnformeerd en niet door het Openbaar Ministerie zelf. Ik heb me publiekelijk verbaasd over het moment waarop de verdachte werd vrijgelaten. Ik heb er een schriftelijke verklaring over uitgegeven. Mijns inziens kun je het niet maken om als betrokken bestuurder eerst zeven dagen vol in beeld te zijn, om je vervolgens te onthouden van elk publiek debat zodra de begrafenis achter de rug is. Mensen snappen dat niet.' De burgemeester leest een deel van de verklaring voor: "Vanuit mijn functie als burgemeester kan en mag ik niets anders doen dan de beslissing van de rechter accepteren, maar ik ben er uitermate bezorgd om dat deze beslissing door zeer veel mensen niet zal worden begrepen. Ik kan het ze in ieder geval niet uitleggen." Het volk stond achter mijn verklaring.' Toch leidt de verklaring van de burgemeester tot een nieuwe golf van publiciteit. 'Sommigen juristen betichtten mij ervan dat ik de rechterlijke uitspraak ter discussie stelde. Dat is nooit mijn bedoeling geweest. Wel heb ik, wederom met de bedoeling de gevoelens te kanaliseren, de randen opgezocht van wat ik als burgemeester kon zeggen.'

Oefenen

Het is voor Schrijen een belangrijke ervaring geweest om alle informatie die hij gaf en ontving bij te houden in een boekje. 'Dat kan ook een secretaresse zijn die een soort dagboekje bijhoudt. Maar we hebben de zaken rond het incident met René Steegmans onvoldoende vastgelegd. Ik doe heel veel op mijn buikgevoel, waardoor het nu moeilijk is om de situatie van toen nog honderd procent terug te halen. Sindsdien heb ik bij rampenoefeningen altijd iemand bij me die notuleert en bijhoudt wat ik wanneer heb gezegd. Als je dan achteraf de reconstructie maakt kun je terughalen dat iemand op een bepaald moment de verkeerde beslissing heeft genomen. Maar je weet dan bijvoorbeeld ook wat je op hoofdlijnen aan de verschillende media hebt verteld.'

De gemeente Venlo heeft met regelmaat rampenoefeningen gehouden, maar nooit betreft het een zinloos geweldincident. 'Een verschil met een ramp is dat in Venlo pas ná het zinloos geweldincident de crisis

begon. Vanaf het eerste moment zit je direct in de nafase.' De Venlose burgemeester heeft van de rampoefeningen vooral veel opgestoken van de aandacht voor de pers. 'Ik heb in oefeningen wel geleerd hoe je moet omgaan met de pers. Belangrijke lessen als "hou zelf het initiatief" en "kondig op het moment dat je wat te vertellen hebt aan wanneer je met nieuwe informatie gaat komen". Ik heb alleen gemerkt dat het bij dit soort incidenten niet helemaal werkt. Op het moment dat acht cameraploegen in de stad lopen en er niets meer te vertellen is, gaan ze hun eigen nieuws maken. Ze maken sfeerbeelden die ik niet herken. Je ziet dat daar een stukje van de ramp wordt gemaakt.' Schrijen heeft geen suggestie hoe je de beeldvorming daarop kunt bijsturen. 'Er zijn op straat zoveel signalen die journalisten op kunnen pikken, dat je er geen greep op hebt. Mensen om je heen moeten je ondersteunen om de omgeving te bekijken en via monitoring de rode draden uit alle mediaberichten te destilleren. Ik lees op zo'n moment ook niet meer alles wat er in de pers komt. Noem dat maar autistisch.'

De spanningen met de pers zijn erger dan je op een cursus leert, weet de burgemeester zich te herinneren. 'De pers durft je te claimen, terwijl je met mensen bezig bent. Mensen huilen en zijn gechoqueerd. Ik kan me nog herinneren dat ik heel erg boos werd op iemand van de pers. Ik heb dat ook toen niet gespeeld.' De pers krijgt elke dag twee blokken van anderhalf tot twee uur waarin er een mogelijkheid bestaat voor het houden van interviews. 'Een persconferentie waar je achter de tafel gaat zitten, daar doet nooit iemand wat mee. Als er zes zenders zijn dan moet je nog zes keer hetzelfde verhaal vertellen voor een andere camera. Ze laten één beeld zien van de persconferentie en dan halen ze je voor de camera. Het kost veel meer tijd dan het half uurtje persconferentie, want daarna begint het eigenlijk. Dan moet je nog zes keer voor de camera het verhaal vertellen, dan is er nog de radio waarmee moet worden gesproken. Dan zijn er nog journalisten van de schrijvende pers die achtergrondvragen stellen. Daar willen ze liever geen collega's bij hebben, want daar gaat het vaak over primeurtjes. De lokale en regionale media moet je in gevallen als deze ook speciale ruimte geven.'

'Je leert veel op een cursus', zegt Schrijen. 'Wat zeg je wel en wat zeg je niet. En ook hoe je moet volhouden in de beantwoording van lastige vragen. Maar ook de eenvoudige tip om met een visitekaartje in je hand te gaan staan, zodat je je hand rustig houdt.' Volgens Schrijen heeft ook het praten met pauzes een functie. 'Op televisie knippen ze de pauzes eruit, zodat hetgeen je in veertig seconden vertelt, in dertig seconden wordt uitgezonden.' Als het echt misgaat in een televisie-interview, heeft zijn voorlichter in Venlo de opdracht om 'per ongeluk' de cameraman om ver te stoten. De burgemeester van Venlo weet zich een interview te herinneren waar hij acht keer achter elkaar heeft gezegd dat hij het niet wist. 'De vragensteller bleef maar doorgaan. Hij wilde duidelijk een sappige quote. Acht keer dezelfde vraag. "Dat weet ik niet." Dat hebben ze vijf keer uitzonden, maar het was echter acht keer gebeurd. Bij die mevrouw ging het bijna mis, want ik had haar

bijna het raam uitgekieperd.'

In zijn opstelling kiest Schrijen ervoor om dicht bij zichzelf te blijven. 'Je moet geen dingen vertellen die niet bij je gezicht of karakter passen. Het gaat vaak om die ene seconde en dat ene beeld die bepalen of je op televisie geloofwaardig overkomt.' In dat kader is het volgens Schrijen ook belangrijk om regelmatig met de eigen voorlichter te oefenen. 'Ik werk al zeven jaar met mijn eigen woordvoerder. Hij kan bijna alle vragen aan mij vooraf al beantwoorden, omdat hij nu een beetje weet van mij hoe ik in elkaar steek. Je moet weten wie een ander is en daar zijn oefeningen voor van belang.' De woordvoerder en de burgemeester voelen elkaar feilloos aan. 'Toen we hier op het rangeerterrein te maken hadden met een gekantelde, lege kolentrein ben ik drie keer gebeld door de pers. Jan van Haperen, mijn voorlichter, was op het rangeerterrein aanwezig en vroeg me niet naar het terrein te komen. Hij zei: "Kom alsjeblieft niet, want ze staan met vijf ploegen je op te wachten." Als je daar wel op afstuift creëer je ook weer het verkeerde beeld, omdat het dan lijkt alsof Venlo aan een ramp is ontsnapt. Dat is natuurlijk niet zo. Kortom: dat beeld moet je ook niet uitdragen. Een dergelijke beslissing kun je alleen nemen als je ook weet dat diegene die daar staat de goede afweging maakt. Je moet elkaar daarop kunnen vertrouwen.'

Het vlammetje laten branden

Na de begrafenis is in de club van vijf besproken hoe de herinnering aan René Steegmans levend kan worden gehouden. 'Op een gegeven moment is het perspectief dat wij "het vlammetje moeten laten branden" naar voren gebracht. Dat is een thema dat nu nog steeds in de stad speelt.' Het thema is in Venlo vertaald naar een actieplan waarmee het woord respect in leven wordt gehouden. 'Respect voor elkaar. Ruimte voor elkaar. Ik ben de burgemeester van de R'en geworden: Respect, Ruimte en René.'

De lessen van het zinloos geweldvoorval zijn in Venlo omgezet in een lijst van Venlose deugden. 'Collegeleden zijn naar basisscholen en het voortgezet onderwijs gegaan. Op het voortgezet onderwijs hebben zij discussies geleid over het thema 'Wat is respect?' De collegeleden legden op de basisscholen een stoeptegels met het lieveheersbeestje neer, het beeld van de Landelijke Stichting tegen Zinloos Geweld. Verder mochten bewoners in het wijkoverleg nadenken over wat ze aan respect zouden doen als ze vijfduizend euro kregen. Het resultaat waren affiches, een muur van respect, prentkaartjes en een tekenwedstrijd, waarvan de tekeningen in een boekje zijn gepubliceerd.'

Bij zijn recente afscheid schrijven inwoners van Venlo hun burgemeester vol trots brieven. 'Het was een aparte gewaarwording. Een verschrikkelijke aanleiding leidt tot populariteit. Ik heb blijkbaar iets gedaan wat dicht bij, heel dicht bij het gevoel van de mensen lag. Betrokkenheid en toch voor mezelf genoeg afstand houden.' Op zijn bureau heeft hij een bidprentje van René Steegmans staan. 'Het heeft

voor mezelf geweldig veel impact gehad. Je wordt herinnerd als burgemeester Schrijen die met het zinloos geweldgeval Steegmans te maken heeft gehad. Dat zie je ook in al die brieven die ik voor mijn afscheid hebt gehad. Bewoordingen als boegbeeld, vertolker of vertegenwoordiger van de stad. Als er burgemeestersverkiezingen zouden zijn geweest, was ik door vijftientig procent van de stad herkozen.'

Als afscheidscadeau wenst Schrijen een bijdrage aan een monumentje in de vorm van een soort wereldvredevlam. 'Een lokale initiatiefgroep wilde een zuiltje met een brandend vlammetje. Ik heb dit gekoppeld aan een kunstwerkje met vier kokers in de grond. De kokers vormen expositieraampjes. De bedoeling is dat een schema wordt gemaakt waarbij elke drie maanden steeds andere mensen die vier expositieraampjes gaan vullen rondom het woord respect.' De burgemeester wenst een jaarlijkse herdenking bij het monument. 'Ik weet niet of het helpt, maar het houdt in elk geval het vlammetje brandden.'

17. ARJAN VAN GILS, gemeentesecretaris van Rotterdam

'De ramp was een indringende ervaring'

De vuurwerkram্প in Enschede was niet de eerste ramp van dien aard in Nederland. Ons land is vaker getroffen door explosies bij bedrijven met kruit en vuurwerk. Zo vloog bij Muiden in mei 1984 de kruitfabriek de lucht in (drie doden). In februari 1991 explodeerde de fabriek van MS Vuurwerk bij Culemborg (twee doden). Oud-gemeentesecretaris van Enschede, Arjan van Gils, is jaren later nog steeds onder de indruk van de vuurwerkram্প die van het ene op het andere moment de wijk Roombeek trof. 'Je zou denken dat ik het hoofdstuk inmiddels wel zou hebben afgesloten. Maar op de een of andere manier blijft het hangen en wil ik er altijd wel over praten. Ook al is het een tijd geleden, de ramp heeft zo'n impact gehad dat het je nooit meer los zal laten.' Een openhartig gesprek over de eerste uren, het door elkaar lopen van werk en privé, irritaties en leerpunten.

Arjan van Gils herinnert zich de vuurwerkram্প van zaterdag 13 mei 2000 nog als de dag van gisteren. 'Ik kwam met mijn dochter terugrijden van een hockeywedstrijd, toen mijn dochter mij op al het vuurwerk wees. Ik ben in de richting van de vuurwerkfabriek gereden en toen weer teruggedaan. Toen ik mij omdraaide reed ik bijna tegen de aanstormende auto van de brandweerofficier van dienst. Met alle sirenes en zwaailichten werd het me snel duidelijk dat er iets helemaal mis was.'

Na de fatale knallen vertrekt Van Gils met de B&W-map onder de arm in de richting van het stadhuis. 'Normaal heb je een informatieoverload, maar nu niet. Ik zat in een soort vacuüm. Er was niks. Er ging geen telefoon. In die beginperiode wist je niet wat er aan de hand was.' Omdat vlak na de ramp zowel het vaste telefoonnet als het gsm-verkeer platliggen, belt Van Gils via het noodnet de brandweer. 'In die hectische momenten vraag je je opeens af waar de noodnet-aansluiting zich bevindt, wat de toegangscode is en hoe het systeem ook alweer werkt. Toen ik de telefoon aan de praat had, werd de telefoon aan de andere kant opgenomen door iemand van de brandweer, die nog zei "deze telefoon gaat normaal nooit over!".'

Omdat de brandweer wordt overspoeld met paniektelefoontjes en berichtenverkeer van het eigen korps, is er niet volgens de officiële procedure opgeschaald. 'We zijn gewoon begonnen.' Als ervaren oud-politiefchef begint hij intuïtief met het inrichten van de rampenkamer. Na zo'n vijf kwartier is de rampenstaf compleet. 'Men kwam spontaan binnen of was via informele weg gewaarschuwd. Tegen de tijd dat wij bijeen waren, was ook de politie op het hoofdbureau opgeschaald.' Van Gils ziet het als een voorsprong dat hij eerder crises heeft meegeemaakt. 'Eerdere crises hadden nooit de ernst en de complexiteit van

deze ramp, maar toch ben je er mentaal op voorbereid. Het wordt er niet minder erg van, maar je bent in staat om in de complexe situatie te handelen. Je weet in grote lijnen wat er op je af gaat komen, van de emoties in het begin tot alle onderzoeken aan het eind van de rit.'

Touwtjes in handen

Van Gils ziet het als zijn eerste prioriteit om orde in de chaos aan te brengen. 'Mensen die er niets te zoeken hadden heb ik niet bij de rampenstaf binnengelaten. Iedereen die er niet thuishoorde moest er van mij weer uit'. Van Gils maakt een vergelijking met een oude *western* waarbij indianen op een rijdende trein springen. 'Ze komen te paard, springen op het achterste balkon, klauteren op het dak, springen van wagon naar wagon, meppen dan iemand van de locomotief af en trekken aan een paar hendels, waarna ze de trein onder controle hebben. Nou dát gevoel had ik. Aan dat soort beelden moet ik denken als ik zeg: "heb ik die ramp onder controle?"' Toch zal het nog enige tijd duren voordat de structuur in de chaos is aangebracht. De rijdende trein is in Van Gils' optiek 's avonds om tien uur pas echt onder controle. 'Vanaf dat moment hebben wij de gemeentelijke rampenstaf geordend aangepakt. Vervolgens hebben we elke dag volgens een vast stramien gewerkt. Zo werd elke dag tussen 09.00 en 10.00 uur een rampen-B&W gehouden. Tijdens de vergadering werden goed gedocumenteerde besluiten genomen. Tegelijkertijd bood het overleg de wethouders de mogelijkheid om elkaar op de hoogte te brengen van de laatste stand van zaken en de activiteiten die ze ondernamen. Samenvattend is het stelselmatig ordenen van de besluitvorming en de overlegstructuur van cruciale betekenis geweest,' erkent Van Gils.

Eerste beelden

Het staat Van Gils nog helder voor de geest wat de impact was van de eerste televisiebeelden van het rampterrein. 'Ik zag de desolate toestand. De verwoestingen. De brand. Ik dacht aan zeker honderden doden.' Voor zijn eigen rol maakt Van Gils vervolgens direct de vertaalslag naar de betekenis voor de rampenstaf. 'Ik maakte me zorgen over wat ons nog allemaal te wachten stond. Je kon je er op dat moment nauwelijks iets bij voorstellen.' De machteloosheid wordt confronterend als een brandweerman met holle ogen, onder het bloed en onder het stof met een tulband van verband op het gemeentehuis binnenkomt. 'Vervolgens kwam ook nog een melding binnen over dreigend ontplofingsgevaar van de Grolsch-fabriek. Dat zou betekenen dat duizend liter ammoniak vrij zou komen. Je hebt het vlak van tevoren nog geoefend, maar als de dreiging reëel wordt dan sta je machteloos. Jan Mans en ik keken elkaar in een *split second* aan. In die blik wissel je onbewust de gedachte uit dat je allebei weet dat het op dat moment over is, dat er niets meer aan te doen is. Vervolgens is het zaak om die onzekerheid *never* en nooit aan de rest van het team te laten zien. Na een minuut of twintig was het gevaar geweken. Dat was een enorme opluchting.' Volgens Van Gils zouden collega's in het team radeloos worden als de burgemeester en de gemeentesecretaris beiden de hoop zouden hebben opgegeven. 'Als wij bij dat incident met de Grolsch-

fabriek zouden hebben gezegd dat het niet meer te redden was geweest, had het op de hele organisatie doorgewerkt. Als burgemeester en gemeentesecretaris moet je soms een pokerachtig spel spelen, waarbij je bewust terughoudend wordt in het tonen van je persoonlijke emoties en betrokkenheid’.

