

Containercalamiteit: crisisbeheersing in het Waddengebied

Een evaluatie in opdracht van de veiligheidsregio's Fryslân,
Groningen en Noord-Holland Noord



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

Colofon

Opdrachtgever: Veiligheidsregio's Fryslân, Groningen en Noord-Holland Noord
Titel: Containercalamiteit: crisisbeheersing in het Waddengebied
Datum: 18 juni 2019
Auteurs: Menno van Duin, Vina Wijkhuijs, Edith Leentvaar, Marije Bakker
en Jana Domrose
Foto cover: ANP

Inhoud

	Afkortingen	5
	Belangrijkste boodschap	6
	Voorwoord	7
1	Inleiding	8
1.1	Achtergrond	8
1.2	Leren van dilemma's	10
1.3	Informatieverzameling	11
1.4	Opbouw rapport	12
2	Feitenrelaas	13
2.1	Het incident	13
2.2	De situatie op de Waddeneilanden	15
2.3	Het proces van opschaling in Veiligheidsregio Fryslân	22
2.4	De situatie in Veiligheidsregio Groningen	25
2.5	Betrokkenheid burgers	27
2.6	Publieksinformatie	28
3	Vorbereiding op rampen en crises in het Waddengebied: planvorming versus praktijk	31
3.1	Het juridisch kader	31
3.2	Welke plannen te raadplegen?	32
3.3	Het Incidentbestrijdingsplan Waddenzee	33
3.4	Plan en praktijk	34
3.5	Plannen en planvorming	35
3.6	Afronding	36
4	Op- en afschaling: welk GRIP-niveau was passend?	37
4.1	Duiding van de gebeurtenis	37
4.2	Het opschalingsproces	40
4.3	Waarom GRIP-4, en waarom pas op dat moment?	41
4.4	Waarom niet gewoon bij het ROT gehouden?	43
4.5	Geen GRIP-5?	44
4.6	Een GRIP-groen?	45
4.7	Afschaling	48
4.8	Afronding	49
5	Samenwerking: gedeelde en eigen verantwoordelijkheid	51
5.1	Inleiding	51
5.2	Samenwerkende partijen	53
5.3	Samenwerking binnen de algemene keten	54
5.4	Informatiedeling	58
5.5	Ondersteuning van de krijgsmacht	59
5.6	Van wie zijn (de aangespoelde spullen op) de stranden?	60
5.7	Crisiscommunicatie	62
5.8	Schurende ketens?	63

5.9	Andere betrokken partijen	65
5.10	Afronding	66
6	Vrijwilligheid en veiligheid: wat vraagt dat van de veiligheidsregio?	67
6.1	Vrijwilligers	68
6.2	Rol overheid	70
6.3	Mate van betrokkenheid: verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid	71
6.4	Afronding	73
7	Conclusies en aanbevelingen	74
7.1	Ter inleiding	74
7.2	Conclusies naar thema	75
7.3	Aanbevelingen	78
	Bijlage 1 - Toetsingskader	79
	Bijlage 2 - Inzagereacties	83
	Bijlage 3 - Literatuur	90

Afkortingen

AC	Algemeen Commandant
BWO	Bestuurlijk Wadden Overleg
CdK	commissaris van de Koning
CoPI	commando plaats incident
CoWa	Coördinatieteam Waddeneilanden
CRW	Coördinatie Regeling Waddenzee
DG	directeur-generaal
GRIP	gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure
HID	hoofdingenieur-directeur
HOvD	hoofdofficier van Dienst
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
ILT	Inspectie voor Leefomgeving en Transport
IBP	incidentbestrijdingsplan
IMDG-code	International Maritime Dangerous Goods Code
JenV	Justitie en Veiligheid
KNRM	Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij
LCM	Landelijke Coördinatiecommissie Milieuverontreiniging Water
LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NGB	Nederlands Genootschap van Burgemeesters
OOV	Openbare orde en veiligheid
OvD	officier van dienst
OvD-G	officier van dienst geneeskundig
RBT	regionaal beleidsteam
ROT	regionaal operationeel team
RWS	Rijkswaterstaat
RWS-NN	Rijkswaterstaat Noord-Nederland
RWS-ZD	Rijkswaterstaat Zee en Delta
SBK-regeling	Samenwerkingsregeling Bestrijding Kustverontreiniging Rijkswaterstaatsdiensten
SIGMA	Snel Inzetbare Groep ter Medische Assistentie
Wbmo	Wet bestrijding maritieme ongevallen
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Belangrijkste boodschap

Het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) heeft tegelijkertijd met de evaluatie voor de veiligheidsregio's Fryslân, Groningen en Noord-Holland Noord een evaluatie verricht ten behoeve van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.¹ In beide evaluaties stond het crisismanagement door betrokken organisaties centraal gedurende de periode van opschaling. Uit de twee evaluaties volgen de volgende algemene bevindingen.

- Het overboord slaan van ruim driehonderd containers op de Noordzee is te duiden als een containercalamiteit die noopte tot crisisbeheersing in het Waddengebied.
- Deze casus laat zien dat vooral de maatschappelijke impact en politiek-bestuurlijke discussie die de containercalamiteit teweegbracht, de omvang van de gebeurtenis bepaalden. Operationeel was de calamiteit goed te behappen, maar door bijzondere kenmerken (Waddengebied, toestroom vrijwilligers etc.) werd de gebeurtenis groot.
- Opschaling naar GRIP-4, oftewel het instellen van een regionaal beleidsteam, biedt niet alleen de mogelijkheid om tot afstemming tussen gemeenten te komen; het is ook (vooralsnog) de enige manier om bestuurlijke afstemming tussen ketens te organiseren.
- De bestaande GRIP-systematiek biedt voldoende mogelijkheden om in een situatie zoals die zich hier voordeed gezamenlijk adequaat op te treden. Een 'groene Grip-systematiek' bestaat dus feitelijk al.
- Voor het goed functioneren van GRIP dient binnen veiligheidsregio's een wat andere 'mind-set' te worden gestimuleerd. Het beheersen van een potentiële crisis gaat verder dan alleen 'het bestrijden' van een calamiteit.
- Cruciaal in de afstemming tussen ketens is aandacht voor het zo spoedig mogelijk aanvangen van de integrale crisiscommunicatie die informerend (ook over het proces), duidend en soms ook faciliterend (richting burgerinitiatieven) kan zijn.
- Sociale media maken mogelijk dat – aanvankelijk niet betrokken – burgers ten tijde van een calamiteit of crisis hulp (kunnen) bieden. Speel daar als organisatie op in en denk na hoe spontane burgerhulp ondersteunend kan zijn aan de eigen werkzaamheden. Doe dat niet alleen, maar juist ook met anderen (partners uit de algemene en functionele ketens) en met vrijwilligersorganisaties, die zich soms spontaan kunnen aandienen.
- In bijzondere situaties – zo bleek ook in deze casus – wordt gebruikgemaakt van faciliteiten die mensen ook dagelijks gebruiken. WhatsApp is zo'n voorbeeld van een sociaal medium dat in deze casus een belangrijke rol vervulde. Er zal moeten worden nagedacht hoe daar gedisciplineerd mee kan worden omgegaan. Voor incident- en crisismanagement is ook 'WhatsApp-management' gewenst.

¹ Wijkhuijs, Van Duin & Domorose, 2019.

Voorwoord

Nadat het containerschip MSC Zoe in de nacht van 1 op 2 januari 2019 boven de Waddeneilanden een groot aantal containers had verloren, zagen de Waddengemeenten en ook een aantal gemeenten aan de Friese en Groningse kust zich voor de opgave gesteld de enorme hoeveelheid rotzooi die op de stranden en de kuststrook aanspoelde, op te (laten) ruimen. Van verschillende kanten werd hulp aangeboden. Zowel de eilanders en lokale ondernemers alsook Defensie en vele vrijwilligers schoten te hulp. Het opruimen van alles wat aanspoelde vroeg om afstemming met verschillende organisaties, waaronder RWS, de waterschappen en terreinbeherende natuurorganisaties. Om hierin samenhang te brengen, werd in Veiligheidsregio Fryslân opgeschaald; eerst naar GRIP-2 en vervolgens (na enige haperingen) naar GRIP-4. Dit opschalingsniveau zou één maand (van 7 januari tot 6 februari) van kracht blijven.

De vraag die in deze evaluatie centraal staat is wat uit deze casus kan worden geleerd. Deze vraag is onderzocht aan de hand van vier dilemma's.

1. Voorbereiding op rampen en crises in het Waddengebied: planvorming versus praktijk.
2. Op- en afschaling: welk GRIP-niveau was passend?
3. Samenwerking: gedeelde en eigen verantwoordelijkheid.
4. Vrijwilligheid en veiligheid: wat vraagt dat van de veiligheidsregio?

Ten behoeve van deze evaluatie is een grote hoeveelheid documenten geraadpleegd en is gebruikgemaakt van de vele (sociale) mediaberichten die naar aanleiding van deze gebeurtenis verschenen zijn. Daarnaast hebben wij met ruim honderd direct betrokkenen gesproken die zonder uitzondering zeer loyaal zijn aan hun eigen organisatie en tegelijk een gemeenschappelijk doel voor ogen hadden, namelijk de schade aan het Waddengebied als gevolg van deze calamiteit zoveel mogelijk te beperken. Met deze rapportage doen wij zonder meer tekort aan hoe zij deze calamiteit hebben beleefd en de inspanningen die zij (soms voor een lange periode) hebben gepleegd. Wij hopen dat deze rapportage de betrokkenen een aantal inzichten en lessen biedt.

Voor de conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek volgen, verwijzen wij naar hoofdstuk 7. Daarbij moet worden gezegd dat de combinatie van de dilemma-methodiek en de grote hoeveelheid gesprekken die in het kader van deze evaluatie zijn gevoerd, een rijkheid aan informatie en inzichten heeft opgeleverd die ons inziens veel verder reikt dan wat in het slothoofdstuk beknopt beschreven wordt. De analyses van de dilemma's leveren veel boeiende inblikjes op over thema's als scenario-denken, een flexibele omgang met GRIP, het gebruik van WhatsApp, schurende ketens en de coördinatie van vrijwilligers. Wij raden daarom aan het rapport in zijn geheel te lezen, omdat ook dat aanzetten kan geven tot reflectie en leren.

Menno van Duin
Vina Wijkhuijs
Edith Leentvaar
Marije Bakker
Jana Domrose

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In de nacht van dinsdag 1 op woensdag 2 januari 2019 woedde op de Noordzee een noordwesterstorm. Het containerschip MSC Zoe, dat onderweg was naar Bremerhaven (Duitsland), verloor die nacht een deel van zijn lading ter hoogte van Vlieland en Terschelling. Naar later bleek, sloegen in totaal 342 containers overboord. In de containers werden onder meer huishoudelijke apparatuur, tuinmeubels, kleding, speelgoed en auto-onderdelen vervoerd. Al in de vroege ochtend van woensdag 2 januari troffen bewoners van Terschelling en Vlieland spullen aan, die uit de containers afkomstig waren. Niet veel later zouden ook op Texel, Ameland, Schiermonnikoog en aan de Friese en Groningse kust allerlei spullen worden aangetroffen.

Het nieuws dat er op de stranden 'iets te halen' viel, verspreidde zich als een lopend vuurtje. De sfeer sloeg echter al snel om, omdat er wel erg veel spullen aanspoelden die van weinig waarde meer waren. Het was rotzooi in de vorm van losse schoenen, kapotte stoelen en daarnaast heel veel plastic en piepschuim, ook als hele kleine bolletjes. Bovendien werd al vrij snel duidelijk dat ten minste twee van de overboord geslagen containers gevaarlijke stoffen bevatten: het betrof één container met peroxide en één container met lithium-ion batterijen. De containers die aanvankelijk 'een kans' leken, werden steeds meer een last. Gelukkig kwam er hulp van mensen die een overtocht naar de eilanden maakten om te helpen de rotzooi op te ruimen. Met man en (land)macht werd getracht de stranden en kust schoon te maken om een milieuramp in dit bijzondere natuurgebied te voorkomen.

Vanwege onduidelijkheid over het aantal en de locatie van de overboord geslagen containers, alsook over de mogelijke aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in de containers, werd in Veiligheidsregio Fryslân op woensdagochtend 2 januari opgeschaald naar GRIP-2. Er werd een regionaal operationeel team (ROT) geformeerd om tot afstemming tussen betrokken partijen te komen. Op maandag 7 januari volgde opschaling naar GRIP-4, dat precies één maand van kracht bleef. In het regionaal beleidsteam (RBT) en het ROT participeerden ook vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's Groningen en Noord-Holland Noord.

Het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) is door de drie desbetreffende veiligheidsregio's – Fryslân, Groningen en Noord-Holland Noord – gevraagd om het operationeel optreden en het bestuurlijk crisismanagement ten tijde van deze calamiteit te evalueren. Het gaat daarbij enerzijds om de rol van de veiligheidsregio's in relatie tot de getroffen gemeenten en anderzijds om de samenwerking van de veiligheidsregio's met actoren die vanuit de functionele ketens bij de afwikkeling betrokken waren, waaronder Rijkswaterstaat (RWS), het Wetterskip Fryslân en terreinbeherende natuurorganisaties.

Gelijktijdig met deze evaluatie heeft het lectoraat Crisisbeheersing een evaluatie verricht ten behoeve van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) met betrekking tot het door het ministerie geleverde crisismanagement.² Hoewel beide evaluaties in accenten verschillen, vertonen ze – gezien de vraagstelling van beide onderzoeken – een duidelijke overlap.

² Wijkhuijs, Van Duin & Domrose (2019).

Het Waddengebied

Het Nederlandse Waddengebied omvat de Waddenzee en de eilanden. De Waddenzee is een waardevol natuurgebied (N2000) dat zich uitstrekt van Den Helder tot en met de Eems-Dollard nabij Duitsland. Het Waddengebied telt vijf bewoonde eilanden (Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog) en enkele droogvallende zandplaten (waaronder Griend, Rottumerplaat en Rottumeroog).



Omdat grote delen van de Waddenzee bij laagwater droogvallen, vormt het gebied een uniek ecosysteem. Voor bepaalde plantensoorten zoals zeewier zijn de omstandigheden er ideaal en de droogvallende wadplaten vormen voor vogels een rijke voedingsbron. Per jaar trekken zo'n 10 tot 12 miljoen vogels naar de eilanden om er te broeden of te overwinteren of tijdelijk te verblijven tijdens een trektocht. In het gebied komen ook zeezoogdieren voor zoals de bruinvis en de gewone en grijze zeehond. De zeehonden gebruiken het gebied vooral als kraamkamer en rustplek.

Sinds 2009 maakt de Nederlandse Waddenzee (met het Duitse en Deense Waddengebied) deel uit van het door Unesco uitgeroepen 'Werelderfgoed Waddenzee'. Deze status werd toegekend vanwege de unieke geologische en ecologische waarden van het gebied. Nergens anders ter wereld bestaat zo'n dynamisch door wind en getijden gevormd landschap met leefgebieden voor bijzondere planten en dieren.

1.2 Leren van dilemma's

Diegenen die bekend zijn met de publicaties van het lectoraat Crisisbeheersing weten dat de aanpak die wij in evaluaties hanteren, primair gericht is op *leren*. Het lectoraat Crisisbeheersing heeft – vanuit dat oogmerk – de afgelopen jaren ruime expertise opgebouwd met een wat afwijkende methode van evalueren; de zogenoemde dilemma-methodiek.³ In tegenstelling tot andere methoden, waarbij sterk de nadruk wordt gelegd op een vergelijking van de feitelijke situatie met wet- en regelgeving, stellen wij in een evaluatieonderzoek een aantal dilemma's centraal. Deze dilemma's hoeven niet per se feitelijk te hebben gespeeld; ze dienen primair als analysekader om de gebeurtenis te beschouwen en bepaalde keuzes of beslissingen van betrokkenen helder te maken. Het gaat ons er vooral om de structuren en processen inzichtelijk te maken en na te gaan waar deze knelpunten vertonen. Naast de bekende 'wat'-vraag is er vooral aandacht voor 'het waarom'. Daarmee komen achterliggende overwegingen op tafel die anders onbesproken blijven; zowel datgene wat goed ging als de mogelijke verbeterpunten worden dus belicht. Dit draagt ertoe bij de situatie beter te begrijpen en daarvan te leren.

Vier dilemma's

Voor deze evaluatie zijn wij in samenspraak met de opdrachtgevers tot de volgende vier dilemma's gekomen.

1. *Voorbereiding op rampen en crises in het Waddengebied: planvorming versus praktijk.*

Voor de bestrijding van rampen en crises op de Noordzee en in het Waddengebied zijn twee verschillende plannen opgesteld, waarvan het Incidentbestrijdingsplan Waddenzee nog niet zo lang geleden (in februari 2016) is vastgesteld. De overleg- en besluitvormingsstructuur die in een dergelijke situatie van toepassing is, is meest recent in september 2017 beoefend in een fictieve oliecasus. De vraag is welke betekenis deze plannen, scenario's en andere voorbereidingsactiviteiten nu hebben. Uit wetenschappelijke literatuur is bekend dat er vaak een verschil bestaat tussen enerzijds 'plannen' en anderzijds 'de uitvoering'. Op papier (of in een rampoefening) lijkt het allemaal zo helder en duidelijk, maar tijdens de daadwerkelijke uitvoering blijkt vaak dat de werkelijkheid niet zo eenvoudig is. Bij een oefening zijn hulptroepen altijd snel paraat en is een klus meestal zo gepiept. In de praktijk daarentegen verschijnen er vaak hobbels op de weg, waarmee vooraf geen rekening is gehouden. De vraag waarom het 'anders gaat dan gepland' biedt de mogelijkheid tot het finetunen van rampenplannen, maar vooral ook tot het begrijpen van elkaars werkwijze.

2. *Op- en afschaling: welk GRIP-niveau was passend?*

Tijdens of na afloop van een calamiteit is er geregeld discussie over het niveau of de wijze van op- en afschaling. Waarom dit GRIP-niveau? Waarom zo snel (of zo laat) opgeschaald? Had niet eerder (of juist later) afgeschaald kunnen worden? Soms blijkt uit die discussies dat 'GRIP' een heel eigen leven is gaan leiden. GRIP is echter niet verplicht; het is geen wettelijk voorgeschreven procedure. Het is eerst en vooral een hulpmiddel om tot afstemming tussen operationele diensten en hun bestuurlijk verantwoordelijken te komen. In de regel gaat het daarbij om afstemming tussen de brandweer, politie, geneeskundige en gemeentelijke diensten, maar vaak zijn ook – afhankelijk van het incident – andere partijen betrokken. In deze casus

³ De dilemma-methodiek is voor het eerst toegepast bij de evaluatie van het schietdrama in Alphen aan den Rijn (Van Duin et al., 2012). Nadien is de methodiek door het lectoraat Crisisbeheersing gehanteerd in onder meer de reeks jaarboeken *Lessen uit crises en mini-crisis*.

ging het om de vraag hoe de inspanningen in verschillende gemeenten te coördineren en daarbij ook de functionele keten (i.c. RWS en anderen) te betrekken. Welk opschalingsniveau was passend?

3. *Samenwerking: gedeelde en eigen verantwoordelijkheid.*

Het derde dilemma houdt in zekere mate met het tweede dilemma verband. Terwijl het tweede dilemma betrekking heeft op de systematiek (i.c. de toepassing van GRIP) om tot samenwerking te komen, gaat het bij dit dilemma om de vraag hoe de samenwerking tussen betrokken actoren feitelijk is verlopen. Naar mag worden aangenomen vindt ook onder normale omstandigheden tussen het merendeel van de betrokkenen afstemming plaats. In bijzondere situaties komen echter afstemmingsvraagstukken in een stroomversnelling; de tijd die voor afstemming beschikbaar is, is (of lijkt) beperkt. Soms kan dat leiden tot frictie. Sleutelpersonen zijn bijvoorbeeld afwezig of moeilijk bereikbaar. Ook kan het zijn dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden niet voor iedereen duidelijk is of vragen openlaat. Nu was onderhavige casus een calamiteit waarbij de functionele keten een grote rol had, maar daarnaast was er ook een stevige opgave weggelegd voor gemeenten en de veiligheidsregio's. Bijzonder aan deze casus was de betrokkenheid van meerdere veiligheidsregio's, alsook de betrokkenheid van verschillende non-gouvernementele organisaties. Hoe vond nu tussen al die verschillende actoren afstemming en samenwerking plaats?

4. *Vrijwilligheid en veiligheid: wat vraagt dat van de veiligheidsregio?*

Een groep actoren die in deze casus niet onbenoemd mag blijven, zijn burgers onder wie de vele vrijwilligers die zich meldden om te helpen de rotzooi op de stranden en dijken op te ruimen. Een groot aantal mensen bood spontaan hun hulp aan. Natuurlijk speelde daarbij mee dat het nog kerstvakantie was en mensen de gelegenheid hadden om de overtocht naar de Wadden te maken. Maar ook het feit dat velen het Waddengebied een warm hart toedragen, hetgeen zich uit in het bestaan van verschillende grote verenigingen, zal waarschijnlijk een rol hebben gespeeld. De vraag is in hoeverre deze hulp nu gecoördineerd verliep en in welke mate de overheid daarin een rol had. Het gaat dan niet alleen om de mobilisatie van de hulp, maar ook om het gaandeweg belangrijker wordende thema van veiligheid. De weersomstandigheden maakten dat het op een gegeven moment te gevaarlijk werd om langs de kust rotzooi op te ruimen. Hoeveel risico namen mensen en welke rol had de overheid jegens hen? Hoe is aan de publiekscommunicatie vorm en inhoud gegeven?

1.3 Informatieverzameling

Ten behoeve van deze evaluatie hebben wij met ruim honderd direct betrokkenen gesproken over hun rol en ervaringen ten tijde van de containercalamiteit. Onder hen waren de burgemeesters van de vijf Waddeneilanden, de burgemeester van Leeuwarden in zijn rol als voorzitter van Veiligheidsregio Fryslân en de burgemeesters van Harlingen, De Waadhoeke, Noardeast-Fryslân en Het Hogeland. Ook is gesproken met de commissaris van de Koning (CdK) van Friesland, de hoofdingenieur-directeur (HID) van RWS Noord-Nederland (RWS-NN), de dijkgraaf van Wetterskip Fryslân, de directeur van de Kustwacht, de directeurs van de veiligheidsregio's Fryslân en Groningen, de Operationeel Leiders van de veiligheidsregio's Fryslân, Groningen en Noord-Holland Noord en natuurlijk ook met een groot aantal crisisfunctionarissen van de Veiligheidsregio Fryslân.

Tevens is aan alle betrokken crisisfunctionarissen van Veiligheidsregio Fryslân (inclusief diegenen met wie geen gesprek kon plaatsvinden) een korte vragenlijst met vijf open vragen voorgelegd die door 31 respondenten is geretourneerd. Daarnaast is een enorme hoeveelheid documenten geraadpleegd, onder andere het zeer uitgebreide LCMS-journaal, het incidentrapport van de Kustwacht, verschillende incidentbestrijdingsplannen, verslagen van overleggen van de Coördinatieteams Waddeneilanden (CoWa's), de RBT-verslagen en Tweede Kamerstukken. Ook is gebruikgemaakt van de vele (sociale) mediaberichten die naar aanleiding van deze gebeurtenis verschenen zijn.

Verantwoording

Op basis van de informatie die uit de gesprekken en documenten is verkregen, is een concept-rapport opgesteld dat aan de Operationeel Leiders van de drie betrokken veiligheidsregio's is voorgelegd voor feedback en commentaar. Daarnaast hebben wij onze voorlopige bevindingen gedeeld tijdens een sessie op 17 mei in Leeuwarden waarbij ongeveer vijftig respondenten aanwezig waren. Vervolgens vond op 6 juni een bestuurlijke bijeenkomst plaats waar eveneens de voorlopige bevindingen zijn besproken. Voorafgaand aan deze bijeenkomst is aan genodigden een conceptversie van het rapport toegezonden. Na afloop ontvingen wij van een aantal aanwezigen een schriftelijke reactie.⁴ Ten slotte hebben wij deze eindrapportage, zoals die nu voorligt, opgesteld.

1.4 Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 biedt een uitgebreide beschrijving van het feitenrelaas. Onder meer wordt ingegaan op de situatie op de Waddeneilanden, het opschalingsproces en de betrokkenheid van burgers bij verschillende opruimacties. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 worden de gebeurtenissen beschouwd aan de hand van de vier dilemma's die hierboven beschreven zijn. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de thema's planvorming, op- en afschaling, samenwerking en vrijwilligheid. In hoofdstuk 7 geven wij de belangrijkste bevindingen weer en doen wij enkele aanbevelingen.

Op verzoek van Veiligheidsregio Fryslân is in bijlage 1 een beschouwing opgenomen van de bevindingen aan de hand van het *Toetsingskader 4.0* van de Inspectie Justitie en Veiligheid. Daarin worden vijf elementen onderscheiden die voor de aanpak van een crisissituatie relevant worden geacht.

⁴ Reacties die niet zijn overgenomen, zijn met een korte toelichting opgenomen in bijlage 2.

2 Feitenrelaas

2.1 Het incident

In de nacht van dinsdag 1 op woensdag 2 januari 2019 woedt er op de Noordzee een noordwesterstorm: er staat windkracht 8, de golven zijn zo'n zes tot acht meter hoog.⁵ Het containerschip MSC Zoe, dat op de Noordzee richting Bremerhaven vaart, verliest die nacht een aantal containers. Rond 01.30 uur meldt de kapitein van het schip aan de Duitse Kustwacht dat hij onderweg containers verloren heeft.⁶ Het precieze aantal containers dat overboord is geslagen, is op dat moment onbekend. Ook de locatie waar de containers overboord zijn geslagen, is onduidelijk.

Via de Brandaris, een zeeverkeerscentrale van RWS, raakt de Nederlandse Kustwacht rond 04.00 uur van de melding op de hoogte. Terwijl het Duitse Havariekommando die ochtend de regie over het schip overneemt en MSC Zoe naar de Duitse havenstad Bremerhaven leidt,⁷ informeren RWS en de Nederlandse Kustwacht schepen op de Nederlandse Noordzee over het incident.⁸

Aanvankelijk gaat het Havariekommando op basis van mededelingen van de kapitein ervan uit dat de containers in Duitse wateren overboord zijn geslagen. Maar omdat in de ochtend van 2 januari als eerste op Terschelling containers aanspoelen (en wel op het Noordzeestrand tussen strandpaal 8 en 18), ontstaat het vermoeden dat al eerder op de vaarroute containers verloren zijn. Rond 10.45 uur zijn op Terschelling vier containers gelokaliseerd en op Vlieland drie.⁹

Aantal overboord geslagen containers

Hoewel in de eerste berichten wordt gesproken van dertig containers, meldt de Duitse Kustwacht die woensdagmiddag om 13.35 uur, na contact te hebben gehad met het schip, dat er mogelijk 270 containers overboord zijn geslagen.¹⁰ Dit aantal wordt na enige tijd, op basis van een verdere inventarisatie, naar boven bijgesteld. Na het lossen van containers in de Poolse havenstad Gdansk maakt de reder op 5 februari de inschatting dat 345 containers verloren zijn.¹¹ Op 11 februari wordt dit aantal voor een laatste maal gecorrigeerd naar in totaal 342 containers.

⁵ Ontleend aan <https://www.zeepost.info/index.php/2019/01/09/hoe-kon-het-zo-mis-gaan-op-de-msc-zoe/>.

⁶ Bron: LCMS-Journaal RWS ZD.

⁷ Dit is de Duitse dienst die in actie komt als er zich op zee een ongeval of incident voordoet.

⁸ De Kustwacht is een samenwerkingsverband van verschillende overheidsdiensten die werken aan de veiligheid op zee en wordt aangestuurd door RWS. Het Kustwachtcentrum in Den Helder fungeert als operationeel commandocentrum in het geval zich op zee een incident of calamiteit voordoet.

⁹ AD, 2 januari 2019. Nieuws binnenland: Flatscreens en IKEA-spullen: strandjutters slaan hun slag op Vlieland en Terschelling. Ontleend aan <https://www.ad.nl/binnenland/flatscreens-en-ikea-spullen-strandjutters-slaan-hun-slag-op-vlieland-en-terschelling~a87227d9/>.

¹⁰ Bron: Incidentrapport Kustwacht.

¹¹ RWS, 6 februari 2019. Ontleend aan <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/2019/02/rederij-msc-zoe-nieuwe-inschatting-overboord-geslagen-containers.aspx>.

MSC Zoe

De MSC Zoe van de Italiaanse rederij *Mediterranean Shipping Company* werd in 2015 gebouwd. Met een lengte van 395 meter en een breedte van 59 meter is het een van de grootste containerschepen ter wereld (een zogenoemde triple-E). Het schip heeft een laadvermogen van 199.000 ton en kan ruim 19.000 containers vervoeren. Op het moment dat het de Nederlandse kust passeerde, was het schip geladen met 16.000 containers.

In de nacht van 1 op 2 januari 2019 voer de MSC Zoe onder Panamese vlag met goederen uit Azië richting Bremerhaven. Eerder had het schip de Portugese havenstad Sines aangedaan, maar de MSC Zoe had geen Nederlandse haven bezocht. Voordat de Duitse havenstad werd bereikt, sloegen op de Nederlandse en Duitse Noordzee in totaal 342 containers overboord.

Locaties van verloren zeecontainers



Inhoud containers

Nadat overheidsdiensten op de hoogte zijn gebracht van het overboord slaan van containers op de Noordzee, gaat de eerste aandacht uit naar de inhoud van de containers. Uit wat er op Vlieland en Terschelling is aangespoeld, blijkt dat in de containers onder meer auto-onderdelen, tuinmeubilair en speelgoed (o.a. My Little Pony's) werden vervoerd. Vanuit de Veiligheidsregio Fryslân wordt bij de Kustwacht rond 08.20 uur navraag gedaan of er informatie beschikbaar is over eventuele gevaarlijke stoffen. Maar de lijst met containers met een zogenoemde IMDG-code is op dat moment nog niet beschikbaar.¹² Door een nautisch adviseur van RWS-ZD zal hier navraag naar worden gedaan (zie onderstaand).

Noordzee en Waddenzee

RWS is beheerder van de Noordzee en de Waddenzee. Het beheer van de Noordzee is belegd bij RWS Zee en Delta (RWS-ZD) en het beheer van de Waddenzee bij RWS Noord-Nederland (RWS-NN). Bij een incident werken beiden onderdelen nauw samen.

Die woensdagmorgen ontvangt de Kustwacht rond 09.00 uur van de Duitse autoriteiten het bericht dat er mogelijk drie containers met organische peroxide overboord zijn geslagen.¹³ Daarbij worden de nummers doorgegeven die op de buitenwand van de containers zouden moeten staan. Het Kustwachtcentrum brengt andere diensten (onder meer via LCMS) van dit bericht op de hoogte en informeert bij het Landelijk Informatiepunt Ongevallen Gevaarlijke

¹² Volgens internationale bepalingen dienen containers waarin gevaarlijke stoffen over zee worden vervoerd apart te worden geregistreerd. IMDG-code staat dan ook voor *International Maritime Dangerous Goods Code*.

¹³ Bron: Incidentrapport Kustwacht.

Stoffen (LIOGS) naar de werking van deze stof. De adviseur gevaarlijke stoffen van het LIOGS heeft echter meer specifieke informatie nodig. Om iets over de werking te kunnen zeggen, zal hij moeten weten welk type organische peroxide het betreft: het ene type peroxide zal ontbranden bij temperaturen boven 5 graden, het andere is 'slechts' vervuילend.

Halverwege woensdagmiddag, zo rond 14.30 uur, stelt het Duitse Havariekommando aan de nautisch adviseur van RWS-ZD een lijst beschikbaar waaruit blijkt dat de MSC Zoe in totaal vijftieng containers met een IMDG-code vervoerde. De containers met IMDG-code bevatten verschillende milieugevaarlijke en brandbare vaste stoffen. De nautisch adviseur stuurt de lijst door naar het Kustwachtcentrum en RWS-NN.¹⁴ Ook wordt de lijst voorgelegd aan de Landelijke Coördinatiecommissie Milieuverontreiniging Water (LCM). Hoeveel van deze vijftieng containers met een IMDG-code overboord zijn geslagen, is op dat moment nog onduidelijk.¹⁵

Op vrijdag 4 januari wordt hierover meer duidelijkheid verkregen, nadat experts van de verzekeraar van de reder een visuele inspectie op de MSC Zoe hebben uitgevoerd. Die middag verneemt RWS-ZD dat in totaal twee containers met gevaarlijke stoffen overboord zijn gegaan. Het betreft:¹⁶

- één container met 280 zakken peroxide van 25 kg; en
- één container met 1400 kg lithium-ion batterijen.

2.2 De situatie op de Waddeneilanden

Via de marifoonfrequentie hebben ook inwoners van de Waddeneilanden al in de ochtend van 2 januari vernomen dat op de vaarroute die bovenlangs de eilanden voert, containers overboord zijn geslagen. Onder hen zijn zogenoemde hulpstrandvonders, die namens de burgemeester de taak hebben bij officiële instanties melding te maken van aangespoelde spullen. Ook anderen, onder wie strandjutters, raken op de hoogte en zijn benieuwd wat er op de stranden 'te halen' valt. Na de eerste euforie dat er met name op Vlieland en Terschelling speelgoed, tv-schermen en terrasstoelen te vinden zijn, slaat de sfeer echter al snel om als blijkt dat het overgrote deel van de aangespoelde spullen uit rotzooi bestaat. Op Vlieland en Terschelling – en later ook op Ameland en Schiermonnikoog – starten de eerste overleggen.

Coördinatieteam Waddeneilanden (CoWa)

Binnen de crisisorganisatie van Veiligheidsregio Fryslân hebben de Friese Waddeneilanden een bijzondere positie. Bij een incident moet een eiland zich de eerste uren zelf zien te redden met de mensen en middelen die voor handen zijn. Speciaal daarvoor is er op elk eiland een zogenoemd Coördinatieteam Waddeneilanden (CoWa).¹⁷ Dit team bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeente, politie, brandweer, ambulancezorg en (soms ook) de KNRM, RWS en Staatsbosbeheer. Het multidisciplinaire team geeft tijdens incidenten invulling aan de incidentbestrijding, waarbij de Leider CoWa contact onderhoudt met de Leider CoPI op het vaste land.

¹⁴ Bron: Incidentlogboek RWS-ZD.

¹⁵ Informatiebericht DCC-IenW d.d. 3 januari 2019 (11.41 uur).

¹⁶ Bron: LCMS-journaal RWS ZD.

¹⁷ Veiligheidsregio Fryslân, *GRIP op crisissituaties*, 2017.

2.2.1 Vlieland

In de vroege ochtend van 2 januari constateren inwoners van Vlieland dat er op het eiland containers zijn aangespoeld. De nieuwsgierigheid is groot, wellicht valt er iets te halen! Als snel blijkt echter dat de inhoud van de containers vooral uit onbruikbare troep bestaat. De eilanders besluiten de gemeente op de hoogte te stellen en ook de hulpstrandvonder wordt geïnformeerd. Deze neemt contact op met de strandvonder i.c. burgemeester Schokker. Met zonsopkomst vindt er vanaf 8.20 uur op het strand een verkenning van de situatie plaats. Het is al snel duidelijk dat er naast drie containers ook een enorme hoeveelheid losse troep op het strand is aangespoeld. De burgemeester en de hulpstrandvonder besluiten het CoWa te activeren. Op hun verzoek alarmeert de Meldkamer Noord-Nederland om 10.15 uur alle leden van het CoWa.

Enige tijd later vindt er een telefonisch overleg plaats tussen de Leider CoWa en de burgemeester, die zich op dat moment nog op het strand bevindt. Afgesproken wordt dat men om 12.30 uur op het gemeentehuis bijeenkomt voor een eerste CoWa-overleg. Behalve de burgemeester, de hulpstrandvonder en de gemeentesecretaris zijn bij dit overleg ook vertegenwoordigers van de brandweer, politie, RWS, Defensie en de KNRM aanwezig. Het beeld is dan dat het strand van Vlieland van oost naar west bezaaid ligt met spullen, variërend van tribunestoelen, kinderjasjes, lattenbodems tot fleecedekens en gloeilampen. Tijdens het overleg meldt de vertegenwoordiger van RWS dat de containers die op Vlieland zijn aangespoeld, geen gevaarlijke stoffen bevatten. Die containers drijven mogelijk nog op zee.¹⁸ Met het oog op het hoogwater om 18.15 uur, waardoor de spullen waarschijnlijk meer verspreid zullen worden, besluit men om 14.00 uur te beginnen met het verzamelen en afvoeren van het afval. Om extra inzet vanuit de veiligheidsregio te mobiliseren, neemt de Leider CoWa contact op met de Meldkamer Noord-Nederland. De dienstdoende Leider CoPI die op het vaste land actief is, meldt echter aan de Leider CoWa dat de KNRM en het SIGMA-team niet zullen worden gealarmeerd voor opruimwerkzaamheden, omdat mogelijk gevaarlijke stoffen zouden kunnen aanspoelen en deze teams dan paraat moeten zijn; zo is in de draaiboeken vastgelegd. Ook de OvD-G informeert de dienstdoende ambulanceploeg via de portofoon dat het SIGMA-team niet voor opruimwerkzaamheden mag uitrukken, maar na contact tussen de burgemeester en de Operationeel Leider worden toch ook de KNRM en het SIGMA-team gealarmeerd. Om 14.00 uur zijn ook zij bij de brandweerkazerne aanwezig voor de briefing voorafgaand aan de eerste opruimactie op het eiland. Tussen 14.00 uur en 16.45 uur ruimen professionals en vrijwilligers van het eiland het vuil langs zo'n acht kilometer strand op. Daarbij wordt gebruikgemaakt van twee shovels en twee kiepwagens van Defensie. De conclusie tijdens het CoWa-overleg om 17.00 uur is dat de gehanteerde methode goed werkt en de volgende morgen zal worden voortgezet.

