



Links de fles met ongezuiverd water uit de Ouwerkerkse kreek. Rechts uit het schone gedeelte. [moby.to/y65jpa](https://moby.to/y65jpa)

Mark Rijk @MarkRijk

*Yvonne Sprick*

### 12.1 Inleiding

Zomer 2012. Het is eind juli als op Schouwen-Duiveland een hond overlijdt, nadat hij heeft gezwommen in de Ouwerkerkse Kreek. In de maag van de hond wordt een giftige alg aangetroffen (Dinoflagellaat *Alexandrium ostenfeldii*, kortweg dinoflagellaat). De dierenarts slaat daarom alarm bij de provincie. Uit voorzorg worden bij de kreek waarschuwingborden geplaatst om contact met het water door mens en dier te vermijden. Het waterschap Scheldestromen en Rijkswaterstaat onderzoeken de kwaliteit van het water van de kreek, alsook van de Oosterschelde waarin water uit de kreek wordt geloosd en zich mosselpercelen bevinden. Op dinsdag 7 augustus 2012 wordt opgeschaald naar GRIP-3. Vanaf dat moment draagt de burgemeester van Schouwen-Duiveland zorg voor de bestuurlijke coördinatie.

Centrale thema's die bij dit incident spelen, zijn volksgezondheid en voedselveiligheid, de publiekscommunicatie en de economische belangen van de Zeeuwse mosselkwekerij. In dit hoofdstuk wordt het vraagstuk beschouwd wie nu in zo'n geval de leiding heeft: de gemeente, de veiligheidsregio, het waterschap of toch een andere partij? Daarnaast staat het bestuurlijke dilemma centraal hoe de bevolking te informeren, zonder daarmee onnodig onrust te veroorzaken en de Zeeuwse mosselkwekerijen voor het hoofd te stoten. Dit hoofdstuk is voor een belangrijk deel gebaseerd op een onderzoek van het COT dat in opdracht van de Veiligheidsregio Zeeland is uitgevoerd (Bos & Verberne, 2012).

## 12.2 Feitenrelaas

Naar aanleiding van de melding betreffende het overlijden van de hond onderzoekt het waterschap Scheldestromen op 1 augustus 2012 de kwaliteit van het water van de kreek. In het oostelijke deel van de Ouwkerkse Kreek komt inderdaad dinoflagellaat voor. In een persbericht van het waterschap wordt hier melding van gemaakt.<sup>82</sup> De alg maakt een gif aan dat het zenuwstelsel aantast en kan na inslikken verlamingsverschijnselen veroorzaken. Het waterschap neemt hierover contact op met Rijkswaterstaat Zeeland en plaatst rondom het oostelijk deel van de kreek waarschuwborden om contact met het water door mens en dier te vermijden.

Omdat het waterschap via een gemaal water uit de kreek in de Oosterschelde loost, waar zich verschillende mosselpercelen bevinden, is de kans aanwezig dat de alg de mosselen besmet. Ook de effecten op de voedselveiligheid moeten daarom worden onderzocht. Het Productschap Vis wordt hierover op 6 augustus geïnformeerd door het RIKILT<sup>83</sup> (het instituut dat standaard de monsters van mosselpercelen analyseert), en spreekt vervolgens richting het waterschap en Rijkswaterstaat zijn zorgen uit over het feit dat er water uit de kreek in de Oosterschelde wordt geloosd.

Terwijl de watermonsters in een laboratorium worden onderzocht en de resultaten daarvan worden afgewacht, besluit Rijkswaterstaat een spoedoverleg te beleggen met de burgemeester van Schouwen-Duiveland, vanwege de mogelijke consequenties voor de mosselkwekerij. Het overleg tussen het waterschap en Rijkswaterstaat heeft tot dan toe nog niet tot een eenduidige aanpak geleid. Bij het overleg, dat plaatsvindt op dinsdag 7 augustus, zijn tevens vertegenwoordigers van de Veiligheidsregio Zeeland, de provincie Zeeland, het waterschap, het Productschap Vis en de GGD aanwezig.

