



Chauffeur monstertruck eet en slaapt niet meer <http://bit.ly/1E3g6wP>
#monstertruck #Haaksbergen

deOndernemer.nl @De_Ondernemer

Janice Meerenburgh, Menno van Duin

13.1 Inleiding

Bij evenementen kan iets mis gaan, soms zelfs met slachtoffers tot gevolg. Iedereen kent de voorbeelden van kleinere en grotere calamiteiten: Dance Valley (2001), Love Parade (Duisburg, 2010), Pukkelpop (2011). Op 28 september 2014 sloeg het noodlot toe in de Twentse gemeente Haaksbergen. Wat op deze zonnige dag een hoogtepunt in het motorevenement 'Auto en Motor Sportief' had moeten worden, eindigde dramatisch: een monstertruck reed over een aantal stilstaande auto's, verminderde geen vaart, en reed vervolgens in op het publiek dat op enkele meters afstand achter dranghekken stond te kijken. Drie personen, onder wie één kind, kwamen hierbij om het leven. Het monstertruck-incident werd een van de mini-crisis van 2014 die veel (media-)aandacht kreeg. Ongetwijfeld droeg filmmateriaal van het dramatische gebeuren dat via digitale media beschikbaar kwam en het wat minder handige optreden van de burgemeester hieraan bij.

Op het terrein van veiligheid verwachten burgers prestaties van de overheid. Veiligheidsproblemen dienen, zo veel als mogelijk, voorkomen te worden en de overheid moet hierop toezien. Als er dan toch onverhoopt iets misgaat, zien wij de vlotte reactie van hulpdiensten en de autoriteiten, maar zeker ook van de omstanders zelf die niet de hulp van de overheid afwachten maar zelf gelijk de handen uit de mouwen steken. In de zogeheten nafase, na de acute hulpverlening, komen vaak allerlei problemen op de gemeente en de autoriteiten af. Niet zelden is deze 'ramp na de ramp' voor de gemeente zelfs lastiger te managen dan de crisis zelf.

In dit hoofdstuk bezien wij de maatschappelijke veerkracht van burgers en overheid. De vraag die centraal staat is of – in dit geval – de gemeente Haaksbergen voldoende in staat was haar burgers te ‘beschermen’ oftewel van de hulp te voorzien die burgers van een lokale overheid mogen verwachten, ook nadat zich een calamiteit heeft voorgedaan. Wij hebben daarvoor gebruikgemaakt van stukken uit de verschillende media en vanzelfsprekend van het in mei 2015 gepubliceerde rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) over dit ongeval.

13.2 Feitenrelaas

Het ‘Auto en Motor Sportief’-evenement is het soort evenement dat op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) moet beschikken over een evenementenvergunning (art. 2:24 APV). Het afgeven van dergelijke vergunningen, van oorsprong een verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders, is in Haaksbergen gemandateerd aan de ambtelijke organisatie.

Op 18 september 2014 ontvangt de gemeente een aanvraag voor het organiseren van een ‘evenement voor sportieve auto’s en motoren’ van de Stichting Sterevenementen, die al jaren verschillende publieksevenementen in Haaksbergen organiseert. De aanvraag van de Stichting is voorafgegaan door een vooroverleg op 24 april 2014 tussen gemeente Haaksbergen en de Stichting. In dat overleg zijn de door de Stichting voorgenomen evenementen voorzien van een label ‘wel of niet vergunningsplichtig’. De kenmerken van het evenement, zoals opgenomen in de aanvraag, worden door de gemeente ingevoerd in het regionale systeem van risicobeoordeling. Daaruit volgt een zogenoemde A-classificatie, hetgeen betekent dat de aanvraag binnen de gemeentelijke organisatie, zonder advies van hulpdiensten, kan worden afgehandeld. De aanvraag bevat een handgeschreven achterkant waarop aanvullend is genoteerd welke demonstraties plaatsvinden, waaronder de demonstratie met een 1500 pk monstertruck.

