



Foto: Beeld Werkt, Jeroen van Eijndhoven

5

De sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje

Vina Wijkhuijs, Menno van Duin, Teun Eikenaar

5.1 Inleiding

Op 22 juni 2017 werd in Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant opgeschaald naar GRIP-4. De voorzitter van de veiligheidsregio besloot daartoe, nadat de beheerder van camping Fort Oranje had aangekondigd alle ongeveer zeshonderd campingbewoners binnen twee weken op straat te zetten. Omdat van de bewoners niet kon worden verwacht binnen zo'n korte tijd zelfstandig vervangende woonruimte te regelen, dreigde er een sociale calamiteit.

De situatie kwam niet geheel onverwacht. De eigenaar annex beheerder van Fort Oranje, de heer Engel, was bij politie en bestuurders wel bekend. De voormalig 'huisjesmelker' was in 2007 door de gemeente Rotterdam voor ruim dertien miljoen euro afgekocht, op voorwaarde dat hij uit de gemeente zou vertrekken. Een deel van dat geld investeerde hij vervolgens in Fort Oranje. In de loop van de tijd werd de camping een verzamelplaats van criminele praktijken. Een groot deel van de bewoners verkeerde bovendien in bijzonder slechte leefomstandigheden; ze woonden in oude caravans of provisorische woningen.¹ De gemeente Zundert, alwaar het campingterrein gelegen is, probeerde al jarenlang, in samenwerking met onder meer de politie, de brandweer en de GGD, iets aan de verloedering te doen. De pogingen daartoe strandden echter keer op keer voor de rechter.

¹ In het voorjaar van 2017 startte SBS6 een serie van zes afleveringen, 'Fort Oranje: camping of krottenwijk', waarin verslaggever Dennis van der Geest in gesprek ging met bewoners over hun leefomstandigheden.

In het najaar van 2016 startte de gemeente, wederom in samenwerking met de politie, de brandweer en de GGD, een nieuwe poging. In de loop van enkele maanden werd een omvangrijk dossier met misstanden opgebouwd. In de zogenoemde bestuurlijke klankbordgroep 'Fort Oranje', waarin ook de burgemeesters van Tilburg en Breda participeerden, werd de voortgang en strategie besproken. Begin juni 2017 leek de tijd rijp om stappen te ondernemen. Op 9 juni kondigde burgemeester Poppe-De Looff op een persconferentie aan dat de gemeente Zundert de camping begin augustus zou sluiten. Een kleine twee weken later volgde het bericht van de beheerder dat hij de bewoners per 3 juli op straat zou zetten en begon hij direct enkele caravans van water en elektriciteit af te sluiten.

Na een beschrijving van de gebeurtenissen vanaf 22 juni 2017 gaan wij in dit hoofdstuk in op een tweetal dilemma's. Het eerste dilemma is hoe bij opschaling naar GRIP-4 invulling te geven aan de bestuurlijke verhoudingen tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de burgemeester(s) van de gemeente(n) waar zich een calamiteit voordoet. Wat betekent artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in dit verband? Het tweede dilemma betreft de vraag wanneer, als eenmaal is opgeschaald, weer af te schalen? In deze casus bleef drie weken lang GRIP-4 van kracht. Daarna werd afgeschaald naar GRIP-3 en is zes maanden in deze constellatie samengewerkt aan de ontruiming van Fort Oranje. Dat roept de vraag op waarom zo'n lange periode van opschaling noodzakelijk was.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op twee evaluaties die het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV in opdracht van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant heeft verricht (Van Duin, Eikenaar & Wijkhuijs, 2017; Van Duin et al., 2018). In dat kader is met ruim vijftig personen gesproken die nauw bij de casus betrokken waren, onder wie de burgemeesters van Zundert en Breda, de toenmalige burgemeester van Tilburg, de directeur van GGD West-Brabant, de directeur van Veiligheidsregio Midden-en West-Brabant en de (toenmalige) politiechefs van Zeeland-West-Brabant.

