

GRIP op de sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje



GRIP op de sluiting en
ontruiming van camping
Fort Oranje

Colofon

Uitgave van het Instituut Fysieke Veiligheid

Eerste druk, januari 2019

Opdrachtgever: Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant

Tekst: Menno van Duin, Vina Wijkhuijs, Teun Eikenaar, Jan Maarten Elbers en Oscar Koebrugge

Redactie en vormgeving: IFV

De samenstellers hebben de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van deze uitgave besteed. Aan de inhoud kunnen echter geen rechten worden ontleend en de samenstellers aanvaarden geen enkele aansprakelijkheid die zou kunnen voortvloeien uit de inhoud van deze uitgave.

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits met bronvermelding.

978-90-5643-468-7

Instituut Fysieke Veiligheid

Postbus 7010

6801 HA Arnhem

www.ifv.nl

info@ifv.nl

026 355 24 00

Voorwoord

In 2017 was een van de grotere gebeurtenissen op het terrein van crisisbeheersing de sluiting en ontruiming van camping Fort Oranje. Na eerder tevergeefs pogingen te hebben ondernomen om de camping te sluiten, kondigde de burgemeester van Zundert op 9 juni 2017 aan dat de camping aan het einde van die zomer gesloten zou worden om te worden ontruimd. Een kleine twee weken later, op 22 juni, trok de exploitant van de camping het initiatief naar zich toe door aan te kondigen dat alle (ongeveer 600) bewoners binnen twee weken de camping zouden moeten verlaten. Dit doorkruiste de plannen die de gemeente Zundert, in samenwerking met vertegenwoordigers van de veiligheidsregio, had voorbereid.

Nog diezelfde dag besloot de voorzitter van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, na overleg met de burgemeester van Zundert, op te schalen naar GRIP-4 omdat op stel en sprong door de overheid actie zou moeten worden ondernomen. Campingbewoners richtten zich tot de gemeente Zundert voor vervangende woonruimte, terwijl de relatief kleine gemeente (20.000 inwoners) daarin niet kon voorzien. Voor een snelle herhuisvesting van bewoners was medewerking van andere partijen (gemeenten, zorginstellingen, woningcorporaties) nodig. Door op te schalen werd ondersteuning vanuit de politie, de GGD en de veiligheidsregio gemobiliseerd. Op 23 juni 2017 werd het beheer van camping Fort Oranje door de gemeente Zundert overgenomen. Vervolgens werd nog tot 10 januari 2018 in een opgeschaalde structuur (GRIP-3) samengewerkt aan de ontruiming van de camping.

Volgens sommigen gingen deze (plotselinge) gebeurtenissen het handelingsvermogen van de veiligheidsregio te boven. De veiligheidsregio zou 'onvoldoende gepositioneerd' zijn om haar rol in deze op zich te nemen. Uit deze publicatie volgt een iets ander beeld. Na een uitgebreid feitenrelaas worden de aanleiding en het proces van opschaling naar GRIP-4 beschreven en wordt ingegaan op de samenwerking onder GRIP-3 bij de ontruiming van het campingterrein.

Natuurlijk sprongen de gemeente, de GGD, de politie en de veiligheidsregio medio 2017 in het diepe. Zeker voor de veiligheidsregio was haar rol echt ongebruikelijk. Uit de evaluatie volgt echter ook dat een veiligheidsregio met de combinatie van enerzijds een parate 24-uursdienst, duidelijke coördinatiestructuren en voldoende menskracht en middelen en anderzijds een grote dosis flexibiliteit in een dergelijke hectische situatie meerwaarde kan bieden.

Menno van Duin
Lector Crisisbeheersing

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond	7
1.2	De keuze voor GRIP-4 en GRIP-3	10
1.3	Aanpak: zes dilemma's	10
1.4	Leeswijzer	12
2	Feitenrelaas	13
2.1	De voorafgaande periode: eerdere acties ten aanzien van Fort Oranje	13
2.2	Vrijdag 9 juni 2017: aankondiging sluiting Fort Oranje	15
2.3	Donderdag 22 juni 2017: 'crisis in Zundert'	15
2.4	Vrijdag 23 juni 2017: overname beheer van de camping	17
2.5	Vrijdag 23 juni – 13 juli 2017: drie weken GRIP-4	18
2.6	Donderdag 13 juli 2017: afschaling naar GRIP-3	21
2.7	Juli 2017 – januari 2018: zes maanden GRIP-3	23
3	Analyse	33
3.1	Wat was het probleem?	33
3.2	Waarom GRIP-4?	36
3.3	Regulier of bijzonder optreden?	46
3.4	Van GRIP-4 naar GRIP-3: wat was het verschil?	48
3.5	Beleidsvoornemens en uitvoering: hoe verliep de ontruiming?	52
3.6	Waarom zo lang in GRIP-3?	59
4	Conclusies	67

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In Rijsbergen (gemeente Zundert), net ten zuiden van Breda, ligt het campingterrein Fort Oranje, een voormalig viersterren recreatiepark dat in weinig meer lijkt op de meeste andere campings. Waar de laatste geassocieerd worden met vakantie en vermaak, trok Fort Oranje de afgelopen jaren vooral om andere redenen de aandacht. De camping was in de loop van de tijd een verzamelplaats geworden van criminele praktijken en belastingontduiking. Een groot deel van de bewoners verkeerde in bijzonder slechte leefomstandigheden en leefde in armoede. De gemeente Zundert probeerde daar, in samenwerking met onder andere de politie en GGD West-Brabant, al jarenlang iets aan te doen, maar het was steeds tevergeefs. Integrale handhavingsacties hadden geen structureel effect op de problemen en misstanden en pogingen om de camping te sluiten, strandden keer op keer voor de rechter.

In de zomer van 2017 kwam hierin verandering. Na maanden van voorbereiding had de gemeente Zundert, op basis van brandveiligheidsinspecties, politieregistraties én een leefbaarheidsonderzoek van de GGD, een omvangrijk dossier opgebouwd om sluiting van de camping te rechtvaardigen. Op een persconferentie op 9 juni kondigde burgemeester Poppe-de Looff het voornemen aan om camping Fort Oranje te sluiten. Het plan was om begin september (wanneer recreanten en tijdelijke arbeidsmigranten het terrein zouden hebben verlaten) te beginnen met het herhuisvesten van de vaste bewoners van de camping. De periode tussen 9 juni en begin september was nodig om bewoners en de beheerder van de camping de gelegenheid te geven eventueel tegen het voornemen tot sluiting bezwaar te maken.

Leefomstandigheden op Fort Oranje

In 2014 deed de GGD West-Brabant voor het eerst uitgebreid onderzoek naar de leefsituatie van een deel van de permanente bewoners van de camping. De resultaten van dat onderzoek waren schokkend: 85 procent leefde volgens de GGD in 2014 onder de armoedegrens; veel bewoners hadden permanent schulden. Sommigen waren zwakbegaafd of kampten met psychische aandoeningen. Voor de bewoners was de camping een laatste vluchtplaats, bijvoorbeeld omdat ze hun huis waren uitgezet.

Wietteelt en prostitutie vormden niet zelden een alternatieve bron van inkomsten. Veel van de gezinnen op de camping kenden een opeenstapeling van problemen: vervuiling, medische problemen en financiële problemen. Kinderen groeiden op onder wat de GGD 'erbarmelijke omstandigheden' noemde. Ook het campingterrein was zwaar verloederd en vervuild. De GGD schatte in 2014 dat een derde van de 600 caravans in zo'n slechte staat verkeerde, dat ze onbewoonbaar waren. Een ander deel van de bewoners waren arbeidsmigranten die weinig tot niets hadden om op terug te vallen, maar die zich – in vergelijking met andere bewoners – nog wel leken te redden.

Naar aanleiding van deze uitkomsten werden verschillende vervolgacties opgezet, onder andere om de meest kwetsbare bewoners op te vangen en om mensen naar zorg en huisvesting toe te leiden. Ook werd er een werkgroep opgezet om de leefomgeving te verbeteren. Van januari tot maart 2017 deed de GGD, op verzoek van de gemeente Zundert, opnieuw onderzoek en werden zowel de leefomstandigheden per caravan, als de leefomgeving op Fort Oranje in kaart gebracht. Gemeente Zundert gaf daarbij de opdracht om direct in te grijpen bij alle levensbedreigende situaties, in het bijzonder waar het kinderen betrof.

Uit het onderzoek dat in die eerste maanden van 2017 werd verricht, bleek dat er weinig was verbeterd ten opzichte van 2014, ook al was een aantal individuele bewoners geholpen. In 2017 vroeg bijna 60 procent van de bewoners om hulp, een kwart van de bewoners ervaarde financiële problemen en bijna 30 procent gaf aan problemen met de huisvesting te hebben. De werkelijke problemen waren waarschijnlijk nog complexer en ernstiger dan uit de inventarisatie naar voren kwam; een flink deel van de bewoners was kwetsbaar en had een 'laag vermogen om de regie over zijn of haar leven te voeren'.

Op basis van dit onderzoek stelde de GGD onomwonden dat het ongezond was om op camping Fort Oranje te verblijven, vanwege de slechte kwaliteit van het 'binnenmilieu' van de caravans, waarvan een groot deel in erbarmelijke staat verkeerde. Ook de staat van het campingterrein gaf weinig reden tot optimisme: nog altijd was de camping op veel plaatsen vervuild en verloederd. Dat leidde tot gezondheidsrisico's, in het bijzonder voor kinderen. De eindconclusie van het GGD-rapport liet geen twijfel bestaan: 'GGD West-Brabant vindt het schokkend en onaanvaardbaar dat mensen in Nederland in deze erbarmelijke omstandigheden leven.'

Hoewel betrokken bestuurders inmiddels met de eigenaardige praktijken van de eigenaar annex beheerder van de camping bekend waren, nam hij – tegen de verwachting in – het heft in eigen handen. Hij besloot de verdere stappen van de gemeente Zundert niet af te wachten en kondigde op 22 juni aan de camping zelf te zullen sluiten en alle bewoners per 3 juli op straat te zetten. Al diezelfde dag werden bij enkele caravans de water- en elektriciteitsvoorzieningen afgesloten. Met deze plotselinge en onverwachte reactie van de beheerder zouden bewoners plotseling op straat komen te staan, zonder over alternatieve woonruimte te beschikken. Het was de aanleiding voor een uniek besluit: vanwege de dreigende ‘sociale calamiteit’ besloot de voorzitter van Veiligheidsregio Midden- en West- Brabant (burgemeester Noordanus van Tilburg), in afstemming met de burgemeester van Zundert, nog diezelfde dag ‘op te schalen naar GRIP-4’. Het beheer van de camping werd de volgende dag overgenomen door de gemeente Zundert, daarbij ondersteund door Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en de politie. De afspraak was ook dat de burgemeester van Zundert het bestuurlijke boegbeeld zou blijven.

De complexiteit van de situatie was reden om tot 13 juli in GRIP-4 te blijven werken. Op dat moment leek de kans op escalatie te zijn verminderd, maar was een (dreigende) crisis nog niet geheel afgewend. Er lagen nog verschillende bestuurlijke en operationele opgaven die aanleiding gaven GRIP-3 in te stellen. Daarmee kwam de bestuurlijke leiding van het in gang gezette traject weer bij de gemeente Zundert te liggen.

In de daaropvolgende maanden werkte gemeente Zundert, in samenwerking met de politie en de GGD en met ondersteuning van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, aan de ontruiming en sluiting van Fort Oranje. De overname van het beheer van de camping bleek bepaald geen sinecure. De camping moest op orde worden gebracht door letterlijk puin te ruimen en lege caravans af te voeren. Er moest voor een groep van ongeveer 300 vaste bewoners van de camping passende woonruimte worden gezocht. De hulpdiensten kregen daarbij te maken met campingbewoners die zaken saboteerden en personeel bedreigden. Zo verschenen er opeens nieuwe ‘bewoners’ op de camping die meenden met de toezeggingen van de gemeente aanspraak te kunnen maken op huisvesting. Daarnaast was er op juridisch gebied het nodige te doen, vanwege de vele procedures die tegen de overname van het beheer en de voorgenomen sluiting van de camping werden aangespannen. Ook op communicatief werd veel werk verzet, mede omdat niet alle bewoners Nederlands spraken en de media veel aandacht aan de gebeurtenissen besteedden. Gedurende zes maanden (tot 10 januari 2018) bleef GRIP-3 van kracht. Op dat moment verbleven nog 100 mensen op het campingterrein in afwachting van herhuisvesting. Sinds het bestaan van de GRIP-procedure is niet eerder zo lang in deze constellatie gewerkt.

1.2 De keuze voor GRIP-4 en GRIP-3

Op verzoek van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV de aanleiding en het proces van bestuurlijke opschaling (GRIP-4) geëvalueerd, alsook de samenwerking onder GRIP-3 bij de ontruiming van het campingterrein. Het doel hiervan was inzicht te geven in de loop van de gebeurtenissen en in de waarde en het belang van de gekozen GRIP-structuur. Zou men in een vergelijkbare situatie weer voor een dergelijke constructie kiezen (of waarom eventueel juist niet)?

In deze evaluatie staan twee vragen centraal. Ten eerste: In hoeverre is opschaling naar GRIP-4 in een dergelijke situatie verstandig en waardevol? En ten tweede: In hoeverre was GRIP-3 bij Fort Oranje nuttig en noodzakelijk en wat verklaart dat deze vorm van opschaling relatief lang duurde?

Met deze twee vragen maakt deze evaluatie tegelijkertijd de kwestie manifest waar veiligheidsregio's tegenwoordig voor staan en of 'de veiligheidsregio' klaar is voor zogenoemde 'sociale crises'.

1.3 Aanpak: zes dilemma's

Het primaire oogmerk van deze evaluatie is te bezien of er uit de casus lessen getrokken kunnen worden voor het operationeel en bestuurlijk optreden in mogelijke toekomstige, vergelijkbare situaties. Het gaat ons er niet om te oordelen (goed of fout), maar om het inzichtelijk maken van de structuren, processen en dilemma's die bij een 'sociale calamiteit' zoals die zich hier voordeed, een rol spelen. Om de soms complexe processen te kunnen begrijpen en te duiden, gaan wij in deze evaluatie in op een zestal vragen c.q. dilemma's.

1. Wat was het probleem?

Vaak wordt verondersteld dat in een crisissituatie alle betrokkenen eenzelfde perceptie van de situatie hebben. In werkelijkheid is dat zeker niet altijd het geval. Vaak bestaan er soms grote verschillen in perceptie of definitie van het probleem. Die verschillen in probleempercepties kunnen vervolgens leiden tot een verschillend oordeel over beoogde of potentiële oplossingsrichtingen. De vraag 'wat is het probleem?' ligt daarmee aan de basis van de hierna volgende twee vragen namelijk of GRIP-4 hier passend was en hoe de crisisstructuur zich verhiel tot het reeds in gang gezette reguliere proces.

2. Waarom GRIP-4?

In hoeverre was – gezien de aard van de situatie – opschaling naar GRIP-4 passend en adequaat? Werd niet om welhaast oneigenlijke redenen een RBT bijeengeroepen? Kon het niet op een andere manier? Wat betekent GRIP-4 eigenlijk in theorie en in praktijk? Kunnen wij in de toekomst meer situaties verwachten waarin vanwege een 'sociale calamiteit' van GRIP gebruik wordt gemaakt?

3. Regulier of bijzonder optreden?

Verschillende organisaties (politie, GGD e.a.) waren al enkele jaren, elk vanuit hun eigen optiek, bezig met de problematiek die zich op de camping voordeed. Op 22 juni werd vrij plotseling opgeschaald naar GRIP-4 en werden crisisteams gevormd. Wat betekende het dat er werd ingegrepen en opgeschaald vanwege een 'sociale calamiteit'? In hoeverre vraagt dit een andere aanpak dan die van meer reguliere, fysieke, rampen en calamiteiten? Zijn betrokkenen zo generiek opgeleid en ingesteld dat het onderscheid operationeel van weinig betekenis was of bracht het een ander soort dynamiek met zich mee?

4. Van GRIP-4 naar GRIP-3: wat was het verschil?

Op 13 juli 2017 ging de crisisbeheersingsorganisatie over van GRIP-4 naar GRIP-3. Een dergelijke (bestuurlijke) afschaling is niet ongebruikelijk, maar het komt ook weer niet zo vaak voor. Het is daarom interessant te bezien welke wijzigingen in structuur dit met zich meebracht. Wat betekent de afschaling van GRIP-4 naar GRIP-3 formeel? En als we de overgang feitelijk beschouwen: wat maakte dat er van GRIP-4 werd overgegaan naar GRIP-3 en wat waren daarvan de feitelijke consequenties?

5. Beleidsvoornemens en uitvoering: hoe verliep de ontruiming?

Begin juni 2017 kondigde de burgemeester van Zundert het voornemen aan om per september 2017 met het ontruimen van de camping te beginnen. Door de onverwachte reactie van de beheerder (die op 22 juni aangaf de camping zelf per 3 juli te zullen sluiten), kwamen ontwikkelingen in een stroomversnelling: min of meer noodgedwongen werd het beheer van de camping overgenomen en werd – eerder dan gepland – met de ontruiming van Fort Oranje begonnen. Hoe is dat proces verlopen?

6. Waarom zo lang in GRIP-3?

Nadat eerst op 22 juni 2017 was opgeschaald naar GRIP-4, werd vanaf 13 juli 2017 tot 10 januari 2018 onder GRIP-3 samengewerkt om ontruiming van Fort Oranje te bewerkstelligen. Dat is voor een 'crisisinstrument' in wezen erg lang en er is in ons land ook niet eerder zo lang sprake van GRIP-3 geweest. Wat maakte nu dat er in Zundert zo lang sprake was van GRIP-3? Zonder meer had dit te maken met het feit dat de gehele operatie van het (ont)ruimen van de camping en de herhuisvesting van bewoners van Fort Oranje veel tijd en capaciteit in beslag nam. Maar was GRIP-3 wel nodig? Had niet in afgeschaalde vorm (GRIP-0) hetzelfde kunnen worden gedaan? Hoe kan worden verklaard dat gemeente Zundert voor zo'n lange periode aanspraak wist te maken op de inzet van andere betrokkenen?

Informatieverzameling

Deze evaluatie is gebaseerd op interviews met een kleine zestig personen, die op bestuurlijk of operationeel niveau nauw bij deze casus betrokken waren. Met hen is uitvoerig gesproken over hun betrokkenheid bij de sluiting en ontruiming van Fort Oranje gedurende de periode van opschaling. Daarnaast zijn eerder verrichte onderzoeken en mediaberichten over de situatie op Fort Oranje geraadpleegd, alsook een groot aantal documenten, waaronder situatierapporten, logboeken, verslagen van bijeenkomsten van crisisteams en rechterlijke uitspraken.