Tijdens dit overleg komen verschillende partijen tot de conclusie dat het incident om een multidisciplinaire aanpak vraagt. Op advies van de Veiligheidsregio Zeeland wordt om 12.00 uur besloten op te schalen naar GRIP-3, waarbij de burgemeester van Schouwen-

82 'Waterschap onderzoekt waterkwaliteit Ouwkerkse Kreek', waterschap Scheldestromen, 2 augustus 2012.

83 RIKILT – Instituut voor Voedselveiligheid, onderdeel van Wageningen UR.

Duiveland als voorzitter van het gemeentelijk beleidsteam (GBT) fungeert. Daarbij wordt aangetekend dat eerst overleg tussen de betrokken partijen zal plaatsvinden, alvorens (extern) over de opschaling wordt gecommuniceerd. Tevens wordt besloten het spuien van water naar de Oosterschelde stop te zetten en nader onderzoek naar de alg te doen.

De opschaling leidt echter onmiddellijk tot media-aandacht. Rond half twee 's middags kopt bijvoorbeeld de NOS 'Groot alarm na vondst alg in kreek'. Ook in andere media wordt benadrukt dat de giftige alg tot groot alarm leidt. Een dergelijke maatschappelijke impact was niet voorzien en een persbericht van Veiligheidsregio Zeeland laat op zich wachten, omdat het moet worden afgestemd met de vele betrokken partijen. De media speculeren onderwijl over het hoe-en-waarom van de opschaling.

Rond 16.00 uur verschijnt het eerste gezamenlijke persbericht van het GBT.<sup>84</sup> Daarin wordt ingegaan op het aantreffen van de dinoflagellaat in de Ouwerkerkse Kreek, het zwemverbod dat is ingesteld en het uit voorzorg stopzetten van het lozen van water in de Oosterschelde. Daarnaast verstuurt gemeente Schouwen-Duiveland een informatiebrief naar bewoners, ondernemers en toeristen in de omgeving van de Ouwerkerkse Kreek. In deze brief worden de maatregelen, vervolgstappen en gezondheidsrisico's toegelicht. Om 18.30 uur geven de burgemeester van Schouwen-Duiveland en vertegenwoordigers van het waterschap, Rijkswaterstaat en GGD Zeeland een persconferentie.

Diezelfde avond heeft de burgemeester van Schouwen-Duiveland telefonisch overleg met de directeur-generaal Volksgezondheid van het ministerie VWS. Besloten wordt om een liaison (c.q. rijksheer) van het ministerie van VWS aan het GBT toe te voegen.

Op woensdag 8 augustus besluit het GBT verdere maatregelen te nemen. Rond de kreek worden dammen geplaatst ter isolering van het probleemgebied, er worden watermonsters genomen ten behoeve van de vaststelling van het verspreidingsgebied en mosselen en andere schelpdieren worden standaard gemonitord. Daarnaast werken het ROT en het waterschap scenario's uit voor het verhelpen van de algenbesmetting in de kreek. Woensdagmiddag stelt het ROT voor om af te

84 Informatie over de situatie Ouwerkerkse Kreek, gemeente Schouwen-Duiveland, 7 augustus 2012.

schalen naar GRIP-2. Het GBT besluit echter GRIP-3 te handhaven, ten bate van de coördinatie van het communicatieproces.

Na de persconferentie van dinsdagavond is namelijk het gerucht ontstaan dat mosselpercelen in de Oosterschelde zijn gesloten, omdat mogelijk de mosselen met de giftige alg zijn besmet. Het sluiten van de mosselpercelen, alsook het verkoopverbod van mosselen uit een deel van de Oosterschelde, betreft echter een preventieve maatregel, die twee dagen later weer wordt opgeheven. Vrijdag 10 augustus is de situatie in de Oosterschelde genormaliseerd en het probleemgebied in de Ouwerkerkse Kreek afgebakend.

Experts werken verschillende scenario's uit om de besmetting van de kreek op te lossen. Op 13 augustus schaaft het GBT af naar GRIP-0. Op 22 augustus injecteert het waterschap de Ouwerkerkse Kreek met waterstofperoxide om de alg te bestrijden.