5.2 Feitenrelaas

Nadat de beheerder van Fort Oranje, de heer Engel, op 22 juni 2017 bekend had gemaakt dat hij de camping binnen twee weken zou sluiten, sluit hij direct enkele caravans af van water en elektriciteit. Ook hangt hij op de camping briefjes op, waarin hij laat weten dat bewoners één week de tijd hebben om hun spullen te pakken. Hij raadt hen aan contact op te nemen met de gemeente voor herhuisvesting. Het nieuws dat Engel op korte termijn de camping wil sluiten, bereikt zo al snel de gemeente Zundert. Op het gemeentehuis vindt die ochtend om 9.30 uur een crisisberaad plaats hoe met deze onverwachte situatie om te gaan. Enkele politiemensen, medewerkers van zorginstellingen en de projectleider herhuisvesting besluiten op eigen initiatief naar de camping te gaan om daar een poging te doen de situatie te 'de-escaleren'. Het lukt hen echter niet te verhinderen dat campingbewoners naar het gemeentehuis gaan om daar hun zorgen te uiten en hun ongenoegen kenbaar te maken. Bij het gemeentehuis heeft zich dan inmiddels een aantal journalisten verzameld. Tegelijkertijd melden verschillende media zich bij de ingang van de camping om van de gebeurtenissen verslag te doen.

Terwijl op het gemeentehuis van Zundert de gemoederen hoog oplopen, vindt er diezelfde ochtend in Tilburg een al eerder geplande bijeenkomst plaats van het Dagelijks Bestuur van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Aansluitend staat een bijeenkomst gepland van de klankbordgroep 'Fort Oranje', waarin onder meer zou worden gesproken over een plan voor de herhuisvesting van campingbewoners. Vanwege de situatie in haar gemeente meldt burgemeester Poppe-De Loeff zich af voor dit overleg. Daarmee wordt voor de aanwezige bestuurders de ernst van de situatie in Zundert duidelijk. Tijdens het overleg van de klankbordgroep stelt de voorzitter van de veiligheidsregio, burgemeester Noordanus van Tilburg, voor om op te schalen naar GRIP-4. Om omstreeks 11.00 uur vindt er een conference call plaats waarin burgemeester Noordanus zijn overwegingen aan burgemeester Poppe-De Loeff voorlegt. Uitkomst van het gesprek is dat wordt opgeschaald naar GRIP-4 en de gemeente Zundert zo spoedig mogelijk het beheer van Fort Oranje zal overnemen. Ook wordt afgesproken dat burgemeester Poppe-De Loeff persoonlijk naar de camping gaat om

bewoners te laten weten dat er naar een passende oplossing zal worden gezocht. Communicatieadviseurs stellen in samenspraak met de burgemeester een statement op, waarna zij met enkele politiemensen richting Fort Oranje vertrekt.

Onderwijl worden in Tilburg voorbereidingen getroffen voor een eerste bijeenkomst van het regionaal operationeel team (ROT). Om de media geen kans te geven voortijdig lucht te krijgen van de opschaling, vindt de opschaling 'stil' plaats. Vanaf 13.00 uur belt de calamiteiten-coördinator van de meldkamer een groot aantal mensen, onder wie functionarissen van de politie, de brandweer, GHOR en de veiligheidsregio. Zij worden op de hoogte gesteld van de situatie en uitgenodigd voor het eerste ROT-overleg dat om 14.00 uur plaatsvindt. In de loop van de middag komt het ROT een aantal keer bijeen en wordt gaandeweg het scenario uitgewerkt waarin ervan wordt uitgegaan dat het beheer van de camping door de gemeente Zundert wordt overgenomen en de ontruiming van de camping in gang wordt gezet. Terwijl medewerkers van zorginstellingen plannen maken voor het in kaart brengen van alle bewoners die op dat moment op de camping verblijven, wordt in Zundert een taakorganisatie Crisiscommunicatie ingericht. Om 16.30 uur vindt in Tilburg de eerste bijeenkomst van het regionaal beleidsteam (RBT) plaats.