Op donderdagmorgen 3 januari worden de opruimwerkzaamheden om 9.00 uur hervat en rond 13.00 uur beëindigd; het strand is dan nagenoeg opgeruimd. Vrijdag 4 januari vindt een laatste grootschalige opruimactie plaats, waarbij ook een beachcleaner wordt ingezet.¹⁹ De ervaring met de jaarlijkse strandschoonmaak in het kader van het toeristenseizoen komt hierbij goed van pas. Bij de opruimactie sluiten ook vrijwilligers aan, die vanaf de wal naar Vlieland zijn gekomen met een speciaal 'opruimdagretourtje' van rederij Doeksen.²⁰ Met inzet van vrijwilligers van het eiland worden organisatorische zaken geregeld, zoals het vervoer naar het strand en aan het einde van de dag weer terug naar de boot en voorzieningen als koffie, thee en snacks.

¹⁸ Verslag eerste CoWa-overleg Vlieland, 2 januari 2019 (12:30 uur).

¹⁹ Een beachcleaner is een apparaat dat zand schraapt en het vervolgens zeeft. Het apparaat wordt vooral ingezet om het kleine plastic uit het zand te halen.

²⁰ Van 3 t/m 13 januari 2019 boden de rederijen Doeksen en Wagenborg tegen gereduceerde tarieven dagretours aan naar de getroffen eilanden. Reizigers kregen tot 10 euro korting.

Zaterdagochtend laat de gemeente via de VVV weten dat Vlieland geen vrijwilligers meer nodig heeft. Via sociale media wordt het volgende bericht verspreid: “Na de eerste controle deze ochtend kunnen we zeggen dat het strand grotendeels schoon is, maar het moet nog hoogwater worden. Mocht je naar de eilanden willen komen raden wij aan om naar Ameland of Schiermonnikoog te gaan. Daar is de nood het hoogst.”²¹

Vanaf maandag 7 januari gaat het CoWa ‘slapend’. Op 12 maart vindt er een afsluitende bijeenkomst plaats in de raadszaal en wordt het CoWa officieel ontbonden. In de eerste dagen van januari is in totaal zo’n 60 ton afval van het strand gehaald. Dit kostte de gemeente Vlieland circa 30.000 euro en 1000 manuren.

2.2.2 Terschelling

Ook op Terschelling wordt in de vroege ochtend van 2 januari door eilanders opgemerkt dat er containers en spullen zijn aangespoeld. Via sociale media wordt het nieuws onder jutters verspreid. Rond 8.35 uur verneemt burgemeester Wassink van de politie dat de gemeente de aangespoelde containers zal moeten veiligstellen. Hij begeeft zich meteen naar het strand, waar jutters op dat moment al een paar uren bezig zijn met het uitzoeken van bruikbare spullen. Er blijken drie containers te zijn aangespoeld en een grote hoeveelheid losse troep, vooral tussen paal 11 en 15. Leden van het CoWa-team ontvangen rond die tijd via hun pager de oproep om zich om 10.00 uur te melden op het gemeentehuis. Bij het eerste overleg gaat de aandacht uit naar het bericht dat van de MSC Zoe ook drie containers met gevaarlijke stoffen overboord zouden zijn gevallen. Vooralsnog is echter niet bekend om welke stoffen het gaat en waar deze containers terecht zijn gekomen. Verkennende vluchten van de Kustwacht en RWS leveren geen nieuwe informatie op.

De aangespoelde containers worden uit voorzorg gezeurd en via sociale mediakanalen worden jutters erop gewezen om weg te blijven van de containers. Het beleid is: dichte containers moeten dicht blijven en mogen alleen worden geopend door brandweermensen met ademlucht. Politie, brandweer, Staatsbosbeheer, de KNRM en de gemeente patrouilleren met auto’s op het strand om mogelijk andere aanspoelende containers te signaleren. Die middag worden nog twee containers aangetroffen.²²

Al op woensdag 2 januari beginnen eilanders en toeristen spontaan met opruimacties. Op donderdag 3 januari volgt een eerste gecoördineerde opruimactie die om 09.00 uur aanvangt. Een lokaal bergingsbedrijf en veel vrijwilligers van het eiland helpen mee. Met auto’s, karren en een hooiwagen verzamelen zij allerlei troep die op het strand is aangespoeld. Om 16.00 uur wordt in het CoWa-overleg geconstateerd dat er veel is opgeruimd. Maar ook de volgende dag zullen de opruimwerkzaamheden nog worden voortgezet. Er worden 150 vrijwilligers van het vaste land verwacht, zijnde vooral leden van de Waddenvereniging inclusief de directeur. Op vrijdagochtend 4 januari staat burgemeester Wassink om 9.15 uur bij de haven om de arriverende vrijwilligers persoonlijk te verwelkomen. Voor het vervoer van de vrijwilligers naar het strand en weer terug naar de haven wordt de plaatselijke busdienstregeling van Arriva tijdelijk aangepast. Onder leiding van Staatsbosbeheer beginnen om 10.00 uur de opruimwerkzaamheden. In de late middag zijn het strand, de duinen en de bosplaat nagenoeg opgeruimd. Het CoWa bespreekt het programma voor de volgende dag. Via rederij Doeksen komt informatie binnen dat nog eens zo’n 300 vrijwilligers een opruimdagretourtje hebben geboekt voor zaterdag 5 januari. Onder hen is een grote groep leden van Stichting de Noordzee, die al op 2 januari met burgemeester Wassink contact heeft gehad over het leveren van een bijdragen aan opruimwerkzaamheden. Hoewel dit aanbod dankbaar is geaccepteerd, wordt overlegd wat deze vrijwilligers nog zouden kunnen doen. Uiteindelijk valt het beluit om de oproep die eerder was gedaan om te komen helpen, weer in te trekken. Via het twitteraccount van de

²¹ Facebook VVV Vlieland, 5 januari 2019.

²² Bron: CoWa-logboek Terschelling, 2-7 januari 2019.

VVV en ook via een speciaal journaal van Terschelling TV wordt het volgende bericht verspreid: “Burgemeester Wassink van #Terschelling meldt dat nieuwe vrijwilligers op dit moment niet nodig zijn. Fantastisch bedankt voor de betrokkenheid! We weten niet wat er de komende tijd boven water komt, dus we houden je op de hoogte.”²³ Aan rederij Doeksen wordt gevraagd om de vrijwilligers met een opruimticket voor zover mogelijk weer af te bellen.

Met ongeveer 120 vrijwilligers vindt zaterdag een laatste grote opruimactie plaats, die net als de eerdere opruimactie op vrijdag gecoördineerd verloopt. Na een verkenning van het eiland op zondag 6 januari wordt geconstateerd dat in totaal circa 250 ton troep is verzameld en het strand en de duinen schoner zijn dan vóór het incident. Vanwege de weersvoorspellingen voor dinsdag blijft echter het CoWa nog actief: er wordt storm en hoogwater verwacht, waardoor opnieuw allerlei rotzooi kan aanspoelen. Er is om die reden behoefte aan materieel en extra menskracht om op het strand toezicht te houden. Door de brandweer en politie worden extra voertuigen aangevraagd, de KNRM probeert een Lifeguard-auto naar het eiland te halen. Ook Staatsbosbeheer bereidt zich voor op het leveren van extra mensen en voertuigen vanaf het vaste land. De gemeente Terschelling inventariseert welke organisaties na de storm zouden kunnen helpen met opruimen.

Op woensdag 9 januari blijkt dat met de storm slechts een kleine hoeveelheid rommel is aangespoeld die binnen enkele uren door bergers en vrijwilligers wordt opgeruimd. Het CoWa wordt ontbonden en ontvangt van de burgemeester als dank voor acht dagen inzet een doos met taart.

Op 10 januari brengt minister Van Nieuwhuizen van IenW een werkbezoek aan het eiland. Tijdens dat bezoek overhandigt burgemeester Wassink mede namens de andere Waddenburgemeesters aan de minister een brandbrief, die tevens naar de voorzitter van de Tweede Kamer zal gaan. In de brief dringen de burgemeesters aan op maatregelen om de veiligheid van het vervoer van zeecontainers op de Noordzee te bevorderen.²⁴

2.2.3 Ameland

Op woensdagmorgen 2 januari wordt tijdens een kopje koffie op de nieuwjaarsbijeenkomst van gemeente Ameland het nieuws over de overboord geslagen containers gedeeld. Met een Juttersvereniging van ongeveer 300 leden volgen veel inwoners de ontwikkelingen op de voet. Onder de aanwezigen zijn ook enkele CoWa-leden van wie er één contact opneemt met de informatiemanager van het CoPI en zodoende verneemt dat de CoWa's mogelijk zullen worden gealarmeerd. Kort nadat de CoWa-leden ook werkelijk zijn opgeroepen, volgt het bericht dat enkele containers gevaarlijke stoffen bevatten en meldt It Fryske Gea dat aan de oostkust van Ameland allerlei rommel is aangespoeld. Het CoWa gaat aan de slag met het coördineren van de eerste opruimactie op het strand. Om rekening te houden met de eventuele (dan nog onbekende) risico's van de gevaarlijke stoffen, neemt de Leider CoWa contact op met de Leider CoPI. Hij krijgt het advies om geen vrijwilligers in te zetten en hetzelfde geldt voor medewerkers van het SIGMA-team en de KNRM. De gemeente plaatst waarschuwingsborden bij alle strandopgangen en verstuurt een twitterbericht met het advies om niet het strand op te gaan. Terwijl de brandweer paraat staat voor het geval er gevaarlijke stoffen worden aangetroffen, starten medewerkers van de gemeente met het opruimen van de rotzooi. In de nacht wordt langs de stranden gepatrouilleerd om zicht te houden op het eventueel aanspoelen van rommel en van containers die mogelijk gevaarlijke stoffen bevatten.

De volgende dag ligt het strand van Ameland bezaaid met troep: schoenen, auto-onderdelen, matrassen, schoonmaakdoekjes, diepvrieskisten en piepschuim. De gemeente

²³ VVV Terschelling, 4 januari 2019. Ontleend aan <https://twitter.com/terschellingvvv/status/1081265347783729152/photo/1>.

²⁴ Zie www.terschelling.nl/t-actueel/containers_45329/item/waddenburgemeesters-uiten-zorgen-over-containervervoer_45931.html.

start een grote opruimactie met vrijwilligers en regelt het vervoer, de communicatie, vuilniszakken, catering en het afvoeren van het afval. Twee lokale loonbedrijven leveren mensen en materieel. Wanneer van de Leider CoWa van Schiermonnikoog, waar die ochtend een zak met peroxide is aangetroffen, wordt vernomen hoe de peroxide is verpakt, worden de waarschuwborden bij de strandopgangen daarop aangepast.

Tips bij het opruimen op website gemeente Ameland²⁵

- > Het weer is fris en onstuimig, kleeft je warm aan.
- > Ga niet in gebieden opruimen waar je normaal gesproken ook niet mag komen.
- > Laat gesloten containers dicht.
- > Denk je dat je organisch peroxide hebt gevonden, bel dan 112.
Voorkom aanraking, neem bij aanraking contact op met de huisarts.

Op vrijdagochtend 4 januari blijkt dat er weer een nieuwe lading rommel op de stranden van Ameland is aangespoeld, maar minder dan de dag ervoor. Eilanders en zo'n 300 vrijwilligers, die speciaal (met een opruimretourtje) naar Ameland zijn afgereisd, beginnen aan een volgende opruimactie. De betrokkenheid van de eilanders is groot: strandpaviljoens openen hun deuren en bieden gratis koffie en chocolademelk aan, een snackbar zorgt voor een broodje kroket.

In het weekend spoelt vooral nog klein plastic aan dat met een beachcleaner kan worden opgeruimd.²⁶ In het minder toegankelijke natuurgebied in de oostelijke punt van het eiland wordt nog een laatste opruimactie georganiseerd. Vanwege de slechte weersomstandigheden achten It Fryske Gea en de gemeente het niet verantwoord dat jonge kinderen deelnemen in deze opruimactie.

Terwijl met man en macht de troep van de stranden wordt opgeruimd, vindt op diezelfde dagen achter de schermen druk overleg plaats tussen de burgemeesters van de Waddeneilanden over de aansprakelijkheid en het verhalen van de kosten. Ook wordt tussen de bedrijven door een informeel bezoek van de directeur-generaal van RWS (DG-RWS) van het ministerie van IenW voorbereid, die kennis komt nemen van de situatie ter plaatse. De DG-RWS wordt uitgebreid geïnformeerd over de situatie en brengt een bezoek aan het strand waar door onder andere medewerkers van RWS opruimwerkzaamheden plaatsvinden.

In totaal wordt in een paar dagen 350 ton afval opgeruimd. Vanaf 5 januari gaat het CoWa slapend, het team Bevolkingszorg blijft dan nog intact. Op maandag 7 januari worden geen opruimacties meer nodig geacht; op de stranden ligt nauwelijks nog vuil, maar onzeker is of met de harde wind en het hoge water opnieuw rommel zal aanspoelen. Gelukkig blijkt dit mee te vallen. Met beperkte inzet ruimen medewerkers van de gemeente en It Fryske Gea de dagen erna de aangespoelde rommel op. De aandacht verschuift steeds meer naar de afhandeling van de calamiteit.

²⁵ Ontleend aan https://www.ameland.nl/ameland-actueel/nieuws_42176/item/nieuws-over-de-containers-in-het-waddengebied_45670.html.

²⁶ Op Ameland – en later vooral ook op Schiermonnikoog – lagen in die dagen de stranden bezaaid met heel veel kleine witte korreltjes, waarvan de samenstelling onbekend was. Onderzoek wees na enige tijd uit dat het HDPE-korrels (hogedichtheidpolyetheen) waren, een grondstof die in de plasticindustrie wordt gebruikt. Deze korrels zijn niet direct risicovol, maar wel lastig op te ruimen en kunnen makkelijk onder het zand verdwijnen.

2.2.4 Schiermonnikoog

In de ochtend van woensdag 2 januari ontvangt de dienstdoende Leider CoWa op Schiermonnikoog om 09.45 uur een twitterbericht van de Kustwacht. Op die manier verneemt hij dat er dertig containers overboord zijn geslagen op de Noordzee. Op Vlieland en Terschelling zijn al de eerste containers en spullen aangespoeld.

Rond 10.15 uur worden de leden van het CoWa gealarmeerd door de Meldkamer Noord-Nederland. Bevestigd wordt dat er inderdaad containers overboord zijn geslagen; één container zou mogelijk peroxide bevatten. Kort daarop vindt een telefonisch overleg plaats tussen de Leider CoWa en burgemeester Van Gent. Afgesproken wordt om rond 11.30 uur bij elkaar te komen op het gemeentehuis voor een eerste CoWa-overleg. Op dat moment is op de stranden van Schiermonnikoog nog geen rommel aangespoeld. Wel wordt alvast nagedacht over de vraag wat te doen 'als ook wij getroffen worden?'

Rond 16.00 uur blijkt dat Schiermonnikoog niet aan de dans ontspringt: op het strand is een koelkast aangetroffen en nabij paal 12 zijn stukken piepschuim gevonden. Al vrij snel daarna volgt het bericht dat er twee containers richting de Eems drijven.

In de loop van de avond vindt tussen de Leider CoWa en de gemeente telefonisch overleg plaats over de vraag of het strand gedurende de nacht gemonitord moet worden. Besloten wordt dit niet te doen, omdat het al donker is. Afgesproken wordt om de volgende morgen om 9.30 uur weer bijeen te komen. De Leider CoPI wordt hiervan op de hoogte gesteld.

In de loop van de avond verneemt de Leider CoWa dat op de Engelsmanplaat, die ten westen van Schiermonnikoog ligt, vijf containers zijn aangespoeld. Hij realiseert zich op dat moment dat ook op het eiland nog meer spullen zullen aanspoelen. Dit blijkt inderdaad ook zo te zijn: om 23.00 uur wordt melding gedaan van een aangespoelde container bij paal 9. De brandweer gaat – zoals afgesproken – erop af om te controleren of de container gevaarlijke stoffen bevat. Het nummer van de container wordt doorgegeven aan de meldkamer. De container blijkt geen gevaarlijke stoffen te bevatten, maar een lading ziekenhuiskleding. De Leider CoWa neemt vervolgens contact op met de burgemeester om haar op de hoogte te stellen. Omdat er inmiddels jutters bij de container gearriveerd zijn, wordt afgestemd hoe hiermee om te gaan. Aangezien er niet voldoende politiecapaciteit is om de jutters tegen te houden, besluit zij de jutters hun gang te laten gaan.

Ondertussen is de brandweer verder het strand opgereden om te zien of er wellicht nog meer containers zijn aangespoeld. Op de oostpunt van het eiland bij 'De Balg' wordt een container aangetroffen met matrassen. Jutters zijn daar al bezig de container leeg te halen. Opnieuw wordt contact gelegd met de meldkamer en de burgemeester. Op de terugweg naar de kazerne passeert de brandweer een boer die met een platte kar onderweg is om van het strand matrassen op te halen.

Donderdagochtend 3 januari vindt er om 10.30 uur weer een CoWa-overleg plaats. Overlegd wordt hoe de rommel op te ruimen en wie er aansprakelijk kan worden gesteld. Tijdens datzelfde overleg komt een melding binnen dat een zak met peroxide is aangetroffen bij paal 16. De brandweer en de Leider CoWa begeven zich naar het strand om de zak te bergen. De zak wordt meegenomen naar de kazerne en nadat er contact is geweest met de adviseur gevaarlijke stoffen en de leverancier van de peroxide, wordt de zak buiten opgeslagen in een bak met een losliggend deksel om drukopbouw te voorkomen.

Het strand ligt inmiddels bezaaid met allerlei spullen, wat een surrealistisch beeld geeft. Duidelijk is dat er vele handen nodig zijn om alle troep op te ruimen. De eilanders hebben gelukkig een hands-on mentaliteit en beginnen, samen met de toeristen die op het eiland verblijven, met het opruimen van de stranden.

Ondertussen loopt bij Defensie een bijstandsverzoek voor de inzet van militairen. Al die donderdagmiddag arriveert op Schiermonnikoog een kapitein om – ter voorbereiding – afspraken te maken. Er wordt overlegd waar de militairen kunnen verblijven, hoe voor eten

en drinken gezorgd zal worden en waar de militairen zullen worden ingezet. Na een paar telefoontjes is geregeld dat de militairen op een kampeerboerderij kunnen verblijven, een lokale cateraar de avondmaaltijden zal verzorgen en de overige boodschappen kunnen worden gedaan bij de supermarkt. Tevens wordt afgesproken dat de militairen zullen worden ingezet aan de oostkant van het eiland, vanaf paal 10. Voor vrijwilligers is namelijk dat gebied moeilijk begaanbaar; het vraagt inzet van professionals. Aan de inzet van militairen op dat deel van het eiland kleeft echter wel een bezwaar: communicatie is daar slechts beperkt mogelijk. Omdat vanuit Defensie wordt aangegeven dat militairen niet zullen worden ingezet als er geen communicatiemogelijkheden zijn, regelt de Leider CoWa enkele portofoons voor de pelotonscommandanten.

Op vrijdagochtend stappen zo'n honderd militairen op de eerste boot naar Schiermonnikoog. Eenmaal aangekomen op het eiland gaan ze direct aan de slag. Ze vullen vele zakken met rommel, die later door boeren met karren van het strand worden opgehaald. Gedurende het weekend worden nog eens vele kilometers strand door de militairen opgeruimd, vooral op de moeilijk bereikbare delen van het eiland. Zondagmiddag om 15.00 uur worden de militairen door de burgemeester bedankt voor hun inzet, waarna ze het eiland weer per boot verlaten.

Ook veel vrijwilligers afkomstig van de wal weten de weg naar Schiermonnikoog te vinden. In het weekend zitten de veerboten overvol. Bij de strandovergangen instrueren medewerkers van de gemeente en Natuurmonumenten de vrijwilligers waar ze kunnen gaan helpen. Tevens ontvangen ze informatie hoe de zakken met peroxide eruit zien en wat te doen als ze zo'n zak aantreffen. Als na enige tijd blijkt dat de Meldkamer Noord-Nederland overspoeld wordt met telefoontjes van burgers die denken een zak met peroxide te hebben aangetroffen, wordt aan de vrijwilligers ook informatie verstrekt over vergelijkbare zakken die geen gevaarlijke stoffen bevatten. Deze informatie wordt breed gedeeld via sociale media. Het SIGMA-team van Schiermonnikoog voorziet de vrijwilligers op de stranden van koffie, thee en erwtensoep. Dit wordt over het algemeen erg gewaardeerd, al klaagt een enkeling dat er geen tomatensoep is.

In hetzelfde weekend brengt op 5 januari de CdK van Friesland samen met de voorzitter van het regionaal crisisteam van RWS-NN een bezoek aan Schiermonnikoog om poolshoogte te nemen. Zondag 6 januari zijn de DG-RWS en de HID van RWS-NN op Schiermonnikoog om hulpvragen nader te definiëren.

Het is dat weekend nat en koud. De vrijwilligers die helpen de stranden op te ruimen, worden gewaarschuwd voor het risico op onderkoeling. Vaak moet er een behoorlijk stuk gelopen worden om bij dat deel van het eiland te komen waar de stranden nog niet zijn opgeruimd. Aan het einde van de dag rijst de vraag hoe ervoor te zorgen dat iedereen weer veilig van het strand komt. Omdat het aanwezige defensiepersoneel geen burgers mag vervoeren, worden boeren ingeschakeld die de vrijwilligers per kar zullen vervoeren.

Wanneer uit weerberichten blijkt dat er na het weekend storm op komst is, communiceert de gemeente Schiermonnikoog via Twitter en de gemeentelijke website dat er op maandag en dinsdag geen opruimacties zullen zijn. Ook daarna blijkt de hulp van vrijwilligers niet meer nodig; er spoelen geen grote hoeveelheden rommel meer aan. De rommel die nog aanspoelt, wordt opgeruimd door professionals.

Vanaf 10 januari is de inzet van het CoWa niet langer nodig. Op Schiermonnikoog is uiteindelijk ongeveer 250 ton rommel van de stranden gehaald, terwijl normaal gesproken op het eiland jaarlijks 400 ton aan huishoudelijk afval wordt geproduceerd.

De situatie op Texel

Van de Waddeneilanden is Texel het enige niet-Friese eiland. Texel valt onder de provincie Noord-Holland en maakt deel uit van de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord. Op woensdagochtend 2 januari wordt de ambtenaar OOV van de gemeente Texel gebeld door de Operationeel Leider van Veiligheidsregio Noord-Holland Noord met het bericht dat 's nachts containers overboord zijn geslagen. Het betreft een vooraankondiging, dat mogelijk spullen kunnen aanspoelen. Van deze vooraankondiging wordt de burgemeester op de hoogte gesteld, die als hoofdstrandvonder de verantwoordelijkheid draagt om eventueel aangespoelde spullen veilig te stellen. Burgemeester Uitdehaag blijkt echter al op de hoogte. Hij heeft om 09.00 uur van de overboord geslagen containers vernomen van een hulpstrandvonder, die op de marifoonfrequentie de berichtgeving van de Kustwacht had gevolgd. Twee uur later, zo rond 11.00 uur, ontvangt burgemeester Uitdehaag van RWS-NN een telefoontje met de mededeling 'het zal bij jou wel meevallen'. Naar ook later blijkt, zijn de containers pas van de MSC Zoe gevallen, nadat het schip Texel reeds was gepasseerd. Texel blijft dan ook gespaard van een grote hoeveelheid aangespoelde rommel. Tegen de avond maakt de ambtenaar OOV met een collega een rondje langs het strand en wat er ligt, valt inderdaad mee. De spullen die zijn aangespoeld, worden de volgende dag van het strand gehaald: "t Was niet echt schrikbarend; alles paste in één pickup truck. Dat was het voor ons eigenlijk wel."

2.3 Het proces van opschaling in Veiligheidsregio Fryslân

Woensdag 2 januari: GRIP-2

Nadat de Meldkamer Noord-Nederland op woensdagmorgen 2 januari van de Kustwacht vernomen heeft dat op de Noordzee dertig containers overboord zijn geslagen, neemt de calamiteitencoördinator rond 09.00 uur contact op met de Operationeel Leider om hem op de hoogte te stellen van dit bericht. Op dat moment is duidelijk dat het gaat om het schip MSC Zoe, dat mogelijk dertig containers verloren heeft. Over de lading is nog niet veel bekend. Men is drukdoende de ladinggegevens te achterhalen en mocht er meer bekend zijn dan zou de calamiteitencoördinator door het Kustwachtcentrum worden geïnformeerd. Het duurt niet lang voordat het Kustwachtcentrum met een nader bericht komt: volgens informatie die van de Duitse autoriteiten verkregen is, zouden drie containers met organische peroxide overboord zijn geslagen. De Operationeel Leider is ondertussen alvast naar Drachten vertrokken, waar het regionaal coördinatiecentrum van Veiligheidsregio Fryslân gevestigd is. Aldaar heeft hij telefonisch contact met de burgemeesters van Vlieland en Ameland om bij hen te polsen hoe de situatie op de eilanden is. Daarna verneemt hij dat vermoedelijk drie containers die overboord zijn geslagen gevaarlijke stoffen bevatten. Hij neemt vervolgens eerst telefonisch contact op met de burgemeester van Terschelling, waar eerder die ochtend drie containers en allerlei spullen zijn aangespoeld. Daarna besluit hij op te schalen naar GRIP-2; het is dan 10.30 uur. Leden van het ROT worden verzocht naar Drachten te komen waar om 11.00 uur een eerste ROT-overleg plaatsvindt.

In het eerste ROT-overleg gaat de aandacht vooral uit naar de situatie op de Waddeneilanden en de afstemming in de communicatie daarover. Aan het einde van de ochtend zijn de eerste landelijke media al onderweg richting de eilanden. Ook de Leider CoPI neemt deel aan het ROT-overleg. De leden van het CoPI zijn eerder die ochtend eveneens gealarmeerd en naar Drachten gekomen, maar er vindt die dag geen CoPI-overleg plaats, ook omdat er geen 'incidentlocatie' is waar de CoPI-bak kan worden neergezet, waarin doorgaans de overleggen plaatsvinden.

Dat op de stranden van de Waddeneilanden (containers met) gevaarlijke stoffen kunnen aanspoelen, wordt in het ROT-overleg als een reëel risico beschouwd en is voor de Operationeel Leider en de Leider CoPI reden om de eilandburgemeesters en de CoWa's nadrukkelijk te adviseren geen vrijwilligers in te zetten bij het opruimen van aangespoelde spullen. Leden van het ROT (secties Brandweer en GHOR) buigen zich over een aanpak voor het geval op een van de eilanden gevaarlijke stoffen worden aangetroffen. In dat geval zal de brandweer het gebied afzetten en de chemicaliën afvoeren.

In de loop van de middag wordt uit informatie van de Kustwacht duidelijk dat veel meer containers van de MSC Zoe overboord zijn geslagen dan de aanvankelijk veronderstelde dertig containers. Het aantal wordt bijgesteld naar 200 en niet veel later naar 270, waarbij ook het aantal containers dat gevaarlijke stoffen zou bevatten wordt bijgesteld naar drie containers (en mogelijk maximaal vijftientig). De pogingen van het ROT om de locaties waar de containers zijn aangespoeld in kaart te brengen (met informatie over de kleur, inhoud en het containernummer), worden dan gestaakt.

Inmiddels is de Kustwacht intern opgeschaald naar fase-1 en is bij RWS-NN een regionaal crisisteam geformeerd. Een liaison van RWS-NN voegt zich bij het ROT. De Operationeel Leider van Veiligheidsregio Fryslân neemt die middag contact op met de Operationeel Leiders van de buurregio's Noord-Holland Noord (omdat ook op Texel spullen zijn aangespoeld) en Groningen (waar aan de kust mogelijk containerafval te verwachten is).

Donderdag 3 januari: GRIP-1

In de nacht van donderdag 3 januari spoelen op Schiermonnikoog twee containers aan. In de ochtend wordt op het eiland een zak peroxide aangetroffen; de vondst geeft vooral duidelijkheid over de verpakking. Al snel meldt de leverancier van de peroxide zich met verdere informatie.²⁷ Het blijkt te gaan om een organische peroxide die weinig schadelijk is.²⁸ Inmiddels is ook duidelijk dat er geen vijftientig maar twee of maximaal drie containers met gevaarlijke stoffen overboord zijn geslagen. Voor operationeel betrokkenen neemt dat een groot deel van hun spanning weg. De Operationeel Leider doet een telefonische rondgang langs de Waddenburgemeesters waaruit blijkt dat zij geen ondersteunende vragen aan het ROT meer hebben; de Waddenburgemeesters geven aan de situatie zelf aan te kunnen. Daarop besluit de Operationeel Leider om 14.55 uur af te schalen naar GRIP-1. Het CoPI zal vanaf dat moment de coördinatie van de opruimacties op zich nemen. De Leider CoPI heeft daartoe regelmatig overleg met de Leiders CoWa's op de Waddeneilanden. Hoewel naar GRIP-1 is afgeschaald en dus het ROT ontbonden is, zijn leden van het ROT die donderdagavond nog tot laat in de avond bezig met het invullen van de formulieren voor het bijstandsverzoek aan Defensie voor de inzet van militairen op Schiermonnikoog. Die avond komt burgemeester Wassink aan het woord in een item van het tv-programma *Nieuwsuur* en is burgemeester Schokker te gast in de uitzending van *Jinek* die voor een groot deel (zo'n twintig minuten) aan "de containerramp" is gewijd. Aan tafel zitten ook een kolonel van Defensie, een boswachter van Staatsbosbeheer en een vertegenwoordiger van het Zeehondencentrum Pieterburen. Tijdens de tv-uitzending worden beelden getoond van de vele troep die op de stranden is aangespoeld en wordt gesproken over de mogelijke ecologische consequenties. De uitzending maakt indruk, ook op de directeur van Veiligheidsregio Fryslân die – nadat hij deze dagen al eerder met de voorzitter van de veiligheidsregio contact heeft gehad – hem nog diezelfde avond inseint dat de kwestie mogelijk een lange nasleep krijgt.

²⁷ Eerder al, op 2 januari, had Akzo Nobel contact opgenomen met de Kustwacht, omdat toen reeds sprake was dat een container met peroxide overboord was geslagen.

²⁸ Bron: LCMS-Journaal.

Vrijdag 4 januari: GRIP-2

Op vrijdag 4 januari vindt volgens het piketrooster van de veiligheidsregio een wisseling van de wacht plaats. De nieuwe Operationeel Leider schaaft, mede op aangeven van de directeur van de veiligheidsregio en in overleg met de Leider CoPI, om 13.10 uur op naar GRIP-2. De reden daartoe is dat bij het CoPI vraagstukken binnenkomen die een strategische afweging vragen en ook moet er worden nagedacht hoe aan de nafase vorm en inhoud te geven. De burgemeester van Terschelling geeft aan dat, hoewel hij formeel niet namens zijn collega's van de andere eilanden kan spreken, gezien hun veelvuldig onderlinge overleg wel wil zorgen voor een goede onderlinge communicatie en als bestuurlijk aanspreekpunt voor het ROT zal fungeren. Het kernteam ROT wordt bijeengeroepen en om 14.30 uur vindt er overleg plaats.²⁹ Een aandachtspunt is op dat moment de coördinatie c.q. afstemming van de opruimwerkzaamheden op de eilanden en in het kustgebied; zowel gemeenten, het waterschap en RWS hebben hierin een taak. Daarnaast vindt afstemming plaats met het burgerinitiatief HelpWad, dat zich heeft opgeworpen als medium om mensen te informeren over de locaties waar opruimacties plaatsvinden. Omdat – na overleg – dit initiatief door Veiligheidsregio Fryslân wordt omarmd, wordt op de website van de veiligheidsregio een link naar HelpWad geplaatst. Verder gaat de aandacht uit naar de vissers voor wie (via RWS) een ontheffing van het weekendvisverbod geregeld wordt.

De situatie aan de Friese kust

Met de stroming in de Waddenzee spoelen vanaf 3 januari ook aan de Friese kust allerlei spullen aan. In hoeveelheden is het wel aanzienlijk minder dan op de Waddeneilanden. Wat aanspoelt zijn enkele koelkasten en verpakkingsmateriaal, zoals piepschuim en klein plastic. De gemeenten aan de Friese kust (Súdwest Fryslân, Harlingen, Waadhoeke en Noardeast Fryslân) raken zo gaandeweg bij de calamiteit betrokken. Aan de gemeenten worden vragen gesteld over de inzet van vrijwilligers en ook over de inzet van vissersboten om plastic uit het water te halen. De afstemming over maatregelen wordt ingevlochten in de Friese crisisorganisatie. Om de bezetting van het CoPI enigszins beheersbaar te houden, wordt voor afstemming met de vier Friese kustgemeenten één OvD-Bevolkingszorg aangewezen als aanspreekpunt. De kustgemeenten richten elk een actiecentrum in, vergelijkbaar aan de CoWa's op de eilanden. Via het CoPI vindt ook de afstemming plaats met het Wetterskip Fryslân, dat verantwoordelijk is voor de primaire waterkering langs de kust. In de kustgemeenten gaan vrijwilligers aan de slag om rommel op te ruimen. Verzoeken om dat te faciliteren, door bijvoorbeeld afvalcontainers te plaatsen, het afval af te voeren en te communiceren over locaties waar hulp nodig is, komen bij de gemeenten terecht. De kustgemeenten en ondersteunende organisaties zijn weliswaar blij met de hulp van vrijwilligers, maar raden af de kwelders en de Afsluitdijk op te gaan, omdat dit te gevaarlijk is en werkzaamheden aldaar beter door professionele organisaties kunnen worden gedaan. Daarnaast geldt ook in het kustgebied het risico op onderkoeling en wordt geadviseerd niet aan de slag te gaan tijdens stormachtig weer. In tegenstelling tot de Waddengemeenten voorzien de Friese kustgemeenten niet in vervoer van vrijwilligers of catering. Bij het Wetterskip leidt de toestroom van vrijwilligers tot zorgen over mogelijke schade aan de dijken, wanneer sommige mensen zo maar de dijk oprijden en daarmee de dijkbegroeiing beschadigen. Met de inzet van gemeentelijke diensten, het Wetterskip en een door RWS ingeschakeld gespecialiseerd bedrijf is er al snel voldoende slagkracht om te zorgen dat de aangespoelde troep in korte tijd is opgeruimd; een taak die in de daaropvolgende weken dagelijks wordt bijgehouden.

²⁹ Het kernteam ROT bestaat uit: de Operationeel Leider, het afdelingshoofd Crisisbeheersing, een adviseur Operationeel Leider, een informatiemanager, liaison van RWS, liaison van het Wetterskip Fryslân en twee communicatieadviseurs.

Het weekend van 5 en 6 januari

Zaterdag 5 januari start om 09.30 uur in Drachten het CoPI-overleg en komt om 10.30 uur het ROT weer bijeen. Terwijl het CoPI zich richt op de behoeften van de Friese Wadden- en kustgemeenten aan ondersteuning, buigt het ROT zich over de vraag hoe de nafase te borgen. De gedachten gaan uit naar een overdracht binnen de structuur van de Coördinatie Regeling Waddenzee (CRW) of opschaling naar GRIP-4 (of eventueel GRIP-5). Tijdens het weekend vindt daarover ook 'achter de schermen' tussen diverse personen overleg plaats. Omdat daaruit de verwachting volgt dat naar GRIP-4 zal worden opgeschaald, wordt op verzoek van het ROT – waarin ook de Operationeel Leiders van de veiligheidsregio's Noord-Holland Noord en Groningen participeren – door de afdeling Crisisbeheersing van de veiligheidsregio een notitie c.q. voorstel opgesteld voor opschaling naar GRIP-4.

GRIP-4: 7 januari t/m 6 februari

Op maandagmorgen 7 januari neemt voorzitter Crone van Veiligheidsregio Fryslân deel aan een videoconferentie tussen de Waddenburgemeesters, die in de voorafgaande dagen op die manier vrijwel dagelijks overleg hebben gehad. Tijdens het overleg komen de burgemeesters onderling tot overeenstemming dat GRIP-4 de meest geëigende weg is om de nafase te (gaan) borgen. De eerste vergadering van het RBT vindt plaats op woensdag 9 januari. Behalve de burgemeesters van de Waddengemeenten zijn ook enkele burgemeesters van Friese en Groningse kustgemeenten aanwezig, alsook de HID van RWS-NN, de dijkgraaf van het Wetterskip Fryslân en de directeur van de Kustwacht. Na het eerste overleg vinden er nog drie RBT-overleggen plaats, op respectievelijk 16 januari, 23 januari en 6 februari. Op de agenda van de vergaderingen staat telkens eenzelfde lijstje thema's: de berging van containers, het opruimen en schoonmaken van de kuststrook, de schadeafhandeling, de ecologische impact van de calamiteit op de lange termijn en de eventuele maatschappelijke impact. Wanneer tijdens de derde RBT-vergadering de contouren van het traject ten aanzien van deze thema's duidelijk worden, vindt op 6 februari afschaling plaats. De bestuurlijke afstemming rond de berging, het opruimen van de kuststrook en de schadeafhandeling wordt ondergebracht bij het Bestuurlijk Wadden Overleg (BWO), dat daartoe wordt uitgebreid (tot een BWO+) met een vertegenwoordiger namens de Friese kustgemeenten, een vertegenwoordiger namens de vier betrokken terreinbeherende natuurorganisaties en een dijkgraaf namens de vier betrokken waterschappen. De bestuurlijke afstemming over het vierde spoor, het onderzoek naar de ecologische effecten op de lange termijn, loopt via het Regiecollege Wadden.

