

Containercalamiteit in het Noorden: de aanpak en impact

Een evaluatie ten behoeve van het ministerie van
Infrastructuur en Waterstaat



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: Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing,
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Titel: Containercalamiteit in het Noorden: de aanpak en impact
Datum: 13 juni 2019
Auteurs: Vina Wijkhuijs, Menno van Duin, Jana Domrose
m.m.v. Edith Leentvaar
Foto cover: ANP

Inhoud

	Afkortingen	5
	Belangrijkste boodschap	6
1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond	7
1.2	Leren van dilemma's	8
1.3	Informatieverzameling	10
1.4	Opbouw rapport	10
2	Feitenrelaas	11
2.1	Het incident	11
2.2	Alarmering en opschaling	13
2.3	Duiding gevaarlijke stoffen	17
2.4	Aanvang strafrechtelijk onderzoek	18
2.5	Lokaliseren en bergen van containers	18
2.6	Opruimwerkzaamheden in het Waddengebied	21
2.7	Onderzoek naar ecologische impact	23
2.8	Aansprakelijkheidstelling voor schade	25
2.9	Publieksinformatie	26
2.10	Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	27
3	Vorbereiding op rampen en crises in het Waddengebied: wat en op welke manier?	29
3.1	Het juridisch kader	29
3.2	Incident- en calamiteitenbestrijdingsplannen	30
3.3	Plan en praktijk	33
3.4	Plannen en planvorming	34
3.5	Afronding	35
4	Besluitvorming: wie neemt de regie?	36
4.1	Inleiding	36
4.2	Duiding van de gebeurtenis	36
4.3	Cruciale beslissingen	39
4.4	Regie	42
4.5	Afronding	43
5	Samenwerken en informeren: wie doet wat?	44
5.1	Inleiding	44
5.2	Interne samenwerking binnen het ministerie van IenW	45
5.3	Samenwerkende partijen	48
5.4	Informatiedeling	49
5.5	Crisiscommunicatie	50
5.6	Schurende ketens?	53
5.7	Afronding	57

6	Op- en afschaling: crisisbeheersing versus 'business as usual'	59
6.1	Inleiding	59
6.2	Interne opschaling	59
6.3	Wat gebeurde er onderwijl in Veiligheidsregio Fryslân?	60
6.4	Waarom GRIP-4, en waarom pas op dat moment?	61
6.5	Een GRIP-groen?	65
6.6	Afschaling	67
6.7	Afronding	68
7	Conclusies en aanbevelingen	69
7.1	Ter inleiding	69
7.2	Conclusies naar thema	70
7.3	Aanbevelingen	73
	Literatuur	74

Afkortingen

BWO	Bestuurlijk Wadden Overleg
CCT	Corporate Crisisteam
CoPI	commando plaats incident
CoWa	Coördinatieteam Waddeneilanden
CRW	Coördinatie Regeling Waddenzee
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing
DG	directeur-generaal
EZK	Economische Zaken en Klimaat
GRIP	gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure
HBJZ	Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken
HID	hoofdingenieur-directeur
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
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
KNRM	Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij
KVNR	Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders
LCM	Landelijke Coördinatiecommissie Milieuverontreiniging Water
LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem
LIOGS	Landelijk Informatiepunt Ongevallen Gevaarlijke Stoffen
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MARIN	Maritime Research Institute Nederland
NGB	Nederlands Genootschap van Burgemeesters
NIOZ	Koninklijk Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee
OBW	Oprachtgeverscollectief Beheer Waddenzee
OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
OvD	officier van dienst
RBT	regionaal beleidsteam
RCT	regionaal crisisteam
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROT	regionaal operationeel team
RWS	Rijkswaterstaat
RWS-NN	Rijkswaterstaat Noord-Nederland
RWS-ZD	Rijkswaterstaat Zee en Delta
SBK-regeling	Samenwerkingsregeling Bestrijding Kustverontreiniging Rijkswaterstaatsdiensten
VWM	Verkeer- en Watermanagement
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 ten behoeve van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een evaluatie verricht voor de veiligheidsregio's Fryslân, Groningen en Noord-Holland Noord.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 Van Duin et al. (2019b).

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 en Schiermonnikoog en aan de Friese en Groningse kust allerlei spullen aanspoelen.

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. Met man en (land)macht werd getracht de stranden en kust schoon te maken om een milieuramp in dit bijzondere natuurgebied te voorkomen.

Terwijl de Waddengemeenten de opruimacties op de stranden coördineerden, startte Rijkswaterstaat (RWS) op 3 januari met de berging van de containers die in de vaargeul en in de Waddenzee dreven of op de eilanden en zandplaten waren aangespoeld. Behalve op de Waddeneilanden kwam een deel van de lading – via de zeegaten tussen de eilanden – terecht in (of op de bodem van) de Waddenzee. Als beheerder van dit natuurgebied en verantwoordelijke voor de bereikbaarheid en veiligheid van de scheepvaart startte RWS, in samenwerking met de Kustwacht, met de voorbereiding van de berging van deze containers. Op 10 januari werd ervan uitgegaan dat de volgende dag met de berging van de containers uit zee kon worden gestart, maar vanwege de weersomstandigheden moest de aanvang van deze werkzaamheden tot 18 januari worden uitgesteld.

Het overboord slaan van enkele honderden containers en de omvang van het gebied waar containers en spullen aanspoelden, maakten dat bij de afhandeling van deze calamiteit vele partijen betrokken waren. Naast drie veiligheidsregio's (Fryslân, Groningen, Noord-Holland Noord), de Waddeneilanden en gemeenten aan de Friese en Groningse kust waren dat RWS, de Kustwacht, Defensie, waterschappen en terreinbeherende natuurorganisaties. Het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (DCC-IenW) heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) gevraagd het gezamenlijk – door onderdelen van het ministerie van IenW – geleverde crisismanagement te evalueren. Het gaat daarbij in het bijzonder om wat er geleerd kan worden van de onderlinge samenwerking tussen de betrokken departementsonderdelen en van de samenwerking met andere betrokken partijen.

Gelijktijdig met deze evaluatie heeft het lectoraat Crisisbeheersing een evaluatie verricht ten behoeve van de veiligheidsregio's Fryslân, Groningen en Noord-Holland Noord, waarin meer

specifiek wordt ingegaan op de rol van de veiligheidsregio's in relatie tot de getroffen gemeenten, alsook op de samenwerking van de veiligheidsregio's met actoren die vanuit de functionele ketens bij de afwikkeling betrokken waren.² Hoewel beide evaluaties in accenten verschillen, vertonen ze – gezien de vraagstelling van beide onderzoeken – een duidelijke overlap. Verder zal de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) over enige tijd een rapport uitbrengen waarin zal worden ingegaan op de gevolgen van het ongeval en de vaartroute van het schip.

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 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 opdrachtgever tot de volgende vier dilemma's gekomen.

1. *Vorbereiding op rampen en crises in het Waddengebied: wat en op welke manier?*
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. Daarin wordt aangegeven welke partijen in voorkomende gevallen voor welke processen verantwoordelijk zijn. Daarnaast is de overleg- en besluitvormingsstructuur die in een dergelijke crisissituatie van toepassing is, meest recent in september 2017 nog beoefend in een fictieve oliecasus. Uit wetenschappelijke literatuur is echter bekend dat er een groot 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 de hulptroepen altijd snel paraat en is een klus meestal zo gepiept. In het 'echte' komen veel meer problemen kijken: er wordt net een schakeltje gemist of zaken duren langer dan gedacht. In veel gevallen verschijnen er 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 Van Duin et al. (2019b).

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*.

2. *Besluitvorming: wie neemt de regie?*

Het is misschien wat ouderwets te veronderstellen dat er in een complexe casus als deze iemand 'de baas' moet zijn. Eén van de belangrijkste kenmerken van het hedendaagse crisismanagement is tenslotte dat het vooral in netwerken geschiedt: 'crisismanagement is netwerkmanagement', zo luidt het adagium. Maar er zijn ook verantwoordelijkheden en soms dienen keuzes te worden gemaakt of beslissingen te worden genomen. In crisissituaties wordt verwacht dat er op sommige momenten sprake is van éénhoofdige leiding; de crisisstructuren zijn ook op dat uitgangspunt geënt. De vraag is dan, wie er in deze casus de leiding had en waarover? Was dat ook voor iedereen duidelijk of is daar gedurende het proces discussie over geweest? In de beleving kan het soms lijken dat er niks gebeurt, omdat ogenschijnlijk 'de regie' ontbreekt. Wie stroopte in deze casus nu zijn mouwen op om daadwerkelijk iets te doen?

3. *Samenwerken en informeren: wie doet wat?*

Kenmerkend voor de situatie die zich voordeed, is dat veel organisaties (c.q. actoren) betrokken waren. Dat is iets wat wij in dergelijke situaties wel vaker zien. We leven in een netwerksamenleving en zelden doet een organisatie nog iets alleen. Hoe goed afzonderlijke organisaties ook hun best doen, uiteindelijk is het geheel meer dan de som der delen. Zonder tijdige en goede informatie-uitwisseling kan het gemakkelijk gebeuren dat een cruciale actor te lang langs de kant blijft staan of te laat betrokken wordt. Tijdig informeren, voldoende afstemmen en waar nodig samenwerken zijn belangrijke elementen van goed crisismanagement. Samenwerken en informeren was in deze casus best complex. Niet alleen vanwege het aantal betrokken actoren, maar vooral ook vanwege de 'scheidslijnen' die moesten worden beslecht. Zo is er altijd de scheidslijn tussen de algemene keten (van gemeenten en veiligheidsregio's) en functionele ketens (in dit geval die van water en milieu). Eerdere calamiteiten hebben laten zien dat de scheidslijnen tussen ketens soms ware drempels kunnen zijn.

4. *Op en afschaling: crisisbeheersing versus 'business as usual'*

Op- en afschaling is een thema dat eigenlijk in elke evaluatie van een bijzondere situatie naar voren komt. Soms speelt de vraag of er te laat is opgeschaald of dat juist te vroeg is afgeschaald. Wanneer en hoe lang wordt gebruikgemaakt van een bijzondere structuur, die soms ook knellend kan zijn en reguliere werkzaamheden kan vertragen. Wanneer wordt weer langs de normale structuren gewerkt? De overgang van het bijzondere naar weer de reguliere structuur kan soms nog wel eens te abrupt gaan, zonder dat er bijvoorbeeld – zoals dat wel wordt genoemd – een 'overdrachtdossier' is opgesteld. Op- en afschaling lijkt in deze casus een extra lastig thema, vanwege de betrokkenheid van een groot aantal actoren uit verschillende typen organisaties die elk een eigen opschalingssystematiek kennen, maar deze ook op elkaar moeten zien af te stemmen. Loopt dat allemaal voldoende parallel? In hoeverre ben je afhankelijk van andere actoren wat betreft dit thema?

1.3 Informatieverzameling

Ten behoeve van deze evaluatie hebben wij met ruim 35 personen gesproken die onder de vlag van het ministerie van IenW direct betrokken waren bij de afhandeling van deze calamiteit. Onder hen waren de directeur-generaal RWS (DG-RWS), de hoofdingenieur-directeur (HID) van RWS Noord-Nederland (RWS-NN) en de HID van RWS Zee en Delta (RWS-ZD). Daarnaast is – mede in het kader van de evaluatie die wij voor de veiligheidsregio's hebben verricht – met nog eens ruim honderd direct betrokkenen gesproken, onder wie de burgemeesters van de vijf Waddeneilanden, de voorzitter van Veiligheidsregio Fryslân (zijnde de burgemeester van Leeuwarden), de directeur van de Kustwacht, de dijkgraaf van Wetterskip Fryslân, het hoofd Staatsbosbeheer Fryslân en een groot aantal (crisis)functionarissen van Veiligheidsregio Fryslân.

Verder is een grote hoeveelheid documenten geraadpleegd, onder andere het zeer uitgebreide LCMS-journaal, het incidentrapport van de Kustwacht, verschillende informatieberichten en verslagen van overleggen, incidentbestrijdingsplannen en Tweede Kamerstukken. Ook is gebruikgemaakt van de vele (sociale) mediaberichten die naar aanleiding van deze gebeurtenis verschenen zijn.

Vervolgens hebben wij onze voorlopige bevindingen op basis van de reeks gesprekken en documenten met een kleine groep van twaalf respondenten besproken tijdens een sessie op 16 mei in Leeuwarden en is het concept-rapport aan een aantal betrokken sleutelpersonen voorgelegd voor feedback en commentaar. Ten slotte hebben wij deze rapportage, zoals die nu voorligt, opgesteld.

1.4 Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 biedt een uitgebreide beschrijving van het feitenrelaas. Daarin wordt onder meer ingegaan op de inspanningen die vanuit het ministerie van IenW zijn gepleegd ten behoeve van de berging van de containers, de opruimwerkzaamheden in het Waddengebied, de aansprakelijkheidstelling voor de schade en de informatievoorziening aan het publiek en de Tweede Kamer.

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: voorbereiding, besluitvorming, samenwerken en informeren en op- en afschaling. In hoofdstuk 7 volgen de belangrijkste bevindingen en doen wij enkele aanbevelingen.

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.⁴ 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.⁵ 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,⁶ informeren RWS en de Nederlandse Kustwacht schepen op de Nederlandse Noordzee over het incident.⁷

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.⁸

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.⁹ 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.¹⁰ Op 11 februari wordt dit aantal voor een laatste maal gecorrigeerd naar in totaal 342 containers.

⁴ Ontleend aan <https://www.zeepost.info/index.php/2019/01/09/hoe-kon-het-zo-mis-gaan-op-de-msc-zoe/>.

⁵ Bron: LCMS-Journaal RWS-ZD.

⁶ Dit is de Duitse dienst die in actie komt als er zich op zee een ongeval of incident voordoet.

⁷ 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.

⁸ 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/>.

⁹ Bron: Incidentrapport Kustwacht.

¹⁰ 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 zogenaemde 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 heeft 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 zogenaemde IMDG-code is op dat moment nog niet beschikbaar.¹¹ 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.¹² 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

¹¹ 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*.

¹² 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.¹³ 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.¹⁴

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:¹⁵

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

2.2 Alarmering en opschaling

2.2.1 Opschaling binnen Rijkswaterstaat

Bij RWS-ZD wordt in de ochtend van 2 januari rond 06.45 uur opgeschaald naar fase-2 (zie onderstaande toelichting). Ook bij RWS-NN vindt die dag opschaling plaats. De voorzitter van het RCT van RWS-NN wordt rond 09.30 uur door de Officier van Dienst (OvD) van de situatie op de hoogte gesteld: er zijn tijdens de storm in de nacht zo'n dertig containers overboord geslagen, enkelen zijn al op de Waddeneilanden aangespoeld. De voorzitter van het RCT van RWS-NN neemt daarop contact op met de burgemeesters van de Waddeneilanden om een indruk te krijgen van de situatie ter plaatse. Hij maakt uit hun reacties op dat zij zich ernstig zorgen maken over de troep die op de stranden is aangespoeld en de kosten voor het opruimen. Voor hem is dit reden om het RCT bijeen te roepen. Om 13.00 uur is er een eerste overleg, waarna (om 14.00 uur) wordt besloten ook binnen RWS-NN op te schalen naar fase-2.¹⁶ Diezelfde dag komt het RCT van RWS-NN nog tweemaal bijeen. Het RCT van RWS-ZD heeft om 15.30 uur een eerste overleg.

Aandachtspunten van beide crisisteams zijn het achterhalen van het aantal en de inhoud van de overboord geslagen containers en de consequenties ervan voor zowel de waterkwaliteit als voor de veiligheid van de scheepvaart op de Noordzee en Waddenzee.

Het bericht van de Kustwacht dat op de Noordzee dertig containers overboord zijn geslagen, bereikt in de ochtend van 2 januari ook het DCC-IenW, dat rond 10.30 uur de interne organisatie van RWS informeert. Wanneer de Kustwacht om 12.00 uur, op basis van een verkenningsvlucht over het containerschip MSC Zoe, inschat dat geen dertig, maar tweehonderd containers verloren zouden zijn en enige tijd later (om 13.35 uur) van de Duitse autoriteiten het bericht volgt dat het 270 containers betreft, verstuurt het DCC-IenW om

¹³ Bron: Incidentlogboek RWS-ZD.

¹⁴ Informatiebericht DCC-IenW d.d. 3 januari 2019 (11.41 uur).

¹⁵ Bron: LCMS-journaal RWS-ZD.

¹⁶ Situatierapport RWS-NN d.d. 2 januari 2019 (13.00 uur).

15.25 uur een sms-bericht aan de minister en staatsecretaris van IenW en aan de directeuren-generaal (DG's) van het ministerie om hen hiervan op de hoogte te stellen.

In de Veiligheidsregio Fryslân is diezelfde dag (om 10.30 uur) opgeschaald naar GRIP-2. In het regionaal operationeel team (ROT) participeert ook een liaison van RWS. Daarnaast maken medewerkers van RWS op zowel Vlieland, Terschelling en Schiermonnikoog deel uit van de Coördinatieteams Waddeneilanden (CoWa's) die op de eilanden bijeen zijn geroepen om het opruimen van de aangespoelde spullen te coördineren. Verder zal later een liaison van RWS participeren in het incidentmanagementteam, oftewel het commando plaats incident (CoPI), van Veiligheidsregio Groningen, dat opruimacties aan de Groningse kust coördineert.

Opschalingsstructuur Rijkswaterstaat

De opschalingsstructuur van RWS kent vier fasen.¹⁷

- > *Fase-0* – Bij fase-0 gaat het om de afhandeling van een incident. Dit betreft een gebeurtenis waarbij het normaal functioneren van het netwerk kortdurend en beperkt wordt verstoord. Bron- en effectgebied zijn hierbij gelijk en lokaal.
- > *Fase-1* – Opschaling naar fase-1 vindt plaats in het geval van een calamiteit: een gebeurtenis waarbij het normaal functioneren van het netwerk wordt verstoord, en een Ovd wordt ingezet voor coördinatie van de operationele processen en voor afstemming met interne en eventuele externe partijen. Bron- en effectgebied kunnen verschillen.
- > *Fase-2* – Naar fase-2 wordt opgeschaald wanneer er sprake is van een crisis: een gebeurtenis waarbij het normaal functioneren van het netwerk ernstig wordt verstoord, meestal voor langere tijd met potentiële effecten voor de omgeving (veiligheid, gezondheid, welzijn), imagoschade en financiële consequenties voor RWS. Er wordt opgeschaald naar een regionaal crisisteam (RCT) voor communicatie en afstemming met interne en externe partijen. Het effectgebied overstijgt het brongebied.
- > *Fase-3* – Ook bij opschaling naar fase-3 is sprake van een crisis, waarbij in dit geval wordt opgeschaald naar een Corporate Crisisteam (CCT) voor coördinatie van de tactisch/strategische processen en voor communicatie en afstemming met interne en externe partijen.

Het DCC-IenW ondersteunt het CCT van RWS in informatievoorziening en verslaglegging van overleggen. Als er naast RWS ook andere onderdelen van het ministerie van IenW een rol hebben, dan komt op aangeven van het DCC-IenW een ambtelijke Voorbereidingsgroep bijeen.¹⁸ Vraagt de kwestie departementaal overleg op hoger ambtelijk niveau dan wordt door het DCC-IenW een Coördinatiegroep bijeengeroepen, waarin de DG's van de betrokken departementsonderdelen zitting hebben.

Nu in twee regio's van RWS naar fase-2 is opgeschaald, vindt op zaterdag 5 januari om 17.00 uur onder voorzitterschap van de DG-RWS een eerste overleg plaats van het Corporate Crisisteam (CCT), waarmee feitelijk is opgeschaald naar fase-3. Aan de conference call, die bedoeld is om de verschillende werkzaamheden op elkaar af te

¹⁷ Crisisplan 2015-2018 Rijkswaterstaat NN 'Verwacht het onverwachte ...' (2015).

¹⁸ Een Voorbereidingsgroep bestaat uit beleidsadviseurs, juristen en communicatieadviseurs van het departement die ten tijde van een crisis met enige regelmaat bijeenkomen om maatregelen af te stemmen ten behoeve van de advisering aan de politiek-ambtelijke top van het departement.

stemmen, wordt deelgenomen door de HID van RWS-ZD, de HID van RWS-NN, de directeur Netwerkmanagement van RWS-NN en de directeur Wegverkeersmanagement van RWS-VWM.¹⁹ Ook de directeur Omgeving, Communicatie en Strategie, een jurist en een communicatieadviseur van de Bestuursstaf van RWS en het DCC-IenW nemen deel aan het overleg. Onderwerpen die aan de orde komen zijn het lokaliseren van de containers, de determinatie van de inhoud, de waterkwaliteit, het nautisch beheer en de informatievoorziening aan de scheepvaart. Verder wordt stilgestaan bij de ondersteuning van de Waddengemeenten bij het opruimen van containerafval en de onderlinge taakverdeling in de communicatie richting verschillende doelgroepen (scheepvaart- en visserijsector, de belanghebbende in het Noorden en in de Haagse omgeving).²⁰ Op zondag 6 januari om 16.00 uur is er een tweede telefonisch overleg, waarin bovengenoemde aandachtspunten wederom de revue passeren.²¹

In het weekend hebben ook het RCT van RWS-ZD en het RCT van RWS-NN verschillende keren (telefonisch) overleg. In het RCT van RWS-ZD gaat de aandacht uit naar de survey die door de berger op de Noordzee wordt uitgevoerd om containers te lokaliseren en naar de bergingswerkzaamheden. Om hierin vaart te maken heeft RWS-ZD in samenwerking met het DCC-IenW bij Defensie een bijstandsverzoek ingediend voor de inzet van een mijnenveger en een patrouilleschip. In het RCT van RWS-NN zijn onderwerpen van overleg de berging van de containers die op zandplaten zijn aangespoeld, waarbij de vraag speelt in hoeverre de hoogwaterstanden hierbij belemmerend werken. Ook heeft de afstemming met het ROT van Veiligheidsregio Fryslân de aandacht.

