



Politiemensen die dicht bij de brandende flat in Diemen hebben gewerkt, gaan uit voorzorg aan de zuurstof

Jeroen Wetzels @jeroenwetzels

Ed Oomes, Wendy Kiel

11.1 Inleiding

Van elk incident valt wel iets te leren en van sommige zelfs veel, vooral als er op een andere manier dan gebruikelijk naar de gebeurtenis gekeken wordt en niet zozeer het incident zelf onderwerp is van onderzoek, maar de lessen die uit de gebeurtenis getrokken kunnen worden. Dat is de insteek die wij bij de analyse van de gasexplosie in Diemen hanteren. Wij borduren hierbij voort op het Integraal incidentmanagementmodel dat we hebben beschreven in *Lessen uit crises en mini-crisis 2013*.¹⁸¹ In het model worden drie momenten onderscheiden waarop een piek in de (*weak*) *signals* erop kan wijzen dat het incident in een ander stadium terechtkomt. Deze drie momenten kunnen tijdens een incident klaarblijkelijk onverwacht ontstaan en twee kanten opslaan: naar een beheerst of onbeheerst incidentverloop. Het zijn letterlijk *tipping points*. In zijn boek *The Tipping Point* beschrijft Malcolm Gladwell deze momenten als volgt:

'Ideas and products and messages and behaviors spread just like viruses do (...). Three characteristics – one, contagiousness; two, the fact that little causes can have big effects; and three that change happens not gradually but at one dramatic moment – are the same three principles that define how measles moves through a

¹⁸¹ Kiel, W. & Oomes, E. (2014). Brand in Leeuwarden: het kwartier van de Kelders. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red.), *Lessen uit crises en mini-crisis 2013*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

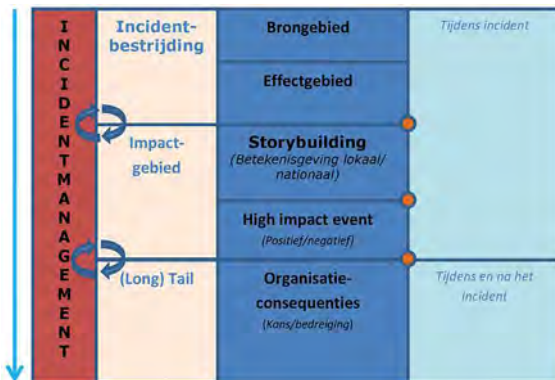
grade-school classroom. Of the three, the third trait – the idea that epidemics can rise or fall in one dramatic moment – is the most important, because it is the principle that makes sense of the first two and that permits the greatest insight into why modern change happens the way it does. The name given to that one dramatic moment in an epidemic when everything can change all at once is the Tipping Point.'

Wij veronderstellen dat elk incident *tipping points* kent waarop het incident een hele andere wending kan krijgen. De vraag is of bij het incident in Diemen sprake is geweest van een dramatische wending. Voor zover wij kunnen overzien niet, maar er waren wel meerdere *tipping points* waarop dit mogelijk was geweest. Door deze te benoemen, willen wij een bijdrage leveren aan het herkennen van *tipping points*.

De *tipping points* die worden besproken zijn:

- de kans op het ontstaan van storybuilding tijdens het gouden uur;
- de bewustwording om half acht 's avonds dat er voor meer mensen dan verwacht onderdak gezocht moet worden;
- de mate waarin de betrokken burgers zelfredzaamheid zijn, is anders dan verwacht.

Figuur 11.1 Integraal Incidentmanagementmodel



Voor het schrijven van deze bijdrage hebben wij de evaluaties van de gemeente Diemen en die van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland bestudeerd, alsmede het regionaal crisisplan van de

Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Daarnaast zijn via internet openbaar toegankelijke documenten en kranten geraadpleegd (onder andere van AT5, RTV Noord-Holland, *Het Parool* en *NRC Handelsblad*) en hebben wij gesproken met de burgemeester en de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Diemen.

De benadering die wij hanteren levert beschrijvingen op die sommigen wellicht zouden classificeren als hypothetisch. Dat is niet de insteek die wij voor ogen hebben. Wij beschouwen de lessen uit Diemen als een voorbeeld en hanteren liever de zienswijze van het ‘bijna-ongeval’ uit de veiligheidskunde dan die van het hypothetisch construct uit de bestuurskunde.¹⁸² Het zijn *tipping points*; momenten in complexe situaties met veel onzekerheid, waarop de mini-crisis een crisis had kunnen worden. Het vroegtijdig herkennen en erkennen van dergelijke *tipping points* levert ons inziens een veerkrachtiger crisismanagement op.

