

## De containercalamiteit in het Waddengebied

*Vina Wijkhuijs, Menno van Duin, Edith Leentvaar,  
Jana Domrose, Marije Bakker*

### 1.1 Inleiding

Het jaar 2019 begon met een stevige noordwesterstorm die voor problemen zorgde. Het containerschip MSC Zoe, dat met een lengte van 395 meter en een laadvermogen van 19.000 containers tot de grootste containerschepen ter wereld behoort, voer in de nacht van 1 op 2 januari over de Noordzee richting de Duitse havenstad Bremerhaven. Door de hoge golfslag verloor het schip op zijn route ter hoogte van de Waddeneilanden 342 containers met goederen. De containers waren geladen met onder meer auto-onderdelen, meubilair en kleding, maar een aantal containers bevatten ook milieugevaarlijke stoffen. Nadat de schipper aan de Duitse autoriteiten melding had gedaan van het verlies van zijn lading, raakten via de Brandaris, een zeeverkeerscentrale van Rijkswaterstaat, ook de Nederlandse hulpdiensten en instanties op de hoogte.

In de ochtend van 2 januari spoelden als eerste op Terschelling en Vlieland een aantal containers en spullen aan. Niet veel later werden ook op Texel, Ameland en Schiermonnikoog én aan de Friese en Groningse kust allerlei spullen aangetroffen: van tuinstoelen en koelkasten tot kleding en speelgoed. Het nieuws dat er op de stranden iets te halen viel, verspreidde zich als een lopend vuurtje. De sfeer sloeg echter al snel om, toen bleek dat veel spullen van weinig waarde meer waren. Het was vooral rotzooi in de vorm van losse schoenen, kapotte stoelen en daarnaast heel veel plastic en piepschuim, ook in de vorm van hele kleine bolletjes.

Rijkswaterstaat, de Waddeneilanden en de veiligheidsregio's Friesland, Groningen en Noord-Holland Noord paktten elk hun taken op. Gaandeweg kreeg het gezamenlijke optreden vorm met opschaling

naar GRIP-4. In dit hoofdstuk beschouwen we het opschalingsproces aan de hand van de vraag of GRIP-4 in dit geval passend was. Daarnaast gaan we in op de toestroom van vrijwilligers, die naar de Waddeneilanden en ook de Friese en Groningse kust kwamen om de grote hoeveelheid troep op te ruimen. Het stelde betrokken organisaties voor de vraag hoe hiermee om te gaan?

Het hoofdstuk is gebaseerd op twee evaluaties die het lectoraat Crisisbeheersing heeft verricht in opdracht van respectievelijk de veiligheidsregio's Friesland, Groningen en Noord-Holland Noord (Van Duin et al., 2019) en van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Wijkhuijs, Van Duin & Domrose, 2019). In het kader van die evaluaties is met een groot aantal personen gesproken die in deze casus een rol hadden, onder wie de burgemeesters van de vijf Waddeneilanden, de burgemeester van Leeuwarden (in zijn rol als voorzitter van de veiligheidsregio), de hoofdingenieur-directeur (HID) van Rijkswaterstaat Noord-Nederland (RWS-NN) en de operationeel leiders van de veiligheidsregio's Friesland, Groningen en Noord-Holland Noord.

## 1.2 Feitenrelaas

In de nacht van dinsdag 1 op woensdag 2 januari 2019 woedt er op de Noordzee een stevige noordwesterstorm; de golven zijn zes tot acht meter hoog. Het containerschip MSC Zoe vaart die nacht langs de Nederlandse kust richting Bremerhaven. Ter hoogte van de Waddeneilanden raakt het schip in moeilijkheden en verliest het een deel van zijn lading.

Rond 01.30 uur meldt de kapitein van het schip aan de Duitse Kustwacht dat hij onderweg containers verloren heeft; een eerste schatting is dat het dertig containers betreft. Via de zeeverkeerscentrale Brandaris raakt de Nederlandse Kustwacht van deze melding op de hoogte. De Kustwacht waarschuwt vervolgens het scheepvaartverkeer op de Nederlandse Noordzee dat rekening moet worden gehouden met rondrijvende containers. Met een helikopter worden de locaties van de containers verkend.