2.2.2 Opschaling binnen het ministerie van IenW

Vorbereidingsgroep

Maandagmorgen 7 januari is er op initiatief van het DCC-IenW een bijeenkomst van de ambtelijke Vorbereidingsgroep om op departementaal niveau informatie over de overboord geslagen containers te delen en na te gaan of bepaalde zaken nadere aandacht behoeven. Aan het overleg wordt ook deelgenomen door vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie, Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Tevens is een vertegenwoordiger van het Nationaal Crisiscentrum aanwezig en nemen de directeur Publieke Gezondheid en het afdelingshoofd Crisisbeheersing van de Veiligheidsregio Fryslân via een videoverbinding deel aan het overleg. Tijdens het overleg wordt informatie gedeeld over verschillende thema's, zoals de bergingswerkzaamheden, de mogelijke schade aan kabels en pijpleidingen die onder de zeebodem liggen (maar die zijn in orde bevonden), de juridische aansprakelijkheidstelling richting de reder en de coördinatie van vrijwillige opruimacties. Wat dit laatste betreft geeft Veiligheidsregio Fryslân aan dat de veiligheidsregio er bewust voor heeft gekozen de coördinatie van de opruimacties niet op zich te nemen, omdat dit lokaal – op de eilanden – gebeurt, waar teams aanwezig zijn die de vrijwilligers naar specifieke plekken verwijzen.

Coördinatiegroep

Aansluitend aan het overleg van de Vorbereidingsgroep vindt er om 11.15 uur onder voorzitterschap van de DG-RWS een bijeenkomst plaats van de zogenoemde Coördinatiegroep, bestaande uit de DG's en directeuren van verschillende departementsonderdelen van IenW. Gesproken wordt over onder andere het opruimen van

¹⁹ Verkeer- en Watermanagement (VWM) is een landelijk organisatieonderdeel van RWS voor het verkeersmanagement op de (vaar)weg en het watermanagement. Onder VWM vallen onder meer het Scheepvaartverkeerscentrum dat gevestigd is in Rotterdam en het Watermanagementcentrum Nederland dat gevestigd is in Lelystad.

²⁰ Verslag CCT d.d. 5 januari 2019.

²¹ Verslag CCT d.d. 6 januari 2019.

de stranden, de bergingsoperatie op zee, de veiligheid voor de scheepvaart, het vraagstuk omtrent de aansprakelijkheidsstelling en het onderzoek dat de OvV zal instellen naar de gevolgen van het ongeval en de vaarroute van het schip.²² Uitkomst van het overleg is dat deze thema's primair onder RWS vallen en door RWS ook zelfstandig kunnen worden afgedaan. Aanwezig zijn achten inmening van andere departementsonderdelen (en dus ook een volgende bijeenkomst van de Coördinatiegroep) niet nodig.

2.2.3 GRIP-4-periode in Veiligheidsregio Fryslân

Nadat in het weekend van 5 en 6 januari in het noorden van het land is nagedacht en – ook achter de schermen – intensief overleg heeft plaatsgevonden over hoe de nafase van de calamiteit (bestuurlijk) te borgen, wordt op maandag 7 januari in Veiligheidsregio Fryslân opgeschaald naar GRIP-4. Voor degenen die vanuit RWS bij de afhandeling van de calamiteit betrokken zijn, schept dit – de gewenste – duidelijkheid. Op woensdag 9 januari vindt onder voorzitterschap van burgemeester Crone van Leeuwarden de eerste vergadering van het regionaal beleidsteam (RBT) plaats. Behalve de burgemeesters van de Waddengemeenten zijn ook enkele burgemeesters van andere Friese en Groningse gemeenten aanwezig, alsook de HID van RWS-NN, de dijkgraaf van het Wetterskip Fryslân en de directeur van de Kustwacht.

In de daarop volgende weken 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 (voor met name de Waddengemeenten) voldoende 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. In de periode na afschaling voorziet de HID van RWS-NN de leden van het voormalig RBT wekelijks van een update van de stand van zaken.

2.2.4 Afschaling

Gedurende de periode dat in Veiligheidsregio Fryslân GRIP-4 van kracht is, blijft binnen RWS de crisisstructuur in stand, waarbij wel de frequentie van de overleggen gaandeweg afneemt. Het CCT – dat vanaf 10 januari wordt voorgezeten door de HID van RWS-NN als zijnde waarnemend plaatsvervangend DG-RWS – heeft tot 16 januari dagelijks overleg. In de daaropvolgende drie weken komt het CCT nog één keer per week bijeen. Als op 6 februari in Veiligheidsregio Fryslân is afgeschaald, heeft het CCT de volgende dag een laatste (veertiende) overleg. Tot die tijd komen ook de RCT'en van de twee betrokken regio's van RWS nog met enige regelmaat bijeen. Op vrijdag 8 februari is er een vijftiendste en laatste overleg van het RCT van RWS-NN; bij RWS-ZD komt het RCT op maandag 11 februari voor de eenentwintigste en laatste keer bijeen. Werkzaamheden die nog (zeker enige tijd) uit de calamiteit zullen volgen, worden ondergebracht binnen het reguliere werkproces.

²² Verslag Coördinatiegroep d.d. 7 januari 2019.

2.3 Duiding gevaarlijke stoffen

Omdat de DG-RWS en ook de staatssecretaris van IenW inzicht wensen in de mogelijke gevolgen van de gevaarlijke stoffen die overboord zijn geslagen, initieert het DCC-IenW een telefonisch overleg tussen RWS-ZD, RWS-NN, de Kustwacht en Veiligheidsregio Fryslân. Aan het overleg dat op vrijdagmorgen 4 januari plaatsvindt, wordt ook deelgenomen door experts van de LCM en van het LIOGS. Afsproken wordt dat van de chemische stoffen die op de lijst met containers met IMDG-code vermeld staan, een oordeel zal worden gevormd over de gezondheidsrisico's en ook over de consequenties van deze stoffen voor de waterkwaliteit.

Zaterdag 5 januari wordt het overleg voortgezet en sluiten ook een vertegenwoordiger van de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) en een toxicoloog van het RIVM aan. Op dat moment is inmiddels bekend dat in totaal twee containers met een IMDG-code overboord zijn geslagen: één met peroxide en één met lithium-ion batterijen. Voor wat betreft de organische peroxide is de conclusie dat het product (bij verstuiwen) irritatie kan veroorzaken aan de luchtwegen, huid en ogen. Het is daarom af te raden bij aantreffen van een zak peroxide deze aan te raken. Het RIVM geeft aan dat de risico's van de lading lithium-ion batterijen voor de volksgezondheid beperkt zijn. Door het koude en zoute zeewater zullen de batterijen vrijwel volledig ontladen.²³

Op basis van deze conclusies stellen communicatieadviseurs van RWS een Q&A-lijst op voor het publiek. Het RIVM maakt een publieksvriendelijke factsheet over wat te doen bij het aantreffen van een zak peroxide. Deze zal vervolgens op de website van Veiligheidsregio Fryslân worden geplaatst. Enkele maanden later, op 28 maart 2019, wordt de container met peroxide op de bodem van de Duitse Noordzee aangetroffen.²⁴ De container met lithium-ion batterijen is nog niet gevonden.

Ladinglijst MSC Zoe

Nadat eenmaal bekend is dat in totaal 342 containers in de Noordzee terecht zijn gekomen, zijn de daarbij behorende ladinglijsten gedeeld met overheidsdiensten en met onderzoekers van de Waddenacademie die deze informatie nodig hebben om in te kunnen schatten wat de ecologische gevolgen van de lading zouden kunnen zijn. Daarnaast is door het DCC-IenW aan het LIOGS gevraagd een toxicologische duiding te geven van de inhoud van deze containers. In de media en de Tweede Kamer blijven evenwel vragen bestaan over de stoffen die in zee terecht zijn gekomen. Om meer inzicht te krijgen in de ladinglijst doen Omroep Fryslân en RTV Noord een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Op grond van de Wob worden documenten in principe openbaar gemaakt, tenzij daarop een uitzondering van toepassing is die in de Wob wordt genoemd. Eén van die uitzonderingsgronden betreft de openbaarmaking van bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt. Omdat door betrokken partijen (MSC en Maersk) de ladinglijst vertrouwelijk aan de overheid ter beschikking is gesteld en deze, naast globale informatie over de producten in de containers, ook specifieke gegevens over de bedrijfsvoering van de betrokken partijen bevat, kunnen deze meer specifieke gegevens om bovengenoemde reden niet worden verstrekt. Voor het overige is op 9 mei 2019 de beschikbare informatie over de producten in de containers openbaar gemaakt.²⁵

²³ Brief van de minister van IenW aan de Tweede Kamer d.d. 15 januari 2019; TK 2018-2019, 29 684, nr. 165.

²⁴ Brief van de minister van IenW aan de Tweede Kamer d.d. 29 maart 2019; TK 2018-2019, 29 684, nr. 168.

²⁵ Rijksoverheid, 9 mei 2019. Documenten: Besluit Wob-verzoek lading MSC Zoe. Ontleend aan <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2019/05/09/besluit-wob-verzoek-lading-msc-zoe>.

2.4 Aanvang strafrechtelijk onderzoek

Het feit dat in de vroege ochtend van 2 januari op Terschelling en Vlieland containers zijn aangespoeld, doet zoals gezegd vermoeden dat de MSC Zoe al in Nederlandse wateren containers verloren heeft. De Duitse autoriteiten zijn er echter, op basis van het bericht van de kapitein, stellig van overtuigd dat de containers in Duitse wateren verloren zijn en dat zij daarom de leiding over de afhandeling (c.q. het strafrechtelijk onderzoek) hebben. Om hierover meer duidelijkheid te verkrijgen, verzoekt de nautisch adviseur van RWS-ZD die ochtend het Hydro Meteo Centrum van RWS om op basis van de vaarroute van het schip en de locaties waar containers op de Waddeneilanden zijn aangespoeld, een verspreidingsmodel te maken.

Wanneer de Duitse autoriteiten op vrijdag 4 januari op basis van de dan beschikbare informatie tot de conclusie komen dat de calamiteit zich (voornamelijk) in Nederlandse wateren heeft voorgedaan, start het Openbaar Ministerie nog diezelfde dag een strafrechtelijk onderzoek. Het onderzoek wordt uitgevoerd door de Maritieme Politie, in samenwerking met de ILT en de Duitse autoriteiten.

Op zondag 6 januari reizen twee inspecteurs van de ILT af naar Bremerhaven voor een inspectie van het containerschip dat daar op 2 januari om 23.00 uur is aangemeerd. Een heel uitgebreid onderzoek is dan echter niet mogelijk, omdat in de Duitse haven het schip niet volledig kan worden gelost. Dit kan pas als het schip in de haven van Gdansk ligt, wat de volgende bestemming van het schip was.²⁶ De ILT richt zich namelijk in het onderzoek op de belading en de stabiliteit van het schip gedurende de reis richting Bremerhaven en betreft daarbij informatie over de belading en de feitelijke situatie op het schip. Het onderzoek kan daarom pas worden afgerond als alle containers van het schip zijn gehaald en gecontroleerd zijn aan de hand van de aanwezige documentatie.²⁷ Afhankelijk van de uitkomsten van het strafrechtelijk onderzoek zal het verdere strafrechtelijk traject worden bepaald.

2.5 Lokaliseren en bergen van containers

Bij de Kustwacht en RWS heeft vanaf het moment van de melding dat op de Noordzee ruim dertig containers verloren zijn, de veiligheid voor de scheepvaart de hoogste prioriteit. De Noordzee is een zeer drukbevaren zeevaartroute en het verlies van een groot aantal containers zou hinder of zelfs een gevaar voor de scheepvaart kunnen betekenen. Om de locatie van de containers in beeld te brengen, voert de Kustwacht die woensdagmorgen verkenningsvluchten uit boven de Noordzee en de Waddenzee. Daarbij worden rond 10.00 uur tussen Ameland en Schiermonnikoog elf containers gelokaliseerd. Ook blijkt dat de Engelsmanplaat (een zandplaat tussen Ameland en Schiermonnikoog) bezaaid ligt met troep.²⁸

Via navigatieberichten wordt de scheepvaart gewaarschuwd voor de locaties waar containers zijn aangetroffen. Als in de Eemsmonding twee containers worden gelokaliseerd, sluiten de Duitse autoriteiten de Eems voor het scheepvaartverkeer, omdat de situatie te gevaarlijk is voor het beloodsen van schepen en het vervoer op het water er niet meer vlot en veilig kan plaatsvinden. Tussen Westereems en Borkum zal vanwege de grote hoeveelheden drijvend materiaal tot 16 januari een beperkt vaarverbod gelden.²⁹ Ook op de Nederlandse Waddenzee wordt tijdelijk een vaarverbod ingesteld dat op 3 januari overgaat in een waarschuwing voor het scheepvaartverkeer.

²⁶ Pas na verificatie door de Duitse autoriteiten dat het schip zeewaardig is, mag de MSC Zoe op 16 januari de reis voortzetten.

²⁷ Brief van de minister van IenW aan de Tweede Kamer d.d. 15 januari 2019; TK 2018-2019, 29 684, nr. 165.

²⁸ Bron: Incidentrapport Kustwacht (melding 08.59 uur UTC).

²⁹ Het betreft een vaarverbod in nachtelijke uren voor snelle schepen tot 40 meter.

Om een beter beeld te kunnen vormen van het aantal containers dat overboord is geslagen, vliegt de Kustwacht die woensdagochtend ook over het containerschip MSC Zoe, dat op dat moment nog in Duitse wateren ligt. Op basis van die beelden wordt rond 12.00 uur ingeschat dat het schip minimaal 200 containers verloren heeft. Enige tijd later (13.35 uur) volgt het bericht van de Duitse autoriteiten dat zeer waarschijnlijk 270 containers verloren zijn. Op grond van de Wet bestrijding maritieme ongevallen (Wbmo) is de rederij van het schip verantwoordelijk (en ook verantwoordelijk gesteld) voor het bergen van de containers (inclusief de inhoud). De nautisch adviseur van RWS-ZD informeert welk bergingsbedrijf de reder hiervoor wenst in te schakelen, zodat daarmee het plan van aanpak kan worden afgestemd. Na navraag blijkt nog diezelfde avond dat de verzekeraar van de rederij het bergingsbedrijf Ardent uit IJmuiden al heeft benaderd en opdracht heeft gegeven voor het bergen van de containers.

De volgende dag, donderdag 3 januari, wordt door Ardent een initieel bergingsplan aangeleverd en heeft de nautisch adviseur van RWS-ZD contact met het bergingsbedrijf om de prioriteiten en strategie te bepalen. Bij het lokaliseren en bergen van containers dient, zo volgt uit advies van de Kustwacht, als eerste prioriteit uit te gaan naar de Eemsgeul en vervolgens naar locaties waar kabels en pijpleidingen liggen. Al in de middag beginnen de eerste surveywerkzaamheden in het Eemsgebied. Om 15.00 uur vertrekt het schip Friendship van een Terschellingse rederij om op de vaarroute van de MSC Zoe richting de Eemsgeul eventuele containers te lokaliseren. Om de capaciteit in het lokaliseren van containers te vergroten, wordt op vrijdag 4 januari door RWS-ZD opdracht gegeven om het meet- en onderzoeksschip Arca van RWS (op kosten van de reder) voor surveywerkzaamheden in te zetten en volgt op zondag 6 januari de opdracht om ook de Zirphea van RWS uit te laten varen.³⁰ Ondertussen is bij Defensie een bijstandsverzoek ingediend voor de inzet van nog eens twee schepen. Met drie schepen die door het bergingsbedrijf Ardent zijn ingeschakeld, wordt vanaf maandag 7 januari eerst met vijf, en vanaf vrijdag 11 januari met in totaal zeven schepen de bodem van de Noordzee verkend.³¹ Het gebied dat moet worden onderzocht, beslaat zo'n 2700 km² (wat ongeveer even groot is als het oppervlakte van provincie Drenthe).

Parallel aan de surveywerkzaamheden wordt een bergingsplan uitgewerkt. Doelstelling daarbij is om eerst de Eemsgeul weer bevaarbaar te maken en vervolgens de containers te bergen die in de vaargeul boven de Waddeneilanden liggen. Vanwege de slechte weersomstandigheden kan pas op 18 januari met de bergingswerkzaamheden op de Noordzee worden aangevangen. Die ochtend starten twee schepen met de berging van containers in de Eemsgeul en de vaargeul boven Terschelling. De voortgang van de bergingswerkzaamheden blijft echter afhankelijk van de weersomstandigheden. Om optimaal van gunstige weersomstandigheden gebruik te kunnen maken, stelt het KNMI dagelijks voor het Noordzeegebied een apart weerbericht op.

Weersomstandigheden

De eerste weken van januari is het in het Waddengebied vrij onstuimig weer. Zo bracht de storm die in de nacht van 1 op 2 januari woedde, de MSC Zoe in problemen en in de week erna (vanaf dinsdag 8 tot donderdag 10 januari) woedt er wederom een noordwesterstorm, waarbij bovendien sprake is van springtij en rekening moet worden gehouden met extra hoge waterstanden en golfslag. Ook in de derde week van januari blijft het guur met een windkracht 5 tot 6 en windvlagen van windkracht 8, en daarna een temperatuur die daalt tot rond het vriespunt.

³⁰ Verslag CCT d.d. 6 januari 2019.

³¹ Op 9 januari vertrekken de Arca en de Zirphea naar de zoeklocatie (Verslag CCT d.d. 9 januari 2019). De schepen van Defensie arriveren op 10 en 11 januari 2019.

De survey- en bergingswerkzaamheden worden door RWS continu gemonitord. Voor het lokaliseren van containers wordt sonarapparatuur ingezet, waarmee door middel van pulserende geluidsgolven onder water voorwerpen kunnen worden gedetecteerd. Omdat de gegevens die tijdens een sonar-survey worden opgehaald in dataopslag te groot zijn om digitaal te kunnen worden verzonden, wordt met enige regelmaat de harddisk per boot overgebracht naar het data-centrum van Ardent in IJmuiden. Ardent voorziet RWS-ZD wekelijks van een voortgangsrapportage.

Begin februari is de lokalisatie van containers in de Eemsgeul, de verkeersbaan boven de Waddeneilanden en de zeegaten tussen de eilanden afgerond.³² Uit de survey blijkt dat het merendeel van de overboord geslagen containers kapot is geslagen.

Bij de berging wordt gestart met de kapotte, lege containers. De gesloten containers worden gemarkeerd om later te worden geborgen. De kapotte containers, de staalresten en het afval worden met een grijper uit zee gehaald en vervolgens per schip naar Harlingen gebracht. Daarbij wordt bijstand verleend door vissersschepen om losse lading direct uit zee te vissen (zie ook hierna). In een tweede fase worden de gesloten containers zoveel mogelijk als geheel uit het water gehaald.³³

Restanten uit eerdere tijden

Bij de bergingswerkzaamheden worden eind februari ten noorden van Terschelling resten aangetroffen van een zestiende-eeuws schip. Het blijkt een unieke vondst van historische waarde.³⁴ Eerder is men echter ook op een zeemijn uit de Tweede Wereldoorlog gestuit. Sindsdien dienen bij de bergingswerkzaamheden extra veiligheidsvoorschriften in acht te worden genomen. Hoewel de zeebodem volledig wordt gescand, blijft het lastig te bepalen of wat er wordt aangetroffen, een restant van een container is of restanten zijn uit eerdere tijden.

Al vanaf aanvang en gedurende de periode dat op de Noordzee de survey- en bergingswerkzaamheden plaatsvinden, wordt het scheepsvaartverkeer door het Kustwachtcentrum op de hoogte gesteld van de locaties waar containers zijn waargenomen en schepen mogelijk hinder van de bergingswerkzaamheden kunnen ondervinden. Bij de berging wordt met meerdere schepen 24 uur per dag, zeven dagen per week doorgewerkt. Omdat het merendeel van de containers bij de val van het schip kapot is geslagen, laat de voortgang van de bergingswerkzaamheden zich moeilijk bepalen in het aantal geborgen containers. In plaats daarvan wordt het gewicht aan geborgen containerresten en afval gehanteerd. Eind mei 2019 is zo'n 2,36 miljoen kilo van de naar schatting in totaal 3,2 miljoen kilo afgevoerd.³⁵

³² RWS, 1 februari 2019. Nieuwsbericht: Update: survey Eemsgeul en vaargeul Terschelling bijna afgerond. Ontleend aan <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/2019/02/update-survey-eemsgeul-en-vaargeul-terschelling-bijna-afgerond.aspx>.

³³ RWS, 18 januari 2019. Update: berging overboord geslagen containers van start. Ontleend aan <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/2019/01/update-berging-overboord-geslagen-containers-van-start.aspx>.

³⁴ 'Scheepswrak uit 16de eeuw ontdekt bij speurtocht naar containers', *NRC Handelsblad*, 3 april 2019.

³⁵ Update nr. 15 Afhandeling incident containers MSC Zoe (voortgang t/m 27 mei 2019), RWS-NN. Er zijn op dat moment 295 geïdentificeerde containerdelen met unieke containernummers uit de Noordzee gehaald.

2.6 Opruimwerkzaamheden in het Waddengebied

Aangespoelde containers op de Wadden

Op de Wadden spoelen in totaal negentien complete containers aan waarvan één op het Duitse eiland Borkum. Op de Nederlandse eilanden betreft het drie containers op Vlieland, zes op Terschelling, drie op Schiermonnikoog en zes op het Rif en de Engelsmanplaat.

Op woensdag 2 januari wordt begonnen met de berging van de containers die op Terschelling zijn aangespoeld. In de ochtend van donderdag 3 januari start de berging van de containers op Vlieland. Vervolgens worden op 7 januari de containers geborgen die op Schiermonnikoog zijn aangespoeld.³⁶ De berging van de containers op de zandplaten vindt op verschillende momenten plaats; op 9 januari zijn de laatste drie geborgen.

In het Waddengebied spoelen niet alleen containers aan, maar ook een enorme hoeveelheid troep: speelgoed, schoeisel, kapotte stoelen en kleine plasticbolletjes en piepschuim. De burgemeesters van Vlieland en Terschelling worden als eerste met de veelheid aan rommel geconfronteerd die op de stranden is aangespoeld. Op woensdagmiddag 2 januari starten op deze eilanden de eerste opruimacties die door de CoWa's van Veiligheidsregio Fryslân worden gecoördineerd (zie onderstaand). Niet veel later volgen opruimacties op Ameland, Schiermonnikoog en aan de Friese en Groningse kust.³⁷

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 zogenaamd Coördinatieteam Waddeneilanden (CoWa).³⁸ 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.

Aan de opruimacties wordt niet deelgenomen door bewoners van de eilanden en ook toeristen die (in de kerstvakantie) op de eilanden verblijven en vele vrijwilligers die van het vaste land naar de Waddeneilanden komen, leveren een bijdrage. RWS-NN biedt de Friese Waddengemeenten ondersteuning aan met helikoptervluchten, om locaties in beeld te brengen waar troep is aangespoeld. Ook stelt RWS-NN aan de gemeente Schiermonnikoog een beachcleaner ter beschikking; een apparaat dat zand schraapt en het vervolgens zeeft en waarmee op die manier klein plastic uit het zand wordt gehaald.