De volgende dag, vrijdag 23 juni, zijn de leden van het ROT vanaf 10.00 uur weer bijeen. De politie heeft dan inmiddels een Staf Groot-schalig en Bijzonder Optreden (SGBO) bijeengeroepen. Om 12.00 uur vindt een tweede bijeenkomst van het RBT plaats. Besloten wordt dat de gemeente Zundert die middag om 15.00 uur het beheer van Fort Oranje zal overnemen en per direct overgaat tot sluiting van de camping. Het besluit tot sluiting en overname van het beheer van Fort Oranje wordt nog diezelfde middag in persoon aan de beheerder uitgereikt. Daarnaast wordt aan hem en aan een aantal van zijn vertrouwelingen een gebiedsverbod opgelegd, vanwege opruiend gedrag. Zij krijgen een kwartier de tijd om hun spullen te pakken en te vertrekken.

Vervolgens starten medewerkers van de regionale hulpdiensten (brandweer, politie, GGD) met de eerste werkzaamheden op de camping. Als eerste moet de camping op orde worden gebracht, door letterlijk puin te ruimen. De hulpdiensten krijgen daarbij te maken met campingbewoners die zaken saboteren en medewerkers bedreigen. Zo

verschijnen er opeens nieuwe ‘bewoners’ op het campingterrein die denken met de toezeggingen van de gemeente aanspraak te kunnen maken op huisvesting. Daarnaast is er op juridisch gebied het nodige te doen, omdat inmiddels diverse procedures zijn aangespannen tegen de overname van het beheer en de voorgenomen sluiting van de camping.

Drie weken later lijkt de situatie enigszins onder controle en GRIP-4 niet langer nodig. Op 13 juli besluit de voorzitter van de veiligheidsregio om af te schalen. Omdat echter een (dreigende) crisis nog niet geheel is afgewend, wordt diezelfde dag, op aangeven van de burgemeester van Zundert, GRIP-3 ingesteld. Dit stelt de gemeente in staat een beroep te doen op menskracht vanuit regionale hulpdiensten en andere gemeenten ‘om zo tijdens de vakantieperiode garant te kunnen staan voor voldoende capaciteit’ voor de herhuisvesting van bewoners. Het RBT en het ROT worden ontbonden en vervangen door respectievelijk een gemeentelijk beleidsteam (GBT) en een projectteam waaronder zes deelprojecten worden geschaard: Beheer, Communicatie, Veiligheid en Openbare orde, Zorg en Huisvesting, Juridische Zaken, en Financiën. Het CoPI wordt omgedoopt tot campingoverleg. In het overdrachtsdocument wordt de gezamenlijke opgave verwoord:

‘Aan het einde van de beheerperiode door de gemeente zijn alle huidige bewoners en recreanten van de camping vertrokken met uitzondering van de personen die kavels in eigendom hebben. Van alle recreanten is het huurcontract opgezegd. Alle huidige bewoners (niet zijnde recreant of eigenaar van een kavel) zijn zorgvuldig begeleid naar een andere woonsituatie buiten de camping. Hierbij worden verschillende categorieën bewoners onderscheiden. Iedere bewoner met een zorgbehoefte is ondergebracht bij de juiste zorgverleners. Alle caravans met een waarde van ongeveer 1000 euro of minder zijn gedemonteerd en/of afgevoerd.’

Tot 10 januari 2018 blijft GRIP-3 van kracht. Tot die tijd werkt de gemeente Zundert samen met de GGD, politie en de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant aan de ontruiming van Fort Oranje. Begin januari 2018 is de camping grotendeels ontruimd: er verblijven op dat moment nog zo’n honderd mensen op het campingterrein in afwachting van herhuisvesting.

5.3 Hoe invulling te geven aan de bestuurlijke verhoudingen bij GRIP-4?

Een eerste vraag die bij deze casus opkomt, is natuurlijk of GRIP-4 hier nu passend was. Het aantal keren dat in Nederland naar GRIP-4 wordt opgeschaald, is maar zeer beperkt; dit gebeurt gemiddeld zo'n drie à vier keer per jaar (zie Van Duin & Wijkhuijs, 2015).