Werk versus privé

Van Gils woont zelf in de buurt van het rampgebied, waardoor werk en privé desondanks door elkaar gaan lopen. ‘De ramp vond rond 15.30 uur plaats. Vanaf het stadhuis heb ik naar huis gebeld met de mededeling dat ik voorlopig niet thuis zou komen omdat wij het ontzettend druk hadden. Mijn dochter zat in groep acht en zou in de speeltuin een verjaardagsfeestje geven. Ik weet nog goed dat ik in staccatostijl zei: “Oh ja, het feestje gaat niet door, want de speeltuin is er niet meer”. Mijn vrouw gaf later fijntjes aan het niet mijn meest subtiele opmerking te hebben gevonden.’

Niet alleen voor Van Gils persoonlijk lopen werk en privé door elkaar, ook zijn gezin wordt met de rol van Van Gils geconfronteerd. ‘Wij stonden in de gemeentegids met de aanduiding gemeentesecretaris. Dat trok wildvreemden aan die goedbedoelde hulp aanboden, maar ook werden wij door mensen gebeld die direct begonnen te schelden. Mijn dochter van elf is door de telefoon bedreigd. Die kreeg scheldkanonnades over zich heen en kreeg te horen dat ze allerlei dingen tegen haar vader moest zeggen.’ Tegelijkertijd is het vooral de positieve energie en de zelfredzaamheid van mensen die Van Gils tot op de dag van vandaag bijblijft. ‘De stad bleek tot geweldig veel meer in staat te zijn dan waar de overheid geneigd is vanuit te gaan. Het is ons toen duidelijk geworden dat je dingen ook met gezond verstand moet kunnen loslaten en niet álles moet willen regelen.’

In de wisselwerking tussen werk en privé maakt Van Gils de vergelijking met zijn tijd als politieman. ‘Toen ik als politieman bedreigd werd wist ik werk en privé altijd goed en op een professionele manier te scheiden. Maar dat liep nu volledig door elkaar. Je bent niet alleen gemeentesecretaris, maar ook inwoner van een getroffen woonwijk met eigen gezinsleden die ontregeld waren.’ Van Gils ziet onder zijn collega’s in het gemeentehuis een vergelijkbare situatie ontstaan. ‘Er waren mensen die op het gemeentehuis gewoon koffie schonken, maar niet wisten hoe het thuis was. Iemand had twee zoons die zoek waren. Er zat duidelijk stress in de organisatie.’ Uiteindelijk blijken er driehonderd medewerkers van de gemeente in de binnen- en buitenring (van het rampgebied) te wonen. ‘Mensen werden geacht het werk te doen, terwijl ze tegelijkertijd slachtoffer zijn. Je moest mensen soms naar huis sturen met de opdracht eerst privé een aantal zaken te regelen en daarna zich pas weer in te zetten voor de gemeente.’

Collegiale verhoudingen

Van Gils gaat in op de manier waarop relaties met collega’s en bestuurders onder invloed van de ramp veranderen. ‘Op een gegeven

moment stond een wethouder wanhopig naast mij. Hij zei tegen mij dat ik hem had gewaarschuwd dat er van alles op ons af zou komen. Hij zei: "Het kan toch niet erger dan dit?" Ik zeg: "Jawel. Het zou me niet verbazen als er een zelfmoord wordt gepleegd. Er is vast iemand die het allemaal niet meer trekt, geen signalen afgeeft en voor zelfmoord kiest." Mijn voorspelling kwam uit. Een week later kon een poging tot zelfmoord gelukkig op tijd worden voorkomen. Maar het geeft wel de extreme impact van alle emoties weer.'

Ook Van Gils realiseert zich dat hijzelf iemand nodig heeft om de gebeurtenissen van zich af te praten. Hij zoekt daarvoor steun buiten de gemeente, bij zijn goede vriend en oud-studiegenoot Bernard Welten, momenteel korpschef in Amsterdam en destijds korpschef in Groningen. 'Zo liep ik om elf uur 's avonds in de tuin met Bernard te bellen. Het hielp om de situatie van mij af te praten. Het is goed om met een buitenstaander over de situatie te kunnen sparren. Af en toe je aanpak te bespreken en voor te leggen of je niet doordraaft, te streng bent of de zaken verkeerd aanpakt.'

Van Gils adviseert collega's om onder dergelijke extreme omstandigheden extra alert te zijn op een ieders functioneren. 'De wethouder die de opvang van de slachtoffers in haar portefeuille had, heb ik die eerste dagen niet gezien. In eerste instantie dacht ik dat het dan wel goed zou gaan. Geen bericht, goed bericht, als het ware. Later bleek dat zij vier dagen lang alleen maar de meest gruwelijke dingen had gezien, verhalen had aangehoord en ziekenhuizen had bezocht. Ze was enorm aangedaan door alles wat zij had meegemaakt. Het is dan heel belangrijk om iemand te hebben waarbij ook zij haar verhaal weer kan doen.' Van Gils geeft aan dat voor twee wethouders in het nazorgtraject psychologische hulp is geregeld. 'Er zijn anderen die daar geen gebruik van hebben gemaakt en uiteindelijk meer last van de vuurwerkramp hebben overgehouden.'

Volgens Van Gils is een kleine categorie burgers verstrikt geraakt in de slachtofferrol. 'Soms voelt men zich terecht slachtoffer, maar in veel gevallen heeft men de persoonlijke ramspoed onterecht het label vuurwerkramp meegegeven. Jaren na de ramp waren er mensen die kanker kregen, aan de drank raakten, hun baan kwijtraakten of een huwelijk op de klippen zagen lopen. Steevast werd er geroepen dat de ramp de oorzaak van al dat onheil is geweest. Daar moet men in het managen van de emoties heel alert mee omgaan.'

Aansturing van gemeentelijke processen

De gemeente is volgens Van Gils in vreedstijd vooral een beleids- en machinebureaucratie en geen frontlijnorganisatie die voor de crisisbeheersing wenselijk is. 'Tijdens rampen moet het roer opeens om. Van de gemeente wordt verwacht dat ze als frontlijnorganisatie gaat draaien. De interne organisatie moet zich naar de gemeentelijke processen voegen. Het vereist de nodige flexibiliteit om dat voor elkaar te krijgen.' Van Gils ziet dat in die omschakeling onvermoede talenten komen

bovendrijven, terwijl het omgekeerde ook voorkomt bij mensen waarvan hij het niet verwacht. 'Tot op het niveau van directeuren en wethouders zag je mensen door het ijs gaan, daar waar anderen juist groeiden.' Van Gils geeft toe dat hij op die momenten bikkelhard is geweest en weinig ruimte bood voor zijn medewerkers. 'Ik besepte dat deze ramp in één keer goed moest worden afgehandeld. Je krijgt in dit soort situaties geen tweede kans. Mijn drijfveer was de stelling dat wij ons geen fouten konden permitteren.' Bij Van Gils was op dat moment dan ook weinig ruimte voor souplesse of concessies. 'Als ik iemand de opdracht gaf om iets te regelen, dan verwachtte ik ook dat het ging gebeuren. Het is voorgekomen dat ik iemand de opdracht gaf om 17.00 uur een plan aan te leveren. Toen dat plan er om 19.00 uur nog niet lag en ik om 20.00 uur een plan kreeg dat mij geen vertrouwen schonk, heb ik de opdracht aan een ander gegeven.' Van Gils stelt zichzelf altijd de vraag of hij de goede informatie heeft om een besluit te nemen. 'Als ik eigenlijk geen goede informatie heb om een besluit te nemen, dan is het zaak om zo snel mogelijk aan die informatie te komen. In de gevallen dat we geen informatie hadden en het te lang zou duren om alles tot op de bodem uit te zoeken, hebben wij toch besluiten genomen. In sommige situaties is het beter om een slecht besluit te nemen en uit te voeren, dan het besluit niet te nemen en de beslissing voor je uit te schuiven'. Enkelen hadden moeite met Van Gils' staccato wijze van denken en handelen. 'Wethouders zijn consensuszoekers', concludeert Van Gils. 'Dat schiet in crisissituaties niet op. In die zin is een recht-toe-recht-aan aanpak anders dan vergaderen. Jan Mans is een snelle denker en besluiser, dat ging onder de crisissituaties heel goed. Besluiten vielen snel en er ontstond een stijl van "zo doen wij dat hier".'

Na vijf dagen hectiek schakelt de gemeente Enschede over naar een projectmatige aanpak. 'Daarmee veranderde ook mijn rol. Het accent kwam steeds minder op het ordenen en bijsturen te liggen en verschuifde naar het uitzetten van de grote lijnen en een focus op de middellange termijnplanning. De gemeentelijke organisatie kwam los van het reactieve en ging steeds meer vooruit plannen. Tegelijkertijd moest ook het gewone werk weer worden opgepakt, waardoor de projectorganisatie naast de bestaande organisatie een plaats moest krijgen.' Naast deze drie fasen onderscheidt Van Gils nog een specifiek type management. 'Dat betreft het managen van de potentiële bestuurlijke crisis die na de ramp op gang komt. Het is de periode van onderzoeken en verantwoording. Om die periode goed door te komen is het samenspel met Jan Mans van essentiële betekenis geweest. Je moet volledig op elkaar zijn ingespeeld om ook die nasleep een goede plek te geven.'

De nasleep is volgens Van Gils een onderbelicht aspect geweest in de voorbereiding van de rampenbestrijding. 'Alle oefeningen gaan steevast over de eerste uren van een ramp. Maar de secundaire processen die na verloop van tijd komen zijn minstens zo belangrijk. Vaak is de preparatie bij de brandweer gelegd, terwijl de gemeentelijke processen

steeds meer een spilfunctie vormen binnen de rampenbestrijding. Voor een goede afwikkeling van een ramp is het aan te raden om ook de gemeentelijke processen veel nadrukkelijker te betrekken in de planning en preparatie.' Ook geeft Van Gils als tip voor collega's mee om vanaf de eerste dag ruimte vrij te maken voor de juridische aspecten en de verslaglegging. 'Maak iemand verantwoordelijk voor het verslag, het veiligstellen van het dossier en het vastleggen en coördineren van alle verzoeken op basis van de Wet Openbaarheid van Bestuur.' Een ander aspect van de ramp dat in de voorbereiding onderbelicht is gebleven, betreft de deelprocessen rond de rouwverwerking. 'Het hele spectrum van de condoleanceregisters, de begrafenissen en stille tochten vergt enorm veel afstemming en overleg. Bovendien speelt ook de burgemeester een belangrijke vertegenwoordigende rol in dit proces.' Tot slot moeten ook de financiële processen volgens Van Gils niet worden onderschat. 'We hebben eindeloos gedoe gehad over de aansprakelijkheidstelling en de verzekeringen. De brancheorganisaties laten van zich horen en de verschillende overheden sturen over en weer rekeningen voor bewezen diensten. Er moet het nodige worden ondernomen om een aparte financiële administratie op te zetten waarin alle financiële stromen van de ramp, inclusief alle rekeningen, aansprakelijkheden en toezeggingen, samenkomen.'

Van Gils wordt nog steeds zichtbaar geïrriteerd wanneer hij terugdenkt aan de vele onderzoeken die naar aanleiding van de vuurwerkram্প zijn gepubliceerd. 'In het rapport van de Inspectie Brandweer stond dat de brandweer uit Gronau zich niet helemaal netjes en conform de afspraken heeft opgesteld. Terwijl je je moet realiseren dat er niet eens formele contracten bestaan met Nord-Rhein Westfalen en Nedersaksen en dat wij in Duitsland met twee verschillende Bundesländer te maken hadden. De jongens van de brandweer uit Gronau zijn gewoon gaan rijden toen ze de enorme rookpluim zagen. Dat is de betere burenhulp, maar volgens een draaiboek dat door iemand op zeventien hoog in Den Haag is opgesteld zou dat niet mogen. Daar kan ik nog boos over worden'.

Collectieve rouw

De dag na de explosie van de vuurwerkfabriek, zondag 14 mei 2000, staat de voetbalwedstrijd Feyenoord - FC Twente op het programma. 'De KNVB en Opstelten vroegen ons of de voetbalwedstrijd kon doorgaan. Op dat moment denk je "we hebben genoeg aan ons hoofd". We hebben de bal teruggespeeld en het besluit teruggelegd bij KNVB en Opstelten.' De KNVB blijkt bang te zijn voor rellen, omdat het bericht dat de wedstrijd zou worden afgelast mogelijk tot problemen zou kunnen leiden. FC Twente zat namelijk in een spannende situatie, omdat het op dat moment nog Europees voetbal kon halen. 'Wij hadden allang in de gaten dat niemand uit Twente het in zijn hoofd zou halen om in deze situatie rotzooi te trappen.' Uiteindelijk gaat de wedstrijd door en verliest Twente van Feyenoord. 'De KNVB en het bestuur van Twente werden weggehoond. Men sprak er schande van dat men de wedstrijd had laten doorgaan. De supporters waren teleurgesteld, omdat het

zicht op Europees voetbal verkeken was. Het deed me op dat moment weinig. Ik heb de uitslag op teletekst gezien maar heb er verder geen traan om gelaten.'

Van Gils denkt dat de reactie van de samenleving tegenwoordig anders zou zijn. 'De collectieve rouwverwerking is ontstaan in die periode. Bij de vuurwerkramp zag je voor het eerst een zee van bloemen die als een spontaan monument was ontstaan.' Van Gils vertelt een anekdote over dezelfde bloemenzee. 'Het monument was spontaan ontstaan, maar juist op een plek waar de hulpverleners er last van hadden. De bloemen lagen in de weg. Middenin de nacht is de bloemenzee toen door de politie verplaatst naar een plek waar het ons beter uitkwam.'

Hotemetoten en inspecties

De eerste avond na de explosie melden zich de eerste politici uit Den Haag om zich ter plaatse te laten informeren over de situatie. Van Gils ervaart de belangstelling van al die hotemetoten vooral als storend. 'Je bent zo geconcentreerd en ontzettend druk. Staatssecretaris Gijs de Vries en minister Klaas de Vries, beiden van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kwamen de eerste avond langs. Dat was een positief signaal van betrokkenheid, al kwam het op dat moment niet goed uit omdat er ontzettend veel werk aan de winkel was. Maar ze liepen geen moment in de weg. Maar later dienden meer mensen zich aan en werd het werkelijk hinderlijk.' Niet alleen legden de bezoekers een beslag op het gemeentelijk apparaat, ook leidde het tot scheve gezichten bij de bevolking. 'Iedereen diende zich aan. Van kamerleden tot staatssecretarissen, kardinaal Simonis en voorzitter Prodi van de Europese Commissie, iedereen wilde het gebied in. Terwijl het gebied voor de eigen bewoners nog steeds gesloten was. Omdat die situatie onhoudbaar was, is het gebied op een gegeven moment hermetisch afgesloten en konden ook de VIP's niet meer naar binnen.' Als positieve uitzondering refereert Van Gils aan het bezoek van premier Kok en Koningin Beatrix, die de dag na de ramp een bezoek aan Enschede brengen. 'Hun bezoek was heel belangrijk voor de symboliek, het onderkennen van de ernst van de situatie en de support richting de bevolking.' Om Jan Mans in staat te stellen het koninklijk bezoek te ontvangen, is hij de avond ervoor door zijn eigen gemeentesecretaris naar bed gestuurd. 'Ik heb tegen Jan Mans gezegd dat hij de volgende morgen vroeg op moest om de Koningin te ontvangen en dat hij naar huis moest gaan om er nog enigszins fit uit te zien. Het zou uiteindelijk een indrukwekkend bezoek worden.'

Terug naar het rampgebied

'Ik weet nog dat Jan Mans na zijn bezoek aan de Diekmanhal, de sporthal waar de slachtoffers werden opgevangen, zei dat de mensen allemaal weer terug naar huis wilden. Feitelijk gezien was dat geen optie. Er was asbest op het terrein gevonden, de berging was in volle gang, overal lag rotzooi, er was instortingsgevaar en kapotte leidingen waren volstrekt niet beveiligd. De drang om terug te gaan was groot.

Mensen waren in blinde paniek gevlucht en wilden nu terugkeren naar die plek. Het was zaak om met een oplossing te komen.'