Strandjutters die de berichtgeving via de marifoonfrequentie volgen, raken zodoende op de hoogte van het incident. In de vroege

ochtend van woensdag 2 januari treffen zij op de stranden van Terschelling en Vlieland spullen aan die uit de containers afkomstig zijn. Rond 08.20 uur wordt er vanuit Veiligheidsregio Friesland bij de Kustwacht geïnformeerd of in de containers mogelijk ook gevaarlijke stoffen werden vervoerd. De lijst met containers met een zogenoemde IMDG-code, die aangeeft dat een container milieugevaarlijke of brandbare stoffen bevat, is echter op dat moment nog niet beschikbaar. Door Rijkswaterstaat wordt hier navraag naar gedaan.<sup>1</sup>

Op de stranden van de Waddeneilanden starten die ochtend schoonmaakacties. Eilandbewoners en toeristen die daar met kerstvakantie zijn, verzamelen spullen maar vooral ook grote hoeveelheden rommel die met karren en pick-uptrucks worden afgevoerd. De schoonmaakacties worden gecoördineerd door de zogenoemde Coördinatieteams Waddeneilanden (CoWa's), die deel uitmaken van de crisisorganisatie van Veiligheidsregio Friesland (zie onderstaand kader).

#### **Coördinatieteam Waddeneilanden**

De ligging van de Friese Waddeneilanden maakt dat als zich een incident voordoet, het eiland zich de eerste uren zelf moet zien te redden: hulp van buitenaf kan pas na een paar uur ter plaatse zijn. Daarom is er op elk eiland een zogenoemd Coördinatieteam Waddeneilanden (CoWa). Een CoWa bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeente, politie, brandweer, ambulancezorg en soms ook Rijkswaterstaat, de KNRM en Staatsbosbeheer. Het multidisciplinaire team coördineert – in samenspraak met de burgemeester van het eiland – de incidentbestrijding, waarbij de Leider CoWa contact onderhoudt met het vasteland.

Die woensdagmorgen wordt in Veiligheidsregio Friesland om 10.30 uur opgeschaald naar GRIP-2, naar aanleiding van een bericht van de Kustwacht dat van de vermoedelijk dertig containers die overboord zijn geslagen, mogelijk drie containers gevaarlijke stoffen bevatten. Leden van het regionaal operationeel team (ROT) worden opgeroepen om zich in Drachten te verzamelen, waar om 11.00 uur het

1 IMDG staat voor *International Maritime Dangerous Goods*. Volgens internationale bepalingen dienen containers waarin gevaarlijke stoffen over zee worden vervoerd, onder een dergelijke code geregistreerd te zijn.

eerste ROT-overleg plaatsvindt. Diezelfde ochtend is ook bij RWS-NN een regionaal crisisteam geformeerd dat zich in eerste instantie richt op het achterhalen van het aantal en de inhoud van de overboord geslagen containers en de consequenties daarvan voor de waterkwaliteit en voor de veiligheid van de scheepvaart. Om de activiteiten met Veiligheidsregio Friesland af te stemmen, voegt een liaison van RWS-NN zich bij het ROT. Die middag overlegt het ROT onder andere over een aanpak voor het geval op de stranden gevaarlijke stoffen zullen aanspoelen. In dat geval zal de brandweer het gebied afzetten en de chemicaliën afvoeren. De Waddenburgemeesters en de Leiders CoWa wordt geadviseerd om bij het opruimen van de stranden geen vrijwilligers in te zetten, zolang over de werking van deze stoffen geen duidelijkheid bestaat.

In de loop van de middag blijkt uit informatie van de Duitse autoriteiten dat veel meer containers overboord zijn geslagen dan aanvankelijk gedacht. Het aantal wordt bijgesteld naar 200 en niet veel later naar 270. Uiteindelijk blijken het er 342 te zijn.