### 12.3 Bestuurlijke dilemma's

Anderhalve week zat er tussen het overlijden van de hond die in de kreek gezwommen had en de opschaling naar GRIP-3. Vanwege onduidelijkheid over de precieze soort en de effecten van de alg lag in de tussenliggende tijd de focus van het waterschap en Rijkswaterstaat vooral op technische oplossingen voor een technisch probleem; met de eventuele maatschappelijke impact van de situatie werd nog geen rekening gehouden. Tijdens het overleg op 7 augustus werden andere partijen over de stand van zaken rond het onderzoek naar de waterkwaliteit en de aanpak ter bestrijding van de alg geïnformeerd. De betrokkenen waren verrast door de urgentie en ernst van de situatie en besloten, op advies van de veiligheidsregio, op te schalen naar GRIP-3. De burgemeester van Schouwen-Duiveland kreeg daarmee dit incident als het ware 'toegeschoven'. De vraag is in hoeverre dat terecht is; wie heeft nu in een dergelijk geval de leiding?

De media waren vrijwel direct op de hoogte van de opschaling naar GRIP-3. Het leidde onmiddellijk tot speculaties en druk van buitenaf. De betrokken partijen binnen de crisisorganisatie werden hierdoor enigszins verrast. Communicatiemedewerkers werkten voortdurend binnen het spanningsveld van snelheid en zorgvuldigheid. Zij wensten

zo proactief mogelijk met de buitenwereld te communiceren, maar onderzoeksresultaten lieten op zich wachten, waardoor weinig nieuwe informatie naar buiten gebracht kon worden, en persberichten dienden met diverse partijen te worden afgestemd. In situaties waarin de communicatie lang op zich laat wachten, is er veel ruimte voor speculatie door media en publiek. De vraag die voorligt is hoe daarmee om te gaan.

## 12.4 Analyse

### 12.4.1 *Wie heeft de leiding?*

Voor verschillende typen incidenten zijn – ter verduidelijking van de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling – zogenoemde bestuurlijke netwerkkaarten (BNK) ontwikkeld (Provincie Noord-Holland et al., 2012). Als deze erbij worden gepakt, blijken bij dit incident ten minste drie netwerkkaarten relevant, te weten die voor:

- oppervlaktewater en waterkering;
- geneeskundige hulpverlening algemeen; en
- voedselveiligheid.

In het nu volgende wordt op elk van deze ingegaan.

#### *Oppervlaktewater en waterkering*

De aanleiding van het incident had van doen met waterverontreiniging. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het waterbeheer berust bij de minister van Infrastructuur en Milieu (I&M), de waterschappen en in enkele gevallen bij een gemeente of provincie. Rijkswaterstaat (dat onderdeel is van het Ministerie van I&M) en de waterschappen opereren in beginsel zelfstandig, eventueel in afstemming met andere beheerders en provincies.

De bestuurlijke netwerkkaart gaat niet in op de maatregelen die getroffen kunnen worden ter bestrijding van een waterverontreiniging waarbij bijvoorbeeld een giftige alg de boosdoener is, maar beziet vooral verontreiniging door olie of chemicaliën. Daarbij wordt aangegeven dat er naast de aanpak van effecten (voor bijvoorbeeld de visserij) ‘een scala aan maatregelen’ getroffen kan worden ter bestrijding van

de verontreiniging.<sup>85</sup> Omdat een waterverontreiniging vaak meerdere sectoren raakt, wordt in de bestuurlijke netwerkkaart aangeraden een overzicht op te stellen van (neven)effecten en knelpunten, waarbij wordt aangegeven waar problemen zijn te verwachten, welke sectoren/ketens getroffen worden en wie in een keten verantwoordelijk is voor het treffen van maatregelen. Daarbij dient ook de rol van het openbaar bestuur (burgemeester of voorzitter veiligheidsregio) te worden bepaald.