Om het afval op de Engelsmanplaat en het Rif bij Schiermonnikoog op te ruimen schakelt RWS-NN op 3 januari, in overleg met de reder, de maritieme dienstverlener BDS Harlingen in die in opdracht van de reder de bergingswerkzaamheden uitvoert. Door BDS Harlingen wordt ook het vuil opgeruimd dat bij de Afsluitdijk is aangespoeld. Om veiligheidsredenen is inzet van vrijwilligers hier niet mogelijk. Op andere dijken helpen vrijwilligers mee met opruimacties die door waterschappen worden gecoördineerd.³⁹

³⁶ LCMS-Journaal RWS-NN.

³⁷ Zie hierover meer in Van Duin et al. (2019b).

³⁸ Veiligheidsregio Fryslân, *GRIP op crisissituaties*, 2017.

³⁹ RWS, 6 januari 2019. Nieuwsbericht: Groot deel verloren containers MSC Zoe gelokaliseerd. Ontleend aan <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/2019/01/groot-deel-verloren-containers-msc-zoe-gelokaliseerd.aspx>.

Zaterdag 5 januari brengt de commissaris van de Koning (CdK) van Friesland, vergezeld door de voorzitter van het RCT van RWS-NN, een bezoek aan Schiermonnikoog waar op dat moment militairen helpen de stranden op te ruimen. De DG-RWS is die dag op Ameland om kennis te nemen van de situatie ter plaatse. De DG-RWS wordt uitgebreid over de situatie geïnformeerd en bezoekt het strand waar door onder andere medewerkers van RWS opruimwerkzaamheden plaatsvinden. De volgende dag zijn de DG-RWS en de HID van RWS-NN op Schiermonnikoog om hulpvragen van de gemeente te definiëren. Tijdens deze bezoeken biedt de DG-RWS de Waddengemeenten aan hen tegemoet te treden bij het verhalen van de kosten.

2.6.1 Opruimacties op de Rottums

De Rottums

De Rottums bestaan uit drie eilandjes in de Waddenzee: Rottumeroog, Rottumerplaat en Zuiderduin. De gebieden zijn ecologisch van groot belang voor zeehonden, trekvogels, vissen en bodemdieren. RWS is eigenaar van de Rottums en werkt in het beheer samen met Staatsbosbeheer en de Waddenunit van het ministerie van LNV.⁴⁰

Zaterdag 5 en zondag 6 januari gaat een schoonmaakploeg van RWS, Staatsbosbeheer en de Waddenunit LNV met een tiental vrijwilligers van de Stichting Vrienden van Rottumeroog en Rottumerplaat (SVRR) en vrijwilligers van de KNRM en het Zeehondencentrum Pieterburen aan de slag op de Rottumerplaat. Het merendeel van de vrijwilligers heeft ervaring met het schoonmaken van kwetsbare natuurgebieden. Ook bij opruimwerkzaamheden op Rottumeroog helpen vrijwilligers van de SVRR mee. Door de invloed van het getij gaat het opruimen hier trager dan het opruimen van de stranden. Het opruimen van onder meer verpakkingsmateriaal en speelgoed gebeurt met een trekker en vooral met de hand. In het weekend worden ruim zeventig volle bigbags met afval van de Rottums gehaald.

Met het oog op het naderende broedseizoen vindt van 4 tot 7 maart nog een laatste schoonmaakactie op de Rottums plaats. Door een team van veertien personen van RWS, Staatsbosbeheer, de Waddenunit LNV en een aantal vrijwilligers worden tijdens deze schoonmaakactie twintig bigbags aan afval verzameld.⁴¹

2.6.2 Inzet vissers

Bij het opruimen van plastic troep uit de Waddenzee wordt door vissers assistentie verleend. In het weekend van 5 en 6 januari verrichten twintig garnalenvissers met hun vaartuigen een opruimactie in de Oostelijke Waddenzee en de Noordzee ten oosten van Schiermonnikoog. De actie wordt gecoördineerd door de vissersverenigingen VisNed, Ons Belang uit Harlingen en Hulp in Nood. Om deze opruimactie mogelijk te maken, verleent de staatssecretaris van EZK een ontheffing van het weekendvisverbod. Het Waddenfonds stelt 100.000 euro beschikbaar om de vissers tegemoet te komen in de kosten die zij bij het opruimen maken.⁴² Op 9 januari benadert BDS Harlingen de Nederlandse Vissersbond met de vraag of vissers bereid zouden zijn hun kotters in te zetten om drijvend materiaal uit het water te vissen dat tijdens het bergen van de containers boven komt drijven.⁴³ Er melden zich meer dan dertig

⁴⁰ RWS, 4 januari 2019. Nieuwsbericht: Opruimen van verloren lading op de Rottums van start. Ontleend aan <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/2019/01/opruimen-van-verloren-lading-op-de-rottums-van-start.aspx>.

⁴¹ RWS, 8 maart 2019. Nieuwsbericht: Twintig bigbags vol afval verzameld op de Rottums. Ontleend aan <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/2019/03/twintig-bigbags-vol-afval-verzameld-op-de-rottums.aspx>.

⁴² Attenderingsbericht DCC-lenW d.d. 6 januari 2019 (18.00 uur). Zie ook <http://waddenfonds.nl/nieuws/43/vissers-krijgen-steun-bij-opruimactie-containerramp/>.

⁴³ Attenderingsbericht DCC-lenW d.d. 9 januari 2019 (18.23 uur).

vissers om deze werkzaamheden te verrichten.⁴⁴ Omdat vissersvaartuigen gecertificeerd zijn om vis te vangen, hebben de vissers een certificaat van ontheffing nodig van de ILT.⁴⁵ Bij het aanvragen van dit certificaat moeten vissers over een schriftelijke opdracht van de berger beschikken en ook een schriftelijke verklaring hebben ontvangen van de verzekering.⁴⁶

Fishing for litter

Naast de speciale opruimacties is er het reguliere *Fishing for litter* project waaraan vissers belangeloos deelnemen. In het kader van dit project wordt door vissers zwerfvuil uit zee meegenomen en aan wal gebracht, alwaar het wordt ingenomen en wordt afgevoerd om te worden verwerkt. In het kader van het *Fishing for litter* project wordt door vissers jaarlijks ruim 285.000 ton afval uit zee gehaald. Na het incident met de MSC Zoe krijgen vissers meer zwerfafval in hun netten en nemen de kosten die worden gemaakt voor het verwerken van het afval toe. De vergoeding van deze extra kosten is onderwerp van gesprek tussen RWS en de verzekeraar van de reder.⁴⁷

2.6.3 Plan van aanpak tot medio 2020

Op 14 februari wordt door de Waddengemeenten, de Waddenkustgemeenten, de veiligheidsregio's Fryslân, Groningen en Noord-Holland Noord en terreinbeherende natuurorganisaties, waterschappen en RWS een plan van aanpak vastgesteld voor het – ook op wat langere termijn – opruimen van afval in het Waddengebied. In het plan van aanpak zijn afspraken vastgelegd voor het frequent uitvoeren van inspecties van de kuststrook door deelnemende partijen, waarvan de resultaten worden gemeld bij de gemeente of een aangewezen coördinator. Het plan van aanpak dat onder coördinatie van RWS tot stand kwam, heeft een looptijd van achttien maanden (tot medio 2020). Gedurende die periode zal het eventueel nog aan te spoelen afval worden opgeruimd.⁴⁸

2.7 Onderzoek naar ecologische impact

De mogelijke ecologische gevolgen van de containercalamiteit zijn al bij aanvang een punt van zorg, zowel van belangenverenigingen als van gemeenten en het ministerie van IenW. Ook in politiek Den Haag en in de media speelt dit thema. Wanneer in de tweede week van januari in het Waddengebied dode zeehonden aanspoelen, wordt direct een link met de MSC Zoe gelegd. Een relatie met de rotzooi uit de containers kan echter niet zomaar worden aangetoond:

“In de winter is het aantal meldingen altijd hoger en door de huidige stroming op zee kunnen er deze dagen meer dode zeehonden aanspoelen. Wij kijken altijd naar de staat van ontbinding en daaruit blijkt dat sommige dieren al lang geleden zijn overleden. Door de stroming spoelen ze nu pas aan. En omdat er nu zoveel mensen

⁴⁴ Nederlandse Visserbond, 17 januari 2019. Vissers assisteren bij berging MSC Zoe containers. Ontleend aan <https://www.vissersbond.nl/vissers-assisteren-bij-berging-msc-zoe-containers/>.

⁴⁵ Dit is bepaald in de Schepenwet die ziet op de veiligheid van schepen in relatie tot hun inzet. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de omvang en het gewicht van het op te vissen afval en de plaats op het schip waar het afval wordt opgeslagen (op het dek i.p.v. in het ruim zoals met gevangen vis gebeurt). Dit soort zaken beïnvloeden de stabiliteit en dus de veiligheid van het schip.

⁴⁶ 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>.

⁴⁷ Ontleend aan <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/vaarwegenoverzicht/waddenzee/opruimactie-containers-waddenzee-en-noordzee/index.aspx>.

⁴⁸ Zie voor het plan van aanpak 'Maatregelenpakket opruimen incident MSC Zoe' https://staticresources.rijkswaterstaat.nl/binaries/maatregelenpakket%20eindversie%202.0_tcm21-207860.pdf.

langs de kust aan het opruimen zijn, valt een dode zeehond misschien eerder op”, aldus een woordvoerder van het Zeehondencentrum Pieterburen.⁴⁹

Zo ook rijzen er vragen als in januari duizenden dode jonge zeezoeten op de Nederlandse stranden aanspoelen. Een mogelijke schuldige wordt al snel genoemd, maar een massasterfte onder zeevogels is volgens deskundigen ook weer niet zo heel bijzonder en de oorzaak zou ook een vogelgriep of voedselschaarste kunnen zijn.

“In januari hadden we periodes met heel harde noordwestenwind. In zulke omstandigheden is het lastig om naar vis te duiken. Alsof ze zich in een wasmachine bevinden die op volle toeren draait, zo heftig gaat dan de zee tekeer”, vertelt zeebioloog Leopold van Wageningen Marine Research aan *NRC Handelsblad*.⁵⁰

Eind maart blijkt uit onderzoek, dat in opdracht van het ministerie van LNV door de universiteiten van Utrecht en Wageningen is uitgevoerd, dat de zeezoeten zijn gestorven door verhongering.⁵¹

De ecologische impact van de containercalamiteit is een van de onderwerpen van gesprek tussen de Waddengemeenten en RWS tijdens de RBT-vergaderingen die in Veiligheidsregio Fryslân plaatsvinden. Tijdens de tweede RBT-vergadering (op 16 januari) deelt de HID van RWS-NN mee dat RWS – als beheerder van de Waddenzee en als zodanig verantwoordelijk voor de waterkwaliteit – de Waddenacademie om advies heeft gevraagd voor een onderzoek naar de (middel)langetermijneffecten van de containercalamiteit voor het ecosysteem.⁵² Het gaat daarbij met name om de invloed van het piepschuim en de HDPE-korrels (die in de plasticindustrie als grondstof worden gebruikt). Een nulmeting heeft dan inmiddels plaatsgevonden, zowel op zee als op verschillende plekken op de eilanden en de wadplaten. Het onderzoeksvoorstel, dat met de leden van het Regiecollege Wadden zal worden gedeeld, richt zich in eerste instantie op de mogelijke effecten van de microplastics (van 100 nm tot 5 mm groot) op de fauna.⁵³ Ook moet het onderzoek uitwijzen welke maatregelen genomen moeten worden om de waarden van het UNESCO Werelderfgoed Waddenzee te behouden.⁵⁴ Door de Waddenacademie wordt samenwerking gezocht met de Coalitie Wadden Natuurlijk, de Rijksuniversiteit Groningen en andere partijen, zoals de non-profit organisatie Sovon Vogelonderzoek en het Koninklijk Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee (NIOZ). De bestuurlijke afstemming van het onderzoek vindt plaats via het Regiecollege Wadden en het Opdrachtgeverscollectief Beheer Waddenzee (OBW). Het Regiecollege Wadden, waarin het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, bedrijfsleven, natuurorganisaties en de wetenschap samenwerken onder voorzitterschap van de CdK van Friesland, zal fungeren als gremium voor bestuurlijke afstemming over de ecologische gevolgen op de langere termijn. Het OBW ziet – in afstemming met het Regiecollege Wadden – toe op de voortgang van de uitvoering van het onderzoek.⁵⁵

⁴⁹ RTV Noord, 7 januari 2019. Nieuws: Zeehondencentrum Pieterburen niet bezorgd om dode zeehonden na ramp. Ontleend aan <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/203334/Zeehondencentrum-Pieterburen-niet-bezorgd-om-dode-zeehonden-na-ramp>.

⁵⁰ *NRC*, 21 februari 2019. Hoe gingen al die zeezoeten dood? Misschien hebben de bultruggen het gedaan. Ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/02/21/misschien-hebben-de-bultruggen-het-wel-gedaan-a3654912>.

⁵¹ Ministerie van LNV, 29 maart 2019. Nieuwsbericht: Verhongering oorzaak van sterfte zeezoeten. Ontleend aan <https://www.rijksverheid.nl/actueel/nieuws/2019/03/29/verhongering-oorzaak-van-sterfte-zeezoeten>.

⁵² Verslag RBT d.d. 16 januari 2019. Zie ook RWS, 9 januari 2019. Nieuwsbericht: Rijkswaterstaat en Waddenacademie starten onderzoek naar plasticverontreiniging. Ontleend aan <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/2019/01/rijkswaterstaat-en-waddenacademie-starten-onderzoek-naar-plastic-verontreiniging.aspx>.

⁵³ RWS, 25 april 2019. Nieuwsbericht: Verspreiding microplastics in Wadden in kaart. Ontleend aan <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/2019/04/verspreiding-microplastics-in-wadden-in-kaart.aspx>.

⁵⁴ In de opzet en uitvoering van het onderzoek zoeken de Waddenacademie en RWS aansluiting bij de Trilaterale Onderzoek Agenda.

⁵⁵ <https://www.veiligheidsregiofryslan.nl/over-ons/nieuwsoverzicht/bestuurlijk-wadden-overleg-gaat-regie-voeren-over-afhandeling-containers-ecologische-gevolgen-belegd-bij-regiecollege-waddengebied/>.

2.8 Aansprakelijkheidstelling voor schade

Nadat eerst is achterhaald welke verzekeraar namens de rederij optreedt, wordt op woensdagmorgen 2 januari vanuit RWS-ZD een civielrechtelijke aansprakelijkheidsstelling (*Letter of liability*) verstuurd aan Dupi, de Nederlandse tussenpersoon van de verzekeraar van de rederij. Omdat volgens de Wbmo de geregistreerd eigenaar van een schip (i.c. rederij MSC) verantwoordelijk is voor het opruimen van alles wat een gevaar of belemmering voor de scheepvaart vormt of grote schadelijke gevolgen heeft voor het mariene milieu of de kustlijn, verstuurt RWS-ZD vervolgens op 4 januari een bestuursrechtelijke beschikking, waarin de reder door de Nederlandse Staat aansprakelijk wordt gesteld voor de kosten van de opruimwerkzaamheden en de geleden schade. In de brief wordt gesteld:⁵⁶

“Krachtens artikel 9 Wbmo bent u als geregistreerd eigenaar van het containerschip MSC Zoe verplicht om de op drift geraakte, gezonken of gestrande containers en de daaruit afkomstige inhoud op te sporen en op te ruimen. [...] Vooralnog ga ik ervan uit dat de opruimingswerkzaamheden door u voortvarend zullen worden opgepakt. Mocht u daarin tekortschieten dan ga ik conform artikel 13 lid 1 Wbmo zelf over tot opruiming en verhaal alle kosten [...] op u.”

De kosten voor het opruimen van de stranden zijn voor de Friese Waddengemeenten een heet hangijzer. De gemeenten stellen elk afzonderlijk op grond van de Wet milieubeheer de rederij aansprakelijk voor alle schade die uit het incident zal voortvloeien.⁵⁷ De Waddengemeenten hebben echter weinig hoop dat de schade ook (binnen afzienbare tijd) zal worden vergoed en uiten hun zorgen richting RWS. Bij haar bezoeken aan Ameland en Schiermonnikoog in het weekend van 5 en 6 januari heeft de DG-RWS aangeboden de schadeafhandeling voor de getroffen Waddeneilanden en andere overheden te coördineren. In het CCT-overleg van maandag 7 januari wordt dit bevestigd. Tijdens de eerste RBT-vergadering op 9 januari in Harlingen wordt met de getroffen overheidspartijen afgesproken dat RWS de declaraties zal bundelen en een gezamenlijke schadeclaim zal indienen bij de verzekeraar.⁵⁸ Bij RWS-ZD wordt een contactpersoon aangewezen voor de schadeclaims vanuit getroffen overheidspartijen.

Om rond de schadeafwikkeling tot een regeling te komen, wordt advies ingewonnen van de Landsadvocaat. De Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken (HBJZ) van het ministerie van IenW berekent op basis van het Internationaal Verdrag van Nairobi inzake het opruimen van wrakken het maximale bedrag van de aansprakelijkheid.⁵⁹ De aansprakelijkheidslimiet is afhankelijk van de grootte van het schip en aangezien de MSC Zoe een van de grootste containerschepen ter wereld is, zou MSC voor het maximale bedrag van 89,5 miljoen euro aansprakelijk kunnen worden gesteld.⁶⁰ Een reder kan tegen een aansprakelijkheidstelling een beperking inroepen, maar MSC heeft dat niet gedaan.

Op 16 januari ligt er een concept plan van aanpak voor de schadeafhandeling waarin is vastgelegd dat RWS-ZD de gezamenlijke schadeclaim coördineert. Per gemeente wordt een contactpersoon aangewezen; daarnaast worden de gemeentesecretaris van

⁵⁶ Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 15 januari 2019; TK 2018-2019, 29 684, 165.

⁵⁷ Op 2 januari 2019 is vanuit gemeente Terschelling een brief naar de reder uitgegaan die ook is toegestuurd aan andere Waddengemeenten met het advies om op eenzelfde manier de reder aansprakelijk te stellen.

⁵⁸ Brief van de voorzitter van Veiligheidsregio Fryslân aan de gemeenteraden van de Friese gemeenten d.d. 6 maart 2019.

⁵⁹ Attenderingsbericht DCC-IenW d.d. 7 januari 2019 (geen tijdstip bekend).

⁶⁰ *Nieuwsbladtransport*, 9 januari 2019. Schade: MSC voor bijna 90 miljoen euro aansprakelijk voor 'MSC Zoe'. Ontleend aan <https://www.nieuwsbladtransport.nl/scheepvaart/2019/01/09/msc-voor-bijna-90-miljoen-euro-aansprakelijk-voor-msc-zoe/?gdpr=accept>.

Schiermonnikoog en de loco-gemeentesecretaris van Terschelling aangewezen als coördinerend contactpersoon voor de getroffen gemeenten.

Op 24 januari organiseert RWS-NN een bijeenkomst in Leeuwarden om aan getroffen overheden en terreinbeherende natuurorganisaties een toelichting te geven. De bijeenkomst wordt bijgewoond door 32 personen. De Landsadvocaat geeft uitleg over de juridische situatie en de gezamenlijke schadeafhandeling. Wensen partijen niet te lang op een uitkering van hun schadeclaim te wachten dan kunnen ze ervoor kiezen om alvast een schadeclaim in te dienen voor kosten die vooral in de eerste twee weken (tussen 2 en 13 januari) zijn gemaakt.⁶¹ Vrijdag 8 maart volgt een tweede bijeenkomst waar uitleg wordt gegeven over het schadeloket en het indienen van schadeformulieren (die op 15 maart aan betrokkenen worden toegestuurd). Een derde bijeenkomst vindt plaats op 24 april.

Eind mei 2019 hebben 26 partijen zich aangemeld bij het schadeloket. Twintig partijen hebben op dat moment daadwerkelijk een schadeclaim ingediend, waaronder alle vijf de Waddeneilanden.⁶² De totale som aan schadeclaims bedraagt op dat moment 3,3 miljoen euro.⁶³ Van de totaalsom is voor circa 2,6 miljoen euro aan claims ingediend door de Staat (RWS, LNV, Defensie en Kustwacht) en in totaal 0,6 miljoen euro door gemeenten, veiligheidsregio's, waterschappen, terreinbeherende natuurorganisaties en havens.⁶⁴ Andere, private, partijen als vissers dienen een eventuele schadeclaim rechtstreeks bij de (verzekeraar van de) reder in te dienen.⁶⁵

2.9 Publieksinformatie

Tussen 4 januari en 29 april publiceert RWS in totaal twintig nieuwsberichten en worden bijna veertig Twitterberichten verstuurd om burgers en de pers te informeren over de voortgang van de aanpak van de containercalamiteit. De eerste dagen (3 en 4 januari) betreft het retweets van Twitterberichten van Veiligheidsregio Fryslân om te komen helpen de aangespoelde rommel op te ruimen. Vrijdag 4 januari wordt om 12.30 uur op de website van RWS een eerste nieuwsbericht gepubliceerd over opruimacties op de Engelsmanplaat en het Rif. Nadien (tussen 5 en 9 januari) komt RWS dagelijks met updates over haar werkzaamheden, bijvoorbeeld over de inzet van de Arca voor het lokaliseren van gezonken containers.

De berichten worden opgesteld door communicatieadviseurs van RWS-ZD, RWS-NN en de Bestuursstaf van RWS. De communicatieafdeling van RWS-ZD draagt daarnaast zorg voor het beantwoorden van mediavragen en het opstellen van Q&A's. De directie Communicatie van het ministerie van IenW peilt aan de hand van omgevingsanalyses de sentimenten onder de bevolking. Ook vindt er afstemming plaats met communicatieadviseurs van Veiligheidsregio Fryslân en de Kustwacht.

Een voorgenomen bezoek van minister Van Nieuwenhuizen op 5 en 6 januari aan Ameland en Schiermonnikoog moet op het laatste moment worden afgezegd, omdat zij dat weekend geveld is door griep. In haar plaats reist de DG-RWS naar de eilanden af. Op donderdag 10 januari spreekt minister Van Nieuwenhuizen (weer hersteld) eerst in Harlingen met de voorzitter van Veiligheidsregio Fryslân, een vertegenwoordiger van de kustgemeenten en de directeur van de Waddenvereniging, voordat zij een werkbezoek brengt aan Terschelling. Burgemeester Wassink overhandigt de minister bij die gelegenheid namens alle

⁶¹ Verslag RCT-NN d.d. 25 januari 2019 (9.00 uur).