Op 24 september 2014 volgt een positief besluit op de vergunningsaanvraag. Het besluit omvat vier afzonderlijke besluiten, waaronder de

toestemming voor de aangevraagde demonstraties. In de vergunning is één formulering opgenomen over de veiligheid:

‘Er dienen voldoende maatregelen te worden getroffen ten behoeve van de veiligheid van de bezoekers van de stuntshow: hiertoe dient een deugdelijke voorziening te zijn getroffen (dranghekken). Deze dranghekken dienen te zorgen dat het publiek op een afstand komt te staan van tenminste 10 meter.’

Ten slotte kent het besluit een specifieke alinea met duiding van aansprakelijkheid. Daarin is opgenomen dat zowel de vergunningaanvrager als bezoekers van het evenement of andere betrokken personen door de vergunning in geen enkel opzicht onttrokken worden aan hun wettelijke aansprakelijkheid voor ongevallen en andere schadegevallen. De gemeente Haaksbergen kan op geen enkele wijze aansprakelijk worden gesteld voor ongevallen of schade die voortvloeien uit het gebruik van de vergunning, zo is opgenomen.

Vier dagen later, op zondag 28 september, vindt het evenement plaats. Kort voor vieren gaat het mis. Om 15.59 uur komt bij de meldkamer in Hengelo een melding binnen van een groot ongeval in Haaksbergen met een monstertruck. Onmiddellijk worden hulpdiensten gealarmeerd. Binnen enkele minuten zijn ambulancedienst, politie en brandweer op de plaats van het ongeval. Ondertussen verlenen omstanders onmiddellijk eerste hulp en dat zullen zij samen met de ruim 150 ingezette hulpverleners blijven doen. Om 16.26 uur is er sprake van een GRIP-3 situatie en start de officiële alarmering van de gemeentelijke organisatie. Terwijl burgemeester Gerritsen vanuit Groningen onderweg is naar Haaksbergen, komt het gemeentelijke beleidsteam onder leiding van de locoburgemeester nog voor de klok van vijf bijeen. Omstreeks 20.00 uur wordt de inzet van de hulpdiensten op de plaats van het ongeval afgerond, om 22.30 uur wordt deze formeel beëindigd. De volgende dag wordt de GRIP-3 status afgeschaald en neemt een speciaal geformeerd gemeentelijk nazorgteam de afhandeling over.

Al korte tijd na het incident staan de rauwe filmbeelden ervan, met smartphones door het publiek opgenomen, op internet en wordt de impact voor eenieder zichtbaar. Omdat de beelden duidelijk tonen wat er is gebeurd, gaat de aandacht van de media al snel uit naar ‘het verhaal’

achter het evenement; de vraag 'hoe heeft dit kunnen gebeuren?'. De media gaan op onderzoek uit en hebben al snel een 'open eind'. Er lijken de nodige vraagtekens te kunnen worden gezet bij de afgegeven vergunning. Hoe is het immers mogelijk dat het publiek zo dichtbij kon staan?

Tijdens de persconferentie die zondagavond rond de klok van acht komen de vragen over de vergunningverlening naar voren. De aandacht van de gemeente Haaksbergen is, conform de gangbare 'codes' die het woordvoeringsbeleid voorschrijft, gericht op de duiding van het incident, het tonen van betrokkenheid, het melden van de feiten en bieden van inzicht in het werk van de hulpdiensten en het verloop van de opvang van betrokkenen. Het proces van vergunningverlening heeft voor de gemeente op dat moment geen prioriteit, terwijl de media vooral daarin geïnteresseerd zijn.

De volgende dag, maandag 29 september, brengt burgemeester Gerritsen vanuit zijn rol als burgervader een verklaring naar buiten waarin hij kort ingaat op de 'feitelijkheden': wat er is gebeurd, hoeveel slachtoffers er zijn te betreuren en op welke wijze uiting kan worden gegeven aan rouw (condoleanceregister). Hij betuigt medeleven aan de slachtoffers en nabestaanden. Op technische en procesmatige zaken als de vergunningverlening wordt niet ingegaan. Wel heeft de gemeente (onder grote publieke druk, zo verklaart de burgemeester later richting de gemeenteraad) op zondagavond 28 september de vergunning voor het evenement op haar website geplaatst.