De waterschappen en Rijkswaterstaat dragen dus beide verantwoordelijkheid voor schoon en gezond water. Het waterschap Scheldestromen heeft zich achteraf afgevraagd of het waterschap en Rijkswaterstaat de leiding over de crisisbeheersing niet te veel hebben overgedragen aan de burgemeester, door op te schalen naar GRIP-3. Saillant detail hierbij is wel dat beide partijen er samen niet uitkwamen een eenduidige aanpak vast te stellen, hetgeen voor Rijkswaterstaat reden was een overleg met de burgemeester van Schouwen-Duiveland en andere betrokkenen te beleggen. Doordat dus de functionele keten (waterschap en Rijkswaterstaat) niet tot een eenduidige aanpak kwam, is tijdens het overleg op 7 augustus besloten de regie bij de algemene keten (in casu de burgemeester) te beleggen.

Opschaling volgens de GRIP-structuur kan evenwel een prima keuze zijn, omdat het (met name voor traditionele crisispartners) een bekende structuur geeft voor de aanpak van een incident. De klassieke crisispartners zoals brandweer, politie en de GHOR waren daardoor echter wel enigszins dominant in het ROT (en GBT) aanwezig, terwijl Rijkswaterstaat, het waterschap en het Productschap Vis (de functionele keten) een belangrijke rol hadden in de aanpak. Voor hen was het lastig om aan te haken bij de GRIP-structuur, omdat ze hier niet of weinig mee bekend zijn. Een leerpunt uit deze casus is dan ook om flexibel om te gaan met de GRIP-structuur en de bezetting van het ROT en GBT regelmatig te heroverwegen.

85 De Werkgroep oliën- en chemicaliënbestrijding (WOBC) van Rijkswaterstaat heeft deze maatregelen geïnventariseerd in een WOBC-catalogus (een inventarisatie van in Nederland aanwezig bestrijdingsmateriael) en een WOBC-wegwijzer (richtlijnen, informatie en adviezen bij de bestrijding van olie en chemicaliën op water en oevers).

### *Geneeskundige hulpverlening algemeen*

Bij dit incident speelde ook het belang van de volksgezondheid (of preventieve openbare gezondheidszorg). Tijdens crisissituaties vindt de geneeskundige hulpverlening plaats onder het gezag van de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio. De minister van VWS bewaakt de kwaliteit en doelmatigheid van de dienstverlening.

In voorkomende gevallen is ook hier het opstellen en onderhouden van een chronologisch overzicht van (neven)effecten en knelpunten een bestuurlijk aandachtspunt. Na hoeveel tijd zijn waar problemen te verwachten, wat regelen zorginstellingen zelf en wat is de rol van de directeur publieke gezondheid, de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio? Met de betrokken zorginstellingen dient te worden afgestemd wie met de media communiceert. Ten aanzien van slachtoffers is directe zichtbaarheid van de burgemeester (of voorzitter van de veiligheidsregio) essentieel.

De geneeskundige hulpverlening bij dit incident was in handen van GGD Zeeland, terwijl de burgemeester van Schouwen-Duiveland de woordvoering deed. Gezondheidsklachten werden voortdurend gemonitord. Mensen die zich zorgen maakten konden bellen naar een informatienummer van de GGD, dat vooral de eerste uren nadat het nummer was opengesteld is geraadpleegd. Er zijn uiteindelijk geen meldingen van gezondheidsklachten binnengekomen.

### *Voedselveiligheid*

Een laatste maar zeker niet minder belangrijk thema dat bij dit incident speelde, betrof de voedselveiligheid. De minister van VWS is daar primair bestuurlijk verantwoordelijk voor. Bij een milieu-incident waarbij dieren (mogelijk) schadelijke stoffen hebben binnengekregen, kan echter de minister van Economische Zaken (EZ, waar sinds 2010 het landbouw- en visserijbeleid onder valt) maatregelen treffen ten aanzien van alle handelingen in de voedselketen. Het reguliere toezicht op de voedselveiligheid is in handen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

In de bestuurlijke netwerkkaart wordt aangegeven dat als een milieu-incident gevolgen kan hebben voor de voedselketen de rijksheren van de ministeries van EZ, I&M en VWS onmiddellijk op de hoogte moeten worden gesteld. Met hen dient te worden afgestemd wie



welke maatregelen neemt en wie wat in de media naar buiten brengt. Tevens dient de Commissaris van de Koningin over ontwikkelingen te worden geïnformeerd.