11.2 Feitenrelaas

Op 4 september 2014 doet zich om 15.40 uur tijdens renovatiewerkzaamheden aan de flat De Beukenhorst in Diemen een gasexplosie voor. De klap is enorm en zorgt ervoor dat een deel van de gevel instort. Er is zorg over de stabiliteit van de flat en in allerijl wordt De Beukenhorst ontruimd, zowel de hoogbouw als de laagbouw. Twee mensen worden vermist. Naar later blijkt, zijn zij als gevolg van de explosie overleden. Daarnaast raken vijftien mensen gewond en moeten ruim 45 politiemensen met zuurstof worden behandeld omdat zij te lang in de rook hebben gestaan (VRAA, 2015, p. 11).

Volgens de evaluatie van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland schaalte de OvD-brandweer om 15.57 uur op naar GRIP-2, vanwege de omvang van ‘het effectgebied’. Conform het regionaal crisisplan van de veiligheidsregio komen dan het Lokale Actiecentrum Diemen en het Regionale Actiecentrum Publieke Zorg bijeen en wordt

182 Als er weinig ongevallen zijn om van te leren, is het verstandig om bijna-ongevallen te registreren en analyseren om te zoeken naar verbeteringen in gedrag, techniek en organisatie. Deze benadering is in de veiligheidskunde heel normaal, maar in de crisisbeheersing nog niet heel gangbaar. De bestrijding van crisis is echter een vorm van bedrijfsvoering die ook verbeterd kan worden ondanks het feit dat de incidentbestrijding goed (genoeg) is verlopen.

ook de zogenoemde Interface opgeroepen, de Amsterdamse equivalent van het operationeel team.

Om 17.07 uur schaalde de Leider CoPI af naar GRIP-1. Hij geeft aan dat alles onder controle is; GRIP-2 is daarom niet meer noodzakelijk. Om 17.42 uur is er een telefonische update met de OvD-geneeskundig. De twee doden zijn dan nog niet bevestigd, wel wordt de kraanmachinist vermist. Er is nog steeds sprake van een gaslekkage en het is onduidelijk of er nog personen in de niet doorzochte appartementen aanwezig zijn. Zo'n twee uur later, om 19.39 uur, komt de bevestiging dat er inderdaad sprake is van twee doden. Ook wordt duidelijk dat de bewoners die nacht niet terug kunnen naar hun woning. Voor 213 bewoners wordt onderdak voor de nacht gezocht en gevonden in het marine-etablisement te Amsterdam. Vanaf 22.30 uur worden de bewoners daarheen vervoerd en gaat het CoPI in de 'slaapstand'.

De volgende morgen is er om 8.00 uur een CoPI-overleg en vindt een overdracht van taken plaats aan de nazorgorganisatie. Om 08.35 uur wordt afgeschaald naar GRIP-0 en zorgt de gemeente Diemen samen met de woningbouwvereniging voor de verdere afhandeling.

11.3 Analyse

11.3.1 *Tipping point 1: de kans op het ontstaan van storybuilding in het gouden uur*

In onze bijdrage in de vorige bundel beargumenteerden wij dat men bij elk incident alert moet zijn op storybuilding en de impact daarvan (Kiel & Oomes, 2014. p. 307):

'Het is tegenwoordig niet meer zo dat de maatschappij altijd juichend staat te applaudisseren bij het werk van de brandweer (of andere hulpdienst). Al direct na de eerste inzet verschijnen op de sociale media commentaren die razendsnel opgepikt kunnen worden en elkaar kunnen versterken in een complex netwerk met onvoorspelbare feedback- en feedforward-mechanismen.'

Het ontstaan van 'storybuilding' kan als *tipping point* positief of negatief uitvallen: er wordt in de (sociale) media een positief beeld van de

hulpdiensten en gemeente neergezet of een negatief beeld. Belangrijk is om het ontstaan van storybuilding te herkennen, om een bijdrage te kunnen leveren aan het verhaal dat ontstaat en er zo mogelijk voor te zorgen dat het de goede kant uitvalt.