Donderdagochtend 3 januari wordt op het strand van Schiermonnikoog een zak met peroxide aangetroffen. Kort daarop meldt de leverancier van het product zich om informatie te verstrekken. Het blijkt te gaan om een organische peroxide die weinig schadelijk is. Voor het ROT neemt dat een groot deel van de spanning weg. Nadat de operationeel leider telefonisch contact heeft gehad met de Waddenburgemeesters, die aangeven de situatie zelf aan te kunnen en geen ondersteuning van het ROT meer nodig te hebben, wordt om 14.55 uur afgeschaald naar GRIP-1. De CoWa's die de schoonmaakacties op de Waddeneilanden blijven coördineren, zullen vanaf het vasteland nog wel worden ondersteund.

Die avond wordt in het tv-programma *Jinek* uitgebreid aandacht besteed aan de situatie op de Waddeneilanden. In de uitzending zijn onder andere de burgemeester van Vlieland en een kolonel van Defensie te gast. De volgende dag zullen zo'n honderd militairen op Schiermonnikoog arriveren om daar tot zondagmiddag te helpen de stranden op te ruimen. Ook een groot aantal vrijwilligers vanuit het hele land is, ondanks de barre weersomstandigheden, bereid de overtocht naar de Friese Waddeneilanden te maken: in het weekend zitten de veerboten overvol. Bij de strandopgangen worden de vrijwilligers geïnstrueerd door medewerkers van de gemeente en Staatsbosbeheer.

Onderwijl is op vrijdag 4 januari in Veiligheidsregio Friesland weer opgeschaald naar GRIP-2. De reden daartoe is dat de veiligheidsregio zich voor vragen gesteld ziet die een strategische afweging vragen. Bijvoorbeeld: hoe de toestroom van vrijwilligers in goede banen te leiden? Ook zal moeten worden nagedacht over de verdere afhandeling van de calamiteit. Hoe kunnen de gevolgen in kaart worden gebracht en hoe zijn de kosten van de schoonmaakacties op de reder te verhalen? De gedachten gaan uit naar een overdracht binnen de structuur van de Coördinatie Regeling Waddenzee (CRW) of opschaling naar GRIP-4 (of eventueel GRIP-5). In het weekend van zaterdag 5 en zondag 6 januari vindt hierover intensief bilateraal overleg plaats tussen vertegenwoordigers van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Veiligheidsregio Friesland en de Waddenburgemeesters.

Al sinds er vanaf woensdagochtend allerlei spullen op de stranden aanspoelen, hebben de burgemeesters van de Waddeneilanden onderling dagelijks contact. Op maandagmorgen 7 januari neemt voorzitter Crone van Veiligheidsregio Friesland deel aan een videoconferentie van de Waddenburgemeesters. Tijdens dit overleg komen zij overeen dat GRIP-4 de meest geëigende weg is om tot verdere afstemming te komen. Er wordt een regionaal beleidsteam (RBT) gevormd, waarin ook Rijkswaterstaat, het Friese waterschap (*Wetterskip Fryslan*) en de Veiligheidsregio's Groningen en Noord-Holland Noord vertegenwoordigd zijn. Na een eerste overleg op woensdag 9 januari komt het RBT nog drie keer bijeen. Op de agenda staan telkens de volgende thema's: de berging van de containers en van de goederen die in de Noordzee terecht zijn gekomen, het opruimen en schoonmaken van de kuststrook, de schadeafhandeling en de ecologische impact van de calamiteit op de lange termijn. Tijdens het laatste RBT-overleg op 6 februari wordt afgesproken dat de afhandeling van de eerste drie thema's wordt ondergebracht bij het Bestuurlijk Wadden Overleg (BWO).<sup>2</sup> De bestuurlijke afstemming over het onderzoek naar de ecologische effecten geschiedt via het Regiecollege Wadden.

2 Het BWO werd daartoe uitgebreid tot een BWO+, met een vertegenwoordiger namens de Friese kustgemeenten, een vertegenwoordiger namens de vier betrokken terreinbeheerders natuurorganisaties en een dijkgraaf namens de vier betrokken waterschappen.