GRIP-4-situaties

Situaties die in het verleden aanleiding gaven tot opschaling naar GRIP-4 waren bijvoorbeeld:

- de aanhouding van Benno L. (Brabant-Noord, 2009);
- de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (Midden- en West-Brabant, 2011);
- de hoogwatersituatie in Tolberterpetten en Woltersum (Groningen, 2012);
- de kettingbotsing op de A58 (Zeeland, 2014);
- de brand bij Chemelot (Zuid-Limburg, 2015);
- een grote stroomstoring op de Veluwe (Noord- en Oost-Gelderland, 2016).

Opschaling naar GRIP-4 vindt meestal plaats, zo kan uit bovenstaande voorbeelden worden opgemaakt, als sprake is van een fysieke calamiteit waarvan de gevolgen zich uitstrekken over een groot gebied. De opschaling naar aanleiding van de aanhouding van Benno L. vormt hierop een uitzondering. Ook toen werd – net als bij Fort Oranje – vanwege een sociale calamiteit een RBT bijeengeroepen. De vraag die destijds voorlag, was hoe ouders en verzorgers van de kinderen die door Benno L. seksueel waren misbruikt, te informeren en goed te ondersteunen in de nafase. In het geval van Fort Oranje werd op 22 juni 2017 om anderen redenen naar GRIP-4 opgeschaald. Uit de casus en de gesprekken die wij met betrokkenen voerden, destilleerden wij een aantal argumenten (zie Van Duin, Eikenaar & Wijkhuijs, 2017). Zo was er duidelijk sprake van een acuut probleem, dat bovenlokaal van aard was. Als gevolg van de opstelling van de beheerder van Fort Oranje dreigden alle ongeveer zeshonderd bewoners van de camping plotseling op straat te komen staan, zonder over een alternatief onderkomen te beschikken. Onder hen waren veel kansarmen die in het verleden vanuit andere gemeenten naar Fort Oranje waren gekomen of zelfs naar de camping waren

doorverwezen. Het ‘probleem’ was als zodanig bovenlokaal ontstaan en voor een spoedige herhuisvesting van deze mensen was zo ook de inspanning van meerdere gemeenten nodig. Opschaling naar GRIP-4 bracht daarbij bestuurlijk meer gewicht in de schaal, ook om bijvoorbeeld bij het Rijk financiële middelen voor de herhuisvesting van de campingbewoners te genereren. Tevens kwam met de opschaling de nodige capaciteit van verschillende organisaties (politie, GGD/GHOR en veiligheidsregio) vrij om het beheer van de camping over te nemen en te starten met de ontruiming. De gemeente Zundert was als relatief kleine gemeente van 20.000 inwoners maar beperkt in menskracht en kon zich naar verhouding financieel weinig permitteren. In regionaal verband konden de risico’s makkelijker worden gedragen. Door op te schalen lag er ook een heldere structuur waarmee een aantal zaken kon worden geregeld (zoals strategische en tactische denkkracht, regelmaat in overleg en verslaglegging). Daarnaast had de opschaling naar GRIP-4 een symbolische functie. Na jarenlange inspanningen van de gemeente Zundert en anderen om iets aan de misstanden op Fort Oranje te doen, werd met GRIP-4 zowel richting de beheerder als richting bewoners en het publiek duidelijk gemaakt dat het menens was. Aan de erbarmelijke leefomstandigheden op Fort Oranje zou zo snel mogelijk een einde komen. Betrokkenen beoogden met de opschaling daadkracht te tonen.

Natuurlijk kan men van mening verschillen of de redenen die genoemd werden om over te gaan tot regionale opschaling voldoende legitiem waren. In hoeverre was hier nu sprake van ‘een crisis van meer dan plaatselijke betekenis’, zoals de Wvr als voorwaarde voor regionale opschaling stelt? Als de camping in bijvoorbeeld Tilburg of Breda had gelegen, was er zeer waarschijnlijk geen sprake van GRIP-4 geweest. Voor de gemeente Zundert bleek de ruggensteun vanuit de veiligheidsregio evenwel uitkomst te bieden. Het is dan ook niet de feitelijke omvang of schaal van de gebeurtenis of de noodzaak gebruik te kunnen maken van specifieke noodbevoegdheden die bepalend zijn voor bestuurlijke opschaling; het is uiteindelijk een bestuurlijk oordeel.