⁶² De overige zes partijen hebben geen claim ingediend (want geen kosten), maar maken zich zorgen over toekomstige kosten.

⁶³ Deze claims zijn overhandigd aan de vertegenwoordiger van de reder met het verzoek tot uitbetaling.

⁶⁴ Update nr. 15 Afhandeling incident containers MSC Zoe (voortgang t/m 27 mei 2019), RWS-NN.

⁶⁵ Brief van de minister van IenW aan de Tweede Kamer d.d. 29 maart 2019; TK 2018-2019, 29 684, nr. 168.

Waddenburgemeesters een brandbrief, die tevens aan de Tweede Kamer is verstuurd en waarin wordt gepleit voor een veiliger vervoer van containers op zee.⁶⁶ Die avond is de minister te gast bij *Jinek*. In de tv-uitzending spreekt zij haar waardering uit voor de inzet van alle mensen die hebben geholpen bij het opruimen van de aangespoelde rommel. Ook uit ze haar zorgen over de mogelijke ecologische consequenties van deze calamiteit.⁶⁷ Het bergen van de containers, zo is haar inschatting, zal zeker nog enkele weken tot maanden duren. Om een indruk te geven van hoe het bergen van de containers in zijn werk gaat, organiseert RWS op maandag 12 januari een excursie voor journalisten. Door onder andere de NOS, RTL, de Leeuwarder Courant en Omroep Fryslân wordt hiervan gebruikgemaakt.

2.10 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Op vrijdag 4 januari gaat een brief uit naar de Tweede Kamer waarin de minister van IenW een overzicht geeft van wat op dat moment bekend is over de containers die op de Noordzee overboord zijn geslagen en wat door RWS en anderen wordt gedaan. RWS coördineert de opruimacties op de Noordzee en de Waddenzee. Ook onderhoudt RWS nauw contact met de Duitse autoriteiten over de lading en de gevaarlijke stoffen. RWS informeert hierover Veiligheidsregio Fryslân, die de activiteiten op de Waddeneilanden coördineert en de voorlichting aan het publiek over gevaarlijke stoffen verzorgt.⁶⁸

Na het weekend volgt van verschillende Tweede Kamerfracties een reeks vragen over de impact van de gebeurtenis en hoe een dergelijke gebeurtenis in de toekomst zou kunnen worden voorkomen. Het Tweede Kamerlid Von Martels (CDA) vraagt de minister bijvoorbeeld hoe het staat met de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport van 30 augustus 2010 van de toenmalige Inspectie Verkeer en Waterstaat, waaruit bleek dat minder dan de helft (46 procent) van de containers aan boord van zeeschepen conform de daarvoor geldende normen zijn vastgesjord.⁶⁹ Leden van de PvdA-fractie willen graag van de minister weten hoe op lokaal, regionaal en internationaal niveau wordt samengewerkt om de effecten van 'deze ramp' te beperken en ook of de minister de eerdere aanbeveling van de PvdA zou willen overnemen om containers te voorzien van een chip en een tracking device, zodat containers (in de toekomst) eenvoudiger zouden zijn op te sporen.⁷⁰ Leden van D66 en GroenLinks vragen de minister hoe de negatieve gevolgen voor natuur en milieu in het Waddengebied inzichtelijk worden gemaakt en welke toezeggingen kunnen worden gedaan om deze tegen te gaan; welke centrale coördinatie vanuit overheden plaatsvindt om opruimacties van vrijwilligers te faciliteren; en of de minister een rol weggelegd ziet voor de toekomstige Waddenautoriteit in de organisatie en informatievoorziening bij dergelijke calamiteiten.⁷¹ Leden van de VVD-fractie zijn daarnaast nog geïnteresseerd van de minister te vernemen wat er wordt gedaan om de gevolgen voor de visserijsector (en ook voor de overige scheepvaart in het Wadden- en Noordzeegebied) te beperken.⁷²

Vooruitlopend op de beantwoording van deze vragen stuurt minister Van Nieuwenhuizen op 15 januari een (tweede) overzicht van de actuele stand van zaken, waarin zij ingaat op de berging van de containers, de verschillende onderzoeken die zijn ingesteld en de schadeafwikkeling. Zij geeft daarbij aan dat de reder heeft laten weten zich verantwoordelijk

⁶⁶ Zie www.tereschelling.nl/t-actueel/containers_45329/item/waddenburgemeesters-uiten-zorgen-over-containervervoer_45931.html.

⁶⁷ Uitzending *Jinek* d.d. 10 januari 2019. Ontleend aan <https://evajinek.kro-ncrv.nl/fragmenten/minister-cora-van-nieuwenhuizen-ontroerd-over-de-ecologische-ramp-aan-de-waddenzee>.

⁶⁸ Brief van de minister van IenW aan de Tweede Kamer d.d. 4 januari 2019; TK 2018-2019, 29 684, nr. 164.

⁶⁹ Zie Aanhangsel bij de Handelingen TK 2018-2019 nr. 1430.

⁷⁰ Zie Aanhangsel bij de Handelingen TK 2018-2019 nr. 1433.

⁷¹ Zie Aanhangsel bij de Handelingen TK 2018-2019 nr. 1434.

⁷² Zie Aanhangsel bij de Handelingen TK 2018-2019 nr. 1432.

te voelen en zich bereid heeft verklaard alle opruimkosten te zullen betalen. Ook wordt door het bedrijf alles in het werk gesteld om schade te beperken.⁷³ Eind januari en eind maart stelt de minister de Tweede Kamer nogmaals met een uitgebreide brief op de hoogte.

Rondetafelgesprek 'Afhandeling van de containerramp MSC Zoe'

Woensdag 10 april vindt er in de Tweede Kamer een rondetafelgesprek plaats over – wat wordt genoemd – “de afhandeling van de containerramp MSC Zoe”. Bij die gelegenheid komen – in drie rondes – vertegenwoordigers van verschillende organisaties aan het woord.⁷⁴ De eerste ronde is aan bestuurders, met de burgemeester van Leeuwarden tevens voorzitter van Veiligheidsregio Fryslân, de burgemeester van Schiermonnikoog namens het Samenwerkingsverband De Waddeneilanden, de DG-RWS en twee gedeputeerden van de provincies Friesland en Groningen. In de tweede ronde staat het thema ‘natuur en milieu’ centraal met vertegenwoordigers van de Waddenvereniging, Natuurmonumenten, Stichting de Noordzee, de Nederlandse Visserijbond en een hoogleraar van Rijksuniversiteit Groningen. In de derde ronde komen vertegenwoordigers aan het woord van de Kustwacht, MARIN, de ILT, KVNR en International Lashing Service B.V. rond het thema ‘maritiem’.

Kwesties die onder de aandacht worden gebracht zijn o.a. het handhaven op sjourren, het verplichten van containervervoer via de noordroute van de Noordzee en onduidelijkheden over de ladinglijst. Verder wordt de suggestie gedaan om voor dit soort calamiteiten een ‘groene GRIP’ te introduceren en wordt er gepleit voor het instellen van een Waddenautoriteit.

Op dinsdag 14 mei vindt op initiatief van de Partij voor de Dieren in de Tweede Kamer een plenair debat plaats met de ministers van IenW en LNV over de verloren containers van MSC Zoe. Tijdens het debat wordt wederom aandacht gevraagd voor het chippen van containers, het ‘sjourren’ en de scheepvaartroutes, alsook voor het bekendmaken van de ladinglijst, de inzet van vissers, de afhandeling van de schade en de inzet van vrijwilligers bij de incidentbestrijding.⁷⁵ Er worden verschillende moties ingediend, waarvan er één (over inzet vrijwilligers) wordt overgenomen. Van de overige moties worden er drie bij de stemming aangehouden, de andere vijf moties worden verworpen.⁷⁶

⁷³ Brief van de minister van IenW aan de Tweede Kamer d.d. 4 januari 2019; TK 2018-2019, 29 684, nr. 165.

⁷⁴ Zie voor het programma en de vooraf ingediende ‘position papers’

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2019A00440.

⁷⁵ Handelingen TK 2018-2019, nr. 81, item 12: Vervuiling van de Waddenzee, 14 mei 2019.

⁷⁶ Handelingen TK 2018-2019, nr. 84, item 11.

3 Voorbereiding op rampen en crises in het Waddengebied: wat en op welke manier?

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. Daarin wordt aangegeven welke partijen in voorkomende gevallen voor welke processen verantwoordelijk zijn. Daarnaast is de overleg- en besluitvormingsstructuur die in een dergelijke crisissituatie van toepassing is, meest recent in september 2017 nog beoefend in een fictieve oliecasus. Uit wetenschappelijke literatuur is echter bekend dat er een groot 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 de hulptroepen altijd snel paraat en is een klus meestal zo gepiept. In het 'echte' komen veel meer problemen kijken: er wordt net een schakeltje gemist of zaken duren langer dan gedacht. In veel gevallen verschijnen er 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 regelgeving van toepassing. Een fors deel daarvan heeft betrekking op de functionele keten: de waterwereld. Onderstaand geven wij de belangrijkste wetgeving voor deze casus weer.

Wet bestrijding maritieme ongevallen (Wbmo)

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 Incident- en calamiteitenbestrijdingsplannen

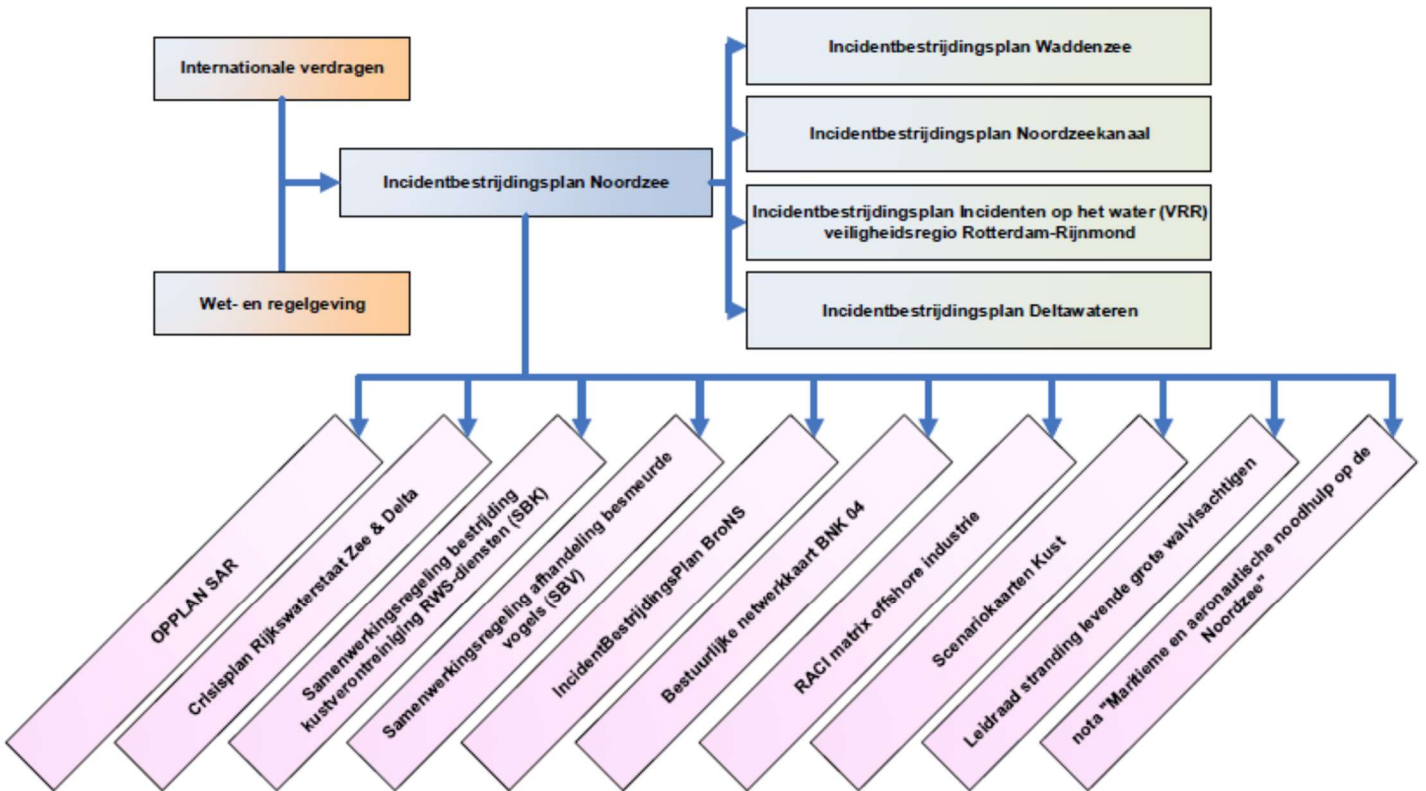
De plannen die de basis vormen voor de aanpak, organisatie en verantwoordelijkheden bij een eventuele calamiteit in het Noordzee- en Waddengebied zijn allereerst twee multidisciplinaire plannen, te weten het *Incidentbestrijdingsplan Noordzee* (IBP-Noordzee) en het *Incidentbestrijdingsplan Waddenzee* (IBP-Waddenzee).

IBP-Noordzee

Het IBP-Noordzee is vastgesteld door de minister van IenW en vindt in belangrijke mate zijn grondslag in de Wbmo. Het plan regelt de organisatie en coördinatie van de incidentbestrijding op de Noordzee. Het geeft een raamwerk van de procedures voor de afhandeling van maritieme ongevallen. In het plan worden afspraken beschreven hoe verschillende organisaties met elkaar moeten samenwerken. Bij incidenten gaat het niet alleen om scheepvaartongevallen (die bijvoorbeeld een olieramp tot gevolg hebben) maar ook om luchtvaartongevallen (een vliegtuig dat in zee neerstort) en – steeds actueler – om incidenten bij de offshore of in windturbineparken.

In veel van deze ongevallen vervult de Kustwacht een centrale rol bij de coördinatie van de incidentbestrijding. Na melding van een incident onderneemt de Kustwacht de eerste acties, verifieert de melding en wint aanvullende informatie in. Aan de hand van deze informatie stelt de Kustwacht een eerste opschalingsniveau vast. Ook informeert de Kustwacht het DCC-IenW. Daarnaast heeft RWS-ZD een rol bij de advisering over de waterkwaliteit en in het uitvoeren van bestrijdings- en opruimingstaken. Dat het plan relaties heeft met een fors aantal regelingen blijkt uit onderstaand schema.

Figuur 3.1 Samenhang planvorming in relatie tot het IBP-Noordzee⁷⁷



In het plan worden acht categorieën van scenario's uitgewerkt.

1. Mens en dier in nood
2. Verontreiniging zee en kust
3. Ongeval gevaarlijke stoffen
4. Brand en/of explosie
5. Ordeverstoring
6. Ecologisch incident
7. Aanvaring en/of losgeslagen schip, object of lading
8. Mijnbouwincident.

Bij elk scenario wordt aangegeven hoe de melding en alarmering en de leiding en coördinatie is geregeld en welke partijen betrokken zijn. Daarnaast wordt per scenario voor de relevante processen een checklist gegeven en wordt inzicht verschaft in de informatiestromen. Een incident kan meerdere scenario's in zich hebben. Het scenario dat het meest overeenkomt met de containercalamiteit lijkt scenario zeven: aanvaring en/of losgeslagen schip of lading. Er worden hier vier sub-scenario's onderscheiden die alle vier (deels) passend zijn: in de vaarweg, gezonken, op de oever/strand en vermist. Daarbij is nautisch verkeersmanagement het hoofdproces. Daarnaast lijken er koppelingen met de scenario's verontreiniging zee en kust (scenario 2) en ecologisch incident (scenario 6), hoewel dat laatste scenario feitelijk alleen gericht is op aangespoelde vogels/dieren en veel zieke of dode dieren in het water.

⁷⁷ Bron: RWS-ZD, *Incidentbestrijdingsplan Noordzee*, 2015.

IBP-Waddenzee

Een equivalent van het IBP-Noordzee is er ook voor de Waddenzee. Feitelijk is het IBP-Waddenzee het belangrijkste plan voor zowel de algemene keten als de functionele keten.⁷⁸ Dit plan beschrijft op een vergelijkbare wijze aan de hand van scenario's de taken van de diensten die betrokken zijn bij de bestrijding van een incident op de Waddenzee. 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 veiligheidsregio's, de Kustwacht en RWS en ook door het bestuur van de CRW. Deze afkorting staat voor Coördinatie Regeling Waddenzee en is een netwerk van hulpverleningsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de preparatie op de incident- en rampenbestrijding op de Waddenzee. Dit netwerk wordt aangestuurd door het BWO, waarin drie burgemeesters uit de veiligheidsregio's in het gebied,⁷⁹ alsook de directeurs van deze veiligheidsregio's, de directeur Netwerkmanagement van RWS-NN en de directeur Kustwacht zitting hebben. Daarnaast zijn allerlei operationele partijen betrokken.⁸⁰

Calamiteitenbestrijdingsplan Waddenzee

Naast het IBP-Waddenzee is er een monodisciplinair plan voor calamiteitenbestrijding op de Waddenzee, het *Calamiteitenbestrijdingsplan Waddenzee* van RWS-NN. Ook in dit plan wordt een aantal scenario's onderscheiden. Waar het IBP-Noordzee en het IBP-Waddenzee op dit punt nog sterk op elkaar lijken, kent het Calamiteitenbestrijdingsplan Waddenzee, dat zo gezegd een monodisciplinair plan is en vooral gericht is op de wat minder zware ongevallen (GRIP-1 en GRIP-2), een andere indeling. In het plan worden twaalf scenario's onderscheiden die allemaal verschillen van de scenario's uit de twee incidentbestrijdingsplannen. Zo kent het Calamiteitenbestrijdingsplan Waddenzee scenario's voor olievogels, verontreiniging van open havens, ijsbestrijding en ijsbetonning. Er wordt in het plan wel een relatie met het IBP-Waddenzee gelegd,⁸¹ maar er wordt niet aangegeven waarom daarvan zo sterk wordt afgeweken.

Scenario's

Zowel in het IBP-Noordzee als in het IBP-Waddenzee worden acht (grotendeels dezelfde) hoofdscenario's onderscheiden. Voor elk hoofdscenario is (volgens steeds eenzelfde opbouw) een scenariokaart opgesteld. Bij de calamiteit die zich begin januari 2019 voordeed, zouden vier hoofdscenario'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)

⁷⁸ Coördinatie Regeling Waddenzee, *Incidentbestrijdingsplan Waddenzee*, 2016.

⁷⁹ Het betreft de burgemeesters van Terschelling (Fr.), Het Hogeland (Gr.) en Hollands Kroon (NHN).

⁸⁰ De drie veiligheidsregio's, de eilandgemeenten, Waddenkustgemeenten en RWS dragen zorg voor de financiering. Het betreft een bedrag van in totaal 150.000 euro per jaar, waaruit onder andere de secretaris en de CRW-waterfunctionaris (deels) bekostigd worden.

⁸¹ Zie Rijkswaterstaat Noord-Nederland, *Calamiteitenbestrijdingsplan Waddenzee*, 2015, pagina 24-25.

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.

3.3 Plan en praktijk

Bij elkaar bieden de twee incidentbestrijdingsplannen vele (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. Voor zover dat wel het geval was, betreft dat de melding en alarmering volgens het kader van het IBP-Noordzee.

In het IBP-Waddenzee wordt aangegeven dat de melding is te kwalificeren naar een scenario en zo het alarmeringsproces 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.⁸² Bij de CRW en de betrokken meldkamers zijn meldkamerprotocollen te hanteren waarmee de verschillende scenario's kunnen worden doorlopen. Ook wordt in het IBP-Waddenzee 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 de bron echter 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 Waddengebied effectgebied is en ook over de aansluiting met het IBP-Noordzee, wordt in het IBP-Waddenzee nauwelijks iets gezegd. In het IBP-Noordzee is die relatie wel geëxpliciteerd (zie bovenstaande figuur 3.1).

Als wij de plannen in ogenschouw nemen en deze betrekken op deze casus valt een aantal zaken op. Ten eerste valt op dat vrijwel geen van de respondenten die wij in het kader van deze evaluatie spraken, de gebeurtenis als een crisis definieerde. Hooguit zou in de toekomst (als het heel erg zou tegenzitten) sprake kunnen zijn van een ecologische crisis. Toch zou conform de logica van de opschalingsstructuur van RWS (zie paragraaf 2.2.1) – waarin onderscheid wordt gemaakt tussen incident (geen opschaling), calamiteit (fase-1) en

⁸² Als een incident meerdere scenario's omvat, moet bepaald worden welk scenario leidend is. Zie *IBP-Waddenzee*, 2016, p. 11.

crisis (fase-2 of 3) – te verwachten zijn dat tenminste sommigen het begrip crisis bezigden. Conform de eigen procedures was er immers sprake van een crisis; er was opgeschaald naar fase-3.

Ten tweede geven de verschillende plannen met al die verschillende scenario's een weinig overzichtelijk beeld. Het roept ook de vraag op wat nu de bedoeling is van de scenario's en voor wie ze bedoeld zijn.

Ten derde was het opmerkelijk dat in deze casus uiteindelijk niet de HID van RWS-ZD maar de HID van RWS-NN de spil werd. Dat was niet omdat de gevolgen op de Waddenzee nu zoveel ingrijpender en groter waren dan datgene wat RWS allemaal op de Noordzee te doen stond; het werd ingegeven door het feit dat de noodzaak tot (bestuurlijke) afstemming in het Waddengebied het grootst was. Niet de inhoudelijke en organisatorische aanpak bepaalde wat leidend was, maar het bestuurlijke gekrakeel en de grote media-aandacht voor al datgene wat zich op en rond de Waddeneilanden afspeelde.

3.4 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:

“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.”⁸³

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

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.

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

⁸³ Van Duin (1992, p. 21).

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, waarvan we weten dat deze 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.

3.5 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 Besluitvorming: wie neemt de regie?