### 1.3 Naar welk GRIP-niveau op te schalen?

Tijdens of na afloop van een calamiteit is er vaak discussie over het niveau van opschaling of het opschalingsproces, zo ook in deze casus. In Veiligheidsregio Friesland was het in de eerste dagen van januari 2019 zoeken naar een passend GRIP-niveau. Daarbij ging het om de vraag hoe de inspanningen in de verschillende gemeenten en de communicatie daarover te coördineren en tegelijk ook de functionele keten (i.c. Rijkswaterstaat, de waterschappen en terreinbeherende natuurorganisaties) te betrekken. Welk opschalingsniveau was nu passend?

Uiteindelijk is in Veiligheidsregio Friesland over een periode van ruim een maand sprake geweest van opschaling. Eerst werd op woensdag 2 januari opgeschaald naar GRIP-2, waarna de volgende dag werd afgeschaald naar GRIP-1, en een dag later weer werd opgeschaald naar GRIP-2. Vervolgens is op maandag 7 januari GRIP-4 ingesteld en heeft men tot 6 februari onder de vigeur van GRIP-4 gewerkt om tot overeenstemming te komen over de contouren van het nafasetraject. De verdere afhandeling – die nog zeker een jaar zou duren – werd ondergebracht bij reguliere overlegstructuren. De vraag is waarom pas na enkele dagen voor GRIP-4 is gekozen. Kon niet met GRIP-2 worden volstaan? En had GRIP-5 dan niet meer in de rede gelegen, aangezien ook een aantal gemeenten uit andere veiligheidsregio's met deze calamiteit te maken kregen?

#### 1.3.1 *Het nut van GRIP-4*

Nadat op woensdagmorgen 2 januari van de Kustwacht het bericht was ontvangen dat sommige van de vermoedelijk dertig overboord geslagen containers gevaarlijke stoffen bevatten, werd in Veiligheidsregio Friesland opgeschaald naar GRIP-2. Gevreesd werd dat er een risicovolle situatie zou ontstaan als deze stoffen zouden aanspoelen en personen hiermee in contact zouden komen. Veel inspanningen van het ROT (en overigens ook anderen) waren gericht op het in kaart brengen van

de nummers van de containers met gevaarlijke stoffen, de precieze samenstelling van deze stoffen en de daarmee gepaard gaande risico's.<sup>3</sup>

Op de Friese Waddeneilanden waren ondertussen de CoWa's actief. Op gezette tijden hadden zij contact met de Leider CoPI op het vasteland. Toen gaandeweg duidelijk werd dat de CoWa's draaiden en – na het aantreffen van een zak peroxide op Schiermonnikoog – de gevaarlijke stoffen niet dermate schadelijk bleken dat er voor de hulpdiensten nog veel te doen bleef, werd op donderdagmiddag 3 januari afgeschaald naar GRIP-1. Vanaf het vasteland zouden de CoWa's nog worden ondersteund bij de schoonmaakacties.

Het bericht dat in Veiligheidsregio Friesland was afgeschaald naar GRIP-1, leidde vooral buiten de provincie tot beroering. Namen ze in Friesland deze calamiteit wel voldoende serieus? Donderdagavond was een groot deel van de uitzending van *Jinek* aan 'de containerramp' gewijd. Er verschenen vervolgens in de media tal van berichten over vrijwilligers die wilden komen helpen om de rotzooi op te ruimen. Belangenorganisaties als de Waddenvereniging lieten via de media weten 'coördinatie van de overheid' te wensen.

Het werd betrokkenen van de Veiligheidsregio Friesland vrijdagochtend duidelijk dat afstemming tussen partijen noodzakelijk was. De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zond die vrijdag aan de Tweede Kamer een brief waarin zij aangaf dat Veiligheidsregio Friesland verantwoordelijk was voor de coördinatie van de afhandeling.<sup>4</sup> Het ging daarbij niet alleen om operationele kwesties, maar vooral om de communicatie en de potentieel gevoelige bestuurlijke aspecten, zoals de schadeafhandeling en de ecologische gevolgen van alles wat in het Waddengebied terechtgekomen was. Daarover was niet alleen afstemming nodig tussen de Waddengemeenten, maar ook met diensten van het ministerie van IenW, waterschappen en terreinbeherende natuurorganisaties.