2.4 De situatie in Veiligheidsregio Groningen

Hoewel in Veiligheidsregio Groningen niet direct wordt opgeschaald, is men ook daar vanaf 2 januari alert op de eventuele consequenties van het feit dat de MSC Zoe op de Noordzee lading verloren heeft. De dienstdoende Operationeel Leider informeert onder andere de informatiemanager ROT, de HOvD-Brandweer, de AC-bevolkingszorg, de AC-geneeskundig en de communicatieadviseurs. Ook worden de burgemeesters van Delfzijl en Het Hogeland en de voorzitter en de directeur van de veiligheidsregio over de situatie geïnformeerd. Men wordt tevens gemeld dat in Veiligheidsregio Fryslân inmiddels is opgeschaald naar GRIP-2. Als op zaterdag 5 januari blijkt dat ook aan de Groningse kust en dan vooral in de (per 1 januari 2019 gevormde) gemeente Het Hogeland rotzooi is aangespoeld, worden door vrijwilligers opruimacties geïnitieerd. Het 'enthousiasme' van de vrijwilligers is groot: auto's worden tot op de dijk geparkeerd, terwijl dat niet is toegestaan en mensen gaan op allerlei plekken opruimen waar ze niet zouden moeten komen. De gemeente Het Hogeland en Veiligheidsregio Groningen trachten deze spontaan gestarte initiatieven in goede banen te leiden via specifieke mediaberichten zoals: 'Houd toegangswegen vrij, ga niet de kwelders

op en kijk op #helpwad waar je kunt helpen.' Na het weekend wordt – na overleg – de coördinatie van de hulpacties belegd bij het Zeehondencentrum Pieterburen. De veiligheidsregio laat via verschillende mediakanalen aan vrijwilligers weten dat zij zich kunnen melden bij het Zeehondencentrum en wijst hen op de gevaren van het betreden van kwelders (zie onderstaand).

Kwelders

Kwelders zijn begroeide stukken land die direct grenzen aan zee en bij hoogwater en storm onder water komen te staan. Het zijn zeldzame natuurgebieden met een unieke flora en fauna. Veel mensen die naar de Groningse kust kwamen om te helpen de rotzooi op te ruimen, beseften dit niet. Ook was hen niet bekend dat de kwelders aan de Groningse kust voor een groot deel privébezit zijn. Door de kwelders te betreden, zouden gevaarlijke situaties kunnen ontstaan. Om die reden werden mensen via sociale media gewaarschuwd voor de gevaren en kwetsbaarheid van de kwelders. Voor het geval zij onverhoopt in een kwelder vast zouden raken, stond er een slikslee gereed.

Wanneer op maandag 7 januari in Veiligheidsregio Fryslân wordt opgeschaald naar GRIP-4, volgt in Veiligheidsregio Groningen een overleg van het regionaal voorbereidingsteam, bestaande uit functionarissen van de politie, brandweer, gemeenten, geneeskundige zorg en vertegenwoordigers van Defensie, de waterschappen en het Openbaar Ministerie. Besproken wordt of ook in Veiligheidsregio Groningen moet worden opgeschaald. De conclusie is dat dit niet nodig is. De consequenties van de calamiteit zijn te overzien en doen zich in feite slechts voor in één gemeente (Het Hogeland). Het geniet de voorkeur dat voor de afhandeling daarvan aansluiting plaatsvindt bij de Friese crisisstructuur. Die maandagmiddag schuift de Operationeel Leider van Veiligheidsregio Groningen aan bij het ROT-overleg in Veiligheidsregio Fryslân. Aansluitend vindt een overleg plaats over de vraag of de afstemming en coördinatie van de opruimacties aan de Groningse kust onder het CoPI van Veiligheidsregio Fryslân zouden kunnen worden gebracht. Voor de span of control van het Friese CoPI is dat echter teveel gevraagd. Daarom wordt in Veiligheidsregio Groningen een incidentmanagementteam (vergelijkbaar aan een CoPI) geformeerd om de opruimacties te faciliteren (waarmee feitelijk sprake is van GRIP-1). Ook vrijwilligersorganisaties schuiven bij dit overleg aan.

Dinsdag 8 januari is er een bestuurlijk overleg tussen de voorzitter van Veiligheidsregio Groningen en de burgemeesters van de gemeenten Het Hogeland, Delfzijl en Oldambt. Onderwerp van gesprek is welk opschalingsniveau gewenst c.q. passend is. Uit het overleg volgt dat de bestuurders graag betrokken zijn bij het overleg dat in Veiligheidsregio Fryslân plaatsvindt, maar dat opschaling naar GRIP-4 in Veiligheidsregio Groningen daarvoor niet nodig is; een afvaardiging van één van hen zou voldoende zijn. Daarom neemt burgemeester Bolding van gemeente Het Hogeland – de enige Groningse gemeente die tot dan toe de gevolgen van de calamiteit ondervindt – (mede namens de burgemeesters van Delfzijl en Oldambt) op woensdag 9 januari deel aan het RBT-overleg in Harlingen. Ook de Groningse Operationeel Leider is hierbij aanwezig.

De volgende dag wordt in Groningen de uitkomst van het RBT-overleg besproken en wordt opnieuw in overweging genomen of in Veiligheidsregio Groningen verdere opschaling (naar GRIP-4) nodig is. Volgens betrokkenen is echter met de deelname van burgemeester Bolding aan het RBT in Veiligheidsregio Fryslân en ook de participatie van de Groningse Operationeel Leider in het Friese ROT de koppeling tussen beide veiligheidsregio's voldoende geborgd. In de coördinatie van de afhandeling van de containercalamiteit worden op die manier ook de Groningse belangen afdoende meegenomen. (Eenzelfde constructie geldt overigens ook voor Veiligheidsregio Noord-Holland Noord).

Op zaterdag 12 januari vindt nogmaals een grote schoonmaakactie plaats, waarbij langs zes kilometer dijk tussen Noordpolderzijl en Westernieland het aangespoelde vuil (vooral plastic en piepschuim) wordt opgeruimd. Het betreft een gezamenlijk actie van het waterschap Noorderzijvest, het Zeehondencentrum Pieterburen en de gemeente Het Hogeland. Een groot aantal vrijwilligers komt helpen. Het Groningse CoPI, dat nog dagelijks op vaste tijdstippen overleg heeft, wordt op 15 januari ontbonden.

2.5 Betrokkenheid burgers

Het nieuws dat in het Waddengebied containers overboord zijn geslagen, maakt bij burgers veel los. Nadat de waardevolle spullen zijn gejut, ligt er op de stranden nog erg veel rotzooi dat opgeruimd zal moeten worden. Het gaat om losse schoenen, kapotte stoelen en delen van huishoudelijke apparatuur. Ook ligt er heel veel plastic en piepschuim. De eerste dagen melden zich enkele duizenden vrijwilligers om te helpen de rotzooi op te ruimen. Het zijn bewoners van de eilanden en de Friese- en Groningse Waddenkust, maar ook toeristen en mensen die speciaal naar de eilanden en de kust afreizen. Voor veel vrijwilligers voelt het als een vanzelfsprekendheid.³⁰ Een van de vrijwilligers die meehelpt bij een georganiseerde opruimactie in Moddergat geeft aan: “We wandelen regelmatig over de dijk en vinden het heerlijk om hier van de natuur te genieten. Daarom vinden we het ook belangrijk om ons vandaag in te zetten. Ik had toevallig een vrije dag en de kinderen hebben nog vakantie, dus het leek me wel mooi om dit met z’n allen te doen.”³¹ Een ander vertelt: “Wat is er nou een betere vakantiebesteding dan dit te doen? Dit geeft een uitstekend gevoel, je doet iets. Niet het lamelndige, dat anderen het maar moeten doen. Hulp, handen uit de mouwen. Aan de slag en er wat van maken.”³²

Burgerinitiatief HelpWad

Om ervoor te zorgen dat vrijwilligers op de hoogte zijn van de locaties van de opruimacties, wordt op donderdagavond 3 januari het burgerinitiatief HelpWad opgestart. Volgens Ina Strating – een van de initiatiefnemers – bleek na monitoring van sociale media dat veel mensen zich afvroegen waar ze konden helpen. Omdat van officiële instanties daar geen antwoord op kwam, is zij met een aantal anderen HelpWad gestart. Via Twitter, Facebook en Instagram wordt informatie gedeeld. Op een geografische kaart kunnen vrijwilligers zien waar hulp nodig en waardevol is. De informatie ten behoeve van deze kaart wordt verkregen door het monitoren van sociale media. De kaart wordt door honderden mensen en instanties gedeeld en wordt in een paar dagen tijd meer dan 100.000 keer bekeken.³³ Veiligheidsregio Fryslân omarmt dit burgerinitiatief en verwijst vanaf vrijdag 4 januari in haar berichtgeving actief naar HelpWad.

³⁰ AD, 3 januari 2019. Ontleend aan <https://www.ad.nl/binnenland/schoonmaakacties-waddenzee-de-rotzooi-die-we-nu-ruimen-is-pas-het-begin~a20a9597/>.

³¹ *Friesch Dagblad*, 4 januari 2019. Ontleend aan <https://frieschdagblad.nl/2019/1/4/massale-hulp-bij-opruimen-afval-uit-zee>.

³² RTV Noord, 3 januari 2019. Ontleend aan <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/203184/Vrijwilligers-ruimen-containertroep-op-Hup-handen-uit-de-mouwen>.

³³ Ritzo ten Cate, 10 januari 2019. Ontleent aan <https://ritzotencate.com/samen-door-de-wadden-met-oud-en-nieuw/>.

Op de Waddeneilanden worden de opruimacties gecoördineerd door de gemeenten, al dan niet in samenwerking met enkele andere partijen (o.a. Staatsbosbeheer, Stichting De Noordzee en It Fryske Gea).³⁴ De coördinatie van de opruimacties aan de Friese kust vindt plaats door het Wetterskip Fryslân.

Op zondag 6 januari vinden nog enkele grote opruimacties plaats. Aan de Groningse kust worden de opruimacties vanaf 7 januari gecoördineerd door het Zeehondencentrum Pieterburen. Maar ook het Groninger Landschap en Staatsbosbeheer organiseren enkele opruimacties. Vrijwilligers wordt echter afgeraden om de daarop volgende dagen te komen. Er wordt namelijk een zware storm verwacht en dat zou tot gevaarlijke situaties kunnen leiden.³⁵ Als de storm op dinsdag is gepasseerd, spoelt er op de Waddeneilanden en de Friese- en Groningse kust weinig rommel meer aan. Er vindt daarna nog wel een aantal opruimacties plaats (onder meer geïnitieerd door Staatsbosbeheer), waarna de stranden en dijken worden beschouwd als opgeruimd. Wat overblijft zijn de vele plasticbolletjes en stukjes piepschuim die met behulp van machines – de zogenoemde beachcleaners – zo goed mogelijk verwijderd worden.

2.6 Publieksinformatie

Veiligheidsregio Fryslân publiceert woensdag 2 januari om 11.34 uur een eerste bericht over de containercalamiteit. Via Twitter wordt gemeld dat er sprake is van GRIP-2 vanwege containers die ten noorden van de Waddeneilanden overboord zijn geslagen. Drie containers zouden mogelijk organische peroxide bevatten. Het is op dat moment nog onduidelijk of die containers al zijn aangespoeld. Het wordt daarom afgeraden om aan aangespoelde containers te komen. Bij de afdeling Communicatie van Veiligheidsregio Fryslân volgen vrijwel direct de eerste persvragen. Journalisten willen weten wat er precies is gebeurd en hoeveel containers overboord zijn geslagen. Die dag (en ook op donderdag 3 en vrijdag 4 januari) melden zich vele nieuwsmedia op de eilanden, vooral op Terschelling.³⁶ Rond 11.00 uur is er een eerste uitzending van Terschelling TV waarvan de beelden door landelijke media worden overgenomen.

Veiligheidsregio Fryslân retweet die dag diverse tweets van de Kustwacht die bij incidenten op de Noordzee primair de publiekscommunicatie verzorgt. De berichten van de Kustwacht gaan over het aantal containers dat overboord is geslagen, de inhoud van de containers (mogelijk gevaarlijke stoffen) en het lokaliseren van de containers. De betrokken gemeenten (Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog) plaatsen op hun websites de eerste berichten.

In de loop van die woensdag wordt duidelijk dat er veel meer containers overboord zijn geslagen dan in eerste instantie werd gedacht. De Friese eilanden liggen bezaaid met grote hoeveelheden rommel. Aangezien de communicatie hierover niet onder de verantwoordelijkheid van de Kustwacht (c.q. RWS) valt, voorziet Veiligheidsregio Fryslân vanaf donderdag 3 januari het publiek van informatie, zij het aanvankelijk in beperkte mate. Die donderdag wordt via Twitter alleen gemeld dat Veiligheidsregio Fryslân de berichtgeving over de overboord geslagen containers van de Kustwacht heeft overgenomen en dat er is afgeschaald naar GRIP-1. Daarnaast wordt een aantal tweets van de Kustwacht geretweet. Daarin wordt aangegeven dat met een vliegtuig van de Kustwacht de situatie wordt

³⁴ Staatsbosbeheer, 4 januari 2019. Nieuws: Laatste nieuws over opruimacties Wadden. Ontleend aan <https://www.staatsbosbeheer.nl/Over-Staatsbosbeheer/Nieuws/2019/01/opruimacties-wadden>.

Zie ook Stichting De Noordzee, 3 januari 2019. Nieuws: Schone Zee: Opruimactie op Terschelling vanwege containerramp. Ontleend aan <https://www.noordzee.nl/opruimactie-op-terschelling-vanwege-containerramp/>.

³⁵ Veiligheidsregio Fryslân, 6 januari 2019. Ontleent aan <https://www.veiligheidsregiofryslan.nl/intern/overboordgeslagen-containers/>.

³⁶ Op woensdag betreft het vrijwel alle Nederlandse omroepen voor diverse radio- en tv-programma's. Op donderdag en vrijdag melden zich ook vele buitenlandse zenders uit België, Duitsland, Engeland en Zwitserland.

gemonitord en de scheepvaart wordt gewaarschuwd voor drijvende containers. Ook worden foto's gedeeld van de MSC Zoe en de aangespoelde containers. De perstelefoon staat die dag roodgloeiend.³⁷ Er wordt gebeld door journalisten van regionale kranten, maar ook van vooraanstaande internationale dagbladen als *The New York Times*.

In de periode van 3 januari tot en met 15 februari stellen omgevingsanalisten van Veiligheidsregio Fryslân in totaal zo'n vijftig omgevingsbeelden op om zicht te krijgen op de informatiebehoefte van burgers. Uit de eerste omgevingsanalyse van 3 januari blijkt dat mensen graag willen komen helpen om de rommel op te ruimen. Vanaf vrijdag 4 januari communiceert de veiligheidsregio mede daarom meer actief richting burgers. Zo wordt die dag rond 10.30 uur gemeld dat de meldkamer erg veel telefoontjes krijgt van mensen die 112 bellen over zakken die zij op de stranden van de Waddeneilanden aantreffen. In de berichtgeving licht de veiligheidsregio zo duidelijk mogelijk toe welke zakken (mogelijk) gevaarlijk kunnen zijn – en waarvoor 112 gebeld dient te worden – en welke zakken ongevaarlijk zijn. Dit bericht wordt ondersteund met foto's van zakken die geen gevaarlijke stoffen bevatten. Diezelfde dag worden vrijwilligers die helpen (of gaan helpen) met het opruimen van de stranden gewaarschuwd voor de kou en het slechte weer dat op komst is. Rond het middaguur worden zij geïnformeerd over het risico op onderkoeling en hoe dit te herkennen is.

Omdat verschillende opruimacties lokale initiatieven zijn die niet door de veiligheidsregio worden gecoördineerd, verwijst Veiligheidsregio Fryslân vanaf vrijdagmiddag actief naar Twitteraccounts waar meer informatie over de opruimacties te vinden is. Informatie is voornamelijk te vinden op de hashtags #helpwad, #waddencleanup en #opruimactie. Ook wordt op de website van de veiligheidsregio een dossier aangemaakt waar onder andere informatie wordt verstrekt over organisaties die betrokken zijn bij de afhandeling van de containercalamiteit. Via de perstelefoon komen deze dag zo'n zeventig tot tachtig telefoontjes binnen van zowel regionale als landelijke media.

Ook op zaterdag 5 januari draait het communicatieteam op volle toeren en wordt via verschillende kanalen informatie verspreid. Via Twitter wordt aangegeven waar een overzicht van de opruimacties te vinden is en worden vrijwilligers erop gewezen dat zij zich niet zomaar in gebieden mogen begeven die niet voor het publiek toegankelijk zijn. Ook wordt opnieuw gewaarschuwd voor het gevaar van onderkoeling. Op de website van Veiligheidsregio Fryslân wordt later op de dag een update geplaatst, waarin onder meer waardering voor de inzet van de vele vrijwilligers wordt uitgesproken, maar tegelijk ook wordt gevraagd om een aantal regels in acht te nemen die bedoeld zijn om gevaarlijke situaties en schade aan kwetsbare natuurgebieden te voorkomen. Ook op de website van Veiligheidsregio Groningen, die steeds aangesloten is op de publiekscommunicatie vanuit Veiligheidsregio Fryslân, worden berichten van gelijke strekking gepubliceerd.

Nadat in de media gedurende de eerste dagen vooral aandacht is geschonken aan de containers, de rommel op de stranden en de hulp van vrijwilligers, wordt op 5 januari vooral kritiek geuit omdat de opruimacties niet door de overheid zouden worden gecoördineerd. Op 6 januari geeft de Veiligheidsregio Fryslân een update van de opruimacties: deze vinden alleen nog op Schiermonnikoog en aan de vaste wal plaats. Vanwege de storm die op komst is, worden vrijwilligers via Twitter geadviseerd om maandagmiddag niet meer naar de kust te komen. Tevens wordt afgeraden om op de kwelders en de Afsluitdijk rommel op te gaan ruimen, omdat dit te gevaarlijk is.³⁸ Aan het einde van de middag worden vrijwilligers opnieuw bedankt voor hun inzet en wordt voor een overzicht van de stand van zaken doorverwezen naar de website van de veiligheidsregio. Op de website wordt de informatie

³⁷ Tot 15 februari zijn enkele honderden persvragen gesteld.

³⁸ Het advies met betrekking tot de Groninger kwelders is vooraf afgestemd met de Veiligheidsregio Groningen.

van Twitter herhaald en het geografische kaartje van HelpWad met opruimlocaties gedeeld. Om 20.45 uur volgt een tweede update op de website: op dat moment is duidelijk dat het containerschip MSC Zoe 281 containers verloren heeft. Uit de omgevingsanalyse blijkt dat steeds meer mensen zich zorgen maken over de gevolgen van de calamiteit voor de natuur, maar over gevaarlijke stoffen wordt niet meer gesproken.

Na de opschaling naar GRIP-4 op maandag 7 januari geeft Veiligheidsregio Fryslân op Twitter uitleg over de opschaling. Ook wordt uitgelegd waarom de veiligheidsregio geen opruimacties coördineert: Veiligheidsregio Fryslân wil niet alle goede initiatieven vanuit de samenleving in de weg zitten.³⁹

De volgende dag hebben communicatieadviseurs van RWS, het Wetterskip Fryslân en de Veiligheidsregio Fryslân overleg over de communicatiestrategie gedurende de GRIP-4-periode: Wie communiceert waarover? Afgesproken wordt dat de communicatie over de berging van containers, de ecologische gevolgen en de schadeafwikkeling via RWS zal verlopen en Veiligheidsregio Fryslân aan zet is in de communicatie over het GRIP-niveau, de vrijwilligers en het opruimen van de rommel.

Gedurende de periode waarin GRIP-4 van kracht is (van 7 januari tot en met 6 februari) vindt een verschuiving plaats van onderwerpen waarover gecommuniceerd wordt. Na de storm op 8 januari spoelt weinig rommel meer aan en zijn er steeds minder opruimacties nodig, waardoor deze onderwerpen naar de achtergrond verdwijnen. Er komt meer aandacht voor de bergingswerkzaamheden waarvoor actief wordt doorverwezen naar RWS. Vragen vanuit de landelijke media gaan vooral over de gevolgen voor het milieu: het opruimen van de kleine plasticdeeltjes, de verzwakte/dode zeekoeten en aangetroffen dode zeehonden. Na de afschaling op 6 februari communiceert Veiligheidsregio Fryslân nog over de nafase: de berging van de containers, het BWO+ en de lopende onderzoeken. In het 'containers'-dossier op de website van de veiligheidsregio worden tot en met 29 maart nog regelmatig updates geplaatst. Om alle informatie goed af te stemmen is er dagelijks contact met de Waddengemeenten en andere betrokken gemeenten en is er regelmatig overleg met RWS, de Kustwacht en het Wetterskip Fryslân.

³⁹ Door anderen is wel aangegeven dat deze initiatieven op gang kwamen juist omdat er geen gecoördineerde acties waren. In hoofdstuk 6 gaan wij uitgebreid op dit dilemma in.

3 Voorbereiding op rampen en crises in het Waddengebied: planvorming versus praktijk

Voor de bestrijding van rampen en crises op de Noordzee en in het Waddengebied zijn twee verschillende plannen opgesteld, waarvan het Incidentbestrijdingsplan Waddenzee nog niet zo lang geleden (in februari 2016) is vastgesteld. De overleg- en besluitvormingsstructuur die in een dergelijke crisissituatie van toepassing is, is meest recent in september 2017 beoefend in een fictieve oliecasus. De vraag is welke betekenis deze plannen, scenario's en andere voorbereidingsactiviteiten nu hebben. Uit wetenschappelijke literatuur is bekend dat er vaak een verschil bestaat tussen enerzijds 'plannen' en anderzijds 'de uitvoering'. Op papier (of in een rampoefening) lijkt het allemaal zo helder en duidelijk, maar tijdens de daadwerkelijke uitvoering blijkt vaak dat de werkelijkheid niet zo eenvoudig is. Bij een oefening zijn hulptroepen altijd snel paraat en is een klus meestal zo gepiept. In de praktijk daarentegen verschijnen er vaak hobbels op de weg, waarmee vooraf geen rekening is gehouden. De vraag waarom het 'anders gaat dan gepland' biedt de mogelijkheid tot het finetunen van rampenplannen, maar vooral ook tot het begrijpen van elkaars werkwijze.

3.1 Het juridisch kader

Nederland is een zeer gereguleerd land; we zijn niet wars van plannen en procedures. Ook in relatie tot deze calamiteit was de nodige wet- en regelgeving van toepassing (zie onderstaand). In het vervolg van dit hoofdstuk gaat de aandacht uit naar de regels en plannen die primair van toepassing waren op het optreden van de algemene keten.

Wet bestrijding maritieme ongevallen

De kapitein of exploitant van een schip is op basis van artikel 5 sub 3 van de Wet bestrijding maritieme ongevallen (Wbmo) verplicht te melden dat zich een ongeval heeft voorgedaan met als gevolg dat een op zee verloren zaak is gestrand, gezonken of op drift is geraakt. Die melding moet worden gedaan bij de minister van IenW, een taak die in uitvoeringsregelingen belegd is bij de Kustwacht. De eerste actie die daarop volgt is het waarschuwen van het overige scheepvaartverkeer. In de Wbmo wordt de geregistreerde eigenaar aangewezen als verantwoordelijke voor het opruimen. Dat geldt wanneer de minister heeft vastgesteld dat het 'wrak' (een term die breed geïnterpreteerd wordt) een gevaar vormt. Dat gevaar kan bestaan uit het belemmeren van de scheepvaart of een situatie die naar verwachting grote schadelijke gevolgen zal hebben voor het mariene milieu of de kustlijn. In het geval van een verontreiniging van wateren of de kust of wanneer in zee drijvende verontreinigende stoffen, containers of stukgoederen worden waargenomen, is de minister bevoegd alle maatregelen te nemen die nodig zijn om de veiligheid van de scheepvaart en personen te waarborgen en het milieu te beschermen.

Wet op de strandvonderij

De burgemeester van een aan zee grenzende gemeente is op grond van de Wet op de strandvonderij aangewezen als strandvonder en dient als zodanig toezicht te houden op de stranden (art. 4). Wanneer een schip schipbreuk lijdt, heeft de burgemeester de leiding over de hulpverlening. Ook volgt uit deze wet dat goederen die op het strand aanspoelen door de strandvonder veilig dienen te worden gesteld. Vanuit deze verantwoordelijkheid kan het opruimen van het strand worden afgeleid. In de wet wordt expliciet gemeld dat bij incidenten waarin wordt opgeschaald naar GRIP-4 en de voorzitter van de veiligheidsregio de leiding heeft over de crisisorganisatie (art 39 Wvr), de voorzitter ook de verantwoordelijkheid als strandvonder overneemt.

Wet milieubeheer

De Wet milieubeheer is een van de belangrijkste en uitgebreide milieuwetten. Voor deze casus is met name Hoofdstuk 17 'Bijzondere omstandigheden' relevant. Indien (dreigende) milieuschade wordt veroorzaakt buiten een inrichting is het bevoegd gezag voor

- a. *de bodem*: het bestuursorgaan, bedoeld in art. 95, derde en vierde lid, van de Wet bodembescherming;
- b. *beschermde soorten*: het bestuursorgaan, bedoeld in art. 7.2 van de Wet natuurbescherming;
- c. *natuurlijke habitats*: het bestuursorgaan, bedoeld in art. 2.7, tweede lid, in samenhang met art. 1.3 of art. 7.2 van de Wet natuurbescherming;
- d. *wateren*: het bestuursorgaan, waarbij de betrokken wateren in beheer zijn.

Het is voorstelbaar dat in zo'n geval meerdere bestuursorganen als bevoegd gezag worden aangewezen. De wet geeft daarvoor aan dat 'tijdig overleg' moet worden gevoerd om af te stemmen over de te nemen besluiten en maatregelen en wie daarin belast wordt met de coördinatie (Titel 17.2, art. 17.9 sub 5).

3.2 Welke plannen te raadplegen?

Een veelheid aan regelgeving en plannen maakt dat soms door de bomen het bos niet meer wordt gezien. Welke plannen zouden ten tijde van deze casus houvast bieden? De bestuurlijke netwerkkaarten bieden daarvoor een eerste vertrekpunt. In relatie tot deze calamiteit zouden vijf bestuurlijke netwerkkaarten kunnen worden geraadpleegd. Dat geeft op zich al aan, hoe ingewikkeld de regelgeving kan zijn in een casus als deze.

Ten eerste is er de netwerkkaart *Rampbestrijding algemeen en handhaving openbare orde*. Aspecten in dit verband zijn het bijeenroepen van een regionaal beleidsteam en de algehele opschaling, alsmede de koppeling tussen de bevoegdheden van de algemene keten en die van de functionele keten. Bij het dilemma over op- en afschaling zijn wij hier uitgebreid op ingegaan.

Een tweede netwerkkaart, die zijdelings een relatie met deze casus heeft, is de netwerkkaart *Milieu*. In de meeste gevallen is de vergunningverlener of het orgaan waaraan een incident moet worden gemeld, bevoegd tot optreden. Bij spoed kan een burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio in beeld komen (bijvoorbeeld luchtverontreiniging), maar in deze casus was dit niet aan de orde.

Vervolgens zijn er drie netwerkkaarten die alle drie betrekking hebben op (dreigende) waterincidenten. In de netwerkkaart *Oppervlaktewater en waterkering* wordt bijvoorbeeld het crisistype (dreigende) waterverontreiniging of verontreiniging van de bodem en oever

genoemd. Pas in situaties waarin er bijzondere gevolgen zijn voor de bevolking, komt de algemene keten in beeld.

De netwerkkaart *Noordzee en de zeescheepvaart* zou eveneens kunnen worden geraadpleegd. De calamiteit geschiedde immers op de Noordzee en was het gevolg van het overboord slaan van lading. Het ministerie van IenW (i.c. RWS) is het algemene bevoegd gezag op de Noordzee. Ook andere departementen zijn betrokken, zoals voor visserij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en voor energiewinning het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De algemene keten komt in beeld voor zover er gevolgen zijn van het ongeval voor de landzijde (inclusief de havens) tot 1 kilometer buiten de kust (gemeentelijk/provinciaal ingedeeld gebied). Voor de verdere kuststreek van de Noordzee geldt dat het gezag van de minister van IenW krachtens de Wet bestrijding maritieme ongevallen (Wbmo) voorrang heeft boven het gezag van de burgemeester c.q. de voorzitter van de veiligheidsregio.

Ten slotte kan, voor specifiek de Waddenzee, de netwerkkaart *Binnenvaart* worden geraadpleegd. Daarin staat over het Waddengebied het volgende:⁴⁰

- > Voor de Waddenzee (inclusief het Eems-Dollardgebied) gelden aparte afspraken inzake de samenwerking.
- > In het geval van een regiogrensoverschrijdende waterincident wordt er gewerkt met een coördinerend regionaal beleidsteam en een coördinerend regionaal operationeel team. Afstemming met andere ketens, met name waterbeheerders en nautisch beheerders, vindt daarin plaats.
- > Bij effecten in andere gemeenten/regio's worden daar regionale operationele teams en (regionale) beleidsteams ingericht voor de bestrijding van de effecten op het eigen grondgebied.

Echt veel wijzer worden we uit de bestuurlijke netwerkkaarten dus nog niet. De bestuurlijke netwerkkaarten leren ons vooral dat de bevoegdheid tot optreden veelal bij de minister van IenW (i.c. RWS) ligt.

3.3 Het Incidentbestrijdingsplan Waddenzee

Het belangrijkste plan voor de algemene keten is het *Incidentbestrijdingsplan Waddenzee* (IBP-Waddenzee).⁴¹ Dit plan beschrijft aan de hand van scenario's de taken van de diensten die betrokken zijn bij de bestrijding van een incident en de bestuurlijke coördinatie voor het optreden bij grote incidenten. In het plan is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor welk proces en wie betrokken is bij de uitvoering. Het plan is tot stand gekomen op basis van het risicoprofiel van de drie betrokken veiligheidsregio's, waarbij ook de gemeenteraden zijn betrokken. Het plan is vastgesteld door de besturen van de drie betrokken veiligheidsregio's, de Kustwacht en RWS en ook door het bestuur van de CRW. Dit is een netwerk van hulpverleningsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de preparatie op de incident- en rampenbestrijding op de Waddenzee. Het netwerk wordt aangestuurd door het BWO, waarin drie burgemeesters uit de veiligheidsregio's in het gebied,⁴² als ook de directeurs van deze veiligheidsregio's, de directeur Netwerkmanagement van RWS-NN en de directeur Kustwacht zitting hebben. Daarnaast zijn allerlei operationele partijen betrokken. De drie veiligheidsregio's, de eilandgemeenten, Waddenkustgemeenten en RWS dragen zorg voor de financiering.⁴³

⁴⁰ <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/201805-IFV-BNK-18-Binnenvaart.pdf>.

⁴¹ Coördinatie Regeling Waddenzee, *Incidentbestrijdingsplan Waddenzee*, 2016.

⁴² Het betreft de burgemeesters van Terschelling (Fr.), Het Hogeland (Gr.) en Hollands Kroon (NHN).

⁴³ Het betreft een bedrag van in totaal 150.000 euro per jaar, waaruit onder andere de secretaris en de CRW-waterfunctionaris (deels) bekostigd worden.

Scenario's

In het IBP-Waddenzee worden acht hoofdsenario's onderscheiden. Voor elk hoofdsenario is (volgens steeds eenzelfde opbouw) een scenariokaart opgesteld. Kijken we naar de calamiteit die zich begin januari 2019 voordeed dan zouden tijdens de containercalamiteit vier hoofdsenario's van toepassing kunnen zijn geweest:

- verontreiniging (oppervlakte)water en oevers (scenario 2)
- ongeval met gevaarlijke stoffen (scenario 3)
- ecologisch incident (scenario 6)
- aanvaring en/of losgeslagen schip, object of lading (scenario 7)

Ten eerste kan, als gevolg van een incident, een schip lading of brandstof verliezen die in het water terechtkomt en zodoende water en/of oevers verontreinigt. Binnen dit scenario wordt een aantal sub-scenario's onderscheiden waarvan er vier bij de containercalamiteit van toepassing konden zijn: stof opgelost in water, stof drijft op water, stof zinkt en verontreiniging kust/oever.

Het tweede scenario, ongeval met gevaarlijke stoffen, wordt omschreven als een incident waarbij giftige of explosieve gassen vanuit de verpakking vrijkomen. Van de acht sub-scenario's die hieronder vallen, zouden in ieder geval van toepassing kunnen zijn het sub-scenario 'vrijgekomen chemische stof' en mogelijk ook het sub-scenario 'gedumpte/onbekende stof'. Er was immers geen honderd procent zekerheid wat er nu in alle containers zat.

Ten derde is er het scenario 'ecologisch incident' waarbij het ecologisch evenwicht wordt verstoord. De twee sub-scenario's betreffen beide problemen met dieren waarmee het lijkt alsof dit scenario niet van toepassing zou zijn, terwijl deze casus nu juist de nodige aspecten had van een (dreigende) ecologische calamiteit. De plastics en zeker de kleine bolletjes vormen een potentiële bedreiging voor het ecologisch evenwicht.

Ten slotte is er dan nog het scenario 'aanvaring en/of losgeslagen lading', waaronder vier sub-scenario's vallen die alle vier van toepassing konden zijn (en deels ook waren): lading in de vaarweg, gezonken, op oever/strand en vermist. Dit scenario past – in ieder geval in terminologie – nog het meest bij de containercalamiteit.

3.4 Plan en praktijk

Bij elkaar biedt het IBP-Waddenzee dus elf sub-scenario's die een relatie (zouden kunnen) hebben met de containercalamiteit. Wat zegt deze observatie nu over de betekenis van planvorming (en eventueel de aanpassing of uitbreiding ervan met extra scenario's) voor de praktijk?

Uit de gesprekken maken wij op dat ten tijde van de gebeurtenissen van begin 2019 de verschillende scenario's niet echt een rol hebben gespeeld. In het IBP-Waddenzee wordt aangegeven dat de melding is te kwalificeren naar een scenario en het alarmeringsproces zo gestructureerd kan verlopen. Maar er is in dit geval geen leidend scenario (of aantal scenario's) vastgesteld, zoals dat volgens het plan wel zou hebben gemoeten.⁴⁴ Bij de CRW en de meldkamers zijn meldkamerprotocollen te hanteren waarmee de verschillende scenario's kunnen worden doorlopen. Ook wordt in het plan per scenario aangegeven wie de leidende partij is tot GRIP-1. Voor een ongeval met gevaarlijke stoffen is dat de brandweer, maar voor alle andere scenario's is dat RWS. Daaraan wordt toegevoegd dat het opperbevel ligt bij de burgemeester van de gemeente waar de 'bron' van het incident zich bevindt. In dit geval lag echter de bron niet in het Waddengebied, maar op de Noordzee. Wat dat betekent voor het opperbevel, blijft in het plan onbesproken. Over een dergelijke situatie waarin het

⁴⁴ Als een incident meerdere scenario's omvat, moet bepaald worden welk scenario leidend is; zie *IBP-Waddenzee*, 2016, p. 11.

Waddengebied effectgebied is en ook over de aansluiting met het IBP-Noordzee, wordt in het plan nauwelijks iets gezegd.

Dit betekent dat er achteraf tenminste vragen te stellen zijn bij de nu gehanteerde werkwijze en de operationele (en mogelijk daarmee ook bestuurlijke) coördinatie vanuit de algemene keten. De kern van de containercalamiteit lag niet bij de dreiging van gevaarlijke stoffen (misschien wel de eerste twee dagen maar na 4 januari zeker niet meer) en daarnaast was de Waddenzee in dit geval het effectgebied. Het brongebied was de Noordzee, terwijl de effecten zich deels deden gelden op de Waddeneilanden en in een aantal kustgemeenten.

3.5 Plannen en planvorming

Met deze inhoudsgerichte analyse doen wij natuurlijk de werkelijkheid geweld aan. Wij weten dat het niet om het plan alleen gaat. Reeds in 1992 schreef Van Duin in zijn proefschrift *Van rampen leren*, in navolging van de Amerikaanse rampenprofessor Quarantelli: ⁴⁵

“Planning is meer dan het maken van een plan: planning is een oneindig proces (...). Het middel – (rampen)plan – wordt ten onrechte tot doel verheven. Het belangrijkste aspect van het planningsproces is echter niet het plan, maar het feit dat verschillende organisaties bekend raken met het fenomeen ramp en na gaan denken over hun taak in een rampsituatie. Betrokkenen leren elkaar kennen. Opleiding en oefening zijn daarom minstens zo belangrijke onderdelen van het planningsproces als het plan of het beleidscentrum.”

Ook in deze situatie was de betekenis van het plan mogelijk beperkt, maar dat gold niet voor het voorbereidingsproces. Personen waren daardoor met elkaar bekend geraakt en hadden ook een beeld wat ze van de andere partijen konden verwachten. Ook werd ten tijde van de containercalamiteit het plan geraadpleegd om te weten of alle belangrijke actoren in beeld waren. Voor bedreigingen van de Waddenzee is er het netwerk van de CRW, dat eraan bijdroeg dat de betrokken organisaties elkaar bij deze calamiteit gemakkelijk konden vinden. Niet voor niets werd juist het BWO (in een iets uitgebreidere samenstelling) het gremium dat na afschaling bestuurlijk moet toezien op het nafasetraject.

Een ander onderdeel van het voorbereidingsproces dat vanwege het grote belang in deze casus zeker niet ongenoemd mag blijven, betreft de vorming van de CoWa's. Nadat in de praktijk duidelijk was geworden dat bij een incident op een van de vier Friese Waddeneilanden, het minimaal een aantal uren duurt voordat er een CoPI ter plaatse zou kunnen zijn, is vanuit de Veiligheidsregio Fryslân het idee van de CoWa's uitgewerkt.⁴⁶ De laatste jaren is een fors aantal personen (door de veiligheidsregio) opgeleid om in zo'n team op de eilanden te kunnen participeren of het te kunnen leiden. Deze procesmatige voorbereidingsactiviteit bleek in deze casus van grote waarde. Op alle vier de Friese eilanden functioneerden de CoWa's. Onderling en ook met de eilandburgmeester vond afstemming plaats. Enkele keren per dag was er (meestal in het gemeentehuis) een CoWa-overleg en vanaf dag één was er dagelijks ten minste één keer overleg met de Leider CoPI.

Maar wat betekent het nu dat er een duidelijke discrepantie was tussen voornoemd plan, het IBP-Waddenzee, en de werkelijkheid? Hoewel – of misschien wel juist omdat – er zo veel sub-scenario's mogelijk van toepassing waren, bestond er aanvankelijk onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden. Wie stond er nu precies voor welke klus aan de lat? Met name over de verantwoordelijkheden voor het opruimen van de stranden bestond een verschil van inzicht tussen RWS en enkele Waddengemeenten (zie paragraaf 5.6).

⁴⁵ Van Duin (1992, p. 21).

⁴⁶ De CoWa-constructie was een initiatief van de gemeente Terschelling, dat door de veiligheidsregio verder is uitgewerkt.