De druk vanuit media en het publiek om antwoorden over de vergunningverlening neemt toe. De media benaderen letselschadeadvocaten voor een deskundigenreactie op de verleende vergunning. Ook evenementendeskundigen komen ruimschoots aan het woord evenals organisatoren van soortgelijke evenementen. Tijdens de uitzending van *EenVandaag* (29 september) beoordeelt een van de letselschadeadvocaten de afgegeven vergunning als 'prutswerk'. Hij roept direct betrokken burgers (omwonenden) op om tegen de verleende vergunning alsnog bezwaar te maken. Zijn uitspraken worden op sociale media ruim overgenomen. Twentse letselschadeadvocaten dienen zich mede via de media aan om als belangenbehartiger op te treden. Later blijkt dat tientallen betrokkenen via letselschadeadvocaten tegen de vergunning een bezwaarschrift hebben ingediend.

De gemeente is dan nog volop bezig met het bieden van ondersteuning aan de uiting van collectieve rouw. Op diezelfde maandag 29 september organiseert zij een bijeenkomst ter nagedachtenis van de slachtoffers. De daaropvolgende dagen brengt de burgemeester een bezoek aan de slachtoffers en nabestaanden. De ambtelijke organisatie stelt met betrokken hulpverlenende instanties een nazorgplan op. Een gezondheidsonderzoek door de GGD maakt daar deel van uit.

Op dinsdag 30 september start de OvV een onderzoek dat – zo wordt van meet af aan duidelijk gemaakt – niet is gericht op het aanwijzen van een schuldige, maar op het achterhalen van de feiten en de lessen die daaruit op te tekenen zijn. De ‘buitenwereld’ heeft ondertussen al een stevig beeld (en oordeel) gevormd over het optreden van de gemeente en de burgemeester in het bijzonder. *De Volkskrant* (30 september) kopt: ‘Verdriet, en vraagtekens bij de vergunning’. Het *NRC Handelsblad* wijdt die dag een hoofdredactioneel commentaar aan de gebeurtenis: ‘Ongeval met monstertruck toont onkunde lokaal bestuur’ en geeft aan dat de gemeente en de burgemeester – vooral door onwetendheid over datgene wat zou plaatsvinden die zondag – kennelijk niet wisten waarvoor zij een vergunning verleenden.

De eerste week van oktober wordt gedomineerd door tegenstellingen. De letselschadespecialisten stellen de vergunning ter discussie en vinden gehoor bij de media, terwijl de emotionele stille tocht en herdenkingsdienst toonbeelden zijn van sociale betrokkenheid en verdriet in maatschappelijke verbondenheid. Aan de stille tocht op 3 oktober die door de kerken is georganiseerd, nemen naar schatting 8000 mensen deel. Er worden bloemen, brieven en knuffels gelegd bij het monument op het plein waar het ongeval plaatsvond. De kerken organiseren ‘voor eenieder’ een gebedsdienst op 5 oktober; zo’n 300 mensen nemen hieraan deel.

Op 15 oktober, een krappe twee weken na het incident, is er een raadsinformatiebijeenkomst specifiek gewijd aan het drama. De stukken van de vergunning zijn dan reeds lange tijd via de gemeentelijke website voor eenieder toegankelijk. Burgemeester Gerritsen informeert de raad over de feitelijkheden van het incident, de hulpverlening en over de aanpak van het nazorgproces. Voor wat betreft de aansprakelijkheid beroept de gemeente zich in de eerste plaats op de

vergunning. Tegelijkertijd wijst de feitelijke situatie uit dat de chauffeur niet verzekerd is. De verzekeraars van de Stichting Sterevenementen Haaksbergen en de gemeente besluiten samen tot de oprichting van een noodfonds, met als belangrijkste doel de slachtoffers financieel bij te staan. Dat wordt op 24 oktober bekendgemaakt. Verzekeraars en gemeente storten een geldbedrag.

Tijdens de nieuwjaarsreceptie staat burgemeester Gerritsen in zijn toespraak stil bij het drama met de monstertruck en spreekt uitgebreide woorden van dank aan burgers en hulpverleners. Hij zegt dat de gemeente en de gemeenschap nog steeds naast de nabestaanden staan.