1.4 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bevat een uitgebreid feitenrelaas over de periode 22 juni 2017 tot 10 januari 2018. In hoofdstuk 3 beschouwen wij de gebeurtenissen aan de hand van de hierboven genoemde vraagstukken en dilemma's. Ten slotte zetten wij in hoofdstuk 4 onze bevindingen op een rij.

2. Feitenrelaas

2.1 De voorafgaande periode: eerdere acties ten aanzien van Fort Oranje

Al jaren zijn er aanwijzingen van fraude en criminaliteit op Fort Oranje en de leefomstandigheden van sommige bewoners van de camping zijn buitengewoon slecht. Degemeente Zundert, de politie en anderen ondernemen daarom in de loop van de jaren verschillende acties om iets aan de situatie op de camping te doen: integrale handhavingsacties om misstanden te corrigeren, interventies om een beeld te krijgen van de mensen die op de camping verblijven en pogingen (dossievorming) om de camping tot sluiting te dwingen. Vanaf 2014 zet de gemeente Zundert, in samenwerking met het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC Zeeland-West-Brabant), een project op onder de noemer ‘Maisveld’ dat gericht is op bestuurlijke sluiting van de camping. De focus van dit project – een integraal samenwerkingsverband – ligt op ondermijnende criminaliteit op de camping. Daarnaast raakt vanaf januari 2014 ook de GGD West-Brabant betrokken om “beter zicht te krijgen op een zwakke groep in de samenleving [...] en daar iets voor te betekenen”.¹

In september 2016 besluit gemeente Zundert een stevig dossier op te bouwen dat primair is gericht op de volksgezondheid: de bewoners van de camping en hun leefomstandigheden. De gemeente start daartoe het project Bloedkoraal op. Dit project bestaat uit drie verschillende projectteams die ieder een beschrijving van de feitelijke situatie aanleveren, zodat duidelijk wordt wat nodig is om tot een definitieve oplossing te komen. Ook wordt in maart 2017 een bestuurlijke klankbordgroep samengesteld, met daarin de burgemeesters van Zundert, Tilburg en Breda, de directeur van GGD West-Brabant, de eenheidschef Zeeland-West-Brabant en de gemeentesecretaris van Zundert.² Deze klankbordgroep dient ertoe om de burgemeester van Zundert bestuurlijke ondersteuning te bieden en extra menskracht vrij te maken voor met name de herhuisvesting van bewoners van Fort Oranje. Ook lobbyen leden van de klankbordgroep bij het Rijk voor financiële middelen voor onder meer de zorg en de herhuisvesting.

1 GGD West-Brabant (2014). *Hoe gezond is het om te verblijven op camping Fort Oranje?* Breda: GGD West-Brabant.

2 Aanvankelijk was ook de projectleider van het RIEC aanwezig bij het overleg van de klankbordgroep.

2.2 Vrijdag 9 juni 2017: aankondiging sluiting Fort Oranje

Na maandenlange voorbereiding is het op 9 juni 2017 zover: op een persconferentie kondigt burgemeester Poppe-De Looft aan dat de gemeente de camping per 4 augustus gaat sluiten. De beheerder van de camping, de heer Engel, blijkt echter zijn eigen pad te trekken.

2.3 Donderdag 22 juni 2017: 'crisis in Zundert'

Vroeg in de ochtend van donderdag 22 juni stuurt Engel het bericht de wereld in dat hij 'de handdoek in de ring gooit': hij zegt zijn camping per 3 juli te zullen sluiten en verwijst bewoners naar de gemeente voor herhuisvesting.³ Deze actie van Engel zet een opeenvolging van gebeurtenissen in gang. Deels voltrekken deze zich parallel aan elkaar: bij het gemeentehuis in Zundert, op camping Fort Oranje en tijdens een vergadering van het dagelijks bestuur van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, dat toevallig die ochtend bijeenkomt.

Donderdagochtend: hectiek op de camping en demonstratie in Zundert

Nadat Engel zijn besluit wereldkundig heeft gemaakt, begint hij met het gedeeltelijk afsluiten van gas en elektriciteit. Het is onduidelijk welke caravans precies worden afgesloten, maar het zet zijn bericht dat het hem menens is, duidelijk kracht bij. Op de camping hangt hij briefjes op, waarin hij laat weten dat bewoners een week de tijd hebben om hun spullen te pakken. Hij raadt ze aan contact te leggen met de gemeentelijke projectleider herhuisvesting. Mensen uit zijn entourage mobiliseren die ochtend campingbewoners om tegen de gemeente te gaan demonstreren. Taxibusjes arriveren om bewoners naar het gemeentehuis van Zundert te vervoeren. Het nieuws dat Engel al op korte termijn Fort Oranje wil sluiten, bereikt zo ook anderen buiten de camping. Op het gemeentehuis van Zundert vindt om 9.30 uur een eerste crisisberaad plaats hoe om te gaan met deze onverwachte situatie. Een betrokkene typeert de actie van Engel als 'een slag in de wapenkamer'. De politie is aanwezig bij het gemeentehuis vanwege de verwachte toeloop van campingbewoners. Ook vertegenwoordigers van zorginstellingen, de projectleider herhuisvesting en de wijkagent van Fort Oranje komen naar het gemeentehuis. Zij besluiten op eigen initiatief naar de camping te gaan om daar de boel te de-escaleren. Het lukt hen echter niet te verhinderen dat campingbewoners naar het gemeentehuis vertrekken. Daar hebben zich inmiddels ook journalisten verzameld. Terwijl een aantal cameraploegen bij het gemeentehuis staat, melden verschillende media zich bij de camping om verslag te doen van de nieuwe ontwikkelingen.

3 Brabant Actueel, 22 juni 2017. Fort Oranje; Handdoek in de ring na tien jaar strijd met de overheid. Ontleend aan <http://brabantactueel.nl/2017/06/22/fort-oranje-handdoek-in-de-ring-na-tien-jaar-strijd-met-de-overheid/>.

Donderdagochtend: overleg in Tilburg

Terwijl in 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 van de klankbordgroep 'Fort Oranje' gepland, waar onder meer zou worden gesproken over een plan voor herhuisvesting van campingbewoners. Vanwege de ontstane situatie in haar gemeente meldt de burgemeester van Zundert zich af voor dit overleg. Daarmee wordt voor de aanwezige bestuurders de bijzondere 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 met de burgemeester van Zundert, waarin burgemeester Noordanus zijn overwegingen aan burgemeester Poppe-De Looff voorlegt: opschaling naar GRIP-4, een overname van het beheer van de camping door gemeente Zundert en tegelijkertijd de gemeente Zundert 'in the lead' houden in het voorgenomen traject om de camping te sluiten.

Donderdagmiddag: driehoeksoverleg en bezoek aan Fort Oranje

Die middag worden in korte tijd een aantal belangrijke besluiten genomen die zichtbaar maken dat de veiligheidsregio een grote rol gaat spelen. Na de bijeenkomst met de klankbordgroep vertrekt de directeur van de veiligheidsregio naar Zundert. Aan het begin van de middag neemt hij daar deel aan het driehoeksoverleg. Een belangrijk vraagstuk op dat moment is, wat er gedaan moet worden aan de onrust op de camping. Besloten wordt dat de burgemeester van Zundert persoonlijk naar de camping gaat, ondanks de emoties die daar leven. Communicatieadviseurs stellen in samenspraak met de burgemeester een statement op, waarna zij met politiebegeleiding naar de camping vertrekt. Terwijl de directeur van de veiligheidsregio de megafoon vasthoudt, laat de burgemeester (buiten de poort van de camping) aan bewoners weten dat de gemeente Zundert het beheer van de camping zal overnemen en dat voor de bewoners van de camping naar een passende oplossing zal worden gezocht: "Wij gaan zorgen dat het goed komt" vertrouwt de burgemeester een bezorgde recreant toe. Na dit statement vertrekt de burgemeester naar Tilburg voor een eerste bijeenkomst van het regionaal beleidsteam (RBT) om 16.30 uur.

Donderdagmiddag: de eerste bijeenkomsten van het ROT

In Tilburg worden ondertussen de voorbereidingen getroffen voor de eerste bijeenkomst van het regionaal operationeel team (ROT). De betrokkenen beseffen dat het een bijzondere opschaling betreft. Er is geen sprake van een klassieke ramp in fysieke zin; geen overstroming, grote brand of stroomstoring. Wel is er sprake van wat 'een dreigende sociale calamiteit' genoemd wordt. Mede daarom, maar ook om de media geen kans te geven lucht te krijgen van dit besluit, vindt de opschaling 'stil' plaats. Dit betekent dat medewerkers van de hulpdiensten, die normaal gesproken via hun 'paggers' gealarmeerd worden, nu via de telefoon te horen krijgen over de opschaling naar GRIP-4.

De calamiteitencoördinator van de meldkamer belt vanaf 13.00 uur een groot aantal mensen, onder wie (piket)functionarissen van de politie, brandweer, GHOR, bevolkingszorg, informatiemanagement, communicatie en een liaison van defensie. Er wordt een Operationeel Leider (OL) aangewezen om het overleg te leiden.

Daarnaast wordt een aantal 'onbruikelijke' deelnemers uitgenodigd voor het eerste ROT-overleg. Deels gebeurt dit op persoonlijke titel en tamelijk spontaan. Zo nodigt de directeur van de veiligheidsregio het Hoofd handhaving van de gemeente Zundert uit deel te nemen aan het overleg en ook de projectleider van het RIEC schuift aan, evenals twee medewerkers van het project Bloedkoraal die bezig waren met het herhuisvestingsplan.⁴ Ook medewerkers van de GGD die al langer bij Fort Oranje betrokken zijn, zijn aanwezig bij het ROT-overleg.

Om 14.00 uur vindt het eerste ROT-overleg plaats. Het ROT heeft dan de opdracht om een aantal scenario's uit te werken: een scenario voor noodopvang als de camping toch acuut gesloten moet worden, het scenario dat de gemeente het beheer overneemt en een scenario waarin de veiligheidsregio tijdelijk het beheer overneemt en uiteindelijk overdraagt aan de gemeente. In de loop van die middag vinden meerdere plenaire bijeenkomsten plaats. Tussendoor gaat het ROT in afzonderlijke stafsecties uiteen, om concrete plannen van aanpak te maken voor respectievelijk het beheer en de beveiliging, de zorg en herhuisvesting en voor communicatie. Feitelijk richt alle aandacht zich dan al op het scenario dat het beheer van de camping zal worden overgenomen. De belangrijkste vraag is: Hoe doe je dat eigenlijk, een camping beheren?

Een betrokkene: "Dat team had behalve het planningsvraagstuk ook de opdracht de overname van het beheer voor te bereiden. Dus de aandacht verschoof wel, naar hoe doen we dat. Beveiliging, beheer, wat komt daarbij kijken? Boerenverstand. Nutsvoorzieningen, is dat op orde? Toegang, iedereen kan de camping op en af. Vuilophaaldienst, ook een dingetje. Zwembad sluiten, zijn er gevaarlijke stoffen? Ja, dus de boel verzegelen. Kans op wapens, smokkelwaar, ongetwijfeld, maar is dat prioriteit?"

Zorgvertegenwoordigers gaan verder met het uitwerken van hun plannen voor het in kaart brengen van de bewoners. Ook wordt op aangegeven van de wijkagent besloten, dat het nodig is om een aantal personen op de camping een gebiedsverbod op te leggen.

In Zundert wordt intussen een taakorganisatie Crisiscommunicatie ingericht bestaande uit communicatieadviseurs van de gemeente en de veiligheidsregio, een omgevingsanalist en een piketfunctionaris communicatie. Al snel blijkt dat bewoners van de camping graag willen weten waar ze aan toe zijn. Ook de toegestroomde pers heeft verschillende vragen over de gebeurtenissen en de vervolgstappen van de gemeente.

4 Een van hen zou dat plan die ochtend eigenlijk presenteren aan de Klankbordgroep.

Donderdagmiddag: eerste bijeenkomst RBT in Tilburg

Om 16.30 uur vindt in Tilburg de eerste bijeenkomst van het RBT plaats. In dit gremium schuiven grotendeels dezelfde mensen aan als degenen die deelnamen aan de klankbordgroep 'Fort Oranje'. Tijdens de bijeenkomst worden de eerste wezenlijke besluiten genomen voor de daaropvolgende dagen. Zo wordt het besluit bekrachtigd dat het beheer over de camping al de volgende dag zal worden overgenomen. Het exacte tijdstip zal worden bepaald in de volgende bijeenkomst van het RBT op vrijdag 23 juni om 12.00 uur, op basis van de plannen van aanpak van het ROT. Wat betreft de herhuisvesting stelt het RBT eveneens drie scenario's vast: één waarbij alle bewoners snel op straat komen te staan (als de rechter de gemeente in het ongelijk stelt en het beheer weer zou moeten overdragen), één waarbij bewoners binnen drie à vier maanden moeten worden geherhuisvest en één waarbij daar een jaar de tijd voor is. Inzet is dan om een week de tijd te nemen om elk scenario uit te werken.

Het ROT werkt onderwijl door tot in de nachtelijke uren. Vooral de stafsectie voor het beheer is nog tot laat bezig om het beheersplan uit te werken: daar moeten zij de volgende dag meteen mee aan de slag. Het blijkt met name lastig om een geschikte beheerder voor de camping te vinden: alle beheersorganisaties die gebeld worden haken af wanneer ze horen dat het om camping Fort Oranje gaat; daar willen ze hun naam niet aan verbinden.

2.4 Vrijdag 23 juni 2017: overname beheer van de camping

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 Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBBO) bijeen geroepen. Die ochtend valt ook het besluit om de Algemeen Commandant Brandweezorg aan te wijzen als campingbeheerder; in zijn eigen woorden: "Er waren geen andere kandidaten."

Om 12.00 uur vindt er een bijeenkomst van het RBT plaats. Op basis van de plannen van aanpak, zoals die door het ROT zijn opgesteld, wordt daar besloten dat gemeente Zundert die middag om 15.00 uur het beheer van de camping zal overnemen. Aldus verschijnt die middag een kolonne voertuigen bij de camping, van de politie, beveiliging, brandweer en aannemers. Aan Engel en een aantal van zijn vertrouwelingen wordt een gebiedsverbod opgelegd, omdat zij een opruiende rol hebben. Zij krijgen een kwartier de tijd om hun spullen te pakken en te vertrekken.

2.5 Vrijdag 23 juni – 13 juli 2017: drie weken GRIP-4

Ook al lijkt na die verhitte eerste twee dagen de crisis bedwongen, dat wil niet zeggen dat gedurende de daaropvolgende dagen en weken zich geen problemen meer voordoen, integendeel. De grootste problemen zullen zich nog aandienen: de overname van het beheer van camping Fort Oranje blijkt voor alle betrokkenen een enorm zware klus. Ook komen hardnekkige problemen aan de oppervlakte met betrekking tot herhuisvesting, zorg en veiligheid. In de weken na de overname van de camping zoeken betrokkenen naar een manier om deze problemen het hoofd te bieden. We geven hier een (korte) beschrijving van de kwesties waarmee gemeenteambtenaren, medewerkers van de veiligheidsregio, politieagenten, brandweermensen, zorg professionals en bestuurders van doen krijgen.

2.5.1 Organisatie

Nu sprake is van een (bijzondere) GRIP-4-situatie die – zoals men dan al voorziet – langere tijd gaat duren, wordt vanaf zaterdag 24 juni besloten niet langer piketfunctionarissen in te schakelen, maar medewerkers structureel vrij te maken voor de noodzakelijke werkzaamheden. Zo nemen medewerkers van de veiligheidsregio vanaf maandag 26 juni communicatie-activiteiten voor hun rekening, samen met de communicatieadviseur van de gemeente en een al eerder ingevlogen externe adviseur. Ook is er die zaterdag een wisseling van de wacht in het operationeel leiderschap. De eerdere Operationeel Leider pakt fulltime zijn nieuwe taak van 'campingbeheerder' op en wordt daarbij in het begin ondersteund door twee collega's van de brandweer en de veiligheidsregio en een reservist van defensie. Het ROT komt in dat weekend nog op zaterdag bijeen, maar er wordt niet meer zo intensief overlegd als de dagen ervoor. Vanaf maandag 26 juni komt het ROT in een andere samenstelling bijeen. Het operationeel team bestaat vanaf die dag uit medewerkers van het Bloedkoraal-project en ambtenaren van de gemeente Zundert, vertegenwoordigers van de GGD, politie en communicatiemedewerkers van de veiligheidsregio. Binnen dit samenwerkingsverband wordt een aantal werkgroepen opgestart (voor beheer, huisvesting, zorg en communicatie). Het team voor campingbeheer, onder meer bestaande uit medewerkers van de politie, de GGD, het Leger des Heils en ambtenaren van gemeente Zundert, overlegt vanaf maandag 26 juni dagelijks om 11.00 uur over lopende zaken op de camping. Daarnaast komt het ROT de eerste week nog dagelijks in de middag bijeen, zij het niet meer in Tilburg, maar op het gemeentehuis in Zundert of in Etten-Leur op het politiebureau. Op bestuurlijk niveau gaan ook de overleggen van het RBT door. Na het overleg op 23 juni vindt nog vier keer een RBT-bijeenkomst plaats, als laatste op 13 juli. De bestuurders willen dat beheerskwesties snel worden opgelost en oefenen druk uit om de camping snel leeg te krijgen. Op operationeel niveau zoekt men naar een vorm die het mogelijk maakt om prangende kwesties op te lossen, die feitelijk weinig met een 'klassieke ramp' te maken hebben: campingbeheer, sociale veiligheid en de inventarisatie van bewoners.

2.5.2 Het beheer van de camping

Naar al snel blijkt is Fort Oranje een buitengewoon moeilijke ‘camping’ om te beheren. In lange rijen melden bewoners zich met hun problemen, vragen, klachten of dreigementen bij de receptie. In de woorden van een betrokkene: “Die eerste weken is het gewoon oorlog voeren geweest.”

De eerste dagen staan in het teken van het opruimen van de camping. De administratie van Engel blijkt niet op orde te zijn, het vuilnis is al een tijd niet opgehaald, er moet gesnoeid worden en grote delen van het campingterrein zijn zwaar verloederd. Lege caravans zijn blijven staan en soms weer gekraakt, er ligt veel zwerfafval en de milieustraat is dichtgeslibd met afval en grof vuil dat daar al jaren lijkt te liggen. In de woorden van een betrokkene bestaan de eerste dagen vooral uit ‘puin ruimen’. De receptie moet heringericht worden, terwijl veel bewoners zich bij de balie melden met klachten. Sommigen zijn al lange tijd afgesloten van stroom of riolering. Anderen hopen met de komst van de nieuwe beheerder dat onderhoudsklussen die al langer zijn blijven liggen, nu opgelost kunnen worden.