Bij ons roept de discrepantie tussen plan en werkelijkheid vooral de vraag op of het plan alleen van toepassing is bij een calamiteit op de Waddenzee of ook van toepassing zou moeten zijn als een calamiteit zich – zoals nu – op de Noordzee voordoet en *effecten* heeft voor het Waddengebied. Dat blijft in het huidige plan wat onduidelijk, terwijl het evident is dat ook bij een calamiteit op de Noordzee elementen van het IBP-Waddenzee relevant kunnen zijn. Dit betekent niet dat er nieuwe scenario's zouden moeten worden opgenomen; het plan zou eerder uit minder (vier of vijf) scenario's kunnen bestaan, waarbij de scenario's wel verder doordacht zouden kunnen worden. In het huidige plan zijn de scenario's gericht op verschillende soorten van gebeurtenissen, die in werkelijkheid altijd gevarieerder zullen zijn dan vooraf bedacht. Belangrijker is daarom een onderscheid te maken in de soorten processen – en de daarbij betrokken actoren – die een rol kunnen spelen. Ook zou meer kunnen worden doordacht wat een scenario al op dit moment (het stadium van voorbereiding) betekent. Wat kan nu al georganiseerd en afgesproken worden? Bij het eventueel aanpassen van de plannen zou tevens aandacht geschonken kunnen worden aan:

- > een duidelijke koppeling tussen het IBP-Noordzee en IBP-Waddenzee; ook in termen van bewustwording.
- > de wijze waarop de onderlinge afstemming (tussen verschillende ketens) wordt georganiseerd en wat het betekent als er naar GRIP-4 wordt opgeschaald.
- > afspraken over verantwoordelijkheden (wie is verantwoordelijk voor wat); niet alleen duidelijk vastleggen, maar ook organiseren dat deze verantwoordelijkheden in de acute situatie snel met elkaar worden gedeeld. (Nu bestaat er bij sommigen bijvoorbeeld nog steeds ten onrechte het beeld dat RWS verantwoordelijk zou zijn voor het opruimen van de stranden).
- > de rol van de Douane en het aanhaken bij het gecoördineerde overleg.
- > de betrokkenheid van de terreinbeherende natuurorganisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmomenten, It Fryske Gea e.a.).
- > nader uitgewerkte actieplannen voor verschillende scenario's (wat moet of kan je vooraf al weten bij bepaalde risico's).
- > de rol van vrijwilligers.

3.6 Afronding

De relatie tussen preparatie en praktijk is altijd lastig. De werkelijkheid is meestal net weer anders dan vooraf in scenario's is opgetekend en er zijn bij een calamiteit geregeld andere en vaak meer actoren betrokken dan vooraf in plannen is voorzien. Op zich mag dat betrokkenen er zeker niet van weerhouden scenario's te ontwikkelen (als het er maar niet te veel zijn!), plannen op te stellen, betrokkenen op te leiden en gezamenlijke oefeningen te houden. Al deze activiteiten kunnen ertoe bijdragen dat in een onverhoopte crisissituatie er al gevoel is met de mogelijke problemen. Dat er een structuur is waarbinnen gewerkt wordt, men dezelfde taal spreekt en bij voorkeur hetzelfde informatiesysteem deelt. Kortom, dat betrokkenen elkaar al kennen, zodat ook waar nodig geïmproviseerd kan worden. Het was achteraf zeker niet zo dat de verschillen tussen plan en werkelijkheid tot grote problemen hebben geleid. Het gezamenlijk afgelegde planningsproces was hier zonder meer van betekenis.

4 Op- en afschaling: welk GRIP-niveau was passend?

Tijdens of na afloop van een calamiteit is er geregeld discussie over het niveau of de wijze van op- en afschaling. Waarom dit GRIP-niveau? Waarom zo snel (of zo laat) opgeschaald? Had niet eerder (of juist later) afgeschaald kunnen worden?

Soms blijkt uit die discussies dat 'GRIP' een heel eigen leven is gaan leiden. GRIP is echter niet verplicht; het is geen wettelijk voorgeschreven procedure. Het is eerst en vooral een hulpmiddel om tot afstemming tussen operationele diensten en hun bestuurlijk verantwoordelijken te komen. In de regel gaat het daarbij om afstemming tussen de brandweer, politie, geneeskundige en gemeentelijke diensten, maar vaak zijn ook – afhankelijk van het incident – andere partijen betrokken. In deze casus ging het om de vraag hoe de inspanningen in verschillende gemeenten te coördineren en daarbij ook de functionele keten (i.c. RWS en anderen) te betrekken. Welk opschalingsniveau was passend?

In deze casus is in Veiligheidsregio Fryslân over een periode van ruim een maand sprake geweest van opschaling. Wat daarbij opvalt is de opeenvolging van GRIP-niveaus. Nadat eerst op 2 januari was opgeschaald naar GRIP-2, werd de volgende dag afgeschaald naar GRIP-1 en een dag later weer opgeschaald naar GRIP-2. Vervolgens werd op maandag 7 januari GRIP-4 ingesteld en kwam op woensdag 9 januari het RBT voor de eerste keer bijeen. Tot 6 februari bleef men onder de vigeur van GRIP-4 werken, waarna de verdere afhandeling van het incident werd ondergebracht bij het BWO.

Het patroon van opschaling roept een aantal vragen op. Ten eerste is dat de vraag waarom uiteindelijk is besloten tot opschaling naar GRIP-4. In de praktijk komt dit opschalingsniveau niet zo vaak voor, hooguit enkele keren per jaar in heel Nederland.⁴⁷ Alleen al vanwege dat gegeven is het goed stil te staan bij de vraag hoe betrokkenen achteraf op het opschalingsproces terugkijken. Het gaat daarbij niet alleen om de keuze om naar GRIP-4 op te schalen, maar ook om de timing en de invulling ervan. In dit hoofdstuk gaan we uitgebreid in op het dilemma rond op- en afschaling. We beginnen met de vraag hoe de situatie die zich voordeed, is te duiden.

4.1 Duiding van de gebeurtenis

Was hier sprake van een ramp?

Bij aanvang van deze evaluatie stelden wij onszelf de vraag hoe deze casus nu te duiden. Was hier sprake van een ramp of sluit het woord calamiteit beter aan bij deze gebeurtenis? Of kon hetgeen dat was gebeurd, beter worden beschouwd als een incident van aanzienlijke omvang? In de gesprekken die wij met betrokkenen voerden, hebben wij deze vraag veelal ook aan hen voorgelegd. Hoe typeer je deze situatie? Hoe groot was de gebeurtenis en hoe noem je het dan? Uit de reacties, maar ook uit de (media)berichten en Tweede Kamerstukken kunnen we het volgende opmaken.

⁴⁷ Van Duin & Wijkhuijs (2015).

Na 2 januari circuleerden verschillende woorden en begrippen over het gebeurde. Vooral het begrip 'containerramp' raakte al snel in zwang. Door belangenverenigingen en in mediaberichten werd vooral deze term gebruikt. Een enkele keer werd gesproken over de 'Waddenramp'. Tweede Kamerleden omschreven na terugkomst van het kerstreces de gebeurtenis in hun eigen bewoordingen. Leden van D66 en GroenLinks vroegen de minister van IenW bijvoorbeeld hoe 'de ecologische gevolgen van deze ramp' inzichtelijk gemaakt zouden worden.⁴⁸ De minister van LNV liet later in diezelfde bewoordingen weten daar onderzoek naar te laten doen.⁴⁹ Leden van de PvdA-fractie spraken van een 'ernstige ramp voor één van de mooiste natuurgebieden van Nederland'.⁵⁰ Niet eerder was zo'n groot aantal containers juist ter hoogte van de Waddeneilanden in zee terecht gekomen. In hun brandbrief van 9 januari 2019 aan de voorzitter van de Tweede Kamer noemden de Waddenburgemeesters wat was voorgevallen een 'milieuramp van nationale omvang'. Anderen meenden dat van een ramp geen sprake was, laat staan van een nationale ramp. Er vielen immers geen doden te betreuren; niemand was gewond geraakt. De materiële schade viel slechts toe (in ieder geval voor veruit het grootste deel) aan de reder van het schip. Ook door de minister van IenW werd aanvankelijk in antwoord op Tweede Kamervragen en in brieven aan de Tweede Kamer de term ramp niet gebruikt.⁵¹ Wel sprak zij haar zorgen uit over de mogelijke gevolgen van de vervuiling op de lange termijn.⁵² Om die reden sprak de Waddenvereniging reeds bij aanvang van een 'ecologische ramp'.

Neutraler waren omschrijvingen als 'Verloren containers MSC Zoe'. Velen met wie wij in het kader van deze evaluatie spraken, hielden het op een incident. In de CRW-Nieuwsbrief werd bijvoorbeeld verslag gedaan van het 'Containerincident MSC Zoe'. Daarnaast werd ook geregeld de term calamiteit gebruikt om toch de ernst van de situatie te benadrukken. De beeldvorming over het overboord slaan van ruim driehonderd containers op de Noordzee loopt dus nogal uiteen. Vaak is er een relatie tussen hoe een actor (een organisatie of persoon) een situatie benoemt of duidt en de belangen die de betreffende actor representeert en de waarden waar hij voor staat. De milieubeweging bijvoorbeeld plakt er een heel ander label op dan iemand die geregeld op zee vaart. De duiding van een situatie heeft echter ook te maken met de zeldzaamheid of frequentie waarmee een situatie zich voordoet. Iets wat wel vaker voorkomt, zal anders worden betiteld dan een uitzonderlijke situatie. Dat schepen op de Noordzee containers of lading verliezen, is niet heel bijzonder. De omvang – niet tientallen maar enkele honderden containers – maakte deze casus anders. Maar niet alleen de omvang van de verloren lading was bepalend, ook de (mogelijke) gevolgen speelden in de beeldvorming een rol. Op andere plaatsen en wat verder weg van de Nederlandse kust hadden we deze gebeurtenis misschien niet eens opgemerkt. Nu de rommel op de stranden van de Waddeneilanden aanspoelde en mogelijk langdurig een van de meest geliefde natuurgebieden van ons land aantast, maakte dat deze gebeurtenis impact had. Er was een calamiteit met vervelende gevolgen voor de scheepvaart op de Noordzee en met mogelijk langdurige schade voor het Waddengebied. Pas na verloop van tijd kunnen mogelijk, op basis van onderzoek, de ecologische consequenties van deze gebeurtenis worden vastgesteld. Om de gebeurtenis en de impact die deze had te duiden, gebruiken wij de term containercalamiteit. Op de aanpak ervan wordt in het nu volgende ingegaan.

⁴⁸ TK 2018-2019, Kamervragen 2019Z00069 d.d. 7 januari 2019.

⁴⁹ Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer d.d. 29 maart 2019; TK 2018-2019, 20 684, nr. 167.

⁵⁰ TK 2018-2019, Kamervragen 2019Z00074 d.d. 7 januari 2019.

⁵¹ In haar brief van 4 januari 2019 spreekt de minister van 'een incident'; TK 2019-2018, 29 684, nr. 164.

⁵² Zie bijvoorbeeld de uitzending van *Jinek* van 10 januari 2019. <https://evajinek.kro-ncrv.nl/artikelen/minister-cora-van-nieuwenhuizen-over-de-vervolgstappen-van-de-containerramp>.

Wat is het probleem?

Wat is het probleem, is een klassieke vraag voor crisismanagers. Daarna volgt dan al snel de vraag: Voor wie is of was het een probleem? En wie moe(s)t er dan wat aan doen? Deze simpele vraag naar wat nu eigenlijk het probleem was, blijkt ook dit keer lastig te beantwoorden. Was nu bijvoorbeeld het voornaamste probleem dat er containers overboord waren geslagen? Zoiets gebeurt toch wel vaker? De Noordzeebodem ligt bezaaid met 'restanten', ook uit vorige eeuwen. Was dan misschien het aantal containers het probleem? Sommigen schrokken pas wakker, toen het er geen dertig maar mogelijk tweehonderd of meer zouden zijn. Wetende dat wereldwijd jaarlijks naar schatting tussen de 550 en 1700 containers overboord vallen (op een totaal van ongeveer 130 miljoen containers die jaarlijks worden vervoerd) en in alle wereldzeeën daarvan de resten te vinden zijn,⁵³ zou het uitzonderlijk zijn als niet ook op een van de drukst bevaren zeeroutes lading in zee terechtkomt. Het probleem was meer dat de overboord geslagen containers voor uiteenlopende problemen zouden kunnen zorgen. De personen met wie wij spraken, gaven heel verschillende zaken aan, voor wat zij als 'het probleem' zagen waarmee zij werden geconfronteerd.

Voor RWS was er een probleem, omdat de containers die in de Noordzee terecht waren gekomen, een gevaar zouden kunnen vormen voor de scheepvaart. Schepen zouden door de containers schade kunnen oplopen en mogelijk raakte de intensief bevaren vaarroute erdoor gestremd. Een probleem voor RWS was ook, als verantwoordelijke voor de waterkwaliteit van de Waddenzee en eigenaar van de zandplaten, dat aangespoelde lading nadelige ecologische effecten zou hebben.

Voor de hulpdiensten van Veiligheidsregio Fryslân waren vooral de containers met gevaarlijke stoffen het probleem. De containers en/of de inhoud ervan zouden kunnen aanspoelen op de stranden en wat te doen als mensen daarmee in aanraking zouden komen? Voor bewoners van de Waddeneilanden was het probleem vooral de teleurstelling en ook boosheid, dat een aanvankelijk gehoopt lucratief incident veranderde in een drama; hun geliefde stranden waren vervuild. Er spoelde weinig waardevols aan, het was vooral een enorme hoeveelheid troep, die ook bij voorkeur zo snel mogelijk opgeruimd moest worden, voordat alles met een volgende storm verder het eiland op zou waaien.

Ook voor de eilandburgemeesters was er primair de schok vanwege de enorme vervuiling en daarnaast hadden zij de lastige rol van strandvonder, die de verantwoordelijkheid heeft aangespoelde spullen veilig te (laten) stellen. Maar omdat bleek dat de aangespoelde spullen eigenlijk geen waarde hadden, werd deze rol vervangen door de rol van hulpcoördinator, meewerkend voorman/vrouw en communicator. Het probleem was hoe de stranden zo spoedig mogelijk weer schoon of tenminste opgeruimd te krijgen en ook de situatie zo te gebruiken dat een dergelijk incident zich niet meer zou voordoen. Jarenlang was immers al – onder aanvoering van de voormalig burgemeester van Ameland – door eilandburgemeesters ten strijde getrokken tegen scheepvaart zo vlak langs hun eilanden. Ook nu richtten zij zich tot de minister en de Tweede Kamer om aandacht te vragen voor de risico's van het containervervoer.

Het probleem in Fryslân was een heel ander probleem dan het probleem in Den Haag. Het probleem van de eerste paar dagen was ook een ander probleem dan het probleem na enkele weken. Behalve het probleem van het opruimen van alle troep, waren er de mogelijke ecologische gevolgen van al die kleine plasticorreltjes die niet zo gemakkelijk te verwijderen waren. Wat zouden hiervan op de lange termijn de gevolgen kunnen zijn? Terwijl de mogelijke ecologische schade aan het natuurgebied voor de een het voornaamste probleem was, was voor de ander het probleem dat er niet te veel gedoe of politieke onrust zou ontstaan. De probleempceptie heeft duidelijk een relatie met de positie die een actor vervult en het belang dat wordt nagestreefd. Dat maakt dat de vraag naar 'wat is het

⁵³ Baptist et al. (2019, p. 6).

probleem' veel gemakkelijker te stellen dan te beantwoorden is. Ieder antwoord zal altijd een versimpeling van de werkelijkheid zijn.

4.2 Het opschalingsproces

De acute situatie

Al betrekkelijk snel na de eerste signalen dat op de Noordzee zo'n dertig containers overboord waren geslagen, waarvan een aantal inmiddels op Terschelling en Vlieland was aangespoeld, werd in Veiligheidsregio Fryslân opgeschaald naar GRIP-2. Nadat op woensdagmorgen 2 januari rond 10.15 uur eerst de CoWa's waren gealarmeerd, werden rond 10.30 uur de leden van het ROT via hun pager opgepiept en verzocht naar Drachten te komen. Aldaar vond om 11.00 uur het eerste ROT-overleg plaats.

De opschaling naar GRIP-2 werd ingegeven door het bericht dat in sommige containers gevaarlijke stoffen zouden zitten. Gevreesd werd dat een mogelijk risicovolle situatie zou kunnen ontstaan als deze stoffen zouden aanspoelen en personen met deze stoffen in contact zouden komen. Veel inspanningen van het ROT (en anderen) waren die eerste paar dagen dan ook gericht op het in kaart brengen van de nummers van de containers waarin gevaarlijke stoffen waren opgeslagen, de precieze samenstelling van deze stoffen en de daarmee gepaard gaande risico's. Met name door de brandweer en de witte kolom werden voorbereidingen getroffen hoe in voorkomende gevallen met deze stoffen om te gaan en welk handelingsperspectief gecommuniceerd kon worden, zowel naar huisartsen als naar diegenen die iets zouden aantreffen.

Op de Friese Waddeneilanden waren ondertussen de CoWa's actief, die in het kader van de opruimwerkzaamheden veel en goed werk verrichtten. Op gezette tijden hadden zij contact met de Leider CoPI op het vaste land. Toen gaandeweg duidelijk werd dat de CoWa's draaiden en – na het aantreffen van een zak peroxide op Schiermonnikoog – de risico's van de gevaarlijke stoffen relatief beperkt bleken (de organische peroxide en ook de batterijen en waren niet dermate schadelijk dat er voor de hulpdiensten veel te doen bleef), werd op donderdagmiddag 3 januari afgeschaald naar GRIP-1. De stranden op Vlieland waren toen inmiddels zo goed als opgeruimd.

De nafase

Het signaal dat in Veiligheidsregio Fryslân was afgeschaald naar GRIP-1, gaf bij anderen beroering. Namen ze in Friesland deze calamiteit wel voldoende serieus? Op vrijdag 4 januari bleek dat de afhandeling ervan niet in een rustiger, maar juist roeriger vaarwater terecht was gekomen. Nu het om 'onze' Waddenzee ging, genoot deze calamiteit tot ver buiten de provincie grote belangstelling. Op donderdagavond was een groot deel van de uitzending van *Jinek* aan "de containerramp" gewijd en er verschenen vervolgens in de media tal van berichten over vrijwilligers die wilden komen helpen om de rotzooi op te ruimen. Daarnaast lieten belangenorganisaties via de media weten "coördinatie van de overheid" te wensen. De minister van IenW zond die vrijdag aan de Tweede Kamer een brief, waarin zij aangaf dat de Veiligheidsregio Fryslân verantwoordelijk was voor de coördinatie van de afhandeling van het incident.⁵⁴

Het werd de betrokkenen in Friesland die vrijdag duidelijk dat niet zozeer de operationele activiteiten, maar vooral de communicatieve en potentieel gevoelige bestuurlijke aspecten (als de schadeafhandeling en ecologische gevolgen) tot afstemming noopten. Tot dan toe hadden de burgemeesters de ondersteuning van buitenaf niet als zodanig ervaren. In hun beleving was men er goeddeels zelfstandig in geslaagd om alle troep (voor zover zichtbaar) op te ruimen. Het ging echter niet alleen om afstemming tussen de Waddengemeenten, maar ook om afstemming met de functionele ketens: diensten van het ministerie van IenW,

⁵⁴ TK 2018-2019, 29 684, nr. 164.

waterschappen en terreinbeherende natuurorganisaties. In Veiligheidsregio Fryslân werd daarom aan het begin van vrijdagmiddag weer opgeschaald naar GRIP-2. Behalve het bieden van ondersteuning aan het CoPI diende te worden nagedacht hoe de nafase zo goed mogelijk te borgen. Opschaling naar GRIP-4 werd binnen het ROT wel besproken, maar op dat moment niet nodig geacht.

GRIP-4 tijdens nafase: de hagelstorm in Zuidoost-Brabant

Op 23 juni 2016 trok over Zuidoost-Brabant een ongekende hagelstorm. Hagelstenen met een doorsnede tot soms tien centimeter brachten enorme schade toe aan land- en tuinbouwbedrijven en aan particuliere en publieke eigendommen. In de gemeenten Asten, Bergeijk, Heeze-Leende en Someren waren auto's en de daken van vele woningen zwaar beschadigd. Terwijl inwoners elkaar hielpen met het spannen van dekzeilen op de daken, acteerden de gemeenten de eerste dagen nagenoeg afzonderlijk van elkaar. Gaandeweg bleek echter dat de hevige bui met hagelstenen ('zo groot als tennisballen') veel grotere gevolgen had dan men aanvankelijk dacht. Herstel zou vele maanden duren en niet helder was wie voor de kosten zou opdraaien. Vele asbestdaken van schuren waren beschadigd geraakt, waardoor het asbest in veestallen terecht was gekomen; zowel in de voederbakken als in de mest die daardoor niet kon worden uitgereden. De cumulatie van problemen was reden om na ruim een week onder een informele GRIP-4 een nafase-traject op te starten, dat succesvol gecoördineerd en gefaciliteerd werd vanuit de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost.⁵⁵

4.3 Waaron GRIP-4, en waarom pas op dat moment?

Er zijn ons inziens meerdere redenen te geven waarom in deze casus opschaling naar GRIP-4 in de rede lag. Wij noemen de volgende:

- > Er was sprake van een uitzonderlijke calamiteit: niet eerder waren zo vlakbij de Nederlandse kust zo veel containers in de Noordzee beland.
- > Het betrof bovendien een van de meest gewaardeerde natuurgebieden van ons land; een 'uniek en onmisbaar werelderfgoed'.
- > De gebeurtenis genoot – mede daarom – veel media-aandacht en bracht vele honderden vrijwilligers op de been die wilden helpen bij het opruimen van de aangespoelde spullen en troep.
- > Bij de afhandeling waren meerdere gemeenten, veiligheidsregio's, waterschappen en daarnaast ook andere (nationale) organisaties betrokken, waaronder RWS en terreinbeherende natuurorganisaties.
- > Zowel RWS als de gemeenten waren aan zet en er diende daarom afstemming tussen de waterketen en de algemene keten plaats te vinden.

Vanaf het weekend (5 en 6 januari) werd er ook feitelijk aangestuurd op opschaling naar GRIP-4, primair om binnen de veiligheidsregio bestuurlijke afstemming met de Waddenburgemeesters te organiseren, die zeer ontdaan en verontwaardigd waren over wat er allemaal aan rommel op hun eiland was aangespoeld. Door verschillende personen werden activiteiten ontplooid om de geesten hierop voor te bereiden, want een eventuele opschaling naar GRIP-4 betekende wel dat de voorzitter van de veiligheidsregio in beeld zou komen. Wat dat betreft kleeft er aan GRIP-4 een hardnekkig misverstand. In de media wordt GRIP-4 wel beschouwd als 'het hoogste opschalingsniveau', waarmee wordt gesuggereerd dat wat zich voordoet of heeft voorgedaan vooral 'ernstig' of 'niet onder controle' is. In tegenstelling tot deze verwachting die met een opschaling naar GRIP-4 zou worden gewekt, was de situatie operationeel gezien juist onder controle. Op diverse plaatsen waren

⁵⁵ Van Duin, Sikkens & Wijkhuijs (2017).

personen en organisaties slagvaardig aan het werk gegaan: RWS (met de coördinatie van het scheepvaartverkeer en de voorbereiding van de bergingswerkzaamheden op de Noordzee), hulpdiensten en zeker ook de bewoners van de getroffen eilanden en de hulpverleners en autoriteiten aldaar. Feitelijk, zo valt te constateren, functioneerden al in korte tijd verschillende overlegstructuren en togen velen aan het werk. Er was zeker geen GRIP-4 nodig om de radertjes te laten draaien.

Nu betekent opschaling naar GRIP-4 ook niet dat er opeens allerlei extra hulptroepen nodig zijn, die zonder GRIP-4 niet in actie zouden komen. GRIP-4 biedt wel de voorzitter van een veiligheidsregio bepaalde (nood)bevoegdheden, maar daarbij gelden nog altijd het subsidiariteit- en het proportionaliteitsbeginsel, hetgeen inhoudt dat maatregelen in goed overleg worden genomen.⁵⁶ Omdat op de Waddeneilanden de opruimwerkzaamheden zo voorspoedig verliepen, zaten echter weinigen te wachten op 'bemoeienis' vanuit Leeuwarden. Eigenlijk wilden zeker enkele van de eilandburgemeesters geen GRIP-4, maar tegelijkertijd wisten ze ook niet goed wat GRIP-4 feitelijk zou betekenen c.q. zou kunnen bieden. Zo vaak komt GRIP-4 immers niet voor. Er zijn maar weinig burgemeesters in Nederland die hiermee ervaring hebben opgedaan.

In de aanloop naar GRIP-4 hebben verschillende autoriteiten, leidinggevend en adviseurs de Waddenburgemeesters geïnformeerd over wat opschaling naar GRIP-4 feitelijk zou betekenen en welke mogelijkheden daarmee gecreëerd konden worden. Vanaf vrijdag 4 januari is er het nodige contact tussen een aantal betrokkenen geweest, waarbij vanuit verschillende ministeries dringende signalen werden afgegeven om naar ten minste GRIP-4 op te schalen. Door een klein gezelschap, onder leiding van de Operationeel Leider, werden argumenten op een rijtje gezet waarom GRIP-4 uitkomst zou kunnen bieden. Binnen de veiligheidsregio waren op dat moment de meningen daarover nog verdeeld. Onderwijl werd door enkele Waddenburgemeesters (mede op aangeven van de CdK) advies ingewonnen bij het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). Langs die weg werd onder andere kennisgenomen van de evaluatie van de casus Fort Oranje waarbij indertijd eveneens was opgeschaald naar GRIP-4, terwijl van een fysieke calamiteit geen sprake was, maar betrokkenheid van de veiligheidsregio wel uitkomst bood (zie hierover meer op pagina 46).⁵⁷ Ook nu was GRIP-4 niet zozeer nodig om noodmaatregelen te nemen, maar het gaf wel in de eerste plaats structuur, om aan het nfasetraject vorm en inhoud te geven. Onder meer zou – op bestuurlijk niveau – moeten worden nagedacht over de schadeafwikkeling en het in kaart brengen van de ecologische impact van de calamiteit. Op basis van het advies dat de burgemeesters bij het NGB hadden ingewonnen en een notitie die door de Operationeel Leider was opgesteld, is op maandag 7 januari besloten tot opschaling naar GRIP-4.

Opschaling naar GRIP-4 hield vervolgens iedereen bij de les en was vooral van belang om afstemming tussen betrokken partijen te organiseren. Het RBT bood een gremium waar niet alleen alle betrokken burgemeesters samenkwamen, maar waar ook de koppeling met directeurs van operationele diensten uit de functionele keten werd gelegd. Het bleek tot dat moment lastig om louter en alleen in ROT-verband de afstemming tussen de ketens goed te organiseren. Enerzijds heeft dat te maken met mandaten en bevoegdheden, maar anderzijds ook met het feit dat juist in bijzondere situaties enige centralisatie van besluitvorming – en daarmee een grotere rol van leidinggevend – onvermijdelijk en vaak ook wenselijk is. Uiteraard dient er op de werkvloer overleg en afstemming tussen actoren plaats te vinden, maar een consent vanuit de leiding daarbij is geen overbodige luxe. Nu kon bijvoorbeeld de HID van RWS-NN in het RBT antwoord geven op een aantal prangende

⁵⁶ Artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's is evenwel vrij stellig in het overgaan van bepaalde bevoegdheden naar de voorzitter van de veiligheidsregio. De vraag is in hoeverre dat in werkelijkheid altijd nodig is. Hetzelfde geldt voor artikel 2 van de Wet op de strandvonderij, waarin wordt gesteld dat "in geval van een situatie als bedoeld in artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's" de voorzitter van de veiligheidsregio van rechtswege het ambt van strandvonder bekleedt.

⁵⁷ Van Duin, Eikenaar & Wijkhuijs (2018).

vragen en hoefde ze daarvoor niet de eilandburgmeesters steeds individueel te benaderen. Vanaf de eerste vergadering van het RBT op 9 januari was er onder voorzitterschap van burgemeester Crone als voorzitter van Veiligheidsregio Fryslân een gestructureerd overleg tussen de betrokken burgemeesters (zowel van de Waddeneilanden als van gemeenten aan de Friese en Groningse kust), RWS (i.c. de HID van RWS-NN) en een aantal andere partijen over de verdere afwikkeling van de containercalamiteit.⁵⁸

Reacties respondenten

“Ook mooi was dat de buurregio’s aangehaakt waren in het ROT. Wat mij betreft was dat, samen met de invulling van het RBT, een hele mooie, praktische benadering van de rol van een coördinerend regio en toont het de flexibiliteit die GRIP in zich herbergt.” (Informatiemanager ROT nr. 2)

“Belangrijk is ook te vermelden hoe tijdens de GRIP-4-fase de burgemeesters werden geïnformeerd. Tijdens het eerste RBT-overleg kwam aan de orde dat het op prijs werd gesteld als de burgemeesters doorlopend, dus ook buiten de vergaderingen om, van ontwikkelingen op de hoogte zouden worden gesteld. Toen hebben we het fenomeen ‘nieuws-update’ ingesteld. Alle betrokken burgemeesters kregen dagelijks een mail met nieuws (van 11 januari tot en met 24 januari, in totaal 15 keer).” (Operationeel Leider)

4.4 Waarom niet gewoon bij het ROT gehouden?

Na een dag of drie kwam dus de discussie opgang om op te schalen naar GRIP-4. Bij leidinggevend van de veiligheidsregio, maar ook bij anderen binnen de algemene keten, leefde tot op dat moment nog sterk de gedachte dat ‘het ook wel met een ROT zou kunnen’. Daar kwamen toch immers alle relevante partijen bij elkaar en kon tussen de algemene keten en de functionele keten (en dan met name RWS) voldoende worden afgestemd en geregeld worden? Bestuurlijke opschaling werd niet nodig geacht, zolang partijen elkaar operationeel konden vinden.

In een ideale situatie (zoals die in de boekjes beschreven wordt) is weinig tegen deze gedachte in te brengen. Daar waar je bestuurlijk niet hoeft op te schalen, moet je dat ook niet doen. Ook in deze casus waren er geen ‘grote’ gevoeligheden; er hoefden geen schaarse middelen te worden verdeeld en er lagen geen bestuurlijke dilemma’s waarover besluiten zouden moeten worden genomen. Bestuurlijk opschalen wekte mogelijk verwachtingen, die niet konden worden waargemaakt. Opschaling naar GRIP-4 enkel en alleen vanwege ‘de symboliek’ omdat nu eenmaal in de media vanaf 5 januari de signalen steeds luider werden dat er onvoldoende coördinatie was, was een te eenvoudige reden.

Bij de bestuurlijke opschaling in deze casus speelde echter nog een andere reden een rol. Al vanaf dag één was er veel contact met de eilandburgemeesters. Eerst vooral met de burgemeesters van Vlieland en Terschelling en niet veel later ook met de burgemeesters van Ameland en Schiermonnikoog. Het accent verschoof als het ware naar het oosten. Zo had de Operationeel Leider bij aanvang enkele keren per dag contact met de burgemeesters en onderhield de Leider CoPI daarnaast allerlei bilaterale contacten tussen de brandweer, politie, GHOR en met vertegenwoordigers van de gemeenten en de Leiders CoWa op de eilanden. Maar ook vanuit RWS was er met de Waddenburgemeesters veelvuldig overleg. In feite bestond er naast de GRIP-2-structuur ook een soort informele structuur van

⁵⁸ Vrijwel alle respondenten die wij in het kader van deze evaluatie spraken en zitting hebben gehad in het RBT roemden de opstelling van burgemeester Crone als niet-belanghebbende partij, die rust en overzicht bewaarde bij enkele lastige vergaderingen.

overleggen, contacten, whatsappberichten en verdere informatie-uitwisseling. Uiteraard is dat op zich niet heel bijzonder en zullen in kritieke omstandigheden altijd allerlei geitenpaadjes bewandeld worden en bypasses worden aangelegd. In dit geval leidde het wel tot een wat gecompliceerde situatie, omdat RWS-NN via de rechtstreekse burgemeesterlijke contacten verschillende verzoeken kreeg die voor een goede coördinatie eigenlijk via de veiligheidsregio zouden moeten lopen. Voor een betere afstemming met de burgemeesters over hun zorgen zou een RBT een meer passend gremium zijn.

Daarbij kwam dus dat het geluid, dat de coördinatie in het Waddengebied te wensen overliet, in de media steeds luider werd. RWS zou op de eilanden onzichtbaar zijn en ook zou door de overheid nauwelijks rekening worden gehouden met de komst van vrijwilligers die massaal naar het Noorden togen. Met name deze geluiden versterkten de behoefte om op te schalen en verklaren dat de druk daartoe werd opgevoerd. 'Operationele afstemming gaat goed, totdat burgemeesters zich in de pers gaan roeren. Dan kan niet meer worden volstaan met alleen een ROT', zo kwam uit gesprekken naar voren. Niet zozeer de inhoud maar het toenemende gedoe en de ontstane dynamiek werden zo een dominante factor. Bestuurlijke opschaling naar GRIP-4 maakte voor RWS de situatie overzichtelijker. Het al te zelfstandig (en soms eigengereid) opereren van afzonderlijke burgemeesters zou met GRIP-4 en de instelling van een RBT minder worden.

4.5 Geen GRIP-5?

Wat deze casus interessant maakt, is dat de calamiteit zich niet alleen voordeed in Veiligheidsregio Fryslân, maar ook in de veiligheidsregio's Noord-Holland Noord en Groningen. Daar spoelden eveneens allerlei spullen en rommel aan, al waren de gevolgen er in omvang veel beperkter. Het roept de vraag op of het – gezien de bovenregionale aspecten – niet meer voor de hand had gelegen om op te schalen naar GRIP-5? Vanuit "Den Haag" is daar aanvankelijk wel op aangedrongen.

Nu is GRIP-5 nog niet zo heel lang geleden (in 2013) aan de GRIP-structuur toegevoegd, naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk. Die brand vond plaats in Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, terwijl de gevolgen (de enorme zwarte rook) vooral in Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid ervaren werden. Omdat de afstemming tussen beide veiligheidsregio's destijds niet optimaal verliep – in Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid moest geacteerd worden, zonder een duidelijk beeld te hebben van de brandbestrijding – werd bedacht dat bij een 'regiogrensoverschrijdende' calamiteit de betrokken veiligheidsregio's opschalen naar GRIP-4 (en dus een RBT vormen), waarbij de bronregio of de veiligheidsregio die daartoe het beste geëquipeerd is "de coördinatie aangaande de bestuurlijke en operationele afhandeling van het incident voert".⁵⁹ Hoewel zich in de afgelopen jaren verschillende situaties hebben voorgedaan waarbij meerdere veiligheidsregio's met hetzelfde incident te maken kregen (o.a. stroomstoring Schiphol, stuwincident Grave), is in de praktijk GRIP-5 nog nooit op een dergelijke manier toegepast. Het lijkt dan ook een wat ingewikkelde constructie. In meer dan één veiligheidsregio zou de voorzitter een RBT bijeen moeten roepen, om vervolgens tussen veiligheidsregio's onderling tot afstemming te komen. In die situaties waarin meerdere veiligheidsregio's bij een incident betrokken waren, werden daartoe andere manieren gevonden.

⁵⁹ Bestuurlijke werkgroep Bovenregionale samenwerking (2013).

Betrokkenheid meerdere veiligheidsregio's, maar geen GRIP-5

Nadat in januari 2011 op het industrieterrein in Moerdijk een grote brand bij Chemi-Pack had gewoed, woedde er in juni 2014 op hetzelfde industrieterrein wederom een brand. Dit keer als gevolg van explosies bij Shell die tot in de verre omtrek te zien en te horen waren. De rookwolk met roetdeeltjes trok voornamelijk over de Hoeksche Waard. Terwijl in Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant werd opgeschaald naar GRIP-3, werd in Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid naar GRIP-2 opgeschaald en een ROT geformeerd om de eventuele gevolgen van de brand in kaart te brengen. Afstemming tussen beide regio's vond plaats via een liaison van Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid die plaatsnam in het ROT van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant.

Ook bij de containercalamiteit is voor een pragmatische oplossing gekozen en haakten de veiligheidsregio's Groningen en Noord-Holland Noord aan bij Veiligheidsregio Fryslân. De Operationeel Leiders van deze veiligheidsregio's sloten aan bij de overleggen van het Friese ROT en konden via LCMS een up-to-date beeld houden van de situatie.⁶⁰ Daarnaast namen de burgemeesters van Het Hogeland (Veiligheidsregio Groningen) en Texel (Noord-Holland Noord) deel aan de RBT-vergaderingen die in Harlingen plaatsvonden. Op deze manier werd op een creatieve en flexibele wijze een informele GRIP-5 georganiseerd, dat prima functioneerde.⁶¹

4.6 Een GRIP-groen?

In de nasleep van alle hectiek rond de containercalamiteit is door terreinbeherende natuurorganisaties de term 'groene GRIP-systematiek' geïntroduceerd. In een brief aan de leden van de vaste Kamercommissie voor IenW, die diende als input voor het rondetafelgesprek dat op 10 april 2019 in de Tweede Kamer plaatsvond, stellen zij dat er naast de reguliere GRIP een speciale structuur voor ecologische calamiteiten zou moeten komen. Dat klinkt natuurlijk goed en maakt nieuwsgierig hoe die structuur eruit zou kunnen zien en wat de achterliggende redenen ervan zijn. Onderstaand gaan wij hierop in.

Binnen de *Strategie Nationale Veiligheid* worden vijf vitale belangen onderscheiden: territoriale veiligheid, sociale en politieke stabiliteit, economische veiligheid, fysieke veiligheid én ecologische veiligheid. Ecologische veiligheid is dus geen onbekende noemer om op te acteren. Ten aanzien van deze vitale belangen hebben zowel nationale overheden als de veiligheidsregio's een rol.