Wat gebeurde er nu bij de gasexplosie in Diemen tijdens het gouden uur? Uit de evaluatie van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland blijkt dat de communicatie en voorlichting in het begin niet goed verliepen. Volgens de interne procedures van de veiligheidsregio had er direct na afkondiging van GRIP-1 een persalarm afgegeven moeten worden. Dat is niet gebeurd. Pas drie kwartier na alarmering is de pers op de hoogte gesteld. Ondanks deze late alarmering was de pers al wel in groten getale aanwezig en werd er vanaf het begin van het incident direct druk getwitterd. De pers begaf zich (zonder dat daarop werd toegezien) op en rondom het incidentterrein en begon met verslaggeving, onder meer via een livestream. Uit de evaluatie van de veiligheidsregio blijkt dat de communicatiefunctionarissen de start als erg chaotisch en druk hebben ervaren. De chaotische indruk hield verband met het feit dat pers en bewoners vrij rondliepen op het incidentterrein. Het duurde enige tijd voordat het incidentterrein werd afgezet. Ook had het CoPI geen persvak toegewezen, waardoor verslaggevers gingen rondzwerven. De locatie van het persvak is later alsnog vastgesteld (VRAA, 2015, p. 12).

Verder is het opmerkelijk dat er in de evaluatie van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland niets wordt gezegd over sociale media. Ook in de evaluatie van de gemeente Diemen wordt hier niet op ingegaan, terwijl al vanaf 15.46 uur, zo'n vijf minuten na alarmering, de eerste tweets van toeschouwers verschijnen. Pas om 16.33 uur, drie kwartier later dus, verstuurde de gemeente Diemen haar eerste tweet: 'Ivm incident bij Beukenhorst #Diemen is crisisteam operationeel. Nadere berichtgeving volgt.' Dit betekent dat al gedurende drie kwartier een beeld over het incident kon ontstaan, zonder dat de veiligheidsregio of de gemeente Diemen zich daar bewust van was. De *framing* van het incident had daardoor een heel andere kant op kunnen gaan, waardoor er virtueel twee incidenten hadden kunnen ontstaan die in perceptie flink uit elkaar kunnen lopen (Kiel & Oomes, 2014). Dat maakt een incident potentieel onbeheersbaar: een *tipping point* waarop een incident een crisis kan worden.

In Diemen heeft bovenstaande situatie niet geleid tot een negatieve *storybuilding*. We kunnen daarom zeggen dat het *tipping point* de goede kant op is gevallen. Maar dit betekent niet dat we alle incidenten op deze manier kunnen blijven benaderen. Wij verwachten dat mensen in de nabije toekomst (nog) kritischer zullen worden en dat de kans groot is dat dit leidt tot negatieve *storybuilding*. Daarom stellen wij voor om actief op het ontstaan van *storybuilding* te sturen en wel op de volgende manier.

Verkort de responstijd voor sociale media

In de meeste crisisplannen wordt uitgegaan van een opkomsttijd voor communicatiefunctionarissen van een half uur. Die tijd is afgestemd op de opkomsttijd van een CoPI en is veelal gebaseerd op een kostenafweging uit de tijd dat de sociale media nog niet zo'n vlucht hadden gemaakt. Vanuit die optiek is binnen drie kwartier operationeel zijn niet zo vreemd: in een half uur ter plaatse komen en een kwartier om te oriënteren en informeren. De redenatie is echter volledig opgesteld vanuit de zender. Maar hoe snel willen burgers als ontvanger eigenlijk de eerste informatie ontvangen, anders dan 'zo snel mogelijk'? Voor zover wij hebben kunnen nagaan is daarover niet heel veel bekend.¹⁸³ Wel is er (onder andere op luchthavens) veel onderzoek gedaan naar wachtrijperceptie. Daaruit blijkt dat men een negatief oordeel begint te geven als het wachten langer duurt dan tien minuten. Op London Heathrow is deze norm zelfs wettelijk vastgelegd en wordt er via de website over gerapporteerd.¹⁸⁴ De wachtrijperceptie van tien minuten komt ook aardig overeen met de conclusies uit een indicatief onderzoek van een studente communicatiewetenschap. Zij stelt dat mensen die sociale media gebruiken binnen tien minuten een eerste reactie online verwachten (Broderie, 2015). Hoewel de steekproef niet heel sterk is, geeft het wel een indicatie en lijkt het ook veelbelovend om onderzoek te doen naar de verwachte responstijd op sociale media als een vorm van wachttijdperceptie. Wij denken dat het beeld over en het

183 De leidraad *Bevolkingszorg op orde* geeft wel een prestatie-eis voor crisiscommunicatie: uiterlijk 30 minuten na aanvang van het incident wordt feitelijke informatie beschikbaar gesteld aan de betrokkenen, zodat zij zelfredzaam kunnen handelen (Veiligheidsberaad, 2014, p. 46).