Verschillende partijen waren verrast door de intensieve betrokkenheid van departementen bij de afhandeling van dit incident. Anderzijds was er van de kant van het Ministerie van VWS enige verbazing over het feit dat het incident slechts leidde tot een lokale opschaling, terwijl nationale belangen op het terrein van voedselveiligheid in het geding waren. Betrokkenheid van VWS, als eerstverantwoordelijke voor (mogelijke) calamiteiten op het gebied van voedselveiligheid, was logisch en ook noodzakelijk. Door toevoeging van de rijksheer van het Ministerie van VWS aan het GBT kwam uiteindelijk een goede samenwerking tussen lokale en nationale overheid tot stand (Bos & Verberne, 2012).

Ook over de betrokkenheid van het Productschap Vis, dat al bij het eerste spoedoverleg aanwezig was, bestond bij enkele partijen onduidelijkheid. Het productschap is een publieksrechtelijke bedrijfsorganisatie waaraan de overheid bepaalde taken (op het gebied van regelgeving) heeft gedelegeerd. Het Productschap Vis werd echter vooral gezien als belangenbehartiger van de visserijsector. Aanwezigheid van het productschap bij overleggen werd daarom door sommigen minder vanzelfsprekend geacht (Bos & Verberne, 2012).

#### *12.4.2 Communicatie: volksgezondheid versus economische belangen*

Ongelukkig aan de opschaling naar GRIP-3 was dat de media door de alarmering direct op de hoogte waren, omdat de melding via het P2000-netwerk te volgen was.<sup>86</sup> Op dat moment kreeg het incident een acute context. Het duurde lang voordat de communicatie op gang kwam, waardoor de media veel ruimte kregen om te speculeren. Met een 'stille alarmering' hadden wellicht de druk van buitenaf en de directe persaanval voorkomen kunnen worden. De crisisorganisatie had daarmee tijd kunnen winnen om de communicatie naar buiten toe voor te bereiden. Er was in dit geval immers geen sprake van

86 De eerste melding: 12:02:51 07-08-12 GROUP-1 P2 GRIP 3 \*\*\* ZONDER COPI \*\*\* Gemeente Schouwen-Duiveland.

een acute calamiteit, maar eerder van een ‘sluimerende’ crisis (Bos & Verberne, 2012). Een proactieve communicatie had een deel van de onzekerheid en speculaties kunnen voorkomen. Wanneer bijvoorbeeld vooraf afspraken waren gemaakt over de inzet van sociale media, had er mogelijk adequater ingespeeld kunnen worden op de informatie-behoefte. Als het communicatieaspect explicieter was meegenomen in het strategisch advies over de aanpak, dan had waarschijnlijk ook de impact van de opschaling beter ingeschat kunnen worden (Bos & Verberne, 2012).

Wel is bij dit incident nagedacht over de gevolgen van de uit te dragen boodschap voor de belangen van verschillende partijen: hoe informeren we bewoners en duiden we de risico’s, zonder onnodig angst te zaaien? En hoe communiceren we over het incident, zonder de betrokken sector te schaden? Uiteraard had de volksgezondheid prioriteit, maar ook verschillende andere belangen werden in de communicatiestrategie meegewogen.

Het economische belang van de mosselkwekerij speelde bij de communicatie over het algje een belangrijke rol. De betrokken autoriteiten waren zich er voortdurend van bewust dat Zeeland leeft van vis en schelpdieren. De communicatie over maatregelen werd daarom zorgvuldig beoordeeld op het effect voor deze sector. Burgemeester Rabelink van Schouwen-Duiveland wilde vooral het ‘EHEC-scenario’ voorkomen. (In 2011 dook in Duitsland de EHEC-bacterie op. Behalve dat bijna 4500 mensen geïnfecteerd raakten, betekende de uitbraak ook een schadepost voor de groente- en fruitsector.) Woorden werden daarom zorgvuldig gekozen: uitingen werden beoordeeld op feiten en gebracht op een zakelijke toon, zodat niet de indruk zou worden gewekt dat de overheid de mosselsector in bescherming nam (Bos & Verberne, 2012).