Op 20 mei 2015 publiceert de OvV zijn onderzoeksresultaten. In het rapport is de OvV buitengewoon kritisch over de gehele keten van actoren (chauffeur, organisatie en gemeente). Uitgebreid wordt ingegaan op de rol van de burgemeester als primaire bewaker van de veiligheid. Een week later is er een extra raadsvergadering. De rapportage van de OvV staat op de agenda. De burgemeester reageert op het rapport en zijn rol, vervolgens geven de fracties in twee termijnen hun reacties. De gemeenteraad onderschrijft uiteindelijk het rapport van de OvV en zegt unaniem het vertrouwen in burgemeester Gerritsen op. Voor de burgemeester rest niet veel anders dan op te stappen.

13.3 Wat kan van de overheid worden verwacht?

In hoeverre heeft nu de gemeente Haaksbergen voldoende bescherming geboden jegens haar inwoners? In het antwoord op deze centrale vraag ligt een dilemma besloten. Veiligheid behoort tot de kerntaken van de overheid. Van oudsher heeft de overheid op vele maatschappelijke terreinen een stevige rol om burgers te beschermen tegen allerlei potentiële dreigingen (het buitenland, overstromingen, diefstal enzovoort). Sterker, juist het beschermen van have en goed was eeuwen geleden een van de belangrijkste redenen dat wij een overheid kregen. Veiligheid als expliciete publieke taak, veiligheid en bescherming waar in principe geen burger van kon worden uitgesloten. Op vele terreinen ontstonden en ontstaan nog steeds allerlei initiatieven die waardevol zijn, maar ook mogelijke veiligheidsrisico's met zich meebrengen. Met de opkomst van de industrie ontstond bijvoorbeeld regelgeving

op het terrein van arbeidsveiligheid. Het is de exclusieve taak van de overheid om via regulering (regels, toezicht) ervoor te zorgen dat mensen niet onvrijwillig of onevenredig worden blootgesteld aan bepaalde risico's.

De vraag of de gemeente Haaksbergen (zowel voor, tijdens en na het ongeval) voldoende bescherming heeft geboden, is achteraf natuurlijk relatief eenvoudig te beantwoorden. Kennelijk niet, want het ging mis. Toch is hier meer over te zeggen en betreft het dilemma vooral de vraag wat er nu van de overheid verwacht kan worden en waar haar taak de eigen verantwoordelijkheid en zorg van de burger raakt. Er zijn ten slotte vele duizenden of misschien wel miljoenen risico's denkbaar en het is weinig realistisch te veronderstellen dat de overheid die allemaal beheerst en overal en altijd op de veiligheid toeziet. Met dit in het achterhoofd gaan wij de drie stadia langs.

13.3.1 Vooraf: het proces rond de vergunning

In deze eerste fase (voorafgaand aan het evenement) lag het initiatief en het zwaartepunt bij private partijen. De organisator wilde een evenement en contracteerde daarvoor onder andere een bedrijf dat een bepaald soort van vermaak biedt – in dit geval een grote monstertruck die over auto's kan rijden. Hoe er ook aangekeken wordt tegen de rol van de overheid, duidelijk is dat de primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het evenement ligt bij de organisatie en degenen die door hen zijn ingehuurd. Dat is waarschijnlijk ook de reden dat het Openbaar Ministerie Oost-Nederland in juni 2015 na uitgebreid onderzoek besloot de chauffeur van de monstertruck en de betrokken evenementenorganisatie te vervolgen voor dood door schuld en het veroorzaken van zwaar lichamelijk letsel door schuld. De gemeente zal niet vervolgd worden. De reden hiervoor past in de jurisprudentie die aangeeft dat overheidsinstanties niet vervolgd kunnen worden voor taken die slechts door de overheid uitgevoerd kunnen worden.

Evenementen als het (sinds 2008) jaarlijks terugkerende 'Auto en Motor Sportief' in Haaksbergen leveren direct en indirect meerwaarde voor een dorp of stad: goede PR, inkomsten, werkgelegenheid en het bevorderen van sociale verbanden zijn voorbeelden van het maatschappelijke rendement van evenementen. Bijzondere optredens

en spectaculaire demonstraties zijn publiekstrekkers. Succesvolle evenementen bestaan dikwijls bij de gratie van risicofactoren op het gebied van de fysieke veiligheid. Er is gemeentebesturen veel aan gelegen evenementen binnen hun gemeentegrenzen te hebben.