2.5.3 Sabotage en bedreiging

Het eerste weekend en de eerste week worden gekenmerkt door een constante strijd met een deel van de bewoners van de camping. Zoals uit het voorgaande kan worden opgemaakt, leeft er bij een aantal bewoners veel rancune en weerzin tegen de gemeente Zundert. Dat uit zich de eerste week in verschillende sabotageacties: rioleringspompen worden vernield, stroomkabels worden doorgeknipt en leidingen worden volgespoten met purschuim. Aannemers zijn doorlopend op de camping aanwezig om vernielingen te herstellen. Voor medewerkers van de brandweer en de veiligheidsregio is de sfeer op de camping in het begin uitermate bedreigend. Bewoners komen namelijk niet alleen met klachten aan de balie, boze campingbewoners uiten ook veelvuldig bedreigingen. Weliswaar is er bij aanvang een beveiligingsorganisatie ingehuurd, maar kwaadwillende bewoners lijken precies te weten dat de bevoegdheden van deze beveiligers beperkt zijn. Zodra de politie aan het begin van de avond weggaat, neemt de dreiging toe. Dat leidt ertoe dat de druk op de politieorganisatie wordt opgevoerd om 24 uur per dag agenten op de camping te stationeren; een maatregel die eerder was toegezegd, maar waaraan de politie niet meteen tegemoet kon komen. Na 6 juli lukt het de politie om die bezetting te realiseren. Ook worden camera’s opgehangen om de sabotageacties een halt toe te roepen. Op 4 juli komt er verlossing voor de brandweercommandant: een professionele beheersorganisatie neemt het beheer van de camping over.

2.5.4 Groeiende aantallen bewoners

Tijdens haar bezoek aan de camping op 22 juni zegde burgemeester Poppe-De Looff de bewoners toe dat de gemeente zorg zou dragen voor alternatieve opvang. Mede hierdoor, maar volgens sommigen heeft ook de groep rond Engel hierin een hand gehad, melden zich de eerste dagen bij de camping nieuwe bewoners. De toestroom van nieuwe bewoners houdt aan tot begin juli

en vormt voor het beheer van de camping een van de grootste uitdagingen. De nieuwkomers, veelal afkomstig uit Midden- en Oost-Europese landen, verwachten aanspraak te kunnen maken op woonruimte en proberen eerst via de toegangspoort het terrein op te komen. Wanneer het toezicht bij de ingang strenger wordt, worden 's nachts de hekken rondom de camping opengeknipt en leegstaande caravans gekraakt. Een prominent beheersprobleem die eerste dagen is dan ook het tegenhouden van nieuwe, illegale, bewoners. Het lijkt vechten tegen de bierkaai: veel gaten die beheerders overdag dichtten, worden 's nachts weer opengemaakt. Mede daardoor loopt het aantal bewoners die eerste weken scherp op, van de oorspronkelijke schatting van ruim 600 bewoners naar schattingen van wel 1200. Er passeren allerlei suggesties de revue om dat probleem beheersbaar te houden, van NATO prikkeldraad (tijdens RBT-overleg 3 juli, dat blijkt in Nederland op dat moment niet beschikbaar), tot de inzet van defensie, wachttorens en 24-uurs beveiliging rondom het hele terrein. Vanaf 4 juli wordt als antwoord op het probleem een pasjessysteem opgezet: alle bewoners krijgen een pasje met daarop naam, geboortedatum, kenteken, kavelnummer, nationaliteit en een registratienummer. Alleen daarmee kunnen bewoners de camping op. Hoewel de uitgifte van de pasjes pas op 12 juli begint en op 21 juli wordt afgerond, lijkt de toestroom van nieuwe bewoners al snel af te nemen.

2.5.5 Triage: in beeld brengen bewoners

Vanaf maandag 26 juni beginnen zorgpartijen met het in kaart brengen van de bewoners op de camping en hun zorgvragen,⁵ om ze te kunnen begeleiden naar 'duurzame herhuisvesting'. Deze 'triage' is een omvangrijke operatie, niet in de laatste plaats omdat onduidelijk is hoeveel mensen er nu precies op de camping wonen. Al tijdens het project Bloedkoraal was een eerste inventarisatie van campingbewoners gemaakt en een eerste herhuisvestingsplan opgesteld. In de eerste dagen onder GRIP-4 gebruikt een team van verschillende zorginstellingen onder leiding van de GGD deze classificatie om de bewoners van Fort Oranje in te delen. Er blijkt dan een groot verschil te bestaan met gegevens van de gemeente. Toch probeert de GGD een sluitend overzicht te creëren. Tijdens de RBT-overleggen van 29 juni en 3 juli wordt besloten de bewoners van Fort Oranje in te delen in een aantal categorieën, waarbij voor elke categorie een eigen aanpak geldt: perceeleigenaren, recreanten, arbeidsmigranten (met en zonder werk) en langdurige bewoners. Deze indeling blijkt echter niet afdoende om inzicht te krijgen in de grote verscheidenheid van campingbewoners. Naast de eerder genoemde problemen met 'nieuwe aanwas', lopen er op de camping veel kinderen rond van wie lang niet altijd duidelijk is bij wie ze horen. Campingbewoners schuiven zelfs met kinderen van caravan naar caravan, zodat meer mensen als 'gezin' in aanmerking kunnen komen voor herhuisvesting. Het brengt betrokkenen ertoe om de bijzondere term 'leasekinderen' te munten.

5 De GGD, Surplus, Stichting MEE, Bemoeizorg GGZ/Novadic Kentron, Stichting Barka (Roemeense en Poolse sociaal maatschappelijk werkers) en het Leger des Heils.

2.5.6 Communicatieve uitdagingen

Ook op communicatief vlak blijkt Fort Oranje een grote uitdaging. Er zijn veel verschillende actoren die ieder een eigen benadering vragen: ten eerste zijn dat de bewoners van de camping, de voormalige beheerder (Engel) en omwonenden, maar het gaat ook om ketenpartners, andere gemeenten, landelijke en regionale media en sociale media gebruikers. Vooral het contact met campingbewoners vraagt veel aandacht en verloopt in de eerste week niet helemaal vlekkeloos. Bewoners hebben behoefte aan duidelijkheid, maar die eerste dagen kunnen communicatiemedewerkers maar moeilijk duidelijkheid verschaffen. Bovendien hebben veel bewoners hooggespannen verwachtingen na de opmerking van de burgemeester dat de gemeente Zundert met hen in gesprek gaat. Mede vanwege veiligheidsoverwegingen moeten communicatieadviseurs op die eerder gedane toezegging terugkomen. Een informatiebijeenkomst op 29 juni wordt geannuleerd en er volgen als alternatief gesprekken met kleinere groepen bewoners, verdeeld per doelgroep.

Ook willen veel media die eerste weken items maken over Fort Oranje. Het is een communicatieve opgave, omdat sommige media aanvankelijk sterk op de hand van Engel zijn. Een van de grootste uitdagingen voor communicatiemedewerkers blijkt daarmee ook om voldoende media-aandacht te houden voor het aanvankelijke doel van sluiting: de erbarmelijke leefomstandigheden op de camping.

2.6 Donderdag 13 juli 2017: afschaling naar GRIP-3

Op 13 juli stellen de RBT-leden vast dat 'de gezamenlijke inzet in GRIP-4 [ertoe] heeft [...] geleid dat de kans op escalatie van de situatie op Fort Oranje aanzienlijk is verminderd' en dat er geen sprake meer is van 'een dreiging van ongecontroleerde bovenlokale effecten'.⁶ De voorzitter van de veiligheidsregio besluit af te schalen.

Omdat de situatie echter nog niet onder controle is en er wel nog altijd sprake is van een dreigende crisissituatie, wordt diezelfde dag, op aangeven van de burgemeester van Zundert, GRIP-3 ingesteld. Dit stelt de gemeente Zundert 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', vooral voor de herhuisvesting van bewoners.⁷

⁶ RBT-verslag 13 juli 2017.

⁷ GBT-verslag 20 juli 2017.

Het RBT en het ROT worden ontbonden en vervangen door respectievelijk een gemeentelijk beleidsteam (GBT) en een projectteam, waaronder zes deelprojecten worden geschaard.⁸ Het CoPI wordt omgedoopt tot campingoverleg. Het overdrachtsdocument vermeldt de volgende gezamenlijke opgave.⁹

“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 binnen het campingterrein 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 ong. 1000 euro of minder zijn gedemonteerd en/of afgevoerd.”

Het GBT bestaat naast de burgemeester uit vertegenwoordigers van de politie, brandweer, GGD-GHOR, de officier van justitie, de operationeel leider, een externe communicatieadviseur, de projectleider zorg en herhuisvesting uit Breda en later ook de gemeentesecretaris van Zundert. Het projectteam geeft leiding aan de zes deelprojecten die in feite een voortzetting zijn van de deelprojecten die onder GRIP-4 zijn opgestart: Beheer, Communicatie, Veiligheid en Openbare orde, Zorg en Huisvesting, Juridische Zaken, en Financiën. Het projectteam coördineert de operationele zaken en rapporteert aan het GBT. In het campingoverleg bespreken professionals van verschillende organisaties dagelijks de gang van zaken op de camping zoals ruimingen, het beheer en de communicatie aan bewoners.¹⁰ De juristen die de gemeente al eerder in de arm heeft genomen, schuiven bij alle gremia aan, behalve bij het campingoverleg. Ook de leden van de (voormalige) bestuurlijke klankbordgroep ‘Fort Oranje’ (onder wie de burgemeesters van Tilburg en Breda) blijven betrokken en adviseren het GBT.

Hoewel gemeente Zundert bestuurlijk opdrachtgever is van het project Fort Oranje, beheert de gemeente Breda, vanuit haar rol als centrumgemeente, het landelijk toegekende budget voor herhuisvesting. Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant levert menskracht voor de leiding van het projectteam (en later ook het campingoverleg), en voor communicatie, het informatiemanagement, secretariële werkzaamheden en advisering op het gebied van zorg en huisvesting.

8 Overdrachtsdocument Fort Oranje, 13 juli 2017.

9 RBT-verslag 29 juni 2017.

10 Projectteamoverleg 5 september 2017.

2.7 Juli 2017 – januari 2018: zes maanden GRIP-3

Gedurende de zomerperiode komen betrokkenen tot het voornemen de crisisstructuur pas af te bouwen naarmate de camping leger raakt. Afhankelijk van de vorderingen wordt daarom telkens bezien of GRIP-3 nog nodig is.¹¹

In september 2017 meent het projectteam dat er een afbouwplan moet komen en een overdrachtdossier kan worden opgesteld voor het moment van afschaling.¹² Pas op 25 oktober wordt echter voor het eerst gesuggereerd om de crisisorganisatie daadwerkelijk af te schalen. Het is een idee waar iedereen het dan mee eens is, maar onduidelijk is op dat moment nog hoe gemeente Zundert de organisatie van de ontruiming zou moeten overnemen en welke bestuurlijke structuur na afschaling passend zou zijn. Besloten wordt het campingoverleg en het projectteam samen te voegen. Vanaf dat moment vind nog gedurende drie maanden twee keer per week operationele afstemming plaats.

Begin november wordt op advies van de bestuurlijke klankbordgroep besloten nog tot eind 2017 onder GRIP-3 te blijven werken. Redenen die genoemd worden zijn: het behoud van 'slagkracht' en een makkelijker overdracht aan de gemeente. Ook de uitdagingen op het gebied van zorg en herhuisvesting, de juridische procedures en communicatieactiviteiten zijn redenen om nog enige tijd onder GRIP-3 te blijven werken. Zo is begin november nog steeds niet van alle bewoners duidelijk in welke categorie zij vallen, welke aanpak ze nodig hebben en wie voor hen verantwoordelijk is.¹³

Tijdens de GRIP-3-periode worden verschillende activiteiten ondernomen, die gerelateerd zijn aan de eerder genoemde deelprojecten. We beschrijven hieronder de belangrijkste ontwikkelingen op de verschillende terreinen.

2.7.1 Beheer en gefaseerde ontruiming van de camping

Ten behoeve van de ontruiming van de camping is in de weken voorafgaand aan de instelling van GRIP-3 al het nodige op de camping gedaan: de ergste rommel is opgeruimd en er is een begin gemaakt met het afvoeren van leegstaande caravans. Ook is een professionele beveiligings- en beheerorganisatie ingehuurd en is de toegangscontrole opgestart met een pasjessysteem.

De beheerorganisatie vervult in de daaropvolgende weken een belangrijke loketfunctie: allerlei klachten en vragen van bewoners komen bij hen als eerste binnen en zij zorgen voor een eerste verdeling daarvan over betrokken partijen. Daarnaast zijn er diverse 'operationele kwesties' die aandacht vragen: er moet nu echt werk worden gemaakt van het leegruimen van de camping. In de tweede

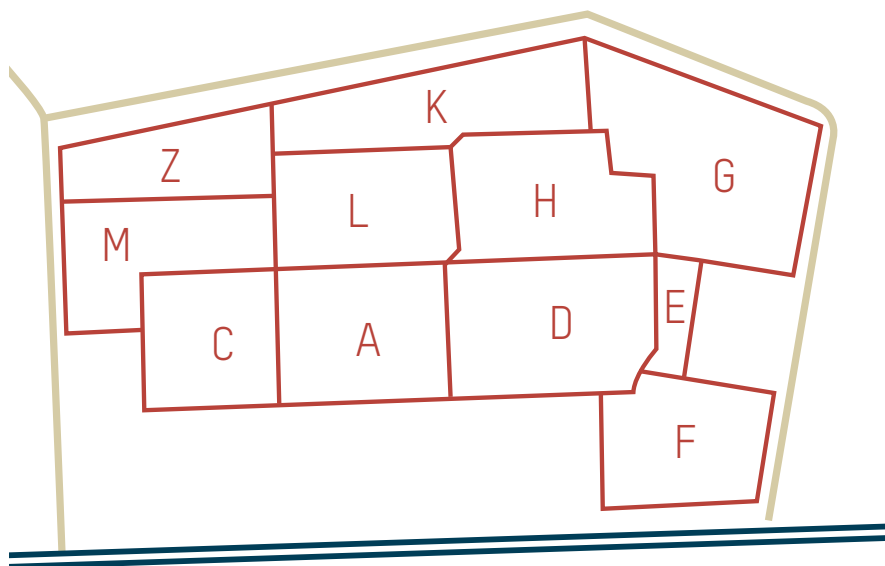
11 Om de toekomstige overdracht te bevorderen krijgen leden van het projectteam in de loop van augustus 'duo-partners' vanuit de gemeente, welke niet allemaal meedraaien in overleggen, maar door de leden wel doorlopend worden bijgepraat.

12 GBT-verslag 21 september 2017

13 Het projectteam komt op 20 november tot een definitieve onderverdeling.

week van juli wordt het plan van ontruiming definitief vastgesteld en kan worden begonnen met het ontruimen van de verschillende velden.

Op 31 juli wordt als eerste veld F ontruimd, met uitzondering van bewoners met een zorgindicatie en eigenaren van caravans; zij mogen langer blijven. Vervolgens zijn begin augustus de velden G en K aan de beurt; hier staan de meeste bouwvallige en leegstaande caravans en wonen relatief weinig mensen. Omdat wordt verwacht dat de ontruiming van de velden H, D en E meer onrust teweegbrengt, komen deze later aan de beurt.



Afbeelding 1: Indeling van de velden op Fort Oranje

Tussen de veldruiming zit telkens twee weken, omdat de bewoners over de ontruiming moeten worden geïnformeerd en er rekening wordt gehouden met mogelijk oponthoud, bijvoorbeeld omdat asbest wordt aangetroffen.¹⁴ Op 23 augustus is ruim een derde van de caravans afgevoerd.¹⁵

Naarmate de tijd vordert en de camping verder leeg raakt, wordt de sfeer op Fort Oranje grimmiger, vooral op dagen waarop de gemeente brieven met aanzeggingen van ontruiming uitreikt (bijna tweewekelijks dus).¹⁶ Vooral de beheerders (c.q. de receptie), de beveiliging en politie krijgen hiermee van doen. De klachten en vragen zijn merendeels afkomstig van bewoners die weerstand

14 Bij het ruimen van de eerste 52 leegstaande caravans wordt herhaaldelijk asbest aangetroffen. Er is dan eerst 'een asbestinventarisatie nodig om de afvoer van de caravans rechtmatig en veilig voort te zetten' (GBT-verslag 20 juli 2017). Ook op veld G wordt asbest aangetroffen (GBT-verslag 10 augustus 2017).

15 In aantal betreft het 251 van de 700 caravans (GBT-verslag 24 augustus 2017). Van de resterende 449 caravans zijn er dan nog 344 bewoond, zes caravans zijn van perceeleigenaren, 54 zijn onbewoond en 45 zijn leeg.

16 Projectteamoverleg 21 augustus en 7 november 2017.

bieden tegen herhuisvesting en/of die complexe zorgvragen hebben.¹⁷ Ook is er nog altijd een groep van tien bewoners die als ‘raddraaiers’ zijn aangemerkt. Het laatste veld, veld Z, met 26 bewoners wordt volgens planning op 6 december 2017 ontruimd. Er verblijven dan nog circa 100 bewoners met een zorgindicatie op het campingterrein.

2.7.2 Zorg en herhuisvesting

Veel bewoners van Fort Oranje verblijven daar niet zonder reden. Een deel van hen kent een speciale problematiek. Onder het project Bloedkoraal is al een plan geschreven om bewoners in te delen in categorieën met daaraan gekoppeld plannen voor herhuisvesting. Deze plannen worden verder uitgewerkt in afspraken. Dat wil echter niet zeggen dat het makkelijk is om bewoners te herhuisvesten. Het blijkt een van de grootste uitdagingen.

Een aanzienlijk deel van de bewoners is in het verleden naar Fort Oranje doorverwezen als een laatste mogelijkheid om nog onderdak te vinden. Zij zijn bijvoorbeeld in een andere gemeente uit hun huis gezet of hebben een gevangenisstraf uitgezeten. Voor deze groep mensen zijn aanvankelijk maar weinig gemeenten bereid nieuwe woonruimte te vinden. Dat geldt ook voor woningcorporaties.

Tijdens een vergadering van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio worden alle 26 gemeenten uit de regio hierop gewezen, maar het creëren van commitment en het realiseren van oplossingen blijft een vraagstuk.