Het is misschien wat ouderwets te veronderstellen dat er in een complexe casus als deze iemand 'de baas' moet zijn. Eén van de belangrijkste kenmerken van het hedendaagse crisismanagement is tenslotte dat het vooral in netwerken geschiedt: 'crisismanagement is netwerkmanagement', zo luidt het adagium. Maar er zijn ook verantwoordelijkheden en soms dienen keuzes te worden gemaakt of beslissingen te worden genomen. In crisissituaties wordt verwacht dat er op sommige momenten sprake is van éénhoofdige leiding; de crisisstructuren zijn ook op dat uitgangspunt geënt. De vraag is dan, wie er in deze casus de leiding had en waarover? Was dat ook voor iedereen duidelijk of is daar gedurende het proces discussie over geweest? In de beleving kan het soms lijken dat er niks gebeurt, omdat ogenschijnlijk 'de regie' ontbreekt. Wie stroopte in deze casus nu zijn mouwen op om daadwerkelijk iets te doen?

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag naar besluitvorming en regie centraal: Wat werd er beslist en waar lag de regie? Soms wordt wel verondersteld dat het bij crisisbesluitvorming om grote en zware beslissingen gaat die onder extreme tijdsdruk moeten worden genomen. De BOB-structuur is daar ook op gericht. Op basis van een gedeelde beeldvorming wordt tot een oordeelsvorming en verdere besluitvorming gekomen. Toch blijkt vaak dat het aantal bestuurlijke beslissingen dat tijdens crises wordt genomen, heel beperkt is. Wel wordt er operationeel heel veel besloten en gedaan en wordt ter plaatse naar bevind van zaken gehandeld. Ook daar liggen vaak bepaalde keuzes aan ten grondslag. Veelal vloeien die keuzes bijna automatisch voort uit de loop der gebeurtenissen of uit een richting die aan het begin van het proces (expliciet maar vaak ook impliciet) is ingeslagen. Alvorens in te gaan op het besluitvormingsproces, staan wij eerst stil bij de vraag wat voor soort gebeurtenis dit nu feitelijk was.

4.2 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.

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.⁸⁴ De minister van LNV liet later in diezelfde bewoordingen weten daar onderzoek naar te laten doen.⁸⁵ Leden van de PvdA-fractie spraken van een 'ernstige ramp voor één van de mooiste natuurgebieden van Nederland'.⁸⁶ 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.⁸⁷ Wel sprak zij haar zorgen uit over de mogelijke gevolgen van de vervuiling op de lange termijn.⁸⁸ Om die reden sprak de Waddervereniging 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 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.

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

⁸⁴ TK 2018-2019, Kamervragen 2019Z00069 d.d. 7 januari 2019.

⁸⁵ Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer d.d. 29 maart 2019; TK 2018-2019, 20 684, nr. 167.

⁸⁶ TK 2018-2019, Kamervragen 2019Z00074 d.d. 7 januari 2019.

⁸⁷ In haar brief van 4 januari 2019 spreekt de minister van 'een incident'; TK 2019-2018, 29 684, nr. 164.

⁸⁸ 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>.

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 er 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,⁸⁹ 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 probleem' veel gemakkelijker te stellen dan te beantwoorden is. Ieder antwoord zal altijd een versimpeling van de werkelijkheid zijn.

⁸⁹ Baptist et al. (2019, p. 6).

4.3 Cruciale beslissingen

Wat waren in deze casus nu de cruciale beslissingen en door wie zijn die genomen? Wij hebben in gesprekken deze vraag enkele keren gesteld, maar het bleek lastig om de cruciale beslissingen te benoemen. Wat maakt nu immers dat een beslissing als cruciaal kan worden aangemerkt? Wanneer kan iets een besluit worden genoemd? Is daarvoor een formele handeling nodig? In een poging de belangrijkste beslissingen op een rijtje te zetten, maken wij onderscheid tussen enerzijds (meer) inhoudelijke en anderzijds (meer) procesmatige beslissingen.

Inhoudelijk

Om de inhoudelijke beslissingen op een rijtje te zetten, is onderscheid te maken naar de berging van de containers, het opruimen van het Waddengebied, de schadeafwikkeling en het onderzoek naar de mogelijke ecologische gevolgen.

Aan de berging van de containers die in de Noordzee lagen, ging een survey vooraf om de containers te lokaliseren. In het kader van dit proces zijn door de HID van RWS-ZD verschillende beslissingen genomen, die in zekere zin verstrekkend waren en daarom met de DG-RWS werden afgestemd. Verstrekkend waren vooral beslissingen met mogelijk grote financiële gevolgen (die al snel tot enkele miljoenen euro's konden oplopen). Het betrof bijvoorbeeld de inzet van de schepen Arca en Zirfaea. Hoewel de reder verantwoordelijk was voor de berging van alles wat in de Noordzee terecht was gekomen, zette RWS deze schepen in om het bergingsproces te versnellen. Eerst om zo snel mogelijk een goed beeld te krijgen van de locaties waar containers gezonken waren en later om de berging zo snel als mogelijk uit te voeren. De daarbij gevolgde prioritering (van vaarroutes e.d.) sloot aan bij de planvorming en de afspraken die er op dit terrein bestaan.

Er is vooralsnog geen besluit genomen op welk moment een punt achter de bergingsoperatie zal worden gezet. Verondersteld mag worden dat dan in ieder geval de complete containers en ook grote delen van containers geborgen zijn. Maar tot hoe lang men nog moet of zal doorgaan met het opruimen van losse troep die op de zeebodem terecht is gekomen, is niet vastgelegd. Natuurlijk moet de veroorzaker de rommel opruimen die hij heeft gemaakt, maar moet dat dan ook tot de allerlaatste 'My Little Pony' gebeuren? Het bergen vergt enorm veel vermogen en dus brandstof. Er is ten behoeve van de berging van de containers al zo'n 1,8 miljoen liter brandstof verbruikt. Wellicht zal moeten worden geaccepteerd dat er resten van containers of van de inhoud ervan op de zeebodem blijven liggen. Een van onze respondenten drukte dit treffend uit met de woorden: "De laatste muis moet je niet met een tijger willen vangen." Dat is precies waar het bij het proportionaliteitsbeginsel om gaat.

Ook bij het opruimen van het Waddengebied zijn verschillende beslissingen genomen die geen zware beslissing waren, maar wel de basis legden voor het verdere proces. Een belangrijke beslissing was bijvoorbeeld om op 3 januari de door de rederij gecontracteerde calamiteitenaannemer opdracht te geven om rondrijvende containers te bergen, zodat deze geen gevaar meer zouden opleveren voor de scheepvaart. Een andere keuze was om (conform geldende wet- en regelgeving) bij de gemeenten de verantwoordelijkheid te laten voor het opruimen van de rommel op de stranden, maar daarnaast tot een gezamenlijk plan van aanpak te komen om de schoonmaak- en opruimwerkzaamheden voor ten minste achttien maanden te coördineren.

Ten aanzien van de schadeafwikkeling werd wellicht de meest cruciale beslissing genomen, namelijk dat het ministerie van IenW (i.c. RWS) namens alle overheidspartijen een gezamenlijke claim zou indienen bij de reder. De vraag die hierbij natuurlijk gesteld kan worden (en wij ook wel hoorden) is, waarom het ministerie niet de kosten die de gemeenten

in het kader van hun opruimoperaties hebben gemaakt, heeft voorgeschoten? Bij elkaar ging het om circa een half miljoen euro, een luttel bedrag in verhouding tot het totaal van de kosten die de overheid heeft gemaakt en bij de reder zullen worden teruggevorderd. Zou het ministerie op voorhand hebben toegezegd deze kosten te dragen dan was mogelijk voorkomen dat gemeenten over dit onderwerp – zoals gebeurde – zouden blijven delibereren in de media. Anderzijds heeft de reder, zo verzekerden respondenten van RWS ons, van meet af aan aangegeven de schade te zullen vergoeden zodra partijen een onderbouwde declaratie zouden indienen en werd door slechts twee gemeenten voor een voorschot gepleit. De overige partijen vonden dat niet nodig (of hadden zelf al de nodige maatregelen genomen). Om als rijksoverheid mede namens andere overheden in de schadeafhandeling op te treden, was zo bezien een schappelijke toenadering.

Ten slotte nog het thema van de ecologische consequenties. Hier is al in een vroeg stadium de beslissing genomen om – voortbouwend op de afspraken die er al waren met de Waddenacademie – een onderzoek uit te zetten naar de mogelijke ecologische gevolgen van deze calamiteit. Een eerste (nul-)meting heeft begin januari 2019 plaatsgevonden.

Procedureel

Behalve inhoudelijke beslissingen zijn in deze casus ook verschillende procedurele beslissingen genomen die (voor organisatieonderdelen of personen) vaak forse consequenties hadden. Zo was een heel logische beslissing om binnen RWS op te schalen. Gedurende de periode van opschaling vond bij twee regionale onderdelen in RCT-verband overleg plaats; daarnaast was er het CCT dat verschillende keren overleg had. Ook de beslissing om na een eerste overleg van de Voorbereidingsgroep en Coördinatiegroep deze overleggen te ontbinden, was een procedurele beslissing, die geen negatieve uitwerking op het verdere verloop van het proces heeft gehad. Verder zijn zowel binnen RWS c.q. het ministerie alsook met externe partijen procedurele afspraken gemaakt over de crisiscommunicatie (wat wel en wat niet te communiceren, wanneer en wie doet wat e.d.). Misschien is nog wel de meest cruciale procedurele keuze geweest, die in het weekend van 5 en 6 januari is gemaakt, om het zwaartepunt in de afhandeling van de calamiteit bij de HID van RWS-NN te leggen, terwijl de inhoudelijke klus, inclusief de schadeafwikkeling, vooral bij RWS-ZD lag. Daarmee werd een goede balans in de taakverdeling gevonden.

Vaak meer doen dan besluiten

In de loop van het proces kwamen er heel veel verschillende issue (problemen, bijzonderheden, onderwerpen, thema's) op RWS en andere onderdelen van het ministerie van IenW af. In veel van deze gevallen betrof het uitzoek-, regel- en doe-werkzaamheden, die niet zozeer een (formele of stevige) beslissing, maar vooral handelen van één of meer functionarissen vergden. Onderstaand wordt een opsomming gegeven van een aantal van deze werkzaamheden. De lijst is eenvoudig aan te vullen met nog tal van andere werkzaamheden die deze calamiteit voor medewerkers van het ministerie van IenW met zich meebracht. Daarbij moet worden bedacht dat achter elke activiteit die wordt genoemd, een hele range aan activiteiten schuilgaat. Kamervragen zijn niet op een namiddag beantwoord; dat vraagt afstemming en overleg. Een bezoek van de minister aan een van de Waddeneilanden, vraagt niet alleen voorbereiding van een aantal logistieke zaken. De minister dient ook van de meest actuele informatie te worden voorzien en inzicht te hebben in wat er vanuit het ministerie ondernomen wordt om antwoord te kunnen geven op een aantal mogelijke c.q. te verwachten vragen.

Impressie van werkzaamheden

- > Het achterhalen van de reder en zijn contactpersoon (verzekeraar e.a.) en het contact leggen en houden met deze actoren.
- > Inzicht krijgen in de lading van het containerschip, waaronder het aantal containers met gevaarlijke stoffen en de consequenties daarvan voor de waterkwaliteit.
- > Het organiseren van detectie- en bergingsschepen (incl. bijstandsverzoek aan Defensie).
- > Het opstellen en monitoren van voorwaarden met betrekking tot de bergingswerkzaamheden.
- > Het in kaart brengen en verwijderen van aangespoelde containers en troep op de zandplaten, het Rif, de kwelders en dijken.
- > Andere partijen informeren en inzet plegen om opschaling naar GRIP-4 te realiseren.
- > Het opstellen van een procedure voor de schadeafwikkeling en inrichten loketfunctie.
- > Het initiëren van een onderzoek naar mogelijke ecologische gevolgen.
- > Het faciliteren van opruimacties door vissers (incl. vergunningverlening).
- > Het faciliteren van het bezoek van de minister aan Terschelling.
- > Monitoren van allerlei vragen die in de media en politieke arena leven.
- > Opstellen van pers- en nieuwsberichten (incl. persexkursie rond de berging).
- > Informeren van de Tweede Kamer en beantwoorden van Kamervragen.
- > Bijwonen en verslagen maken van alle (interne) overleggen.

Als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van IenW is RWS vooral een 'doe-organisatie'. Vanaf het moment dat duidelijk werd dat op de Noordzee een schip in problemen was geraakt en containers verloren had, is direct veel opgepakt en zijn mensen aan het werk gegaan. Zij werden daartoe opgepiept en kregen er plotseling (tijdelijk) een andere klus bij. Het andere, meer reguliere, werk kwam op een laag pitje, maar moest natuurlijk later alsnog wel worden gedaan. Zo gaat dat.

Geluk bij een ongeluk

Het is een cliché maar daarmee niet minder waar: deze calamiteit had veel lastiger kunnen zijn. Eigenlijk wekt het verbazing dat van de 16.000 containers die MSC Zoe vervoerde, uiteindelijk maar vijftig containers gevaarlijke stoffen bevatten, waarvan er dus twee overboord zijn gevallen. Dat hadden er veel meer kunnen zijn. Zeer waarschijnlijk was de hevige storm mede de oorzaak van het overboord slaan van de containers, maar diezelfde hevige wind maakte ook dat een groot deel van de rotzooi op de stranden, wadplaten en dijken aanspoelde en vervolgens ook kon worden opgeruimd. Storm is één van de beste opruimers.

Een ander geluk bij een ongeluk was dat de veroorzaker (de reder MSC) kennelijk maximale inspanningen heeft gepleegd om zo snel en grondig mogelijk de veroorzaakte problemen ook weer op te lossen. Verschillende respondenten verzekerden ons dat RWS zelf nooit bij machte zou zijn geweest (als bijvoorbeeld de reder het erbij had laten zitten) om binnen zo'n korte tijd zo veel capaciteit (in hoogwaardige detectie- en bergingsschepen e.d.) te organiseren om alle containers – en wat daarvan nog over is – te lichten en op te ruimen. Feitelijk is er op de Noordzeebodem vrijwel geen hele container meer te vinden; het zijn vrijwel alleen delen van containers en resten van de inhoud die geborgen worden. Degenen die van RWS betrokken zijn bij het bergingsproces, zijn onder de indruk van de daadkracht van de reder en het constructieve overleg.

4.4 Regie

Op veel fronten had RWS simpelweg de regie. Binnen RWS was duidelijk wie wat moest doen en veel van de zaken die hierboven genoemd zijn, behoren daartoe. Toch was er ook een schemerzone – zo bleek uit de gesprekken – die vooral in de eerste week leidde tot wat ongemak en onduidelijkheid. ‘Wie staat er aan de lat’ was een vraag die een aantal keren naar voren kwam, zowel in gesprekken met vertegenwoordigers van het ministerie als met functionarissen van andere betrokken organisaties, waaronder gemeenten en Veiligheidsregio Fryslân.⁹⁰ In relatie tot de vraag van wie actie werd verwacht, was in berichtgeving het volgende te lezen:⁹¹

“De Veiligheidsregio Fryslân is verantwoordelijk voor de coördinatie van de afhandeling van dit incident. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de waterkwaliteit van de Noordzee en Waddenzee en coördineert het bergen van de containers en de overboord geslagen lading in zee. (...). Voorlichting aan het algemeen publiek over gevaarlijke stoffen loopt via de Veiligheidsregio Fryslân.”

Voor degenen die niet bekend zijn met de taakverdeling tussen het ministerie van IenW en de veiligheidsregio kan, ondanks bovenstaand bericht, onduidelijk zijn tot hoe ver de ‘coördinatie van de afhandeling’ nu precies reikt? Betekent dat ook de coördinatie van de afhandeling op de Noordzee of alleen de Waddenzee? En van wie mag worden verwacht de massale toestroom van vrijwilligers te begeleiden of, nog daaraan voorafgaand, wie communiceert met en over deze vrijwilligers? Wie geeft procesinformatie over de voortgang van de werkzaamheden op de Noordzee en de Waddenzee? Wie zoekt nu uit welke risico’s er mogelijk zijn als gevolg van de aanwezigheid van de gevaarlijke stoffen? Wie communiceert over de aantallen containers en over de ladinglijst? Het is een reeks vragen waar in de eerste dagen lang niet altijd een antwoord op is gegeven of te geven was. Bij veel van de thema’s was niet echt duidelijk wie nu wat deed. Sommige zaken (het coördineren van opruimacties) werden weloverwogen aan anderen gelaten, terwijl andere zaken (gevaarlijke stoffen) door beide organisaties – aanvankelijk onafhankelijk van elkaar – werden gedaan.⁹² Vanaf het weekend van 5 en 6 januari verdwenen deze onduidelijkheden langzamerhand en vooral na de opschaling naar GRIP-4 kwam een betere afstemming tussen RWS en de veiligheidsregio tot stand.

Reacties van respondenten, opgetekend tijdens interviews

- > “De eilandburgemeesters hadden veel eerder kunnen opschalen. Dan was de communicatie veel slagvaardiger geweest.”
- > “‘Van wie is het strand nu?’, vroeg de kolonel me.”
- > “RWS wilde maar niet proactief communiceren. Nu liepen we steeds achter de feiten aan, waardoor het publiek zich afvroeg of RWS wel wat deed.”
- > “RWS was de eerste dagen redelijk onzichtbaar. Dat veranderde na het eerste RBT.”

⁹⁰ In het volgende hoofdstuk over samenwerken en informeren komt dit meer uitgebreid aan de orde, zie paragraaf 5.5.

⁹¹ RWS d.d. 4 januari 2019. Nieuwsbericht: Rijkswaterstaat ruimt aangespoelde lading op wadplaten op. Ontleend aan <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/2019/01/rijkswaterstaat-ruimt-aangespoelde-lading-op-wadplaten-op.aspx>. In de brief van de minister van IenW aan de Tweede Kamer van 4 januari 2019 staat praktisch hetzelfde.

⁹² Het was goed dat op initiatief van het DCC-IenW hieraan een teleconferentie werd gewijd om zaken op elkaar af te stemmen.

4.5 Afronding

Het is waarschijnlijk niet zo vreemd dat in deze casus een beperkt aantal cruciale beslissingen te traceren zijn. Feitelijk begon deze casus pas, toen de problemen al waren geschied en daar weinig meer aan te beïnvloeden was. “De rotzooi moest worden opgeruimd”, zoals een respondent het zei. In eerdere situaties lag dat anders. Toen in oktober 2016 bij RWS informatie doorkwam dat de Merwedebrug forse (haar)scheurtjes vertoonde, moest acuut besloten worden de brug af te sluiten voor het vrachtverkeer. Na het ongeval met de Stint (in oktober 2018) stond het ministerie (i.c. de minister) voor de vraag of het voertuig al dan niet van de weg moest worden gehaald. Dergelijke ingrijpende keuzes speelden in deze casus niet. Wel zijn enkele procedurele beslissingen verstrekkend geweest en zijn beslissingen genomen waarmee mogelijk miljoenen euro's in het geding waren. Die beslissingen zijn met voldoende zorgvuldigheid en weloverwogen genomen.

Deze casus toont daarnaast vooral veel voorbeelden van actiegericht handelen en doen. In de loop van de dagen en weken zijn tientallen acties opgepakt, veelal gebaseerd op parate kennis of vooraf opgestelde plannen en procedures, maar soms ook niet. Daarbij speelde zeker mee dat er de afgelopen jaren ervaring is opgebouwd.

Op hoofdlijnen – en dan vooral daar waar duidelijk was dat het ministerie van IenW in charge was en welke rol het had te vervullen – werd snel gehandeld en doorgepakt. De problemen deden zich voor in het schemergebied, waar niet zo duidelijk was, wie nu welke rol had en waar de regie lag. Feitelijk betreft dat maar een heel beperkt aantal zaken (de stranden en communicatie) en tot zo ongeveer de eerste vier tot vijf dagen. Daarna liep alles in de afstemming met externe partijen duidelijk beter. Vervelend was natuurlijk wel dat de publieke aandacht voor het Waddengebied – en meer specifiek de Waddeneilanden – juist die eerste dagen het grootst was en de beeldvorming over de afhandeling van het incident zich toen reeds had gevormd.

5 Samenwerken en informeren: wie doet wat?

Kenmerkend voor de situatie die zich voordeed, is dat veel organisaties (c.q. actoren) betrokken waren. Dat is iets wat wij in dergelijke situaties wel vaker zien. We leven in een netwerksamenleving en zelden doet een organisatie nog iets alleen. Hoe goed afzonderlijke organisaties ook hun best doen, uiteindelijk is het geheel meer dan de som der delen. Zonder tijdige en goede informatie-uitwisseling kan het gemakkelijk gebeuren dat een cruciale actor te lang langs de kant blijft staan of te laat betrokken wordt. Tijdig informeren, voldoende afstemmen en waar nodig samenwerken zijn belangrijke elementen van goed crisismanagement.

Samenwerken en informeren was in deze casus best complex. Niet alleen vanwege het aantal betrokken actoren, maar vooral ook vanwege de 'scheidslijnen' die moesten worden beslecht. Zo is er altijd de scheidslijn tussen de algemene keten (van gemeenten en veiligheidsregio's) en functionele ketens (in dit geval die van water en milieu). Eerdere calamiteiten hebben laten zien dat de scheidslijnen tussen ketens soms ware drempels kunnen zijn. Zodra daarnaast juridische vraagstukken (gaan) spelen, zoals wie is juridisch tot wat bevoegd en biedt de van toepassing zijnde wet- en regelgeving wel een sluitend kader, dan wordt de situatie uiteraard alleen maar meer complex. In deze casus raakten bovendien meer dan gemiddeld non-gouvernementele organisaties betrokken en meldden burgers zich spontaan om te helpen de stranden op te ruimen. Ook daarmee diende in de samenwerking en informatievoorziening rekening te worden gehouden.

5.1 Inleiding

Bij samenwerking wordt vaak vooral gedacht aan samenwerking met andere partijen, maar daarnaast is er – zeker in deze casus – ook binnen het ministerie van IenW en, meer specifiek, binnen RWS volop reden geweest om samen te werken. Natuurlijk vergt iedere wat omvangrijkere calamiteit of crisis wel een zekere mate van interne samenwerking. Het zal zelden voorkomen dat slechts één dienst of directie bij een ingrijpende gebeurtenis er alleen voor staat. In dit geval maakte het feit dat de calamiteit zich voordeed op de Noordzee en de effecten ervan zich manifesteerden in het Waddengebied, dat zowel RWS-ZD als RWS-NN betrokken waren. Daarnaast was er, mede vanwege de belemmeringen voor het scheepvaartverkeer, een rol weggelegd voor het Verkeer- en Watermanagement (RWS-VWM) dat primair vanaf de Brandaris op Terschelling opereerde, en voor de Bestuursstaf van RWS, die verschillende processen rond de aansprakelijkheidsstelling en externe communicatie coördineerde. Naast deze RWS-diensten waren ook andere onderdelen van het departement betrokken, zoals het DCC-IenW, de departementale directies HBJZ en Communicatie en de ILT.