Van Gils vertelt over de oplossing die werd gevonden. 'We besloten allereerst om de bewoners in busjes het rampgebied in te laten gaan via een route die safe was na grondige inspectie. Het was een mega-operatie om dat te organiseren. Ik heb er een aparte projectleider op gezet, die die hele operatie op zich nam. Eerst werd een route gereden zodat de mensen enig beeld kregen van wat er nog over was van de wijk. Die route was bedoeld om de mensen het besef te geven dat er geen weg terug was. Hun huis was er niet meer en de auto's waren verbrand.' Voor de bustour was het besef er bij veel slachtoffers niet. 'Er waren mensen die aan medewerkers vroegen om bij hun huis te kijken. Slachtoffers zeiden tegen ons "als u dan in ons huis boven komt, dan is het de eerste deur links en daar staat een kistje met zeer persoonlijke papieren". Dan is het toch uiterst pijnlijk om te moeten zeggen "mevrouw, uw hele straat is er niet meer en het hele blok huizen is er niet meer, dus dat geldkistje is er waarschijnlijk ook niet meer".' Na een algemene ronde op een veilige route mogen de bewoners straatgewijs uit de bus. 'Ze mochten in eerste instantie niet in de woningen. Niet veel later is onder begeleiding van hulpverleners gezegd dat men afscheid mocht nemen en dingen mee mocht nemen, uiteraard de verzekering.'

De bussafari's leveren harde discussies met de inspecties op. Zo werden de busritten georganiseerd terwijl er een asbestregime van kracht was. Van Gils spreekt met de nodige emotie over deze discussie. 'Jan Mans en ik zeiden verbouwereerd dat het niet kon. Het zou betekenen dat de bewoners in maanpakken, met slofjes aan en met mondkapjes op het gebied in zouden moeten gaan. Dat was geen vertoning. Ons inziens was het pure onzin! De Koningin heeft er ook in haar mantelpak rondgelopen, wat is nu het werkelijke gevaar? De bewoners zijn er niet uren aan het werk, zoals de bergers. Ons inziens zou het trauma voor die mensen nog veel groter worden als zij zich zouden moeten beschermen tegen het asbest, zodat Jan Mans heeft besloten om dat niet te doen.'

Vervolgens krijgt Van Gils te maken met een manager van Bouw en Milieu die stellig vindt dat men toch beschermingspakken moet dragen. 'Alvorens we het definitieve besluit hebben genomen, mocht hij bij de eerstvolgende vergadering rampenstaf de risico's uitleggen. Vervolgens kwamen we in de bizarre discussie terecht dat de Arbeidsinspectie vond dat de chauffeur, de politiemans en de maatschappelijk werker wél kapjes op en pakken aan moesten. Voor de bewoners gold dat niet, omdat de bewoners niet onder de verantwoordelijkheid van de Arbeidsinspectie vielen. Dan denk je wel dat we in deze wereld helemaal van God los zijn. Uiteindelijk hebben wij onze afwegingen gemaakt. Daarbij speelde ook het risico op toekomstige claims en de rol van de verzekeringsmaatschappijen mee. Uiteindelijk restte ons weinig anders dan het goed uit te leggen aan de bewoners en de ritten onder het asbestregi-

me te houden'. Van Gils ervaart het nog steeds als een verlies zó te hebben moeten beslissen.

De gemeentesecretaris als adviseur

Van Gils heeft een sterke rol als adviseur van de burgemeester gespeeld. 'Mede door de omstandigheden is dat zo gekomen. In een normale situatie zou juist de brandweercommandant in hoge mate de eerste adviseur van de burgemeester zijn. Maar omdat het snel duidelijk was dat er drie en later vier, brandweermensen waren omgekomen, vond iedereen dat de brandweercommandant in dat geval bij zijn korps moest zijn. Echt leiderschap is je persoonlijk verbonden te voelen met je eigen mensen. Er was dan ook geen twijfel mogelijk dat de commandant naar zijn eigen korps in Enschede ging. Tegelijkertijd was er niemand van de brandweer die de brandweercommandant op beleids-teamniveau kon vervangen, mede omdat de plaatsvervangend regionaal commandant het regionale crisisteam vanuit de kazerne in Hengelo leidde. Dat versterkte mijn rol als adviseur van de burgemeester in het crisisteam in Enschede. Na een dag of drie heeft de brandweercommandant zijn functie in het beleidsteam met onderbrekingen weer opgepakt.'

De samenwerking tussen het gemeentelijke crisisteam in Enschede en de regionale crisisteam in Hengelo verloopt soepel. 'Het inrichten van een crisisstaf in Hengelo verliep eveneens spontaan. De plaatsvervangend brandweercommandant was buiten aan het schilderen en hoorde de knal en zag zwarte rook. Zonder precies te weten hoe en wat is hij in Hengelo begonnen met opschalen.' De regionale crisisstaf in Hengelo stelt zich ondersteunend op en regelt alle bijstand voor de hulpdiensten in Enschede. 'Men opereerde vooral faciliterend. Wij riepen wat en zij regelden het. Dat verliep uitstekend. Ik denk dat het van belang is geweest dat wij heel precies de rol van het regionale crisisteam hebben gedefinieerd.'

Lessen voor de toekomst

Bij de start van zijn functie als gemeentesecretaris in Rotterdam heeft Van Gils goed gekeken hoe de rampenorganisatie voor crisisbeheersing in de havenstad in elkaar steekt. Van Gils zou op basis van de ervaringen die hij heeft weinig anders doen. 'We hebben in Rotterdam al een oefening van Burgemeester en Wethouders gedraaid. Ik heb me uitvoerig laten informeren wat mijn rol dan is. Mijn rol is anders dan in Enschede. De functie van gemeentesecretaris is in Rotterdam niet die van algemeen directeur. In Rotterdam ligt meer verantwoordelijkheid bij de verschillende diensten.' Hij ziet dat Rotterdam met een goed geoutilleerde *decisionroom* werkt. 'De grootte van de organisatie maakt het makkelijker om op te schalen, zodat ik me daar minder zorgen over maak. Ik vind wel dat we moeten kijken naar de ICT-infrastructuur.' Van Gils verduidelijkt dit met een voorbeeld uit zijn periode als gemeentesecretaris in Enschede. 'Wij hebben drie jaar na de vuurwerkrampe te maken met een grote brand bij de Vredesteinfabriek. Ik haalde Jan Mans op - het was GRIP-3 - om naar het stadhuis

te gaan. Ik schoot in de modus "daar gaan we weer, kom maar op, we kennen het spel". Maar toch zag je deels weer dezelfde fouten. Zo maakte de brandweer niet gebruik van de basisadministratie van gemeentewerken, waarin de bouwtekeningen met alle leidingen en toestanden zijn opgenomen. De brandweer weet dan niet of de door haar gebruikte tekeningen van de Vredesteinfabriek ook de meest up-to-date tekeningen zijn.' Volgens Van Gils leidt dat tot onnodige risico's. 'Als je niet weet of je als brandweer op basis van oude tekeningen een bepaalde muur kunt omtrekken, dan neem je onnodig risico's. Als dat niet was goed gegaan had het mogelijk betekend dat Vredestein nu in Hongarije of Roemenië stond, maar niet langer in Enschede.'

Van Gils zet dan ook sterk in op de technische infrastructuur en de uitwisseling van informatie die bij de verschillende diensten voor handen is. 'Verder moet een gemeente de routines in de eigen organisatie borgen. Ik roep altijd dat men zich niet hoeft voor te bereiden op een tweede Enschede. Die kans is niet zo groot, ook al leidde het in Toulouse, het Belgische Ghislenghien en Denemarken tot vergelijkbare rampen. Maar in veel gevallen gaat het om kleinere dingen. Vertrouw op je eigen organisatie en zorg dat de procedures kloppen en men op het goede moment de leiding neemt. Organiseer het zo dat je uiteindelijk in alle vertrouwen rustig kunt gaan slapen.'

18. JOS WAALS, burgemeester van Venray

'De crisis bestond vooral in de media'

Zaterdagavond 4 april 2005. In het centrum van Venray raken twee groepen jongeren slaags, nadat de ruiten van een moskee zijn ingegoooid. De politie weet de groep van ongeveer zestig mensen met de Turkse afkomst te scheiden van het twintigtal zogenoemde 'Lonsdale-jongeren'. Dit zijn jongeren die het kledingmerk Lonsdale dragen, dat vaak wordt geassocieerd met de racistische White Power-beweging. De politie zet de ME in om de orde te handhaven. Het incident haalt alle landelijke dagbladen en tv-zenders. De berichtgeving doet vermoeden dat het een heel groot incident is geweest, maar volgens burgemeester Jos Waals van Venray valt het allemaal wel mee. Een gesprek over verschillende culturen, de daadwerkelijke achtergrond van het probleem en de media als bron van alle ellende.

Al sinds jaar en dag een conflict

'Ik zat te dineren bij vrienden in Loenersloot met mijn telefoon uit. Na het diner gingen mijn vriendin en ik terug naar Utrecht. Toen ik om ongeveer kwart over twaalf mijn telefoon weer aanzette zag ik 49 gemiste oproepen. Ik dacht: "Wat is er nu aan de hand?" Het bleek dat de loco-burgemeester mij vele malen had geprobeerd te bereiken. Hij zat op het politiebureau en informeerde mij over het voorval. Ik vroeg of ik naar Venray moest komen. De loco zei: "ga maar slapen, we ontmoeten elkaar om negen uur op het politiebureau." Ik had geen idee hoe groot het probleem was. Ik wist alleen van een vechtpartij en dat er wat spanning was met de Turkse gemeenschap. De loco had in overleg met de driehoek het besluit genomen om een noodverordening en een gebiedsverbod in te stellen. Toen hebben we 's ochtends om negen uur afgesproken om bij te praten en de strategie te bepalen. Op dat moment geloofde ik dat alles onder controle was.' De Venrayse burgemeester gaat daarom met een gerust hart slapen.

Een jarenlang voortslepend conflict tussen de gemeente Venray en jongerencentrum Dingus speelt volgens de Limburgse burgemeester een belangrijke rol in het incident dat zaterdagavond tot een escalatie komt. 'Het conflict gaat over het feit dat de gemeente vindt dat er een jongerencentrum moet zijn voor alle jongeren van twaalf tot drieëntwintig. Het bestuur van dat jongerencentrum wil niks te maken hebben met de 'jonge' jongeren van twaalf tot vijftien. Bovendien vinden zij dat zij zelf moeten kunnen bepalen wat ze doen. Als gevolg van de discussie is de gemeentesubsidie aan het jongerencentrum vermindert. Dit heeft tot grote lokale publiciteit en een verharding van de relatie geleid.' Het slepende conflict eindigt in de rechtszaal, waar de gemeente uiteindelijk aan het langste eind trekt. Waarschijnlijk door de gang van zaken wordt jongerencentrum Dingus commerciëler en specialiseert het centrum zich in het organiseren van hardcore party's. 'Met

een eigen publiek en een eigen scene, vooral wat rechtse jongeren. Tot het incident van 2 april 2005 zijn er in een paar jaar tijd veertig hardcore party's geweest. Zonder enig probleem. De problemen zijn nooit groter geweest dan de overlast die de gemiddelde discotheek geeft.'

Voor de hardcore party van die betreffende zaterdag brengt een aantal DJ's hun eigen scene mee. 's Middags zijn de scenes bijeengekomen in het jongerencentrum Dingus om te drinken en te barbecuen. 'Daarbij is nogal wat geblowd en is ook wel wat cocaïne gebruikt,' vertelt Waals. 'Er is geen enkele sprake van een probleem, totdat om vijf uur in Dingus de hardcore party van diezelfde avond moet worden voorbereid en de aanwezige jongeren het jongerencentrum moeten verlaten. Het was mooi weer en de barbecue werd meegenomen naar het grasveld tussen het gemeentehuis en de grote kerk. Het barbecuen, blowen en drinken ging daar dus verder. Uiteindelijk heeft dat, zo blijkt uit politierapportages, video- en foto-opnames, ertoe geleid dat een paar niet-Venrayse mensen twee of drie bierflesjes hebben gegooid naar de aanpalende moskee. Een bestuurslid van de moskee opent de deur en ziet dat gebeuren. Hij is verder niet bekogeld, maar hij ziet alleen dát gooien van die drie flesjes.' Na enkele telefoontjes van het Turkse bestuurslid wordt in korte tijd een aantal mensen van Turkse afkomst opgetrommeld om vervolgens naar de moskee te komen. 'De groep van mensen met een Turkse afkomst en een aantal Lonsdale-jongeren staan vervolgens dreigend tegenover elkaar, waarna ze beginnen te duwen en te trekken. De politie heeft met drie man de partijen uit elkaar gehouden en assistentie opgeroepen. De ME heeft tijdens de avond en nacht de openbare orde en veiligheid gegarandeerd. De aanwezigheid van de ME bleek achteraf grote impact te hebben op de Venrayse beleving van het incident.' De loco-burgemeester is ondertussen gewaarschuwd en naar het politiebureau gekomen. 'Na telefonisch overleg met de Officier van Justitie en de politiechef heeft de loco-burgemeester een noodverordening ingesteld, wat leidde tot het op tijd af laten lopen van de hardcore party.'

Emoties aanhoren

Als Waals de volgende ochtend in Venray arriveert, ziet hij de resten van de schermutseling tussen de groepen. Om negen uur wordt hij op het politiebureau bijgepraat door de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid en de loco-burgemeester. Waals herinnert zich een tip van een collega-burgemeester die zei dat wanneer er niets meer is te zien van een incident, de media zich er ook niets bij kunnen voorstellen. 'Met die tip in gedachten is op zondagochtend om half tien een schoonmaakploeg ingehuurd om alles schoon te maken en het straatbeeld te normaliseren. Toen de terrasjes opengingen was alles opgeruimd.' Na een eerste informatieronde over het voorval, voeren de burgemeester, de ambtenaar van Openbare Orde en Veiligheid en de wethouder met integratie en minderheden in zijn portefeuille, nog dezelfde dag gesprekken met de betrokkenen. 'We zijn nadrukkelijk op een open manier met de groepen gaan praten. We wilden laten zien dat we met de groepen in gesprek wilden komen. Op die momenten moet je toegan-

kelijkheid tonen door je in vrijetijdskleding onder de mensen te begeven en niet in een grijs streepjespak de gemeente te vertegenwoordigen', aldus Waals. Als eerste volgde het gesprek met het Turkse moskeebestuur, want daar had het voorval zich voorgedaan. Later worden ook de Turkse en de Marokkaanse gemeenschap opgezocht voor een gesprek. 'Eigenlijk hebben we de hele dag besteed aan die gesprekken. Er zat een hoop angst bij die Turkse en Marokkaanse groepen. Met andere minderheidsgroeperingen in Venray, Somaliërs en Iraniërs hebben we informeel contact gehad. Eigenlijk was iedereen met een Islamitische geloofsovertuiging wel een beetje bang geworden door het incident.' Het managen van de crisis is vooral goed gegaan, denkt Waals, door snel met de groepen te gaan praten, zonder toezeggingen te doen. 'Vooral emoties aanhoren en oor hebben voor die emoties. Het college beseftte zich terdege dat ze pas toezeggingen kon doen als eerst met de raad was gesproken.'

Waals voert van de gesprekken vooral om de emoties te kanaliseren, niet om 'zaken' te doen. 'Wij gingen uitleggen dat wij wisten wat er was gebeurd en wat wij er aan gingen doen. Gewoon zorgen dat ze hun zorgen bij de burgemeester en het college kwijt konden. Je moet daar optreden als burgervader, zeg ik altijd. Een luisterend oor en een schouderklop zijn op dat moment het belangrijkste. Dat moet je niet in een half uurtje afraffelen, maar je moet rustig de tijd te nemen om bij die groepen langs te gaan. Er stond een moment dat de imam, de voorzitter van het bestuur en de voorzitter van het cultureel centrum en ik waren uitgepraat. Dan moet je om de tafeltjes gaan zitten, thee pakken en met de mensen gaan praten. En daar moet je anderhalf of twee uur voor pakken, zowel bij de Turken als bij de Marokkanen.'

Het Venrayse boegbeeld wil de inwoners in zijn gemeente door de gesprekken vooral een veilig gevoel geven. 'Jullie zijn onze burgers, wij zullen jullie beschermen. Als jij wordt gekrenkt, voel ik dezelfde pijn.' Bewust gekozen woorden waarmee Waals de Marokkaanse en Turkse gemeenschap heeft toegesproken om zo de heftige emoties te kanaliseren binnen de groepen. Waals merkt hierbij op dat de Turkse gemeenschap - voor het grootste deel Nederlands sprekend - dit gevoel deelt, maar de Marokkaanse gemeenschap niet. 'In plaats van dat deze mensen openheid tonen, worden ze meer gesloten en kruipen ze naar elkaar toe. Slechts een klein deel spreekt Nederlands.'