184 Zie <http://www.heathrowairport.com/about-us/company-news-and-information/performance/airport-operations/central-security-queues>.

vertrouwen in de hulpdiensten in toenemende mate daardoor bepaald zal gaan worden. Daarnaast zullen burgers en de media niet wachten op duiding door hulpdiensten. Als het te lang duurt voordat er informatie komt, gaat men zelf naar informatie op zoek. (We hebben bij andere incidenten al gezien dat burgers en media zelf beeldmateriaal online zetten waarop bijvoorbeeld een rookpluim zichtbaar was en dat betrokken burgers geïnterviewd werden om een beeld van de situatie te schetsen). Op het moment dat hierdoor een afwijkend beeld (verhaal) ontstaat, is het lastig om te zorgen voor een juiste weergave van feiten.

Ga uit van de omgeving

Sociale media zijn een middel in het crisismanagement: ze maken het mogelijk aan burgers een handelingsperspectief te bieden, vragen te beantwoorden, en te vertellen wat er gedaan wordt. Aandachtspunt hierbij is uit te gaan van een omgevingsanalyse en niet zomaar te gaan zenden. Voorkomen moet worden dat alleen wordt gecommuniceerd over eigen handelingen en niet wordt ingegaan op de vragen (c.q. informatiebehoefte) van burgers en instanties.

11.3.2 Tipping point 2: er hebben meer mensen onderdak nodig dan verwacht

Het tweede *tipping point* heeft te maken met de opschaling en de kwalificatie van (de impact van) het incident. Om dat goed te kunnen beschrijven is het belangrijk om te weten dat de opschaling in de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland afwijkt van het gangbare model in Nederland. Het komt er in het kort op neer dat in de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland het CoPI verantwoordelijk is voor zowel het bron- als effectgebied. Het CoPI is dus verantwoordelijk voor een deel van de taken die in andere veiligheidsregio's bij een operationeel team liggen.

'Het CoPI is in het crisisgebied (brongebied–effectgebied) verantwoordelijk voor het zo goed en snel mogelijk bestrijden van de directe gevolgen van een incident/calamiteit/crisis. De effecten die dit met zich mee kan brengen worden ook door het CoPI in eerste aanleg aangepakt.' (VRAA, 2011, p. 19)

Bij GRIP-2 wordt wel altijd een operationeel team ingeschakeld dat voornamelijk fungeert als vertaler van de situatie ter plaatse naar bestuurlijke vraagstukken voor het beleidsteam. De Leider CoPI dient met de Operationeel Leider te bespreken wat de precieze taakafbakening wordt.

‘De Interface [het operationeel team, red.] is de schakel tussen de operationele uitvoering (CoPI en actiecentra) en de bestuurlijke besluitvorming. Indien bij de bestrijding van het grootschalige incident de “span of control” te groot is voor het CoPI, wordt de Interface ingeschakeld om de uitvoering van de crisisbeheersingsprocessen te coördineren binnen de afspraken die gemaakt zijn.’ (VRAA, 2011, p. 20)

Nu terug naar de situatie ten tijde van de explosie. Om 15.57 uur werd er opgeschaald naar GRIP-2. Zeventig minuten later concludeerde het CoPI dat het alles onder controle heeft en adviseerde het de Operationeel Leider af te schalen (VRAA, 2015, p. 10). Het beeld van de Leider CoPI en het operationeel team was dat de nadruk van het incident lag op de operatie. Bestuurlijke issues werden niet voorzien, zo blijkt uit de evaluatie, en verdere opschaling werd daarom niet noodzakelijk geacht.