3 Omdat de directeur-generaal van Rijkswaterstaat en de staatssecretaris van IenW inzicht wensten in de mogelijke gevolgen van de gevaarlijke stoffen die overboord waren geslagen, initieerde het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het ministerie van IenW een overleg over de gezondheidsrisico's van deze stoffen en de consequenties ervan voor de waterkwaliteit.

4 TK 2018-2019, 29684, nr. 164.

Aan het begin van vrijdagmiddag werd daarom in Veiligheidsregio Friesland weer opgeschaald naar GRIP-2: er diende te worden nagedacht hoe de nafase zo goed mogelijk te borgen. In het ROT werd opschaling naar GRIP-4 besproken, maar niet nodig geacht. De gedachte was dat ‘het ook met een ROT zou kunnen’. In het ROT kwamen toch immers alle relevante partijen samen en kon voldoende worden afgestemd?

Deze gedachte is op zich begrijpelijk. Er waren geen bestuurlijke vraagstukken waarover de voorzitter van de veiligheidsregio zou moeten besluiten, wat reden zou kunnen zijn om een RBT bijeen te laten komen. Wat gaandeweg echter duidelijk werd, was dat niet alleen vanuit de veiligheidsregio, maar ook vanuit Rijkswaterstaat veelvuldig overleg plaatsvond met de Waddenburgemeesters. In feite bestond er naast de GRIP-2-structuur een soort informele structuur van overleggen en contacten, deels via WhatsApp-berichten. Dat leidde tot een wat gecompliceerde situatie. Via de burgemeesterlijke contacten kreeg Rijkswaterstaat namelijk verschillende verzoeken die – voor een goede coördinatie – in breder verband besproken zouden moeten worden en daarom beter via de veiligheidsregio zouden kunnen lopen. Voor de bestuurlijke afstemming tussen de Waddenburgemeesters, de veiligheidsregio en Rijkswaterstaat (en nog een aantal andere betrokken partijen) zou een RBT een meer passend gremium zijn dan een ROT.

In het weekend (5 en 6 januari) werd door verschillende actoren dan ook aangestuurd op opschaling naar GRIP-4. Omdat dit zou betekenen dat de voorzitter van de veiligheidsregio in beeld zou komen, dienden de geesten hierop te worden voorbereid. Aangezien de acute situatie onder controle was (de meeste stranden waren zo goed als opgeruimd), rees de vraag welke beslissingen nodig waren die strikt genomen alleen door de voorzitter van de veiligheidsregio zouden kunnen worden genomen. Mede op aangeven van de commissaris van de Koning van Friesland wonnen enkele Waddenburgemeesters advies in bij het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Langs die weg werd kennisgenomen van de evaluatie van de casus Fort Oranje, waarbij inder tijd was opgeschaald naar GRIP-4, hoewel van een fysieke calamiteit geen sprake was, maar betrokkenheid van de veiligheidsregio wel uitkomst bood (Van Duin, Eikenaar & Wijkhuijs, 2018). Ook in Friesland was GRIP-4 niet zozeer nodig om noodmaatregelen te nemen, maar het zou wel – in de eerste plaats – structuur kunnen bieden om aan



het nafasetraject vorm en inhoud te geven. Om diezelfde reden was in 2016 na de hagelstorm in Zuidoost-Brabant tot een informele GRIP-4 besloten (Van Duin, Sikkens & Wijkhuijs, 2017). Aldus sloot de voorzitter van Veiligheidsregio Friesland aan bij een videoconferentie van de Waddenburgemeesters en werd besloten om op te schalen naar GRIP-4. Dit opschalingsniveau bleek uitkomst te bieden voor het organiseren van een bestuurlijk overleg tussen de betrokken actoren: de Waddengemeenten, Rijkswaterstaat, de waterschappen en natuurbeherende organisaties.