Bij deze vergunningverlening speelde enkel een ambtenaar van de gemeente Haaksbergen een rol. De aanvraag werd via het reguliere beleid beoordeeld als een type A-evenement en behoefde daarmee geen nader advies van de politie of van de veiligheidsregio. Wel heeft een ambtenaar op 25 september de invoer in het regionale risicobeoordelingssysteem handmatig aangepast. Het betrof hier enkele naamswijzigingen en – in verband met koopzondag – het verwachte aantal bezoekers werd bijgesteld van maximaal 5000 naar tussen 500 en 10.000 mensen. Verder was expliciet genoemd dat de aanrijroutes voor hulpdiensten vrij moesten zijn. Hoewel deze aanpassingen feitelijk en vanuit zorgvuldigheid hadden moeten leiden tot een B-evenement en daarmee ook de veiligheidsregio in beeld zou moeten komen, werd geen nader advies gevraagd en veranderde er feitelijk niets. Het bleef een A-evenement waarvan de aanvraag, afgezet tegen de ordentelijke procedures uit de Algemene wet bestuursrecht, ook nog wat te laat was ingediend met als gevolg dat de bezwaar- en beroepstermijnen nog niet waren verstreken op het moment dat het evenement plaatsvond.

De OvV constateerde dat deze procedure om verschillende redenen problematisch was. Te weinig mensen hadden ernaar gekeken; de burgemeester had in het gehele proces geen enkele rol gespeeld en ook het thema veiligheid had vooraf nauwelijks aandacht gekregen. Het gehele proces was vooral procedureel onzorgvuldig en al helemaal niet voldoende inhoudelijk geweest. En dat terwijl juist de gemeente de instantie is die eisen kan stellen aan de aanvrager van de vergunning en regels kan stellen ter borging van de veiligheid. Het is een redelijke verwachting dat de overheid haar rol op het gebied van het borgen van veiligheid voldoende (inhoudelijk) professioneel invult. Tegelijkertijd constateert de OvV dat gemeenten en waarschijnlijk soms ook de veiligheidsregio's inhoudelijke kennis ontberen om een aanvraag echt op de merites te kunnen beschouwen.

Sinds de jaren negentig is de tendens van het risico-denken in het algemeen en, in het verlengde daarvan, de aandacht van gemeenten en

hulpdiensten voor risico's en veiligheid bij (grootschalige) evenementen in Nederland fors toegenomen. Formele en informele regelgeving neemt een vlucht; denk aan het risicoprofiel uit de Wet veiligheidsregio's en aan de vele handreikingen op het gebied van risico-inschatting en veiligheidsmaatregelen bij evenementen. Daarbij valt ons op dat veel nadruk wordt gelegd op de procedurele aspecten maar dat de inhoudelijke aspecten en de ontwikkelingen en inzichten daartoe (welke risico's zijn er bij een tribune op hoogte; bij het werken met dranghekken; welke maatregelen te nemen bij grote stuntvoertuigen) nauwelijks aandacht krijgen.

Het is achteraf niet moeilijk te constateren dat de gemeente en haar bestuurders gefaald hebben en zij de burgers niet die bescherming hebben gegeven die deze hadden mogen verwachten. Toch is een relativering van die snelle oordeelsvorming op punten in onze ogen gepast. Het monstertruck-ongeval had zich zomaar in honderden andere gemeenten kunnen voordoen. Nu deed de gemeente Haaksbergen het (naar achteraf bleek ten onrechte) allemaal zelf, maar het is de vraag of vroegtijdige inbreng van de veiligheidsregio of van anderen tot een andere uitkomst zou hebben geleid. De expertise op dit terrein is beperkt en ons hele systeem is sterk gericht op procedures (en steeds minder op inhoudelijke kennis). We zien dat op andere terreinen ook terug: bij veel kwaliteitssystemen (de bekende ISO's) is jarenlang het proces leidend geweest. Of dat proces veilig was, deed er vaak bitter weinig toe.