Om 16.30 uur was er een CoPI-overleg, waarbij – vanwege de GRIP-2 alarmering – meerdere diensten aanwezig waren, zoals de dienst Werk en Inkomen Amsterdam. Ook de woningbouwvereniging Lieven de Key was vertegenwoordigd, net als de energieleveranciers Salvage en Liander. Met deze ruime invulling besloot het CoPI dat verdere opschaling niet noodzakelijk was en dat alle voorzienbare taken binnen het CoPI konden worden afgedaan.

Hoewel het CoPI naar eigen zeggen het incident onder controle had, liep niet alles even soepel. Uit de evaluatierapporten blijkt dat het overleg tussen het CoPI en het lokale Actiecentrum Publiekszorg – zeker in het begin – stroef verliep. Bij het Actiecentrum Publiekszorg was de afschaling naar GRIP-1 niet bekend en onduidelijk was wie de leiding had. Een voorbeeld hiervan had betrekking op het organiseren van opvanglocaties (Gemeente Diemen, 2015, p. 3). Er bleken parallel twee locaties voor dagopvang te zijn ingericht, waarvan er één niet is gebruikt. Deze stroefheid had evenwel beperkte consequenties. Lastiger was dat het bij de afschaling naar GRIP-1 nog onduidelijk was

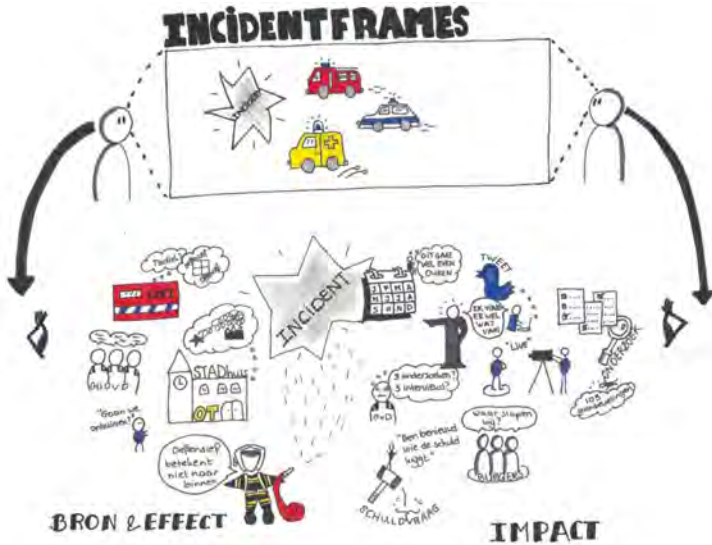
of bewoners terug konden naar hun woning. Ook was op dat moment nog niet duidelijk wat er die nacht nog georganiseerd moest worden en door wie. Dit is een *tipping point* waarop het incident een crisis had kunnen worden. Eigenlijk werd achter de feiten aan gelopen en was men verrast door de mededeling van Liander om 19.30 uur dat gas en elektra die avond niet meer konden worden aangesloten. Dit betekende dat de bewoners die avond niet terug konden naar hun woning. Voor de bewoners van de hoogbouw was men al eerder op zoek gegaan naar opvang in hotels, nu kwamen daar ook de bewoners van de laagbouw bij. Uiteindelijk konden ruim 213 bewoners die nacht niet terug naar huis. Ze hadden vrijwel allemaal opvang nodig en waren dus minder zelfredzaam dan werd aangenomen. We komen hier in de volgende paragraaf nog op terug. Het zoeken naar adequate overnachting werd bemoeilijkt doordat vanwege evenementen in Amsterdam alle hotels waren volgeboekt. Gelukkig bood het marine-etablisement na enige bestuurlijke druk uitkomst. Rond 22.30 uur werden de bewoners naar het marine-etablisement vervoerd en was dat deel van de hulpverlening voor die dag afgerond.

Incidentframes

Er dient zich hier een interessante vraag aan die je het ‘incidentframe’ zou kunnen noemen: was dit een gasexplosie waardoor meer dan 200 mensen dakloos waren, of zijn er meer dan 200 mensen dakloos geworden vanwege een gasexplosie?

In het eerste frame zal de neiging zijn het incident te analyseren vanuit de explosie. Wat is het voor explosie? Is er kans op nog een explosie? Zijn er nog branden? Is het gas uit? Zijn er gewonden of doden? Is het gebouw nog stabiel? Het zijn operationele vragen die horen bij de incidentbestrijding en volgens de evaluatie van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland lijken die allemaal wel aan de orde te zijn geweest. Waarschijnlijk is dit dan ook het leidende incidentframe geweest.