Wie de ontwikkelingen op het terrein van de veiligheidsregio's een beetje heeft gevolgd, weet dat sinds het ontstaan van de veiligheidsregio's in 2010 de rol van de veiligheidsregio's zich – met name de laatste paar jaar – heeft verbreed. Veiligheidsregio's (althans sommige) vervullen niet langer alleen de klassieke brandweefunctie, maar soms ook een meer coördinerende en faciliterende rol.⁶² Deze ontwikkeling is te ontwaren uit de jaarboeken *Lessen uit crises en mini-crisis* (die sinds 2013 onder redactie van het lectoraat Crisisbeheersing zijn uitgebracht) en past bij de flexibilisering in de toepassing van de GRIP-systematiek. Waar de GRIP-systematiek voorheen enkel en alleen werd toegepast bij fysieke incidenten (omdat de opschalingsmethodiek daar nu eenmaal in de vorige eeuw voor bedacht is), wordt GRIP de laatste jaren ook toegepast bij andersoortige incidenten en calamiteiten. GRIP is dan ook primair een middel of vehikel om tot een multidisciplinaire

⁶⁰ Ook voor de ambtenaren OOV van de gemeenten Texel en Het Hogeland zou dit handig zijn geweest. Omdat zij formeel geen rol hadden in de crisisorganisatie, hadden zij strikt genomen geen toegang tot LCMS en bleven zij daardoor verstoken van informatie.

⁶¹ Een verantwoording voor de betrokkenheid in de Friese GRIP-structuur is door de voorzitter van Veiligheidsregio Groningen in een advies aan de Groningse gemeenten voorgelegd.

⁶² Van Duin (2019).

aanpak van incidenten en calamiteiten te komen, zowel op operationeel als op bestuurlijk niveau. Vroeger waren dat vooral branden en zware ongevallen, tegenwoordig wordt de systematiek ook gebruikt bij andersoortige gebeurtenissen, zoals ten tijde van de vluchtelingen crisis (2015), tijdens de nafase van de hagelstorm in Zuidoost-Brabant (2016) en bij de sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje (2017). Bij al deze – zeer verschillende – situaties bracht ‘GRIP’ structuur in hetzij het operationele dan wel het bestuurlijke proces.

Toepassing GRIP bij een sociale calamiteit: de casus Fort Oranje

De toepassing van GRIP bij de sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje toonde een andere rol van de veiligheidsregio. De situatie vroeg niet direct om de inzet van de brandweer of ambulancezorg, maar vooral om coördinatie tussen (andere) betrokken partijen. In de evaluatie van het lectoraat Crisisbeheersing zijn de volgende argumenten voor opschaling naar GRIP-4 op een rijtje gezet:⁶³

- > *De acute situatie* – Door de opstelling van de beheerder van Fort Oranje dreigden alle ongeveer 600 bewoners van de camping plotseling op straat te komen staan, zonder over een alternatief onderkomen te beschikken. Er dreigde een ‘sociale calamiteit’.
- > *Bovenlokale problematiek* – De vaste bewoners van de camping vormden een gemeenschap van kansarmen en criminelen die in het verleden vanuit andere gemeenten naar Fort Oranje waren gekomen. Het probleem was als zodanig bovenlokaal ontstaan en voor de (her)huisvesting van de bewoners van de camping was zo ook de inspanning van meerdere gemeenten nodig.
- > *Bestuurlijke slagkracht* – Met de opschaling naar GRIP-4 werd een duidelijk signaal afgegeven dat gemeente Zundert er niet alleen voor stond. Het bracht bestuurlijk meer gewicht in de schaal om bij het Rijk financiële middelen te genereren voor een snelle herhuisvesting van de campingbewoners.
- > *Operationele slagkracht* – Met de opschaling kwam van verschillende organisaties (politie, GGD en veiligheidsregio) de nodige capaciteit vrij in termen van menskracht en middelen om het beheer van de camping over te nemen en te starten met ontruiming.
- > *Een coördinatiemechanisme* – Door op te schalen lag er een heldere structuur waarmee een aantal zaken kon worden geregeld: regelmaat in overleg, verslaglegging en ook strategische en tactische denkkraft.
- > *Risicobereidheid* – Gemeente Zundert was als relatief kleine gemeente (van 20.000 inwoners) beperkt in menskracht en kon zich naar verhouding financieel weinig permitteren. In regionaal verband konden die risico’s makkelijker worden gedragen.
- > *Symbolische functie* – Met het instellen van GRIP-4 werd richting de beheerder, de bewoners en het publiek duidelijk gemaakt dat het menens was en de zaak serieus werd aangepakt. Aan de erbarmelijke leefomstandigheden op Fort Oranje zou zo snel mogelijk een einde worden gemaakt.

⁶³ Van Duin, Eikenaar & Wijkhuijs (2018).

De GRIP-systematiek kan zo ook in andere bijzondere situaties een prima structuur bieden om tot afstemming tussen betrokken partijen te komen. Er hoeft dus geen aparte 'groene GRIP-systematiek' in het leven te worden roepen voor specifiek ecologische calamiteiten. Als er voor elk type calamiteit (fysiek, sociaal, ecologisch etc.) een aparte GRIP-systematiek wordt bedacht, maakt dat het wel erg ingewikkeld en verwarrend. Naar onze mening is er één GRIP die bij verschillende typen calamiteiten kan worden toegepast. De kracht van GRIP is en moet juist de brede toepasbaarheid zijn. Dit betekent wel dat in de 'mind-set' van velen nog wat zal moeten of zou kunnen veranderen. GRIP is niet (langer) 'het speeltje van de brandweer' die bij elke brand a la minuut moet uitrukken. De één-op-één koppeling tussen GRIP en grote urgentie moet worden losgelaten, inclusief het idee dat hoe hoger wordt opgeschaald hoe groter het incident is. Nog steeds bestaat bij nogal wat personen (binnen veiligheidsregio's) het hardnekkige idee dat op- en afschaling direct verband houden met de omvang van een incident en vooral ook de 'hectiek'. Als de hectiek ervan af is, zou al gelijk afgeschaald kunnen worden en bij een gebrek aan hectiek zou GRIP niet passen. Het verdient echter aanbeveling om niet met een 'rampenbril' maar met een 'crisisbril' naar een casus als deze te kijken. Als er zagezegd eens niet vanuit de urgentie van de 'rampen'-bestrijding, maar vanuit de beheersing van 'crises' naar de toepassing van GRIP zou worden gekeken, dan zou in deze casus mogelijk al iets eerder naar GRIP-4 zijn opgeschaald en waarschijnlijk veel meer aandacht zijn uitgegaan naar de partijen die 'aangesloten' horen te zijn. Naast RWS en de waterschappen waren dat in dit geval ook zeker de terreinbeherende natuurorganisaties.

Om in voorkomende gevallen de betrokkenheid van terreinbeherende natuurorganisaties bij de afhandeling van een calamiteit te vergroten, kan aan het volgende worden gedacht:

- > *Planvorming* – Ecologische calamiteiten kunnen meer nadrukkelijk terugkomen in de voorbereiding en de planvorming. In de huidige plannen wordt wel uitgebreid ingegaan op olievervuiling en de concrete aanpak daarvan, maar minder op een calamiteit als deze, waarbij vooral veel losse troep een groot en kwetsbaar gebied vervuilde.⁶⁴

In het dilemma over planvorming zijn wij ingegaan op de waarde van de huidige plannen en de slag die daarin nog gemaakt zou kunnen worden. Nog meer scenario's maken, heeft niet onze voorkeur. Vooral het proces dient centraal te staan. De calamiteit is immers in de praktijk vaak elke keer weer net even iets anders.

- > *Mensen en materieel* – De huidige plannen gaan zoals gezegd weinig in op de concrete aanpak. De vraag dient zich aan of er mogelijk vooraf al maatregelen genomen kunnen worden (bijv. benoemen van een OvD vrijwilligers/opruimploegen) of materieel kan worden aangeschaft of in voorkomende gevallen kan worden geleased.
- > *Crisisstructuur* – Een grotere betrokkenheid van terreinbeherende natuurorganisaties in de crisisstructuur lijkt op zijn plaats. Nu worstelde men aanvankelijk met de vraag of een vertegenwoordiger van deze organisaties zitting kon nemen in één of meer van de ingestelde crisisgremia (CoWa's CoPI, ROT, RBT). Na een paar dagen vertegenwoordigde Staatsbosbeier deze organisaties in het ROT en voorzag RWS in een rechtstreekse terugkoppeling van wat in het RBT besproken was. In Veiligheidsregio Groningen was het Groninger Landschap vertegenwoordigd in het CoPI.

⁶⁴ Er zijn wel scenario's als 'ecologisch incident' en 'losgeslagen lading' maar deze bieden geen concreet handelingsperspectief.

Ten aanzien van het laatste punt denken wij dat het goed is vooraf met terreinbeherende natuurorganisaties goede afspraken te maken hoe en onder welke condities participatie van desbetreffende partijen georganiseerd zou kunnen worden. Een aparte 'groene GRIP-systematiek' is dan niet nodig. Wel dient het besef neer te dalen dat ook voor ecologische calamiteiten op flexibele wijze de bestaande GRIP-structuur kan worden gehanteerd, zoals die recent bij sociale calamiteiten is toegepast. Dit betekent dat nagedacht wordt en het gesprek wordt aangegaan met terreinbeherende natuurorganisaties over specifieke vormen van voorbereiding en een grotere betrokkenheid van deze groepen, ook in de acute situatie.

De suggestie ten slotte, die eveneens tijdens het rondetafelgesprek werd gedaan, om voor het Waddengebied een "Waddenautoriteit" in te stellen, die in voorkomende gevallen de leiding naar zich toe zou kunnen trekken, klinkt aantrekkelijk. Het is echter de vraag welke bevoegdheden aan die autoriteit kunnen worden toegekend, gezien de bestuurlijke verhoudingen die we in Nederland kennen. Van burgemeesters kunnen niet zomaar de bevoegdheden in het kader van de openbare orde en veiligheid worden ontnomen en RWS beheert nu eenmaal – namens de minister van IenW – veruit het grootste deel van de Waddenzee. Bovendien lag de bron van deze calamiteit op de Noordzee en hadden ook waterschappen met de gevolgen te maken. Wij verwachten dan ook niet dat met de introductie van een nieuwe autoriteit een betere aanpak of structuur voor een calamiteit als deze te realiseren is.

4.7 Afschaling

Netjes afhechten: BWO+

Het goed afhechten van een crisissituatie, waarmee bedoeld wordt het bewerkstelligen van een goede overgang van de bijzondere situatie naar de normale situatie, is zeker geen vanzelfsprekendheid. Soms wordt wel vergeten dat er ook nog een nafase zou kunnen komen, waarin zich problemen kunnen voordoen die bijzondere aandacht vragen. Er zijn verschillende voorbeelden te geven waarin er zelfs nauwelijks sprake was van een overdracht en de bestrijding van een acute situatie abrupt tot een einde kwam en anderen maar moesten zien wat ze verder zouden doen.

Voor zover er nu al een oordeel gevormd kan worden, is in deze casus een mooie vorm gevonden om de processen die thans nog lopen en ook nog wel een tijdje (misschien zelfs enkele jaren) zullen lopen, op een goede manier te borgen. Na de tweede RBT-vergadering was zo langzamerhand het meeste wel gezegd en behandeld en was de noodzaak om voor het 'acute' bij elkaar te komen wel zo'n beetje uit de lucht. Omdat echter de manier waarop de nafase zou worden ingegaan nog niet helemaal helder was, werd niet de derde RBT-vergadering de laatste bijeenkomst, maar werd toch nog een vierde RBT-vergadering wenselijk geacht om tot een ordentelijke afhechting te komen. In zijn brief aan de raden van de Friese gemeenten, waarin voorzitter Crone van Veiligheidsregio Fryslân over het opschalingsproces verantwoording aflegt, verwoordde hij de overdracht als volgt:

"In de RBT-vergadering op 23 januari 2019 is over de inrichting van de nafase (start bij afschaling naar GRIP-0) besloten om voor de deelprocessen berging, schadeafhandeling en schoonmaken/opruimen het bestaande Bestuurlijk Wadden Overleg (BWO) van de Coördinatie Regeling Waddenzee (CRW) in te zetten voor de bestuurlijke afstemming en dit BWO voor de duur van de nafase uit te breiden tot een BWO+ met een vertegenwoordiger (Dijkgraaf) namens de vier betrokken waterschappen, met een bestuurlijk vertegenwoordiger namens de vier betrokken terreinbeherende organisaties en met een Friese 'Wal'-burgemeester."

In de vierde en laatste vergadering van het RBT op 6 februari 2019 heeft men aldus besloten. Het aardige van deze overdracht is dat de CRW al een bestaande structuur is die juist voor het Waddengebied in het leven is geroepen. Ook heeft de CRW in deze casus haar waarde bewezen, omdat tijdens de acute fase juist deze structuur maakte dat de relevante actoren elkaar al kenden.

Moment van overdracht

Dat het RBT enige tijd nodig had om tot overeenstemming over de aanpak van de nafase te komen, betekende dat voor zolang de crisisstructuur in Veiligheidsregio Fryslân alsook die bij het Wetterskip Fryslân en bij RWS in tact bleef. De naar verhouding relatief lange duur van opschaling bekende dat er steeds nieuwe of andere personen bij de afhandeling van het incident betrokken raakten die kennis moesten nemen van de stand van zaken, moesten worden bijgepraat etc. Nieuw binnengekomen functionarissen gingen vanzelfsprekend op zoek naar informatie om gevoel te krijgen bij de situatie. In sommige gevallen werd er (mede om die reden) bewust voor gekozen de crisisfunctie tot het einde toe te blijven vervullen. Het was een continu aftasten en ook afwachten op het moment van afschaling, wat zeker in een aantal gevallen een wissel trok op de reguliere organisatie, ook die van de ketenpartners (RWS en Wetterskip).

Reactie respondent

“Bij een langdurig incident, zoals dat zich hier voordeed, is het vooral van belang om te kijken naar continuïteit. Dat wil zeggen wanneer stappen collega's in, wanneer ga je taken overdragen etc. Dat was nu een continu zoeken. Een aantal collega's is langdurig bij dit incident betrokken geweest.” (Adviseur Operationeel Leider nr. 2)

4.8 Afronding

De wijze waarop in deze casus de GRIP-systematiek is toegepast, is in bijna alle interviews onderwerp van gesprek geweest. Daarbij ging veel aandacht uit naar de redenen voor en het moment van opschaling naar GRIP-4. Iedereen had daar wel een mening over. 'Het was te laat', 'Het had helemaal niet hoeven; met een ROT kon het toch ook?' of 'Burgemeesters hebben het gewoon te lang tegengehouden'. Met de kennis en ervaring achteraf is er inmiddels wel overeenstemming dat de opschaling naar GRIP-4 van grote meerwaarde is geweest voor het verloop van het verdere proces.

Een belangrijke les over de toepassing van GRIP in deze casus komt voort uit die eerste dagen. Op basis van de eerste informatie die bij de meldkamer binnenkwam, werd besloten tot opschaling naar GRIP-2, waarmee de basis werd gelegd voor een crisisstructuur tussen de vaste wal en de Waddeneilanden. Daarnaast vond met GRIP-2 op operationeel niveau afstemming plaats met partijen uit de functionele ketens. Het al kort daarop afschalen naar GRIP-1 kwam vervolgens onverwacht en stuitte op onbegrip. Het gebied waar de gevolgen van de calamiteit zichtbaar waren, strekte zich immers verder uit naar gemeenten langs de Friese en Groningse kust en over verschillende zaken (als bijvoorbeeld de schadeafwikkeling) had nog geen bestuurlijk overleg plaatsgevonden. Toen eenmaal naar GRIP-4 was opgeschaald, kreeg het bestuurlijk overleg tussen gemeenten, RWS en terreinbeherende natuurorganisaties vorm en werd op een pragmatische wijze ook de verbinding met de andere betrokken veiligheidsregio's gelegd. Een verdere opschaling naar GRIP-5 bleek daarvoor niet nodig.

Al langere tijd wordt er discussie gevoerd over GRIP en de toepassing ervan. Sommigen zijn inmiddels van mening dat GRIP maar beter kan worden afgeschaft, omdat de systematiek

vaak aanleiding geeft tot misverstanden. Anderen hechten nog steeds aan de systematiek, maar vinden creatieve (of flexibele) toepassingen ervan in casus als Fort Oranje maar oneigenlijk. Het lastige aan de systematiek is ook wel dat met het onderscheid in GRIP-niveaus beoogd is te voorzien in zowel operationele als bestuurlijke afstemming. Wat de operationele afstemming betreft, bestaat over het nut van GRIP-1 en GRIP-2 geen twijfel. Het is in voorkomende gevallen cruciaal dat op de plaats van het incident overleg tussen betrokken diensten plaatsvindt en wanneer de impact verder reikt, binnen een ROT multidisciplinaire afstemming en leiding wordt georganiseerd. Het is pas bij de hogere GRIP-niveaus waar vragen rijzen en onduidelijkheid bestaat over de betekenis van GRIP of, anders gezegd, over de functie die het GRIP-niveau kan bieden.

Ook in deze casus speelde die discussie met name omtrent GRIP-4. Er werd na vijf dagen (op 7 januari) naar GRIP-4 opgeschaald, nadat ook de eilandburgemeesters voldoende overtuigd waren dat GRIP-4 uitkomst bood. Daar was enige druk vanuit Den Haag, maar vooral overtuigingskracht van de voorzitter van Veiligheidsregio Fryslân, de CdK en anderen voor nodig.⁶⁵ Dat deze opschaling pas toen gebeurde is goed te begrijpen en te verklaren; er was bij verschillende van de 'key players' eerder weinig behoefte aan. Met de beschrijving en analyse van de gebeurtenissen hebben wij proberen aan te geven dat – met de kennis achteraf – verschillende redenen zijn aan te dragen waarom een eerdere opschaling naar GRIP-4 goed zou zijn geweest.

Het bijeenkomen van het RBT, zo leert deze casus ons, diende primair twee doelen. Ten eerste kwam het RBT bijeen, omdat de situatie die zich aandienende van meer dan plaatselijke betekenis was en onderlinge afstemming tussen burgemeesters (vooral ook op communicatief vlak) gewenst was. Ten tweede was het RBT bij uitstek de plaats alwaar over de voorgestane aanpak afstemming plaatsvond tussen burgemeesters en directeurs van organisaties die in functionele ketens opereerden. Laatstgenoemden hadden ook voordien al contact met de burgemeesters, maar om vier of meer gemeenten steeds individueel te bedienen, terwijl de problemen eender waren, werkte weinig efficiënt. Afstemming in RBT-verband bracht structuur in de aanpak. Het was juist daarom beter geweest als al eerder naar GRIP-4 zou zijn opgeschaald.

De opschaling naar GRIP-4 was dus niet, zoals vaak wordt gedacht, alleen bedoeld om tot afstemming tussen de burgemeesters van de getroffen gemeenten te komen. GRIP-4 – oftewel het bijeenkomen van een RBT – was vooral ook voor vertegenwoordigers uit de functionele ketens (RWS, terreinbeherende natuurorganisaties) van groot belang. Er is namelijk geen ander bestaand alternatief om voor de afhandeling van dit soort gebeurtenissen overleg tussen burgemeesters en vertegenwoordigers van functionele ketens goed en gestructureerd te organiseren.

⁶⁵ In het uiterste geval had de CdK of de Minister op grond van art. 42 WvR een aanwijzing kunnen geven tot vorming van een RBT.

5 Samenwerking: gedeelde en eigen verantwoordelijkheid

Het derde dilemma houdt in zekere mate met het tweede dilemma verband. Terwijl het tweede dilemma betrekking heeft op de systematiek (i.c. de toepassing van GRIP) om tot samenwerking te komen, gaat het bij dit dilemma om de vraag hoe de samenwerking tussen betrokken actoren feitelijk is verlopen. Naar mag worden aangenomen vindt ook onder normale omstandigheden tussen het merendeel van de betrokkenen afstemming plaats. In bijzondere situaties komen echter afstemmingsvraagstukken in een stroomversnelling; de tijd die voor afstemming beschikbaar is, is (of lijkt) beperkt. Soms kan dat leiden tot frictie. Sleutelpersonen zijn bijvoorbeeld afwezig of moeilijk bereikbaar. Ook kan het zijn dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden niet voor iedereen duidelijk is of vragen openlaat. Nu was onderhavige casus een calamiteit waarbij de functionele keten een grote rol had, maar daarnaast was er ook een stevige opgave weggelegd voor gemeenten en de veiligheidsregio's. Bijzonder aan deze casus was de betrokkenheid van meerdere veiligheidsregio's, alsook de betrokkenheid van verschillende non-gouvernementele organisaties. Hoe vond nu tussen al die verschillende actoren afstemming en samenwerking plaats?

5.1 Inleiding

Opmerkelijk aan de containercalamiteit is de hoeveelheid organisaties die een rol heeft gespeeld. Dat is – gezien de context waarin deze casus plaatsvond – ook weer niet verwonderlijk. Het geografische gebied van het incident was groot; de afstand van Texel tot en met Schiermonnikoog is zo'n honderd kilometer en eenzelfde lijn is te trekken vanaf de Afsluitdijk langs de Friese en Groningse kust. In dat grote gebied is een deel land en een deel water. Die situatie is niet nieuw en niet gecreëerd door het incident. Zo zijn er meer vaste gegevens in relatie tot het thema samenwerking. Op de Waddeneilanden is de saamhorigheid groot en zijn de lijnen kort. De veiligheidsregio's schalen bij incidenten de crisisorganisatie op met een redelijk vaste en geoefende werkwijze, zoals ook RWS een eigen crisisstructuur heeft. Maar sluiten deze onderdelen bij een gezamenlijke calamiteit ook naadloos op elkaar aan? Is het voldoende om over en weer contactpersonen te hebben (het kennen en gekend worden) of is basiskennis over elkaars crisisstructuren of processen even onmisbaar?

De grote behoefte aan informatie na de eerste berichten over de overboord geslagen containers heeft veel organisaties met elkaar in verbinding gebracht. Omdat de omvang van de calamiteit nog niet helder was, is volop ingezet in het delen van allerlei informatie. Het aantal whatsappgroepen en het aantal personen dat daarin deelnam, was bijna niet te tellen. De uitdraai van het LCMS-Journaal leverde zonder de bijgevoegde documenten al een bestand op van bijna 8000 pagina's.

Reacties respondenten

“Er waren voor het ROT buiten de vergaderingen om verschillende appgroepen waarin veel info werd gedeeld. Dat werd wel iets verwarrend op een gegeven moment, en is aangepast.”

(Adviseur Operationeel Leider nr. 1)

“Gezien de verschillende appgroepen die er waren vanaf het eerste moment, zullen duidelijke en strakke afspraken moeten worden gemaakt waarvoor de appgroepen bedoeld zijn. Voor je het weet heb je een wildgroei aan leden en zijn er leden die in de appgroep alles, maar dan ook echt alles, delen uit de (sociale) media en andere informatiebronnen.” (Adviseur Operationeel Leider nr. 3)

“We hadden onder andere door middel van whatsappgroepen goed contact en dus afstemming met elkaar. Daarnaast blijft een goed netwerk onontbeerlijk; het maakt afstemming makkelijker.”

(Communicatieadviseur RWS)

Wat maakte de samenwerking dan lastig? Allereerst natuurlijk de uitgestrektheid van het gebied en daarmee de betrokkenheid van een behoorlijk aantal gemeenten en meerdere veiligheidsregio's. In dat gebied nemen de Waddeneilanden een bijzondere positie in. Een tweede factor heeft te maken met de duiding of typering van de gebeurtenis. Is het een ongeval op het water, een milieuramp, een ongeval met gevaarlijke stoffen, een verontreiniging van de kust of een tot nu toe ongekende hoeveelheid rommel in de context van strandvonderij? Die onduidelijkheid over de duiding leidde ertoe dat onduidelijk was wie 'in the lead' was en de verwachtingen daarin niet altijd gelijk waren. Overlap in regelgeving bood niet direct uitkomst.

Een derde factor van invloed op de samenwerking is de fasering: de rommel die afkomstig was uit de containers, verplaatste zich voor de eilanden van west naar oost en breidde zich ondertussen in beperkte mate naar het zuiden uit. Welke consequenties heeft deze verschuiving in de loop van de dagen gehad voor de onderlinge samenwerking?

Een laatste factor die uit gesprekken naar voren kwam, zijn de bijna uitersten in organisatiegrootte: van Schiermonnikoog als kleinste gemeente van Nederland (met nog geen duizend inwoners) tot het ministerie van IenW met het daaronder ressorterende agentschap RWS met circa 8700 medewerkers. Pas vanaf de opschaling naar GRIP-4 kwamen alle organisaties op bestuurlijk niveau samen in het RBT waar, ondanks wat vraagtekens bij of discussie over de structuur, iedereen positief was over de gezamenlijke afstemming.

De beschouwing van dit dilemma over samenwerking start met een overzicht van alle samenwerkende organisaties. In lijn met de opdracht van de evaluatie gaan wij specifiek in op de samenwerking in de algemene keten, waarin de crisisteam van de veiligheidsregio's centraal staan. Daarna beschouwen we de samenwerking tussen de algemene en de functionele keten(s). Tijdens de gesprekken over dit onderwerp bleek dat niet alle regelgeving voor iedereen even helder en bekend was. Vervolgens gaan wij in op het verloop van de samenwerking tussen de algemene keten en andere betrokken partijen. Tot slot bezien we wat de samenvoeging in het RBT voor de samenwerking heeft betekend.

5.2 Samenwerkende partijen

De inhoud van de containers heeft in totaal tien gemeenten bereikt: Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland, Schiermonnikoog en ook Súdwest Fryslân, Harlingen, Waadhoeke, Noardeast Fryslân en Het Hogeland. De mate waarin in deze gemeenten rommel aanspoelde, verschilde echter wel. In het verlengde van deze gemeenten waren – met een flexibele toepassing van GRIP-4 – drie veiligheidsregio's (Fryslân, Groningen en Noord-Holland Noord) betrokken. Verder heeft, veelal op de achtergrond, de CdK een stuwende en soms bemiddelende rol tussen de gemeenten vervuld.

Vanuit de functionele ketens waren allereerst meerdere 'waterpartijen' betrokken. Naast RWS was dat onder meer de Kustwacht. Dit is een netwerkorganisatie die wordt aangestuurd vanuit RWS en waarin Defensie, de politie, de Douane, de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit participeren. Verder werden de waterschappen in Friesland en Groningen met deze calamiteit geconfronteerd.

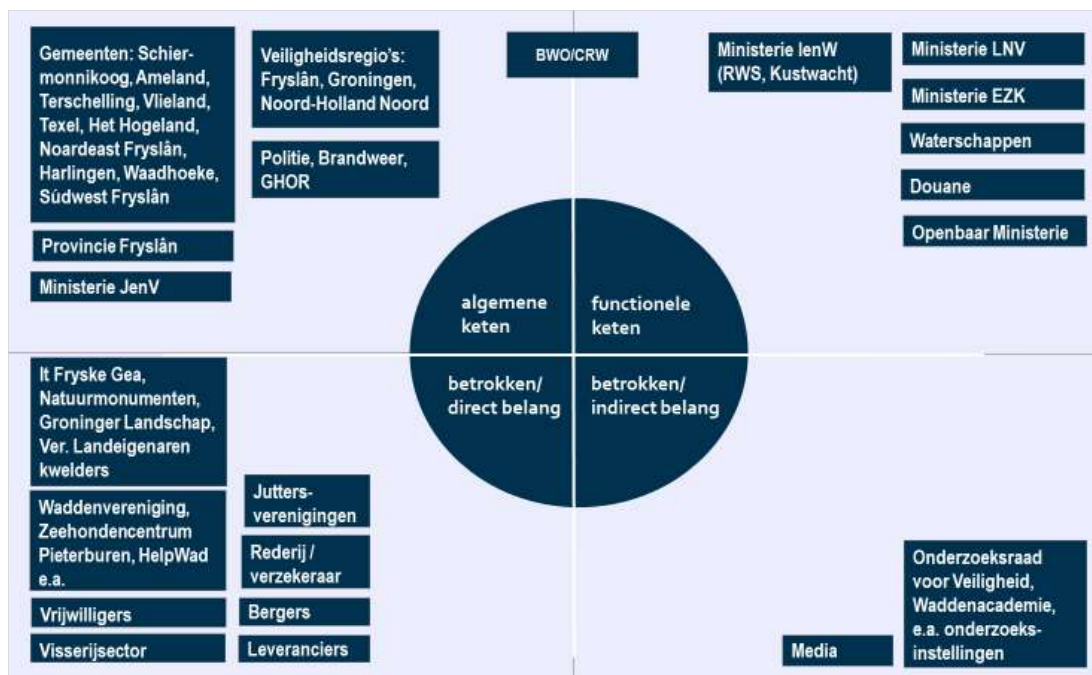
Vanwege de dreigende ecologische schade kwamen ook terreinbeherende natuurorganisaties in beeld. Staatsbosbeheer beheert natuurgebieden op bijna alle Waddeneilanden en aan de vaste wal van het Lauwersmeergebied. Natuurmonumenten is op Schiermonnikoog de grootste terreinbeheerder en heeft daarnaast enkele natuurgebieden in de Waddenzee en aan de vaste wal (bijvoorbeeld in gemeente Het Hogeland) in beheer. De regionale natuurbeheerder It Fryske Gea beheert zowel op Ameland als aan de vaste wal meerdere natuurterreinen. Boswachters en teamleiders van deze organisaties maakten deel uit van de CoWa's op de eilanden. Het Groninger Landschap maakte deel uit van het Groningse CoPI en heeft daarin een belangrijke rol vervuld richting onder andere particuliere grondeigenaren. Als grootste beheerder sloot Staatsbosbeheer na een aantal dagen namens de terreinbeherende natuurorganisaties aan in het ROT. Via RWS vond richting de terreinbeherende natuurorganisaties terugkoppeling plaats van wat in het RBT besproken was.

De schade aan de natuur in dit tot Werelderfgoed benoemd gebied raakte tevens de missie van enkele belangenverenigingen die zich nauw verbonden voelen met het Waddengebied. Het Zeehondencentrum Pieterburen is na enkele dagen deelnemende partij geworden in het Groningse CoPI om de inzet van vrijwilligers te coördineren.

Met een prominente rol voor RWS was het ministerie van IenW nauw bij deze casus betrokken. Daarnaast had ook het ministerie van LNV duidelijk een rol. Bij Defensie werden verzoeken tot ondersteuning ingediend. Op Schiermonnikoog hebben honderd militairen geholpen met het opruimen van de stranden; ook zijn twee defensieschepen ingezet ten behoeve van het bergen van containers.

Als deelnemende partij in de samenwerking bij deze calamiteit mogen ten slotte de inwoners van de gemeenten, en met name de bewoners van de Waddeneilanden, niet worden vergeten. Met hun inzet bij het opruimen, ondersteund door lokale ondernemers, waartoe ook de vissers kunnen worden gerekend, is veel schade voorkomen.

Figuur 5.1 Betrokken partijen bij containercalamiteit in het Waddengebied



Bijna alle partijen die bij deze calamiteit betrokken waren, hebben een dagelijkse taak in het Noordzee- en Waddengebied en werken daarbij binnen bestaande structuren. Voorbeelden zijn: het beheer van de gebieden voor zowel water als land, de afstemming binnen de CRW en het BWO, het oefenen van de CoWa's en het nautisch verkeersmanagement voor de veiligheid van de scheepvaart.

5.3 Samenwerking binnen de algemene keten

Toen bij de Meldkamer Noord-Nederland informatie binnenkwam over een aantal overboord geslagen containers, werd de standaard werkwijze van de GRIP-procedure gevolgd. De calamiteitencoördinator nam contact op met de Leider CoPI en de Operationeel Leider en zij besloten op te schalen naar GRIP-2. Omdat er geen duidelijke plaats incident was en het daardoor onduidelijk was waar de CoPI-bak te plaatsen, werd afgesproken dat de Leider CoPI zou aansluiten bij het ROT. Daarmee ontstond een wat afwijkende situatie waar niet iedereen gelukkig mee was. Voor sommigen was het (ook achteraf) onduidelijk of er nu feitelijk wel of niet een CoPI was. In deze casus nam de Leider CoPI de taak op zich om het contact met de CoWa's te onderhouden en had de Operationeel Leider regelmatig overleg met de burgemeesters.

De afstemming tussen de Leider CoPI en de CoWa's was waardevol voor het ROT, omdat langs die weg informatie over de status van operationele acties gebundeld werd. Dit had echter als nadeel dat in het ROT de situatie op de eilanden als één geheel werd beschouwd en daarbij wat voorbij werd gegaan aan de verschuiving van de prioriteiten per eiland. Nu was de situatie op de vier eilanden zeker niet hetzelfde. De hoeveelheid aangespoelde rommel verschilde en ook verschilden de eilanden in aantal bewoners en het aantal vrijwilligers dat het op de been wist te brengen. Waar op het ene eiland al na enkele dagen kilometers strand waren opgeruimd en men zich daar ging bezighouden met de nafase, was een ander eiland nog volledig gericht op het organiseren van opruimacties. Daarnaast was men in Drachten aanvankelijk in de veronderstelling dat het CoPI of ROT besluiten kon nemen waarmee de CoWa's op de eilanden rekening zouden houden, terwijl de CoWa's

vooral pragmatisch en naar eigen bevinden handelen. Zo werd het advies van het CoPI om bij de opruimacties geen vrijwilligers in te zetten vanwege het risico op het aantreffen van gevaarlijke stoffen, op het ene eiland opgevolgd door op alle strandopgangen informatieborden te plaatsen, terwijl op een ander eiland dit onnodig werd geacht.

De CoWa's zijn enkele jaren geleden ingesteld om de Friese Waddeneilanden in staat te stellen zich een aantal uur zelf te kunnen redden, voordat ondersteuning vanaf de vaste wal ter plaatse zal zijn. De afgelopen jaren is de samenwerking tussen een CoPI en de CoWa's diverse keren geoefend, maar daarbij was de samenwerking tussen een CoPI en – in dit geval – vier CoWa's vanwege één incident nog niet aan de orde geweest. Een ander verschil met de oefensituatie was het feit dat de CoWa's in direct contact stonden met de burgemeesters en de gemeentelijke diensten. Die autonomie is in deze calamiteit goed voor het voetlicht gekomen: de samenwerking op de eilanden tussen de burgemeester en het CoWa is maximaal benut.⁶⁶ De eilandburgemeester en Leiders CoWa gaven daar met trots voorbeelden van. Het eigen vermogen van de eilanden was zo sterk, dat de Operationeel Leider na de eerste dag geen meerwaarde zag van het ROT als crisisteam en afschaalde. In GRIP-1 kon het CoPI de faciliterende rol voor de CoWa's blijven vervullen, wat op dat moment voldoende leek.

Tussen Waddenburgemeesters en de Leiders CoWa werd dagelijks de situatie op de eilanden gedeeld. Daarnaast hadden de Waddenburgemeesters onderling, onder meer via videoconferenties en WhatsApp, regelmatig overleg over bijvoorbeeld de inzet van militairen en materieel. Ook stelden zij zich eendrachtig op in hun ongenoegen over de scheepvaartroute die boven de eilanden voert en het voornemen een schadeclaim in te dienen bij de reder. Afgezien van dit gezamenlijk optrekken en hoewel veelvuldig overleg plaatsvond, was er geen sprake van een gezamenlijke aanpak die de eilanden mogelijk had verlicht voor wat betreft bijvoorbeeld de informatievoorziening aan vrijwilligers en wat er verder rond de inzet van vrijwilligers georganiseerd zou moeten worden, de externe communicatie en misschien zelfs de 'going-concern' van de gemeentelijke organisatie (*business continuity management*). In plaats daarvan richtte elke burgemeester zich begrijpelijkerwijs op het zo spoedig mogelijk opruimen van de stranden, waar (vanwege de getijden van eb en vloed en ook de korte winterdagen) maar een beperkt aantal uur per dag voor beschikbaar was.

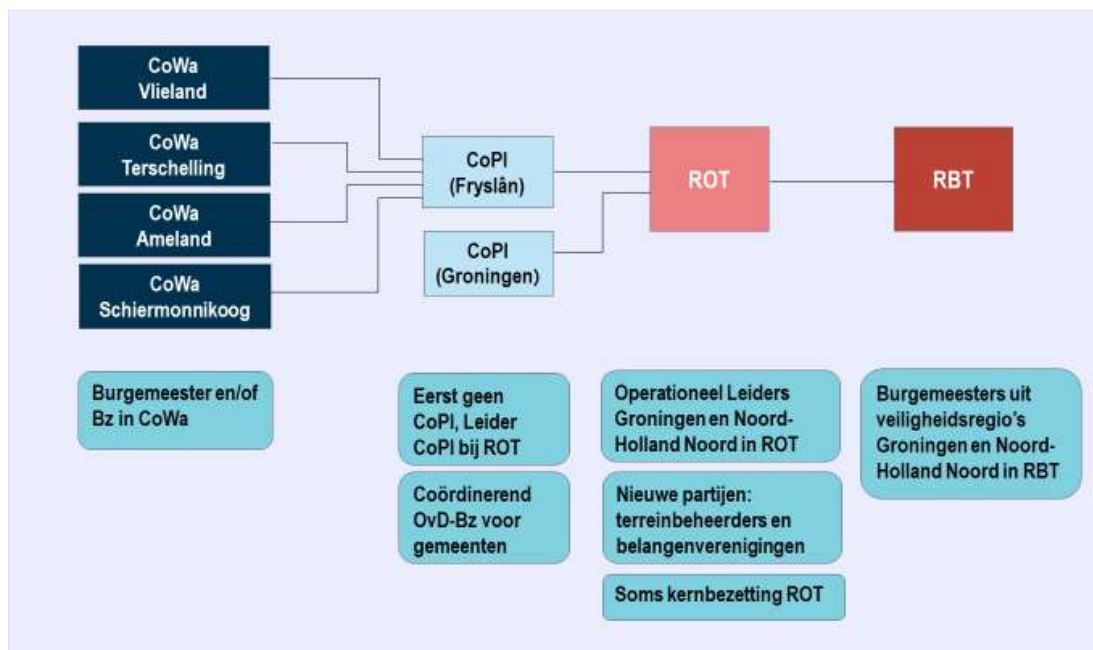
Het CoPI had vanaf donderdag na de afschaling naar GRIP-1 de handen meer dan vol. Niet alleen diende het zicht te houden op de situatie op de Waddeneilanden, met de uitbreiding van het werkterrein naar de vaste wal kwam daar nog een aantal gemeenten bij. Nadat op vrijdag 4 januari weer was opgeschaald naar GRIP-2, kwam er deze keer een volledig CoPI bijeen. De CoPI-bak werd uit de garage gehaald, zodat daar in alle afzondering de overleggen konden plaatsvinden. Een verzoek vanuit de Veiligheidsregio Groningen om het CoPI ook een aantal Groningse gemeenten te laten bijstaan, werd echter afgewezen. Dat zou het te complex maken: de coördinatie van vier CoWa's en de inzet aan de Friese wal zou dan moeten worden uitgebreid met een apart team, dat contact zou moeten onderhouden met een Groningse Operationeel Leider, een ander waterschap en andere bestuurders.