De opschaling naar GRIP-4 bood dus een mogelijkheid om op bestuurlijk niveau de verbinding te leggen tussen de algemene keten (i.c. de Waddengemeenten en de veiligheidsregio) en de functionele keten (i.c. Rijkswaterstaat, de waterschappen en terreinbeherende natuurorganisaties). Achteraf gezien had misschien al eerder naar GRIP-4 kunnen worden opgeschaald en was dit wellicht ook beter geweest. Feit is dat die eerste dagen op de Waddeneilanden met man en macht werd gewerkt om de rommel die met elke vloedgolf op de stranden aanspoelde, op te ruimen om te voorkomen dat de troep nog verder de duinen in zou waaien. De burgemeesters van de Waddeneilanden toonden zich nauw bij de opruimacties betrokken. Daar ging hun aandacht die allereerste dagen van januari naar uit. Pas daarna was er ruimte om de consequenties en de verdere afhandeling van de calamiteit in bestuurlijk verband te bespreken. Met de opschaling naar GRIP-4 werd daaraan structuur gegeven.

### 1.3.2 Een flexibele invulling van GRIP-5

Wat deze casus interessant maakt, is dat niet naar GRIP-5 werd opgeschaald, terwijl ook de veiligheidsregio's Groningen en Noord-Holland Noord bij de calamiteit betrokken raakten. Daar spoelden eveneens allerlei spullen aan, al was de mate waarin te overzien. Het roept de vraag op of het – gezien de bovenregionale aspecten – niet voor de hand had gelegen om op te schalen naar GRIP-5?

Het opschalingsniveau GRIP-5 is in 2013 aan de GRIP-structuur toegevoegd, naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk. Die brand vond plaats in Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, terwijl de enorme zwarte rook vooral voor Veiligheidsregio

Zuid-Holland Zuid gevolgen had. Omdat de afstemming tussen beide veiligheidsregio's destijds niet optimaal verliep (in Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid moest geacteerd worden zonder een duidelijk beeld te hebben van de brandbestrijding) werd bedacht dat bij een calamiteit die de regiogrens overschrijdt, de betrokken veiligheidsregio's elk opschalen naar GRIP-4 en één regio 'de coördinatie aangaande de bestuurlijke en operationele afhandeling van het incident voert'. In dat geval zou sprake zijn van GRIP-5 (Bestuurlijke werkgroep Bovenregionale Samenwerking, 2013).

Hoewel de afgelopen jaren zich verschillende situaties hebben voorgedaan waarbij meerdere veiligheidsregio's met hetzelfde incident te maken kregen, zoals de stroomstoring in Noord-Holland (2015), het stuwincident bij Grave (2016) en de KPN-storing (2019), is tot nu toe nog nooit van GRIP-5 sprake geweest. Het is dan ook een wat ingewikkelde constructie: in meerdere veiligheidsregio's zou een RBT bijeen moeten komen, om vervolgens tussen veiligheidsregio's onderling tot afstemming te komen. In die situaties waarin meerdere veiligheidsregio's bij eenzelfde calamiteit betrokken waren, werden daartoe andere manieren gevonden. Ook bij de containercalamiteit is voor een pragmatische aanpak gekozen. De operationeel leiders van de veiligheidsregio's Groningen en Noord-Holland Noord sloten aan bij de overleggen van het Friese ROT en hadden via informatiesysteem LCMS een up-to-date beeld van de situatie. Daarnaast namen de burgemeesters van Het Hogeland (Veiligheidsregio Groningen) en Texel (Veiligheidsregio Noord-Holland Noord) deel aan de RBT-vergaderingen in Friesland. Op die manier werd op een creatieve wijze een bovenregionale opschaling georganiseerd dat prima functioneerde.<sup>5</sup>

#### 1.4 Hoe de toestroom van vrijwilligers in goede banen te leiden?

De containercalamiteit vergde veel van de operationeel en bestuurlijk betrokkenen. Om een helpende hand te bieden, kwamen in de eerste

5 Voor de volledigheid heeft de voorzitter van Veiligheidsregio Groningen in een advies aan de Groningse gemeenten een verantwoording voorgelegd voor de betrokkenheid in de Friese GRIP-structuur.

week van januari vele honderden vrijwilligers naar het noorden om de rommel op de stranden op te ruimen. In Veiligheidsregio Friesland vroeg men zich daarop af welke positie zij ten aanzien van deze vrijwilligers zouden moeten innemen. Moest de overheid vooroplopen en zelf allerlei opruimacties initiëren en coördineren of daarin juist terughoudend zijn? Daarbij speelde mee dat er enige vrees was voor onveilige situaties en de eventueel daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheid van de overheid.