Het besluit om GRIP-4 in te stellen werd niet lichtzinnig genomen; het kwam in goed overleg tot stand. Een dilemma dat zich daarbij voerdeed was hoe invulling te geven aan de bestuurlijke verantwoordelijkheden. Op grond van artikel 39 Wvr gaan met het bijeenroepen van

een RBT een aantal bestuurlijke bevoegdheden van de burgemeester over naar de voorzitter van de veiligheidsregio (zie onderstaand kader). Het is de aanvang van een gewijzigde situatie waarmee de onderlinge bestuurlijke verhoudingen veranderen. Maar dat betekent niet dat de burgemeester van de desbetreffende gemeente per definitie buitenspel komt te staan. Zo'n zes jaar eerder, in 2011, had zich in Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant wel een dergelijke situatie voorgedaan. Toen verdween de Moerdijkse burgemeester Denie definitief van het toneel, nadat vanwege de brand bij Chemie Pack naar GRIP-4 was opgeschaald. Bij de verwikkelingen rond Fort Oranje, zo waren betrokkenen het onderling eens, mocht iets dergelijks niet weer gebeuren. De Zundertse burgemeester zou ook ten tijde van GRIP-4 gewoon een prominente rol blijven vervullen en het 'gezicht naar buiten' zijn. Het was dan ook burgemeester Poppe-De Loof die naar de camping toog om daar bewoners en journalisten toe te spreken. Ook zou de gemeente Zundert (en niet de veiligheidsregio) het beheer van de camping overnemen en tot sluiting overgaan.

Artikel 39 Wet veiligheidsregio's

In geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten bij uitsluiting bevoegd toepassing te geven aan:

- a) de artikelen 4 tot en met 7 van deze wet;
- b) de artikelen 172 tot en met 177 van de Gemeentewet, met uitzondering van artikel 176, derde tot en met zesde lid;
- c) de artikelen 11, 14, eerste lid, 56, eerste en vierde lid, en 62 van de Politiewet 2012;
- d) de artikelen 5 tot en met 9 van de Wet openbare manifestaties.

Op 23 juni werden aan de beheerder van Fort Oranje een gebiedsverbod en het besluit tot sluiting en overname van het beheer van Fort Oranje uitgereikt. Het gebiedsverbod was opgelegd door de voorzitter van de veiligheidsregio, het besluit tot sluiting en overname van het beheer was ondertekend door de burgemeester en wethouders van gemeente Zundert. Tegen beide besluiten ondernam de beheerder juridische stappen, zoals hij in het verleden tegen vrijwel elke bestuurlijke sanctie die aan hem was opgelegd, had gedaan.

Op 13 juli 2017 oordeelde de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant dat de voorzitter van de veiligheidsregio om geldige redenen aan de beheerder (en een aantal andere personen) een gebiedsverbod had opgelegd op basis van artikel 172 van de Gemeentewet.² Op grond van het desbetreffende wetsartikel is doorgaans de burgemeester bevoegd om bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan 'bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn ter handhaving van de openbare orde'. Maar omdat op het moment waarop het gebiedsverbod werd uitgereikt, sprake was van GRIP-4, was de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd toepassing te geven aan dit wetsartikel.

Over het besluit tot sluiting en overname van het beheer van Fort Oranje zou de voorzieningenrechter van de Afdeling Bestuursrechtsspraak van de Raad van State enkele maanden later, op 20 oktober 2017, uitspraak doen. Onderzoek van de GGD West-Brabant naar de leefomstandigheden van campingbewoners lag aan de basis van dit besluit. In het onderzoeksrapport van de GGD werd geconcludeerd dat het vanwege de veiligheidsrisico's en de vaak slechte gezondheids- en sociaal-maatschappelijke situatie van bewoners ongezond was om op camping Fort Oranje te wonen. De leefsituatie en de leefomgeving van een deel van de bewoners waren niet in overeenstemming met artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (GGD West-Brabant, 2017). De bevindingen stelden het college van B&W van gemeente Zundert in staat om een overtreding van artikel 1a van de Woningwet aan te tonen en, naar het oordeel van de voorzieningenrechter terecht, over te gaan tot sluiting en overname van het beheer van Fort Oranje.³