De keuze om de Operationeel Leiders uit de veiligheidsregio's Groningen en Noord-Holland Noord te laten participeren in het Friese ROT verliep juist weer bijzonder soepel. De toevoeging van twee slimme vertegenwoordigers uit Groningen en Noord-Holland Noord versterkte de denkkraft van het ROT en vergemakkelijkte in de twee aangehaakte veiligheidsregio's de operationele en bestuurlijke lijnen. Waar het ROT zich de eerste dag (op 2 januari) vooral had beziggehouden met het verzamelen van informatie over

⁶⁶ Waarmee de burgemeesters in feite een dubbelrol vervulden: zij participeerden in het CoWa en (later ook) in het RBT.

aangespoelde containers (naar afmeting, kleur, lading en nummer) en de werking van de mogelijk aan te treffen gevaarlijke stoffen, richtte het ROT zich vanaf 7 januari op de voorbereiding van de RBT-overleggen. Vooral het eerste RBT-overleg van 9 januari was goed voorbereid met een duidelijke uitleg van de opschalingsstructuur binnen de veiligheidsregio en die binnen RWS. De samenwerking tussen de Operationeel Leider en de bestuurders die deelnamen aan het RBT werd bijna zonder uitzondering positief gewaardeerd.

Figuur 5.2 Crisisorganisatie algemene keten: een flexibele toepassing van GRIP



Rolvastheid

In de gesprekken die wij voerden kwam een aantal keer het begrip rolvastheid naar voren. Daarmee werd bedoeld dat personen zich al dan niet hielden aan hun rol die zij in het kader van de afhandeling van de calamiteit hadden te vervullen. Het succesvol functioneren van een crisisteam is echter niet alleen het gevolg van de rolvastheid van de deelnemers, maar soms ook van de bereidheid net een stapje extra te zetten; de ander te ondersteunen en ruimte te geven. Daarnaast betekent rolvastheid niet dat diegenen die in de warme fase geen rol hebben, zich niet met de operatie zouden mogen 'bemoeien'. Als een leidinggevende van een organisatie of afdeling een advies geeft, kan dat vanuit de principes van rolvastheid een doodzonde zijn, maar het is – meer denkend vanuit flexibiliteit – ook te beschouwen als een zegen. Deze personen spelen in het dagelijkse proces immers een cruciale rol, hebben veelal relaties met andere partijen en ook nadien weer hun verantwoordelijkheid. Het is bijna kunstmatig te veronderstellen dat tijdens crisissituaties (als het er echt om gaat) de dagelijkse leidinggevendenden zich er vooral niet mee zouden mogen 'bemoeien' en opeens een stap terug zouden moeten doen.

Verschillen tussen de eilanden

Op alle vier de Friese Waddeneilanden spoelden grote hoeveelheden rommel aan en heeft men vervolgens grote inzet gepleegd om alle rommel weer zo snel mogelijk op te ruimen. We zouden echter voorbij gaan aan de specifieke situatie op de eilanden door niet ook aandacht te schenken aan enkele duidelijke verschillen. Onderstaand geven wij een overzicht.

Overeenkomsten	Verschillen
Inzet lokale bevolking	<i>Inwoneraantal:</i> Schiermonnikoog is met 940 inwoners de kleinste gemeente van Nederland. Voor de andere drie eilanden zijn de inwoneraantallen: Vlieland: 1.150; Ameland 3.655 en Terschelling: 4.900 inwoners.
Grote hoeveelheden aangespoelde rommel	<i>De hoeveelheid, aard en ook het moment van de piek:</i> Op Vlieland was de troep op 3 januari nagenoeg opgeruimd, op Schiermonnikoog arriveerden op 5 januari 100 militairen om bijstand te verlenen bij het opruimen van de stranden. In de eerste week werden op de eilanden de volgende hoeveelheden troep verzameld: Vlieland: 60 ton; Terschelling: 250 ton; Ameland: 350 ton en Schiermonnikoog: 250 ton.
Inzet van vrijwilligers	<i>Overtocht naar de eilanden:</i> Uit opgave van Rederij Doeksen en Wagenborg Passagiersdiensten betreffende de verkoop van zgn. 'opruimretourtjes' (tegen gereduceerd tarief) blijkt dat verreweg de meeste vrijwilligers de overtocht naar Schiermonnikoog maakten: 2200 retourtjes. Naar Ameland werden 550 retourtjes verkocht; naar Vlieland en Terschelling tezamen 1200 retourtjes.
Inzet van het CoWa	<i>Samenstelling van de CoWa's:</i> Op Ameland en Terschelling was RWS niet in het CoWa vertegenwoordigd, op de andere twee Waddeneilanden wel.
Afstemming met burgemeesters	<i>Mate van betrokkenheid:</i> Op Schiermonnikoog had de burgemeester een leidende rol in het CoWa; op Ameland, Vlieland en Terschelling vond de aansturing primair plaats door de Leider CoWa.
Afstemming met RWS	<i>Verwachting ten aanzien van RWS:</i> Ameland had aanvankelijk de verwachting dat RWS primair verantwoordelijk was voor het opruimen van de stranden.

5.4 Informatiedeling

Voor de informatiedeling tijdens incidenten wordt al enkele jaren gebruikgemaakt van het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS). Gebruikers van dit systeem zijn tegenwoordig niet meer alleen de crisisfunctionarissen van een CoPI of ROT, ook crisispartners als waterschappen, RWS, de Kustwacht en Defensie zijn op dit systeem aangesloten. Bij een regiogrensoverschrijdende calamiteit is het bovendien handig dat andere veiligheidsregio's (zoals in dit geval Groningen en Noord-Holland Noord) direct kunnen 'meelezen' oftewel kennis kunnen nemen van de informatie die in het LCMS is opgenomen.

Naast het LCMS is in de interviews bijna zonder uitzondering het delen van informatie via WhatsApp aan de orde gekomen. Het merendeel van de crisisfunctionarissen nam deel aan verschillende whatsappgroepen, soms oplopend tot wel zes groepen die direct aan 'de zeecontainers' waren gerelateerd. Deels waren dit al bestaande groepen, zoals die van de Leiders CoWa van een Waddeneiland, de Leiders CoPI of de Algemeen Commandanten in het ROT. Andere groepen werden speciaal voor deze calamiteit aangemaakt: de Leiders CoWa van alle eilanden met de Leider CoPI, de leden van CoWa's per eiland en andere groepen rond het opruimen van de stranden, het CoPI, ROT, de sectie Communicatie ect. De bezetting van deze groepen wisselde sterk door toevoegingen van nieuwkomers uit andere organisaties of wisselingen in piketfuncties.

Een van de grote voordelen van WhatsApp is dat de tool inmiddels bij iedereen bekend en voor iedereen toegankelijk is. Het is niet nodig om accounts of inloggegevens aan te maken. Informatie kan, afhankelijk van de instellingen door de beheerder van de whatsappgroep, door alle leden worden toegevoegd, zowel in tekst als in beeld. Tegelijk levert dat gemak wel een nadeel op: een continue stroom aan informatie die onoverzichtelijk wordt en kan leiden tot een vorm van 'informatiedruk'. Het delen van informatie vraagt zorgvuldigheid om de juiste groep te gebruiken en te specificeren, en het bijhouden van alle berichten vraagt veel tijd. Na een nacht of soms maar een uur niet op de smartphone te hebben gekeken, zijn er tientallen berichten te lezen waaruit iedereen voor zich een eigen beeld opmaakt. Sommige informatie is dubbel, want in verschillende groepen gedeeld, en bepaalde informatie zal alsnog in LCMS moeten worden opgenomen. Het risico bestaat dat het bijhouden van alle informatie een hoofddoel wordt in plaats van een middel om besluiten voor te bereiden of een aanpak te bepalen.

Bij het delen van informatie in groepen met veel deelnemers helpt het om een bepaalde discipline aan te houden, vergelijkbaar met de bekende 'ether-discipline' voor het gebruik van portofoons. Wanneer in een whatsappgroep een bericht wordt gedeeld, voegt daaropvolgend dertig keer een 'dank je wel' weinig toe. Ook werd in interviews aangegeven dat het delen van links naar allerlei mediaberichten te algemeen is. Hoewel het geen belemmering hoeft te vormen om van WhatsApp gebruik te maken, is het goed in het achterhoofd te houden dat alle informatie die in whatsappgroepen wordt gedeeld, opvraagbaar is op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Organisaties als het RIVM hebben inmiddels richtlijnen opgesteld over het gebruik van WhatsApp bij incidenten of onderzoeken. Daarin zijn bijvoorbeeld afspraken opgenomen over welke deelnemers aan groepen kunnen worden toegevoegd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen bestaande en specifieke groepen om informatie te delen, intern en extern, het gebruik of uitzetten van functionaliteiten (tracking) en welke informatie kan worden gedeeld.

5.5 Ondersteuning van de krijgsmacht

Speciale aandacht verdient ook de ondersteuning die geleverd is door de krijgsmacht. Van vrijdag 4 tot zondag 6 januari hielpen honderd militairen op Schiermonnikoog met het opruimen van de aangespoelde rommel. Een mooi gebaar dat ook in de media – mede door de welsprekende manier waarop de kolonel al op donderdagavond bij *Jinek* de inzet toelichtte – volop positieve aandacht kreeg. Interessant is ook de procedure die voor de inzet van de militairen is doorlopen. Sinds de invoering van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) is namelijk de procedure rond het aanvragen van militaire bijstand gewijzigd.

“Bijstand in het kader van de Wvr is anders opgezet dan in de voormalige Wet rampen en zware ongevallen. Kern daarvan is dat de provincie hier geen rol meer vervult; bijstandsaanvragen worden door de voorzitter veiligheidsregio rechtstreeks gericht tot het nationale niveau (...).”⁶⁷

Waar dus voorheen altijd de CdK een rol had, is nu op grond van artikel 51 Wvr de voorzitter van de veiligheidsregio aan zet. In de regel zal de minister aan het verzoek om bijstand voldoen, tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten (art. 51, lid 2 Wvr).

Frappant is dat in dit geval de voorzitter van de veiligheidsregio in de procedure rond het bijstandsverzoek helemaal niet in beeld is geweest, maar de CdK verschillende keren (ook bij de verlenging) een handtekening heeft gezet. Dat is – zo valt achteraf te constateren – opmerkelijk en hoe is dat nu zo gekomen?

Het begon met een oproep van de burgemeesters van de Waddeneilanden die militaire bijstand wensten. Bij de militaire Brigade in Havelte was men ondertussen al, na beelden te hebben gezien van de situatie op de Waddeneilanden, met de voorbereiding van een militaire operatie begonnen. In overleg met het Noorden en vooral ook met het ministerie van Defensie in Den Haag werd gekeken hoe een en ander formeel te organiseren. Uiteindelijk werd gekozen voor een procedure waarbij formeel beschouwd geen sprake is van bijstand, maar van steunverlening.

“Steunverlening of ‘militaire steunverlening in het openbaar belang’ betreft elk optreden ter ondersteuning van civiele autoriteiten dat niet valt onder de genoemde bijstandsbepalingen (...) Momenteel valt dat onder de Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang (Stcrt, 2008, 3). Volgens deze regeling dient gemotiveerd te worden ‘waarom geen opdracht aan civiele marktpartijen kan worden gegund’ of er dient een verklaring van geen bezwaar van de betreffende branchevereniging te worden toegevoegd, hetgeen aangeeft dat het een niet-wettelijke taak is die in beginsel door marktpartijen zou kunnen worden verricht.”⁶⁸

Terwijl bij bijstand in het kader van de Wvr de krijgsmacht dus handelt onder het gezag van de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio, handelt de krijgsmacht in het geval van ‘steunverlening in het kader van het openbaar belang’ onder verantwoordelijkheid of namens het aanvragende bestuursorgaan (zijnde in dit geval dus de CdK).⁶⁹ Het voordeel van deze procedure was – zo werd ons in een gesprek uitgelegd – dat de militairen nu in de hele provincie konden worden ingezet. Het was immers nog niet duidelijk op welk Waddeneiland de militairen ondersteuning zouden leveren. Bij het indienen van het verzoek had ook het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum een rol (door de motivatie en wijze van inzet te toetsen). Omdat het nu geen bijstand maar steunverlening betrof, liep het

⁶⁷ Muller et al. (red.) (2017, p. 691).

⁶⁸ Muller et al. (red.) (2017, p. 693).

⁶⁹ Hoewel de militairen dus formeel niet onder het gezag van de burgemeester opereerden, werd het gezag van de burgemeester van Schiermonnikoog wel aanvaard.

verzoek niet via de minister van JenV, maar was instemming van de minister van Defensie leidend.

Los van de bijdrage die de militairen hebben geleverd (die staat hier niet ter discussie!), leert deze casus dat er voor een wat vreemde constructie is gekozen. Ook al was nog niet bekend op welk eiland inzet meest nodig was, zou het logischer zijn geweest als gewoon volgens artikel 51 Wvr was gewerkt. Ook dan hadden de militairen op een nog nader te bepalen Fries Waddeneiland ingezet kunnen worden. Nu voor de route van steunverlening in het openbaar belang was gekozen, diende het verzoek meer uitgebreid te worden gemotiveerd. Dat maakte dat het LOCC verschillende keren nader contact zocht met het ROT, om juist rond die motivatie een voldoende stevig verhaal te hebben. Ook bij de verlenging van de inzet met nog eens vierentwintig uur was er onduidelijkheid en diende de Operationeel Leider extra werk te verrichten vanwege de mogelijke concurrentievervalsing (een marktpartij die dit werk zou kunnen doen). Zowel via de burgemeester van Schiermonnikoog als via het ROT kwam kort achter elkaar het verlengingsverzoek bij de CdK voor een handtekening.

Het thema hier ter sprake brengen, lijkt misschien 'geneuzel op de vierkanten centimeter'. Anderzijds geeft het aan dat procedures die daarvoor zijn bedoeld, onvoldoende zijn bewandeld en zoals het zich laat aanzien ook onvoldoende bekend waren bij de betrokken burgemeesters en hun adviseurs, bij de veiligheidsregio en bij de provincie. De informele routes die bewandeld werden, leidden tot verwarring en niet per se tot meer snelheid. Het betekende ook dat de militairen die op Schiermonnikoog werden ingezet, formeel onder de CdK en niet onder het gezag van de burgemeester vielen.

5.6 Van wie zijn (de aangespoelde spullen op) de stranden?

In deze casus was samenwerking tussen verschillende overheden en overheidsdiensten onvermijdelijk. Uit het juridisch kader dat eerder is geschetst (zie paragraaf 3.1) kan worden afgeleid dat zelfs wanneer elke organisatie zijn verantwoordelijkheden neemt, met andere organisaties zal moeten worden samengewerkt. Die samenwerking kan worden bemoeilijkt wanneer er bepaalde beelden of verwachtingen ten aanzien van elkaars verantwoordelijkheden bestaan, die niet overeenkomen met hoe deze in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Zo was in deze casus niet voor iedereen even helder wie nu voor het opruimen van de stranden verantwoordelijk was.

Als algemeen uitgangspunt geldt dat de burgemeester van een aan zee grenzende gemeente verantwoordelijkheid draagt voor de landzijde tot 1 kilometer buiten de kust. Mochten op het strand goederen of spullen aanspoelen dan dient de burgemeester in zijn hoedanigheid als strandvonder (of namens hem een hulpstrandvonder) deze veilig te stellen. De achterliggende reden hiervan is dat deze goederen toebehoren aan een eigenaar, en ook dat over de goederen die ons land binnenkomen, invoerrechten moeten worden betaald. Daarbij is de hoogte van de heffing afhankelijk van de waarde van het goed, bijvoorbeeld is het koper of plastic.

Het juttten van (waardevolle) spullen die op de stranden aanspoelden, was dus in feite een illegale activiteit, wat de eilanders echter niet als zodanig ervaren. Voor de eilanders levert juttten vooral een leuke bijverdienste op. Het was dan ook al kort nadat op Vlieland en Terschelling spullen waren aangespoeld, de My Little Pony's voor verkoop werden aangeboden. Normaal gesproken hadden deze spullen op aangeven van de strandvonder moeten worden ingezameld, zodat de waarde (en de daarover te heffen belasting) zou kunnen worden vastgesteld en ook zou kunnen worden beoordeeld of de spullen aan de (veiligheids)vereisten voldeden om op de Europese markt te mogen worden verhandeld. In dit geval hebben de burgemeesters zich – voor zover mogelijk – aan hun rol van

strandvonder gehouden, bijvoorbeeld bij het veilig stellen van containers.⁷⁰ Maar al vrij snel is in samenspraak tussen RWS en de Douane bepaald dat de aangespoelde spullen waardeloos waren.⁷¹

Nu na het juttten nog een grote hoeveelheid 'waardeloze troep' op de stranden achterbleef, rees de vraag wie dit zou moeten opruimen. Sommigen met wie wij spraken, waren er stellig van overtuigd dat dit aan RWS was, waarbij werd verwezen naar de zogenoemde SBK-regeling (zie onderstaande toelichting). Als op het strand een dode potvis is aangespoeld, dient immers RWS deze ook op te ruimen (en is overigens ook de Douane er meestal direct bij).⁷² De verantwoordelijkheid van RWS voor het opruimen van stranden geldt echter slechts in bepaalde gevallen die voornamelijk verbandhouden met mogelijke verontreiniging van de bodem. Het betreft met name verontreiniging door (een bepaalde hoeveelheid) olie of een andere chemische verontreiniging.

Samenwerkingsregeling Bestrijding Kustverontreiniging Rijkswaterstaatdiensten

In de zogenoemde SBK-regeling zijn procedures en afspraken vastgelegd voor de verschillende diensten van RWS. Aan de regeling zijn geen rechten te ontleen; het betreft namelijk geen wettelijke regeling maar een *interne* regeling oftewel een set werkafspraken. De SBK-regeling geeft een nadere uitwerking van het IBP-Waddenzee met betrekking tot drie situaties:

- > verontreiniging door olie
- > andere vormen van (chemische) verontreiniging
- > aanspoelen van dode, grote vissen (walvisachtigen)

Bij een verontreiniging door olie ligt – na het bereiken van een ondergrens van 5 m³ – de verantwoordelijkheid voor het opruimen bij RWS. Bij andere vormen van (chemische) verontreiniging geldt deze kwantitatieve bepaling niet. Daarin is de mate van gevaar voor mens, planten of dieren het bepalende criterium. Containers, gesloten vaten en andere zaken die door de strandvonder kunnen worden afgevoerd, vallen buiten de verantwoordelijkheid van RWS (en dus ook buiten de regeling). Bij twijfel over ernstige risico's kan een gemeente in overleg treden met RWS. De algemene regel is echter dat de gemeente en de kustbeheerder de aangespoelde goederen opruimen. RWS kan, wanneer spullen verspreid aanspoelen, een coördinerende taak op zich nemen voor het opruimen van de spullen of het verhalen van de kosten. Dat betreft dan een eigen keuze van RWS.

De spullen die op de stranden van de Waddeneilanden aanspoelden, hoorden uiteraard niet in het milieu thuis. Maar het betekende niet dat de bodem er zodanig door verontreinigd werd dat er een directe verantwoordelijkheid voor RWS lag. Het opruimen van alle aangespoelde (plastic)troep was een taak van de gemeenten en bracht voor de gemeenten dan ook (financiële) inspanningen met zich mee. De kosten die daarmee gepaard gingen waren te verhalen op de veroorzaker i.c. de reder MSC. De Waddengemeenten hebben aanvankelijk elk afzonderlijk op grond van de Wet milieubeheer de aansprakelijk gesteld voor alle schade die uit het incident zou voortvloeien. Daarnaast heeft de minister van IenW op 4 januari namens de Nederlandse Staat de reder op grond van de Wbmo aansprakelijk gesteld voor de kosten van opruimwerkzaamheden en geleden schade. Vervolgens heeft de DG-RWS in het weekend van 5 en 6 januari aan de Waddengemeenten het aanbod gedaan om voor de getroffen gemeenten en andere overheden een coördinerende taak op zich te nemen in het verhalen van de kosten.⁷³

⁷⁰ Op Vlieland werden alle spullen naar de gemeentewerf gebracht. Het was duidelijk dat het een kwestie was van afvoeren, omdat het waardeloos spul was. Dit werd beaamd door een functionaris van de Douane die op Vlieland was.

⁷¹ Bij de berging en het opruimen van de aangespoelde spullen is dit steekproefsgewijs gecheckt.

⁷² Een potvis bevat namelijk ambergris. Dit is een stof die zich in het binnenste van een potvis vormt en zeer waardevol is omdat deze in de parfumindustrie als geurstof wordt gebruikt.

⁷³ Zie hierover meer in het evaluatierapport dat ten behoeve van het ministerie van IenW is opgesteld; Wijkhuijs, Van Duin & Domrose (2019).

5.7 Crisiscommunicatie

Een maand nadat velen waren opgeschrikt door het bericht dat op de stranden van de Waddeneilanden grote hoeveelheden troep aanspoelden uit containers die op de Noordzee verloren waren, verscheen in de Leeuwarder Courant en in het Dagblad van het Noorden een uitvoerig verhaal over hoe in het Waddengebied de eerste dagen zouden zijn verlopen. Het artikel met de eenvoudige kop 'Reconstructie: Hoe kerstvakantie de aanpak van de containerramp in de weg zat' was voor ons, bij aanvang van deze evaluatie, zo ongeveer het enige wat er aan achtergrondinformatie in kranten te vinden was.⁷⁴ Voor velen die het artikel gelezen hebben zal wat erin beschreven wordt, de werkelijkheid van deze casus schetsen. Moraal van het artikel is, dat mede vanwege de kerstvakantie RWS en de Veiligheidsregio Fryslân vrijwel onbereikbaar waren en dat de veiligheidsregio afschaalde van GRIP-2 naar GRIP-1, juist toen gevaarlijke stoffen aanspoelden. Ook was volgens de auteurs van het artikel nagelaten gebruik te maken van een handig checklijstje dat de Waddenvereniging nog maar kort geleden in opdracht van RWS had opgesteld hoe de inzet van vrijwilligers te coördineren. In het artikel werd verder bij monde van een medewerker van It Fryske Gea het beeld geschetst dat RWS verantwoordelijk zou zijn voor het opruimen van alle troep: 'Klein juttersgoed is voor het eiland. Is het meer dan 5 kuub, dan is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor de afvoer'.

Inhoudelijk valt – nadat wij met ruim honderdveertig direct betrokkenen gesproken hebben – veel op het artikel aan te merken. Dat handige checklijstje van de Waddenvereniging gaat bijvoorbeeld vooral over de aanpak van besmeurde vogels, niet over de inzet van vrijwilligers in duingebieden om rommel op te ruimen. Ook geven de auteurs een wel erg rigide uitleg van GRIP, waarbij een achterhaalde indeling wordt gepresenteerd (GRIP-Rijk wordt genoemd, maar dat bestaat al niet meer). Ook die '5 kuub' is een voorbeeld van een hardnekkig misverstand, waarvan het bestaan met het krantenartikel alleen maar is versterkt. Met verschillende van degenen die in het artikel worden opgevoerd, is overigens niet eens gesproken.

Toch is de kritiek die op het artikel te geven is, voor ons niet de reden om er hier naar te verwijzen. De les die eruit getrokken kan worden is vooral dat er in de media weinig (waarheidsgetrouwe) informatie over het verloop van die eerste dagen verschenen is. Kennelijk heeft de veiligheidsregio – maar dat geldt ook voor RWS – in die periode weinig naar de buitenwereld toe gecommuniceerd over wat er gaande was en werd gedaan. De externe communicatie bleef beperkt – althans zo lijkt het – tot boodschappen over de 'facts and figures'; er werd weinig gezegd over het proces. Wat betekende bijvoorbeeld de opschaling naar GRIP-4 en waarom was er dan eerst afgeschaald naar GRIP-1? Er had uitgelegd kunnen worden dat de gevaarlijke stoffen gelukkig nauwelijks gevaarlijk bleken, maar dat we – ondanks deze kennis – eigenlijk niet hadden moeten afschalen, omdat er inmiddels maatschappelijk zo veel gebeurde en dat herstelden we daarom de volgende dag. Voor RWS geldt min of meer hetzelfde. Waarom was er zo lang onduidelijkheid over het precieze aantal containers dat in het water was gestort? En hoe zit het nu precies met die regeling van 5 kuub? Ook daarover had uitleg gegeven kunnen worden. De vraag is waarom de veiligheidsregio en RWS met name in de eerste dagen hebben nagelaten over deze zaken te communiceren. Daarbij zullen zeer waarschijnlijk verschillende factoren een rol hebben gespeeld. Wat zeker heeft meegespeeld, is dat in die periode het zwaartepunt in de media bij de afzonderlijk eilanden lag, de veiligheidsregio bestuurlijk nog niet was opgeschaald (en er dus nog weinig uit 'één mond werd gesproken') en ook de koppeling op het terrein van de crisiscommunicatie tussen de veiligheidsregio en RWS nog beperkt was.

⁷⁴ Zie https://www.lc.nl/friesland/GRIP-een-reconstructie-van-de-eerste-week-na-de-containerramp-24108529.html?harvest_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F.

5.8 Schurende ketens?

Samenwerking tussen de algemene en de functionele keten was in deze casus zozegzegd onontkoombaar. Het ging daarbij met name om samenwerking tussen enerzijds de betrokken gemeenten en Veiligheidsregio Fryslân en anderzijds RWS. In het verleden hebben zich op verschillende plaatsen in ons land gebeurtenissen voorgedaan, waarbij de samenwerking tussen beide ketens niet echt soepel verliep. Juist ten tijde van de containercalamiteit rondde een van onze respondenten, als crisismanager bij RWS-NN bij deze casus betrokken, haar masterthesis over het thema 'schurende ketens' af. Een goede reden om haar onderzoeksbevindingen mee te nemen in de beschouwing van dit thema. In haar masterthesis richt Dingenouts-Koops zich op de mogelijke aanwezigheid van schuring, zijnde hardnekkige vormen van wrijving tussen de algemene en de functionele keten.⁷⁵ Zij onderzocht in dat kader zes recente casus en concludeert dat de schuring zich met name voordoet bij gebeurtenissen op en rond het water, zoals bij het stuwincident bij Grave (2016). Op basis van literatuur en gesprekken komt Dingenouts-Koops tot een aantal factoren die een rol spelen. Waar in het verleden aspecten als onbekendheid en onvoldoende management van het netwerk belangrijk waren, spelen bij recente casus de volgende factoren een rol:

- > onduidelijkheid over het zwaartepunt van de crisis;
- > concurrerende belangen;
- > onduidelijkheid in taken, rollen en verantwoordelijkheden.

Een grote mate van geografische congruentie (eenzelfde gebiedsindeling) lijkt een factor te zijn die de kans op schuring wat verkleint. Als aanbeveling voor een goede samenwerking noemt Dingenouts-Koops het gebruikmaken van de GRIP-structuur en dan op een creatieve wijze. "Zonder GRIP laten de partners elkaar te gemakkelijk los." Ook raadt zij aan om in verschillende gremia over mogelijke of potentiële factoren van schuring te spreken.

Was er in deze casus nu sprake van schuring? En wat verklaart dan – mede tegen de achtergrond van voorgaande observaties – de eventuele aan- of afwezigheid van schuring? Als wij alle gesprekken die wij hebben gevoerd beschouwen, valt ons het volgende op.

Kritische geluiden

Respondenten uit de functionele keten (RWS, de Kustwacht, waterschappen en terreinbeheerders) spraken veel minder over wrijving en spraken zich ook minder kritisch uit over functionarissen van de algemene keten dan vice versa. Over één ding werd wel iets gezegd, namelijk over de kritische opstelling van enkele eilandburgemeesters, zowel in de media als in het RBT.

Onder vertegenwoordigers uit de algemene keten en dan met name degenen die de eerste dagen zitting hadden in crisisteam, waren velen juist behoorlijk kritisch over RWS. Die organisatie leek in hun ogen wat laat – eigenlijk pas na het eerste weekend – op gang te komen. Liaisons participeerden wel in het ROT, maar waren aanvankelijk niet of onvoldoende gemandateerd. Ze waren onduidelijk over de aantallen containers en ook over de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. Daarnaast was het vooral op het terrein van de externe communicatie (aanvankelijk) een kriem om met RWS samen te werken, aldus de respondenten. Op een pers- of communicatiebericht dat 's ochtends werd voorgelegd, kwam pas aan het einde van de middag een reactie. Klaarblijkelijk moest zelfs elk Twitterbericht eerst langs 'de minister'.

⁷⁵ Dingenouts-Koops (2019).

De constellatie

De meeste kritiek en datgene wat mogelijk wrijving veroorzaakte, speelde zich vooral af in de eerste dagen. Na het weekend verstomde de kritiek en veel respondenten gaven aan dat de partijen elkaar sindsdien veel beter wisten te vinden. Soms liet nog wel iets op zich wachten, maar over het algemeen was daar toen wel begrip voor. Het roept de vraag op wat er dan aan de eerdere wrijving ten grondslag lag?

Nog niet zo lang geleden, in september 2017, was er een grote oliebestrijdingsoefening (OlieAlert Waddenzee) geweest, zo vertelden enkele respondenten, waarbij de samenwerking tussen RWS en de lokale overheden en de veiligheidsregio duidelijk soepeler verliep. De omstandigheden waaronder die oefening plaatsvond, waren echter anders dan de werkelijkheid zoals die zich in deze casus voordeed. Bij de oefening waren de verantwoordelijkheden helder, terwijl ten tijde van de containercalamiteit niet bij iedereen duidelijk was, wie bijvoorbeeld voor het opruimen van de stranden verantwoordelijk was, hetgeen aanleiding gaf tot fricties. Een cruciaal verschil was ook dat tijdens de oefening 'de buitenwereld' niet zo massaal aanwezig was. Er ontstond nu een spontane toeloop van mensen die wilden helpen de stranden op te ruimen en met name in Den Haag rees de vraag, mede naar aanleiding van berichten in de media, wie dat in goede banen zou leiden. Daarbij kwam dat in die eerste dagen van 2019 de burgemeesters van de Waddeneilanden volop naar buitentraden, vooral om heel Nederland te laten zien dat het op hun eilanden een puinhoop was, om daarmee hun standpunt kracht bij te zetten dat die containerschepen niet zo dicht langs de eilanden zouden mogen varen. Met een dergelijke constellatie was men tijdens de oefening niet geconfronteerd.

Voor wat betreft de operationeel betrokkenen hadden veel vertegenwoordigers van de algemene keten eigenlijk maar weinig gevoel bij de werkwijze van de functionele keten (i.c. RWS). Zij beseften niet dat de afstand tot hun eigen burgemeester(s) zoveel kleiner en anders is dan de afstand die hun partners uit de functionele keten hadden af te leggen. Die hebben niet alleen te maken met hun hoofden (directeuren en HID's), maar ook met een DG en uiteindelijk een minister. Natuurlijk hebben burgemeesters – in termen van verantwoording – te maken met gemeenteraden, maar het mag duidelijk zijn dat in Den Haag de Tweede Kamer er bij dergelijke gebeurtenissen nog steviger bovenop zit, zeker als belangengroepen zich roeren. Direct na het kerstreces stelden ten minste vier partijen een reeks Kamervragen. Ook de landelijke media besteedden – omdat het de Waddeneilanden betrof – aandacht aan deze casus. Juist de combinatie van de hiërarchie binnen een ministeriële organisatie en de grote politiek-bestuurlijke gevoeligheid van de casus maakte dat een liaison van RWS in een iets andere constellatie moest opereren, dan zijn partners uit de algemene keten. Dat verschil gold natuurlijk even zozeer voor de persvoorlichters van beide partijen. Waar de voorlichter uit de algemene keten één stapje (naar de burgemeester) hoefde te zetten, had een voorlichter van RWS een iets langere route te gaan. Vanwege de Haagse kaasstolp, waar gewoonlijk iedereen bovenop zit, luisterde zeker die eerste dagen ieder woord nauw. Bij de eerdere oefening was 'Den Haag' (het ministerie, parlement en de landelijke media) niet op deze manier zo dichtbij geweest en hadden beperkingen in mandaten geen rol gespeeld.

5.9 Andere betrokken partijen

Waar het ROT na opschaling in tweede instantie (op 4 januari) startte vanuit een kernbezetting, werd de omvang van dit team in de dagen erna steeds groter. Onder de deelnemers waren vertegenwoordigers van organisaties die bij deze calamiteit voor het eerst in ROT-verband hebben geparticipeerd. In de loop der jaren is het samenwerken met partijen vanuit een functionele keten voor veiligheidsregio's meer vertrouwd geworden. Voor de drie veiligheidsregio's aan de Waddenzee hebben 'waterpartijen' als RWS, waterschappen en de Kustwacht al eerder bij calamiteiten een rol gehad. Eenzelfde bekendheid geldt voor organisaties als het Openbaar Ministerie en Defensie. Van de terreinbeherende natuurorganisaties had Staatsbosbeheer, nog relatief recent deelgenomen in een ROT, namelijk tijdens de droogte in de zomer van 2018. Juist vanwege deze positieve ervaring heeft de Operationeel Leider direct positief gereageerd op de suggestie (van het Wetterskip Fryslân in dit geval) om hen aan te laten sluiten bij het ROT. Wel onder voorwaarde dat zij ook nu, net als bij de droogte, de andere partijen zouden vertegenwoordigen. Terugkijkend ligt het voor de hand dat deze terreinbeherende natuurorganisaties, gezien hun actieve betrokkenheid met boswachters en de Leiders CoWa's, hun plek binnen het ROT hebben gekregen. Hoewel tijdens een enkel interview naar voren kwam dat het voor henzelf af en toe zoeken was wie welke rol zou invullen en hoe onderling tot afstemming te komen, was daar binnen de CoWa's en het ROT niets van te merken. Vertegenwoordigers van deze organisaties beschikten over veel kennis van de lokale situatie, over een goed netwerk (dat ook is ingezet om vrijwilligers op te roepen) en hadden een belang om samen te werken met gemeenten en de veiligheidsregio's. Dat het voorkomen van verdere schade aan de natuur ook voor de overheid de belangrijkste prioriteit had, heeft daar ongetwijfeld aan bijgedragen.

Het samenwerken in crisisomstandigheden betekent ook het zich voegen in een gezamenlijke afweging van knelpunten, maatregelen en besluiten. Zo kan bijvoorbeeld het belang van openbare orde (een enorme toestroom van vrijwilligers) soms moeilijk te verenigen zijn met het belang van milieubehoud (opruimen met zoveel mogelijk slagkracht). In de aanpak van een crisis komt een individueel of sectoraal belang soms onder druk te staan. Juist dit aspect kan het samenwerken met specifieke belangengroepen lastig maken. Belangenverenigingen, zoals de Waddenvereniging en het Zeehondencentrum Pieterburen, ontlenen hun bestaansrecht in het promoten van een specifiek belang. Dat maakt(e) het lastig deze organisaties als gelijkwaardige partij te laten deelnemen in de crisisorganisatie. Het Zeehondencentrum Pieterburen is in Groningen betrokken geweest bij vergaderingen van het CoPI vanuit de coördinerende rol voor vrijwilligers. Zolang deze samenwerking soepel verloopt, is daar niets op tegen. Belangenverenigingen zullen zich echter minder geremd voelen kritiek te uiten op een veiligheidsregio, gemeente of burgemeester, hetgeen al vrij snel wrijving kan geven. Een complicerende factor daarbij is dat er geen formele mogelijkheden zijn om deze partijen bij te sturen. Het is tegelijk geen wijze optie om belangenorganisaties niet te betrekken bij de afhandeling van een calamiteit. Voor veiligheidsregio's is het de kunst om vanuit hun rol als verbinder tussen alle betrokken partijen, actief contact te houden met 'anders denkenden' en hun signalen serieus mee te laten wegen. Het is een kwestie van voldoende ruimte laten en vertrouwen te houden dat gezamenlijk prioriteiten en uitgangspunten kunnen worden bepaald.

5.10 Afronding

Er wordt altijd veel (en misschien wel te veel) belang gehecht aan goede samenwerking tijdens een crisis. Terecht gaf Scholtens (2007) aan dat samen werken misschien wel belangrijker is dan samenwerken. Primair moeten betrokken actoren een klus klaren en daarbij hebben ze elkaar soms nodig, maar soms ligt het zwaartepunt toch ook bij ieders eigen taak. Achteraf roepen dat de coördinatie niet goed was, is weleens een manier om de problemen van het eigen optreden en het gebrek aan voorbereiding te maskeren. Samen werken dient, aldus Scholtens, al voorafgaand aan de ramp of crisis vanzelfsprekend te zijn, in plaats van dat het opeens ten tijde van een kritiek situatie gerealiseerd zou moeten worden.

In dit hoofdstuk passeerden verschillende aspecten de revue die te maken hadden met de samenwerking in die eerste dagen en de weken erna. Op de eilanden is men gewend primair op elkaar aangewezen te zijn; in voor- maar ook in tegenspoed. Met ondersteuning van de CoWa's werden op de vier Friese eilanden bergen (werk) verzet. De burgemeesters van de Waddeneilanden hadden onderling veelvuldig overleg en voerden hun lobby richting Den Haag. Opschaling naar GRIP-4 was ook mede daarom wel verstandig; aan de tafel van het RBT kon met vertegenwoordigers van het ministerie van IenW worden overlegd (over de schadeafwikkeling, ecologische impact e.v.). Om samenwerking bij crises te bewerkstelligen moet er dus vooraf al wel iets van een netwerk zijn en dient er daarnaast een structuur te bestaan voor overleg en informatie-uitwisseling die deze samenwerking in een acute situatie faciliteert.