Een eerste inventarisatie van de bewonerspopulatie

Aanvankelijk wordt de bewonerspopulatie ingedeeld in vijf categorieën: perceeleeigenaren, recreanten, arbeidsmigranten met en zonder inschrijving bij een gemeente en langdurige bewoners. Met name onder die laatste groep maken verschillende zorgpartners een inventarisatie van de zorgbehoeften. Vastgesteld wordt dat een aantal van de langdurige bewoners zowel een ‘huisvestingsprobleem’ als een ‘zorgprobleem’ heeft en dat voor hen een oplossing op maat moet worden gezocht.¹⁸ Besloten wordt dat diegenen die een zorgindicatie van de GGD en/of binding met de regio hebben (kinderen en/of werk in de regio) ondersteuning krijgen bij herhuisvesting. Van de rest van de bewoners neemt de gemeente aan dat ze voldoende ‘zelfredzaam’ zijn bij het vinden van nieuwe woonruimte. Arbeidsmigranten die niet staan ingeschreven bij een gemeente wordt de toegang tot de camping ontzegd; zij worden in eerste instantie niet geholpen bij herhuisvesting.¹⁹

¹⁷ Naar schatting gaat het dan om ongeveer 270 resterende bewoners (108 gezinnen); GBT-verslag 7 november 2017.

¹⁸ RBT-verslag 3 juli 2017.

¹⁹ Projectteamoverleg 17 juli 2017.

Op 11 juli is een eerste stroomschema gereed, zodat verschillende partners aan bewoners dezelfde boodschap kunnen meegeven. Al snel blijkt echter dat het overzicht niet compleet is. Er circuleren verschillende ‘lijstjes’ van bewoners die partijen (GGD, politie, nieuwe beheerder) op een eigen manier hebben ingevuld. De werkelijkheid blijkt daarmee complexer dan het stroomschema. Betrokken partijen verschillen van mening wat voor de verschillende doelgroepen moet worden gedaan.²⁰ Sommige bewoners zijn in meerdere categorieën in te delen en er zijn daardoor veel ‘kruisverbanden’. Er zijn arbeidsmigranten die volgens het stroomschema geen recht hebben op begeleiding bij herhuisvesting (omdat ze bijvoorbeeld geen werk hebben), maar die wel in de zorganalyses naar boven komen. Ook wordt in het GBT geconstateerd dat er groepen zijn die volgens de dan geldende criteria zelfredzaam zouden moeten zijn (en dus geen zorgindicatie krijgen), maar – bijvoorbeeld vanwege financiële schulden – wel degelijk behoefte hebben aan zorg en begeleiding bij herhuisvesting.²¹ Er bestaat aldus een verschil in benadering en om die reden wordt het stroomschema meerdere malen aangepast. Zo wordt het ‘GGD-deel’ uit het multidisciplinaire stroomschema gelaten, zodat voorkomen wordt dat partijen zonder zorgachtergrond oordelen vellen over zorgindicaties van bewoners.

Eind juli komt de GGD tot een schema voor het toekennen van een zorgindicatie. Daaruit volgt dat van alle bewoners die bij een gemeente staan ingeschreven eerst moet worden vastgesteld of zij een zorgbehoefte en/of schoolgaande kinderen hebben.²² Vervolgens stellen de GGD en zorgpartners vast of deze mensen met een zorgbehoefte ook een zorgindicatie krijgen, en dus niet zonder ondersteuning kunnen verhuizen. Begin augustus wordt besloten de uitgangspunten bij herhuisvesting scherper te formuleren:²³

“Bewoners met een zorgindicatie die door de GGD is vastgesteld komen in aanmerking voor herhuisvesting. Zij mogen in de stacaravan blijven totdat de gemeente in vervangende woonruimte heeft voorzien. Bewoners die kadastraal eigenaar zijn van hun perceel zijn ook uitgezonderd nu hun perceel niet is geraakt door de sluiting of de beheersmaatregel. In alle andere gevallen heeft de gemeente geen plicht tot het bieden van zorg en huisvesting, maar is de gemeente bereid constructief mee te denken.”

Betrokken partijen verplichten zich hiermee tot een ‘constructieve ondersteuning’ van de herhuisvesting van bewoners. In de praktijk komt dit erop neer dat bewoners naar herhuisvesting begeleid worden door middel van spreekuren op de camping.²⁴

20 RBT-verslag 10 juli 2017.

21 GBT-verslag 3 augustus 2017.

22 Bij zorgbehoefte gaat het om psychische, somatische, verslaving gerelateerde, (licht) verstandelijk beperkte of financiële problematiek.

23 GBT-verslag 3 augustus 2017.

24 Beleidskader Zorg en Huisvesting, 22 augustus 2017.

Het MOSS-systeem

Om beter inzicht te krijgen in de verschillende bewonersgroepen wordt een nieuw registratiesysteem ontworpen en gevuld met gegevens uit de verschillende 'lijstjes' van betrokken partners: het zogenoemde Multidisciplinair Operationeel Support Systeem (MOSS). Dit systeem is vanaf 11 augustus operationeel en slechts toegankelijk voor een beperkt aantal medewerkers.²⁵ De data in het systeem zijn gebaseerd op de pasjesregistratie, de documenten van de voormalig beheerder, de politie en de gegevens die de GGD verzameld heeft. Het MOSS-systeem biedt daarmee een redelijk overzicht van bewonersgroepen. De vraag blijft echter in hoeverre die informatie gedeeld kan worden. Besloten wordt om in het overzicht de zeer privacygevoelige data (zoals specifieke zorgkenmerken van bewoners) buiten beschouwing te laten. Er wordt slechts met een vinkje aangegeven of een bewoner een zorgindicatie of een politie-indicatie heeft.²⁶ Desondanks blijft een sluitend overzicht lange tijd uit, mede doordat de administratie van de voormalig beheerder zeer gebrekkig is en bewoners op de camping geregeld van caravan wisselen. Hoewel het MOSS-bestand en het stroomschema houvast bieden, is het lastig de systemen zuiver en sluitend te houden.²⁷ Ook blijken niet alle betrokkenen dezelfde opvattingen te hebben over het soort begeleiding dat bewoners nodig hebben. Er is doorlopend discussie over de vraag of met de gehanteerde criteria de bewoners die echt hulp nodig hebben, ook werkelijk hulp ontvangen. In november wordt het stroomschema nog een laatste keer aangepast, dit keer om makkelijker managementinformatie te genereren.

2.7.3 Herhuisvesting

De indeling van bewoners in categorieën is van belang voor de herhuisvesting. Voor zorg en (her)huisvesting van de campingbewoners heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een bedrag van 5 miljoen euro toegezegd.²⁸ Een deel van dit budget wordt gebruikt om andere gemeenten te stimuleren bewoners van de camping zagezegd 'terug te nemen' en hen huisvestingbieden. Toch vergt het de nodige inspanningen om andere gemeenten, binnen en buiten de regio, hiertoe te bewegen. Contacten met die gemeenten worden al vroeg gelegd, maar het duurt geruime tijd voordat gemeenten over de brug komen. Op 9 augustus is er een bijeenkomst waar druk wordt uitgeoefend op gemeenten om zorgdossiers op te halen en met de herhuisvesting van de aan hen toegewezen bewoners te beginnen. De gemeente Breda heeft haar dossiers dan al overgenomen; op 14 augustus volgen 25 andere gemeenten. Toch hebben op 7 september nog altijd vijf gemeenten hun zorgdossiers niet in behandeling genomen.²⁹

25 Projectteamoverleg 14 augustus 2017.

26 Bewoners met een vinkje ontvangen passende ondersteuning bij herhuisvesting.

27 Een aantal betrokkenen vult het MOSS-systeem bijvoorbeeld met gegevens uit de GBA van Zundert, terwijl die gegevens niet actueel zijn.

28 Deze bijdrage wordt beheerd door gemeente Breda.

29 Het probleem zit er bij die gemeenten vooral in dat ze dusdanig groot zijn, dat de personen onder wiens hoede de dossiers vallen, niet gemakkelijk te vinden zijn (GBT-verslag 7 september 2017).

Omdat herhuisvesting nu eenmaal altijd enige tijd vraagt, was al in een eerder stadium – nog voordat de gemeente Zundert haar voornemen tot sluiting van de camping bekend had gemaakt – nagegaan of een voormalig klooster van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) geschikt zou zijn als tijdelijke opvanglocatie.³⁰ In juli wordt geopperd dat deze locatie – ‘de Oude Kloostertuin’ – in Rijsbergen onderdak zou kunnen bieden aan ongeveer 36 gezinnen met schoolgaande kinderen,³¹ maar welke gezinnen het precies zullen zijn en aan welke voorwaarden zij moeten voldoen, wordt pas in de loop van de maanden nader bepaald. In het GBT-overleg van 7 september wordt gesproken over gezinnen die de status van arbeidsmigrant hebben en zich inspannen om zich duurzaam in de regio te vestigen.³² Het duurt vervolgens nog wel enige tijd voordat de betreffende gezinnen daar ondergebracht kunnen worden. Zo wil het COA aanvankelijk dat de gemeente de locatie koopt, terwijl de gemeente enkel wil huren. Na veelvuldig overleg mag de gemeente een deel van de locatie in Rijsbergen huren. Er zullen dan nog wel woonunits moeten worden geplaatst en het terrein moet woon- en bouwklaar worden gemaakt. Ook moet bekeken worden of en hoe snel de huidige bewoners er weg kunnen en er moet een ontheffing worden aangevraagd en met omwonenden worden overlegd. Voor de (tijdelijke) huisvesting van bewoners van buiten de regio (zonder zorgindicatie, maar met behoefte aan hulp bij herhuisvesting) wordt het Leger des Heils ingeschakeld.³³

Ook in de laatste maanden van 2017 vraagt de herhuisvesting veel tijd en aandacht. Niet alleen omdat andere gemeenten niet direct over de brug komen, maar ook omdat de tijdelijke opvang in de COA-locatie zoals gezegd ‘vertraging’ oploopt.³⁴ Om mediagevoelige momenten met vertrouwen tegemoet te kunnen treden, wordt eind november besloten een vervolg-communicatiestrategie op te stellen.³⁵ Inmiddels zijn dan de belangrijkste juridische hobbels genomen, nadat bezwaren tegen de sluiting en ontruiming van de camping door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ongegrond zijn verklaard.

30 Interne memo 3 juli 2017.

31 RBT-verslagen 3 en 13 juli 2017.

32 In het GBT-overleg van 20 juli zijn vier concrete criteria vastgesteld: een gezin moest ingeschreven staan in een Nederlandse gemeente, sociale en/of economische binding hebben met de regio, intrinsiek gemotiveerd zijn en werk hebben. Begin september formuleert de projectleider herhuisvesting het scala aan voorwaarden voor deze gezinnen als volgt: verplichte taal cursus hebben gevolgd, kinderopvang professioneel georganiseerd, zich daadwerkelijk economisch willen vestigen in Nederland, structureel zoeken naar definitieve huisvesting, als zorg geïndiceerd is, is deze ook georganiseerd, structureel werk in Nederland werken of begeleiding daartoe accepteren, kinderen moeten naar school gaan, en het gezin moet toezicht accepteren als dit vanuit Openbare Orde en Veiligheid (OOV) geïndiceerd is (Criteria tijdelijke opvang COA locatie, 6 september 2017).

33 Ook voor andere bewoners die van de camping moeten, zou het Leger des Heils kunnen helpen bij het zoeken naar tijdelijke herhuisvesting buiten de regio; zie GBT-verslag 4 oktober 2017.

34 Waar eerst werd gedacht aan het huisvesten van de eerste gezinnen in begin november, wordt ruim een maand later gedacht aan begin december; zie GBT-verslag 24 augustus en 4 oktober 2017. Op kerstavond is ongeveer de helft van de 35 woonunits bewoond; zie <https://www.bd.nl/brabant/even-rust-voor-gezinnen-fort-oranje-hier-voel-ik-me-veilig-hier-ishet-rustig-a360b1db/>.

35 GBT-verslag 20 november 2017.

2.7.4 Communicatie

De communicatie over de ontruiming van Fort Oranje blijft ook tijdens de GRIP-3-situatie veel aandacht vragen, zowel richting de bewoners als richting de media. Communicatiemedewerkers van de veiligheidsregio nemen hierin het voortouw, daarbij ondersteund door een externe communicatieadviseur. Ten eerste moet het proces van ontruiming duidelijk worden gemaakt aan zowel tijdelijke als vaste bewoners van de camping: wat is de planning, wanneer is 'hun caravan aan de beurt' en hebben zij recht op herhuisvesting? Voor de verschillende groepen bewoners worden brieven opgesteld, waarbij rekening moet worden gehouden met het feit dat niet alle bewoners de Nederlandse taal machtig zijn.

Daarnaast vragen de contacten met de media veel aandacht. Al jaren staat Fort Oranje in de belangstelling van zowel lokale als landelijke media en die aandacht lijkt met de ontruiming alleen maar verder toe te nemen. Verschillende journalisten zijn aanwezig bij de eerste ontruiming (van veld F) en veel media hebben contact met bewoners die (aanvankelijk) negatief gestemd zijn over de acties van de gemeente en anderen. Te midden van al die aandacht proberen communicatieadviseurs greep te houden op de beeldvorming over Fort Oranje. Zo worden in juli meerdere verzoeken voor reportages en documentaires afgewezen uit vrees voor negatieve beeldvorming.³⁶ Een communicatieadviseur van de veiligheidsregio treedt namens de gemeente op als woordvoerder, en op de camping monitort een communicatieadviseur de beeldvorming in de media. Verder bereiden adviseurs enkele interviews met de burgemeester van Zundert voor.³⁷

Vanaf eind augustus gaat de media-aandacht meer uit naar de herhuisvesting van bewoners.³⁸ Daarnaast genereren verschillende rechterlijke procedures veel publiciteit en dan vooral de aanvraag van de beheerder (Fort Oranje B.V.) en een aantal bewoners voor een voorlopige voorziening tegen de sluiting van de camping. Pas nadat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 20 oktober de gemeente in het gelijk heeft gesteld (zie hierna), neemt de media-aandacht af.

2.7.5 Juridische kwesties

Nadat gemeente Zundert op 9 juni het voornemen tot sluiting van Fort Oranje kenbaar heeft gemaakt, worden juridische procedures tegen dit besluit aangespannen. Dit vergt aanhoudend veel inzet van het advocatenkantoor waarmee gemeente Zundert al lange tijd verbonden is. Zo wordt het sluitingsbesluit op meerdere momenten en door verschillende groepen eisers aangevochten. Fort Oranje B.V. en Divine Investments willen onder meer in een

36 GBT-verslag 20 juli 2017.

37 Burgemeester Poppe-De Looff geeft enkele interviews: op 17 augustus in het radioprogramma *De Ochtend*, op 7 november bij Omroep Brabant en opnieuw bij radio 1, en ook op 10 november bij *BN/DeStem*.

38 GBT-verslag 7 september 2017.

kort geding het beheer over de camping van de gemeente terugvorderen.³⁹ Zij halen echter op 14 september bakzeil aangezien – zo oordeelt de rechter – het door Divine Investments gemaakte onderscheid tussen beheerder en degene die het feitelijk beheer uitoefent, niet kan volgens de Woningwet. Ten tweede geeft de rechter aan dat in dit geval alleen de gemeente en niet de rechter een beheerder kan aanwijzen.⁴⁰ Ook zou toewijzing van de vordering van Divine Investments onwenselijk zijn omdat deze, zoals ter zitting bleek, geen personeel in dienst heeft en onbekend is wie de eigenaar of eigenaren van Divine Investments zijn. Ook heeft Divine Investments niet aannemelijk gemaakt dat zij in staat is het beheer over Fort Oranje uit te oefenen. De rechter oordeelt dat er aldus geen sprake is van onrechtmatig handelen van de gemeente jegens Fort Oranje B.V. en Divine Investments.⁴¹ Het sluitingsbesluit wordt tevens aangevochten door een groep van 17 bewoners. In deze zaak oordeelt de voorlopige voorzieningenrechter dat niet de rechtbank, maar de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) als enige rechter bevoegd is te oordelen over verzoeken over handhaving van de Wet milieubeheer.⁴² Daarop vechten vier bewoners en Fort Oranje B.V. het besluit in een spoedprocedure aan bij de ABRvS. Deze oordeelt op 20 oktober dat het sluitingsbesluit overeind kan blijven.⁴³

Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 20 oktober 2017

Op 20 oktober 2017 doet de voorzieningenrechter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in een zaak die door diverse bewoners en de eigenaar van Fort Oranje is aangespannen tegen het besluit van de gemeente Zundert om de camping te sluiten en het beheer over te nemen. In zijn uitspraak stelt de voorzieningenrechter dat de belangen van de bewoners en de exploitant – zijnde “een ongestoord genot van hun eigendommen en hun financiële belangen” – niet opwegen tegen het belang van brandveiligheid, bescherming van de volksgezondheid en openbare orde:

“De voorzieningenrechter is van oordeel dat, gelet op de ernst van de [...] bevindingen over de brandveiligheid, de volksgezondheid en de openbare orde aan de belangen van het college en de burgemeester een groter gewicht toekomt dan deze belangen van de bewoners en de exploitant van Camping Fort Oranje. Naast de bevindingen uit de genoemde rapportages, wordt in dat verband van belang geacht dat al dan niet permanente bewoners van de camping bij de sluiting daarvan niet van de camping zijn verwijderd, maar dat een tijdspad wordt gehanteerd voor de ontruiming, waarbij de bewoners tijd wordt gegeven vervangende woonruimte te zoeken. Daarbij worden de personen met een

39 Divine Investments is een buitenlandse vennootschap die hypotheekhouder is van de onroerende zaken van Fort Oranje en (krachtens betekening van een beschikking van Rechtbank Rotterdam d.d. 15 juni 2017) gemachtigd is om de onroerende zaken van Fort Oranje per onmiddellijk in beheer en onder zich te nemen.

40 De (juridische) figuur van een tijdelijk zaakwaarnemer bestaat daarbij niet.

41 Uitspraak Rechtbank Zeeland-West-Brabant d.d. 14 september 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:6290.

42 Uitspraak Rechtbank Zeeland-West-Brabant d.d. 11 september 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:5803.

43 Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 20 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2846.

zorgindicatie door de gemeente actief geholpen bij het vinden van vervangende woonruimte. Voorts heeft de gemeente hulp aangeboden aan de bewoners die voor 23 juni 2017 in de Basisregistratie Personen waren ingeschreven in de gemeente Zundert. Onder die omstandigheden ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor schorsing van het besluit van 23 juni 2017. Dat betekent dat zowel de sluiting van de camping als de door het college getroffen beheermaatregelen in stand blijven.”⁴⁴

In deze uitspraak weegt de voorzieningenrechter dus mee dat de gemeente een tijdspad hanteert voor de ontruiming (waarbij bewoners tijd wordt gegeven vervangende woonruimte te zoeken) en ook actief hulp aanbiedt bij het vinden van vervangende woonruimte voor mensen met een zorgindicatie. Deze uitspraak is van wezenlijk belang voor de voortgang van de ontruiming. Met deze uitspraak weten betrokken partijen dat ze verder kunnen op de ingeslagen weg.