Na de gesprekken en een overleg met de driehoek, besluit de burgemeester het college en de raad te informeren over het incident. 'In deze extra B&W-vergadering is besloten om een brief te schrijven aan de gemeenteraad. De brief geeft een korte verhandeling op basis van de conclusies van de driehoek. We hebben aangegeven dat een aantal noodmaatregelen was getroffen om extra bevoegdheden te bezitten, waarmee in deze situatie kon worden opgetreden. Tevens gaven we in de brief aan dat wij een aantal elementen uit het nieuwe jeugdbeleid op voorhand wilden activeren. Wij hadden al eerder geconstateerd dat het contact tussen de groepen jongeren slecht was en daarom wilden

we extra jongerenwerkers aanstellen. Dit plan zou de raad in september vaststellen, maar dat werd nu dus naar voren gehaald.' De gemeenteraad stemde in met de brief, met het beleid en de noodverordening.

'Daarmee was het probleem eigenlijk opgelost en afgesloten. Toch heb ik heel bewust de noodverordening een maand in stand gehouden. Dat is heel lang. Ik dacht "de dreiging is wel weg, maar het komt er zo weer aan." De dreiging lag nog aan de oppervlakte. En dan kon ik weer naar de raad gaan. Daar had ik geen zin in.' Hoewel de Commissaris van de Koningin er geen voorstander van is om de noodverordening lang in stand te houden, heeft de burgemeester uiteindelijk gedaan wat hem in de omstandigheden het beste leek. 'Ik heb de noodverordening vooral overeind gehouden omdat ik wist dat er twee hardcore party's in de pijplijn zaten, één bij Dingus en één bij een Turkse discotheek. Ik wilde een instrument hebben om daar te kunnen ingrijpen. Toen de politie mij informeerde over mogelijke spanningen tussen de twee hardcore scenes en mij adviseerde de party's te verbieden heb ik van mijn tijdelijke bevoegdheid gebruik gemaakt en daarover de Commissaris van de Koningin geïnformeerd. De raad heeft mijn besluit goedgekeurd. Ik heb ze gemeld waarom ik het verbod, gezegd wat ik wilde, wat mijn regels waren en dat ze dat moesten accepteren.' Er zijn geen bezwaren en beide partijen houden zich aan de afspraken, zodat Waals uiteindelijk bijna een maand later de noodverordening kan intrekken.

Verrechtsing bij de jeugd

Waals realiseert zich dat het incident van zaterdagavond een uitpatting is van een groter probleem in Noord-Limburg en Oost-Brabant, namelijk de sterke verrechtsing bij de jeugd. 'Die uit zich in discriminatie, hoofdzakelijk gericht naar de Marokkanen.' Het probleem van de verrechtsing van een deel van de plattelandsjeugd heeft zich volgens Waals in een aantal extreme voorbeelden geuit. Net als in de gemeente Venray hebben ook de gemeenten Helden en Uden te maken gehad met grote spanning tussen rechtse en allochtone - met name Marokkaanse - jongeren. 'Op een gegeven moment wordt alle ellende van de wereld toegespitst op Venray. Want het is even rustig in Helden en Uden en alles komt opeens in Venray samen.' Dit gaat volgens de burgemeester zo ver dat journalisten bewust interviews manipuleren. Waals raakt zichtbaar verontwaardigd als hij spreekt over een uitzending van NOVA waarin een extreem rechtse jongere wordt geïnterviewd. 'Die jongen zegt in de uitzending, wijzend naar zijn hakenkruisen: "ja, dat is mijn god en mijn geloof". Dan denk ik, tja...' Na een korte pauze gaat hij verder: 'Ik vraag me af wat de normen en waarden van de journalist zijn, alhoewel ik me kan voorstellen dat hij het een mooi plaatje vindt.' De uitspraken van de jongen hebben een grote impact op het beeld dat de buitenwacht zich vormt van het probleem. 'De uitzending met quotes wordt verkocht aan België, aan Amerika en aan weet ik wie of wat. Het beeld van Venray is dan al neergezet. Daar doe je dan helemaal niets aan.'

Het incident was de bekende druppel die de emmer deed overlopen, daar is Waals inmiddels van overtuigd. 'Er was in Venray al veel langer sprake van discriminatoir gedrag, van grote groepen rechtse jongeren die zich met name richting Marokkanen uitten. Het verbaasde mij persoonlijk dat de Turken onderwerp van de discussie zijn geworden. De Turken zijn goed geïntegreerd; al veertig jaar lang. Zij zitten in verenigingsbesturen, de gemeenteraad en in de politiek. Kortom: geïntegreerd in de samenleving. De spanning zat vooral tussen de Marokkanen en de rechtse jongeren, omdat Marokkanen toch minder geïntegreerd zijn en dan vooral de latere generaties. Dit uitte zich in incidenten op middelbare scholen. Als vervolgens drie niet-Venrayse jongeren drie bierflesjes richting een moskee gooien, krijg je te maken met de uitbarsting van de al langer bestaande spanningen.'

Volgens Waals voelen de rechtse jongeren zich bedreigd door de vele illegale Oost-Europeanen die 'hun werk' afpakken. 'Dit uit zich weer in verrechtsing en andere problemen die je niet zo één, twee, drie oplost,' weet Waals. 'Maar we proberen het wel. Tientallen overlastgevende jeugdgroepen worden momenteel onderzocht. Verder zijn we bezig een beleidskader te maken voor de huisvesting van die buitenlandse werknemers.' Waals is van mening dat het ontbreken van jeugdbeleid ook mede debet is aan de cumulatie van het probleem. 'De jeugd organiseert zich in allerlei oude kippenhokken en schuren. Die groepen van twintig tot vijftig man zijn ook die overlastgevende groepen welke bekend zijn bij de politie. Je moet je daar voor negentig procent niet te veel zorgen over maken, maar tien procent moet je in de gaten houden. Al die problemen hebben geleid tot iets wat is uitgegroeid tot een crisisachtige situatie. Puur omdat dat weer onbedoeld veel media-aandacht heeft gekregen.'

De burgemeester van Venray blijft verbaasd over de enorme media-aandacht. 'De crisis bestond vooral in de media, niet in de Venrayse samenleving.' Waals spreekt zelf liever over een 'hele dreigende situatie', tot de media in zijn ogen zich het probleem eigen maakten. 'In de kern was er helemaal niets. Er is geen regen van bierflesjes geweest en er heeft ook geen grote vechtpartij plaatsgevonden. Even trekken en duwen, dat wel. Maar er zijn geen mensen in het ziekenhuis opgenomen. Slechts heel even was er een dreigende situatie tussen een grote groep Turken en een groep hardcore partymensen.' Volgens Waals nemen de gevestigde media het voorval serieus op, hoewel ook deze kopten met "rassenrellen in Venray". Vooral programma's als *Hart van Nederland* en Yorin weten nauwelijks waar het over gaat. 'Ze zijn onvoorbereid en zoeken alleen de ellende op. Dát is echt slecht. Maar goed, dat is weer hun functie in medialand.' Zo snel als de media in Venray is neergestreken, zo vlug zijn ze ook weer vertrokken. 'Vervolgens ontstonden vrijdagavond de problemen in de Graafsewijk in Den Bosch, waardoor het hele circus is doorgeschoven naar Den Bosch. Zo was ik opeens van de aandacht van de media af. Want ik had geen nieuws meer te bieden. Het nieuws zat op dat moment in Den Bosch.'

Ondanks de kortstondige media-aandacht hebben de gebeurtenissen rond de moskee wel hun invloed gehad over het beeld dat van Venray is ontstaan. 'De opgelopen imagoschade wil de gemeente Venray op-poetsen met behulp van een charmeoffensief na de zomer van 2005. De campagne richt zich op het feit dat het in Venray goed wonen en leven is. Daar zullen we als college van Burgemeester en Wethouders een rol in hebben.'

Haagse bemoeienis

Op de vraag of de burgervader inmenging uit Den Haag heeft gekend, antwoordt hij snel en krachtig. 'En of! Remkes, Verdonk en Donner begonnen me te bellen. Met Donner heb ik twee keer telefonisch gesproken en met hem in Kerkrade gegeten. Hij was en is goed geïnformeerd. Remkes en Verdonk wilden beiden naar Venray komen. Wij wilden hen niet tegelijk in Venray ontvangen, want dat zou voor te veel media-aandacht zorgen.' Minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uiteindelijk naar Uden gegaan terwijl minister Verdonk van Vreemdelingenzaken en Integratie in Venray op bezoek is geweest. 'Ze had een volstrekt verkeerd idee van wat hier was gebeurd. Ze zat in westerse probleemtermen te denken die door Yorin, SBS6 en *Hart van Nederland* zijn neergezet, terwijl hét eigenlijke probleem hier bestaat uit een structurele verrechtsing van de plattelandsjeugd tegen een niet geïntegreerde tweede generatie Marokkanen. Die patstelling is niet eenvoudig te doorbreken, ook niet door een ministeriële interventie. Gezamenlijk hebben wij een rondje langs de betrokkenen gemaakt. Wij hebben in de Marokkaanse moskee een gesprek gevoerd met de Turkse en Marokkaanse gemeenschap. Dat gesprek pakte verkeerd uit, omdat in de gesprekken de situatie in Venray werd overschaduwed door een discussie over het beleid van Verdonk. De Marokkanen kenden alle cases en kwamen met voorbeelden over uitzettingen die in hun ogen onterecht waren. Dat deel van het bezoek was niet zo'n succes.'

Bovendien had het bezoek nog een tweede effect. 'Met name Dingus zag minister Verdonk als een bondgenoot en benadrukte het in hun ogen falende beleid van de gemeente. Zij hebben nadien ontzettend geïnvesteerd in e-mails, sms-en en brieven aan de minister om aan te geven hoe slecht het gemeentebestuur in de loop der jaren was omgegaan met het jongerencentrum.'

'Elk nadeel heb z'n voordeel'

Zoals we dat bij andere crises zien waar het multiculturele aspect een rol speelt, zo proberen ook in Venray mensen de crisis als kans aan te grijpen en er een (politiek) slaatje uit te slaan. Niet geheel onverwacht kondigde Nieuw Rechts, de politieke beweging van Michiel Smit, een demonstratie in Venray aan. 'Op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening is de demonstratie verboden. Smit heeft het tot drie keer toe geprobeerd. Hij probeert via de media *in the picture* te komen. Er is even gediscussieerd of we de partij niet ruimte konden geven op het industrieterrein, maar ik heb aangegeven dat ik Smit die ruimte niet

wilde gunnen. Als het toch een keer moet, dan heb ik hem liever in het centrum van Venray, want dan maakt hij zich echt belachelijk. Als hij daar met drie man en een hanenkam loopt, met een politieman ervoor en erachter onder het mom "dit is een demonstratie", dan maakt hij zichzelf belachelijk. Als ik vind dat we op basis van veiligheidsoverwegingen hem die ruimte kunnen bieden, zal ik dat doen.'

De burgemeester van Venray staat volledig achter een stevige aanpak van de rechtse jeugd en de aanpak van het merk Lonsdale - vaak geassocieerd met de racistische *White Power*-beweging. 'Ik heb het heel bewust hard aangezet, wat me overigens niet in dank is afgenomen. Maar het merk zie je hier bijna niet meer. De marketingmanager van Lonsdale is heel boos op mij geweest. Ik begrijp dat de situatie heel vervelend voor hem uitpakt. Maar het punt is dat jongeren door die kleding te dragen hun groepsgedrag uitten. Het merk gaat wel weer naar andere dingen toe, zo brachten ze ook kleding uit onder de noemer *Lonsdale loves all colours*.' Waals ziet in de praktijk dat zijn aanpak succes heeft. 'Alles wat met Nederlandse vlaggetjes loopt, met Lonsdale of met dat soort kleding, komt er in de discotheken niet meer in. Ik denk dat die verrechtsing altijd ideologisch was. Er waren vijftien jongeren lid van Nieuw Rechts. Als de druk wat oploopt zie je dat de ideologie afneemt.' Waals is blij dat de gemeenteraad heeft ingestemd met het in dienst nemen van twee straatwerkers, om intensief met de jeugd te communiceren. 'We zoeken de jongeren nu op. We luisteren naar ze. We laten ze meepraten.' Waals ziet wel het voordeel van de enorme media-aandacht. 'Dat is dan typisch een geval waarvan Cruijff zou zeggen: "elk nadeel heb z'n voordeel". Het voordeel is dat we versneld politieke ruimte kregen om dingen te gaan doen', zoals de extra straatwerkers en een onderzoek naar verrechtsing van de jeugd aangestuurd door de burgemeester van Helden. Alle gemeenten en de overheid betalen daar aan mee, waarmee het probleem als een regionaal probleem is erkend.'

Ondanks de tekenen van spanning vooraf betekent dat volgens Waals niet dat de crisis werkelijk had kunnen worden voorkomen. 'Een crisis overkomt je. Het kan overal gebeuren, ik lig daar niet wakker van. Als overmorgen hier iemand wordt doodgeschoten, dan gebeurt dat. Ik vind het heel erg wat indertijd in Leeuwarden is gebeurd met Meindert Tjoelker, maar een dergelijke situatie kan je als gemeente altijd overkomen. Eergisteren in Leeuwarden, gisteren in Venlo en overmorgen in Venray. Het is een risico dat we niet eenvoudig in kaart kunnen brengen. Je moet wel blijven leven in je samenleving.'

In de communicatie heeft Venray ervoor gekozen om twee elementen voorop te stellen. 'Ten eerste moest duidelijk worden geuit dat Venray multicultureel is en wij dat zo willen houden. In de tweede plaats wilden wij duidelijk maken dat het probleem vooral een probleem was dat door de media is gecreëerd en niet door de inwoners van Venray. En dat hebben we ook iedere keer proberen uit te leggen. Iedere keer vroeg ik de journalisten: "ik lees hier een quote over een regen van

bierflesjes. Heb ik dat ooit gezegd? Nee? Dan moet je mij geen commentaar vragen; ga maar naar je collega toe en vraag hoe hij aan de feiten komt." Niet alleen vindt Waals de manier van werken van de media storend, ook kost het omgaan ermee vreselijk veel tijd en emotie. 'Ik denk dat het dit gemeentehuis de eerste veertien dagen na dat incident twintig á dertig procent aan productie heeft gekost.'

Het kan altijd beter

In de afhandeling is de burgemeester onder de indruk geraakt van de manier waarop de ambtenaren op elkaar waren ingespeeld. 'We hadden in oktober 2004 een serieuze bommelding gehad. Samen met de politie hebben we een heel pand ontruimd en de volgende dag weer vrijgegeven. Ik moet zeggen dat het heel goed ging. Ik vond het een soort oefening, hoewel het allemaal serieus was. Dan zie je toch dat training van het gemeentelijk actiecentrum wel zijn vruchten afwerpt. Vorige maand was er een gaslek, waarbij we vijf etagewoningen moesten ontruimen. Ik werd 's morgens pas om acht uur geïnformeerd, maar toen bleek dat het systeem werkte. Onze mensen waren er. En binnen een kwartier was de opvang geregeld.'

Hoewel hij het gemeentelijk actieteam redelijk goed voorbereid acht, kan het altijd beter. 'Maar', zegt Waals 'mediatraining is nog belangrijker dan crisismanagement. Ons college van Burgemeester en Wethouders krijgt elke twee jaar een mediatraining. Onze ervaring is dat de ambtenaren wel redelijk zijn geschoold in crisismanagement. Maar het is vooral belangrijk om goede afspraken te maken over de boodschap die je in de media uitdraagt. Als burgemeester, woordvoerder en boegbeeld ineen zul je de media te woord moeten staan.' Waals begint spontaan met een opsomming van aandachtspunten in de communicatie. 'Communiceer met de groepen die onderdeel van discussie zijn, maar ga nooit alleen in gesprek. Neem altijd de zaakwethouder mee naar dergelijke afspraken. Ga niet solistisch optreden en koppel de problemen altijd terug in de collegevergaderingen.' Verder vindt de burgemeester het belangrijk om vertrouwen te krijgen van de gemeenteraad, 'zodat ze je de ruimte geven die je nodig hebt.' De Venrayse burgemeester is van mening dat je zaken altijd via "het team" moet spelen. 'Als je een gevoel van eenzaamheid in een crisis hebt, dan heb je het spel eigenlijk verkeerd gespeeld. Dan heb je het probleem bij jezelf neergelegd en niet bij het team. Doe de zaken in overleg met je collega's, want waar heb je immers de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid, de kabinetschef en de gemeentesecretaris voor? Toch niet om te zeggen wat zij moeten gaan doen? Nee, het is eerder omgekeerd. Zij moeten bepalen wat ik moet doen.'