Het besluit van de gemeente Zundert tot sluiting en overname van het beheer van Fort Oranje was echter niet alleen gebaseerd op een overtreding van de Woningwet, maar ook op enkele andere wetsartikelen, waaronder artikel 172 van de Gemeentewet. Op en rond de camping deden zich met enige regelmaat al dan niet ernstige schendingen van de openbare orde voor. Als bijlage bij het besluit van 23 juni was een omvangrijk dossier gevoegd van incidenten die zich in de periode

2 Uitspraak rechtbank Zeeland-West-Brabant d.d. 13 juli 2017 in zaaknummer AWB-17_4738; ECLI:NL:RBZWB:2017:4165.

3 Uitspraak Afdeling Bestuursrechtsspraak van de Raad van State d.d. 20 oktober 2017 in zaaknummer 201707024/1/A1; ECLI:NL:RVS:2017:2846.

van januari 2014 tot en met maart 2017 hadden voorgedaan. Het dossier bevatte ruim 1700 politieregistraties, waaronder meldingen van mensenhandel, illegale prostitutie, (kinder)misbruik, mishandeling, overlast, brandstichting en drugshandel. Ook dit dossier met openbareordeverstoringen was voor de gemeente Zundert aanleiding om de camping te sluiten. Voor de juridisch adviseurs van de gemeente werd echter pas tijdens de beroepsprocedure duidelijk dat – aangezien nu juist vanaf het moment van regionale opschaling niet de burgemeester, maar de voorzitter van de veiligheidsregio *bij uitsluiting* bevoegd is toepassing te geven aan artikel 172 van de Gemeentewet – het desbetreffende besluit dan ook van een handtekening van de voorzitter van de veiligheidsregio zou moeten zijn voorzien. Daarom is naderhand (op 9 oktober 2017) het besluit van de gemeente Zundert alsnog met terugwerkende kracht door de voorzitter van de veiligheidsregio bekrachtigd. Omdat de heer Noordanus (indertijd voorzitter van de veiligheidsregio) toen inmiddels geen burgemeester van Tilburg meer was, is het besluit ondertekend door burgemeester Depla van Breda, tevens vicevoorzitter van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Hoewel dus tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de burgemeester van Zundert in goede harmonie afstemming plaatsvond over elkaars rol, bleek het nog best lastig om daarbij ook rekening te houden met de exclusieve bevoegdheden die de Wvr bij ‘GRIP-4’ aan de voorzitter van de veiligheidsregio toekent.

5.4 Wanneer afschalen?

De aanleiding voor opschaling was in deze casus een dreigende sociale calamiteit. Er dreigden enkele honderden mensen op straat te komen staan, van wie een groot aantal als verminderd zelfredzaam kon worden beschouwd: zij hadden lichamelijke, psychische, financiële en/of aan verslaving gerelateerde problemen. Ook woonden er op de camping veel arbeidsmigranten die niet direct ergens anders terecht konden. Nadat eerst op 22 juni was opgeschaald naar GRIP-4, werd op 13 juli afgeschaald naar GRIP-3. De overgang van GRIP-4 naar GRIP-3 betekende niet dat de omvang van de situatie veranderd was. Aan de herhuisvesting van campingbewoners was men nog nauwelijks toegekomen, maar er was wel een aantal belangrijke stappen gezet: er

was een toegangscontrole ingevoerd met een pasjessysteem, een professionele organisatie ingehuurd die zorgdroeg voor het beheer en de beveiliging en het gebiedsverbod dat aan Engel en een aantal van zijn vertrouwelingen was opgelegd, had standgehouden voor de rechter. Daarmee was de situatie in een rustiger vaarwater terechtgekomen. Er was geen sprake meer van een 'dreiging van ongecontroleerde bovenlokale effecten'. GRIP-4 was niet langer nodig; ook met GRIP-3 kon de situatie worden afgedaan.⁴ Dat bood de gemeente Zundert de mogelijkheid om – ook met het oog op de naderende vakantieperiode – aanspraak te blijven maken op ondersteuning van regionale diensten bij de ontruiming van de camping.