Ook een tweede verzoek tot een voorlopige voorziening bij de ABRvS op 5 december slaagt niet.⁴⁵ Evenmin lukt het 17 bewoners met een kort geding op 4 december 2017 een verbod op ontruiming en verwijdering van hun caravans bij de rechter af te dwingen.⁴⁶ De bestuursrechter schorst op 30 november wel het besluit tot verlenging van de in juni opgelegde gebiedsverboden. De gemeente kan dan niet afdoende motiveren waarom er nog steeds ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde bestaat.⁴⁷ Toch weet de gemeente deze personen van de camping te weren, omdat de rechtmatigheid van een privaatrechtelijke ontzegging hier niet ter discussie staat. Daarbij strekt het gebiedsverbod zich ook uit tot de openbare wegen rondom de camping. Er zijn daarnaast nog enkele andere procedures van individuele bewoners die besluiten aanvechten,⁴⁸ en er worden meerdere WOB- verzoeken (Wet openbaarheid van bestuur) ingediend om informatie over de camping en haar bewoners te verkrijgen.⁴⁹

44 Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 20 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2846.

45 Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 5 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3384. De rechtmatigheid van de sluiting heeft ook gevolgen voor de financiële kant van de ontruiming: er kan nu gefactureerd worden (GBT-verslag 4 oktober 2017).

46 Uitspraak Rechtbank Zeeland-West-Brabant d.d. 4 december 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:7901. De beheerder doet nog wel aangifte tegen de voorlopige voorzieningenrechter wegens smaad.

47 Uitspraak Rechtbank Zeeland-West-Brabant d.d. 11 november 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:7804.

48 Zo oordeelt de civiele rechter over een gebiedsverbod voor een huurder dat dit rechtmatig is en van kracht blijft (zie ECLI:NL:RBZWB:2017:8105), wordt de zaak tussen een andere bewoner en de gemeente over de vertrektermijn geschikt, en spreekt de politierechter weer een andere bewoner vrij van het belemmeren van de ontruiming (zie ECLI:NL:RBZWB:2017:7058).

49 De gemeente neemt zich zelfs voor om een speciale bezwarencommissie in te stellen voor Fort Oranje gerelateerde Wob-verzoeken, maar dat idee wordt later van de hand gedaan (GBT-verslagen 4 oktober en 7 november 2017).

2.7.6 De financiële afwikkeling

De financiële verantwoording van de kosten die zijn gemaakt gedurende de periode dat er ten behoeve van de ontruiming van Fort Oranje in regionaal verband is samengewerkt, is een terugkerend thema in de GBT-overleggen. Medio augustus wordt er een begroting opgesteld die betrekking heeft op de periode vanaf 22 juni (toen GRIP-4 werd ingesteld) tot sluiting van de camping. De geraamde kosten komen dan uit op ettelijke miljoenen euro waarvan slechts een derde kan worden bekostigd uit de bijdrage van het Rijk. Vanaf eind augustus komt tijdens vrijwel elk GBT-overleg de vraag naar de totale kosten aan de orde. Op 24 augustus wordt gemeld dat de gemeente nog bezig is met het in kaart brengen van het totale kostenplaatje. Twee weken later wenst de veiligheidsregio meer overzicht in de geldstromen om in oktober het dagelijks bestuur van de veiligheidsregio daarover te informeren.

In het GBT-overleg van 4 oktober wordt afgesproken dat de gemeenten Breda en Zundert in december 2017 aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verantwoording zullen afleggen over de beschikbaar gestelde rijks gelden. Eind november is er echter nog geen compleet overzicht. De verwachting is dan dat gemeente Zundert in 2018 nog eens enkele miljoenen euro nodig heeft om de gehele ontruiming van Fort Oranje te bekostigen.

3 Analyse

In dit hoofdstuk analyseren we de periode van 22 juni 2017 tot 10 januari 2018. Gedurende deze bijna zeven maanden was in Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant sprake van opschaling: eerst van GRIP-4 en drie weken later van GRIP-3.

De GRIP-4 situatie besloeg de periode van 22 juni tot 13 juli 2017. In deze periode kwam er vier maal een RBT bijeen. Het is bepaald niet alledaags dat in Nederland 'GRIP-4 wordt afgekondigd'. Dit gebeurt gemiddeld maar zo'n drie à vier keer per jaar,⁵⁰ en dan zelden voor een situatie zoals die zich hier voordeed en ook zelden voor zo'n lange duur. Een vraag die aan de orde komt, is dan ook: Waarom GRIP-4?

Voorbeelden van GRIP-4-situaties

- > 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)
- > Brand bij Chemelot (Zuid-Limburg, 2015)
- > Een grote stroomstoring op de Veluwe (Noord- en Oost-Gelderland, 2016)

Op 13 juli werd er afgeschaald van GRIP-4 naar GRIP-3. Het aanhouden van een opgeschaalde organisatiestructuur werd nodig geacht ten behoeve van de ontruiming van Fort Oranje. We kijken naar de betekenis van de bestuurlijke afschaling (van GRIP-4 naar GRIP-3) en gaan vervolgens in op de vraag waarom men zo lang in GRIP-3 bleef werken.

We beginnen echter bij de vraag wat in deze casus nu feitelijk het probleem was.

3.1 Wat was het probleem?

Vaak wordt verondersteld dat in een crisissituatie alle betrokkenen eenzelfde perceptie van de situatie hebben. In werkelijkheid is dat zeker niet altijd het geval. Vaak bestaan er – soms grote – verschillen in perceptie of definitie van het probleem. Die verschillen in probleempercepties kunnen vervolgens leiden tot een verschillend oordeel over beoogde of potentiële oplossingsrichtingen. De vraag 'wat is het probleem?' ligt daarmee aan de basis van de hierna volgende twee vragen namelijk of GRIP-4 hier passend was en hoe de crisisstructuur zich verhield tot het reeds in gang gezette reguliere proces.

50 In de jaren 2010 t/m 2015 is er in totaal 22 keer, dus gemiddeld 3,6 keer per jaar, opgeschaald naar GRIP-4 Van Duin & Wijkhuijs (2015). De flexibiliteit van GRIP. Arnhem: IFV.

Als er iets uit deze casus naar voren komt dan is het wel hoeveel kwesties er al jarenlang op en rond Fort Oranje speelden en, daarmee verband houdend, hoeveel verschillende organisaties en instellingen zich met Fort Oranje bezighielden. Allereerst was natuurlijk gemeente Zundert al geruime tijd bezig om de situatie op de camping te verbeteren en gaf de gemeente op 9 juni opdracht tot sluiting van de camping. Daarnaast waren nog andere partijen al jaren betrokken bij Fort Oranje. Niet in de laatste plaats omdat ook de media een beeld van de situatie op de camping schetsten (zie onderstaand kader). Zo maakte de brandweer zich in 2009 al zorgen over de brandveiligheid ter plaatse. Het leek voldoende aanleiding om de camping te sluiten en via een rechtszaak werd getracht de beheerder op de knieën te dwingen. Dat was tevergeefs. Voor de politie was Fort Oranje vooral een wat duistere plaats waar veel criminele activiteiten (hennepkwekerij, prostitutie) plaatsvonden of van waaruit deze werden georganiseerd. Van alle problematische campings in Brabant stond Fort Oranje met stip op nummer één. Binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit werd stevig op Fort Oranje en de beheerder van het campingterrein ingezet en werden verschillende handhavingsacties en invaloperaties verricht. De GGD opereerde weer vanuit een geheel andere invalshoek. De organisatie kreeg in 2014 – toen GDD-medewerkers in het kader van een handhavingsactie de camping bezochten – voor het eerst een indruk van de situatie. Vervolgens ging de GGD aan de slag om de zorgvraag van de bewoners op de camping beter in beeld te krijgen. Naarmate de GGD meer inzicht kreeg in hun leefomstandigheden, werd de schrik groter. Veel (voornamelijk onvolledige) gezinnen leefden in schrijnende omstandigheden; vele tientallen kinderen werden grootgebracht op een plaats waarvan duidelijk was dat het niet de beste voedingsbodem was voor een ‘gelukkige jeugd’.

Fort Oranje als ‘media-event’

De ontwikkelingen rond Fort Oranje kunnen moeilijk los worden gezien van alle media-aandacht die de camping door de jaren heen heeft gekregen. Sterker nog: er zullen weinig campings zijn die zo vaak en ook zo intensief onderwerp van media-aandacht zijn geweest. Eerst wijdde de NTR in mei 2016 met verslaggever Danny Ghosen (oorspronkelijk PowNews) in de programmaserie ‘Danny zoekt problemen’ een uitzending aan de camping: Fort Oranje; de verboden camping.⁵¹ In februari 2017 deed Alberto Stegeman in zijn programma ‘Red mijn vakantie’ tevergeefs een poging om voor de campingbewoners betere leefomstandigheden te creëren (o.a. het zwembad weer open).⁵² Kort daarop startte SBS6 een serie van zes afleveringen over Fort Oranje met (oud-judoka) Dennis van der Geest als verslaggever.⁵³ Vooral deze laatste serie bleek een ‘kijkcijferkanon’ en bracht een schokeffect teweeg. De serie toonde de misstanden op de camping en maakte ook duidelijk wat voor type mensen op de camping woonden en hoe ze daar terecht waren gekomen.

51 <https://www.npo3.nl/danny-zoekt-problemen-in-fort-oranje>.

52 <https://www.youtube.com/watch?v=cRPgmo2w3bY>.

53 <http://www.sbs6.nl/programmas/fort-oranje-camping-of-krottenwijk/>.

De gemeente, brandweer, politie en GGD zagen dus vanuit hun verschillende achtergronden verschillende (typen) problemen; hetzij een onveilige leefsituatie, een broeinest van criminaliteit of een grote groep mensen 'die diep, maar dan ook diep, in de ellende zaten'. Al deze beelden vormden belangrijke bouwstenen voor een totaalbeeld. Er was geen sprake van één specifiek probleem, maar van een samenspel van problemen. Sommige respondenten spraken wel over de bewoners van de camping in termen van: 'stakkers' (vooral in beeld bij de GGD), 'rakkers' (mikpunt voor de politie) en 'plakkers' (mensen die al jarenlang, soms op een eigen kavel, zonder veel problemen op de camping verbleven). Deze drieslag is natuurlijk een sterke versimpeling van de werkelijkheid. Uit een meer diepgaande analyse zou een meer gevarieerd en complex beeld van de populatie volgen: op de camping verbleven recreanten, arbeidsmigranten, ex-gedetineerden, (gescheiden) gezinnen en ouderen die vaak vanwege financiële problemen uit hun huis waren gezet. In zo'n smeltkroes worden 'stakkers' soms gedreven om (ook) 'rakker' te worden; een 'rakker' kan soms ook een beetje 'stakker' blijken te zijn.

Al deze uiteenlopende beelden waren voor de gemeente Zundert aanleiding om in het najaar van 2016 middels het project Bloedkoraal tot een geïntegreerd beeld van de situatie te komen, zodat op basis daarvan gehandeld zou kunnen worden. Uiteindelijk bleek met name het door de GGD aangedragen beeld van de erbarmelijke en onveilige leefomstandigheden op de camping de basis te vormen om de beheerder te dwingen de camping binnen afzienbare termijn te sluiten. Toen vervolgens op 22 juni – naar aanleiding van de actie van Engel – naar GRIP-4 werd opgeschaald en kort erna het beheer van de camping werd overgenomen, bestonden er bij betrokkenen alsnog sterk uiteenlopende beelden en verwachtingen. De bekende vraag – wat is het probleem en wat moeten wij daaraan doen? – werd niet door iedereen op eenzelfde wijze beantwoord.

Ten eerste varieerde de inschatting van de ernst van de situatie en de daarbij passende snelheid van handelen. Voor de gemeente Zundert was bijvoorbeeld duidelijk dat acute huisvesting van grote aantallen mensen het absorptievermogen van de gemeente zou overstijgen. Anderen, zo werd in de media het beeld geschetst, verwachtten welhaast een opstand nu honderden mensen zomaar op straat zouden komen te staan. Tegelijkertijd waren er weer anderen die de plotselinge urgentie om in te grijpen voorbarig vonden: er was nog een week de tijd en werd nu met de opschaling niet juist een crisis gecreëerd?

Op het moment waarop tot opschaling werd besloten en het beheer van de camping werd overgenomen, bestond nog geen compleet beeld van de situatie op de camping. Hoeveel mensen verbleven er nu precies op de camping? Wie waren zij en wat was hun achtergrond? Wat was met andere woorden de samenstelling van de populatie? Hoeveel bewoners behoorden tot de verschillende categorieën van zorg-geïndiceerd, crimineel, huiseigenaar,

(illegaal verblijvende) arbeidsmigrant e.v.? En wat waren de plannen ten aanzien van de herhuisvesting van al deze mensen? Voor hoeveel personen (gezinnen, alleenstaanden) moest er nu iets geregeld worden?

Bovendien veranderde de situatie op de camping van dag tot dag. Zo was er de eerste dagen een forse toestroom van kanszoekers die op allerlei manieren (via de hoofdingang, maar ook 's nachts via doorgeknipte hekken) het campingterrein opkwamen. In plaats van dat bewoners vertrokken, kwamen er alleen maar meer bij. De situatie deed sterk denken aan de toeloop op de Amsterdamse Herengracht in 1992, toen van heinde en ver illegalen zich meldden bij het Bevolkingsregister. Dit naar aanleiding van het bericht van de gemeente dat diegenen die konden bewijzen dat zij voorafgaande aan het neerstorten van de Boeing 747 in of vlakbij de flats in de Bijlmer bivakkeerden, een legale status konden verkrijgen. Op Fort Oranje was er daarnaast rond beheerder Engel een groep personen die constant probeerde zand in de raderen van de hulpdiensten te gooien en als permanente stoorzender fungeerde. Ook dat droeg natuurlijk niet bij aan het overzicht.

Deze verschillende factoren leidden ertoe bij dat het lang duurde alvorens er daadwerkelijk gehandeld en opgetreden kon worden. De onoverzichtelijkheid van de situatie, het beperkte beeld van de populatie op de camping op het moment van de overname en de constante dynamiek maakten dat de toch al zo ingewikkelde situatie niet eenvoudig opgelost kon worden.

3.2 Waarom GRIP-4?

In hoeverre was nu – gezien de aard van de situatie – opschaling naar GRIP-4 passend en adequaat? Werd niet om oneigenlijke redenen een RBT bijeengeroepen? Kon het niet op een andere manier? Wat betekent GRIP-4 eigenlijk in theorie en in praktijk? Kunnen wij in de toekomst meer situaties verwachten waarin vanwege een 'sociale calamiteit' van GRIP gebruik wordt gemaakt?

3.2.1 Wat is GRIP-4?

In de Wet veiligheidsregio's (Wvr) wordt een bijzondere rol aan de voorzitter van de veiligheidsregio toebedacht. Zo wordt in artikel 39 gesteld dat in het geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de voorzitter van de veiligheidsregio bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan 'het opperbevel' ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeente(n).⁵⁴ De voorzitter van de veiligheidsregio roept in dat geval een regionaal beleidsteam bijeen dat bestaat uit 'de burgemeesters van de gemeenten die betrokken zijn of dreigen te worden betrokken bij de ramp of crisis', alsmede uit de hoofdofficier van justitie. In de praktijk noemen wij dit 'opschaling naar GRIP-4'.

54 https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/#Paragraaf9_Artikel39.

Het is goed te realiseren dat in de Wvr niet wordt gesproken over GRIP-4 maar over het bijeenroepen van een regionaal beleidsteam. Op dat moment gaan van rechtswege de bestuurlijke bevoegdheden – voor wat betreft de rampenbestrijding en crisisbeheersing – over naar de voorzitter van de veiligheidsregio. Het is de aanvang van een gewijzigde situatie waarmee de onderlinge bestuurlijke bevoegdheden veranderen.

Het begrip ‘van meer dan plaatselijke betekenis’ is daarbij van belang, hetgeen niet hetzelfde is als ‘gemeentegrensoverschrijdend’. De gebeurtenis kan beperkt blijven tot één gemeente, maar de impact van de gebeurtenis en de eventuele maatregelen die genomen (moeten) worden, overstijgen als zodanig de grenzen van die betreffende gemeente.⁵⁵ Het is uiteindelijk een bestuurlijk oordeel, en niet de feitelijke omvang of schaal van de gebeurtenis als zodanig, die bepalend is voor bestuurlijke opschaling.

Kern van een dergelijke situatie is dus dat de bevoegdheden van afzonderlijke burgemeesters deels en tijdelijk (en zo kort als mogelijk) overgaan naar de voorzitter van de veiligheidsregio. Het betreffen alleen die bevoegdheden die betrekking op de rampenbestrijding en crisisbeheersing en dan vooral ‘het opperbevel’ en andere noodbevoegdheden (noodbevel en noodverordening).⁵⁶ De uitoefening van ‘normale’ bevoegdheden van een burgemeester in relatie tot lokale verstoringen en ongevallen bijvoorbeeld, blijft in stand (maar wordt wel afgestemd met de voorzitter van de veiligheidsregio). Belangrijk is ten slotte nog te vermelden dat een RBT geen besluitvormend orgaan is (er wordt niet bij meerderheid gestemd), maar een raadplegend gremium ten behoeve van de (eenhoofdige) leiding van de voorzitter. In de Bestuurlijke Netwerkkarten wordt een en ander duidelijk uitgelegd.⁵⁷

3.2.2 Argumenten voor opschaling naar GRIP-4

Donderdag 22 juni was er een reguliere vergadering van het dagelijks bestuur van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, bestaande uit burgemeester Noordanus van Tilburg en de burgemeesters van zeven andere gemeenten, onder wie de burgemeesters van Breda en Zundert. Nadat die ochtend bekend was geworden dat de beheerder van Fort Oranje had besloten om per 3 juli de camping te sluiten, was er in Zundert de nodige onrust en consternatie ontstaan. Burgemeester Poppe-De Looff van Zundert kon om die reden niet bij de vergadering aanwezig zijn. Na afloop van de vergadering was er een telefonisch overleg tussen burgemeester Noordanus en de burgemeester van Zundert waarin opschaling naar GRIP-4 (c.q. het bijeenroepen van een RBT) werd besproken. Om 14.00 uur die middag werd (met een stil-alarm) een ROT bijeengeroepen; twee uur later zou er een eerste overleg van het RBT zijn. Daarin

55 Muller et al. (red.) (2017). Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid. Deventer: Wolters Kluwer.

56 In de art. 39 Wvr (a tot en met d) wordt aangegeven welke bevoegdheden (tijdelijk) overgaan van de burgemeester(s) naar de voorzitter van de veiligheidsregio.