Figuur 11.2 Incidentframes: 'bron en effect' versus 'impact'



Wordt er geredeneerd vanuit het tweede incidentframe dan zullen als eerste de effecten en de impact van het incident worden geanalyseerd. In dat geval kom je uit bij de slachtoffers van de explosie die dakloos zijn geworden. Wat zijn het voor mensen? Hoe zijn ze er aan toe, is er psychische hulp noodzakelijk? Hoe verhouden ze zich tot de dodelijke slachtoffers? Zijn ze zelfredzaam of moeten ze ondersteund worden? Zijn het huur- of koopwoningen? Hoe lang kunnen ze niet naar hun huis terug? Hoe kunnen we ze bereiken? Hoe gaan we de communicatie met ze opzetten? Dit leidt tot een heel andere incidentdefinitie, waarbij het effect en het impactgebied leidend zijn. De start van het tweede incidentframe ligt dus aan het einde van de ongevalsketen en vraagt om terug te redeneren, waar het eerste incidentframe juist begint aan de bron van de keten en stroomopwaarts denkt. Ook het tweede incidentframe vraagt om situatiebewustzijn.

Uit de gemeentelijke evaluatie blijkt dat het tweede incidentframe aanvankelijk minder goed geanalyseerd is dan het eerste. Gaandeweg stuitte men namelijk op een aantal problemen die vooraf niet voorzien waren.

‘Misschien wel de belangrijkste les uit deze fase is dat er in het begin, dus op vrijdag 5 september in de overdrachtsfase van “GRIP” naar “nazorg” en ook in het weekeinde dat volgde, onvoldoende de gelegenheid is benut om tot een gezamenlijke, complete diagnose te komen van de situatie. (...) Ook een goede analyse van hoe de situatie zich zou kunnen ontwikkelen en wat de daarbij behorende opgaven zouden kunnen zijn, had bijgedragen aan het formuleren van een gedeelde “zorgopgave” die nog steeds snel georganiseerd moest worden.’ (Gemeente Diemen, 2015, p. 5)

Deze conclusie van de gemeente is begrijpelijk en terecht, maar vanuit het tweede incidentframe gedacht zou je zelfs kunnen stellen dat ook 5 september te laat was geweest voor die analyse. Feitelijk zou deze vraag al bij het begin van de incidentbestrijding gesteld moeten worden, zeker omdat de schade na de explosie zo aanzienlijk was, dat een snelle terugkeer zeer onwaarschijnlijk zou zijn. Het maken van een dergelijk scenario is dan geen overbodige luxe. Bij incidenten als dit moet dus altijd rekening worden gehouden met (minimaal) twee incidentframes die deels gelijk oplopen maar verschillen in doelstelling. Incidentframes kunnen overigens tijdens de incidentbestrijding veranderen. Het is belangrijk dat er richting wordt gegeven aan het invullen van beide frames. Het operationeel team had ook hierbij goede diensten kunnen vervullen, met name om het situatiebewustzijn rondom het tweede frame te vergroten.

De werkbelasting, de grote groep die tijdelijk geen onderdak had en de mediagevoeligheid van het incident zorgden voor een groot impactgebied die de incidentbestrijding onder druk heeft gezet. Op het tweede *tipping point* is het net goed gegaan dankzij de aanwezigheid van het marine-etablisement en enig bestuurlijk aandringen. De manier waarop de crisisbeheersing in de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland georganiseerd is, met zo’n grote taak voor het CoPI en een onduidelijke rol van het operationeel team, werkte een *tipping point* in de hand. Zeker als er sprake is van een complex incident, waardoor alle aandacht naar de operatie wordt getrokken, is het risico groot dat het incident onbeheersbaar wordt, zonder dat men dat op dat moment doorheeft.