Nu had de gemeente Zundert in de voorafgaande maanden de sluiting en ontruiming van de camping voorbereid. Medewerkers van de GGD hadden de leefsituatie van bewoners in kaart gebracht en ten behoeve van de herhuisvesting van bewoners had zowel binnen de klankbordgroep 'Fort Oranje' als met verschillende instanties overleg plaatsgevonden. Vervolgens had burgemeester Poppe-De Loeff begin juni de voorgenomen sluiting aangekondigd; een besluit waartegen de beheerder en de bewoners nog bezwaar konden maken. Om die reden had de gemeente op zijn vroegst begin augustus met de ontruiming van de camping kunnen beginnen. Nadat vanwege de plotselinge actie van Engel het beheer van de camping in allerijl was overgenomen, kon in feite eerder dan gepland met de ontruiming van Fort Oranje worden gestart. Daarbij bleef uiteindelijk zes maanden lang GRIP-3 van kracht. Dit roept de vraag op waarom zo lang GRIP-3 nodig was. Wat bepaalde het moment van afschalen?

Toen op 13 juli GRIP-3 werd ingesteld, werd afgesproken dat na de zomer zou worden gezien of dit opschalingsniveau nog langer nodig was. De eerste maanden zou dus sowieso onder GRIP-3 worden gewerkt. In september werden door het projectteam een afbouwplan en een overdrachtsdossier opgesteld, maar het was pas op 25 oktober dat voor het eerst in het GBT over afschaling van de crisisorganisatie

4 Natuurlijk blijft het de vraag of het zonder GRIP niet was gelukt. Ook zonder GRIP was waarschijnlijk veel mogelijk geweest, maar of zaken dan echt van de grond waren gekomen, valt te betwijfelen. Nu stonden de neuzen één kant op en deed iedereen net een stapje meer.

werd gesproken. Op dat moment had inmiddels de voorzieningenrechter van de Raad van State uitspraak gedaan over de rechtmatigheid van het besluit tot sluiting van de camping. Bij betrokkenen bestond echter twijfel of de gemeente Zundert wel in staat zou zijn de organisatie van de ontruiming in zijn geheel over te nemen. Daar kwam namelijk nog wel het een en ander bij kijken.

In de zomermaanden hadden medewerkers van de veiligheidsregio, de GGD en de politie grote inzet gepleegd om de ontruiming te effectueren. Hoewel de GGD en lokale zorgpartners een eerste inventarisatie hadden gemaakt, bleek het uiterst lastig om precies in beeld te krijgen wie nu op de camping verbleef of woonde en wat er voor hen moest worden geregeld. Er was aanvankelijk een indeling gemaakt naar verschillende bewonersgroepen, maar die bleek niet geheel sluitend. Bij het meer specifiek in kaart brengen van mensen met een zorgbehoefte moest bovendien rekening worden gehouden met privacygevoelige gegevens. Om die reden was er een nieuw registratiesysteem ingericht dat medio augustus gereed was gekomen. Maar zeker niet alle bewoners werkten even bereidwillig mee aan hun herhuisvesting. Sommigen hielden er vertrouwen in dat zij op de camping konden blijven; anderen deden voorkomen dat ze kinderen hadden, om zo in aanmerking te kunnen komen voor huisvesting in de regio. Zo was eind oktober nog steeds niet van alle bewoners duidelijk tot welke categorie zij behoorden, welke aanpak zij nodig hadden en welke gemeente of instantie voor hen verantwoordelijk was.

Ook het ruimen van de caravans verliep veel minder voorspoedig dan gedacht. Niet alleen omdat bewoners niet wilden vertrekken of voor hen nog geen ander onderkomen was gevonden, maar ook vanwege allerlei praktische problemen. Verschillende keren was asbest aangetroffen en vroeg de afvoer ervan de nodige zorgvuldigheid. Ook waren de campingpaadjes te klein gebleken om met een grote hijskraan goed te kunnen manoeuvreren. En soms was er zo veel afval en rommel op de kavels achtergebleven dat de ruimploeg dat niet binnen de beoogde termijn wist op te ruimen.