57 Bestuurlijke Netwerkkartaat 1, Rampenbestrijding algemeen en handhaving openbare orde, 2017 (<https://www.ifu.nl/kennisplein/Documents/20170601-IFV-BNK-1-rampenbestrijding-en-openbare-orde.pdf>).

waren vertegenwoordigd de burgemeesters van Zundert en Breda, de politie, de GGD/GHOR en de veiligheidsregio. Ook de officier van justitie was gevraagd bij het overleg aanwezig te zijn.

Vanuit een formeel-juridisch oogpunt kan natuurlijk worden betwijfeld of opschaling naar GRIP-4 hier in de rede lag. Kon datgene wat zich in Zundert voordeed wel als een ramp of crisis bestempeld worden? Van een ramp (een situatie van acute fysieke onveiligheid)⁵⁸ was hier geen sprake, dus zou het begrip crisis van toepassing moeten zijn. Crises behelzen – strikt genomen – situaties waarin een vitaal belang van de samenleving wordt (of dreigt te worden) aangetast. Was daar hier nu sprake van? Er werden belangen geschaad, zeker die van de bewoners op de camping. Maar was daarmee gelijk sprake van een aantasting van een vitaal belang waar direct iets aan moest worden gedaan? Was de situatie opeens zo nijpend?

En daarnaast, was hier dan ook nog eens sprake van een gebeurtenis van ‘meer dan plaatselijke’ betekenis? Het betrof toch vooral de gemeente Zundert en was dan GRIP-3 niet passend en voldoende? Kon met de reguliere bevoegdheden niet al voldoende worden bewerkstelligd? Werd hier niet iets uit de kast gehaald wat daar helemaal niet voor was bedoeld? Kortom, de opschaling naar GRIP-4 riep en roept vele vragen op. Wat waren nu de redenen om van deze ‘noodstructuur’ gebruik te maken?

Uit de gesprekken die in het kader van deze evaluatie zijn gevoerd en de stukken die zijn bestudeerd, komt een hele lijst aan redenen en argumenten voor opschaling naar GRIP-4 naar voren. In onderstaand tekstblok hebben wij deze (soms als letterlijke frases) op een rijtje gezet.

58 Volgens art. 1 Wvr is een ramp : een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. Een crisis is: een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast.

Argumenten voor opschaling naar GRIP-4

- > De aard, inhoud en omvang van de problemen zijn te groot om alleen door de gemeente Zundert te laten oplossen.
- > Betrokkenheid van de burgemeesters van Tilburg en Breda geeft meer gewicht en opent meer deuren.
- > Bestuurlijke opschaling biedt mogelijkheden zaken sneller los te trekken, stappen te zetten en financiële middelen bij het Rijk los te weken.
- > Er was sprake van een acute crisis als gevolg van de beslissing van de beheerder om bewoners van Fort Oranje binnen enkele weken op straat te zetten.
- > Er was al met de klankbordgroep een eerste vorm van opschaling aangebracht; de basis voor een meer gezamenlijke aanpak was feitelijk al gelegd.
- > Het was nodig 'spierballen te laten zien; stevigheid uit te stralen.'
- > Ervaringen elders van soms te weinig/laat doorpakken (casus Grave) zijn voorbeelden van hoe het niet moet.
- > Met GRIP-4 komt er veel meer en steviger operationele kracht voor handen.
- > Er was veel te doen en er kwam veel op Zundert en de operationele diensten af, en ook de vakantie begon. Voordat je het weet, wordt er dan gewoon vanwege de vakantie 4 tot 6 weken niets gedaan.
- > Je kan personen, maar ook organisaties veel gemakkelijker aanspreken (wegkijken kan niet zomaar meer).
- > De urgentie van de situatie wordt intern, maar ook extern veel duidelijker gemaakt.
- > Met GRIP-4 wordt een structuur ingebracht die helderheid en duidelijkheid geeft.
- > Met GRIP komt er helderheid over verslaglegging, vergaderregelmaat, ruimte om toekomstige ontwikkelingen in kaart te brengen (scenario's), duidelijkheid over bekostiging e.d.
- > Ook sociale/maatschappelijke crises vragen een helder bestuurlijk instrumentarium.
- > Het acute probleem van de huisvesting van grote aantallen mensen van de camping overstijgt het absorptievermogen van gemeente Zundert.
- > Feitelijk hebben we gezamenlijk, in de regio en daarbuiten, een probleem gecreëerd; dan ook samenwerken om het weer op te lossen of hanteerbaar te maken.

Er werden door de respondenten dus heel verschillende redenen aangedragen waarom er op 22 juni 2017 werd opgeschaald naar GRIP-4. De verschillende argumenten zijn onder te verdelen in zeven hoofdmotieven:

- > de acute situatie
- > de bovenlokale problematiek
- > bestuurlijke slagkracht
- > operationele slagkracht
- > een coördinatiemechanisme
- > risicobereidheid
- > de symbolische functie.

De acute situatie

Er zijn vele redenen genoemd waarom er op 22 juni werd voorgesteld GRIP-4 af te kondigen, maar zonder meer was de acute situatie van die betreffende dag een dominante factor. Er was door de beslissing van de beheerder van de camping plotseling een nieuwe en feitelijk bedreigende situatie ontstaan. De bewoners van de camping zouden opeens op straat komen te staan en het was ondenkbaar dat zij allemaal op stel en sprong voor zichzelf een alternatief onderkomen zouden vinden. Voor de gemeente, de GGD en anderen was duidelijk dat niet al binnen enkele dagen aan al die honderden mensen een slaapplek en een adequate (tijdelijke) oplossing zou kunnen worden geboden. Dat betekende dat de camping niet zo plotseling kon worden gesloten. Daarom werd besloten om het beheer van de camping over te nemen en moest ervoor worden gezorgd dat de beheerder (Engel) op afstand van de camping zou komen te staan.

De bovenlokale problematiek

Met de overname van het beheer van de camping kwam sluiting van Fort Oranje direct in zicht. Er was al het voornemen tot sluiting, dat op 9 juni kenbaar was gemaakt, maar nu sluiting van de camping zich eerder aandienende dan verwacht, dienden zich terstond ook meer dan plaatselijke problemen aan die Zundert niet alleen kon oplossen. Die problemen waren ook bovenlokaal en feitelijk zelfs bovenregionaal ontstaan. Niet de gemeente Zundert was de kwade genius die de voorheen viersterrencamping tot een zogeheten 'afvoerputje' had gemaakt. Uiteraard was het wanbeheer van Fort Oranje daar debet aan, maar tegelijkertijd verleende de beheerder wel onderdak aan diegenen die elders waren afgewezen. Het was de regio, en feitelijk meer dan alleen de regio, die medeverantwoordelijk was voor het feit dat op Fort Oranje zich een gemeenschap van kansarmen en criminelen had genesteld. Hoewel er waarschijnlijk weinig ideële (maar vooral financiële) motieven aan het handelen van Engel ten grondslag lagen, bood de camping nog een laatste 'resort' voor mensen voor wie in veel gemeenten geen plaats meer was. Omdat het probleem, zo gezien, bovenlokaal van aard was, vergde ook de oplossing van het probleem een dergelijk schaalniveau. Alleen al de opvang van vele honderden mensen vergde de hulp en ondersteuning van andere gemeenten en organisaties.

Bestuurlijke slagkracht

Om tot sluiting van Fort Oranje te komen, kwam al een aantal maanden met enige regelmaat een bestuurlijke klankbordgroep 'Fort Oranje' (met de burgemeesters van Zundert, Breda en Tilburg, de eenheidschef van politie-eenheid Zeeland-West-Brabant en de directeur van de GGD) bijeen. Sluiting vergde een stevige juridische onderbouwing en een herhuisvestingsplan. In zekere zin was deze klankbordgroep al een eerste opmaat naar GRIP-4. Door nu te spreken van een RBT werd de betrokkenheid van die anderen geformaliseerd. De opschaling was daarmee een duidelijk signaal dat Zundert er niet alleen voor stond. Zoals een respondent het verwoordde: "Je laat niet een kleine gemeente

in zijn eentje opboksen tegen Engel die de stad Rotterdam op de knieën kreeg.” De omvang en aard van de problematiek – zo waren de betrokkenen het wel eens – oversteeg de polsstok van de gemeente en daarmee ook die van de burgemeester van Zundert. Acute beslissingen die genomen werden en waarmee ook substantiële bedragen waren gemoeid, overschreden de financiële reikwijdte van de gemeente. In de eerst komende dagen en weken zou het nodige geld gegenereerd moeten worden om op een enigszins zorgvuldige wijze de uitplaatsing van al die bewoners te begeleiden en te regelen. Een van de belangrijkste daden van de bestuurlijke klankbordgroep was dan ook dat in Den Haag een bijdrage van het Rijk (5 miljoen euro) werd opgehaald. Daarnaast bood de bestuurlijke kracht die nu gemobiliseerd werd de mogelijkheid om operationele slagkracht te generen. Gemeente Zundert zou bijvoorbeeld zelf veel minder snel extra politie-inzet hebben kunnen genereren dan nu via de ‘regioburgemeester’ geschiedde.

Operationele slagkracht

Naast bestuurlijke slagkracht betekende de opschaling ook vooral operationele slagkracht. GRIP-situaties – en zeker GRIP-3 en hoger – zijn vrij bijzondere situaties, die alleen al daarom bij hulpdiensten een hoog commitment oproepen. Als het GRIP is, laat je als hulpdienst al het andere waarmee je op dat moment bezig bent vallen en weet je dat die situatie de hoogste prioriteit vraagt. Hoewel in het kader van de operatie Bloedkoraal en na de start van de klankbordgroep ‘Fort Oranje’ al menskracht vanuit Tilburg en Breda beschikbaar was gesteld, kwam met de opschaling opeens nog meer capaciteit in termen van menskracht en middelen vrij. Na de Moerdijk-brand (2011) is Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant stevig gegroeid en daar plukte men nu de vruchten van. Er was opeens – ondanks de vakantieperiode – veel meer mogelijk. Waar de GGD eerst lang moest wachten op een portocabin op de camping, stond deze er – nu de veiligheidsregio in beeld was gekomen – opeens binnen enkele dagen. Crisisteams werden bemenst; de ondersteuning, verslaglegging en het informatiemanagement werd geregeld. Voor de externe communicatie stond een team paraat dat regelmatig omgevingsanalyses maakte en de pers voorzag van informatie. Ook het beheer van de camping werd de eerste weken geregeld vanuit de veiligheidsregio; een brandweercommandant vervulde tijdelijk de wezensvreemde functie van campingbeheerder.

Een coördinatiemechanisme

GRIP is indertijd (eind jaren negentig van de vorige eeuw) bedacht als instrument om bij een calamiteit de uitwisseling van informatie en de samenwerking tussen hulpdiensten (brandweer, politie, ambulancezorg) beter te organiseren. Zowel voor de plaats van het incident als voor de omgeving zou langs vaste lijnen, door middel van teams met vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken spelers, de afstemming beter verlopen. Afspraken vooraf, om bij elkaar te komen in een bepaalde samenstelling, leveren in een acute situatie immers tijdswinst op. Eén druk op de knop en bepaalde crisisteams worden opgeroepen. Vooral

het organiseren van operationele afstemming is sindsdien een belangrijke reden om op te schalen en in crisisteam (een CoPI of ROT) bij elkaar te komen. De afgelopen jaren werd in heel Nederland gemiddeld 284 keer per jaar naar GRIP-1 en 64 keer per jaar naar GRIP-2 opgeschaald.⁵⁹ Het coördinatiemechanisme (c.q. GRIP) lijkt daarmee al zijn dienst te hebben bewezen.

Toepassing van hogere opschalingsniveaus (GRIP-3 t/m GRIP-5) komt in de praktijk minder vaak voor, maar ook bestuurlijke opschaling blijkt bepaalde voordelen te bieden, zo kan uit recente voorbeelden worden opgemaakt.

Na bijvoorbeeld de hagelstorm in Zuidoost-Brabant werd – zij het niet formeel – opgeschaald naar GRIP-4 om samenhang aan te brengen tussen de activiteiten van de getroffen gemeenten (zie Van Duin, Sikkens & Wijkhuijs, 2017). Na de aanvaring van de stuw bij Grave (december 2016) vond geen bestuurlijke opschaling plaats en was er misschien juist daardoor wel enige ‘spraakverwarring’ bij burgemeesters uit de drie veiligheidsregio’s die bij dit incident betrokken waren. Voor bestuurders die bij de casus Fort Oranje betrokken waren, was de les uit deze recente ervaringen ‘beter mee dan om verlegen’, en in de overweging om op 22 juni naar GRIP-4 op te schalen, heeft dit zeker meegespeeld. Met de opschaling lag er tenminste een structuur die helder is en waarmee een aantal zaken is geregeld (regelmaat in overleg, verslaglegging, strategische en tactische denkkracht e.v.).

Risicobereidheid

Bij de opschaling naar GRIP-4 speelde ook daadkracht een rol en de bereidheid om risico’s te nemen. De gemeente Zundert was als kleine gemeente logischerwijs in menskracht minder slagvaardig en kon zich naar verhouding financieel weinig permitteren. De burgemeesters van de grote gemeenten (Tilburg en Breda) durfden de risico’s wel aan. Met de opschaling naar GRIP-4 kwamen twee bestuurders in beeld die hun invloed en netwerk konden aanwenden om extra risico’s te nemen, om van rijkswege financiële ondersteuning te regelen en om extra druk te zetten op het voorspoedig sluiten en ontruimen van de camping. Bovendien kon de veiligheidsregio gemakkelijker bepaalde (ook financiële) risico’s dragen dan alleen gemeente Zundert. De veiligheidsregio bood capaciteit (incl. menskracht) om op terug te vallen.

De symbolische functie

Opschaling naar GRIP-4 had ten slotte ook een externe oftewel symbolische functie. Niet in de zin van leeg of nutteloos, maar van zichtbaar en beeldend. Met het instellen van GRIP-4 werd aan de beheerder, de bewoners en de media (en daarmee aan het publiek) duidelijk gemaakt dat de zaak nu echt serieus werd aangepakt en de overheid niet langer aan de leiband van Engel zou blijven lopen. De overheid trok het initiatief naar zich toe, na dit eerder te zijn kwijt geraakt. Er werd duidelijk gemaakt dat de overheid op alle fronten – ook juridisch – de

59 Gemeten over de jaren 2010 t/m 2015 Van Duin & Wijkhuijs (2015). De flexibiliteit van GRIP. Arnhem: IFV.

strijd met de beheerder, die de camping zo had laten verslonzen, zou aangaan. Het was voor de overheid nu menens. Beelden van de sloop van bouwvallige stacaravans maakten duidelijk dat de overheid echt doorpakte en er geen weg meer terug was. Ook richting het Rijk werd met de opschaling een duidelijk signaal afgegeven. De leefomstandigheden op Fort Oranje waren onwenselijk en niet passend in onze welvarende samenleving. Daar moest (met financiële steun vanuit het Rijk) zo snel als mogelijk een einde aan worden gemaakt.

3.2.3 Afronding

Met het bovenstaande hebben wij geprobeerd aan te geven waarom in deze casus werd gekozen voor bestuurlijke opschaling naar regionaal niveau. Wij hebben een zevental argumenten besproken die deze keuze kunnen verklaren. De vraag blijft natuurlijk wel of het een terechte keuze was. Ook na bovenstaande verhandeling kan men zich – vanuit een formeel-juridisch oogpunt – afvragen of de wettelijke grondslag voor het bijeenroepen van een RBT wel op deze situatie van toepassing was. De ‘preciezen’ onder ons zullen genoeg argumenten kunnen aandragen waarom hier welhaast misbruik werd gemaakt van een rechtsregel die daar niet voor is bedoeld. De Wvr handelt immers over crisisbeheersing, terwijl de overname van het beheer en de sluiting van Fort Oranje nauwelijks iets met crisisbeheersing van doen zouden hebben. Toch keek de rechter hier anders naar in een zaak die een drietal personen (onder wie de beheerder) had aangespannen omdat de voorzitter van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant hen (op grond van artikel 172 Gemeentewet, in samenhang met artikel 39 Wvr) op 23 juni een gebiedsverbod had opgelegd, omdat hun aanwezigheid op de camping de openbare orde zou verstoren. Deze uitspraak is interessant omdat daarin het verloop van het proces in heldere bewoordingen wordt weergegeven. Op grond van de stukken en de behandeling ter zitting ging de voorzieningenrechter uit van de volgende feiten en omstandigheden (zie onderstaand kader).⁶⁰

“De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders van Zundert hebben vanwege de woon- en leefsituatie op camping Fort Oranje op 9 juni 2017 aan de exploitante, Recreatiepark Fort Oranje B.V., het voornemen kenbaar gemaakt om de camping te sluiten. Daarbij is aangegeven dat de sluiting op zijn vroegst op 4 augustus 2017 zal plaatsvinden en dat de bewoners, op dat moment in ieder geval de 535 in de gemeentelijke basisregistratie geregistreeerde personen, in een jaar tijd gefaseerd herhuisvest zullen worden.

Op 22 juni 2017 heeft de exploitante bekend gemaakt dat de exploitatie van camping Fort Oranje al op 3 juli 2017 gestaakt zal worden en dat iedereen op die dag na 12:00 uur het terrein verlaten dient te hebben en dat de water- en stroomvoorziening gestaakt zal worden. Dit voornemen van de exploitante doorkruiste de herhuisvestingsplannen van de gemeente Zundert. Gevreesd werd dat niet tijdig adequate opvang geregeld zou kunnen

worden voor een groot aantal hulpbehoevende bewoners. Dit vooruitzicht heeft geleid tot een bijeenkomst van het regionaal beleidsteam van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Tijdens deze bijeenkomst heeft verweerder, als voorzitter van de veiligheidsregio, vastgesteld dat hier sprake was van ernstige vrees voor het ontstaan van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Verweerder heeft daarop het besluit genomen om op te schalen naar fase 4 van de Gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure (GRIP).

Om het gemeentelijke opvangplan veilig te stellen en een aanstaande crisis te voorkomen hebben de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders van Zundert de camping per 23 juni 2017 gesloten en het beheer ervan overgenomen. (...) Omdat verweerder [i.c. de voorzitter van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, auteurs] vreesde dat op 23 juni 2017 en de periode daarna bij de overname van het beheer sprake zou zijn van een zeer precare situatie, waarbij op elk moment de vlam in de pan zou kunnen slaan, heeft hij de gebiedsverboden opgelegd.”