In Veiligheidsregio Friesland werd als uitgangspunt gehanteerd, dat de overheid ten aanzien van burgerinitiatieven op gepaste afstand kan blijven, zoals is beschreven in de rapporten *Bevolkingszorg op orde*. De beweegredenen om niet op de voorgrond te treden, werden tevens ingegeven door ervaringen uit het recente verleden. Een aantal direct betrokkenen had eerder positieve ervaringen met burgerinitiatieven opgedaan, zoals na de brand aan De Kelders in Leeuwarden (zie Van Duin & Wijkhuijs, 2014a). Die eerdere positieve ervaringen droegen ertoe bij dat werd afgewogen om de energie die ook nu in de eerste week van januari vanuit de bevolking kwam – de ‘menschelijkheid’ zoals Friezen dat zo mooi noemen – zo veel mogelijk de vrije loop te laten. Het zou averechts kunnen werken als de overheid daarin te sturend zou optreden; dat zou als belerend kunnen overkomen en mensen kunnen afhouden van een vrijwillige inzet. Mensen die een band met Terschelling hebben, willen niet opeens naar Schiermonnikoog gedirigeerd worden (omdat daar nog de meeste troep zou liggen), zo was de redactie. De spontane hulp van mensen werd daarom zo veel als mogelijk ook spontaan gelaten.

Wel bestond er aanvankelijk ongerustheid over de aanwezigheid van ‘gevaarlijke stoffen’ waarmee vrijwilligers in aanraking zouden kunnen komen. Daarnaast begaven mensen zich op potentieel onveilige plaatsen (kwelders en dijken) en brachten de gure weersomstandigheden risico’s met zich mee. Mensen konden mogelijk onderkoeld raken of verdwalen. Bij hulpdiensten en autoriteiten bestond een behoorlijke vrees dat de vrijwilligers met onveilige situaties geconfronteerd zouden worden. Er werden dan ook maatregelen genomen om deze risico’s te beperken en hier en daar werden voorbereidingen getroffen voor een situatie dat er iets mis zou gaan. De communicatie vanuit de veiligheidsregio was erop gericht vrijwilligers te informeren over mogelijke risico’s. Via Twitter en de website van de veiligheidsregio werd het

publiek geïnformeerd over wat te doen bij het aantreffen van een zak peroxide en ook gewaarschuwd voor de slechte weersomstandigheden en het gevaar van onderkoeling.

Vanuit het ministerie van IenW werd aanvankelijk met argusogen naar Veiligheidsregio Friesland gekeken voor wat betreft de inspanningen die werden gepleegd om de inzet van vrijwilligers te coördineren. Uiteindelijk zijn vele overheidsfunctionarissen, niet alleen van de gemeenten en veiligheidsregio's, maar ook van Rijkswaterstaat, de waterschappen en Staatsbosbeheer, heel actief richting vrijwilligers geweest. Daarbij kunnen de volgende rollen worden onderscheiden.

#### *Faciliteren*

De Waddengemeenten faciliteerden de eilandbewoners en de toeristen die daar verbleven bij de opruimwerkzaamheden, door vuilniszakken ter beschikking te stellen en hen te voorzien van koffie, thee en soep. Ook plaatsten de Waddengemeenten borden bij strandopgangen om hen te waarschuwen voor het aantreffen van zakken met peroxide en de risico's van onderkoeling.

#### *Afstemmen*

Met particuliere initiatieven, die veelal via sociale media de inzet van vrijwilligers trachten te coördineren, was er verschillende keren contact. Na overleg tussen Veiligheidsregio Friesland en vertegenwoordigers van het spontaan opgerichte HelpWad werd een verwijzing naar dit burgerinitiatief op de website van de veiligheidsregio geplaatst. In Groningen sloot een vertegenwoordiger van het Zeehondencentrum Pieterburen aan bij het CoPI-overleg, om te ondersteunen in een goed verloop van de opruimacties.