Hoe zorgvuldig de woorden echter ook werden gekozen, de gevoeligheid van de situatie bleek wel toen de mosselsector een aansprakelijkheidsstelling wilde indienen bij Veiligheidsregio Zeeland voor eventuele schade. Na een gesprek tussen de mosselsector, de burgemeester van Schouwen-Duiveland en de voorzitter van Veiligheidsregio Zeeland, waarin uitleg werd gegeven over de keuzes die waren gemaakt, is de claim echter niet doorgezet. Dit voorval kenmerkt evenwel de bijzondere dynamiek van deze crisis: autoriteiten denken recht te doen aan de belangen van de sector, terwijl de specifieke sector het bestuur

aansprakelijk stelt voor eventuele schade (Bos & Verberne, 2012). Deze casus laat zien dat, ook al hebben autoriteiten het idee met alle belangen rekening te houden, de communicatie over een incident door de buitenwereld toch anders kan worden ervaren. De casus toont echter ook dat wanneer betrokken partijen de moeite nemen om met elkaar in gesprek te gaan, zij inzicht krijgen in de achtergrond van keuzes en besluiten.

## 12.5 Afronding

Dit soort casuïstiek zal ons waarschijnlijk vaker overkomen; het wordt warmer en Nederland zal daardoor vaker met flagellaten worden geconfronteerd. Incidenten waarbij soortgelijke bestuurlijke dilemma's spelen, zijn uitbraken van infectieziekten als Q-koorts. Vragen die bij dit soort situaties spelen zijn: 'Wie moet worden geïnformeerd?', 'Wie heeft de leiding?' en 'Hoe de publiekscommunicatie vorm te geven?'

Wat de laatste vraag betreft, is het zaak om zo feitelijk en neutraal mogelijk de risico's te schetsen, waarbij de communicatiestrategie zich richt op de drie welbekende doelstellingen van crisiscommunicatie: betekenisgeving, schadebeperking en informatievoorziening. Belangrijk daarbij is de afweging tussen zorgvuldigheid en snelheid van informatie. Proactieve communicatie betekent dat er ingespeeld wordt op de informatiebehoefte en bijvoorbeeld wordt aangegeven waarom er is opgeschaald. Wanneer nog weinig informatie bekend is, kan informatie gegeven worden over het proces, door bijvoorbeeld uit te leggen dat onderzoeksresultaten op zich laten wachten.

De bestrijding van het alge betref geen traditionele crisis die door de gemeente of veiligheidsregio zelfstandig kon worden afgedaan. Het voorval raakte meerdere beleidsterreinen en daardoor waren ook andere dan de klassieke partijen bij de afhandeling betrokken. In de aanloopfase verliep dat niet zonder problemen.

Pas nadat het Productschap Vis zijn zorgen had geuit over het feit dat in de Oosterschelde mogelijk besmet water werd geloosd, realiseerden Rijkswaterstaat en het waterschap zich dat de algenbesmetting meer was dan een 'technisch' probleem. Om tot afstemming van maatregelen te komen, werd besloten de GRIP-structuur te volgen die binnen

de veiligheidsregio gebruikelijk is voor de bestrijding van incidenten. Omdat de niet-traditionele crisispartners hiermee echter (nog) weinig bekend waren, bleken traditionele crisispartners relatief dominant in het ROT en GBT aanwezig. Bovendien was men in eerste instantie vergeten ook een rijksheer van het ministerie van VWS te vragen in het GBT plaats te nemen. Hoewel de bezetting van het ROT en GBT dus vooraf beter doordacht had kunnen worden, wist men uiteindelijk wel via de GRIP-structuur tot afstemming van maatregelen te komen.