De voorzieningenrechter achtte de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd de gebiedsverboden op te leggen ‘omdat hij op 22 juni 2017 op goede gronden had vastgesteld dat er sprake was van ernstige vrees voor het ontstaan van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis en opschaalde naar GRIP-4’. Omdat nog niet was afgeschaald was hij (in plaats van de burgemeester) op 23 juni 2017 bevoegd om de gebiedsverboden op te leggen, aldus de rechter.

Het doet natuurlijk goed door de rechter in het gelijk te worden gesteld, maar nochtans valt er inhoudelijk nog wel iets aan deze rechterlijke uitspraak op te merken. Als namelijk de lijn van de voorzieningenrechter wordt gevolgd en er was sprake van ‘een ernstige vrees voor het ontstaan van een ramp of crisis’ – hetgeen natuurlijk zwaar is uitgedrukt – is vervolgens de vraag waarom deze vrees dan gelijk van meer dan plaatselijke betekenis was. Het roept een beeld op van grote groepen campingbewoners die Zundert en de omliggende gemeenten zouden gaan teisteren en voor grote overlast en zelfs een acute dreiging zouden zorgen. Het roept de vraag op waarom GRIP-4 en niet gewoon GRIP-3 in de rede lag? Operationele slagkracht, de systematiek van werken en de symboliek (‘wij nemen dit zeer serieus’) had toch ook met GRIP-3 kunnen worden gerealiseerd? Zeker als de andere bestuurders expliciet aan gemeente Zundert steun hadden betuigd.

Uiteindelijk, zo constateren wij, is GRIP-4 vooral gehanteerd om richting anderen (en dan met name de beheerder en de rijksoverheid) met meer overtuigingskracht te kunnen opereren. Het moge duidelijk zijn dat het voor een dergelijk kleine gemeente als Zundert niet eenvoudig is om in Den Haag potten te breken. De bestuurlijke schaal van een gemeente als Zundert is bijvoorbeeld te klein om het acute probleem van huisvesting van grote aantallen mensen van de camping op zich te nemen. Ook zou nooit het risico zijn genomen om het beheer van de camping over te nemen, met alle mogelijke (ook financiële)

gevolgen van dien. Het probleem waarvoor gemeente Zundert zich op 22 juni plotseling gesteld zag, was te groot om zelfstandig op te lossen. Terecht gaven enkele respondenten aan 'als Fort Oranje in Tilburg of Breda had gelegen, was het geen GRIP-4 geworden.' Er was gewoon extra menskracht en bestuurlijke en operationele daadkracht gewenst; een signaal richting Den Haag, maar even zo zeer richting politie en andere hulpdiensten en instellingen.

Hoewel dus toepassing van artikel 39 Wvr in deze casus als oneigenlijk kan worden beschouwd, geldt tegelijkertijd ook dat bestuurlijke opschaling – en daarvoor geldt nu eenmaal artikel 39 Wvr als wettelijke basis – in deze casus nodig was om alles rond de overname van het beheer en de sluiting van Fort Oranje te organiseren. In het kader van artikel 39 Wvr is eerder al eens de discussie gevoerd of het wetsartikel niet (ook) de mogelijkheid zou moeten bieden dat de voorzitter van de veiligheidsregio een 'aanwijzing' geeft aan burgemeesters, in plaats van dat gelijk wordt gesproken van 'overnemen'. Daarmee zou meer flexibiliteit in bestuurlijke opschaling ontstaan. In deze casus had dan bestuurlijke en operationele kracht gemobiliseerd kunnen worden, terwijl de burgemeester van Zundert zelf (in plaats van de voorzitter van de veiligheidsregio) de betreffende gebiedsverboden had kunnen opleggen. Ook zou dan een handtekening van de voorzitter van de veiligheidsregio onder het besluit tot sluiting en overname van het beheer van Fort Oranje niet nodig zijn geweest.

Bevoegdheden voorzitter van de veiligheidsregio: artikel 39 Wvr

Volgens de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant d.d. 13 juli 2017 had de voorzitter van Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant terecht aan een aantal personen (onder wie de voormalig beheerder) een gebiedsverbod opgelegd,⁶¹ aangezien vanaf het moment van regionale opschaling (i.c. GRIP-4) niet de burgemeester, maar de voorzitter van de veiligheidsregio (op grond van artikel 39, lid 1, Wvr) *bij uitsluiting* bevoegd is toepassing te geven aan artikel 172 Gemeentewet.

Op 23 juni 2017 werd aan de toenmalige beheerder tevens het besluit tot sluiting en overname van het beheer van de camping uitgereikt. Omdat dit besluit mede gebaseerd was op artikel 172 Gemeentewet, diende ook dit besluit door de voorzitter van de veiligheidsregio te worden bekrachtigd. De inhoud van het besluit veranderde daarmee niet: het beheer van de camping werd door gemeente Zundert overgenomen en door gemeente Zundert werd overgegaan tot sluiting van de camping.

Al met al menen wij dat de bestuurlijke opschaling zoals die hier is toegepast, gewerkt heeft. De verschillende argumenten die zijn aangedragen waarom in deze casus naar GRIP-4 is opgeschaald, verklaren voor een belangrijk deel waarom er dingen geschiedden die anders zeer waarschijnlijk niet of veel trager van de grond zouden zijn gekomen. Ja, GRIP-4 was hier verstandig, ondanks de mitsen en maren.

61 Het betreft de uitspraak in zaaknummer AWB- 17_4738, ECLI:NL:RBZWB:2017:4165.

3.3 Regulier of bijzonder optreden?

Het derde dilemma betreft het onderscheid tussen een het reguliere en het bijzondere. Verschillende organisaties (politie, GGD e.a.) waren al enkele jaren, elk vanuit hun eigen optiek, bezig met de problematiek die zich op de camping voordeed. Op 22 juni werd vrij plotseling opgeschaald naar GRIP-4 en werden crisisteams gevormd. Wat betekende het dat er werd ingegrepen en opgeschaald vanwege een 'sociale calamiteit'? In hoeverre vraagt dit een andere aanpak dan die van meer reguliere, fysieke, rampen en calamiteiten? Zijn betrokkenen zo generiek opgeleid en ingesteld dat het onderscheid operationeel van weinig betekenis was of bracht het een ander soort dynamiek met zich mee?

3.3.1 Een 'sociale' versus 'fysieke' calamiteit

De meesten die weleens met opschaling te maken hebben, denken bij GRIP vooral aan gewonden, leed, zwaailichten en sirenes. Hulpdiensten zoeken elkaar op, werken in een acute situatie samen en zorgen ervoor dat de afzonderlijke processen van de verschillende betrokken diensten en organisaties voldoende op elkaar worden afgestemd. Duidelijk is dat voor de meesten die op 22 juni gealarmeerd werden, de situatie 'bijzonder' was en ver af stond van hun dagelijkse, meer reguliere, routines. Met name de eerste dagen waren er mede daardoor de nodige aanloopproblemen. Een GRIP-4 is al zeer uitzonderlijk, maar toepassing van GRIP voor een sociale calamiteit nog eens te meer. Nooit eerder was in de regio voor iets dergelijks opgeschaald. De laatste grote crisissituatie waarbij in Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant GRIP-4 was ingesteld, was het ongeval bij Chemie-Pack in Moerdijk (2011). Het was voor personen van de brandweer, politie en GHOR dan ook duidelijk wennen dat vanwege de situatie op Fort Oranje opeens het hele GRIP-bouwwerk werd opgetuigd. Sommigen wisten al snel of binnen enkele dagen de knop om te zetten, maar er waren er ook die het volstreekte onzin vonden dat voor deze gebeurtenis het GRIP-instrumentarium werd uitgerold. In hun ogen is GRIP daarvoor niet bedoeld.

Een eigen tijdverloop

Bij reguliere, 'klassieke', ongevallen en rampen doet zich iets vrij plotseling voor, waarna hulpdiensten en anderen in actie komen. Wij spreken wel van een 'bats-boem' scenario. Fort Oranje kende echter (en dat zal ook voor andere sociale calamiteiten gelden) al een jarenlange voorgeschiedenis. De gemeente Zundert, politie en de GGD (en natuurlijk ook andere organisaties en instellingen) hadden al jaren met deze camping en de problemen aldaar van doen. Zelfs bestuurders van andere gemeenten, onder wie de burgemeesters van Tilburg en Breda, waren goed op de hoogte van de situatie op Fort Oranje. Nu velen soms al jarenlang bezig waren met de problemen op en rond deze camping, ontstonden de eerste dagen na de opschaling de nodige fricties en irritaties over de voorgestane aanpak. Met het instellen van de GRIP-structuur kwam opeens een fors aantal (nieuwe) personen in beeld; functionarissen van de veiligheidsregio, politie en andere hulpdiensten kregen in het kader van de opschaling bepaalde rollen en

taken toebedeeld. Veel van deze personen begonnen – zoals zij dat bij GRIP gewend zijn – op een blanco papier een aanpak te ontwikkelen, vaak wetend noch beseffend dat er al een hele historie was en er al een heel dossier over Fort Oranje was opgebouwd. Met name in het ROT was de spanning voelbaar en zichtbaar tussen enerzijds de nieuwe garde die allerlei zaken wilde opstarten en anderzijds degenen die al maanden of jaren met deze casus bezig waren. Terwijl de betrokkenen binnen de GRIP-structuur de casus aanvroegen zoals zij dat gewend zijn te doen en geen weet hadden van de historie, zagen degenen die ingevoerd waren in de problematiek opeens een organisatiestructuur ‘oppoppen’ die zij niet kenden. De eerste dagen had de ‘oude garde’ het idee nauwelijks gehoord te worden. Zonder enig historisch besef gingen ‘anderen’ aan de slag; het campingterrein moest volgens hen gewoon ‘zo snel mogelijk leeg geveegd worden’. Zo moeilijk kon dat toch niet zijn? Terwijl een klassieke ramp begint bij $t = 0$ (het moment van alarmering en de daaropvolgende opschaling) was er bij Fort Oranje op $t = 0$ al een hele voorgeschiedenis en moest er eigenlijk ook kennis en inzicht bestaan van $t = -1$. Pas na enkele dagen kwam wat meer de verbinding tussen de ‘ouden’ en de ‘nieuwen’ tot stand en werd niet meer vanzelfsprekend steeds geprobeerd oude wielen uit te vinden, het hele proces nog eens versneld over te doen of $t = -1$ te negeren.

Een ‘tegenstander’

Waar een klassieke ramp vaak gedefinieerd kan worden als een ‘solidariteitscrisis’ zijn sommige sociale calamiteiten juist te omschrijven als ‘conflictcrisis’. Terwijl bij een solidariteitscrisis alle neuzen redelijk dezelfde kant op staan, staan bij een conflictcrisis twee of meer partijen tegenover elkaar. In dit geval was er een tegenstander i.c. de beheerder van de camping die een totaal ander belang had dan de overheid en daar ook op allerlei manieren voor streed. Vanaf 22 juni probeerde beheerder Engel bewoners op te stoken. Hij gaf aan ‘het voortdurende gevecht met de overheid beu’ te zijn en mensen van gas, water en licht af te sluiten. Hij raadde de bewoners aan contact op te nemen met de gemeentelijke projectleider Huisvesting die voor hen wel een onderkomen zou regelen. De betreffende functionaris van de gemeente en ook anderen werden fors geïntimideerd. Deze bijzondere dynamiek vergde van betrokkenen welhaast het uiterste.

3.3.2 Rigide versus flexibele toepassing van GRIP

Er kan in de wijze waarop GRIP wordt toegepast, onderscheid worden gemaakt tussen een wat rigide en een meer flexibele toepassing (zie Van Duin en Wijkhuijs, De flexibiliteit van GRIP, 2015). Van rigiditeit is sprake als GRIP sterk dogmatisch wordt gehanteerd. Bijvoorbeeld: als de sirenes gaan of een NL-Alert uitgaat dan moet worden opgeschaald naar GRIP-3. Of de gemeentelijke processen worden pas geactiveerd als er tenminste sprake is van GRIP-2. Ook blijft men per definitie op alle niveaus in de ingestelde staven participeren, al heeft een organisatie nauwelijks (meer) een rol te spelen. In de casus Fort Oranje zagen wij vormen van rigiditeit, maar ook van flexibiliteit in de toepassing

van GRIP. De meest ultieme vorm van flexibiliteit was natuurlijk de opschaling naar GRIP-4 op 22 juni. Er was geen reguliere ramp, de situatie was primair lokaal. Toch werd gekozen voor GRIP-4 om daarmee een aantal zaken te kunnen realiseren die zonder bestuurlijk opschaling wellicht niet of veel langzamer gerealiseerd zouden kunnen worden. Feitelijk betreft de gehele analyse van de eerder genoemde argumenten voor opschaling naar GRIP-4 (zie paragraaf 3.2.2) de onderbouwing van deze flexibiliteit.

Tegelijkertijd was er ook sprake van rigiditeit. De moeizame start van het ROT en het gebrek aan inzicht in het feit dat er al een voorgeschiedenis was (en men dus niet op nul begon), getuigen daarvan. Er werden allerlei personen in stelling gebracht en ook informatiemanagers vatten hun rol op, zonder zicht te hebben op de context. Zij waren zich er weinig van bewust dat ze instapten in 'een rijdende trein'. Te weinig werd stilgestaan bij de vraag wat er gezien de situatie (die zeer bijzonder was) aan inzet nodig was. Hoe kon dat het beste georganiseerd worden? Was er een voltallig ROT nodig? Welke overleggremia bestonden er al en hoe kon daarop worden aangesloten? Met name in de moeizame koppeling tussen 'oud' en 'nieuw' toonde zich de rigiditeit. Als gezegd werd de rigiditeit gaandeweg minder en wisten de verschillende partijen elkaar steeds beter te vinden.

3.4 Van GRIP-4 naar GRIP-3: wat was het verschil?

Op 13 juli 2017 ging de crisisbeheersingsorganisatie over van GRIP-4 naar GRIP-3. Een dergelijke (bestuurlijke) afschaling is niet ongebruikelijk, maar het komt ook weer niet zo vaak voor. Het is daarom interessant te bezien welke wijzigingen in structuur dit met zich meebracht. Wat betekent ten eerste de afschaling van GRIP-4 naar GRIP-3 formeel? En naast een formele benadering kunnen we de overgang ook feitelijk beschouwen: wat maakte dat er van GRIP-4 werd overgegaan naar GRIP-3 en wat waren daarvan de feitelijke consequenties?

Zoals gezegd is er in Zundert ruim een half jaar onder GRIP-3 gewerkt. Nooit eerder heeft in Nederland een gemeente zo lang van deze structuur gebruikgemaakt.⁶² Eerder in dit hoofdstuk is aan de hand van zeven argumenten beschreven waarom de keuze voor GRIP-4 verstandig was. Onderstaand zetten wij deze argumenten nogmaals op een rij om te bezien in hoeverre deze nog van toepassing waren toen op 13 juli werd afgeschaald naar GRIP-3. Vervolgens kijken we naar de verschillen tussen GRIP-4 en GRIP-3, zowel formeel als feitelijk.

62 Ook bij de Moerdijkbrand in 2011 werd, nadat eerst van GRIP-3 naar GRIP-4 was opgeschaald, later weer overgegaan naar GRIP-3.

De zeven argumenten voor GRIP-4 bij Fort Oranje gerelateerd aan GRIP-3

1. De acute situatie

Een belangrijke reden voor opschaling naar GRIP-4 was indertijd de hectiek. Drie weken later was dat acute en heftige er in belangrijke mate wel af. De eerste stormen waren weerstaan.

2. De bovenlokale problematiek

Voor alle betrokkenen was duidelijk dat de erbarmelijke leefomstandigheden op Fort Oranje niet door gemeente Zundert waren veroorzaakt, noch door gemeente Zundert alleen konden worden opgelost. Dat gold zowel op 22 juni als op 13 juli. In die zin was er weinig veranderd. De vraag was of GRIP-4 nog nodig was om deze problemen aan te pakken. Politie, de GGD en de veiligheidsregio waren aangehaakt en zouden ook onder GRIP-3 aangehaakt blijven. Daar was het schaalniveau (GRIP-4 of GRIP-3) niet bepalend voor. Ook de gewenste bijstand vanuit andere gemeenten zo vlak voor de vakantieperiode kon gerealiseerd worden onder GRIP-3.

3. Bestuurlijke slagkracht

De aanvankelijk zo noodzakelijke extra bestuurlijke slagkracht had zijn vruchten afgeworpen. Ook bestuurlijk Den Haag was van de ernst van de situatie overtuigd geraakt en had financiële hulp aangeboden. De veiligheidsregio had voldoende duidelijk gemaakt dat Zundert er niet alleen voor stond, en de eerder aangeboden ondersteuning vanuit onder andere Breda en Tilburg zou ook na afschaling gecontinueerd (kunnen) worden. Langer aanhouden van GRIP-4 was zo bezien niet nodig.

4. Operationele slagkracht

De operationele slagkracht die vanuit de veiligheidsregio geleverd werd, zou eveneens na afschaling worden gecontinueerd; daar was niet per se GRIP-4 voor nodig. De betrokken instellingen waren voldoende op de hoogte van de situatie om een gepaste rol te blijven vervullen.

5. Een coördinatiemechanisme

GRIP-4 betekende een coördinatie-instrument dat structuur gaf. Met de opschaling lag er een heldere structuur waarmee een aantal zaken kon worden geregeld (regelmaat in overleg, verslaglegging, strategische en tactische denkkraft e.v.). Met de afschaling naar GRIP-3 zou deze structuur gewoon blijven bestaan. GRIP-4 en GRIP-3 verschillen hierin niet.

6. Risicobereidheid

Bij opschaling naar GRIP-4 speelde daadkracht een rol en de bereidheid om risico's te nemen. De gemeente Zundert was (als kleine gemeente) logischerwijs in menskracht minder slagvaardig en kon zich naar verhouding financieel weinig permitteren. De burgemeesters van de grote gemeenten (Tilburg en Breda) durfden die risico's sneller aan. Vanwege het rustiger vaarwater waren de grootste risico's geweken, waarmee afschaling in de rede lag. Om de klus te klaren bleef echter de medewerking van verschillende partijen nodig.

7. De symbolische functie

Met het instellen van GRIP-4 werd aan de beheerder, de bewoners en de media (en daarmee aan het publiek) duidelijk gemaakt dat de zaak nu echt serieus werd aangepakt en de overheid niet langer aan de leiband van Engel zou blijven lopen. De overheid trok de regie naar zich toe, na die eerder te zijn kwijt geraakt. Feitelijk is deze slag ook nadien nog gemaakt en door politiek en media ook als zodanig ervaren en opgepakt.