#### *Handhaven*

Naast het faciliteren en afstemmen van burgerinitiatieven diende in een aantal gevallen ook handhavend te worden opgetreden en dat was niet altijd eenvoudig. In sommige gevallen bleek het nodig om mensen die aan de Friese of Groningse kust hun slag wilden slaan, erop te wijzen dat zij bepaalde gebieden niet zomaar mochten betreden en dat het niet was toegestaan met de auto de dijk op te rijden. Het handhavend optreden kwam in feite neer op *crowd management*.

## 1.5 Afronding

De noordwesterstorm die in de nacht van 1 op 2 januari 2019 op de Noordzee woedde, is ongetwijfeld voor de bemanning van de MSC Zoe een angstige ervaring geweest. Door de enorm hoge golven maakte het schip zo'n deining, dat het schip zeer waarschijnlijk de zeebodem heeft geraakt, wat het verlies van de containers mede zou verklaren. De route die het schip volgde, voer relatief dicht langs de Waddeneilanden. De schipper koos voor de zogenoemde zuidelijke route, terwijl er ook een noordelijke route bestaat, die verder weg ligt van de Waddeneilanden. In de Tweede Kamer is een discussiepunt geweest of zulke grote containerschepen wel over de zuidelijke route zouden mogen varen.<sup>6</sup> In juni 2020 bracht de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) een rapport uit waarin de raad concludeert 'dat zowel op de zuidelijke als de noordelijke vaarroute grote, brede containerschepen zoals de MSC Zoe bij stormachtige noordwestenwind het risico lopen dat sjorsystemen en containers het begeven en dat de schepen hierdoor containers kunnen verliezen'. Een belangrijk verschil is dat op de noordelijke vaarroute de kans op het raken van de zeebodem verwaarloosbaar klein is door de extra meters waterdiepte en er meer mogelijkheden zijn om met behulp van manoeuvreren en koerswijzigingen de risico's op heftige slingerbewegingen te verkleinen (OvV, 2020).

Uit onderzoek zal moeten blijken wat de ecologische gevolgen op de lange termijn zijn van al het plastic dat in het natuurgebied terecht is gekomen. Burgemeester Van Gent van Schiermonnikoog verscheen gedurende het jaar verschillende keren in de media om hiervoor aandacht te blijven vragen. De containercalamiteit toonde in feite vooral onze consumptiemaatschappij. De 'My Little Pony's' werden daarvan het symbool.

De betrokkenheid die mensen toonden door in die koude januardagen naar de Waddeneilanden te komen om daar de rommel op de stranden op te ruimen, was hartverwarmend te noemen. Maar ook

6 Sinds 10 februari 2020 adviseert de Kustwacht schepen met een lengte vanaf 300 meter om bij stormachtig weer de noordelijke route te nemen. Zie Strandweer.nu, 10 februari 2020. Nieuws: 'Andere vaarroute Waddenzee tijdens stormachtige zondag'. Op 4 september 2020 ontleend aan [www.strandweer.nu/nieuws/andere-vaarroute-waddenzee-tijdens-stormachtige-zondag-2413](http://www.strandweer.nu/nieuws/andere-vaarroute-waddenzee-tijdens-stormachtige-zondag-2413).

stelde hun komst de betrokken organisaties voor de vraag hoe de burgerinitiatieven in goede banen te leiden. Voor een groot deel ging dat als vanzelf en kon worden volstaan met het ter beschikking stellen van vuilniszakken en het aanbieden van consumpties. Soms moest echter worden ingegrepen ten behoeve van de veiligheid van personen of de bescherming van kwetsbaar natuurgebied.

Om tot overeenstemming over de afhandeling van de containercalamiteit te komen, bood opschaling naar GRIP-4 uitkomst: in het RBT vonden betrokken partijen uit de algemene keten en de functionele keten elkaar, waarbij de functionele keten in dit geval bestond uit waterbeheerders en terreinbeherende natuurorganisaties. Met de manier waarop in deze casus aan GRIP-4 vorm werd gegeven, was bovendien (door het aansluiten van de veiligheidsregio's Groningen en Noord-Holland Noord bij de Friese crisisstructuur) sprake van een flexibele invulling van GRIP-5 oftewel bovenregionale opschaling.