Over het algemeen is de samenwerking binnen afzonderlijk organisaties, alsook tussen de organisaties van de algemene keten (bijvoorbeeld de veiligheidsregio's onderling) en tussen de algemene keten en de functionele keten behoorlijk succesvol verlopen, al waren aanvankelijk de terreinbeherende natuurorganisaties vergeten in overleggen te worden meegenomen.

Natuurlijk is er hier en daar tussen de algemene en de functionele keten wel wat (lichte) schuring geweest, maar zeker niet in die mate als bij het stuwincident in Grave of enkele andere recente watercalamiteiten. Bij de samenwerking speelde zowel de structuur (van opschaling), de informatie-uitwisseling (via LCMS, whatsappgroepen en vele telefoontjes) alsook de voorgeschiedenis (samen plannen gemaakt en geoefend) een belangrijke rol. Het betekende nog niet dat de verschillende organisaties nu echt elkaars mores en structuren al helemaal doorgronden, maar het gezamenlijk doel dat partijen voor ogen hadden, maakte dat men elkaar gaande weg steeds beter begreep en wist te vinden.

Samenwerking met belangenorganisaties als de Waddenvereniging bleek zoveel lastiger. Deze organisaties streven – wel zo overzichtelijk en duidelijk – één belang na en kunnen dat daarom kracht bijzetten, terwijl de overheid steeds moet schipperen tussen een veelheid van belangen (van én economie én veiligheid én natuur én milieu etc.).

6 Vrijwilligheid en veiligheid: wat vraagt dat van de veiligheidsregio?

Een groep actoren die in deze casus niet onbenoemd mag blijven, zijn burgers onder wie de vele vrijwilligers die zich meldden om te helpen de rotzooi op de stranden en dijken op te ruimen. Een groot aantal mensen bood spontaan hun hulp aan. Natuurlijk speelde daarbij mee dat het nog kerstvakantie was en mensen de gelegenheid hadden om de overtocht naar de Wadden te maken. Maar ook het feit dat velen het Waddengebied een warm hart toedragen, hetgeen zich uit in het bestaan van verschillende grote verenigingen, zal waarschijnlijk een rol hebben gespeeld. De vraag is in hoeverre deze hulp nu gecoördineerd verliep en in welke mate de overheid daarin een rol had. Het gaat dan niet alleen om de mobilisatie van de hulp, maar ook om het gaandeweg belangrijker wordende thema van veiligheid. De weersomstandigheden maakten dat het op een gegeven moment te gevaarlijk werd om langs de kust rotzooi op te ruimen. Hoeveel risico namen mensen en welke rol had de overheid jegens hen? Hoe is aan de publiekscommunicatie vorm en inhoud gegeven?

Tijdens de eerste dagen in januari vroegen operationeel leidinggevend en bestuurders zich af welke positie zij nu op het vlak van vrijwilligheid zouden moeten innemen. Moest de overheid voorop lopen om mensen te bewegen mee te helpen bij het opruimen van alle aangespoelde spullen en (plastic)troep of daarin juist terughoudend zijn? In de gesprekken die wij voerden werd meerdere keren aangegeven dat dit vraagstuk een van de belangrijkste aanleidingen van deze evaluatie was. Het dilemma is dan ook zeker geen theoretische exercitie. Het is een wezenlijk vraagstuk hoe – ook in de toekomst – met het fenomeen van een massale toeloop van mensen om te gaan. Er lijkt sprake te zijn van een tendens dat mensen liever kortstondig een vrijwillige bijdrage willen leveren dan meer structureel binnen een organisatie (als een kerkgenootschap, vereniging e.v.). Deze tijdelijke vorm van vrijwilligheid was er bijvoorbeeld ook bij zoektochten naar Ruben en Julian (2013) en Anne Faber (2017) en bij de noodopvang van vluchtelingen (2015).⁷⁶ In dit hoofdstuk gaan wij op het voorliggende dilemma in aan de hand van de volgende vragen:

1. Wie waren de mensen die zich naar de stranden en kust begaven?
2. Welke rol(len) speelde de overheid richting de vrijwilligers?
3. Tot hoe ver zou de rol van de overheid richting burgers kunnen/moeten reiken?

⁷⁶ Zie voor een beschrijving van deze casus achtereenvolgens Jong, Dücker & Holsappel (2014), Van Duin, Bakker & Wijkhuijs (2018) en Wijkhuijs & Van Duin (2016).

6.1 Vrijwilligers

Een eerste vraag die aandacht verdient, is wie nu 'de vrijwilligers' waren die hielpen de rotzooi op te ruimen. De vrijwilligers die in deze casus het beeld bepaalden, waren vooral de vele honderden mensen die de boot naar een Waddeneiland namen om op het strand en later in de duinen rotzooi op te ruimen. Uit een wat nadere analyse wordt echter duidelijk dat in deze casus ten minste vijf verschillende categorieën vrijwilligers te onderscheiden zijn.

1. Eiland- en kustbewoners

Een belangrijk (zo niet het belangrijkste) deel van de opruimwerkzaamheden is verricht door mensen die dichtbij de locaties woonden waar allerlei rommel was aangespoeld. Zij wilden gewoon dat hun leefomgeving weer zo snel mogelijk schoon zou zijn. Van eilandbewoners ging uiteraard de eerste aandacht uit naar waardevolle en interessante spullen, maar toen deze er nauwelijks (meer) waren, was het zeker niet zo dat zij met de armen over elkaar thuis gingen zitten. Alleen al het feit dat een eiland geen achterland heeft, maakt dat hulp en ondersteuning in de eerste plaats van het eiland zelf zal moeten komen. Van de eilandbewoners beschikte een aanzienlijk aantal over materieel (m.n. voertuigen) dat hen in staat stelde een belangrijke bijdrage te leveren. Hetzelfde geldt voor talloze personen wonend in de kop van Friesland en Groningen die in actie kwamen toen ook het vaste land veel rotzooi te verwerken kreeg.

2. Toeristen op de Waddeneilanden

Begin januari genoten velen op een van de Waddeneilanden nog van hun kerstvakantie; hotels, vakantiehuisjes en andere accommodaties zaten vol. Enkele honderden toeristen hebben vanaf woensdag op Terschelling en Ameland meegeholpen met opruimen. De burgemeester van Terschelling vroeg zich dan ook terecht af hoe de opruimacties zouden zijn verlopen als de containers één of twee weken later overboord zouden zijn geslagen. Zou het eiland dan ook zo snel weer behoorlijk opgeruimd zijn geweest?

3. Vrijwilligers die per boot kwamen

Vanaf donderdag maar vooral op vrijdag en in het weekend kwamen vele honderden vrijwilligers naar Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog om op de stranden en later deels ook in de duinen plastic en andere troep op te ruimen. Vaak waren dit 'dagjesschoonmakers' van wie een deel op verschillende eilanden aan de slag is gegaan. In het weekend van 5 en 6 januari kwam ook een forse stroom vrijwilligers op gang die op het vasteland, bij de dijk van Ternaard tot en met Moddergat (Friesland) en in de Linthorst-Homanpolder en de Noordpolderzijk (Groningen), rotzooi gingen opruimen.

4. Beroepsgroepen: vissers en vervoersmaatschappijen

Andere vrijwilligers die te onderscheiden zijn, zijn de vissers die vrijwillig hulp en bijstand verleenden en hun materieel en kennis ter beschikking stelden. In deze casus hielpen vissers door bijvoorbeeld hun boten in te zetten om uit zee plastic troep te halen. Natuurlijk was een deel van hen hiertoe bereid, omdat zij voor deze activiteit van het Waddenfonds een financiële vergoeding (voor brandstof) ontvingen.⁷⁷ Daarnaast werden vissersboten ingezet op verzoek (c.q. in opdracht) van de berger om plastic troep uit het water te vissen, wanneer containers uit zee naar boven werden gehaald.

Ook vervoersmaatschappijen boden hun diensten aan. Rederij Doeksen en Wagenborg Passagiersdiensten, die de veerdiensten naar de Waddeneilanden verzorgen, introduceerden een zogenoemd 'opruimretourtje' tegen een gereduceerd tarief dat primair bedoeld was voor mensen die wilden komen helpen de stranden op te ruimen. In totaal zijn

⁷⁷ Het Waddenfonds is in 2007 door de rijksoverheid opgericht; sinds 2012 valt het fonds onder de verantwoordelijkheid van de provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland die samen bepalen in welke projecten het Waddenfonds investeert.

in de eerste dagen van januari zo'n 3950 van dergelijke retourtjes verkocht. Verder verzorgde vervoerbedrijf Qbuzz met lijn 163 gratis busvervoer naar Lauwersoog en werden op de eilanden de busroutes soms aangepast om mensen direct bij de strandopgangen af te zetten.

5. Facilitators/intermediairs

Ten slotte waren er personen en instellingen die een bijdrage leverden aan het organiseren van hulp. Voorbeelden zijn het Zeehondencentrum Pieterburen en Stichting De Noordzee. Zij trachtten hun leden te mobiliseren om initiatieven van anderen te ondersteunen. Tot de facilitators rekenen wij ook diegenen die vanuit hun professie en bedrevenheid met sociale media hun kennis ter beschikking stelden aan 'het goede doel'. De virtuele organisatie HelpWad is hiervan een mooi voorbeeld. De laatste jaren wordt massale steun van vrijwilligers steeds vaker gegenereerd via sociale media. Onder meer Facebook, speciale websites, Instagram en Twitter worden door deze facilitators ingezet om hulp te mobiliseren, te kanaliseren en te organiseren. Zo was het burgerinitiatief HelpWad een middel om vraag en aanbod beter georganiseerd te krijgen.

Reactie respondent

"Waar ik het meest tevreden over ben, is hoe wij er als ROT in zijn geslaagd om initiatieven vanuit 'de maatschappij' te integreren in onze aanpak. De standaardzaken verliepen ook wel goed, maar juist dit stukje 'moderne crisisbeheersing' is het meest uitdagend, levert al snel kritiek op en vraagt om een voor iedereen heldere en uitgesproken visie en ook om de discipline zich daaraan te houden (ook als de druk groter wordt). Voorbeelden waar dit in mijn ogen goed is gelukt, zijn de samenwerking met HelpWad; een burgerinitiatief, waarbij de initiatiefnemers ons direct hebben benaderd en wij hen ook direct hebben meegenomen. En ook de contacten met de Nederlandse Vissersbond verliepen goed, waarbij wij duidelijkheid konden geven over wat vissers konden/mochten doen en wij nog iets in randvoorwaarden – ontheffing van het weekendvisverbod – voor hen hebben kunnen betekenen." (Operationeel Leider)

In bovenstaande categorisering van groepen vrijwilligers zijn wij uitgegaan van goede bedoelingen. Uit ramponderzoek is echter bekend dat er ook altijd een (héél) klein deel van de betrokkenen een minder glorieuze rol speelt. In de literatuur wordt wel gesproken over 'anti-social behavior'.⁷⁸ Bij rampen wordt dan vaak gedacht aan plundering of andere vormen van asociaal gedrag (criminaliteit, bewust valse berichten verzenden e.d.). In deze casus zijn er verschillende voorbeelden van situaties waar mensen naar het Noorden kwamen om andere redenen dan alleen te helpen. Zo togen sommige personen 's nachts de kwelders op om te juttten of tenminste te kijken of er nog waardevolle spullen te vinden waren. Anderen zagen de gebeurtenis als een uitgelezen kans om op bepaalde plekken te komen waar ze normaal gesproken niet konden of mochten komen. Met de auto het strand of een dijk op rijden, deed meer kwaad dan goed. Het behoeft geen betoog dat degenen die zich hieraan schuldig maakten, geen 'vrijwilligers' waren maar feitelijk profiteurs; personen die de gelegenheid probeerden uit te buiten.

Daarnaast was er ook een aantal personen die ondanks hun goede bedoelingen meer hinder en schade veroorzaakte dan wenselijk was. In verschillende gesprekken werd het voorbeeld genoemd van een moeder die met kind de kwelders opging om rotzooi op te ruimen, terwijl het al hoogwater werd. Mogelijk goed bedoeld, maar volstrekt onverantwoord.

⁷⁸ Quarantelli (1994).

6.2 Rol overheid

Bovenstaande categorisering vergemakkelijkt het kijken naar de rol van de overheid in deze casus. Daarbij moet worden gezegd dat 'de overheid' niet bestaat. Het is zowel een eilandburgemeester die vrijwilligers die per boot arriveerden uitvoerig verwelkomde, toesprak en wat uitlegde, alsook een brandweerman of boswachter van Staatsbosbeheer die een groep vrijwilligers begeleidde bij hun opruimwerkzaamheden. En het zijn ook vertegenwoordigers van andere organisaties en diensten, zoals de waterschappen en RWS. Hoewel Veiligheidsregio Fryslân geen leidende c.q. coördinerende rol wilde vervullen, zijn er vele overheidsfunctionarissen vallend onder de vlag van de veiligheidsregio heel actief richting vrijwilligers geweest. Wij onderscheiden ten aanzien van deze overheden de volgende rollen, waarbij de mate van betrokkenheid verschilde.

Faciliteren

Richting de inwoners van de gemeenten en toeristen op de Wadden was er feitelijk een bescheiden maar niet onbelangrijke rol. Zo faciliteerden gemeenten (daarbij ondersteund door de CoWa's) de vrijwilligers door vuilniszakken ter beschikking te stellen, hen te voorzien van koffie, thee en soep en plaatsten zij waarschuwingborden bij strandopgangen. Bewoners en toeristen konden zo aan de slag.

Ook voor de vissers moest het een en ander worden geregeld. De berger wenste graag van hun diensten gebruik te maken, maar daarvoor hadden zij wel een ontheffing nodig van het weekendvisverbod en een certificaat van de ILT om drijfvuil te mogen opruimen.⁷⁹

Afstemmen

Hoewel de facilitators (deels via sociale media georganiseerd) zonder directe vraag of steun vanuit de overheid aan de gang gingen, betekende dat niet dat de overheid geheel afzijdig bleef. Zo was er verschillende keren contact tussen vertegenwoordigers van HelpWad en de Operationeel Leider en een communicatieadviseur van Veiligheidsregio Fryslân en kon met vertrouwen een verwijzing naar dit burgerinitiatief op de website van de veiligheidsregio worden geplaatst. In Groningen sloot een vertegenwoordiger van het Zeehondencentrum Pieterburen aan bij het CoPI-overleg om te ondersteunen in een goed verloop van opruimacties.

Handhaven

Behalve het faciliteren en afstemmen van burgerinitiatieven diende de overheid in een aantal gevallen ook te handhaven en dat bleek niet altijd eenvoudig. Zo zijn burgemeesters van kustgemeenten in hun hoedanigheid als strandvonder ervoor verantwoordelijk dat de spullen die op de stranden worden aangetroffen, veiliggesteld worden. Het doel daarvan is dat eerst de rechtmatige eigenaar kan bepalen wat ermee moet worden gedaan en als hij het aan een ander laat, dat over de goederen invoerrechten worden betaald. Nu zit bij de eilanders het juttin in het bloed en met wat zij in de vroege ochtend van 2 januari meenamen, raakten de weliswaar stranden opgeruimd, maar dat was dus niet zoals het 'hoort'. Daarnaast bleek het in sommige gevallen nodig om mensen (die bijvoorbeeld aan de Friese of Groningse kust hun slag wilden slaan) erop te wijzen dat zij bepaalde gebieden niet zomaar mochten betreden en ook dat het niet was toegestaan met hun auto de dijk op te rijden. Het handhavend optreden kwam in die situaties in feite neer op 'crowd management'.

⁷⁹ ILT, 14 maart 2019. Nieuwsbericht: Vissers kunnen met ILT-certificaat drijfvuil MSC ZOE opruimen. Ontleend aan <https://www.ilent.nl/actueel/nieuws/2019/03/14/vissers-kunnen-met-ilt-certificaat-drijfvuil-msc-zoe-opruimen>.

6.3 Mate van betrokkenheid: verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid

Een laatste thema ten slotte betreft de verantwoordelijkheid en mogelijk zelfs aansprakelijkheid van de overheid. Een deel van de terughoudendheid om bij de opruimacties een grote rol te spelen of de regie te nemen, had zeker met dit thema te maken. Een grote mate van betrokkenheid vereist in een dergelijke situatie al snel enig toezicht. Doen de vrijwilligers het wel goed, veilig en verantwoord? Als een vrijwilliger tijdens een opruimactie een ongeluk zou krijgen, zou mogelijk de overheid – in ieder geval in de beeldvorming – hiervoor verantwoordelijk kunnen worden gehouden. In relatie tot dit thema spelen de volgende vragen.

Zelfredzaamheid

Verschillende van onze gesprekspartners refereerden aan de rapporten die onder de titel *Bevolkingszorg op orde* zijn verschenen en waarvan de uitgangspunten zijn overgenomen in de beleidsplannen van veiligheidsregio's. Een uitgangspunt is bijvoorbeeld dat in het geval van een ramp of crisis de meeste mensen zichzelf weten te redden en de overheid daarom op gepaste afstand kan blijven. De overheid monitort en faciliteert daar waar mogelijk en wenselijk (met name richting verminderd zelfredzamen), maar blijft vooral op gepaste afstand. Dit uitgangspunt zou volgens verschillende respondenten ook in deze casus de leidraad zijn geweest.

Hoewel er zeker een relatie met de uitgangspunten van *Bevolkingszorg op orde* te leggen is, bestaat er in relatie tot deze casus wel een belangrijk verschil. In deze casus waren er geen menselijke slachtoffers of getroffenenen, maar raakten stranden, duinen en dijken vervuild. De containercalamiteit was daarmee een dreigende ecologische calamiteit en grote aantallen mensen wilden een bijdrage leveren om de ernst en omvang ervan te beperken. Dient de veiligheidsregio ook dan op gepaste afstand te blijven (en hooguit te faciliteren) of mag in zo'n geval een grotere (meer coördinerende) rol van de overheid worden verwacht?

De beweegredenen van Veiligheidsregio Fryslân om in de coördinatie van vrijwilligers niet op de voorgrond te treden, werden ingegeven door ervaringen uit het recente verleden. Een aantal direct betrokkenen had eerder positieve ervaring opgedaan met burgers die vrijwillig in actie kwamen, zoals na de brand in een pand aan De Kelders (zie onderstaand).

Brand in De Kelders (2013)

Zaterdag 19 oktober 2013 woedde er een hevige brand in de oude binnenstad van Leeuwarden. Bij de brand in een pand aan De Kelders zou een jongeman – die niet meer tijdig weg kon komen, maar met wie nog wel telefonisch contact was tot bijna het laatste moment – om het leven komen. Op de weblog Suksawat (een stadsblog van Leeuwarden 'voor iedereen die 058 een goed hart toe draagt') werd van de gebeurtenissen verslag gedaan. Na de brand volgde een golf van solidariteit; zowel richting omwonenden als richting de brandweer die er niet meer in was geslaagd de man te redden. Zonder dat de gemeente zelf iets hoefde te doen, werden hulpacties als 058helpt en Dream to Donate opgezet voor bewoners die een nieuw onderkomen zochten, omdat hun woning door de brand volledig was verwoest. De Friese 'mienskip' (gemeenschapszin) toonde zich daarmee van z'n beste kant.

Die eerdere positieve ervaringen droegen ertoe bij dat ook nu werd afgewogen om de energie die vanuit de bevolking kwam – de 'mienskip' zoals Friezen dat zo mooi noemen – zo veel mogelijk de vrije loop te laten. Het zou averechts kunnen werken als de overheid daarin te sturend zou optreden; dat zou als te belerend kunnen overkomen en mensen kunnen weerhouden tot een vrijwillige inzet. Mensen die een band met Terschelling hebben, willen niet opeens naar Schiermonnikoog gedirigeerd worden (omdat daar nog de meeste

troep zou liggen). De spontane hulp van mensen werd daarom zoveel als mogelijk ook spontaan gelaten. Tegen deze achtergrond was (en is) hier dus sprake van een dilemma tussen enerzijds spontaniteit en vrijheid voor burgers die zich vrijwillig willen inzetten en anderzijds een mogelijk ongecontroleerde toestroom van mensen.

Onveiligheid

Verwant aan het thema van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid was ook de vrees voor onveiligheid. In de eerste week van januari kwamen vele honderden vrijwilligers naar het Noorden, terwijl er onduidelijkheid bestond over de 'gevaarlijke stoffen' waarmee zij in aanraking zouden kunnen komen. Daarnaast brachten de gure winterse weersomstandigheden risico's met zich mee. Mensen begaven zich op potentieel onveilige plaatsen (kwelders en dijken), konden mogelijk onderkoeld raken of verdwalen. Bij hulpdiensten en autoriteiten bestond een behoorlijke vrees dat de vrijwilligers met onveilige situaties geconfronteerd zouden worden. Er werden dan ook maatregelen genomen om deze risico's te beperken en hier en daar werden voorbereidingen getroffen voor een situatie dat er iets mis zou gaan. De communicatie vanuit de veiligheidsregio was er in belangrijke mate op gericht vrijwilligers te informeren over mogelijke risico's. Met name vanaf vrijdag 4 januari werd het publiek via Twitter en de website van Veiligheidsregio Fryslân geïnformeerd over wat te doen bij het aantreffen van een zak peroxide en ook gewaarschuwd voor slechte weersomstandigheden en het gevaar van onderkoeling (zie paragraaf 2.6). De berichtgeving werd overgenomen door zowel het Wetterskip Fryslân als Veiligheidsregio Groningen. Daarnaast was er nog de (overigens kleine!) groep die 'anti-sociaal gedrag' vertoonde en op bepaalde plaatsen het vuil weghaalde waar zij helemaal niet zouden moeten of mogen komen. Er werden niet alleen regels en voorschriften opgesteld en gecommuniceerd waar vrijwilligers zich aan zouden moeten houden, ook werd door verschillende organisaties capaciteit vrijgemaakt om vrijwilligers op bepaalde plaatsen te begeleiden of juist te weren. Zo ving het thema van onveiligheid aan met de gevaarlijke stoffen en de risico's die vrijwilligers konden lopen en verschoof dit gaandeweg naar maatregelen om (bewust) onveilig handelen van vrijwilligers te voorkomen en kwetsbare gebied tegen onzorgvuldig handelen te beschermen.

Nut en noodzaak

Natuurlijk vormde de inzet van vrijwilligers een welkome ondersteuning. Maar daarbij speelde ook de vraag waar vrijwilligers een waardevolle bijdrage zouden kunnen leveren. Toen al vrij snel de stranden van eerst Vlieland en later Terschelling voldoende opgeruimd waren, werd het zaak te voorkomen dat grote aantallen vrijwilligers nog met de boot naar deze eilanden zouden komen. Ook op verschillende andere plaatsen was er nog maar weinig te doen voor de soms grote aantallen vrijwilligers die in aantocht waren. Een waterschap liet bij (reguliere) schoonmaakwerkzaamheden een flinke strook van de dijk ongemoeid om nog voldoende werk voor vrijwilligers over te laten. Anderzijds was op Schiermonnikoog (met een heel klein aantal inwoners) behalve de bijstand van Defensie ook de inzet van vrijwilligers echt nodig.

6.4 Afronding

Op de Waddeneilanden en aan de Friese en Groningse kust vreesden autoriteiten een ecologische calamiteit toen zij de enorme hoeveelheden rotzooi waarnamen. Achteraf was iedereen maar wat blij dat er door zovelen zo spontaan is meegeholpen om de situatie zo snel mogelijk weer dragelijk te maken. De vraag welke rol de overheid richting de vrijwilligers op zich zou moeten nemen, is in die dagen één van de meest bediscussieerde thema's geweest. Wat kan c.q. moet de overheid rond vrijwilligers organiseren?

In het voorgaande hebben wij aangegeven dat er verschillende categorieën vrijwilligers te onderscheiden zijn en dat de discussie over de rol en verantwoordelijkheid van de overheid feitelijk vooral was gericht op de groep vrijwilligers die per boot naar een eiland kwam of naar de Friese of Groningse kust afreisde. Wel beschouwd zijn er meer vormen van vrijwilligheid geweest en heeft de overheid – in de brede zin van het woord (van burgemeesters, hulpdiensten tot boswachters e.a.) – op vele plaatsen activiteiten verricht en daarmee impliciet een grotere rol gespeeld dan sommige betrokkenen zich lijken te realiseren. Het vrij dominante beeld dat de overheid volledig passief was jegens vrijwilligers moet dus worden bijgesteld. Verschillende overheidsorganisaties en functionarissen hebben veel inspanningen gepleegd om vrijwilligers te helpen en te faciliteren. Tegelijkertijd blijkt uit de gesprekken dat de overheid enorm met het thema geworsteld heeft. Vrijwilligers waren welkom, maar de komst van grote aantallen bracht wel risico's met zich mee en kon leiden tot ongewenste situaties. De grote nadruk die bij aanvang werd gelegd op de mogelijke aanwezigheid van 'gevaarlijke stoffen' was daar mede debet aan.

Een groot deel van de vrijwilligers werd gemobiliseerd door professionele vrijwilligersorganisaties. De laatsten verweten 'de overheid' dat deze er onvoldoende aan deed om een (dreigende) ecologische 'ramp' te voorkomen. Functionarissen van overheidsorganisaties vonden het op hun beurt soms maar moeilijk samenwerken met vrijwilligersorganisaties, omdat afspraken niet werden nagekomen, soms al te opzichtig voor eigen doeleinden zieltjes werden gewonnen of wel erg eenzijdig kritiek werd gespuid. Een Groningse burgemeester noemde het de constante acrobatiek die bedreven moest worden om een redelijke balans te vinden tussen overheidsdiensten en vrijwilligersorganisaties.

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de overheid ook in dit soort situaties richting vrijwilligers een belangrijke rol heeft. Deze kan in de toekomst nog explicieter worden gemaakt door:

- > *Binnen de veiligheidsregio de functie van coördinator Vrijwilligheid of Officier van Dienst Vrijwilligers te introduceren.* Vooraf (in de 'koude situatie') kan veel gedaan worden om relaties te leggen, afspraken te maken en meer in het algemeen voorbereidingen te treffen om de inzet en komst van grote aantallen vrijwilligers te kunnen faciliteren. In crisissituaties zou deze functionaris een expliciete rol kunnen vervullen richting de vrijwilligers(organisaties).
- > *In voorkomende gevallen zo snel mogelijk contact te leggen met potentieel succesvolle initiatieven (die veelal via sociale media ontstaan) en na te gaan hoe te komen tot een vorm van samenwerking.* Natuurlijk kunnen ook met het Rode Kruis of een andere professionele organisatie al vooraf afspraken worden gemaakt.
- > *Rekening te houden met het feit dat de toestroom van een grote massa mensen kan nopen tot 'crowd management',* waarbij het gaat om het reguleren van deze stromen; het tijdig en adequaat informeren van deze groepen e.v.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Ter inleiding

In deze evaluatie zijn wij ingegaan op de aanpak van de (directe) gevolgen van de containercalamiteit voor het Waddengebied en meer specifiek op de rol die de gemeenten, veiligheidsregio's en hun partners daarbij hadden. De focus van deze evaluatie lag daarmee op het *effectgebied* van de calamiteit die zich begin januari 2019 voordeed op de Noordzee.⁸⁰

De betrokken gemeenten, veiligheidsregio's en hun partners hebben al het mogelijke gedaan om de gevolgen van de containercalamiteit voor het Waddengebied te beperken. Achteraf was er bij de meesten die professioneel een rol speelden terecht een gevoel van tevredenheid over hun optreden. Ongetwijfeld hadden bepaalde zaken beter gekund, maar belangrijker is dat door alle betrokkenen een grote inzet is gepleegd en veel in goede harmonie verliep. Onder de betrokkenen scharen wij ook de eilanders die (soms na eerst te jatten) met ondersteuning van vrijwilligers en militairen 'bergen hebben verzet'.

De belangrijkste pijlers voor het voorspoedige optreden waren:

- > De inzet van de CoWa's die op de eilanden de waarde van hun bestaan (als vooruitgeschoven post van het CoPI) bewezen.
- > De informatie-uitwisseling binnen en tussen de vele betrokken partijen; deels via LCMS (waarin de tabbladen over het algemeen zorgvuldig werden ingevuld), maar ook via vele whatsappgroepen.
- > Het netwerk dat – mede binnen CRW-verband – was opgebouwd, waardoor een aantal betrokkenen elkaar al goed kende.
- > De voorzet die door verschillende (soms indirect) betrokkenen is gedaan om uiteindelijk tot GRIP-4 te komen.
- > De flexibele toepassing van de GRIP-structuur waarbij op pragmatische wijze een koppeling tussen de Veiligheidsregio Fryslân en de veiligheidsregio's Groningen en Noord-Holland Noord werd gelegd.
- > De goede samenwerking tussen zowel de Operationeel Leiders van de drie veiligheidsregio's als tussen leidinggevendenden uit de algemene en de functionele keten.
- > En natuurlijk het commitment van de vele crisisfunctionarissen die in de overleggen en crisisteams participeerden, waarbij het verstandig was dat op enkele sleutelposities er bewust weinig gerouleerd werd.

In het vervolg van dit hoofdstuk zetten wij de belangrijkste bevindingen thematisch op een rij en komen wij tot een aantal aanbevelingen.

⁸⁰ In een separate evaluatie die het lectoraat Crisisbeheersing in opdracht van het ministerie van IenW heeft verricht, wordt meer specifiek aandacht besteed aan de nautische aspecten, het bergingsproces alsmede het traject van de schadeafwikkeling en het voorgenomen onderzoek naar de mogelijke ecologische gevolgen.

7.2 Conclusies naar thema

Planvorming

Bij velen leeft het idee dat het maken van scenario's, zowel vooraf ten behoeve van de planvorming als tijdens een incident of crisis, een belangrijke bijdrage levert aan de kwaliteit van de rampenbestrijding of crisisbeheersing. Hoe meer scenario's er zijn, hoe meer zicht er is op de grote variëteit aan denkbare problemen en hoe beter dat zou zijn. Ten tijde van deze casus is wel geroepen 'dat er geen rampenplan was' voor de Waddenzee. Zo'n uitspraak doet het in de media altijd goed. De werkelijkheid is echter een andere.

- > Het aantal wetten, regelingen en plannen dat ziet op een incident of calamiteit in het Waddengebied is indrukwekkend. De belangrijkste leidraden zijn het IBP-Noordzee en het IBP-Waddenzee, waarin een groot aantal scenario's is uitgewerkt. Als ten aanzien van de planvorming iets gedaan zou kunnen worden, is dat het stroomlijnen van beide plannen en het vereenvoudigen van de scenario's (in plaats van dat er nog meer bij zouden moeten komen).
- > Het is op zich niet verkeerd om 'te denken in scenario's', maar de kans bestaat dat met al die vooraf bedachte scenario's erg weinig wordt gedaan, ook omdat de werkelijkheid altijd anders is dan voorzien. In dit geval kende de containercalamiteit aspecten van elf verschillende sub-scenario's uit het IBP-Waddenzee, terwijl – zo constateren wij – van deze scenario's weinig tot geen gebruik is gemaakt.
- > Het bleken dan ook niet zozeer de plannen, maar veeleer de netwerken die rond de planvorming bestaan, die hun waarde bewezen. Vooral de planvorming droeg bij aan het bekend zijn met de actoren die in deze casus een rol hadden.

Op- en afschaling

Vaak is er gedoe over op- en afschaling en wordt in de beleving van sommigen naar een te laag of te hoog GRIP-niveau opgeschaald of komt het moment van op- of afschaling te vroeg of juist te laat. Ook in deze casus speelde die discussie.

- > Dat na de eerste dag (en gelukkig maar voor heel even) werd afgeschaald naar GRIP-1 was niet verstandig en wekte bij externe partijen terecht verbazing. Daarna kwam al snel het besef dat opschaling naar GRIP-4 meer in de rede lag.
- > Wij zijn van mening dat met de opschaling naar GRIP-4 (op 7 januari) voor een passend niveau van opschaling is gekozen om op bestuurlijk niveau tot afstemming tussen betrokken partijen te komen. Wanneer burgemeesters zich roeren over de rol van partners uit de functionele keten kan namelijk niet met een ROT worden volstaan.
- > Aan de opschaling naar GRIP-4 lagen verschillende argumenten ten grondslag. Niet alleen betekende de instelling van een RBT een meer gecoördineerd optreden binnen de algemene keten, ook was het RBT een logische plaats om bestuurlijke afstemming tussen de algemene en de functionele ketens te borgen. Ook naar de mening van de Waddenburgemeesters bood GRIP-4 – achteraf gezien – een passend vehikel om tot afstemming (over bijvoorbeeld de schadeafwikkeling) te komen.

- > Met de kennis achteraf constateren wij dat het verstandig zou zijn geweest als al enkele dagen eerder zou zijn opgeschaald naar GRIP-4, onder andere vanwege:
 - de afstemming tussen de ketens (over zaken waar het ROT niet geschikt voor was).
 - de behoefte aan communicatie (met name in verband met het 'crowd management' van vrijwilligers).
- > De wijze waarop de veiligheidsregio's Noord-Holland Noord en Groningen waren aangehaakt (eerst in het ROT en later ook het RBT) getuigt van een flexibele manier van omgaan met de GRIP-structuur. Eigenlijk was vanaf 7 januari sprake van een informele GRIP-5.
- > Dat door Veiligheidsregio Groningen (en vervolgens ook door Veiligheidsregio Noord-Holland Noord) er bewust voor is gekozen om niet op te schalen naar GRIP-4, is ons inziens in deze situatie een logische en verstandige keuze geweest. Bestuurlijke opschaling binnen Veiligheidsregio Groningen was niet nodig nu de Groningse gemeenten die met de gevolgen van de containercalamiteit geconfronteerd werden, vertegenwoordigd waren in het Friese RBT.
- > Flexibiliteit kent echter ook grenzen. Voor meerdere operationeel betrokkenen was het verwarrend dat de Leider CoPI deelnam aan het ROT-overleg, terwijl er geen apart CoPI-overleg was. Die verwarring is begrijpelijk, waarbij de omstandigheid mede te verklaren is door het feit dat de Leider CoPI vooral contact had met de CoWa's die op de Friese Waddeneilanden de operationele werkzaamheden coördineerden.
- > De gedachte dat GRIP alleen van toepassing is bij fysieke incidenten, is niet meer van deze tijd. GRIP kan ook worden toegepast bij een sociale of – zoals in deze casus – een ecologische calamiteit. GRIP is primair een middel om snel (enige) structuur aan te brengen in een complexe operatie. Een aparte 'groene GRIP-systematiek' is dan ook niet nodig, want deze bestaat in feite al.
- > Door sommigen is wel gepleit voor een Waddenautoriteit. Dat idee klinkt aantrekkelijk, maar tegelijkertijd is het de vraag tot hoe ver die autoriteit zich dan zou strekken. Van burgemeesters kunnen niet zomaar de bevoegdheden in het kader van de openbare orde en veiligheid worden ontnomen en RWS beheert nu eenmaal veruit het grootste deel van de Waddenzee, terwijl ook waterschappen in het betreffende kustgebied eigenstandige verantwoordelijkheden hebben. Wij verwachten niet dat met een nieuwe autoriteit eenvoudig een betere structuur en aanpak voor een calamiteit als deze te realiseren is.

Samenwerking

In deze evaluatie zijn wij uitgebreid ingegaan op het thema van samenwerking, zowel binnen de algemene keten als tussen de algemene en functionele keten.

- > Hoewel de Friese Waddeneilanden met een vergelijkbare situatie werden geconfronteerd (een grote hoeveelheid rommel en plasticafval op de stranden) bleek elk eiland zijn eigen gang te gaan en zich goed te kunnen redden. Dat was mede te danken aan de goede samenwerking binnen de CoWa's, waarin vertegenwoordigers van verschillende organisaties participeerden en die dagelijks contact onderhielden met de Leider CoPI op de vaste wal.

- > In tegenstelling tot eerdere situaties, waarin sprake was van 'schurende ketens', wisten in deze casus de algemene keten (i.c. de gemeenten en veiligheidsregio's) en de functionele keten (i.c. RWS en de Kustwacht) elkaar behoorlijk goed te vinden.
- > Bij functionarissen uit de algemene keten bestond het beeld dat RWS aanvankelijk wat afzijdig was, maar daarmee wordt voorbijgegaan aan het feit dat RWS vanaf dag één zowel op de Noordzee als in het Waddengebied volop bezig was. Bijvoorbeeld met de veiligheid van de scheepvaart en met het bergen van aangespoelde containers en het opruimen van aangespoelde rommel op de platen en het Rif. Uiteindelijk heeft RWS – door aan te bieden de schadeafhandeling te coördineren en een gezamenlijk plan voor het opruimen en schoonmaken te initiëren alsook opdracht te geven tot een ruim opgezet ecologisch onderzoek – meer gedaan dan waar de organisatie op grond van wettelijke taken toe verplicht was.
- > Als er één kwestie was waarover de meningen verdeeld waren dan is het de vraag wiens verantwoordelijkheid het nu was om de rotzooi op de stranden op te ruimen. Op zee en op het wad, de platen en het Rif ligt die taak zonder meer bij RWS. Maar voor de stranden van de eilanden zijn primair de gemeenten verantwoordelijk.
- > Er mag dan altijd veel animo bestaan om burgemeester van een Waddeneiland te worden, deze casus toonde dat het best een kwetsbare en moeilijke positie is om zowel met de bewoners 'eilander' te zijn alsook een onafhankelijk bestuurder c.q. strandvonder. Dat vergt veel stuurmanskunst waarover de burgemeesters zeker bleken te beschikken, al werd een enkele keer het stuurwiel iets te lang losgelaten. In deze rapportage zijn enkele kritische punten over de Waddenburgemeesters benoemd, maar er is ook waardering voor hun grote inzet en commitment voor een duurzaam schoon Waddengebied.
- > Nu niet alleen de veiligheidsregio's, maar ook functionarissen van RWS en de Kustwacht gebruikmaakten van LCMS, was er volop informatie-uitwisseling. Door velen werd daarover positief gesproken. Daarnaast werd ook via WhatsApp onderling veelvuldig informatie gedeeld.