Een burgemeester dient zich te beperken tot zijn eigen taken, meent Waals. 'Ga niet op de stoel van anderen zitten. En wees niet te groot om eens een ander te bellen om te vragen hoe hij of zij het zou doen. Een burgemeester moet leren om zich kwetsbaar op te stellen. Je kunt niet altijd weten wat je moet doen, of hoe je het moet aanpakken. Bel eens een collega op van: hoe zou jij het doen?'' Zo heeft de burgerva-

der van Venray contact gehad met de burgemeester van Uden, Joke Kersten. 'En ook met Nol Kleingeld van de gemeente Helden en Leon Fris van de gemeente Horst. Gewoon om even wat te spiegelen.'

Door met andere burgemeesters over ervaringen te praten, weet hij dat bepaalde vervelende randzaken horen bij het burgemeester"svak. 'Ook ik ben bedreigd. Er zijn wat ruiten ingegooid van mijn huis. De gemeente heeft bepaald dat ik nu een vaste camera op het huis heb staan en de politie ook wat vaker bij mij in de straat surveilleert. Van mij hoeft het niet, maar er zijn nu eenmaal mensen die de burgemeester niet altijd even aardig vinden. Ik krijg ook dreigbrieven, waarvan ik altijd keurig aangifte doe.' Waals sluit zijn verhaal door te stellen dat men bepaalde negatieve aspecten voor lief moet nemen als burgemeester. 'Je kunt nu eenmaal niet op alles voorbereid zijn in het burgemeestersvak.'

19. FRANC WEERWIND, burgemeester van Niedorp

'De commissaris zei nog: "Als er een calamiteit is, rekenen we op u"'

Als gemeentesecretaris in het Zaanse Wormerland had Franc Weerwind reeds de nodige crisiservaring opgedaan. Wormerland, het hart van de Nederlandse cacao-industrie, werd in december 2003 getroffen door een enorme cacao-brand die dagenlang aanhield. Een jaar later, als Weerwind inmiddels burgemeester is geworden van de gemeente Niedorp, vindt wederom een grote brand plaats. De Campinafabriek in Lutjewinkel vat vlam en de 750-koppige bevolking van Lutjewinkel moet in allerijl worden geëvacueerd. Een gesprek met Franc Weerwind over voorbereiding op crises, de crisisbesluitvorming, grootschalige evacuaties en het omgaan met de emoties onder de bevolking.

Wie Franc Weerwind, burgemeester van de gemeente Niedorp, gadeslaat ziet een donkere, imposante en zelfverzekerde verschijning. Een bestuurder die zich niet alleen met zijn uitstraling zelfverzekerd toont, maar ook met zijn kordate uitspraken. 'Ik ben niet bang voor crises. Het kan overal gebeuren. Ieder moment en op iedere plek. Je moet je wapenen en erover nadenken, erover praten. Je moet je competenties kennen en weten waar je tekortschiet. Zoeken naar spelers in je team die wel de kwaliteit hebben om het goed neer te zetten. En veel lezen. Er is behoorlijk wat verschenen aan evaluaties en beschouwingen over crises. Het is een kwestie van bijhouden, want morgen kan het een ieder van ons overkomen. Café 't Hemeltje had overal in Nederland kunnen staan.' In Weerwinds regio Noord-Holland Noord staat crisisbeheersing wel op de agenda, maar dat is volgens hem niet voldoende. Alleen met een eerlijke en oprechte houding kan men een crisis aan. 'Het is cruciaal dat je openstaat voor je falen als burgemeester of als functionaris in het gemeentelijk actiecentrum. Doorlopend moet je leren bijschaven wat je rol is, wat men van jou verwacht en waartoe je zelf in staat bent. Je moet je rol kennen en eerlijk zijn in het beoordelen van wat je wel en niet kunt. Geüniformeerde functionarissen zijn in dat opzicht veel beter opgeleid voor crisissituaties dan ambtelijke functionarissen of bestuurders.'

Weerwind heeft door zijn ervaring een nadrukkelijk oog voor de rol die mensen in een crisisteam spelen. 'In Wormerland waren ambtenaren betrokken in de gemeentelijke processen die zelf in de bedreigde wijk woonden en daar huisdieren of kinderen hadden. Die mensen moesten van mij eerst thuis de dingen regelen. Vervolgens zag je ze met tweehonderd procent energie weer terugkomen. Maar daar moet je wel oog voor hebben.'

Kersverse burgemeester

De eerste crisis als burgemeester dient zich bij Weerwind al snel na zijn bezoek aan de Commissaris van de Koningin aan. 'De eed was mij op 1 december 2004 bij de Commissaris van de Koningin afgenomen. Twee weken later zou ik officieel als burgemeester in de gemeente Niedorp worden geïnstalleerd. Vervolgens hoorde ik op 3 december van familieleden van mij dat de radio melding had gemaakt van een grote brand in Lutjewinkel. Zo ben ik gewaarschuwd. Ik was op dat moment nog aan het werk als gemeentesecretaris in Wormerland. Nadat ik met de loco-burgemeester van Niedorp heb gebeld, ben ik direct in de auto gesprongen en naar het gemeentehuis van Niedorp gereden. In Niedorp is direct de vraag over mijn positie gesteld. Niet dat men aan mijn kwaliteiten twijfelde, maar logischerwijs werd de vraag gesteld of ik überhaupt legitiem bevoegd was om bijvoorbeeld een noodverordening af te kondigen. Onze lijn was snel gekozen. Ik had mijn aanstelling in mijn zak en ik was beëdigd door de Commissaris van de Koningin. Borghouts had me nota bene weggestuurd met de mededeling "als er een calamiteit is, dan rekenen we op u". Een vooruitziende blik. Juridisch gezien had ik vanaf dat moment het opperbevel over eventuele crises in de gemeente.'

Het is voor Weerwind zonneklaar dat hij zich bij het beleidsteam van Niedorp meldt. 'Het is een bijzondere kennismaking. Je loopt de burgemeesterskamer in en ziet alle functionarissen hier zitten: Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen, brandweer, politie, gemeentesecretaris en de loco-burgemeester. Naar mijn mening moet je in die situatie direct meedoen. Desnoods zit je tweede rang, maar je moet meedenken en je ervaringen die je elders hebt opgedaan direct benutten. Ik kende de spelers niet, maar als je iemand niet kent en je kijkt hem in de ogen én kijkt hoe hij of zij te werkt gaat, dan krijg je snel een goed beeld van iemand. Als overheidsmanager heb je dan een beeld van iemands manier van denken. Je weet wat voor vlees je in de kuip hebt.' De kersverse burgemeester is er direct alert op dat hij alle besluiten achteraf goed kan verantwoorden. 'In de eerste uren bij de brand in Lutjewinkel zag ik vooral de chaos in informatie. Je bent voornamelijk bezig met *damage control*. Als team ben je doorlopend bezig met het reduceren van alle informatie tot feiten. Al die feiten moeten goed op een rij worden gezet en worden vastgelegd in dikke plotboeken. Tegelijkertijd moeten informatie en beslissingen goed worden overgedragen van de ene functionaris op de andere. Wanneer komen we weer bij elkaar? Wat zijn de actiepunten die we hebben afgesproken? Welke punten zijn daarvan in gang gezet en wat is de status? Waarom zijn punten wel opgepakt en waarom niet? Mijn ervaring is dat je alleen grip op de besluitvormingsprocessen krijgt door op zo'n nauwgezette manier de informatiestroom te structureren.'

Verplichte evacuatie of niet?

Voor de brand in Lutjewinkel had Weerwind als gemeentesecretaris al te maken gehad met een andere grote crisis, een cacao-brand in Wormerland. De aanleiding van de brand van december 2003 is een instor-

tend rek met zakken cacaopoeder. Een medewerker van de cacaofabriek wordt in zijn heftruck bedolven onder de cacao. Tijdens de reddingsoperatie ontstaat brand in de opslaghal, mogelijk door kortsluiting in de heftruck. Niet lang daarna komen de vlammen langzaam op en zetten in een mum van tijd de loods in lichterlaaie. 'De brand in Wormerland was een enorm vuur dat door 35 korpsen is bestreden. De capaciteit van die fabriek was 13.000 ton cacaopoeder, zo'n tien weken productie. Je praatte over 520 miljoen marsrepen bij elkaar. Dat stond pal achter ons gemeentehuis in brand. Ik zat om 7.10 uur in de auto toen ik van de brand hoorde. In de Zaanstreek kennen we het begrip cacaobranden, dus dan weet je dat een dergelijke brand heel groot kan worden. Het schoot mij direct door het hoofd dat we het gemeentehuis mogelijk moesten gaan evacueren. In die gevallen schakel je als gemeentesecretaris direct door en ga je niet wachten op de burgemeester of brandweercommandant. Ik ben gaan nadenken over een alternatieve kantoorlocatie zodat ik direct tegen de burgemeester en de brandweercommandant kon melden hoe ik tegen de zaken aankeek. Als hij niet akkoord gaat met de alternatieve locatie is dat prima. Uiteindelijk is de burgemeester de opperbevelhebber. Maar je wordt tijdens crises wel geacht te anticiperen. Ik ben dan ook echt van de commandostructuur.'

Als de medewerkers van de gemeente zijn geëvacueerd naar een nabijgelegen restaurant, komt direct de vraag aan de orde of een nabijgelegen woonwijk ook moet worden geëvacueerd. 'De brand leidde tot een enorme rookontwikkeling, die door de ongunstige wind richting een aanliggende woonwijk dreef. Een evacuatie van de woonwijk betrof honderden mensen.' In deze eerste uren leert Weerwind snel schakelen. 'Je leert je ambtelijke korps kennen. Je bemerkt dat draaiboeken niet up-to-date zijn en slechts een richtlijn zijn. Je moet het vooral doen met je gezonde boerenverstand.'

Afwisseling

Een van de dingen die Weerwind als eerste doet is het nadenken over *shifts*. 'Van de cacaobranden is bekend dat ze dagenlang kunnen duren. Daardoor weet je vooraf dat het een langdurige impact op je gemeentelijk apparaat zal hebben. Op het moment dat ik mijn gemeentelijke diensten bij elkaar had heb ik het team gemaakt waarmee ik doorging. De loco-secretaris ging naar het effectgebied en moest van mij nadenken over de roosters. Ik wilde zes uur op en zes uur af, het liefst met meerdere functionarissen. Leg dan direct bloot waar je in de knel komt en waarbij je beroep moet doen op de regionale pools. Dit is naar mijn mening een taak voor de loco. Ik werkte overigens met twee loco-secretarissen, wat ook te maken heeft met het voorkomen dat je als secretaris vermoeid raakt. Als je vermoeit raakt word je onderdeel van het probleem en dat moet je zien te voorkomen. Loop jezelf niet voor de voeten.' De bestuurders hadden geen heldere shift, oordeelt Weerwind. 'Als burgemeester wil je er zijn en actief bij de problemen worden betrokken. Ik begrijp dat, maar tegelijkertijd begrijp ik het ook niet. Want de beslissingen die je neemt zijn vergaand.' Weerwind hield

zich naar eigen zeggen strak aan de afspraken om te wisselen. 'In Wormerland ben ik om 15.00 uur gestart. Om 23.00 uur 's avonds droeg ik het stokje over en ging ik mijn mand in. Al ben ik toen, nadat ik het stokje voor het eerst had overgedragen, naar het effectgebied gegaan. Maar dat was vooral in de hoedanigheid van toeschouwer.'

Weerwind stelt dat er in de gemeente Wormerland nauwelijks discussie was over de noodzaak om omwonenden te evacueren. 'De discussie ging niet over het al dan niet evacueren, maar wel over de grondslag waarop we dat verplicht zouden stellen. Je kunt een evacuatie verplichten, maar in Wormerland is ervoor gekozen om een dringend advies uit te brengen in de trant van "als ik u was zou ik mijn woning maar verlaten". Bij de brand in Lutjewinkel is het wél verplicht gesteld dat mensen hun woning moesten verlaten.' Bij het besluit tot evacuatie loopt Weerwind in beide gevallen een denkbeeldige checklist af. 'Je had meteen in je hoofd hoeveel woningen het waren, hoeveel bewoners het betrof en welke acties de politie moest verrichten. Je bedenkt als team welke impact een evacuatie op de bewoners heeft en met welke categorie bewoners je te maken hebt: bedlegerige mensen, oudere mensen, gehandicapte mensen et cetera. Elk van die groepen heeft andere behoeften en andere zorgen. Hoe ga je daar allemaal mee om? Bovendien speelt voor de gemeente de vraag of je het facilitair kunt behappen en hoe lang je de opvang kunt waarmaken. Hoe lang vang je de mensen op? Het zijn allemaal punten die ik zowel in Wormerland als bij de brand in Lutjewinkel aan de orde heb gesteld.'

In zijn nieuwe rol als burgemeester neemt Weerwind bij de evacuatie de les mee om bijzonder alert te zijn op de uitvoerbaarheid van de bestuurlijke besluiten. 'Onze lijn was heel helder. Wij gingen voor een gedwongen evacuatie omdat mensen anders last zouden krijgen van hun longen en ogen. Het was niet levensgevaarlijk of levensbedreigend, maar wel slecht voor de gezondheid. Nog voordat ik het besluit kenbaar maakte, wilde ik van de politie de logistieke uitvoerbaarheid weten. Was men ertoe in staat om een evacuatie te begeleiden? Ik wilde het besluit pas naar buiten brengen op het moment dat wij 100% zeker waren dat wij het logistieke proces aankonden en de opvanglocaties beschikbaar waren. Op de opvanglocaties moesten herkenbare functionarissen zijn die de mensen ondersteunden. Pas toen dat allemaal was toegezegd, brachten wij het nieuws naar buiten en gingen wij over tot het starten van de evacuatie.'

Voor de opvanglocaties rekent de gemeente op de opvang van een paar honderd mensen. 'Je weet nooit hoeveel mensen je exact moet opvangen. In Lutjewinkel evacueerden wij 750 mensen. Ervaringscijfers zeggen dan dat je rekening moet houden met circa drie tot vijf procent die je daadwerkelijk moet opvangen. De rest vindt onderdak bij familie en vrienden. Dat zijn van die richtlijnen, ervaringscijfers, die je op dat moment niet paraat hebt. Later blijken sommigen zich de vuistregel wel te herinneren, maar op het *moment suprême* had niemand daar aan gedacht.'

Rollen

Wanneer Weerwind ingaat op de verschillen tussen de functie van gemeentesecretaris en burgemeester, geeft hij aan de rol van burgemeester eenzamer te vinden. 'Je bent eindverantwoordelijke. De rol van een burgemeester is bij een crisis zwaarder dan die van een gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris is adviseur, de burgemeester eindverantwoordelijke.' Weerwind geeft aan dat hij op momenten ook de behoefte voelt om met een "zwaarder persoon" te kunnen sparren. 'In die gevallen is het fijn dat ik de provincie en de kabinetschef regelmatig aan de telefoon heb gehad. De Commissaris van de Koningin idem dito. Je luistert naar wat ze zeggen en benut de ervaringen die zij zelf hebben opgedaan. Een van de opmerkingen die de Commissaris van de Koningin mij meegaf was "heb oog voor het milieu". Dat zijn waardevolle suggesties. Ik heb direct de provinciale milieudienst bij de crisis betrokken.'

Hapklare brokken

In beide crisissituaties ging de afhandeling van de crisis op een vergelijkbare manier. De manier waarop mensen in crisissituaties reageren, verbaast Weerwind elke keer weer. 'Een crisis is bijna een training van groepsdynamica. Je ziet aan mensen of ze ermee om kunnen gaan en met hun verstand handelen. Er zijn ook volstreekte chaoten waar geen land mee te bezeilen valt. "Zet die volumeknop uit", denk je dan. Die moet je direct aan de kant zetten. Sommigen kunnen het niet aan, springen van hot naar her en halen er van alles bij. Dergelijke personen kun je er niet bij hebben. Ik heb op advies van de regionale brandweercommandant er in Lutjewinkel voor gekozen om mensen in te vliegen en iemand bij het team te zetten. Als ik zo'n advies krijg, dan luister ik daarnaar. Het blijkt te werken. Als je iemand aan het team toevoegt kan een bepaalde rust worden afgedwongen.'

Weerwind vindt de teamspirit die tijdens crises kan ontstaan geweldig. 'Je gaat samen aan de slag. Ook humor kan daar een rol bij spelen. Zo bestelde ik in het restaurant in Wormerland keihard chocolademelk met slagroom. In Lutjewinkel hebben we het over gerookte kaas gehad, daar blijf je nuchter van. Durf het ook over andere dingen dan de crisis te hebben en zorg ervoor dat het niet alleen maar uit 'go-go-go' bestaat.' Tegelijkertijd waakt Weerwind ervoor om alles binnen het eigen team op te willen lossen. 'Als mensen zware dingen meemaken in een crisis, moet je je realiseren dat je mogelijk externe professionals moet inhuren. Het kan funest zijn om het dan als goedwillende amateurs op te willen lossen.'