Een volgend punt betreft de kritiek die burgemeester Gerritsen kreeg vanwege zijn gebrek aan betrokkenheid bij de evenementenvergunningen. Zou meer betrokkenheid hier het verschil hebben gemaakt? Is het denkbaar dat burgemeesters – die op steeds meer onderwerpen worden aangesproken – juist bij de aanvraag van evenementen een grotere rol gaan spelen? Wat gaan zij dan betekenen of concreet anders doen? Of moet juist niet meer deskundigheid op een ander niveau (landelijk, regionaal) worden ontwikkeld en georganiseerd? Het is immers ondenkbaar dat iedereen inhoudelijk deskundig gaat worden en inzicht gaat krijgen in de risico's bij truckevenementen, paasvuren en praalwagens. Vanzelfsprekend moeten (ook) bestuurders erop toezien dat de ambtelijke organisatie adequaat functioneert, maar veel verder dan dat zal hun betrokkenheid niet gaan.

Ten slotte klinkt het misschien wat cru maar tegelijkertijd is het niet minder waar: ja, er gaat zo nu en dan iets mis in onze samenleving waarin wij zoveel willen en kunnen doen en waar er dus ook zo ontstellend veel wel eens mis kan gaan. Tegelijkertijd leven we in een tijd waar de bomen niet tot in de hemel reiken en besluiten over het besteden van overheidsgeld steeds meer vormen van rendementsdenken in zich krijgen. Dan is het de vraag of extra investeren in het verhogen van de veiligheid van evenementen het meest zal bijdragen aan het verhogen van de algehele veiligheid, of dat het maatschappelijk belang daar het meest bij gediend is. Het antwoord zal zeer waarschijnlijk nee zijn.

Samengevat: ja, de gemeente faalde, maar dat verdient enige relativering. Wij hebben met elkaar meer en meer een systeem gecreëerd waarbij het nauwelijks verrassend te noemen is dat er soms zo'n uitglijer tussen zit. Tegelijkertijd, wat is investeren in meer veiligheid hier nu waard en wat zal het daadwerkelijk opleveren? Wat mag gevraagd worden van de burger zelf, wetende dat ook hij de vruchten plukt van vooruitgang door innovatie waaraan onlosmakelijk (fysieke veiligheids)risico's verbonden zijn?

13.3.2 *Tijdens: crisismanagement*

Als het dan onverhoopt toch misgaat, verwacht de burger het nodige van de overheid en de hulpdiensten, terwijl andersom recentelijk ook begrippen als (zelf)redzaamheid en burgerparticipatie door de overheid meer en meer worden gepropageerd. De casus begint wat betreft dit stadium bij het ongeval, hoewel ook het gedrag van de burgers zelf – ze staan daar maar vlak achter een hekje vlakbij het spektakel – beschouwd mag worden. Redzaamheid betekent soms dat van burgers een goede risico-inschatting mag worden verwacht. Als er slecht weer wordt voorspeld, mag worden verwacht dat burgers zich daarop voorbereiden. Er kunnen geen honderden mensen tegelijk op een oude trap (bevestigd aan een oude gevel) staan. In dit geval weten wij dat sommige burgers zelf de keuze maakten daar niet te willen staan. Tegelijkertijd was dit toch vooral een situatie waarbij het weinig zin heeft een deel van de verantwoordelijkheid bij de burgers zelf te leggen.

Na het ongeval kwam als vanzelfsprekend zelfredzaamheid op flinke schaal opgang. Zo verleenden omstanders direct eerste hulp, hielpen ze mensen uit hun benarde positie te bevrijden, vingen betrokkenen op, verzorgden de eerste emotionele ‘bijstand’. Daarbij ontstond een natuurlijke samenwerking tussen hulpverleners en al diegenen die spontaan hulp verleenden (aanwezigen en omwonenden). Deze spontane betrokkenheid van de inwoners van Haaksbergen gedurende de eerste uren kreeg een natuurlijk vervolg in de dagen erna. Er was de nodige belangstelling voor een stille tocht en ook volgde er nog een herdenkingsdienst. De overheid kon door het zelforganiserend vermogen in de samenleving eigenlijk een stapje terug doen.