Het ministerie van IenW was echter niet de enige organisatie die bij deze calamiteit betrokken was. Er waren de nodige andere, externe, actoren waarmee samengewerkt diende te worden en dat waren er veel. Dat kwam vooral door de omvang van het geografische gebied waar de impact van de calamiteit zich deed gelden. 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. Terwijl de bestuurlijke situatie op de Noordzee vrij overzichtelijk is, is die dat in het Waddengebied veel minder. De vijf bewoonde eilanden zijn afzonderlijke gemeenten en ook op het vaste land kreeg een vijftal gemeenten met aangespoeld afval van doen: Súdwest Fryslân, Harlingen, Waadhoeke, Noardeast Fryslân en (de per 1 januari 2019 gevormde Groningse gemeente) Het Hogeland. Als zodanig raakte de calamiteit drie provincies en zo ook drie veiligheidsregio's, met daarnaast nog eens verschillende waterschappen en terreinbeherende natuurorganisaties, zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, It Fryske Gea en het Groninger Landschap.

Crisismanagement mag dan vooral netwerkmanagement zijn, maar met zoveel verschillende actoren is dat op voorhand niet eenvoudig. Hoe bekend is men met elkaar? Welke relaties liggen er al, hoe goed en bestendig zijn die en wat betekenen die in een specifieke situatie als deze? Tussen de betrokken actoren bestaan enkele wezenlijke verschillen.

Schiermonnikoog zal als kleinste gemeente van Nederland (met nog geen duizend inwoners en een ambtelijk apparaat van enkele tientallen personen) gewend zijn anders te werken dan RWS met circa 8700 medewerkers. Daarnaast kent elke organisatie bij calamiteiten en crises zijn eigen opschalingsprincipes.

Binnen RWS bestaat een opschalingsstructuur waarin onderscheid wordt gemaakt tussen vier fasen: van incidenteel en beperkt (fase-0) tot groot en landelijk en crisisachtig (fase-3). In het laatste geval gaat het vooral om de effecten of de impact, naast de gebeurtenis zelf. Op departementaal niveau komt er binnen lenW een ambtelijke Voorbereidingsgroep en eventueel een Coördinatiegroep (met DG's) bijeen om – als nodig – zaken af te stemmen. Binnen de algemene keten kent men de GRIP-systematiek, bestaande uit vijf niveaus (GRIP-1 t/m GRIP-5). Organisaties uit een functionele keten – zoals in dit geval RWS, de waterschappen en terreinbeheerders – haken hierop aan en laten de eigen opschaling vaak mede bepalen door het niveau van de GRIP-opschaling. De vraag is natuurlijk of deze structuren ook in de praktijk goed op elkaar aansluiten. Is het voldoende om over en weer contactpersonen te hebben en in crisisteams liaisons te laten participeren? Of is er meer nodig om tot goede samenwerking te komen? Bij samenwerking is in ieder geval één aspect altijd van wezenlijk belang, namelijk een goede en snelle uitwisseling van informatie. Zonder goede informatiedeling komt goede samenwerking nooit op gang. Het 'netcentrisch werken' stelt juist daarom het delen en uitwisselen van informatie centraal, ten behoeve van het goed samenwerken binnen het geheel – oftewel het netwerk – van betrokken organisaties en instellingen.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de interne samenwerking binnen het ministerie van lenW en staan we vervolgens stil bij de samenwerking met andere betrokken actoren.

5.2 Interne samenwerking binnen het ministerie van lenW

Hoewel wij in diverse gesprekken de wijze van interne samenwerking ter sprake brachten, is dit niet echt een thema dat tot veel discussie leidde. Het feit dat verschillende onderdelen van het ministerie betrokken raakten, was geen factor die in de afhandeling een belemmering vormde. Veel betrokkenen kenden elkaar en op hoofdlijnen werkte men conform de procedures die zijn afgesproken. De interne opschaling verliep soepel; het DCC-lenW pakte zijn faciliterende rol snel en adequaat op. Eigenlijk, zo valt haast te zeggen, is het thema van de interne samenwerking nauwelijks de moeite waard om separaat te behandelen. De vraag die dat oproept is, waar dat – een relatief soepele interne samenwerking – aan te danken is?

In ieder geval was deze calamiteit zeker niet de eerste bijzondere situatie waarmee het ministerie recentelijk is geconfronteerd. Vrijwel dagelijks zijn er wel incidenten (op de weg, op het water of anderszins) die de aandacht (van veelal RWS) vragen en met een zekere

regelmaat zijn die incidenten ook wel meer bijzonder en dient er intern (en soms ook extern) te worden afgestemd. Het kunnen incidenten zijn die niet primair, maar secundair de beleidsterreinen van het ministerie raken. Een dierziekte bijvoorbeeld heeft meestal wel een relatie met transport (wegafzettingen en omleidingen e.d.) en ook bij een grote brand zijn er geregeld koppelingen. Ook was het ministerie van IenW op verschillende manieren intensief betrokken bij de MH17. Grotere calamiteiten en crises zoals deze doen zich natuurlijk minder vaak voor, maar toch. Daarnaast stond het ministerie de afgelopen jaren voor een fors aantal grotere en bijzondere calamiteiten zoals het stuwincident bij Grave, de plotselinge afsluiting van de Merwededebrug en orkaan Irma die over Sint Maarten en Caribisch Nederland trok. En dan was er afgelopen zomer (2018) de langdurige droogteperiode. Hoewel de reikwijdte, mate van betrokkenheid en complexiteit van deze droogteperiode – die in relatieve (media)stilte verliep – beduidend groter was, past de containercalamiteit zeker in dit rijtje.

Het ministerie van IenW kan dus een flinke dosis recente crisiservaring niet ontzegd worden. De interne structuren die bij crisissituaties gelden, zijn vastgelegd en bekend en de laatste jaren is het niveau van het crisismanagement (in termen van professionaliteit) fors toegenomen. Momenteel loopt binnen RWS het traject Crisismanagement 2.0 om op dit vlak nog beter en professioneler te kunnen opereren.

In deze casus schaalden zowel RWS-ZD en RWS-NN op 2 januari op naar fase-2 en vormde men in beide regio's een RCT, waarvan de voorzitters onderling afstemden. De taken waren onderling helder verdeeld. RWS-ZD richtte zich op de Noordzee en zag toe op de werkzaamheden die namens de reder werden uitgevoerd om de containers in zee te lokaliseren en te bergen. Bij RWS-NN lag de focus op het onderhouden van contact met alle (regionale) partijen in het Waddengebied (opruimen en schoonmaken, ecologisch onderzoek). De logische scheiding van RWS-ZD voor alles wat Noordzee gerelateerd was en RWS-NN voor de Wadden gaf een duidelijke taakverdeling; men kwam spreekwoordelijk gezegd niet in elkaars vaarwater.

Daarnaast werd door RWS-ZD de schadeafwikkeling opgepakt, waarbij – vanwege het belang van de zaak – advies van de Landadvocaat werd ingewonnen. In gesprekken is wel de vraag gesteld of hier niet (ook) de stafafdeling HBJZ van het ministerie meer in zou moeten zijn betrokken, maar binnen RWS was de afweging gemaakt dat kennis van het scheepsrecht, wat een vrij specialistische tak van sport is, voldoende in eigen huis aanwezig was. De coördinatie van de schadeafwikkeling werd niet als extra taak bij de voorzitter van het RCT van RWS-ZD belegd, maar bij een collega-directeur. Zo ontstond er een driemanschap dat – ook na afschaling – (minimaal) wekelijks contact had om de voortgang op de drie onderscheiden terreinen (de survey en berging, het netwerk van betrokken partijen en de schadeafwikkeling) te bespreken.

Een kwestie waarbij ondersteuning vanuit het bredere departement kwam, was bij de determinatie van de gevaarlijke stoffen die mogelijk overboord waren geslagen. Om de werking van deze stoffen in kaart te brengen, bracht het DCC-IenW een aantal experts en betrokken partijen bijeen, inclusief een vertegenwoordiger van Veiligheidsregio Fryslân. Achteraf gezien had de vraag misschien ook aan het Crisis Expert Team milieu en drinkwater (CET-md) kunnen worden voorgelegd, maar in aanpak heeft het weinig verschil gemaakt. Ook nu waren experts van onder andere de LCW en het RIVM betrokken, die anders waarschijnlijk via het CET-md waren geraadpleegd.

Zaterdagmiddag 5 januari was er voor het eerst een overleg van het CCT onder leiding van de DG-RWS over de verschillende processen die binnen RWS waren opgestart. Naast een aantal inhoudelijk zaken (rond de berging e.d.) kwamen ook de samenwerking met de gemeenten en het vraagstuk rond de communicatie (wie communiceert waarover) aan de

orde. Uit het verslag van het overleg kan worden opgemaakt dat RWS een groot belang hechtte aan afstemming met de bestuurlijke partners van de algemene keten en dat dit goed georganiseerd zou worden (zie hierna).

Op maandag 7 januari volgden op het ministerie twee verschillende interne overleggen. Ten eerste was er een overleg van de zogenoemde Voorbereidingsgroep, voorgezeten door het hoofd van het DCC-IenW. Dit interdepartementale overleg, waaraan tevens een aantal externe partijen deelnam (Kustwacht, Defensie, LNV en Veiligheidsregio Fryslân), was bedoeld om de verschillende onderdelen van het departement op eenzelfde informatieniveau te krijgen. Nu wisten ook zij wat er was gebeurd, wat de stand van zaken was en wat vanuit hun directie eventueel kon worden ingebracht. Direct aansluitend aan dit overleg kwam de Coördinatiegroep bijeen, voorgezeten door de DG-RWS. Tijdens dit overleg nam de ambtelijke top van het ministerie kennis van de stand van zaken, waarna werd afgesproken dat RWS 'in the lead' kon blijven.

Diezelfde middag volgde nog een CCT-overleg, dat vanaf 10 januari werd geleid door de HID van RWS-NN als zijnde waarnemend plaatsvervangend DG-RWS. De afhandeling van het incident (c.q. de begeleiding van het bergingsproces) lag op het bordje van RWS-ZD; de afstemming met de Waddengemeenten, Veiligheidsregio Fryslân en andere partijen in het Noorden – wat in feite het meest belangrijke en kwetsbare aspect was – was aan RWS-NN. Aangezien dat pakket bij de HID van RWS-NN lag, had zij er alle belang bij goed geïnformeerd te worden door andere onderdelen van het ministerie. Hoe staat het met de berging? Hoe kan de schadeafwikkeling voor de gemeenten zo goed mogelijk worden georganiseerd? En zo verder.

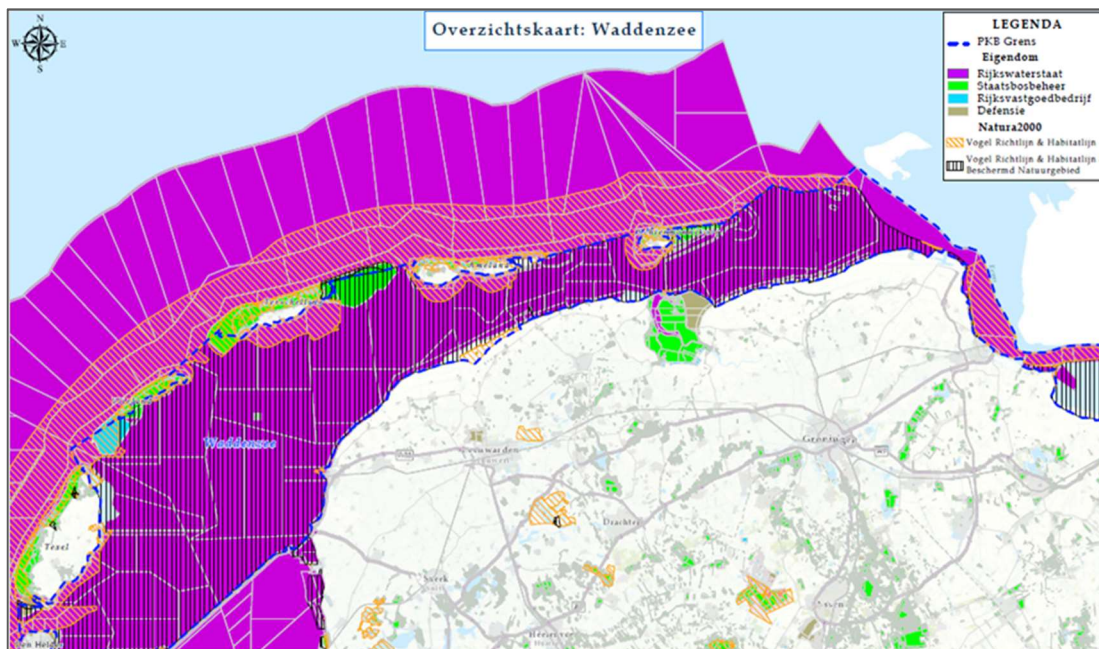
Hoewel er na 7 januari nog heel veel zou gebeuren en te doen stond, waren met de opschaling naar GRIP-4 in Veiligheidsregio Fryslân en de wijze waarop de taken binnen het ministerie (i.c. RWS) waren verdeeld, de belangrijkste piketpaaltjes wel geslagen. Inhoudelijk en organisatorisch moest het grote werk nog beginnen (traceren van de containers, het bergen ervan, de schadeafwikkeling etc.) maar van het ministerie vroeg dat – ook in termen van samenwerking – maar weinig bijzonders meer. Een uitzondering daarop was de crisiscommunicatie; de informatievoorziening aan pers en publiek. Het was vooral over de interne afstemming die over de crisiscommunicatie diende plaats te vinden, waarover betrokkenen in gesprekken het meest kritisch waren. Communicatieadviseurs van regionale onderdelen (die veel vragen van de pers op zich afgevuurd zagen) hebben het als lastig ervaren dat, zeker de eerste dagen, er maar weinig naar buiten toe gecommuniceerd kon worden. Voor de buitenwereld leek het wel alsof RWS 'op vakantie' was. Dat kwam mede omdat over welhaast 'elke punt en komma' van een mediabericht eerst afstemming moest plaatsvinden met de eigen Bestuursstaf en vervolgens met de directie Communicatie van het departement. Dat maakte dat RWS in de eerste dagen nauwelijks in beeld was in de berichtgeving. Daarna kwam hierin verandering, mede omdat met Veiligheidsregio Fryslân afspraken waren vastgelegd. In de weken na 7 januari zouden nog veel communicatieactiviteiten ontplooid worden, waarbij nauwe samenwerking tussen de verschillende onderdelen van het ministerie van groot belang was.

5.3 Samenwerkende partijen

Zoals gezegd vond het ministerie van IenW een goede samenwerking met externe partijen belangrijk. Externe partijen waren eerst en vooral de gemeenten in het Waddengebied. De inhoud van de containers bereikte in totaal tien gemeenten; de mate waarin in deze gemeenten rommel aanspoelde, verschilde echter wel. In het verlengde van deze gemeenten waren drie veiligheidsregio's (Fryslân, Groningen en Noord-Holland Noord) bij afhandeling van de calamiteit betrokken.

Naast organisaties uit de algemene keten hadden vanzelfsprekend organisaties uit de waterketen een rol, waaronder de Kustwacht. Dit is een netwerkorganisatie die wordt aangestuurd vanuit RWS en waarin Defensie, de politie, de Douane, de 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 benoemde 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.

Niet alleen het ministerie van IenW, maar ook het ministerie van LNV was in deze casus betrokken. Bij Defensie werden verzoeken tot ondersteuning ingediend. Ten behoeve van de berging van containers zijn twee defensieschepen ingezet; op Schiermonnikoog hebben honderd militairen enkele dagen geholpen de stranden op te ruimen.

De samenwerking tussen het merendeel van deze partijen vond in feite al vanaf de eerste dag plaats, maar kreeg met de opschaling naar GRIP-4 in Veiligheidsregio Fryslân meer structuur.

5.4 Informatiedeling

Tijdig informeren en voldoende afstemmen zijn, zoals gezegd, belangrijke elementen van goed crisismanagement. De vorm waarin dat gebeurt – de wijze van organiseren – speelt daarbij een rol. Hoe wordt het overleg tussen de belangrijkste actoren vormgegeven? Op welke manier heeft de informatie-uitwisseling plaats? In deze casus gebeurde dat vanaf het begin op verschillende manieren.

Vanaf de eerste berichten

Bij de zeeverkeerscentrale van RWS, de Brandaris, raakte men in de vroege ochtend van 2 januari als eerste op de hoogte van het verlies van containers op de Noordzee. Dit bericht werd gemeld aan de Kustwacht, die vervolgens anderen hiervan op de hoogte stelde, waaronder het scheepvaartverkeer maar ook het DCC-IenW. Vervolgens informeerde het DCC-IenW die ochtend de interne organisatie van RWS en later ook IenW-breed (o.a. de minister, staatssecretaris en de DG's) via sms-berichten. Omdat de inhoud van de berichten in lengte toenam, gingen de sms-berichten over in uitgebreide informatie- c.q. attenderingsberichten waarin steeds een update werd gegeven van de stand van zaken. Tot en met 8 februari zijn in totaal vijftien attenderingsberichten aan de verschillende departementsonderdelen verstuurd. Mede langs die weg werden politiek en ambtelijk verantwoordelijken op de hoogte gehouden. Daarnaast initieerde het DCC-IenW een aantal overleggen (over gevaarlijke stoffen, maar ook de Voorbereidingsgroep en Coördinatiegroep) en stimuleerde het op die manier zowel de interne als externe afstemming.

LCMS en andere informatiesystemen

Ten behoeve van het delen van informatie in bijzondere situaties wordt door hulpdiensten binnen een veiligheidsregio al langere tijd gebruikgemaakt van het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS). Sinds een aantal jaren maken ook andere partijen waarmee in crisissituaties wordt samengewerkt van dit informatiesysteem gebruik. Zo zijn inmiddels de waterschappen en (sinds 2018) ook RWS op LCMS aangesloten en meest recent (sinds 2019) ook de Kustwacht. Werken met het systeem vraagt wel enige oefening en ervaring. Sommigen binnen RWS vonden het systeem daarom nog wat lastig in gebruik. Door verschillende onderdelen van RWS werd dan ook de eerste dagen weinig van LCMS gebruikgemaakt en uitsluitend met (de meer vertrouwde) interne logboeken gewerkt. Daarbij was men in de veronderstelling dat collega's de informatie die daarin werd bijgehouden, wel zouden raadplegen, maar die gingen er juist van uit dat de belangrijkste informatie in LCMS zou staan. Hoewel daarin dus een leemte zat, heeft dat niet tot onoverkomelijke problemen geleid; het was alleen 'onhandig'. Door informatiemangers die vanuit de veiligheidsregio betrokken waren, werden overigens juist complimenten gegeven hoe consequent (na verloop van tijd) ook door RWS-onderdelen de zogenoemde tabbladen in LCMS werden ingevuld.

Whatsappgroepen

Naast het LCMS is in verschillende interviews het delen van informatie via WhatsApp aan de orde gekomen. Veel crisisfunctionarissen namen deel aan verschillende whatsappgroepen. Deels waren dit al bestaande groepen, andere groepen werden speciaal voor deze calamiteit aangemaakt. Zo werd op woensdagmorgen 2 januari al om 06.45 een whatsappgroep aangemaakt voor communicatie tussen betrokkenen van de RWS-diensten (ZD, NN en VWM). De bezetting van de whatsappgroepen wisselde sterk door toevoegingen van nieuwkomers uit andere organisaties of wisselingen in piketfuncties. Velen namen aan meerdere (soms vijf of meer) whatsappgroepen deel.

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 'informatiedruk'. Het delen van informatie vraagt zorgvuldigheid om de juiste groep te gebruiken en soms te specificeren. 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. 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 dertig keer een 'dank je wel' weinig toe.

Hoewel het geen belemmering hoeft te vormen om van WhatsApp gebruik te maken, is het goed om 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 in te delen, intern en extern, het gebruik of uitzetten van functionaliteiten (tracking) en welke informatie kan worden gedeeld.

5.5 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.⁹³ 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 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

⁹³ 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.

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 het ministerie van IenW (i.c. RWS) – maar dat geldt ook voor Veiligheidsregio Fryslân – 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. 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? Voor Veiligheidsregio Fryslân geldt min of meer hetzelfde. 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. 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 niet uit 'één mond werd gesproken') en ook de koppeling op het terrein van de crisiscommunicatie tussen de veiligheidsregio en RWS nog beperkt was. Daarnaast speelde ook mee dat de media deze verhalen soms niet wilden horen.

'Facts and figures'

Bij rampen en crises worden getallen en feiten altijd enorm belangrijk gevonden; dat geeft houvast en zekerheid. Hoeveel doden en gewonden zijn er gevallen, hoeveel huizen zijn verwoest? Na een calamiteit worden dergelijke vragen vrijwel standaard gesteld en bij het verstrekken van aantallen gaat eigenlijk altijd wel iets fout. Door hulpdiensten en instanties worden doorgaans forse inspanningen gepleegd om zo snel mogelijk te achterhalen hoeveel gewonden er zijn, hoe erg ze eraan toe zijn, hoeveel kinderen zich onder de gewonden bevinden etc. Bij vliegrampen is er achteraf vrijwel altijd discussie over het exacte aantal (omgekomen) passagiers en bemanningsleden en hoe betrouwbaar blijkt dan de passagierslijst te zijn? Dan blijkt toch iemand op het laatste moment niet te zijn ingestapt of was er nog een extra bemanningslid bijgekomen. In de evaluatie van het schietdrama in Alphen aan den Rijn is uitgebreid op het thema van slachtofferlijsten ingegaan. In die evaluatie werd geconcludeerd dat burgemeesters zich veel minder zouden moeten laten leiden door de druk van de media en zich niet moeten laten verleiden hieromtrent

toezeggingen te doen te doen (als 'bij de volgende persconferentie zal ik u zeggen hoeveel').⁹⁴

In deze casus zien wij iets soortgelijks rond de aantallen containers die overboord zijn geslagen en hoeveel daarvan gevaarlijke stoffen zouden bevatten. In onderstaande tabel worden de aantallen weergegeven die gedurende deze casus naar buiten zijn gebracht (en uit diverse logboeken blijkt dat er intern tussen betrokken organisaties tussentijds nog weer andere aantallen zijn gerapporteerd).