In Wormerland is op regionaal niveau opgeschaald met een coördinerend burgemeester, een regionaal beleidsteam, een regionaal operationeel team en een gemeentelijk actiecentrum met gemeentesecretaris Weerwind als de technisch voorzitter. 'Burgemeester Tange van Wormerland had de vrijheid om gewoon zijn beslissingsbevoegdheid te benutten. Hij kreeg van mij de hapklare vraagstukken voorgelegd. Een gemeentesecretaris moet er mijns inziens voor zorgen dat de burge-

meester de informatie dusdanig bij elkaar veegt, dat het tot heldere zienswijzen leidt. In een crisissituatie moet je voorkomen dat er allerlei discussies worden gestart. Daar gaat veel te snel veel kostbare tijd aan verloren. Een crisis vereist van functionarissen dat ze snel abstraheren, analyseren en af en toe met de vuist op tafel slaan en zeggen "dat leggen we voor". De brand in de kaasfabriek werd door Weerwind lokaal afgehandeld. In Niedorp kwam het gemeentelijk beleidsteam bij elkaar, in Alkmaar kwam op de brandweerkazerne het Regionaal Operationeel Team (ROT) bijeen. In de vergaderingen op het gemeentehuis in Niedorp heb ik op een doortastende manier de vergaderingen voorgezeten, net als ik dat als technisch voorzitter als gemeentesecretaris in Wormerland heb gedaan. Als ik merkte dat ik allerlei zijpadinformatie kreeg heb ik die van tafel geveegd. Door de eerdere ervaring in Wormerland was ik in staat om in Lutjewinkel een bepaalde rust over te brengen op het team.'

Leren van trainingen en ervaringen

Weerwind is gespitst op oefenen en trainen van de crisisbeheersing. 'Ik heb veel geleerd van eigen oefeningen, maar ook uit de evaluaties van andere ongevallen. Ook heb ik het nodige geleerd uit kleinere incidenten, zoals een voorval in mijn tijd in Leiderdorp toen een paar honderd mensen uit het asielzoekercentrum moesten worden geëvacueerd nadat een grote tent was weggewaaid. Maar ook uit bijvoorbeeld de evaluatie van de cafébrand in Volendam valt het nodige te leren. Uit alle eigen ervaringen en alle evaluaties die ik heb gelezen staat me nu duidelijk voor ogen dat je in crisissituaties vooral helder naar de bevolking moet zijn. Als je fouten hebt gemaakt, draai er dan niet omheen, maar zeg dat je fout bent geweest. Daarin moet je een heldere bestuurder zijn.' In de training en oefeningen is Weerwind ook op andere zaken geweest. 'Hoe ga je om met panieksituaties en hoe ga je binnen je team om met situaties waarin steeds nieuwe informatie naar boven komt? Hoe hou je de rust in de groep en blijf je zelf rustig? Hoe voorkom je dat je op elkaars stoel gaat zitten? Dat zijn zaken waar je vooraf over na kunt denken en waar je op kunt trainen.'

Vanwege het leeraspect is Weerwind een groot voorstander van het houden van evaluaties. 'Ik wil ervan leren en word graag een spiegel voorgehouden. Het is goed een externe, materiedeskundige partij nog eens goed naar de situatie te laten kijken en te voorkomen dat je als organisatie gaat navelstaren. Zelfreflectie is goed, maar het is beter om dat aan een derde over te laten.'

De eerdere lessen in Wormerland maken Weerwind alert op diverse signalen die hij in Lutjewinkel voorgeschooteld krijgt. 'In Wormerland kregen de hulpverleners in het effectgebied op een gegeven moment te kampen met gezondheidsklachten. Toen ik die signalen bij de Campinabrand binnen kreeg was dat een reden om dat niet te bagatelliseren, maar direct aandacht aan te besteden en actie op te ondernemen. Dat signaal is in Lutjewinkel sneller opgepakt dan indertijd in Wormerland is gebeurd.' Een les die hij meeneemt uit de brand bij de Campinafa-

briek is het toevoegen van een gemeentelijke functionaris aan het Commando Team Plaats Incident. 'Daar had een functionaris namens de gemeente in moeten zitten. We communiceerden via de gemeentelijke diensten, maar we hadden onvoldoende zicht op het logistieke proces van bussen die het effectgebied binnenkwamen of uitgingen bij de evacuatie van de bewoners.'

Wanneer Weerwind over alle crises vertelt, blijkt dat hij in zekere zin geniet van de manier waarop alle radertjes van de crisisbeheersing in elkaar kunnen grijpen. 'In juli 2003 was er een grote brand bij Furness, een andere cocoa-fabriek. De gemeentelijke diensten hebben toen intensief samengewerkt met het ministerie van Defensie. Het ministerie zette een Chinook-helikopter in om het midden van de brand te kunnen bereiken. De brandweerinzet op de grond was daar ontoereikend voor. Het is prachtig om te zien hoe dan alle overheidsdiensten samenwerken.'

Samenwerking

De samenwerking met een particuliere partner als Campina is Weerwind goed bevallen. 'Campina heeft als bedrijf een naam te verliezen. Ook al hebben ze een eigen belang in een crisis, ze moeten samenwerken. En zij weten dat de gemeente en niet de Campinadirectie uiteindelijk beslist.' Weerwind spreekt over een erg coöperatieve houding van de fabriek. 'De plantmanager was open over het ontstaan van de calamiteit, de mogelijke gevaren en de chemische stoffen op de locatie. Hetzelfde was het geval bij de brand in Wormerland.' Weerwind ziet het als een vereiste dat de brandweer de bedrijven in de gemeente kent, om juist ook aan de relatie te werken en op elkaar te kunnen vertrouwen als het misgaat. 'Als ikzelf in Niedorp op bezoek ga bij de bedrijven doe ik dat niet alleen om de lokale economie en werkgelegenheid te leren kennen, maar ook om mij een beeld te vormen van wat hier speelt en te weten hoe veilig de bedrijven zijn. Ik laat mijn brandweercommandant tijdens die gesprekken ook bijpraten.'

Ook na de brand is er nog intensief contact tussen de gemeente en Campina. 'We hebben afgesproken dat we alles direct willen horen en geen dingen uit de krant willen vernemen. Je moet zorgen dat je het bedrijf kent. Je moet weten met wie je moet praten als je met een bedrijf in een crisis zit. Ik ben van geboorte Amsterdammer en wij zeggen altijd "praat met de orgelman, niet met het aapje". Weet die te vinden, maak heldere afspraken en laat hem langskomen. Je hebt elkaar nodig. Maak duidelijk als overheid dat je open bent. Maak afspraken over het communicatieproces, wat je wel en niet zegt. Vragen als "is het bedrijf veilig" en "gaat het bedrijf een doorstart maken". Ik wil het geheel kunnen overzien en dat betekent dat ik goed geïnformeerd wil zijn. In de raadsvergaderingen komt het het Campina-dossier nog met een zekere regelmaat terug.'

Verslaglegging

Weerwind raadt collega's aan om vanaf het begin te plotten en te notuleren. 'De ramp na de ramp, dan begint het feest. De claims. De schade. Wie heeft opdracht gegeven om de sloot schoon te maken? De cacaofabriek of was dat de gemeente? De rekeningen komen na de ramp van alle kanten op je af. De verzekeraar bemoeit zich met de kostenposten en het Hoogheemraadschap bemoeit zich met de vervuiling van het oppervlaktewater. Daarom is een goed plotboek belangrijk, omdat je daarmee na de ramp inzichtelijk kunt maken wie op welk moment vanuit welke positie welk besluit heeft genomen. In Wormerland nam ik de notulen door voordat ze in de eerstvolgende vergadering werden vastgesteld. Daartoe hield ik zelf met zo'n oud-Hollands cahier mijn eigen punten bij. Een soort schaduwarchief. Je geest maakt in die omstandigheden fouten en dus moet je vertrouwen op het papier. Dat zijn de lessen die ik heb geleerd.' Het is volgens Weerwind cruciaal dat een burgemeester of gemeentesecretaris al tijdens de crisis zijn gedachten laat gaan over de verantwoording die later zal komen. 'Al tijdens het handelen moet je duidelijk voor ogen hebben hoe de verantwoording later gaat verlopen. Vandaar dat we in Lutjewinkel kort na de brand, eigenlijk al na het weekend van de brand, hebben gekozen voor een verantwoordingsgesprek met betrokkenen en bewoners. Daar zijn driehonderd mensen op afgekomen. Bij het gesprek zaten allerlei vertegenwoordigers van de hulpverleningsinstellingen als Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen, brandweer en politie, maar ook de directie van Campina was er bij. Het was een hele interactieve sessie waarbij mensen vragen konden stellen. In alle openheid hebben wij voor de bewoners de vragen beantwoord. Daarmee hebben wij veel ruis kunnen weghalen.' De verantwoordingssessie richting bewoners was wederom een les die Weerwind uit Wormerland had meegenomen. 'Ook in Wormerland hebben we niet gedraald. Op 18 december 2003 was de brand en op 30 december is de bewonersbijeenkomst gehouden. Je moet snel met de informatie komen. Heb je geen antwoord, dan geef je geen antwoord. Maar je vertelt wat je weet en waarom de dingen vanuit de gemeentelijke optiek zo zijn gelopen zoals ze zijn gelopen. Je maakt ook een verslag van die avond, dat je ook aan de bewoners uitreikt.'

Communicatie

Als kersverse burgemeester is Weerwind zich er doorlopend van bewust dat hij de crisis bij de kaasfabriek een gezicht moest geven. 'Ik heb er nadrukkelijk voor gekozen dat we er als overheid stonden. Naar de bevolking en de interne organisatie wilde ik duidelijk maken dat we dit als kleine gemeente, in samenwerking met andere spelers, konden afhandelen.' Een volgende keer zal Weerwind mogelijk voor nog meer informatie richting de bevolking kiezen. 'Uit de opkomst van de verantwoordingssessies merk je dat het heel erg onder de bevolking leeft. Daarom zou ik een volgende keer misschien nog meer via bewonersbrieven communiceren. Nog vaker een bewonersbrief door de brievenbus duwen en ook de raadsleden met grotere regelmaat op de hoogte brengen van de laatste ontwikkelingen.'

De burgemeester van Lutjewinkel maakt in de communicatie onderscheid naar de inwoners van het dorp, de ambtenaren en de raadsleden. 'Alledrie de groepen krijgen op gezette tijden informatie. Ik heb er voor gekozen om eerst naar de gedupeerden te gaan en daarna pas naar de raad. De raadsleden heb ik actief uitgenodigd om op de bewonersbijeenkomsten aanwezig te zijn. De fractievoorzitters heb ik gebeld met het verhaal waarom ik dat zo wilde. Zij koppelden dit terug aan hun fracties. Je zult nooit iedereen helemaal gelukkig maken, maar men had begrip voor de situatie en hoe het werd aangepakt. Ook hebben we het gemeentehuis op zaterdag en een deel van de zondag opengehouden, omdat wij nadrukkelijk bereikbaar voor onze bewoners wilden zijn. Mensen konden naar het gemeentehuis komen met de vragen die zij hadden.'

De bewoners, ambtenaren en raadsleden wisten in Lutjewinkel nog niet wat ze aan Weerwind hadden, maar iedereen benaderde hem van meet af aan als dé burgemeester. 'De maandag na de brand hebben we iedereen intern bijgepraat over wat er aan de hand was geweest. Hoe we ermee zijn omgegaan, waar we stonden en wat er nog moest gebeuren. Ik heb dat moment aangegrepen om een compliment uit te delen aan diegenen die er heel actief bij betrokken waren, waardoor je jezelf eigenlijk meteen neerzet.' Kort na de bewonersinformatiebijeenkomst geeft Weerwind in een commissievergadering een mondelinge tussenrapportage aan de raadsleden, waarbij wordt stilgestaan bij de genomen stappen en de zaken die goed en fout zijn gegaan. 'Op dat moment is ook aangekondigd dat een aparte evaluatie van de brand zou worden opgesteld door een onafhankelijk bureau. Dat gaf een duidelijke fasering en bracht tegelijkertijd enige rust in het proces.'

Dat de communicatie onder crisisonstandigheden niet altijd helder verloopt, blijkt uit een voorval dat Weerwind aanhaalt. 'Lutjewinkel is een agrarische samenleving waar boeren met veel koeien wonen. De boer belt met de dierenarts over de vraag of de koeien wel in de wei kunnen blijven staan. De dierenarts zegt: "geen probleem, die beesten kunnen daar blijven", maar dit wordt niet goed doorgecommuniceerd naar de andere boeren toe. Zodoende blijft er onzekerheid bij de boeren. Een andere boer bevindt zich buiten het gebied, maar wil het gebied in om zijn koeien te melken. Dat verzoek komt binnen, waarna de brandweercommandant met de Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen belt die metingen verricht. De metingen wijzen uit dat de boer het gebied weer in mag. Het wordt aan de boer gemeld, maar niet aan de politie die bij de afzettingen staat. Hij wordt vervolgens tegengehouden omdat er niets over de gegeven toestemming bekend is. Dát is communicatie. Dat zijn leerpunten: eenduidig en helder communiceren en op alle niveaus de informatie delen. Het klinkt makkelijk, maar is anderszins moeilijk omdat je veel dingen tegelijkertijd moet doen. Voor je het weet is in de beeldvorming het beeld van de chaotische overheid ontstaan.' Weerwind geeft een tweede voorbeeld om de totstandkoming van de beeldvorming toe te lichten. 'De eerste communicatiebulletins naar de inwoners van Wormerland zijn uitgestuurd op briefpapier van

Zaanstad, omdat we geen briefpapier beschikbaar hadden. Wij waren immers het gemeentehuis uitgerend en waren in het restaurant bij wijze van spreken al lang blij dat we konden faxen. Toch was het in de beeldvorming een kapitale blunder. Een bewonersbrief met het logo van buurgemeente Zaanstad heeft bij de bewoners tot het beeld geleid dat wij als kleine gemeente ons hoofd niet boven water konden houden.' Het zijn de heldere tips van een ervaringsdeskundige. 'Zorg er dus voor dat je ergens digitaal je logo's en lay-out materiaal beschikbaar hebt. Dan ben je in staat om je eigen briefpapier op te stellen. Zorg er tevens voor dat je ook de adressenbestanden en kaartenbestanden mobiel beschikbaar hebt.'

Nadat de situatie onder controle is en de evacuatie niet langer van kracht is, worden vanuit de gemeente brieven naar de brandweerkorpsen, politiekorpsen en inwoners gestuurd om hen te danken voor hun hulp en inzet. 'Daarna komen nog een aantal brieven en klachten van bewoners bij het gemeentehuis binnen die moeten worden afgehandeld. Brieven waarin bijvoorbeeld de vraag wordt gesteld waarom er in de opvanglocatie alcohol is geschonken. Mensen zouden zich te buiten zijn gegaan aan de drank. Of brieven met klachten over dat de bedden later op de opvanglocatie kwamen dan gepland. Daar zijn allemaal hele logische verklaringen voor te geven, maar de brieven moeten wel beantwoord worden. De bedden kwamen uit een depot in Alkmaar waar ze op een pallet lagen. De pallet is omgevallen, waardoor de bedden uiteindelijk anderhalf uur later dan gepland zijn gekomen. Maar ik heb alle begrip voor de frustratie. In de opvanglocatie leidt het tot kinderen die tot een uur 's nachts rondjes rennen door de sporthal, terwijl ze eigenlijk al lang naar bed hadden gemoeten.' Na afloop is Weerwind ook bij een van de betrokken boeren op bezoek geweest. 'Onze locoburgemeester is ook samen met iemand van de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen op de school in Lutjewinkel geweest. De evacuatie had voor die kinderen een enorme impact.' Zelf is Weerwind ook nog een keer op bezoek gegaan bij de school. 'Ik bezocht de school omdat ik vond dat je de situatie die voor de kinderen zo ingrijpend is op een goede manier moet afhechten. Het schoolbezoek was leuk om te doen. Alle kinderen hadden tekeningen van de burgemeester gemaakt.' Om met een grijns te vervolgen: 'Dat is allemaal nazorg.'