11.3.3 *Tipping point 3: mate van zelfredzaamheid*

Het derde *tipping point* handelt over de opvang van de getroffen bewoners na de eerste opvang in het marine-etablissement en later in hotels. Op dinsdag 9 september 2014 meldde RTV Noord-Holland dat zo'n 20 bewoners van De Beukenhorst de voorgaande nacht in de buitenlucht hadden doorgebracht, op bankjes of in auto's. Ze waren bang om terug te keren naar hun woning vanwege instortingsgevaar en asbest. Die angst was in de loop van de zondag al naar boven gekomen. Er was in het weekend hard doorgewerkt om alle bewoonbare flats weer van gas en elektriciteit te voorzien, zodat de bewoners weer naar huis terug konden. Maar een deel van de bewoners wilde helemaal niet terug, zo lieten zij via de media weten. In het *NRC Handelsblad* van 7 september zei een woordvoerder van de woningbouwvereniging hierover:

'Wij hebben te maken met mensen die niet terug durven keren. Vandaag bieden we deze mensen daarom nog onderdak in een hotel. De hulpdiensten gaan met elk individu in gesprek om te kijken waardoor ze niet terug durven te keren.'

Die gesprekken vonden plaats op zondagmiddag. Ambtenaren van de gemeente Diemen en medewerkers van woningbouwvereniging De Keij brachten een bezoek aan de bewoners in de verschillende hotels, om te inventariseren wat er aan de hand was. Het standpunt van de gemeente en de woningbouwvereniging dat de bewoners terug konden keerden veranderde echter niet. De directeur zei daarover in *NRC Handelsblad*: 'De woningen zijn veilig. Voor deze groep stellen wij geen andere woonruimte beschikbaar. Bij de herhuisvesting gaat onze prioriteit eerst uit naar alle bewoners die echt niet kunnen terugkeren.' Men bood de bewoners nog een laatste hotelovernachting aan, van zondag op maandag, maar daarna zouden de bewoners weer naar huis moeten.

Uiteindelijk sliepen zo'n twintig mensen buiten, constateerde een verslaggeefster van RTV Noord-Holland. Via het twitteraccount @joordoetverslag beschreef zij de situatie ter plekke en stuurde ze foto's. AT5 meldde dinsdagochtend dat een van de bewoners aan onderzoekingsverschijnselen moest worden behandeld. Dat deed de beeldvorming over het crisismanagement kantelen. In veel media was het

nieuws dat de bewoners niet terug wilden, waardoor de kans op negatieve *storybuilding* aanwezig was.

Inmiddels werd ook duidelijk dat de groep bewoners veel minder zelfredzaam was dan de aannames die in de leidraad *Bevolkingszorg op orde* worden gegeven (Veiligheidsberaad, 2014, p. 51):

'Zoals gezegd maakt ongeveer 10 procent van de betrokkenen van een ramp gebruik van de door de overheid beschikbaar gestelde opvang. Uit de Nederlandse casuïstiek van de afgelopen 15 jaren blijkt dat van de beschikbaar gestelde opvanglocaties (meestal zijn dit sporthallen) "slechts" door een "handjevol mensen" gebruik wordt gemaakt. Verder blijkt uit deze casuïstiek dat vrijwel nooit meer dan 200 mensen langer dan 48 uur zijn opgevangen. Om de voorbereide zorg beter te laten aansluiten bij deze praktijkbehoefte kan worden volstaan met een opvangcapaciteit van 10% van de slachtofferpopulatie. Mochten er meer mensen opgevangen moeten worden dan vindt dit plaats op basis van veerkracht en improvisatie (geïmproviseerde zorg).'

In Diemen bleek meer dan tien procent van de bewoners opvang nodig te hebben. Nadat de informatie uit de gesprekken met de bewoners geanalyseerd was, werd vastgesteld dat veel mensen door de explosie in de war waren. De demografische en sociaal-economische samenstelling van de bewoners uit De Beukenhorst maakte de zorgvraag groter dan aanvankelijk gedacht. Er was sprake van een grote groep minder zelfredzamen met een meer complexe hulpvraag dan in eerste aanleg onderkend werd. Het organiseren van een goede vorm van hulpverlening vergde tijd en improvisatie van professioneel betrokkenen (zie Gemeente Diemen, 2015, p. 5). De gemeente besloot om de hulpverlening te verbreden en organiseerde dinsdagmiddag een bewonersbijeenkomst in het gemeentehuis. Daar kondigde de gemeente aan dat er vanaf woensdag 10 september een speciaal spreekuur zou worden geopend voor bewoners, los van hun huisvestingsvragen. Vragen rond de huisvesting zouden door woningbouwvereniging De Keij worden opgepakt. Deze duidelijke taakverdeling gaf enige rust en voorkwam misverstanden. De bewoners die eerder hadden aangekondigd net zo lang buiten te blijven slapen tot de problemen waren opgelost,

betrokken weer hun woning. RTV Noord-Holland meldde op woensdag 10 september dat geen van de bewoners meer buiten had geslapen. De crisis was afgewenteld.