Vrijwilligheid versus veiligheid

Zonder twijfel hebben ook burgers in deze casus een grote rol gespeeld en hun betrokkenheid stelde de overheid soms voor lastige vragen.

- > Door velen vanuit de overheid is een forse inspanning geleverd om vrijwilligers op te vangen, te faciliteren en te begeleiden. Hieruit mag blijken dat in deze casus het uitgangspunt van zelfredzaamheid (zoals dat wordt verwoord in de rapporten *Bevolkingszorg op orde*) maar in beperkte mate van toepassing was en inspanningen vanuit de overheid nodig waren om ervoor te zorgen dat met de vrijwillige opruimacties de stranden en kust zo snel mogelijk opgeruimd raakten. 'Crowd management' was een beter label geweest.
- > Het werken onder bijzondere omstandigheden brengt vaak risico's met zich mee. Dat geldt voor hulpverleners, maar dat gold in deze casus ook voor diegenen die spontaan op de stranden, kwelders en dijken aan de slag gingen om rotzooi op te ruimen. De vrijwilligers werden uitgebreid over potentiële risico's geïnformeerd, waarbij aanvankelijk veel aandacht uitging naar de mogelijke blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Later waren vooral de weersomstandigheden en de risico's van de gebieden waar opruimacties plaatsvonden een thema in de publieksinformatie.

7.3 Aanbevelingen

- De incidentbestrijdingsplannen die in deze casus van toepassing waren, zouden eens kritisch tegen het licht gehouden moeten worden om te zien hoe het aantal daarin opgenomen scenario's tot een minimum kan worden beperkt. In plaats van de (vele) soorten gebeurtenissen te benoemen, zouden primair de cruciale processen (en de daarbij behorende verantwoordelijkheden) centraal kunnen worden gesteld. Ook kan tussen het IBP-Noordzee en het IBP-Waddenzee een duidelijker koppeling worden gelegd. In hoofdstuk 3 is een aantal verdere suggesties gedaan.
- Aangezien de CRW – waarin de verschillende partijen samenkomen die in het Waddengebied een rol spelen – zijn waarde heeft bewezen, valt mogelijk meer langs deze lijn te organiseren (zoals bijvoorbeeld een gezamenlijk aanpak voor de coördinatie van de inzet van vrijwilligers).
- Het zou goed zijn als in voorkomende gevallen organisaties uit de verschillende ketens al in een vroeg stadium – ook bestuurlijk – bij elkaar komen om zowel inhoudelijk als communicatief zaken met elkaar af te stemmen en te delen. Dat vereist over het algemeen:
 - wederzijds begrip;
 - kennis over de andere partij en de belangen aldaar;
 - een wat andere manier van denken over opschaling.
- Cruciaal in de afstemming tussen ketens is aandacht voor het zo spoedig mogelijk aanvangen van de integrale crisiscommunicatie die informerend (ook over het proces), duidend en soms tevens faciliterend (richting burgerinitiatieven) kan zijn.
- Het verdient aanbeveling om binnen veiligheidsregio's de kennis over de toepassingsmogelijkheden van GRIP te vergroten. Het zou al schelen als bijvoorbeeld crisisfunctionarissen leren een incident of calamiteit meer door een crisisbril (in plaats van een rampbril) te beschouwen, waarbij de aard van de calamiteit niet alleen fysiek maar ook sociaal, ecologisch etc. kan zijn. Het gaat erom niet alleen gericht te zijn op de directe effecten, ook en vooral de impact van de gebeurtenis en de reikwijdte van de nafase dienen in ogenschouw te worden genomen.
- Voor zover wij weten is er niet eerder bij de incidentbestrijding zo intensief gebruikgemaakt van WhatsApp; het is een kind van deze tijd. Omdat verondersteld mag worden dat ook in de toekomst (nieuwe) sociale media veelvuldig zullen worden gebruikt, vraagt dit nadere aandacht. Het gaat dan bijvoorbeeld om whatsappdiscipline, de koppeling met LCMS oftewel om WhatsApp-management.
- Een veiligheidsregio die weerbaar en flexibel wil zijn en zich ontwikkelt naar een netwerkorganisatie zal de komende jaren een steviger relatie moeten opbouwen met potentiële vrijwilligers(organisaties). Van belang is na te denken hoe de mobilisatie van vrijwilligers te faciliteren, vraag en aanbod bij elkaar te brengen en daarbij rekening te houden met de beginselen van 'crowd management'. In hoofdstuk 6 is hiertoe een aantal suggesties gedaan.

Bijlage 1 - Toetsingskader

Inleiding

Aangezien de Veiligheidsregio Fryslân ons heeft verzocht om de uitvoering van de crisisbeheersing tevens te beoordelen aan de hand van het toetsingskader van de Inspectie JenV, gaan wij in deze bijlage hier separaat op in. Het gaat daarbij om een vijftal thema's c.q. processen waarbij het de bedoeling is aan te geven hoe goed deze verlopen zijn in termen van snelheid, effectiviteit en efficiency.

- > De alarmering en informatie-uitwisseling vanuit de meldkamer.
- > De sturing en coördinatie van de operationele en bestuurlijke aanpak.
- > De tijdige, actuele en relevante informatie bij de crisisorganisatie en de externe partners.
- > De tijdige en regelmatige communicatie over het incident met de doelgroepen (getroffenen, media, bevolking, verwanten en de interne organisatie).
- > De afschaling en goede overdracht naar de nafase.

Onderstaand zullen wij deze vijf thema's kort langs gegaan. Afsluitend wordt stilgestaan bij enkele beperkingen van deze methodiek voor het toetsen van het functioneren van de crisisorganisatie in een casus als deze, die in bepaalde opzichten atypische was.

Vijf thema's

A. Alarmering en rol meldkamer

De meldkamer zorgt bij aanvang en tijdens een incident of crisis voor tijdige alarmering en informatie-uitwisseling door eenduidige aansturing.

De calamiteit die zich voordeed, was bijzonder. Het verlies van de lading werd pas enkele uren later door de kapitein van de MSC Zoe bemerkt. Deze meldde dat aan de Duitse Kustwacht op 2 januari rond 01.30 uur, waarna deze informatie rond 04.00 uur bij de Nederlandse Kustwacht binnenkwam (zie paragraaf 2.1). Aanvankelijk werd ervan uitgegaan dat alleen in het Duitse deel van de Noordzee containers waren verloren en de gevolgen voor Nederland daarom beperkt zouden zijn. Toen echter in de vroege ochtend bleek dat er containers waren aangespoeld op Vlieland en Terschelling, veranderde de situatie. Het leek uiterst onwaarschijnlijk dat alleen in de Duitse wateren containers waren verloren en met het aanspoelen van containers op de Nederlandse eilanden was het belangrijk te weten wat er in die containers zat. Reeds om 08.20 uur werd vanuit de Veiligheidsregio Fryslân geïnformeerd wat er bekend was over mogelijke aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. Vanuit de Meldkamer Noord-Nederland nam de calamiteitencoördinator contact op met de Operationeel Leider om hem op de hoogte te stellen dat zo'n dertig containers overboord waren geslagen. De Operationeel Leider vertrok alvast naar Drachten en om 10.30 uur werd besloten op te schalen naar GRIP-2, waarna de CoWa's op de Waddeneilanden werden gealarmeerd.

Zodra en voor zover er informatie (vooral afkomstig van de Kustwacht) binnenkwam, is door de meldkamer snel en adequaat gehandeld. Het aparte van deze casus was natuurlijk wel dat er op de Waddeneilanden al containers waren aangespoeld, voordat velen überhaupt

van een mogelijk probleem op de hoogte waren. Door medewerkers van de veiligheidsregio is vanaf het begin snel gehandeld en gezocht naar informatie over de mogelijke aanwezigheid van gevaarlijke stoffen, al was dit een calamiteit waar een uur eerder of later ook weer niet zo cruciaal was als in andere (crisis)situaties. Er was geen noodzaak tot ‘rampenbestrijding’, de gebeurtenis had immers al plaatsgevonden. Vooral moest – voor de gemeenten en veiligheidsregio(‘s) – snel duidelijk worden of er risico’s waren vanwege de mogelijke aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. Daarnaast speelde uiteraard het thema van de nautische veiligheid op de Noordzee en Waddenzee, maar daarin had de veiligheidsregio geen rol; die taak lag primair bij RWS. Ook had de meldkamer in dit geval geen rol bij de coördinatie tussen de politie, brandweer en geneeskundig zorg. Op twee momenten raakte de meldkamer wat ‘overbelast’. Ten eerste was dat kort nadat de CoWa’s gealarmeerd waren. Onderstaande observatie van een respondent kan reden zijn het alarmeringsprotocol van de CoWa’s eens nader te bezien.

“Vanuit het ROT kwam het verzoek om de CoWa’s van alle vier de eilanden te alarmeren. De centralisten hebben toen via een OOV-Alert de CoWa’s gealarmeerd. Alle deelnemers van de CoWa’s die een melding op hun telefoon kregen, gingen echter vervolgens allen afzonderlijk van elkaar inbellen naar de meldkamer. Dit zorgde voor onnodig veel telefoontjes.”

Het tweede moment waarop de meldkamer veel telefoontjes te verwerken kreeg, was toen burgers die op vrijdag 4 januari op de stranden allerlei troep aan het opruimen waren, bij de meldkamer informeerden of bepaalde zakken die zij aantroffen, gevaarlijke stoffen zouden kunnen bevatten. Door communicatieadviseurs van de veiligheidsregio is daarop in de berichtgeving zo duidelijk mogelijk (ook met beeldmateriaal) uitgelegd welke zakken (mogelijk) gevaarlijk zouden kunnen zijn – en waarvoor 112 gebeld diende te worden – en welke zakken ongevaarlijk waren.

B. Het functioneren van de crisisorganisatie

De crisisorganisatie stuurt en coördineert de operationele en bestuurlijke aanpak van een incident of crisis effectief en efficiënt.

Wij hebben in deze evaluatie uitgebreid aandacht besteed aan het op- en afschalingsproces, waarbij gedurende de eerste dagen eerst sprake was van GRIP-2 (zonder CoPI), GRIP-1, vervolgens GRIP-2 (met CoPI) en daarna GRIP-4. In deze casus hebben als zodanig zeven multidisciplinaire teams (CoPI, ROT, RBT en vier CoWa’s) gefunctioneerd die bij elkaar over een periode van ruim een maand vele tientallen vergaderingen c.q. overleggen hebben gehad. Gezien de omvang en duur van de gebeurtenis is het daarom belangrijk om twee vragen te stellen. Ten eerste: Hoe functioneerde over het geheel genomen de totale crisisorganisatie? En ten tweede: Hebben zich in het functioneren van de crisisorganisatie ware knelpunten voorgedaan die te herleiden zijn tot zaken als gebrek aan afstemming, een verkeerde aanpak of onhandige interventies?

Wij constateren dat de crisisorganisatie over het geheel genomen behoorlijk goed heeft gefunctioneerd en de verschillende crisisteam voldoende tot goed uit de verf zijn gekomen. De CoWa’s (een uniek fenomeen) brachten meerwaarde, de opschaling naar GRIP-4 gaf helderheid en de koppeling met twee buurregio’s was flexibel en slim. Daarmee laat de aanpak van deze casus zien dat de meer klassieke benadering van GRIP zijn beperkingen kent. Hiermee bedoelen wij de benadering waarin opschaling alleen of primair wordt beschouwd vanuit operationele taken. Twee aspecten die in deze casus een prominente rol speelden, krijgen dan te weinig aandacht. Ten eerste betreft dat de samenwerking met de

functionele keten en ten tweede de maatschappelijke implicaties van de gebeurtenis. Opschaling naar GRIP-4 was in dit geval essentieel om op bestuurlijk niveau met andere partners – in dit geval RWS en terreinbeherende natuurorganisaties – tot afstemming te komen. Met slechts GRIP-2 (c.q. in ROT-verband) bleek dat veel lastiger. Ten tweede kleefden aan deze calamiteit allerlei maatschappelijke aspecten. Op donderdagmiddag 3 januari bijvoorbeeld werd even afgeschaald naar GRIP-1, terwijl de maatschappelijk aandacht voor de gebeurtenissen in het Waddengebied juist toen toenam; die avond besteedde *Jinek* ruim aandacht aan deze “ecologische ramp”. Naast het acute verdient de maatschappelijke beleving van een calamiteit aandacht van de crisisorganisatie.

C. Informatiedeling

De crisisorganisatie en de extern betrokken partners beschikken over tijdige, actuele en relevante informatie gedurende een incident of crisis.

Op het gebied van de informatiedeling is in dit geval zeker goed gehandeld. Er zijn verschillende middelen en instrumenten ingezet om informatie te vergaren, te veredelen en te delen. Uiteraard gebeurde dat in al die gremia waar multidisciplinair werd afgestemd en ook via allerlei (bilaterale) overleggen die in dat kader plaatsvonden. Ook LCMS vervulde duidelijk een functie, zowel voor de algemene keten alsook voor de functionele keten. Een ander instrument dat hier genoemd moet worden is WhatsApp. Op zeer grote schaal is gebruikgemaakt van dit medium. Bestaande groepen en spontaan gevormde whatsappgroepen werden ingezet voor het snel delen van informatie en beelden. Voor wat betreft het gebruik van WhatsApp bevelen wij aan na te denken over WhatsApp-management (welke informatie te delen, wie zit in welke groep, koppeling met LCMS etc.).

D. Tijdige communicatie met doelgroepen

Met verschillende doelgroepen (zoals getroffen, media, bevolking, verwanten en de interne organisatie) wordt tijdig, doelgericht en regelmatig gecommuniceerd over het incident of de crisis.

In veel situaties is een snelle informatievoorziening aan bevolking, verwanten en anderen van cruciaal belang. Dat was nu niet het geval; de acuïtheid van de casus was beperkt. Natuurlijk betekent dit niet dat er in deze casus niet gecommuniceerd hoefde te worden. Vanaf het begin zijn verschillende communicatiemedewerkers van gemeenten en de veiligheidsregio (en ook bij RWS en andere betrokken organisaties) actief geweest om informatie te verzamelen (omgevingsanalyses), de websites actueel te houden en persberichten e.d. op te stellen. Hoewel veel gedaan en goed gegaan is, zou het verstrekken van meer procesinformatie (waarom wordt iets gedaan, bijvoorbeeld afgeschaald naar GRIP-1 of juist opgeschaald naar GRIP-4 e.v.) verstandig zijn geweest. En wellicht had de veiligheidsregio een wat grotere rol in de communicatie richting vrijwilligers (die massaal naar het Noorden wilden komen) op zich kunnen nemen. Nu werd daarvoor in het burgerinitiatief HelpWad een alternatief gevonden. De afstemming met het ministerie van lenW (i.c. RWS) was er al kort na aanvang en werd na een dag of vier intensiever. Een punt van aandacht voor de veiligheidsregio (alsook voor RWS) is zich af te vragen of en hoe de informatie c.q. boodschap aan het publiek overkomt.

E. Afschaling

Na afschaling is sprake van een duidelijke overdracht van activiteiten van de crisisorganisatie naar de 'nafase'-organisatie.

Het zal niet vaak voorkomen dat er zo bewust en zorgvuldig een traject is ingezet om van de acute fase (die in dit geval dus maar beperkt acuut was) over te gaan naar de nafase. Wij zijn vrij uitvoerig op dit thema ingegaan (zie paragraaf 4.7). De wijze waarop in deze casus de overdracht heeft plaatsgevonden, kan een voorbeeld zijn voor anderen en voor andere situaties. Kern is dat een al bestaande bestuurlijke structuur voor overleg over het Waddengebied (met relevante partijen als gemeenten, veiligheidsregio en RWS) werd gebruikt ten behoeve van de nafase, na een zorgvuldig proces van enkele RBT-overleggen (eerst dienden de overdrachtdocumenten gereed te zijn).

Beperkingen van het toetsingskader als instrument

Een beschouwing van het functioneren van de crisisorganisatie aan de hand van de vijf thema's uit het toetsingskader kent praktische en ook meer principiële beperkingen. Het is simpelweg praktisch niet te doen in dit geval alle vragen die in het toetsingskader aan de orde worden gesteld, de revue te laten passeren en daarbij een oordeel te geven over efficiency en effectiviteit. Sloten bijvoorbeeld de aanpak en interventie aan bij de beoogde effecten en resultaten, de benoemde doelstellingen en uitgangspunten, de specifieke omstandigheden van het incident in de context van de regio, het actuele beeld van het incident, de mogelijkheden van hulpverleningsdiensten, de mate van zelfredzaamheid van de bevolking, de zorgbehoefte van getroffenen, de prioritering en uitgewerkte scenario's en eventuele initiatieven van burgers en bedrijven? De omvang en tijdsduur van deze calamiteit maken een dergelijke analyse schier onmogelijk.

Daarnaast kent de methodiek ook een meer principiële beperking. Een analyse aan de hand van het toetsingskader levert veel procesinformatie op, maar daarmee is geen volledig beeld van de gebeurtenis te geven. Feitelijk worden met een procesevaluatie inhoudelijk relevante observaties en mogelijke aanzetten tot vernieuwing gemakkelijk gemist. Naast het cruciale aspect van het proces toonde deze casus immers ook belangrijke inhoudelijke componenten. Zo kwamen – omdat over de inhoud is gesproken – uit deze casus een aantal zaken naar voren zoals:

- > het belang van GRIP-4 om tot afstemming met de functionele keten te komen;
- > de onhandige procedure die werd gevolgd bij het verzoek om bijstand van militairen;
- > de rol van de overheid ten aanzien van groepen vrijwilligers;
- > de mogelijkheden maar ook knelpunten van WhatsApp.

Bijlage 2 - Inzagereacties

Een conceptversie van dit rapport is voorgelegd aan genodigden voor een bestuurlijke bijeenkomst die plaatsvond op 6 juni 2019. Na afloop ontvingen wij van een aantal aanwezigen een schriftelijke reactie.

Een reactie is ontvangen van:

- mw. I. van Gent, burgemeester van Schiermonnikoog
- dhr. G. van Klaveren, burgemeester van Ameland
- mw. T. Schokker, burgemeester van Vlieland
- dhr. B. Wassink, burgemeester van Terschelling

De ontvangen reacties zijn onder te verdelen in:

- a) Correcties van feitelijke onjuistheden en aanvullingen op detailniveau. Deze zijn – voor zover juist en relevant – overgenomen: de betreffende tekst is hierop aangepast.
- b) Reacties die niet zijn overgenomen. Deze reacties zijn voor het merendeel opgenomen in deze bijlage en voorzien van een motivering c.q. toelichting van de onderzoekers. Een resterend klein aantal reacties waarin het niet ging om een constatering van feitelijke onjuistheden en ook niet om een toelichting van de onderzoekers werd gevraagd, is terzijde gelaten.

Nr.	Inzagepartij	Paragraaf	Commentaar inzagepartij	Reactie onderzoekers
1	Van Gent	1.2	“In deze casus ging het om de vraag hoe de inspanningen in verschillende gemeenten te coördineren en daarbij ook de functionele keten te betrekken” Deze zin houdt een oordeel in over de aangewezen rol/taakverdeling, namelijk dat het aan de gemeenten was om een inspanning te leveren, terwijl het al snel evident was dat het hier om een heel groot effectgebied ging. Bij een dergelijke gemeentegrens overschrijding mag men vanuit de systematiek van de Wet op de veiligheidsregio’s verwachten dat er nationaal (ministerieel) of anders in elk geval op het niveau van de VRF regie gepakt wordt. Niet dat afgeschaald wordt naar GRIP-1.	Zoals de zin luidt, gaat het om de vraag hoe de inspanningen <u>in</u> verschillende gemeenten te coördineren. De onderzoekers stellen niet dat gemeenten hier alleen voor zouden staan. Juist vanwege de noodzakelijke samenwerking tussen betrokkenen partijen is de conclusie van het onderzoek dat GRIP-4 passend was en dat het bij nader inzien beter was geweest als al eerder naar GRIP-4 was opgeschaald.
2	Van Gent	2.1	Inhoud containers. Ik heb meerder keren, samen met mijn collega’s, aangedrongen op openbaar maken vrachtbrieven. Ook politiek en maatschappelijk kreeg dit de nodige aandacht. Dit zou niet mogelijk zijn uit privacyoverwegingen. Lijkt mij een aanbeveling dat beperken (permanente) schade aan milieu van kwetsbaar natuurgebied voor gaat op privacy als het gaat om de vrachtbrieven.	Op de kwestie van de ladinglijst wordt ingegaan in het rapport dat is opgesteld ten behoeve van het ministerie van IenW. Een aanbeveling van deze strekking valt echter buiten de reikwijdte c.q. doelstelling van dat onderzoek waarin het – net als in deze evaluatie – primair gaat om het functioneren van de crisisstructuur.
3	Schokker	2.2.1	De reden die volgens het rapport door de Leider CoPI werd gegeven om niet de KNRM en het SIGMA-team te alarmeren omdat “deze teams dan paraat moeten zijn” was in werkelijkheid een heel andere: de burgemeester kreeg van de Leider CoPI te horen: “Ik verbied u om het strand op te gaan. U brengt uw mensen in gevaar.”	In de betreffende passage wordt beschreven wat de Leider CoPI aan de Leider CoWa heeft gemeld, en om welke reden. Er wordt niet ingegaan op hetgeen tegen de burgemeester is gezegd.
4	Van Klaveren	2.2.3	Er heeft geen enkele medewerker van RWS meegeholpen met het opruimen van het strand.	Dit is onjuist. Ook medewerkers van RWS hebben meegeholpen het strand van Ameland op te ruimen.
5	Van Gent	2.2.4	Zondag 6/1 bezoek RWS. Bij mij is niet blijven hangen dat zij hulpvragen nader kwamen definiëren. Zij kwamen langs, hebben een rondleiding gehad en zijn weer vertrokken.	Bij het gesprek op het gemeentehuis van Schiermonnikoog waren naast de burgemeester ook de wethouder van o.a. Natuur en Milieu en de gemeentesecretaris aanwezig en is gesproken over onder meer (extra) inspectievluchten, het opruimplan voor de lange termijn en de coördinatie van de schadeafwikkeling.

6	Schokker	2.3	Het opschalen naar GRIP-2 is niet met mij gedeeld; ik hoorde dit toevallig op het strand en ben toen zelf gaan bellen.	Een Operationeel Leider is bevoegd op te schalen naar GRIP-2. In de betreffende passage wordt beschreven dat de leden van het ROT worden gealarmeerd
7	Van Gent	2.3	“De Operationeel Leider doet een telefonische rondgang langs de Waddenburgemeesters waaruit blijkt dat zij geen ondersteunende vragen aan het ROT meer hebben; de Waddenburgemeesters geven aan de situatie zelf aan te kunnen.” Ik heb niet de indruk dat hierbij stilgestaan is, dat dit in die begindagen een duidelijke vraag van VRF aan de getroffen gebieden is geweest.	In Drachten was vanaf woensdagmorgen 2 januari een groot aantal crisisfunctionarissen in ROT-verband actief om gemeenten waar mogelijk ondersteuning te bieden.
8	Van Gent	2.3	Voorafgaand heel kort contact met voorzitter. Voorzitter zag weinig meerwaarde in GRIP-4. Verder verwijs ik naar reactie burgemeester Wassink hierover.	Zie opmerking nr. 13 en ook opmerking nr. 14.
9	Schokker	2.3	“...burgemeester Schokker te gast in de uitzending van Jinek.” De indruk wordt gewekt alsof vanaf dat moment ‘de kwestie mogelijk een lange nasleep krijgt’. Die lange nasleep was al redelijk snel te voorzien. Aandacht van de media (internationaal en nationaal) was er in ieder geval vanaf dag twee al in zeer ruime mate	Wat in het rapport staat is dat de uitzending indruk maakt. De letterlijke tekst is: “Tijdens de tv-uitzending worden beelden getoond van de vele troep die op de stranden is aangespoeld en wordt gesproken over de mogelijke ecologische consequenties. De uitzending maakt indruk, ook op de directeur van Veiligheidsregio Fryslân die – nadat hij deze dagen al eerder met de voorzitter van de veiligheidsregio contact heeft gehad – hem nog diezelfde avond inseint dat de kwestie mogelijk een lange nasleep krijgt.”
10	Van Gent	2.5	Dat er na 7 januari “weinig meer is aangespoeld” is feitelijk en apert onjuist. De grote verontreiniging over de hele vloedlijn stopte weliswaar maar er zijn na de datum ook nog duizenden kilo’s afval verzameld bij de dagelijkse controle rondes. Weliswaar plastic bolletjes en piepschuim verwijderd maar nog steeds aanwezig, zakken steeds dieper weg waardoor steeds moeilijker om op te ruimen. Blijft aandacht vragen de komende periode. Zij vormen een potentiële bedreiging voor het ecologisch evenwicht, wat terecht staat vermeld (in par 3.3)	In het rapport dat is opgesteld ten behoeve van het ministerie van IenW wordt meer uitgebreid ingegaan op het opruimen van afval dat nog na genoemde datum in het Waddengebied zou (kunnen) aanspoelen en ook op het onderzoek naar de lange termijn ecologische gevolgen.

11	Wassink	2.6	Ondanks herhaaldelijk verzoek ontvingen de CoWa's c.q. de Waddenburgemeesters geen inzage in de beelden van de Kustwacht. Dat was handig geweest omdat het vanaf de grond niet eenvoudig was om een totaaloverzicht te krijgen van de mate van de resterende vervuiling. Dat was met het oog op een gerichte inzet van mensen wel steeds van belang.	Daar tegenover staat dat aan de Waddeneilanden ondersteuning is verleend door RWS met helikoptervluchten om locaties in beeld te brengen waar troep was aangespoeld. Zie hierover meer in het rapport dat ten behoeve van het ministerie van IenW is opgesteld.
12	Wassink	4.1	Het gebruik van het woord 'calamiteit' is net als het gebruik van het woord 'ramp' een waardeoordeel. In dit geval van de onderzoekers. Hoe erg vind je het dat allerlei nauwelijks af te breken rotzooi voor lange jaren in ons milieu en in de voedselkringloop verdwijnt?	Dat is correct. De terminologie die door de onderzoekers wordt gehanteerd, wordt in paragraaf 4.1 toelicht.
13	Wassink	4.3	Voor de burgemeesters kwam deze discussie precies op tijd omdat gedurende de eerste dagen van deze calamiteit alle energie was gestoken in het wegwerken van de troep. Van meet af aan was mij duidelijk, dat het om een gemeentegrensoverstijgend probleem ging. Maar in die eerste dagen konden wij ons zelfstandig goed redden op Terschelling dus had de discussie over opschaling niet de eerste prioriteit. Ik heb er nooit wat op tegen gehad en was er voor de activiteiten in de nafase direct een uitgesproken voorstander van. Op zaterdag 5/1 had ik telefonisch contact met de CdK. Die was bemoedigend en sprak zijn steun uit. Waar het om het opschalen naar GRIP-4 ging, verwees hij me naar het NGB. Die heb ik gebeld en bracht enkele uren later aan mij (c.q. de burgemeesters) een advies uit. Vervolgens werd ik telefonisch benaderd door de OL van de VRF. Daar had ik prima gesprekken mee en door deze OL voelde ik me prima gesteund, maar in eerste instantie adviseerde de OL om niet op te schalen naar GRIP-4. Ik heb de OL daarop gevraagd contact op te nemen met het NGB. Vervolgens zijn de gelederen gesloten. Als burgemeester hadden we afgesproken daar in ons volgende VC-overleg op maandagochtend over te praten. Wat is er fout gegaan doordat niet al op vrijdagavond of zaterdagavond 'te besluiten', maar pas op maandagochtend? Wat was er anders in de tussentijdse periode allemaal gedaan? De zaterdag konden wij nog goed besteden aan de laatste (grote) opruimacties.	Met de kennis achteraf had met een eerdere opschaling naar GRIP-4 al eerder een koppeling met de functionele keten kunnen worden gelegd, zo luidt de conclusie van het rapport.

14	Van Klaveren	4.3	Ik herken me niet in de door u opgetekende impressie. Feit één is dat ik heel goed weet hoe de GRIP-structuur werkt of behoort te werken, feit twee is dat op woensdag 2 januari door de Veiligheidsregio Fryslân GRIP-2 is uitgeroepen. Feit drie is dat de voorzitter van de veiligheidsregio, de heer Crone, mij op zaterdagochtend (rond koffietijd) belde, met de mededeling dat er wat gedoe was ontstaan over welke GRIP-kwalificatie voor de komende tijd zou worden gebezigd. Hij meldde toen zijn voorkeur voor GRIP-4 en daar was ik het onmiddellijk mee eens. Eerder al had ik mijn frustratie over de afwezigheid van RWS uitgesproken en publiekelijk gedeeld en een opstap naar GRIP-4 kwam mij in die zin wel goed uit, ook al omdat als dan het Rijk (met name RWS) vertegenwoordigd zou zijn in GRIP-4/RBT.	Zie opmerking nr. 13 en de toelichting daarbij. In de evaluatie die ten behoeve van het ministerie van IenW is opgesteld, wordt uitgebreid ingegaan op de betrokkenheid van RWS bij deze calamiteit.
15	Schokker	4.4	“In dit geval leidde het wel tot een wat gecompliceerde situatie, omdat RWS-NN via de rechtstreekse burgemeesterlijke contacten verschillende verzoeken kreeg die voor een goede coördinatie eigenlijk via de veiligheidsregio zouden moeten lopen.” Dit herken ik niet.	Dit beeld is opgemaakt uit gesprekken met verschillende respondenten.
16	Schokker	4.4	“Het al te zelfstandig (en soms eigengereid) opereren van afzonderlijke burgemeesters zou met GRIP-4 en de instelling van een RBT minder worden.” Graag verduidelijking.	Dit beeld is opgemaakt uit gesprekken met verschillende respondenten. Na opschaling naar GRIP-4 werd zowel voor de veiligheidsregio als voor RWS de situatie overzichtelijker en kreeg een gezamenlijke aanpak meer structuur.
17	Wassink	4.4	Het al te zelfstandig/eigengereid opereren van burgemeesters. Dat begrijp ik niet. Wie is bestuurlijk verantwoordelijk tot en met GRIP-3? Dit vraagt om een toelichting met concrete voorbeelden van 'hoe het niet moet'.	Zie toelichting bij opmerking nr. 16.
18	Van Gent	4.8	De burgemeesters hebben GRIP-4 niet tegengehouden, ik herken mij hier niet in. De voorzitter van de veiligheidsregio gaf aan het niet nodig te vinden, hij ons niet in de weg wou lopen en op verschillende momenten geen meerwaarde te zien voor GRIP-4. Zo werkt het formeel niet. Leider CoPI of Leider ROT overziet de situatie en besluit of er op- of afschaling nodig is. Verder verwijs ik naar het commentaar hierover van burgemeester Wassink.	In de eerste alinea van deze paragraaf staan enkele reacties van respondenten die tijdens interviews zijn opgetekend. Deze staan daarom tussen aanhalingstekens. Opschaling naar GRIP-4 betreft geen besluit van de Leider CoPI of de Operationeel Leider, maar van de voorzitter van de veiligheidsregio.

19	Van Gent	4.8	<p>“Er werd na vijf dagen (op 7 januari) naar GRIP-4 opgeschaald, nadat ook de eilandburgemeesters voldoende overtuigd waren dat GRIP-4 uitkomst bood.” Ik herken mij niet in deze opmerking. Ik heb geen druk ervaren van Den Haag, geen overtuigingskracht van de voorzitter van de veiligheidsregio, de CdK en anderen. Dit is pertinent onjuist!</p>	<p>Zie opmerking nr. 13 en de toelichting daarbij. De druk vanuit Den Haag, zo staat beschreven in het rapport, werd door anderen ervaren.</p>
20	Van Klaveren	5.3	<p>Niet alleen Ameland, maar ook de andere eilanden dachten er zo over en denken er nog steeds zo over. In het Samenwerkingsverband Bestrijdingsplan Kustverontreiniging (SBK) staat in bijlage 2, waar onder 1.7 naar wordt verwezen en expliciet over andere verontreinigde stoffen gaat: “Voor andere verontreinigingen kan echter, als er sprake is van een ernstige bedreiging of aantasting van de functionele eigenschappen van de bodem, deze regeling eveneens worden toegepast.” Het kan wat ons betreft niet zo zijn dat de inhoud van 342 containers (waaronder organische peroxide en miljoenen plastic korrels) de functionele eigenschappen van de bodem niet aantasten. Onder 5.2 wordt weliswaar chemische stof genoemd, maar het wordt hier genoemd als voorbeeld en niet, zoals in de eerste alinea op pagina 59 stellig wordt beweerd, als enige andere verontreinigingsmogelijkheid. Tenslotte staat er ook nog de volgende passage in de regeling: “RWS, dienst Noordzee, kan in geval van verspreide aanspoeling van goederen coördinerend optreden, zowel bij de opruiming als verwerking en het verhaal van kosten.” De coördinatie voor het verhalen van de kosten heeft RWS, pas op een later moment, voor haar rekening genomen. Wat mij betreft, is de conclusie gerechtvaardigd dat in dit specifieke geval deze regeling door RWS ingeroepen had kunnen worden. Ik zou er voorts geen bezwaar tegen hebben als u deze conclusie zou willen delen en er gewag van zou willen maken in de definitieve versie van uw rapportage.</p>	<p>De afkorting SBK staat voor ‘Samenwerkingsregeling Bestrijding Kustverontreiniging’. Zoals in het rapport beschreven wordt, betreft deze regeling geen (afdwingbaar) recht in de juridische zin van het woord. Het woord regeling verwijst naar <i>interne</i> afspraken binnen RWS. De regeling is indertijd ontstaan omdat RWS de middelen en kennis had (c.q. heeft) om olieverontreinigingen op te ruimen en gemeenten hiervoor de (financiële) middelen niet hadden. RWS is echter niet gespecialiseerd in het opruimen van allerlei troep zoals die op de stranden aanspoelde en het was daarom voor RWS geen logische stap om het opruimen ervan onder de SBK-regeling te laten vallen. Wel heeft RWS (bij monde van de DG-RWS) op 5 januari aangeboden om de coördinatie van de schade voor overheidspartijen op zich te nemen.</p>
21	Wassink	5.3	<p>Ameland had verwachtingen richting RWS. In crisistermen was dit wellicht niet direct logisch, maar RWS is op de eilanden in het dagelijks leven een belangrijke speler. En eigenaar van de stranden. Normaal gesproken is er steevast een sterke bemoeienis van RWS bij alles wat zich op de stranden afspeelt. Nu niet. Mijn eerste ingeving is ook geweest hulp te vragen bij RWS en direct op 2/1 heb ik daarom gebeld met de HID.</p>	<p>Het betrof in dit geval geen telefonisch contact maar een e-mailbericht.</p>

22 Schokker

6.4

“Functionarissen van overheidsorganisaties vonden het op hun beurt soms maar moeilijk samenwerken met vrijwilligersorganisaties, omdat afspraken niet werden nagekomen, soms al te opzichtig voor eigen doeleinden zieltjes werden gewonnen of wel erg eenzijdig kritiek werd gespuid.” Speelde op Vlieland in het geheel niet.

Dit beeld is opgemaakt uit gesprekken met verschillende respondenten. In het rapport staat niet dat dit (ook) op Vlieland speelde.

Bijlage 3 - Literatuur

Bestuurlijke werkgroep Bovenregionale samenwerking (2013). *Eenheid in verscheidenheid*.

Dingenouts-Koops, S.D. (2019). *Leren van "schurende ketens"* (masterthesis MCPM).

Duin, M. van (1992). *Van rampen leren*. Een vergelijkend onderzoek naar de lessen uit spoorwegongevallen, hotelbranden en industriële ongevallen (diss. Universiteit Leiden). Te raadplegen via <https://www.ifv.nl/adviesennovatie/Documents/1992-M-van-Duin-Van-rampen-leren.pdf>.

Duin, M. van (2019). *De toekomst van de veiligheidsregio*. Arnhem: IFV.

Duin, M. van, Tops, P., Wijkhuijs, V., Adang, O. & Kop, N. (2012). *Lessen in crisisbeheersing: dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2015). *De flexibiliteit van GRIP*. Arnhem: IFV.

Duin, M. van, Sikkens, E. & Wijkhuijs, V. (2017). *Hagelstenen zo groot als tennisballen*. Arnhem: IFV.

Duin, M. van, Eikenaar, T. & Wijkhuijs, V. (2018). *GRIP-4 bij Fort Oranje*. Arnhem: IFV.

Duin, M. van, Bakker, M. & Wijkhuijs, V. (2018). De vermissing van Anne Faber. In M. van Duin, V. Wijkhuijs & W. Jong (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2017* (pp. 233-246). Den Haag: Boom bestuurskunde.

Duin, M. van, Wijkhuijs, V., Eikenaar, T., Elbers, J.M. & Koebrugge, O. (2019). *GRIP op de sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje* (2019). Arnhem: IFV.

Jong, W., Dückers, M. & Holsappel, J. (2014). De vermissing van de broertjes Ruben en Julian. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2013* (pp. 153-167). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Muller, E.R., Brainich, E.T., Brouwer, J.G. & Schilder, A.E. (red.) (2017). *Openbare Orde en Veiligheid. Tekst & commentaar* (vijfde druk). Deventer: Wolter Kluwer.

Quarantelli, E.L. (1994). *Looting and Antisocial Behavior in Disasters* (preliminary paper 205). University of Delaware: Disaster Research Center.

Scholtens, A. (2007). *Samenwerking in crisisbeheersing: overschat en onderschat* (lectorale rede). Apeldoorn/Arnhem: Politieacademie & NIFV.

Wijkhuijs, V. & Duin, M. (2016). De vluchtelingencrisis. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2015* (pp. 217-247). Den Haag: Boom bestuurskunde.

Wijkhuijs, V., Duin, M. van & Sikkens, E. (2017). Als hagel geen hagel meer blijkt te zijn: noodweer in Zuidoost-Brabant. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2016* (pp. 111-122). Den Haag: Boom bestuurskunde.

Wijkhuijs, V., Duin, M. van & Domrose, J. (2019). Containercalamiteit in het Noorden: de aanpak en impact. Arnhem: IFV.