Tabel 5.1 Berichtgeving over het aantal overboord geslagen containers

Aantal	Datum	Bron
30 containers	2 januari (08.51 uur)	Tweet Kustwacht: <i>Een containerschip heeft vannacht boven het Duitse eiland Borkum +/- 30 containers verloren</i>
270 containers	2 januari (14.51 uur)	Tweet Kustwacht: <i>Laatste update; er zijn 270 containers overboord geslagen</i>
281 containers	4 januari	Waterforum: <i>Wadden: Nieuwjaar start met jatten naar inhoud 281 containers</i>
292 containers	7 januari	Website Veiligheidsregio Fryslân
291 containers	8 januari	Nieuwsbericht Rijkswaterstaat
	9 januari	NOS: <i>Tien containers meer overboord geslagen van MSC Zoe dan gedacht</i>
345 containers	6 februari	Nieuwsbericht Rijkswaterstaat.
342 containers	18 februari	Nieuwsbericht Rijkswaterstaat.

Het is zeker niet vreemd dat er in de loop van tijd steeds andere getallen naar buiten kwamen. Aanvankelijk werd op basis van een eerste inschatting van de kapitein van het schip gesproken van dertig containers. Dat aantal liep vervolgens al snel op naar zo'n tweehonderd tot bijna driehonderd om uiteindelijk te worden vastgesteld op 342. Hoewel het exacte aantal containers feitelijk niet van levensbelang is en ééntje meer of minder weinig afdoet aan het verhaal, is het toch zinvol om bij dit thema stil te staan. Zo riep de forse fluctuatie in de gemelde aantallen vragen op over de betrouwbaarheid van RWS. Rommelden ze nu maar wat aan? Het werden er iedere keer weer meer. In berichten werd dan wel een aantal keren een voorbehoud gemaakt bij het gemelde aantal (ongeveer, naar schatting), maar dergelijke nuances verdwijnen natuurlijk al gauw zodra anderen van deze persberichten gebruikmaken. Nergens zijn wij in de media een bericht tegengekomen waarin wordt uitgelegd waarom er slechts inschattingen konden worden gegeven. Bijvoorbeeld dat het schip gedurende een hevige storm een onbekend aantal containers verloren had en dat de situatie zo bar en boos was dat ook niemand van de bemanning het aanvankelijk bemerkte. Dat later de situatie op het schip te onveilig was (containers stonden schots en scheef) dat vanaf het schip geen goed overzicht kon worden verkregen van de ravage en de gevolgen daarvan. En dat vervolgens bij de eerste tussenstop in Bremerhaven niet alle containers van boord konden worden gehaald, waardoor nog steeds niet duidelijk was hoeveel containers er nu daadwerkelijk onderweg verloren waren. Pas nadat het schip de haven van Gdansk had bereikt, gingen alle containers van boord en is men – mede op basis

⁹⁴ Van Duin et al. (2012).

van de ladinglijst – uitgekomen op 342 ontbrekende containers. Ook al is door RWS wel gecommuniceerd over de grote mate van onzekerheid rond het aantal containers en de factoren waar dit afhankelijk van was, blijktbaar waren de media vooral in ‘facts en figures’ geïnteresseerd.

5.6 Schurende ketens?

Samenwerking tussen de algemene en de functionele keten was in deze casus onvermijdelijk. Het ging daarbij vooral om samenwerking tussen enerzijds de waterketen (met name RWS) en anderzijds de algemene keten van gemeenten en de Veiligheidsregio Fryslân. 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.⁹⁵ 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 mogelijke of potentiële factoren van schuring te bespreken.

Was er in deze casus nu ook sprake van schuring? En wat verklaart dan – mede tegen de achtergrond van voorgaande observaties – de eventuele aan- of afwezigheid van schuring? Voordat wij daarop ingaan, is het goed even stil te staan bij het stuwincident dat zich eind 2016 voordeed bij Grave (zie onderstaand).

⁹⁵ Dingenouts-Koops (2019).

Stuwincident Grave (2016)

Op 29 december 2016 voer in zeer dichte mist een binnenvaartschip geladen met benzeen dwars door een stuw op de Maas, ter hoogte van Grave. (Iemand had alleen een klap gehoord, maar op de wal was door de donkerte en mist niet te zien wat er in de sluis was gebeurd). De stuw werd zodanig beschadigd dat deze niet meer kon worden afgesloten, waardoor de waterstand in zowel de Maas als in het Maas-Waalkanaal in korte tijd drastisch daalde. Uit de beschrijving van de gebeurtenissen van de acute situatie valt op te maken dat de eerste dagen beide ketens (i.c. meerdere veiligheidsregio's en RWS) behoorlijk los van elkaar en langs elkaar heen opereerden.⁹⁶ Er was tussen de ketens weinig contact en LCMS vervulde in deze casus geen ondersteunende rol. Terwijl de brandweer het schip al had gelokaliseerd, leefde RWS nog vele uren in de veronderstelling dat het schip vastzat in de sluis. De algemene keten (lees: brandweer) maakte zich vooral zorgen over het mogelijk weglekken van benzeen; de snelle waterdaling vormde echter feitelijk het grote probleem en dat was waar aanvankelijk alleen RWS zich zorgen over maakte. Ook was de opschaling van de betrokken organisaties niet integraal afgestemd. Het ontbreken van een totaalbeeld en onvoldoende coördinatie op tactisch niveau bemoeilijkten adequate crisiscommunicatie.⁹⁷ Gaandeweg verliep de samenwerking op het gebied van de crisiscommunicatie wel beter.

Kritische geluiden

In de gesprekken die wij in het kader van deze evaluatie voerden, was samenwerking een terugkerend thema. Daarbij viel ons op dat respondenten uit de functionele keten (RWS, de Kustwacht, waterschappen en terreinbeheerders) veel minder over wrijving spraken en zich ook minder kritisch uitlieten 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 diegenen 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 in hun beleving onduidelijk over de aantallen containers en ook over de aanwezigheid van gevaarlijk stoffen. Daarnaast was het vooral op het gebied van de externe communicatie aanvankelijk lastig 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. Het leek wel alsof zelfs elk Twitterbericht eerst door 'de minister' moest zijn gezien.

⁹⁶ Van Zanten et al. (2017). Zie ook Van Duin, Wijkhuijs & Rosmuller (2017).

⁹⁷ RWS, 13 juli 2017. Nieuwsbericht: Onderzoek naar crisismanagement aanvaring stuw Grave afgerond. Ontleend aan <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/2017/07/onderzoek-naar-crisismanagement-aanvaring-stuw-grave-afgerond.aspx>.

Reacties van respondenten werkzaam voor de veiligheidsregio

- > “De samenwerking met RWS vond ik de eerste dagen moeizaam. Het contact leggen, iemand aan tafel krijgen, informatie ophalen en acties afspreken. De liaison zei de eerste dagen vooral ‘dat weet ik niet’, ‘is niet mijn onderdeel’, ‘ga ik uitzoeken’. Informatie geven was lastig. Later verbeterde dat wel. De Kustwacht was vanaf het begin aanwezig, actief, helder en transparant in communicatie en verwachtingen.”
- > “In het begin heb ik veel telefonisch contact gehad met de Kustwacht. Dit verliep erg goed. RWS sloot direct aan in het ROT. Later kregen de waterpartners een afzonderlijk tabblad in LCMS; zij vulden hun tabblad goed.”
- > “In de samenwerking met RWS moest denk ik in het begin een beetje worden ‘afgetast’ over rollen en werkwijze en wederzijdse ‘werelden’. Gaandeweg ging dat in mijn beleving steeds beter. Wat ik wel ‘jammer’ vond, is dat het DCC-IenW nog niet netcentrisch werkt. Wij hebben hen wel toegang kunnen geven tot onze activiteit; de waterpartners kregen een afzonderlijk tabblad in LCMS en dat vulden ze goed in. Wij kregen van hen periodiek de attenderingsmails. Dat werkte op zich goed, maar het had nog optimaler gekund.”
- > “De samenwerking met de waterpartijen verliep goed. Het bleek zeker van toegevoegde waarde dat zij in het ROT en het RBT aanwezig waren, vanaf het begin betrokken en bijvoorbeeld ook aangesloten waren op LCMS. De samenwerking met RWS was in het begin nog wel even ingewikkeld. Hierbij speelde echt het verschil tussen de functionele en de algemene keten. Als algemene keten zijn wij primair horizontaal georiënteerd, terwijl de RWS-collega’s gedwongen zijn om heel verticaal te werken. Nadat dit was besproken met de liaison van RWS en ook met de HID van RWS-NN is dit veel beter gegaan. Maar er was ook veel waardering voor RWS omdat, zoals één van de ROT-leden opmerkte, 80 procent van het werk wel bij één persoon (in het ROT) lag.”
- > “Een bijzondere ervaring, zo vaak zit je niet samen aan tafel. Daardoor meer inzicht in elkaars werkveld gekregen en met name RWS heeft een sleutelrol bij dit incident gehad. Zij hadden zelf wellicht vooral last van hun eigen ‘langere interne lijnen’ (naar het Haagse), terwijl andere partners meer slagkracht in praktijk kunnen brengen.”
- > “Vanaf de dag dat ik betrokken raakte, merkte ik dat de contacten bij RWS het lastigst waren. Zij moesten alles kortsluiten met de directie. Dat betekende dat er pas laat gecommuniceerd kon worden.”
- > “Ik heb vooral zaken gedaan met RWS. Het ligt vast ook aan de functionarissen met wie je te maken hebt, maar de samenwerking met RWS ging echt goed. Slagvaardig, nooit teveel, en goede antwoorden genereren op de vragen die er lagen. Ja, super.”

De constellatie

Voor zover er sprake was van wrijving, speelde zich dat vooral in de eerste dagen af. Verschillende van de respondenten met wie wij spraken in het kader van de eerder genoemde evaluatie ten behoeve van de drie veiligheidsregio's, hadden wel enige opmerkingen over RWS, maar na het weekend (van 5 en 6 januari), zo gaven respondenten aan, wisten partijen elkaar veel beter te vinden. Soms liet – in het beeld van sommigen – 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 waarvoor 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 de vraag rees wie dat in goede banen zou leiden. In de eerste dagen van 2019 traden de burgemeesters van de Waddeneilanden volop naar buiten, vooral om heel Nederland te laten zien dat het op hun eilanden een puinhoop was. Daarnaast kostte het enige overredingskracht om de Waddenburgemeesters ervan te overtuigen dat GRIP-4 een passend opschalingsniveau was.

Wij constateren dat er binnen het ministerie van IenW en in het bijzonder RWS niet altijd voldoende gevoel was voor het dilemma van de opschaling, waarmee met name de voorzitter van de veiligheidsregio worstelde. Natuurlijk kon men vanuit Den Haag – vanwege de relatie tussen de algemene en functionele keten – wel druk uitoefenen om op te schalen, maar de aarzeling voor opschaling naar GRIP-4 was vooral gelegen in de potentiële spanningen binnen de algemene keten. De eilandburgemeesters hadden het gevoel het zelf wel te kunnen managen en hadden zo hun vraagtekens bij de bijdragen vanuit de veiligheidsregio. Dit maakte het voor hen bepaald niet vanzelfsprekend om in te stemmen c.q. met een goed gevoel mee te werken aan de opschaling naar GRIP-4. Daarmee zou – in de beleving van de eilandburgemeesters – hun bewegingsvrijheid alleen maar worden verkleind. De Haagse druk was voor de eilandburgemeesters geen reden om nu sneller naar GRIP-4 op te schalen. Was het niet juist de landelijke politiek en de verantwoordelijke minister die zij al jaren tevergeefs hadden geprobeerd te overtuigen dat voorwaarden zouden moeten worden gesteld aan de scheepvaart die zo dichtbij de Waddeneilanden voer?

Anderzijds hadden operationeel betrokkenen uit de algemene keten een beperkt beeld van de werkwijze van de functionele keten (i.c. RWS) en beseften sommigen onvoldoende 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 (regionale) leidinggevendenden (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 vier politieke partijen een reeks Kamervragen. Ook de landelijke media besteedden – omdat het de Waddeneilanden betrof – veel aandacht aan de casus. Juist de combinatie van de hiërarchie binnen een ministeriële organisatie en de grote politiek-bestuurlijke gevoeligheid van de casus maakte dat (de liaison van) RWS in een iets andere constellatie moest opereren dan de partners uit de algemene keten. Dat verschil gold natuurlijk even zozeer voor de voorlichters 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.

Toch is een relativering over de lichte schuring die er aanvankelijk was op zijn plaats. In vergelijking met de situatie in Grave verliep de samenwerking nu relatief vlekkeloos. Natuurlijk was Grave een andere situatie, zoals elke situatie anders is. In Grave was sprake van een acute en ook onzekere situatie: er was een lek in het schip geslagen waaruit benzeen ontsnappen kon. Toch is dat niet de enige verklaring voor het duidelijke verschil in de mate van schuring. In deze casus was er al vanaf het eerste uur contact tussen RWS, de Veiligheidsregio Fryslân en de afzonderlijke gemeenten en gedurende het proces is dat zo gebeven. Zelden werd een van de partijen door de andere partij verrast; met een telefoontje, een appje of in LCMS werd informatie gedeeld. Daarbij speelde het 'kennen en gekend worden' in belangrijke mate mee. Zo wordt al enkele jaren door beide werelden gezamenlijk gewerkt aan de voorbereiding op een eventuele calamiteit of crisis op de Waddenzee. Deze samenwerking kreeg concreet vorm en inhoud in de Coördinatie Regeling Waddenzee (CRW), waarin naast waterpartijen als RWS, waterschappen en de Kustwacht ook gemeenten en veiligheidsregio's participeren, om gezamenlijk activiteiten te ontwikkelen en afspraken vast te leggen voor het onverhoopte geval dat het Waddengebied getroffen zou worden door een calamiteit. Het betreft een flink aantal personen en organisaties die samenwerk(t)en aan een gemeenschappelijke aanpak en planvorming. Het belangrijkste product, zijnde het IBP-Waddenzee, is gezamenlijk opgesteld en vervolgens vastgesteld door de verschillende betrokken partijen. Daarmee voorziet de CRW niet alleen in een bestuurlijk dak, maar geeft het ook aanzetten voor de samenwerking tussen operationele diensten. Bovendien is het IBP-Waddenzee niet het enige concrete eindproduct. Ook met sessies en (grote) oefeningen probeert men de voorbereiding op een hoger plan te krijgen. Kennen en gekend worden is in dit geval meer dan het zo populair geworden 'netwerken' waarbij personen of organisaties elkaar kort (lieft met een 'elevator pitch' – het moet allemaal ook niet te lang duren) hebben kunnen zien.

Ten slotte speelt mee dat de partijen elkaar regelmatig, en niet alleen in het kader van de CRW, tegenkomen. RWS heeft relatiemanagers op de eilanden en in bijna alle gesprekken spraken bijvoorbeeld burgemeesters erover dat ze de nodige personen van RWS kennen. De (dagelijkse) werelden zijn hier duidelijk meer met elkaar verweven dan bij het incident in Grave het geval was. Niet alleen de CRW maar ook de frequente contacten tussen beide ketens dragen bij aan wederzijds begrip, hetgeen schuring beperkt.

5.7 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 soms 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. De interne samenwerking (binnen het ministerie en met name binnen RWS) gaf nauwelijks aanleiding tot uitzonderlijke observaties. Iedere organisatie of onderdeel deed gewoon – vaak conform bestaande afspraken en procedures – zijn 'ding'. Daarbij was er ook een vrij overzichtelijke taakverdeling waarbij RWS-ZD zich concentreerde op al datgene wat direct te maken had

met de calamiteit op de Noordzee (detecteren, bergen, schade verhalen etc.), terwijl RWS-NN zich bezighield met de effecten voor het Waddengebied en daarmee de relatie met alle betrokken gemeenten onderhield.

Natuurlijk is er hier en daar tussen de algemene keten en functionele keten – zeker de eerste dagen – 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 speelden 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 gezamenlijke doel dat de partijen voor ogen hadden, maakte dat men elkaar gaandeweg steeds beter begreep en wist te vinden.

6 Op- en afschaling: crisisbeheersing versus ‘business as usual’

Op- en afschaling is een thema dat eigenlijk in elke evaluatie van een bijzondere situatie naar voren komt. Soms speelt de vraag of er te laat is opgeschaald of dat juist te vroeg is afgeschaald. Wanneer en hoe lang wordt gebruikgemaakt van een bijzondere structuur, die soms ook knellend kan zijn en reguliere werkzaamheden kan vertragen. Wanneer wordt weer langs de normale structuren gewerkt? De overgang van het bijzondere naar weer de reguliere structuur kan soms nog wel eens te abrupt gaan, zonder dat er bijvoorbeeld – zoals dat wel wordt genoemd – een ‘overdrachtdossier’ is opgesteld. Op- en afschaling lijkt in deze casus een extra lastig thema, vanwege de betrokkenheid van een groot aantal actoren uit verschillende typen organisaties die elk een eigen opschalingssystematiek kennen, maar deze ook op elkaar moeten zien af te stemmen. Loopt dat allemaal voldoende parallel? In hoeverre ben je afhankelijk van andere actoren wat betreft dit thema?

6.1 Inleiding

Bij aanvang van dit onderzoek beseften wij niet dat het thema van op- en afschaling voor het ministerie van IenW zo belangrijk is geweest en dan vooral het opschalingsproces dat in Veiligheidsregio Fryslân plaatsvond. Wij waren in de veronderstelling dat wij ons slechts op de interne op- en afschaling binnen het ministerie van IenW zouden hoeven richten en eventueel zijdelings zouden ingaan op het opschalingsproces in Veiligheidsregio Fryslân. Verrassend genoeg was in vrijwel elk gesprek dat wij met betrokkenen van het ministerie voerden, het proces van opschaling in de veiligheidsregio een terugkerend onderwerp waarover men wenste te spreken; de GRIP-systematiek kwam uitgebreid aan bod. In dit hoofdstuk besteden wij daarom, nadat wij eerst het interne opschalingsproces hebben beschreven, aandacht aan de toepassing van GRIP in deze casus. Een belangrijk onderdeel daarvan is de betekenis van GRIP-4 voor de functionele keten(s).

6.2 Interne opschaling

Welbeschouwd hebben zich in deze casus twee calamiteiten voorgedaan. Ten eerste was er een calamiteit op de Noordzee: de ruim driehonderd verloren containers veroorzaakten een acuut nautisch risico. Voorkomen moest worden dat schepen in aanvaring zouden komen met een container of delen daarvan. Voor vissers was het gevaar dat hun netten door de containers verstrikt of kapot zouden raken; vissersboten zouden daardoor mogelijk zelfs kunnen kapseizen.⁹⁸ Ook was er het risico dat de vaargeul, vanwege een mogelijke stapeling van containers, voor een deel niet bevaarbaar zou zijn. Er lag een enorme opgave om zo snel mogelijk al die containers en lading te traceren en te bergen, ook al lag die verantwoordelijkheid (op grond van de Wbmo) primair bij de reder. Er diende rekening te

⁹⁸ Nederlandse Vissersbond, 3 januari 2019. Nieuws: Dobberende containers zijn ramp voor vissers. Ontleend aan <https://www.vissersbond.nl/dobberende-containers-zijn-ramp-voor-vissers/>.

worden gehouden met de veiligheid voor de scheepvaart die geen (of zo min mogelijk) hinder mocht ondervinden van de bergingswerkzaamheden. Vooral bij RWS-ZD lag de taak om al deze zaken goed en zorgvuldig te organiseren.

De tweede calamiteit deed zich voor in het Waddengebied, waar men met de gevolgen van de calamiteit op de Noordzee te maken kreeg (en die daarom ook 'cascade-effecten' genoemd kunnen worden). Ook hier speelde RWS een grote rol, maar omdat het Waddengebied, in tegenstelling tot de Noordzee, een gemeentelijk ingedeeld gebied is, had hier ook een groot aantal gemeenten een eigen verantwoordelijkheid. Zo hebben alle burgemeesters van kustgemeenten op grond van de Wet op de strandvonderij de verantwoordelijkheid om aangespoelde spullen veilig te stellen. In dit geval bleek echter al snel dat er op de stranden van de Waddeneilanden en ook langs de Friese en Groningse kust vooral waardeloze rommel aanspoelde die zo snel en goed mogelijk moest worden opgeruimd.

Natuurlijk waren de problemen die zich voordeden in het Waddengebied het rechtstreekse gevolg van de calamiteit die zich voordeed op de Noordzee en was, zoals sommigen zeiden, in deze casus gewoon sprake van een onderscheid in bron- en effectgebied. Toch was dat in dit geval niet zo 'gewoon'. Het komt namelijk niet zo heel vaak voor dat de spelregels voor het brongebied en het effectgebied zo duidelijk van elkaar verschillen en de partij die voor het brongebied verantwoordelijk is niet de eerstverantwoordelijke is voor de beheersing van de effecten. Bij de bron was primair RWS aan zet om alles in goede banen te leiden, maar bij wie de coördinatie in het Waddengebied lag, was veel lastiger te bepalen.

Juist het duidelijke onderscheid tussen het bron- en effectgebied, oftewel tussen twee welhaast verschillende calamiteiten, droeg ertoe bij dat de interne opschaling binnen RWS volgens 'het boekje' verliep. De bijzondere situatie maakte dat er zowel bij RWS-ZD als bij RWS-NN een RCT in de benen kwam. Op woensdag 2 januari vond bij RWS-ZD en bij RWS-NN opschaling plaats naar fase-2. Er werden twee RCT'en gevormd die enkele weken in de lucht zouden blijven. Omdat er twee RCT'en waren, vond op 5 januari een eerste overleg van het CCT plaats om het totaalbeeld te delen en ervoor te zorgen dat er geen zaken tussen wal en schip zouden geraken. Daarmee was binnen RWS in feite opgeschaald naar fase-3. Enkele dagen later zouden respectievelijk een departementale Voorbereidingsgroep en Coördinatiegroep één keer bij elkaar komen. Omdat het primaat in de aanpak bij RWS lag en er geen reden was te veronderstellen dat andere onderdelen van het ministerie een eigenstandige rol hadden, werd besloten de verantwoordelijkheid ook bij RWS te laten.