Overheidsbemoeienis

Dat de brand in de kaasfabriek meer is dan een voorval dat overlast veroorzaakt, blijkt als Weerwind spreekt met de mensen die hij nabij de fabriek treft. 'De kaasfabriek stond al sinds mensenheugenis in Lutjewinkel. Functionarissen vertelden met tranen in de ogen dat ze al 25 jaar bij de fabriek werkten en zij zich nu zorgen maakten over de toekomst. Dat is een hard gelag. Men maakte zich grote zorgen dat Campina niet tot herbouw zou besluiten, maar de fabriek definitief zou willen sluiten. Zakelijk gezien denk je *first things first*. Je zit op het gemeentehuis rationele beslissingen te nemen, als je je maar realiseert dat je op enig moment de emoties ook een plek moet geven.'

Als Weerwind de inwoners van Lutjewinkel typeert, beschrijft hij ondanks de emoties tegelijkertijd de echte Noord-Hollanders, die nuchter, direct, oprecht en betrokken zijn bij hun omgeving. 'In Lutjewinkel wonen mensen al generaties lang. De families kennen elkaar. Men is goed in staat om zelf de broek op te houden en oplossingen te creëren. Men kijkt iets minder vragend naar de overheid. Mensen zijn in staat om voor zichzelf op te komen.' Dit uit zich volgens Weerwind ook in het gegeven dat niet iedereen op de oproep reageert om het huis te verlaten. 'Sommigen zijn onder tafel gaan zitten en hebben geen problemen gekregen met hun luchtwegen. Maar misschien komt dat over een aantal jaren nog, ik ben geen medicus.' Volgens Weerwind heeft een burger in dit soort gevallen ook een eigen verantwoordelijkheid. 'Als overheid faciliteer je. Je kerntaak is het handen en voeten proberen te geven aan veiligheid. Daar ben je niet 100% dekkend in, ook niet qua foutloos optreden. In Lutjewinkel was een vrouw die thuis zat met een ziek klein kind en een echtgenoot met een hartaandoening. Zij ging medicamenten buiten het effectgebied halen en werd op de terugweg tegengehouden. In zo'n situatie schiet je je doel voorbij. Zo'n mevrouw bied ik mijn verontschuldigingen aan. Niet voor het optreden van de politie, maar wel voor de hele procesgang. Dat de pers dat dan niet oppakt en ik vervolgens allerlei brieven in de krant krijg dat Weerwind ook voor zijn politiefunctionarissen moet staan, daar maak ik mij niet druk om. Ze hebben het niet begrepen, omdat ze niet alle feiten kennen.'

Mediabelangstelling

Terugkijkend verbaast het Weerwind niets dat de media zo massaal op de brand in Lutjewinkel zijn afgekomen. 'Een dergelijke grote brand met een massale evacuatie is nu eenmaal nieuws. Ik blijf daar nuchter onder. Ze komen en ze zijn ook zo weer weg. De media zijn intelligent dus je moet weten hoe je moet omgaan met interviews en met stiltes in de interviews. Dat zijn van die weetjes die je in een mediatraining leert. Als ik Hans van Mierlo een interview zie geven, dan smul ik. Door naar anderen te kijken leer ik zelf en analyseer ik hoe ik het interview zelf in die situatie zou hebben gedaan.' Weerwind neemt de feiten als leidraad in zijn interviews. 'Ik realiseerde me dat heel Noord-Holland-Noord meekeek. Dus ik koos mijn woorden zorgvuldig. Als men suggestieve vragen stelde, draaide ik het om.' De tijdstippen waarop hij beschikbaar is voor de media bepaalt Weerwind zelf. 'De belangstelling van de media was enorm. We hadden het eerste mediaoptreden om 20.00 uur 's avonds. Je krijgt ze, SBS6, RTL, NOS, iedereen stort zich op je. Ook de radio. Het is van de gekke. Iedereen weet opeens dat een kaasfabriek in Lutjewinkel in de brand staat en er mensen moeten worden geëvacueerd. Dat is een zeldzaamheid natuurlijk. Ook als mensen terugkomen en het gebied wordt vrijgegeven, dan wil de pers direct mee naar binnen. Laat je ze er dan in? Ja of nee? Ik heb het wel gedaan. Ik heb niets te verbergen. Ze maken praatjes met mensen die terugkeren waar ik geen vervelende ervaringen mee heb gehad. Een groot compliment maak ik voor RTV Noord-Holland. Ze waren objectief, hebben alles van twee kanten belicht en heel feitelijk.' Met SBS6 heeft

Weerwind andere ervaringen. 'SBS6 zocht echt het lawaai en de emotie. De emotiesamenleving die dan in beeld wordt gebracht. Het is bij wijze van spreken het drama van een cavia die rook heeft binnengekregen. Een vergelijkbaar verhaal speelde in Wormerland, waar een cavia was overleden. Daarbij werd de suggestie gedaan dat het mogelijk door de cacao-brand was gekomen. Wij vonden dat we een dergelijk voorval niet naast ons neer konden leggen, dus hebben we een officiële autopsie laten plegen op dat dier. Vervolgens zegt de dierenarts "de cavia was op leeftijd, daarom is hij gaan hemelen". Pas toen beseften wij ons dat er in het effectgebied ook een kinderboerderij stond waar geen van de varkens en geiten klachten hadden. Maar toch kun je het feit van die cavia en van die betrokken burger niet naast je neerleggen. Je moet er iets mee. Als je dat niet serieus neemt is de olievlekwerking enorm. Zeker via de meer door emotie gedreven televisiestations.' Weerwind benadrukt dat het caviaverhaal klein lijkt, maar heel snel heel groot kan worden wanneer een gemeente het verhaal niet serieus neemt. 'Ik heb ooit geleerd dat in de eenvoud de complexiteit schuilt. Dat geldt zeker voor crises.'

20. REIN WELSCHEN, oud-burgemeester van Eindhoven

'Wees alert op de verschillende percepties bij media, slachtoffers en hulpverleners'

Rein Welschen was burgemeester van Eindhoven op het moment van de Herculesramp in juli 1996. In dit gesprek kijkt hij terug op het crisismanagement tijdens de ramp zelf en de lange nasleep, waarin vele onderzoeken naar de oorzaak en de afhandeling van de Herculesramp elkaar in hoog tempo opvolgden.

Op 16 juli 1996 raakt bij de landing op het vliegveld Welschap een militair Herculestransportvliegtuig van de baan en vliegt in brand. De militaire brandweer is onmiddellijk ter plaatse en blust de brand maar zet geen reddingsactiviteiten in. De burgerbrandweer wordt slordig gealarmeerd en rukt daardoor twaalf minuten te laat uit. Noch de militaire noch de burgerbrandweer zijn er in die eerste minuten van op de hoogte dat zich in dit transportvliegtuig tientallen passagiers bevinden. Veertig minuten na het begin van de brand worden de deuren geopend. In anderhalf uur tijd worden de slachtoffers één voor één uit het verbrande wrak gehaald. Vierendertig slachtoffers zijn overleden, enkele anderen blijven met zware brandwonden in leven. In de maanden en jaren na het ongeluk verschijnen tientallen rapporten. Volgens Welschen gaat het merendeel van de rapporten over de gang van zaken tijdens de hulpverlening. '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 is de ramp te boek komen te staan als een hulpverlenerramp.'

Welschen is niet in de stad op het moment dat het vliegtuig in Eindhoven neerstort. 'Ik zat in de avond op een camping in Zuid-Frankrijk toen mijn zoon mij belde. Hij vertelde dat Omroep Brabant met het nieuws was gekomen dat in Eindhoven een vliegtuig was verongelukt. Omdat men op dat moment niet wist of er passagiers in het vliegtuig zaten was het op dat moment volstrekt onduidelijk hoe ernstig het ongeval was.' Welschens eerste reactie op het bericht is ongeloof. 'Op het vliegveld is het helemaal niet druk en een Hercules kan praktisch niet verongelukken. Je vraagt je dan ook af wat er aan de hand kan zijn. Om duidelijkheid te krijgen heb ik contact gezocht met de gemeente. Je liep toentertijd tegen het probleem aan dat mobiele telefoons het niet overal doen en het via overbezette lijnen een tijd duurt voordat je contact hebt. Ik ben de volgende morgen direct terug naar Eindhoven gevlogen. Toen ik op Nederlandse bodem het Eindhovens Dagblad opensloeg las ik dat het volgens de krant de hoogste prioriteit had om te zien of de reddingsdiensten goed hadden gefunctioneerd.'

Die vraag heeft sindsdien de boventoon gevoerd in de vele onderzoeken die volgden.'

Machteloosheid

De eerste uren ervaart Welschen een gevoel van machteloosheid. 'Je probeert in Frankrijk al een goed beeld van de situatie in Eindhoven te krijgen, maar dat is erg lastig.' Eenmaal terug in Nederland gaat Welschen direct door naar het beleidsteam. Hij wordt gebriefd over de stappen die het team in zijn afwezigheid heeft genomen. 'Het beleidsteam meldde mij dat er ondanks het grote aantal slachtoffers goed werk gedaan was door alle hulpdiensten. Het was een rampzalige situatie maar over het werk en de samenwerking was men tevreden.' De tevredenheid van het beleidsteam slaat om als ter sprake komt dat het beleidsteam te laat bij elkaar is gekomen omdat aanvankelijk grote onduidelijkheid over de situatie bestond. Ook blijkt dat het beleidsteam nooit heeft vergaderd met een vertegenwoordiger van de vliegbasis erbij. Welschen noemt nog twee andere punten die hij in het beleidsteam aan de orde heeft gebracht. 'Als eerste viel me op dat er een vliegtuig was geland zonder dat de luchthavenautoriteiten wisten dat daar tientallen passagiers in zaten. Ik vond het heel vreemd dat zoiets kon gebeuren. Punt twee was het verhaal dat wij twaalf minuten te laat vanuit de regionale brandweer waren uitgerukt omdat de alarmering onhelder was geweest. Ik heb mijn mensen toen gezegd dat ik heel snel het antwoord op deze twee vragen wilde.' Vervolgens komt de Chef Luchtmachtstaf om hem te bedanken voor het werk van de hulpdiensten. 'In dat gesprek kwam ter sprake dat leidinggevenden bij Defensie de ramp als hún ramp beschouwden en helemaal niet zo coöperatief waren geweest. Defensie opereerde vanuit het beeld dat de minister en de staatssecretaris de politiek-bestuurlijke verantwoordelijken waren en Defensie als organisatie verantwoordelijk was. De staatssecretaris, die er op de rampavond grotendeels bij was geweest, leefde in dezelfde veronderstelling. Vanuit dat perspectief reageerden en redeneerden zij dat het hun vliegveld, hún vliegtuig en hún mensen waren die daar waren verongelukt. De Herculesramp was in alle opzichten hún ramp. Het is belangrijk dit probleem van derden bij oefeningen goed onder ogen te zien.'

Incompleet beleidsteam

Welschen typeert die eerste periode als een chaotische en rommelige situatie. 'Buiten mij waren ook andere vaste leden van het beleidsteam op de avond van de ramp op vakantie: de brandweercommandant, de gemeentesecretaris en het hoofd voorlichting. De aanwezige wethouders, één fungerend als loco-burgemeester, waren emotioneel zeer geraakt. Vervolgens bleek dat een groot aantal zaken niet verlopen was volgens de afspraken die vastgelegd waren in het rampen- en rampenbestrijdingsplan. Daar ben je als burgemeester zelf verantwoordelijk voor. Je weet op dat moment al dat die problemen nog op je bordje gaan komen. Maar de precieze gang van zaken was nog niet bekend. Daarnaast wilde ik naar de slachtoffers en nabestaanden in mijn hoedanigheid van burgervader en naar de hulpverleners die een

zware en trieste avond en nacht hebben meegemaakt. Datzelfde gold voor de plaatsvervangende leden van het beleidsteam. Het zal duidelijk zijn dat het feit dat er zoveel slachtoffers waren gecombineerd met het feit dat er een aantal zaken niet goed waren gegaan, die gesprekken het voor mij ingewikkeld maakten.'

Regionale media

De artikelen in de regionale kranten in Eindhoven brengen Welschen in een spagaat. 'De medewerkers en hulpverleners waren in grote lijnen positief over de manier waarop de dingen waren gelopen. Ze hebben zich met hart en ziel ingezet om alles in goede banen te leiden. Het is dan funest als je in de media wordt afgebrand. Er zijn politiemensen uit dienst gegaan omdat ze niet meer tegen alle negatieve verhalen konden. Vaak zeg ik nu tegen mensen die in eenzelfde situatie komen dat ze er sterker uitkomen als ze er doorheen komen. Maar óf je er doorheen komt, merk je pas als het gebeurt. Je blijft natuurlijk achter je mensen staan. Maar tegelijkertijd heb je er begrip voor dat de overlevenden en nabestaanden oorzaken zoeken en al gauw bij de hulpverleners aankomen.' Tegelijkertijd speelde op de achtergrond nog het gevecht met Defensie, dat ondanks de hernieuwde afspraken de neiging had een eigen lijn te blijven volgen. Je wilt mensen troosten en waar mogelijk helpen, maar je wordt ook gezien als een van de uiteindelijk verantwoordelijken voor de ramp. Ik heb Jan Mans daarover ook gesproken toen ik hem kort na de ramp in zijn stad belde.'

Welschen heeft ondanks een lange periode van werken met de media geen goede ervaringen met de media in de periode na de ramp. 'Tijdens de eerste persconferentie werd de vraag gesteld of het rampenplan in werking was gesteld en hoe lang de burgerbrandweer er gezien de spoorwegovergang over gedaan had om naar het vliegveld te komen. Ik heb geantwoord dat het rampenplan automatisch geldend is bij een ramp en dat die afstand het normale aantal minuten had gevergd. De andere dag word je dan geconfronteerd met het bericht dat Welschen gezegd heeft dat het rampenplan goed gewerkt had en dat de brandweer snel en goed gereageerd had. Ik heb nooit gesuggereerd dat alles vlekkeloos is verlopen, maar ik kom nooit meer van het beeld af dat ik dat wel zou hebben gezegd. Zeker toen we de dag daarna bekend maakten dat de onduidelijke alarmering tot een vertraging van uitrukken van twaalf minuten had geleid, deed zich door de eerdere krantenberichten een geloofwaardigheidsprobleem voor.'

Daarnaast is volgens Welschen het beeld van een chaotisch verlopen hulpverlening ontstaan, terwijl de overgrote meerderheid van de hulpverleners verklaarde dat gezien de omstandigheden goed en met overleg was gewerkt. 'Een groot deel van de beroerde beeldvorming is ook gebaseerd op verhalen van een aantal individuele hulpverleners die uit eerste hand vertelden wat er op die bewuste dag was gebeurd. Het Eindhovens Dagblad sprak met veel mensen. Enkele hulpverleners vertelden de krant dat mensen uit het vliegtuig waren gehaald die in de armen van hulpverleners waren gestorven. Ook waren er mensen

die vertelden dat er te weinig verplegers waren geweest en iemand in de armen van een chauffeur was gestorven. Dat beeld suggereert dat de betrokkene zou zijn gestabiliseerd als er wel een verpleger was geweest. Maar volgens mijn organisatie waren er voldoende verplegers geweest.' Om een goed beeld te krijgen van wat er werkelijk is gebeurd, besluit Welschen de hulpverleners bij elkaar te roepen. 'Op dat moment bleek dat men zelfs als men vlak naast elkaar had gewerkt, heel verschillende belevingen had bij wat was gebeurd. Een politieagent zal het herkennen; na een aanrijding spreekt de ene getuige over een rode auto die doorreed, terwijl een ander met dezelfde stelligheid zal spreken over een groene auto. Bij de hulpverleners was het idem dito.'

Welschen besluit om richting de media geen reacties en interpretaties meer te geven maar alleen nog bewezen feiten. Dat kost tijd. Dit wordt opgevat als een informatiestop en leidt tot de suggestie in de lokale pers dat er wel wat te verbergen zal zijn. Voor het reconstrueren van het feitenrelaas wordt een onafhankelijk onderzoek gestart. 'Het was in 1996 nog niet gebruikelijk om een dergelijk onderzoek te starten. De eerste reactie van de Inspectie Brandweer op de avond van de ramp was ook dat er geen onderzoek hoefde te komen. In overleg met Defensie is besloten om wel een diepgaand onderzoek te vragen aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Dat legde het onderzoek neer bij de Inspectie Brandweer. Op dat moment hebben wij ons niet gerealiseerd dat slachtoffers en nabestaanden achterdochtig zouden kunnen worden omdat het onderzoek juist door de overheid zelf werd uitgevoerd en daarom niet onafhankelijk genoeg zou zijn. Het is een les die we in Nederland inmiddels geleerd hebben.'