Feitelijk is juist over de acute crisis – in relatie tot het thema van de overheid die beschermt – weinig bijzonders op te merken. Er werd samengewerkt; burgers handelden en de hulpdiensten sloten daarop aan. Het is waarschijnlijk niet toevallig dat er nauwelijks kritische observaties zijn gedaan over de hulpverlening in Haaksbergen en de eerste acties erna. De overheid, in het bijzonder in de vorm van de hulpdiensten ter plaatse, bood dus – gesteund door (zelf)redzamen – ruim voldoende bescherming en hulp.

13.3.3 *Na de calamiteit: nafase bestuurlijk crisismanagement*

Na de acute hulpverlening kwamen er meer spanningen in de relatie tussen de overheid – en met name de burgemeester – en de bevolking van Haaksbergen. Deze gingen niet over de nazorg – hierop was na afloop weinig kritiek evenmin als op de acute hulpverlening – maar over het feit dat deze calamiteit zich had kunnen voordoen en de publiekelijk ervaren nalatigheid van de gemeente op vele punten in de voorbereiding. De gemeente had op basis van weinig kennis en aandacht voor veiligheid – zo werd al snel duidelijk vanaf het moment dat de vergunning openbaar was gemaakt – er ‘niet alles’ aan gedaan om een calamiteit als deze te voorkomen.

Het is duidelijk dat de burgemeester zelf voortdurend geworsteld heeft met het kiezen van de juiste koers. Tijdens de raadsbijeenkomst enkele weken na het drama sprak de burgemeester de raadsleden toe. In zijn toespraak refereerde de burgemeester aan zijn functionele ver-

antwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid, maar ook aan de morele verantwoordelijkheid die hij voelde als mens. De spanning tussen het (via journalistieke interviews) afleggen van verantwoording enerzijds en het als burgervader omgaan met emoties en hartverscheurende verhalen anderzijds, werd expliciet benoemd:

‘Ik ben nu eenmaal meer een burgervader dan een mediastrateg. Ik ben beter in normale gesprekken, dan in journalistieke interviews. In een crisissituatie luister je het ene moment naar hartverscheurende verhalen van slachtoffers en familie van nabestaanden en het andere moment moet je je voor de media verantwoorden. In mijn gedachten staan altijd de getroffen en centraal. Daarbij hebben we rekening gehouden met onze verantwoordelijkheid richting de gemeenschap in het algemeen en de gemeenteraad in het bijzonder.’

Ook gaf hij het volgende aan:

‘Voor de helderheid: ik wist van het evenement Auto en Motor Sportief, maar ik was persoonlijk niet op de hoogte van de komst van de monstertruck. En ik zeg u, dat de aankondigingen in de lokale media en op straat echt aan mij voorbij zijn gegaan. Ik ben daarin direct open geweest, maar de interpretatie van dit feit is een eigen leven gaan leiden. Dit alles betekent niet dat ik de kwestie doorschuif en daarmee wegloop voor mijn verantwoordelijkheden. Opmerkingen daarover vallen mij zwaar. Ik werk voor de inwoners van Haaksbergen. Ik zal niet voor mijn verantwoordelijkheden weglopen.’

Een belangrijk thema in de nafase vormde de legitimiteit van de vergunning. Een achttal personen diende bij de gemeente een bezwaarschrift in tegen de verleende vergunning. Dit kon nog omdat de vergunning te laat was ingediend en daarmee de termijn om bezwaar te maken nog niet was verstreken. Bij de eerste behandelingstermijn in de daartoe ingestelde bezwaarcommissie (19 januari 2015) stelde de gemeente, als reactie op de ingediende bezwaarschriften van de betrokkenen (die gingen op de ontoelaatbare risico's), de juridisch legitieme vraag of elke indiener daadwerkelijk belanghebbende was. De bezwaarschriften zouden volgens de gemeente de ontvankelijkheidstoets op dit aspect niet doorstaan. Het sentiment dat deze boodschap bij de aanwezigen

en media opriep was er echter een van ‘gebrek aan zelfreflectie’. Volgens de indieners van de bezwaarschriften had de vergunning vanwege het ontbrekende veiligheidsperspectief niet verleend mogen worden. Dat dit toch was gebeurd, getuigde van een routinematige afhandeling zonder aandacht voor datgene waar de gemeente in de basis voor garant moet staan (de openbare veiligheid). En dat was verwijtbaar aan het adres van de burgemeester. Hij droeg immers zorg voor de openbare veiligheid, zo betoogden de ‘direct’ betrokkenen.