Zoals gezegd was in de zomer al geconstateerd dat het de gemeente Zundert aan capaciteit ontbrak om de ontruiming zelfstandig ter hand te nemen. Naarmate de tijd vorderde bleek dat capaciteitsgebrek een terugkerend vraagstuk. De gemeente had wel zogeheten 'duo-partners'

toegezegd – functionarissen die de verschillende deelprocessen bij afschaling naar ‘GRIP-o’ zouden overnemen – maar het duurde lang voordat duidelijk was wie dat waren. Daarbij speelde mee dat binnen de gemeente Zundert een reorganisatieproces plaatsvond, waardoor contactpersonen (deels) andere functies kregen. Los daarvan wilden medewerkers en leidinggevendenden van de organisaties die bij de ontruiming betrokken waren geraakt, Fort Oranje ook zelf niet ‘loslaten’. Zij waren er nu al zo lang en zo intensief bij betrokken, dat er enige huiver bestond voor een abrupte afschaling. ‘Wat zou er gebeuren als wij onze handen ervan afhaken?’ Opgeschaald blijven garandeerde tenminste een vinger aan de pols en controle over het verloop van het proces. Andersom was het ook de gemeente Zundert die met GRIP-3 de betrokkenheid van politie, GGD/GHOR en veiligheidsregio in stand wilde houden. Het was de gemeente die om hulp verlegen zat en zelf aan den lijve ondervond dat het moeilijk was de complexe operatie zelfstandig tot een goed einde te brengen. Werken in GRIP-3 was wel zo comfortabel.

Op advies van de bestuurlijke klankbordgroep ‘Fort Oranje’ werd daarom begin november besloten nog tot eind 2017 in GRIP-3 te blijven werken, wat uiteindelijk 10 januari 2018 werd. De motivatie daartoe was het behoud van slagkracht en een makkelijker overdracht aan de gemeente. De uitdagingen op het gebied van zorg en herhuisvesting, de juridische procedures en de communicatieactiviteiten richting bewoners en media waren redenen om nog voor zo’n lange duur GRIP-3 in stand te houden.

5.5 Afronding

Zelden is voor een situatie zoals die zich in Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant voordeed naar GRIP-4 opgeschaald. Ook is zelden sprake geweest van achtereenvolgens GRIP-4 en GRIP-3 voor zo’n lange duur. Op het moment van opschaling naar GRIP-4 werd tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de burgemeester van Zundert een duidelijke rolverdeling overeengekomen. Het lag niet voor de hand dat de voorzitter van de veiligheidsregio opeens op de voorgrond zou treden; de burgemeester van Zundert zou het boegbeeld blijven. Wel had de voorzitter van de veiligheidsregio, op grond van artikel 39 Wvr,

formeel een rol in de besluiten die (mede) op basis van artikel 172 van de Gemeentewet werden genomen.

Op de vraag waarom de hulpdiensten zo lang aangehaakt bleven, zijn meerdere antwoorden te geven (zie Van Duin et al., 2018). De belangrijkste reden is waarschijnlijk de loyaliteit aan de problematiek; de schrijnende situatie op Fort Oranje. Velen waren door de problemen op de camping voldoende geraakt om ook bij eventuele tegenslag aangehaakt te blijven en het beoogde doel niet uit het oog te verliezen, ook omdat er op zijn minst twijfel bestond of de gemeente het zonder de inzet van hulpdiensten tot een goed einde zou weten te brengen. Belangrijk voor het welslagen van de ontruiming was dat bestuurders van sleutelorganisaties uit de regio steeds voldoende ‘committed’ bleven.

Deze loyaliteit aan de gemeente kent wel iets kwetsbaars. Grote publieke diensten stelden ruim een halfjaar heel veel capaciteit (mensen denkkraft) ter beschikking aan één (kleine) gemeente. Natuurlijk heeft dat met rollen en verantwoordelijkheden te maken (ondergeschikt aan het gezag e.d.), maar het management van deze diensten heeft ook een eigen verantwoordelijkheid. In dit geval bleven zij standvastig en bereid die inzet te plegen, maar hoelang kan een regionale organisatie zo nauw betrokken blijven? Wanneer wordt een regionale organisatie door een gemeente overvraagd?