Welschen wijst op de intensiteit waarmee de lokale krant zich op de ramp en de nasleep van de ramp heeft gestort. 'De journalisten van het Eindhovens Dagblad behandelden de Herculesramp natuurlijk als hún ramp. Als je dieper in de verhalen duikt, blijkt dat vaak slechts het halve verhaal verteld wordt. Een ontslagen verpleger die vertelt hoe slecht de leiding was, daarbij insinuerend dat de leiding bij de ramp even slecht moet zijn geweest.' Ook de nabestaanden komen in de krant aan het woord. 'Toen het onderzoek van de inspectie gereed was, werd de toonzetting behoorlijk verwijtend in de richting van de hulpverlening. Het verwijt was vooral dat de hulpverleners te lang met blussen waren bezig geweest en te laat met redden waren begonnen. Dat werd brandweerlieden verweten maar natuurlijk ook de burgemeester, de systeemverantwoordelijke.' Uiteindelijk heeft de aandacht van de media jaren aangehouden. 'Dat leidde er feitelijk toe dat ik voor mezelf het gevoel had dat ik een jaar minder goed gefunctioneerd heb als burgemeester. Terwijl de gemeenteraad mij volledig steunde voelde ik me toch zeer verantwoordelijk voor alles wat misgegaan was.'

Aftredingsvraagstuk

Welschen ziet het als een persoonlijk geluk dat de media niet hebben ingezet op zijn aftreden. 'Dat hebben de media wel gedaan bij Hans

Ouwerkerk, die na de Oosterparkrellen in Groningen onder vuur kwam te liggen. Als ik in 1996 was afgetreden had ik waarschijnlijk geen kans meer gekregen om daarna weer door te gaan en zaken te verbeteren.’ In de nasleep van het ongeval tracht Welschen zijn twee loco-burgemeesters uit de wind te houden. ‘Ze waren getraind maar hadden in mijn optiek niet het gezag om de commandant van de luchtmachtbasis naar het gemeentehuis te laten komen. Hij gaf leiding aan zijn eigen mensen en wachtte op zijn eigen locatie op de komst van de staatssecretaris. Het was een wrange situatie. Eindhoven was een van de eerste gemeenten die ook de loco-burgemeesters trainde en een van de eerste die voor de luchthaven een rampenplan met goede afspraken met Defensie had gemaakt.’

Welschen moet zich vanzelfsprekend in de gemeenteraad verantwoorden. ‘Daar kreeg ik alle steun. Evenmin vroegen media om mijn aftreden. Toch heb ik wel getwijfeld of er aanleiding was om af te treden. Ik heb aan de toenmalige minister Dijkstal gevraagd of hij aanleiding zag voor aftreden. Hij vond dat daar helemaal geen aanleiding toe was. Ik heb ook Van Thijn en Tjeenk Willink gepolst en met een aantal mensen uit de Raad van State van gedachten gewisseld over de vraag wanneer een burgemeester af zou moeten treden. Het is belangrijk hier voor jezelf duidelijke criteria over te hebben en die ook helder te communiceren. Ik vond geen aanleiding tot aftreden. Toen is het besluit genomen door te gaan.’

Contact nabestaanden

Voor Welschen is het voor de eigen verwerking belangrijk geweest om het contact met overlevenden en nabestaanden te onderhouden. ‘Bij veel bilaterale gesprekken, bij de gesprekken over een gedenkteken en bij de herdenking van de ramp na een jaar voel je wel hoe de zaken bij hen liggen. Vaak merkte ik dat de verhouding goed was, maar er bleef een forse kern die verwijten bleef uitspreken. Ik heb me wel eens afgevraagd of ik dat zelf onder dezelfde omstandigheden ook niet gedaan zou hebben.’ Het muntje valt op zijn plaats als Welschen in contact komt met het Instituut voor Psychotrauma. Het instituut doet een onderzoek onder de hulpverleners over de nazorg. Het instituut wil ook met de burgemeester praten. ‘Nazorg is heel belangrijk. Dat bleek goed gedaan te zijn. Ik vond het bijzonder prettig om met professionals over deze materie te praten. Ze maakten mij duidelijk dat het in feite een heel logisch en verklaarbaar proces was waar ik in terecht was gekomen. De nabestaanden zoeken als onderdeel van de rouwverwerking natuurlijk schuldigen en dat is vaak de meest zichtbare bestuurder.’ Mede door het gesprek met het instituut heeft Welschen de ramp een plek kunnen geven. ‘Ik ben gaan beseffen dat ik mijn eigen beleving en werkelijkheid als uitgangspunt moest blijven zien. Mijn werkelijkheid verschilt van de beleving van slachtoffers en media. Die beleving is op hún manier gekleurd.’ Die inkleuring van de werkelijkheid vindt volgens Welschen nog tot ver na de Herculesramp plaats. ‘De hoofdredacteur van het Eindhovens Dagblad heeft in een artikel ooit gezegd dat hij het een prestatie vond dat zijn krant met zijn op-

stelling een benoeming van mij als staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft tegengehouden. Een bewijsbaar foute inschatting, maar het tekent wel de verhouding.'

Naarmate de ramp verder achter Welschen komt te liggen, merkt hij dat de groep slachtoffers verder in tweeën splitst. 'De ene helft wilde blijven vechten tegen de mensen die verantwoordelijk waren. De andere helft vond het na de reeks van onderzoeken wel genoeg en wilde de rouwperiode afsluiten. Het geeft aan dat je alert moet zijn op de processen en hoe verschillende mensen de processen beleven. Het blijft een persoonlijke keuze hoe je met slachtoffers en nabestaanden en de pers omgaat, maar het is van groot belang dat dit goed gaat. Het kan geen kwaad hier een goede adviseur bij in te schakelen.'

Rapport Raad voor Transportveiligheid

Het rapport dat de Raad voor Transportveiligheid presenteerde, was voor Welschen een verademing. 'Alle rapportages van daarvoor hadden als lijn gevolgd dat "het niet uit te sluiten was dat bij een beter verloop van de hulpverlening (red.: brandweeroptreden) minder slachtoffers zouden zijn gevallen". Het rapport keek veel breder en vond andere systeemfouten. Het legde de vinger op de zere plek: brandbestrijding is een brandweertaak maar voor het redden van passagiers in vliegtuigen is de inzet van het vliegtuigpersoneel en zelfredzaamheid van de passagiers onmisbaar. Dat is de normale gang van zaken met passagierstoestellen en dus ook voor een Hercules die passagiers vervoert. Om de verantwoordelijkheden te kunnen bepalen en om van rampen te kunnen leren is het van het grootste belang dat het onderzoek door echte deskundigen op het betreffende gebied wordt gedaan.'

Aanpassing crisisbeheersing

De Herculesramp heeft ertoe geleid dat Welschen erg alert is geworden op rampen en crises bij collega-burgemeesters. 'Ik werd bij rampen regelmatig door collega's gebeld. Of ik informeerde zelf. Ik heb dat bij de Herculesramp heel erg gemist. Toen reageerde niemand. Ik heb dat in die periode vaker gehoord. Collega's bellen is heel goed. Je merkt snel genoeg of het op dat moment wel of niet uitkomt. Als je je verhaal aan collega's vertelde die nog nooit een ramp hadden meegemaakt, bleef het voor hen een ver-van-mijn-bed-show. Ze realiseren zich echt niet wat je kan overkomen en hoe nodig het is jezelf op een realistische wijze voor te bereiden. Maar in Eindhoven heeft de ramp ons zeker op scherp gezet. Sinds de Herculesramp hebben we jaarlijks een extra oefening gehouden op het vliegveld. Omdat de hulpverleningsorganisatie groot is oefen je dan niet steeds met dezelfde mensen maar telkens met nieuwe ploegen. Dat deden we ook omdat een gemeente een grote doorstroming heeft en het collectieve leervermogen beperkt is.' Welschen haalt een onderzoek van een Officier van Justitie in de regio aan, die in het kader van een nascholingscursus zes burgemeesters interviewde over de voorbereiding op rampen. 'Hij constateerde grote verschillen in de alertheid, het geloof in je eigen mensen en de rol van voorlichting bij mensen die wel of niet een ramp hebben mee-

gemaakt. Ik kan zonder overdrijven stellen dat de crisisbeheersing en de hulpverleners in Eindhoven door de Herculesramp fundamenteel zijn veranderd.'

Beleidsteam

Welschen heeft ook geleerd van de opstelling van Defensie. 'Betrekkelijk snel na de Herculesramp heb ik een bijeenkomst georganiseerd met als thema: "Als er een ramp is, ben ik de baas". Externe partijen, van de Spoorwegen tot de Bijenkorf of Defensie moeten weten dat onder crisissomstandigheden slechts één iemand de baas is: de burgemeester.' Welschen is er voorstander van dat de burgemeester zich door alle relevante partijen laat ondersteunen in het beleidsteam. Ook Justitie en politie moeten, ongeacht de situatie, standaard deel uitmaken van het team. 'Een belangrijke ervaring in dit verband had ik met het bedrijf Hoekloos. Bij dat bedrijf ontplofte een van hun tanks. De tank vloog als een ballonnetje van de vrachtwagen en kwam vele tientallen meters verderop terecht op een - gelukkig - leeg terrein. Ook toen heb ik de plaatselijke directeur van Hoekloos bij het beleidsteam gehaald omdat hij de lokale situatie het beste kende. Met de bijna-rampincidenten als deze, maar ook met de Herculesramp en het gastheerschap van de Europese Kampioenschappen in 2000 hebben we steeds meer beleidsteamervaring opgedaan. Daarnaast hebben we al die jaren met regelmaat geoefend.' Welschen haalt een herinnering op van de eerste oefeningen met de luchtmachtbasis. 'In de oefeningen die we in die beginjaren deden kwam de commandant van de vliegbasis op een gegeven moment binnen met een tweede man. Samen begonnen ze als een gek te telefoneren. Die tweede man hebben we direct uit het team gezet om duidelijk te maken dat een beleidsteam vooral bestaat om het operationeel team te helpen en niet om operationeel team te worden.'

Naast de afspraak om het Openbaar Ministerie en de politie standaard deel uit te laten maken van het beleidsteam, heeft Welschen ook afspraken gemaakt over de paraatheid van hemzelf en de loco-burgemeester. 'Bij de college-onderhandelingen heb ik voorwaarden gesteld aan degenen die loco-burgemeester zouden worden. Was men het er niet mee eens, dan zou men naar een *assessment* gaan om te toetsen of men de druk aankon. Het ging mij niet om de beoordelingen, maar wel om het feit dat loco's met een *assessment* erachter komen waar hun zwakke plekken zaten en hoe deze weg te werken.' Met de wethouders die loco worden spreekt Welschen af dat hij en de loco-burgemeester nooit tegelijkertijd de stad uit zullen zijn. Verder moest iedereen even goed getraind zijn om het beleidsteam aan te kunnen sturen. Daarvoor kijkt de loco-burgemeester altijd over zijn schouder mee in het team. Welschen denkt dat uiteindelijk een veelheid van factoren de output van een beleidsteam bepaalt. 'Het hangt er vanaf wie er om de vergadertafel zitten, hoe de verhoudingen liggen en hoe men in het normale leven met elkaar omgaat. Als iemand een heel andere persoonlijkheid is dan jijzelf, moet je dat weten en ermee kunnen omgaan. Uiteindelijk zal er gewoon vertrouwen moeten ontstaan

op basis waarvan je gezamenlijk de crisis aanpakt. De voorzitter is de baas maar dient tegelijkertijd uit te stralen dat hij respect heeft voor de meningen van de anderen.

Welschen en zijn beleidsteam hebben menige situatie in de loop der jaren aangegrepen om het crisismanagement te oefenen. 'In andere gemeenten zie je dat een incident heel groot moet zijn voordat een burgemeester zijn team bij elkaar roept. Wij hebben ervaren dat het helpt om vaker met het bijltje te hakken. Daarom zijn de 'bijna-incidenten' bij ons ook adequaat verlopen. Ook hebben we in Eindhoven een bureau ingericht waar vanuit de drie diensten mensen *full-time* met rampenbestrijding bezig zijn. Dat helpt allemaal enorm.' Toch merkt Welschen dat niet alle collega's beseffen dat een ramp bij iedereen kan toeslaan. 'Als ik mijn verhaal over de Herculesramp of andere bijna-incidenten aan collega's vertelde, werd ik doorgaans meewarig aangekeken. Mensen zeiden dat ze het verschrikkelijk voor mij vonden, maar in hun ogen zag je tegelijkertijd een blik dat ze dachten dat hen nooit zoiets zou overkomen. Ik dacht dan: "Nou jongen, wacht maar, dat dacht ik ook altijd, totdat ik mijn eerste botsing kreeg".'

Don't overshoot

Door de ruime ervaring die Welschen heeft opgedaan is hij anders gaan aankijken tegen crises en crisismanagement. 'Na mijn burgemeesterschap in Eindhoven ben ik een tijd waarnemend burgemeester geweest in de nieuwe gemeente Westland. Toen werden we geconfronteerd met een brand in de Haagse Uithof. Vanuit het Provinciehuis en het Nationaal Coördinatie Centrum werd de brandweer met vragen bestookt omdat ze daar de brand zelf hadden waargenomen. Terwijl zij bij uitstek zouden moeten weten dat ze op andere wijze geïnformeerd worden.' In de bestuurlijke relaties maakt Welschen duidelijk onderscheid tussen de normale omstandigheden en crisistijd. 'Ben je in een normale situatie altijd beschikbaar voor de minister, in crisistijd kun je met goed fatsoen aangeven dat je op dat moment geen tijd voor hem hebt. Dat onderscheid tussen vreedestijd en crisistijd wordt onvoldoende gemaakt. Verder moet je oppassen voor een *overshoot*. Dat is de manier van handelen waarbij je je laat leiden door het beginsel "ik zit nu in een beleidsteam en ga eens flink optreden". Ik zie dat in trainingen nogal eens en daar moet je heel alert op zijn. Het is de kunst om het crisismanagement zo eenvoudig mogelijk te houden, daadkrachtig op te treden maar wel jezelf te blijven.'

Tot slot heeft Welschen nog enkele praktische overdenkingen. 'De afgelopen tien jaar hebben we geprobeerd de hulpverlening bij rampenbestrijding op een hoger niveau te brengen. Dat gaat eigenlijk maar heel langzaam. Ik denk dat het heel erg goed is om als burgemeesters onderling te praten over de structurele tekorten die daar nog zitten. De gevoeligheid van de systemen en telefooncentrales. De sleutelrol van de centralisten. De samenwerking, vooral regionaal en bovenregionaal. De voorlichters, die nauwelijks zijn opgeleid tot rampenvoorlichter. Het is van groot belang om een voorlichter met ervaring bij de ramp aan-

wezig is. Bijna alle evaluaties die ik na rampen, bijna-rampen of oefeningen heb gezien, tonen veel leemten die eufemistisch leermomenten worden genoemd maar bij een echte ramp tot veel slachtoffers en be-roerde naweën kunnen leiden. Burgemeesters moeten alert en ervaren zijn als het moment ooit komt.'

Als dat maar goed gaat is geschreven in het kader van de activiteiten van het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing. Het netwerk is een initiatief van Jan Mans, oud-burgemeester van Enschede, om de crisiservaringen van bestuurders toegankelijk te maken. Deze bundel bevat achttien interviews met (oud-)burgemeesters, loco-burgemeesters en gemeentesecretarissen die zelf van nabij een crisis hebben meegemaakt. De nadruk in de interviews ligt vooral op de persoonlijke ervaringen van burgemeesters en gemeentesecretarissen. De focus ligt niet op de rampenplannen en de gemeentelijke deelprocessen, maar juist op de persoonlijke dilemma's waar men voor komt te staan als bestuurder in crisistijd.

In de interviews in deze bundel wordt teruggeblikt op crises, die zich bij een ieder in een andere gedaante hebben voorgedaan. Ondanks de verschillende soorten crises, zijn uit deze persoonlijke ervaringen generieke lessen te trekken. Het onverwachte, het gebrek aan voorbereiding, de communicatie richting de bevolking, de persoonlijke impact en de verantwoording achteraf boden het raamwerk waarbinnen vrijwel iedereen zijn eigen crisis kon uittekenen. *Als dat maar goed gaat* biedt een boeiend overzicht van de crisisbesluitvorming in bestuurlijk Nederland. Het zijn openhartige verhalen over eenzaamheid, humor, chaos en daadkracht op momenten die ertoe doen. Het zijn de momenten waarop alle ogen zich op de burgemeester richten, die het boegbeeld vormt van een samenleving onder stress.

Met deze bundel vol persoonlijke ervaringen neemt het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing een eerste stap om een netwerk voor en door burgemeesters te bouwen waarin lessen en ervaringen met crisisbeheersing worden uitgewisseld.