6.3 Wat gebeurde er onderwijl in Veiligheidsregio Fryslân?

Al vrij 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. De opschaling naar GRIP-2 (op woensdag 2 januari om 10.30 uur) 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 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. 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 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. Het signaal dat in Veiligheidsregio Fryslân was afgeschaald naar GRIP-1, leidde bij anderen en ook zeker binnen het ministerie van IenW tot verbazing. Namen ze in Friesland deze calamiteit wel voldoende serieus? Al snel bleek de situatie helemaal niet in rustiger, maar in roeriger vaarwater terecht te komen. Op donderdagavond was een groot deel van de uitzending van *Jinek* aan “de containerramp” gewijd, waarbij de burgemeester van Vlieland uitvoerig aan het woord kwam. Er verschenen vervolgens in de media tal van berichten over vrijwilligers die wilden komen helpen om de rotzooi op te ruimen. Nu het om ‘onze’ Waddenzee ging, genoot deze calamiteit tot ver buiten de provincie grote belangstelling. Belangenorganisaties lieten via de media weten dat coördinatie van de overheid wenselijk was.

Vrijdagochtend werd in de veiligheidsregio weer opgeschaald naar GRIP-2 en werd die dag en in het weekend van 5 en 6 januari uitvoerig overlegd over de noodzaak om op te schalen naar GRIP-4. Voorzitter Crone van Veiligheidsregio Fryslân had die dagen achter de schermen intensief contact met de Waddenburgemeesters, alsook met de CdK en enkele Haagse topambtenaren. Deze en gene werd gemasseerd en bijgepraat over wat GRIP-4 zou kunnen bieden, waarna op maandagochtend 7 januari formeel naar GRIP-4 werd opgeschaald.

6.4 Waarom GRIP-4, en waarom pas op dat moment?

Zoals wij eveneens in de evaluatie voor de drie betrokken veiligheidsregio's aangeven, zijn er 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 werd er ook feitelijk aangestuurd op opschaling naar GRIP-4, primair om binnen Veiligheidsregio Fryslân 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 kleef 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 personen en organisaties slagvaardig aan het werk gegaan: RWS (met de coördinatie van het scheepvaartverkeer en de

voorbereiding van de bergingswerkzaamheden op de Noordzee en Waddenzee), 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.⁹⁹ 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 onderstaand).¹⁰⁰ Ook in Veiligheidsregio Fryslân was GRIP-4 niet zozeer nodig om noodmaatregelen te nemen, maar het gaf wel – in de eerste plaats – structuur om aan het nafasetraject 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.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ Van Duin et al. (2019).

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:¹⁰¹

- > *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.

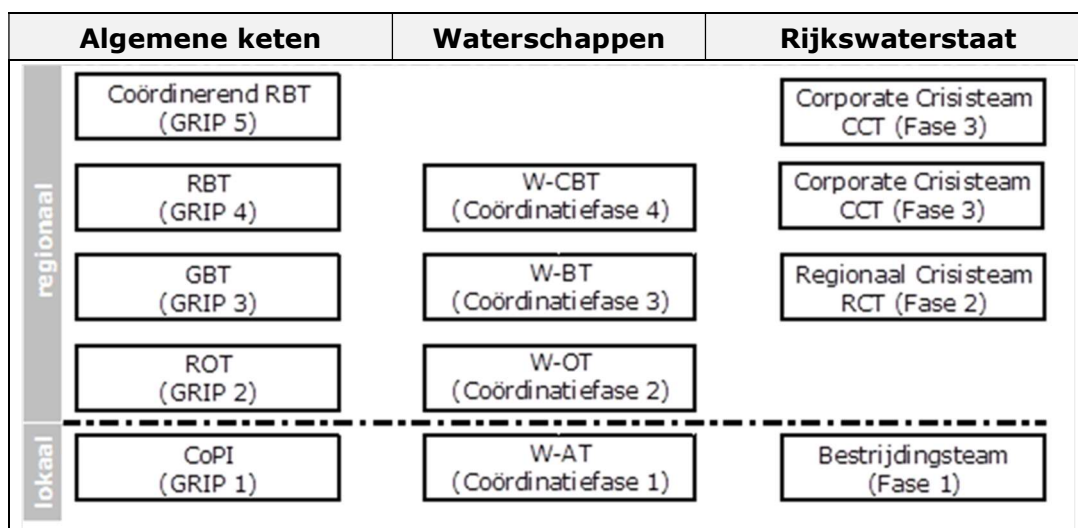
Op basis van het advies dat de burgemeesters bij het NGB hadden ingewonnen en een notitie die door de Operationeel Leider was opgesteld, is op maandag 7 januari besloten tot opschaling naar GRIP-4, wat dus vooral van belang was om afstemming tussen betrokken partijen te organiseren. Het RBT bood een gremium waar niet alleen alle betrokken burgemeesters samenkwamen, maar waar ook de koppeling met directeurs van operationele diensten uit de functionele keten werd gelegd. Tot dat moment bleek het lastig om de afstemming tussen de ketens louter en alleen in ROT-verband 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 onvermijdelijk en vaak ook wenselijk is. Al vanaf dag één was er veel contact met de Waddenburgemeesters; zowel de Operationeel Leider had bij aanvang enkele keren per dag met hen contact en ook vanuit RWS vond veelvuldig overleg met de Waddenburgemeesters plaats. In feite bestond

¹⁰¹ Van Duin, Eikenaar & Wijkhuijs (2018).

er naast de GRIP-2-structuur ook een soort informele structuur van overleggen, contacten, whatsappberichten en verdere informatie-uitwisseling. Dit leidde tot een wat gecompliceerde situatie, omdat RWS 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.

Uit de gesprekken met functionarissen uit de algemene keten werd ons duidelijk dat velen van hen niet beseften dat ook een organisatie als RWS veel waarde hecht aan opschaling binnen de GRIP-structuur. In de opschalingstructuur van RWS (fasen 0 t/m 3) wordt zelfs een directe relatie met GRIP gelegd, zie onderstaand schema in figuur 6.1 dat afkomstig is uit het *Calamiteitenbestrijdingsplan Waddenzee*. RWS had in deze casus een forse en zelfs leidende operationele en inhoudelijke rol te vervullen. Omdat meerdere gemeenten met de effecten van de containercalamiteit te maken hadden, lag opschaling naar GRIP-4 (of eventueel zelfs GRIP-5) voor de hand om tot bestuurlijke afstemming te komen. In dit geval haakten de veiligheidsregio's Groningen en Noord-Holland Noord aan bij de Friese crisisorganisatie. De Operationeel Leiders van deze veiligheidsregio's participeerden in de overleggen van het Friese ROT en konden via LCMS een up-to-date beeld houden van de situatie. 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 in feite op een creatieve en flexibele wijze een informele GRIP-5 georganiseerd, dat prima functioneerde.

Figuur 6.1 Opschalingsstructuur Rijkswaterstaat in relatie tot GRIP¹⁰²



¹⁰² Bron: RWS-NN, *Calamiteitenbestrijdingsplan Waddenzee*, 2015.

6.5 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 Infrastructuur en Waterstaat, 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 brandweerfunctie, maar soms ook een meer coördinerende en faciliterende rol.¹⁰³ 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 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.

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 zogezegd eens niet vanuit de urgentie van de 'rampen'-bestrijding, maar

¹⁰³ Van Duin (2019).

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.¹⁰⁴

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.

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

¹⁰⁴ Er zijn wel scenario's als 'ecologisch incident' en 'losgeslagen lading' maar deze bieden geen concreet handelingsperspectief.

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.

6.6 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 de vierde en laatste vergadering van het RBT op 6 februari 2019 werd besloten om voor de deelprocessen berging, schoonmaken/opruimen en schadeafhandeling het bestaande BWO 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 namens de vier betrokken waterschappen, een bestuurlijk vertegenwoordiger namens de vier betrokken terreinbeherende organisaties en een Friese 'Wal'-burgemeester).

Het aardige van deze overdracht is, dat voor een bestaande structuur is gekozen die juist voor het Waddengebied in het leven is geroepen en in deze casus ook haar waarde heeft 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 ook binnen RWS de crisisstructuur (met een CCT en twee RCT'en) in tact bleef. De overleggen van het RBT dienden immers te worden voorbereid en daaruit volgden vanzelfsprekend ook weer actiepunten. Wel nam de frequentie van de interne overleggen af. De naar verhouding relatief lange duur van opschaling trok als zodanig een wissel op de reguliere organisatie en betekende dat er soms andere personen bij de afhandeling van het incident betrokken raakten. In veel gevallen is er echter bewust voor gekozen de crisisfunctie tot het einde toe te blijven vervullen en de klus af te maken.

6.7 Afronding

Hoewel deze calamiteit groot was en zeker afwijkend, met betrokkenheid van twee regionale onderdelen van RWS, is over het opschalingsproces binnen het ministerie van IenW eigenlijk weinig bijzonders te melden. Dat liep gewoon prima; het was welhaast 'business as usual'. Bij de interne opschaling lag dan ook niet het vraagstuk. Het vraagstuk was vooral hoe afstemming tussen het ministerie van IenW en partijen in het Waddengebied te organiseren. Wat dat betreft toont deze casus dat in de aanpak van de containercalamiteit – en dan met name van de effecten die zich voordeden in het Waddengebied – het ministerie van IenW afhankelijk was van het opschalingsproces in Veiligheidsregio Fryslân. Daarmee is de betekenis van GRIP groter dan velen denken of veronderstellen. GRIP is niet alleen een vehikel voor operationele diensten om tot multidisciplinaire afstemming te komen. Ook is GRIP niet alleen een vehikel om binnen de algemene keten eenduidige aansturing en bestuurlijke afstemming te organiseren. GRIP blijkt bij uitstek ook een vehikel dat organisaties uit de functionele keten in staat kan stellen zich in voorkomende gevallen te verhouden tot gemeenten en veiligheidsregio's.

Dat ook een organisatie als RWS belang kan hebben bij opschaling naar een bepaald GRIP-niveau, was voor betrokkenen uit de algemene keten zeker niet vanzelfsprekend. In het opschalingsmodel dat RWS hanteert, worden echter niet voor niets de eigen fasen van opschaling parallel aan het bijbehorende GRIP-niveau weergegeven. In dit geval bood een flexibele toepassing van GRIP-4 uitkomst om het overleg tussen de algemene keten en functionele keten te structureren.

Alleen al het feit dat naar GRIP-4 werd opgeschaald, maakt overigens deze casus bijzonder. Opschaling naar GRIP-4 komt namelijk maar zelden voor, hooguit enkele keren per jaar in heel Nederland.¹⁰⁵ Dat zou zeker een verklaring kunnen zijn waarom men in Veiligheidsregio Fryslân (maar ook in het algemeen) nog weinig met de functie van dit opschalingsniveau bekend was.

¹⁰⁵ Van Duin & Wijkhuijs (2015).

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Ter inleiding

In deze evaluatie zijn wij ingegaan op de containercalamiteit op de Noordzee, waarbij de aandacht uitging naar zowel de aanpak als de impact van deze gebeurtenis. Voor alles wat er op de Noordzee te doen stond, was het ministerie van IenW (i.c. RWS) het primaire aanspreekpunt. Voor de effecten van de calamiteit en de impact die deze had in het Waddengebied, was de verantwoordelijkheidsverdeling duidelijk meer complex. Hier was samenwerking met andere partners noodzakelijk.

Het ministerie van IenW heeft mede in samenwerking met anderen al het mogelijke gedaan om de berging van de containers zo spoedig en zo zorgvuldig mogelijk te laten plaatsvinden en de gevolgen van de calamiteit te beperken. Ongetwijfeld hadden bepaalde zaken beter gekund, maar belangrijker is dat door alle betrokkenen een grote inzet is gepleegd en veel in goede harmonie verliep.

Vanaf 2 januari hebben veel functionarissen van het ministerie van IenW en met name van RWS – uiteraard met vele anderen – een grote inspanning geleverd om de gevolgen van de containercalamiteit te beperken. Wij zijn van mening dat binnen de grenzen van hun mogelijkheden zij dat zonder meer goed hebben gedaan:

- > De alarmering en eerste acties op zee zijn (ook in samenwerking met de Kustwacht) goed aan- en opgepakt.
- > Er is snel geacteerd op potentiële risico's (zowel voor het nautisch verkeer als van gevaarlijke stoffen).
- > Intern is snel opgeschaald en zijn de juiste structuren gehanteerd om de gevolgen van deze bijzondere calamiteit zo beperkt mogelijk te houden.
- > De twee betrokken regio's (RWS-ZD en RWS-NN) hebben elk hun rol goed en ook in gezamenlijkheid opgepakt.
- > Ook binnen het departement in den brede is goed samengewerkt.
- > In de loop van het proces zijn enorm veel kleine en grotere zaken snel en adequaat georganiseerd en opgepakt, zowel in relatie tot de berging als richting gemeenten.
- > De samenwerking met de gemeenten en de veiligheidsregio verliep gaandeweg steeds beter, vooral nadat besloten was tot opschaling naar GRIP-4.
- > De afschaling en de vervolgotrajecten zijn goed verankerd binnen de reeds bestaande structuur van de CRW.

7.2 Conclusies naar thema

Vorbereiding

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 op de Noordzee en in het Waddengebied is groot. In het kader van deze calamiteit waren twee incidentbestrijdingsplannen het meest belangrijk: het IBP-Noordzee en het IBP-Waddenzee. Beide plannen kennen een flink aantal scenario's van mogelijke incidenten en calamiteiten.
- > Het is op zich niet verkeerd om 'te denken in scenario's', maar de kans bestaat dat ten tijde van een calamiteit met al die vooraf bedachte scenario's relatief weinig wordt gedaan, ook omdat de werkelijkheid altijd anders is dan voorzien. In dit geval kende de containercalamiteit bijvoorbeeld aspecten van elf verschillende sub-scenario's uit het IBP-Waddenzee, terwijl – zo constateren wij – van deze scenario's weinig gebruik is gemaakt.
- > Het bleken dan ook niet zozeer de scenario's of plannen, maar veeleer de netwerken die rond de planvorming bestaan, die hun waarde bewezen. Vooral het netwerk in het kader van de CRW was belangrijk en speelde tijdens, maar ook in de nafase van de calamiteit, een waardevolle rol. Juist hierdoor (gezamenlijke voorbereiding, oefeningen e.v.) kenden veel sleutelpersonen elkaar.
- > Naast planvorming speelt, in termen van voorbereiding, ook ervaring een rol en wat dat betreft hadden betrokkenen van het ministerie van IenW een behoorlijke dosis bagage.

Besluitvorming

In de eerste berichten over deze calamiteit werd wel gesteld dat het aan regie ontbrak. Uit deze evaluatie van het geleverde crisismanagement volgt een ander beeld. Daar waar duidelijk was dat het ministerie van IenW in charge was en welke rol het had te vervullen, werd juist snel gehandeld en doorgepakt

- > Het overboord slaan van ruim driehonderd containers op de Noordzee is te duiden als een containercalamiteit die noopte tot crisisbeheersing in het Waddengebied.
- > Terwijl de bron te herleiden was tot de Noordzee, deden de effecten zich vooral gelden in het Waddengebied. Omdat de bestuurlijke constellatie in beide gebieden sterk verschilt (voor de Noordzee is de minister van IenW het bestuurlijke aanspreekpunt; in het Waddengebied zijn ook gemeenten en daarmee veiligheidsregio's betrokken) dekt het klassieke onderscheid tussen bron- en effectgebied in dit geval 'de lading' niet van wat zich voordeed.
- > 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.

- > Hoewel het – gezien de locatie en aard van de calamiteit – voor de hand had gelegen dat RWS-ZD namens het ministerie van IenW de regie zou voeren, was het in deze casus – vanwege de onvermijdelijke koppeling met gemeenten en al datgene wat zich in Friesland afspeelde – verstandig dat binnen RWS de coördinatie bij RWS-NN werd gelegd en daarmee de HID van RWS-NN ‘in the lead’ was.
- > Tot werkelijke crisisbesluitvorming (onder tijdsdruk en met onvolledige informatie genomen besluiten) noopte deze calamiteit niet. Deels kwam dat doordat de acutheid van de situatie beperkt was. Veel was feitelijk ‘business as usual’, met name voor RWS-ZD. Het zwaartepunt van deze calamiteit lag meer bij uitvoeren en doen, dan bij het moeten nemen van cruciale beslissingen.

Samenwerken en informeren

In deze evaluatie is uitgebreid ingegaan op het thema van samenwerking, zowel binnen het ministerie van IenW als tussen de algemene en functionele ketens.

- > De interne samenwerking binnen het ministerie en binnen RWS verliep soepel. Vanaf het begin leidde RWS-ZD alle processen op de Noordzee en richtte RWS-NN zich op het Waddengebied. Waar nodig haakten andere onderdelen van RWS (m.n. VWM) en het ministerie (bijv. het DCC-IenW) aan.
- > In tegenstelling tot eerdere situaties waarin sprake was van ‘schurende ketens’, wisten RWS en de algemene keten (i.c. de gemeenten en veiligheidsregio) elkaar in deze casus vanaf aanvang tot en met de nafase behoorlijk goed te vinden. De wederzijdse bekendheid was groot; de schuring was beperkt.
- > Aanvankelijk bestond bij functionarissen uit de algemene keten het beeld dat RWS zich wat afzijdig hield, 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 (door o.a. het markeren van routes) 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, een gezamenlijk plan van aanpak voor het opruimen en schoonmaken te initiëren en opdracht te geven tot een breed opgezet ecologisch onderzoek – meer gedaan dan waar de organisatie op grond van wettelijke taken toe verplicht was.
- > Al was voor een deel van de betrokkenen uit de algemene keten gaandeweg voldoende duidelijk dat in dit geval RWS geen specifieke verantwoordelijkheid had voor het opruimen van de stranden (het betrof geen olie of andere zware vervuiling), er zijn tot de dag van vandaag personen die hier anders over denken. Het valt op dat behalve richting direct betrokkenen (gemeenten en veiligheidsregio) weinig over dit onderwerp (‘hoe zit het nu echt?’) gecommuniceerd is.
- > In de periode tussen 2 januari en 18 februari zijn er verschillende getallen over de aantallen verloren containers naar buiten gebracht en passeerden zo ook in de media verschillende aantallen de revue. Al werd vanuit het ministerie erbij gezegd dat cijfers voorlopig waren, is het niet echt gelukt anderen mee te nemen in de onzekerheden van de gemelde aantallen. Nu droegen de gemelde, wisselende, aantallen ongewild bij aan het beeld dat het ministerie niet voldoende ‘in control’ was.

- > Ondanks het feit dat er tussen de voorlichters en communicatiemedewerkers van het ministerie van IenW en van Veiligheidsregio Fryslân volop afstemming was, bleek het de eerste dagen lastig om snel tot eenduidige berichtgeving te komen. Een ministerie en een veiligheidsregio blijken hierin net iets anders te opereren en andere uitgangspunten te hanteren.
- > De informatie-uitwisseling tussen functionarissen van RWS, de Kustwacht en de veiligheidsregio's werd vergemakkelijkt door het gebruik van LCMS. Door velen werd daarover positief gesproken. Het feit dat bij onderdelen van het ministerie ook andere informatiesystemen (of vormen van interne berichtgeving) werden gebruikt, betekende dat soms informatie bleef 'hangen' of pas na enige tijd voor anderen beschikbaar kwam.
- > Behalve via LCMS werd ook (en misschien wel vooral) via WhatsApp veelvuldig onderling informatie gedeeld.

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, niet zozeer voor wat betreft het opschalingsproces binnen het ministerie, maar vooral rond het opschalingsproces bij de veiligheidsregio.

- > Wij constateren dat de opschalingsprocedures binnen het ministerie van IenW goed hebben gewerkt en dat deze casus geen verdere rol van de Voorbereidingsgroep en de Coördinatiegroep nodig maakte. De uitwisseling van informatie op departementaal niveau was na een eenmalige bijeenkomst voldoende; de afhandeling van de containercalamiteit lag primair bij RWS, in samenwerking met andere partijen.
- > Bij vrijwel alle ministeriële onderdelen die betrokken waren, is ervoor gekozen om in crisisteam niet steeds te rouleren in personeel, maar personen die een 'sleutelrol' vervulden 'on the job' te houden. Wij vinden dat een verstandige werkwijze. Wel vraagt het van de organisatie ondersteuning in de reguliere werkzaamheden van deze personen.
- > Als deze casus iets duidelijk maakt dan is het wel dat opschaling naar GRIP-4, oftewel het instellen van een RBT, voorsnog de enige manier is om bestuurlijke afstemming tussen de algemene keten en de functionele keten gestructureerd te laten plaatsvinden. In deze casus was het ministerie van IenW daarin afhankelijk van het (moment van het) besluit waarmee daartoe in Veiligheidsregio Fryslân werd overgegaan.
- > De bestaande GRIP-structuur biedt meer dan voldoende mogelijkheden om in een situatie als deze gezamenlijk adequaat op te treden. 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 Waddengebied, terwijl ook waterschappen en anderen 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 zal worden gerealiseerd. Bovendien – zo constateren wij – ging het helemaal niet zo slecht als sommigen wel suggereerden; zoveel is er niet misgegaan.

7.3 Aanbevelingen

- De incidentbestrijdingsplannen die in deze casus van toepassing waren, zouden eens kritisch tegen het licht gehouden moeten worden om te bezien 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.
- Aangezien de CRW – waarin de verschillende partijen samenkomen die in het Waddengebied een rol spelen – in deze casus 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 ook faciliterend (richting burgerinitiatieven) kan zijn.
- 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.

Literatuur

Baptist, M.J., Brasseur, S.M.J.M., Foekema, E.M., van Franeker, J.A., Kühn, S. & Leopold, M.F. (2019). *Mogelijke ecologische gevolgen container ramp MSC Zoe voor Waddenzee en Noordzee: Een quickscan*. Den Helder: Wageningen Marine Research.

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, Wijkhuijs, V. & Rosmuller, N. (2017). Binnenvaartschip ramt stuwdam bij Grave. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2016* (pp. 263-278). Den Haag: Boom bestuurskunde.

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

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

Duin, M. van, Wijkhuijs, V., Leentvaar, E., Bakker, M. & Domrose, J. (2019b). *Containercalamiteit: crisisbeheersing in het Waddengebied*. 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.

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.

Zanten, P. van, Reijden, E. van der, Slot, M., Kamphorst, M. & Duvekot, F. (2017). *Evaluatie crisisbeheersing Grave: crisisbeheersing in de eerste 48 uur na de aanvaring van de stuw bij Grave*. Utrecht: Berenschot.