Op 11 maart 2015 werd duidelijk dat het college, ondanks het advies van de bezwaarschriftencommissie om de vergunning in te trekken, besloot de vergunning toch te handhaven. De motivatie daartoe was dat – ook met de wijsheid van nu – de vergunning in deze vorm verleend zou zijn. Er was sprake van een ernstig ongeluk door een niet voorziene omstandigheid (versnelling van de truck) die de vergunning niet kon voorkomen, zo verdedigde de burgemeester het besluit. De opgenomen tien meter veiligheidsafstand zou ‘in normale omstandigheden’ voldoende geweest zijn.

Met deze casus stond het vertrouwen van de lokale overheid op het spel. Vertrouwen veronderstelt informatie over het verloop, contact en een besef dat de burger hecht aan het rechtssysteem en daarop wil kunnen vertrouwen. De handelwijze van de gemeente bij de vergunningverlening en de snelheid waarmee de gebreken daarin bekend waren, leidden al vlot na het incident tot scheuren. Vooral het feit dat de vergunning gehandhaafd bleef, een formeel legitiem besluit van het college, speelde daarbij een cruciale rol. Vooral de uitspraak van de burgemeester over de verleende vergunning ‘ik zou het een volgende keer weer zo doen’ werd niet gewaardeerd. Er waren immers drie personen omgekomen en dan aangeven dat je het weer zo zou doen, was nauwelijks uit te leggen en gaf weinig reden te veronderstellen dat de gemeente geleerd had van dit drama.

De gemeente deed nog een poging het vertrouwen te herstellen door wijzigingen in de procedure aan te kondigen en naar het ingezette verbetertraject van de gemeentelijke organisatie te verwijzen, maar ‘de rek was er uit’. Ook bij de bestuurder. Burgemeester Gerritsen kondigde daags na de publicatie van het OvV-rapport zijn aftreden aan. Een systeem kan alleen weer vertrouwen wekken binnen een context die op zichzelf ook vertrouwen genereert (ROB, 2011).

De nazorg werd goed opgepakt, maar de formalistische houding van het gemeentebestuur van Haaksbergen droeg niet bij aan het herwinnen van het (publieke) vertrouwen. Daarmee bood de gemeente, ondanks de goede intenties, na afloop te weinig authentieke bescherming. Deze relatie kan enkel hersteld worden door af te sluiten en opnieuw te bouwen. Het vertrek van de burgemeester is daar het symbool toe.

13.4 Afronding

De vraag die deze casus oproept, is of het afnemend vertrouwen van de burgers in hun bestuurders en met name in het optreden van de burgemeester in de nafase heeft bijgedragen aan de aandacht voor en interesse in de letselschadeadvocaten of dat dat meer verklaard kan worden door de tijdgeest. Daarnaast is het de vraag of een gemeente(bestuur) goede nazorg kan verlenen en tegelijkertijd standpunten kan verdedigen rond de vergunningverlening ('volgende keer weer zo doen ...'). Het is voorstelbaar dat mensen gaan twijfelen aan de goede bedoelingen van de gemeente als deze zo weinig afstand neemt van de door haar gemaakte fouten. Bijvoorbeeld doordat zij, geleid door haar eigen besturingsfilosofie en managementsysteem, juridisch juist maar formalistisch gedrag vertoont. Wij weten dat burgers soms al tevreden zijn met een 'sorry' zonder dat de betreffende organisatie daarmee gelijk de aansprakelijkheid voor het falen op zich neemt. In deze casus hanteerde de gemeente daarmee twee keer juridische argumenten. Mogelijk werd er geen 'sorry' gezegd om aansprakelijkheidsproblemen te vermijden. De uitspraak van de bestuursrechter (over de legitimiteit van de vergunning) werd zo belangrijk dat er geen afstand genomen kon worden van de – feitelijk gebleken –inadequate vergunning. Het lijkt er achteraf op dat de autoriteiten wat achter de feiten aanliepen. Terwijl iedereen via beeldmateriaal al zicht had op de riskante situatie ter plaatse, was het thema 'oorzaak' en de vergunningverlening voor de autoriteiten nog een thema dat moest wachten.