In de evaluatie van de gemeente Diemen wordt onderkend dat de overdracht tussen de hulpverleningsdiensten en de nazorgorganisatie niet goed is verlopen. Er was te weinig tijd genomen om de situatie goed te analyseren en eventuele problemen vast te stellen. In de vorige paragraaf hebben wij dit al beschreven aan de hand van de incidentframes. Er werd onvoldoende ingezien dat veel bewoners niet zelfredzaam waren en dat er sprake was van een afwijking van de prestatie-eisen. De daarbij horende maatregelen zijn eerst niet genomen en daarna te laat, waardoor een twintigtal bewoners de nacht buiten doorbracht. De acties die daarop volgden – een gesprek met de burgemeester en het bieden van een bredere hulpverlening dan huisvesting alleen – hadden wel effect. Ook de taakverdeling tussen de gemeente Diemen en woningbouwvereniging De Keij was een goede beslissing. Het zorgde voor duidelijkheid en gaf meer rust voor de bewoners. Vanaf dat moment was het nazorgtraject ook beheersbaar en vonden er geen *tipping points* meer plaats, hoewel het een langdurig traject is geworden: pas op 12 juni 2015 konden de laatste bewoners terug naar huis.

11.4 Conclusie

De explosie in de flat aan De Beukenhorst is een interessante casus die weliswaar de status van mini-crisis nergens ontgroeit, maar wel een aantal *tipping points* kent die tot een crisis hadden kunnen leiden. Als op de casus wordt ingezoomd zijn scheurtjes in het systeem van de crisisbeheersing zichtbaar die dergelijke *tipping points* veroorzaken. Die scheurtjes worden voornamelijk veroorzaakt door onvoldoende flexibiliteit (in het gebruik) van voorbereide plannen en structuren op het managen van afwijkingen. Waar de dynamiek in de planvorming traditioneel wordt gezien in het onderscheid tussen het bron- en effectgebied (de instorting en brand, de zoektocht naar gewonden en zo voort), zien wij ook een onvoorspelbare dynamiek in het impactgebied ontstaan (sociale media, (on)zelfredzaamheid slachtoffers, complexe afstemming tussen veel partijen), die vroegtijdig gemanaged moet

worden, parallel aan de bron- en effectbestrijding. Want dat is de rode draad in de drie *tipping points* van Diemen: de gebeurtenissen halen de crisisbeheersing in, waardoor een escalatie dreigt die gelukkig niet plaatsvindt. Enerzijds door toevallige omstandigheden, anderzijds door alsnog de juiste maatregelen te treffen. Het zijn drie bijna-ongevallen in de bedrijfsvoering van het crisismanagement. Dit vraagt ons inziens – naast de bekende organisatie die zich voornamelijk richt op de bestrijding van de bron en het effectgebied – om een flexibele organisatie die voortdurend de twee incidentframes monitort en bijstuurt: het bron/effect incidentframe en het impact incidentframe. Daarnaast zou het goed zijn als veiligheidsregio's en Brandweer Nederland structureel incidenten als dit gaan onderzoeken, als ware het een bijna-ongeval. Een mini-crisis laat het systeem namelijk stretchen, waardoor eventueel aanwezige scheurtjes zichtbaar worden en gerepareerd kunnen worden, zodat ze geen oorzaak meer kunnen vormen voor het ontstaan van een crisis. Het gaat daarbij niet zozeer om uit te zoeken hoe het incident *an sich* is verlopen, maar om te checken of alle planvormen, structuren en systemen nog aansluiten bij het impactgebied, inclusief de verwachtingen die er in de maatschappij leven over de crisisbeheersing. Als de maatschappij zich namelijk zo snel blijft ontwikkelen als nu, moet de crisisbeheersingsorganisatie manieren vinden om zich structureel aan die veranderingen te blijven aanpassen. Crises komen te weinig voor om alleen daarvan genoeg te leren om te verbeteren. Het model van het bijna-ongeval, dat op zoek gaat naar de *tipping points*, is daarom mooi aanvullend gereedschap.