Samenvattend kan worden gezegd dat de meeste van de zeven argumenten in die drie weken dat er in GRIP-4 was 'gewerkt' een functie hadden vervuld en dat enkelen ervan gewoon geruisloos doorliepen in de nieuwe situatie onder GRIP-3.

3.4.1 Van GRIP-4 naar GRIP-3: formeel beschouwd

De meest eenvoudige manier om GRIP-3 van GRIP-4 te onderscheiden, is te stellen dat GRIP-3 van toepassing is bij een lokale ramp of crisis en GRIP-4 in de rede ligt wanneer een dergelijke situatie zich op regionaal of tenminste bovenlokaal niveau voordoet (zie paragraaf 3.2.1). Afschaling van GRIP-4 naar GRIP-3 betekent dan dat er niet langer van een bovenlokale crisissituatie, maar nog slechts van een lokale crisissituatie sprake is. De schaal van de gebeurtenis zou formeel beschouwd – in termen van ernst en omvang – kleiner zijn geworden.

Een ander verschil is dat bij GRIP-3 de burgemeester van de betrokken gemeente 'de baas' is; bij GRIP-4 is dat de voorzitter van de veiligheidsregio. De afschaling op 13 juli 2017 betekende, dat de voorzitter van de veiligheidsregio het niet meer noodzakelijk achtte dat er een regionaal beleidsteam bijeenkwam. De betrokken bestuurders vonden dat de gemeente zelf de leiding en coördinatie ter hand kon (of zou moeten) nemen en er (zo nodig) een gemeentelijk beleidsteam kon worden ingesteld.

Hoewel sommigen denken dat er meer verschillen tussen GRIP-4 en GRIP-3 zijn, is het eigenlijk niet veel meer dan dat. In beide gevallen heeft de bevoegde bestuurder een aantal (nood)bevoegdheden tot zijn beschikking en kunnen allerlei instellingen en personen gevraagd c.q. opgedragen worden een bijdrage te leveren in het kader van de rampbestrijding of crisisbeheersing. Het is dus zeker niet zo dat de voorzitter (GRIP-4) formeel meer mogelijkheden heeft dan de burgemeester (GRIP-3). De inzet van politie, veiligheidsregio, GGD en eventueel andere instellingen is niet anders. Het is daarnaast belangrijk te realiseren dat de bevoegdheid van de bestuurder (in beide gevallen) beperkt is tot zaken en maatregelen die betrekking hebben op de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarbij gelden de uitgangspunten van proportionaliteit en subsidiariteit. Bevelen van de burgemeester moeten dus wel in verhouding staan tot het beoogde doel, en er mag geen ander (lees: beter) alternatief zijn.

3.4.2 Van GRIP-4 naar GRIP-3: feitelijk gezien

Hoe was nu de feitelijke situatie in Midden- en West-Brabant en meer specifiek in gemeente Zundert? De betrokken burgemeesters (Tilburg, Breda en Zundert) hadden vanaf het moment van opschaling naar GRIP-4 duidelijk de intentie (en dat ook onderling zo besproken) om een situatie zoals die zich indertijd bij de ‘Moerdijkkramp’ had voorgedaan, te voorkomen. Daar verdween de Moerdijkse burgemeester definitief van het toneel toen eenmaal was opgeschaald naar GRIP-4. Hier zou niet weer zoiets dergelijks mogen gebeuren. De Zundertse burgemeester zou – ook ten tijde van GRIP-4 – gewoon een prominente rol blijven vervullen en het gezicht naar buiten zijn, zowel richting bewoners van Fort Oranje als richting de media.

Ook betekende de overgang van GRIP-4 naar GRIP-3 niet dat de situatie nu opeens veranderd was. Er was eigenlijk geen direct aanwijsbare verandering in de omvang van situatie die de afschaling rechtvaardigde. Feitelijk was het meer dat na een aantal weken de noodzaak voor GRIP-4 minder groot was dan in die eerste heftige dagen. Er was een aantal belangrijke stappen gezet: de camping was overgenomen, er was een beheerder aangesteld en enkele raddraaiers de toegang tot de camping ontzegd. Daarmee was de situatie in een rustiger vaarwater terechtgekomen. In de verslagen wordt het als volgt verwoord.

De RBT-leden stellen vast dat ‘de gezamenlijke inzet in GRIP-4 [ertoe] heeft [...] geleid dat de kans op escalatie van de situatie op Fort Oranje aanzienlijk is verminderd’ en dat er geen sprake meer is van een ‘dreiging van ongecontroleerde bovenlokale effecten’ (RBT-verslag 13 juli 2017). Het RBT stelt echter ook vast dat de crisissituatie nog niet voorbij is en besluit daarom GRIP-3 in te stellen. Het RBT en het ROT worden ontbonden en vervangen door – respectievelijk – een gemeentelijk beleidsteam en een projectteam, met daaronder een aantal deelprojecten (Overdrachtsdocument Fort Oranje, 13 juli 2017). De GRIP-3-situatie stelt de gemeente Zundert in staat om een beroep te doen op menskracht vanuit andere gemeenten (bevolkingszorg) en ‘om zo tijdens de vakantieperiode garant te kunnen staan voor voldoende capaciteit’ (GBT-verslag 20 juli 2017).

Dat de voorzitter van de veiligheidsregio wat meer afstand nam, was dus mogelijk geworden. Er was geen regionaal beleidsteam meer nodig om crisisgerichte beslissingen of maatregelen te overwegen. Beslissingen die werden genomen waren primair de verantwoordelijkheid van de gemeente Zundert, zoals dat eigenlijk ook onder GRIP-4 het geval was. Hoewel de voorzitter van de veiligheidsregio formeel het besluit ondertekende, was de ontruiming van Fort Oranje feitelijk een lokale verantwoordelijkheid, waarbij de burgemeester (dan wel het college van B&W) van Zundert een leidende rol had. Aan de andere kant zou ook na afschaling naar GRIP-3 de regionale collegiale betrokkenheid van de burgemeesters van Breda en Tilburg niet opeens verdwijnen. De bestuurlijke klankbordgroep Fort Oranje bleef stand-by.

3.5 Beleidsvoornemens en uitvoering: hoe verliep de ontruiming?

Na eerdere verwoede pogingen om sluiting van Fort Oranje af te dwingen, had gemeente Zundert in de eerste maanden van 2017 opnieuw voorbereidingen getroffen om de beheerder tot sluiting van de camping te dwingen. Begin juni kondigde de burgemeester van Zundert het voornemen aan om per september 2017 met het ontruimen van de camping te beginnen. Door de onverwachte reactie van de beheerder (die op 22 juni aangaf de camping zelf per 3 juli te zullen sluiten), kwamen ontwikkelingen in een stroomversnelling: min of meer noodgedwongen werd het beheer van de camping overgenomen en werd – eerder dan gepland – met de ontruiming van Fort Oranje begonnen. Hoe is dat proces verlopen?

Het doel was vooraf helder: de camping moest worden ontruimd, bewoners die dat nodig hadden naar alternatieve woonlocaties worden begeleid en dat alles binnen één jaar.⁶³ Vanwege de onverwachte actie van de beheerder van Fort Oranje kwam de uitvoering van dit plan in een stroomversnelling. Eerder dan aanvankelijk gedacht kon met de ontruiming van de camping worden gestart en de gemeente mocht daarbij rekenen op de volledige medewerking van de politie, de GGD en de veiligheidsregio. Desondanks bleek het in de praktijk lastig om het beleidsvoornemen tot uitvoering te brengen. Wat maakte nu de ontruiming van Fort Oranje zo ingewikkeld?

Er is veelvuldig geschreven over problemen die zich kunnen voordoen bij de *implementatie* van beleid. Een klassieke studie is die van Pressman en Wildavsky uit 1973, simpelweg getiteld *Implementation*.⁶⁴ Hun inzichten hebben vijfenveertig jaar na dato nog weinig aan zeggingskracht ingeboet.

Implementatieproblematiek

Pressman en Wildavsky beschrijven in hun studie hoe in de jaren '60 in de Amerikaanse stad Oakland economisch beleid om werkloosheid tegen te gaan, strandt in uitvoerings- en implementatieproblemen. Vier grootschalige werkgelegenheidsprojecten gaan aanvankelijk goed van start; betrokkenen zijn eensgezind over de doelen en de invulling van de projecten. Bij de implementatie van het beleid gaat het echter mis. Na enkele jaren lopen de projecten steeds meer vertraging op en raakt het doel van werkgelegenheid steeds verder uit zicht. In de jaren '70 wordt het project stopgezet en het beleid gaat de boeken in als een totale mislukking. Pressman en Wildavsky laten zien hoe dit kon gebeuren. Hoewel het doel weliswaar eenduidig was – werkgelegenheid – waren er meerdere deelprojecten waarvan de uitkomsten niet met elkaar overeenstemden. Pressman en Wildavsky betogen dat het bij een toename van beslismomenten onwaarschijnlijker wordt dat een project succesvol wordt afgerond, omdat verschillende belanghebbenden steeds moeten

63 In het overdrachtsdocument van het RBT (13 juli 2017) wordt dit doel helder omschreven.

64 Pressman, J.L. & Wildavsky, A.B. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

onderhandelen over de uitkomst. Implementatie blijkt geen simpele, technische uitvoering van plannen die eerder zijn gemaakt. Daarom moeten beleidsmakers ook nadenken over de beste manier om de doelen te bereiken. Niet in de laatste plaats omdat een ogenschijnlijke eenvoudige opeenvolging van stappen vaak afhankelijk is van de interactie tussen vele betrokkenen. Daarbij werkt een complexe projectstructuur vertragend: het vergroot het aantal momenten waarop beslissingen moeten worden genomen. Belangrijke succesfactoren zijn volgens Pressman en Wildavsky een heldere beleidstheorie, continuïteit in leiderschap en een zekere eenvoud in beleidsuitgangspunten.

Een vraag die bij velen opkomt – en ook letterlijk zo is gesteld – is waarom het bij Fort Oranje zo lang moest duren om greep te krijgen op een relatief overzichtelijke situatie. Men was al jaren bezig met de problematiek, kende de populatie en er was sprake van een afgesloten terrein. Bovendien werd nu inzet gepleegd door een groot aantal personen en organisaties. De vraag is echter veel eerder of de situatie wel zo overzichtelijk was. Hieronder gaan we in op een aantal implementatieproblemen. De voorbeelden zijn niet uitputtend, maar ze illustreren wel hoe uiteenlopende uitvoeringskwesties de ontruiming van Fort Oranje tot een ingewikkeld en langdurig proces maakten.

3.5.1 De situatie bij aanvang

Bij aanvang was er maar een beperkt beeld: wie verbleef of woonde er nu precies op de camping. Wat was hun situatie? Welke kinderen hoorden bij welke ouders? De groep bewoners fluctueerde ook sterk. Toen 22 juni de zaak op drift raakte en de overheid de camping overnam, werd de situatie alleen maar onduidelijker. Hekwerk werd doorgeknipt en er kwamen allerlei mensen naar de camping die dachten winst te kunnen halen uit deze nieuwe situatie: de (lokale) overheid zou voor iedereen een passend onderkomen regelen. Het leidde tot soms grimmige situaties.

Zo helder en duidelijk was de situatie bij aanvang dus helemaal niet. De gemeente stond (in juni 2017) wel klaar om de juridische strijd aan te gaan, maar had nog weinig in kaart gebracht om passende opvang voor al diegenen die dat behoefden, te organiseren. Toen werd opgeschaald naar GRIP-4 waren de burgemeesters van Breda en Tilburg beiden verrast dat er nog maar zo weinig operationele informatie beschikbaar was.

Verschil in uitgangspunten

Vervolgens werden ten behoeve van de ontruiming verschillende deelprojecten opgestart. Behalve dat allerlei factoren (waaronder wettelijke kaders en procedures) van invloed waren op de uitvoering, waren ook de keuzes of beslissingen die binnen het ene deelproject werden gemaakt, van invloed op de voortgang van andere deelprojecten.⁶⁵ Verschillende en soms conflicterende keuzes binnen afzonderlijke deelprojecten verzaagden bijvoorbeeld het ontruimingsproces.

65 Zie hierover bijvoorbeeld ook Anderson. (2014). *Public policymaking*. Cengage Learning.

Een voorbeeld: Voor de GGD en andere zorginstellingen betekende ‘zorgvuldig ontruimen’ het duurzaam herhuisvesten van bewoners waarbij de zorgproblematiek door zorginstellingen in de nieuwe gemeente opgepakt wordt. De GGD hamerde dan ook bij herhaling op dit ‘leitmotiv’: ingrijpen op de camping werd gedaan om ‘humanitaire redenen’ en om ‘te zorgen voor de mensen op de camping’.⁶⁶ De politie daarentegen had primair een snelle uitvoering van de ontruiming als doel en was vooral gebaat bij de aanpak van criminaliteit en het bewaken van de openbare orde op de camping.⁶⁷ De grootschalige en langdurige inzet van de politie drukte zwaar op de regionale capaciteit. Ook voor de gemeente, die al jaren intensief naar sluiting van de camping had toegewerkt, was een snelle ontruiming van groot belang, mede vanwege de financiële lasten die aan de overname van het beheer van de camping verbonden waren. Betrokkenen zochten zo continu naar een balans in deelbelangen. Zo vertelde een operationeel betrokkene van de politie: “Uiteindelijk hadden we hetzelfde doel, maar we hadden een ander pad dan de GGD.”

3.5.2 De bewonerspopulatie

Het bleek uiterst lastig om bewoners in beeld én in beweging te krijgen. Hoewel de GGD en lokale zorgpartners een eerste inventarisatie hadden gemaakt, bleef maandenlang onduidelijk hoeveel bewoners nu precies op de camping verbleven en wat er voor hen moest worden geregeld voor wat betreft de toeleiding naar zorg en herhuisvesting. Deels lag dat aan de houding van de bewoners. De uitspraak van de burgemeester van Zundert op de persconferentie van 9 juni creëerde bij een aantal van hen een afwachtende houding en de hoop dat ze konden rekenen op ondersteuning. Velen hielden er (mede door rechtszaken) vertrouwen in dat zij op de camping konden blijven. Deze houding resulteerde in vertragingen: groepen bewoners gaven onvolledige informatie, wilden niet of nauwelijks meewerken aan herhuisvesting of waren (voor zover het zelfredzame bewoners betrof) niet te bewegen tot vertrek op eigen initiatief. Ook kwamen of vertrokken bewoners (veelal arbeidsmigranten) op eigen initiatief, namen ze verlaten caravans weer in gebruik en manipuleerden ze de beeldvorming, bijvoorbeeld door te veinzen dat ze kinderen hadden, om zo in aanmerking te kunnen komen voor herhuisvesting in de regio. Pas toen de gemeente had besloten dat 6 december de uiterste datum van vertrek zou zijn, werd voor bewoners duidelijk dat er echt druk op de ketel stond.

Veel bewoners kampten echter met meerdere problemen of ‘vielen’ in meerdere categorieën in te delen. In een aantal gevallen bleek het niet wenselijk noch menselijk om mensen ‘zonder pardon’ van het terrein te verwijderen. Zo kwam gaandeweg aan het licht dat sommige arbeidsmigranten pas aan het einde van het jaar uitbetaald zouden worden, wat betrokkenen voor een dilemma stelde:

⁶⁶ Dat blijkt onder meer uit de GBT-verslagen van 7 en 21 september.

⁶⁷ Daarbij moet wel worden gezegd dat niet iedereen binnen de politieorganisatie op dezelfde wijze tegen de problematiek aankeek. Met name een aantal meer operationeel betrokkenen leek een snelle ontruiming evenmin als realistisch te zien.

“Dan kun je wel zeggen: ‘Ze moeten in oktober eraf’, maar ze hebben een contract tot december en krijgen voordien alleen een voorschot. Als je ze dan eerder [van de camping] zet, plegen ze contactbreuk en krijgen ze geen cent.”

Zo werd besloten om bij de ontruiming rekening te houden met de uitbetaling van arbeidsmigranten. In andere gevallen bleken bewoners complexe, meervoudige problemen te hebben die het evenmin eenvoudig maakten om hen snel naar elders te sturen.

Casus: Kwetsbare arbeidsmigrant

Een Oost-Europese arbeidsmigrant die na een arbeidsongeval ziek thuis zat, was door diens werkgever niet formeel ziekgemeld en had daarom geen inkomsten uit een Ziektewetuitkering. De bewoner vroeg betrokkenen om hulp en liet hen zijn geldige, nog lopende, arbeidsovereenkomst zien. De operationeel betrokkenen namen notitie van de situatie en een foto van de arbeidsovereenkomst. Zij adviseerden de bewoner: ‘Je moet naar je werkgever gaan, die moet je ziek melden, dan krijg je een Ziektewetuitkering.’ Enige dagen later kwam de bewoner terug met een door diens werkgever aangepast contract waarop – in tegenstelling tot het eerdere contract – werd vermeld dat de arbeidsovereenkomst de dag voorafgaand aan het ongeval was beëindigd. De bewoner zou op basis van dat contract geen aanspraak kunnen maken op een uitkering op grond van de Ziektewet. Met de foto van het oude en het ‘nieuwe’ contract en verklaringen onder ambtseed van operationeel betrokkenen kon uiteindelijk aangifte tegen de werkgever worden voorbereid. Na inmenging van de arbeidsinspectie en een inval van de belastingdienst kon de fraude van de werkgever worden aangetoond en de bewoner worden geholpen aan een uitkering en passende zorg.

Mede om deze redenen bleek het stroomschema dat was opgesteld vatbaar voor discussie. Verschillende organisaties kwamen tot verschillende interpretaties van de zorganalyses (wie wel en geen zorg behoeften). Dit maakte dat er nog lange tijd aan het stroomschema werd gesleuteld en voor zolang was niet bij alle betrokkenen duidelijk welke bewoners hulp bij herhuisvesting zouden ontvangen. Op vragen van bewoners of zij al dan niet zouden worden geholpen bij herhuisvesting, kon daarom niet altijd direct een passend antwoord worden gegeven. Pas begin november was een definitief stroomschema gereed.

3.5.1 Praktische problemen

Door allerlei praktische problemen liep ook het ruimen van de caravans telkens vertraging op. De vertragingen hadden meerdere onvoorziene oorzaken. Er werd bijvoorbeeld herhaaldelijk asbest aangetroffen of de ruimploeg kon alle rommel die op de kavels achterbleef, niet binnen de daarvoor gestelde termijn opruimen.⁶⁸ Ook bleken de campingpaadjes te klein om met kraan en wagens goed te kunnen manoeuvreren.

68 Projectteamoverleg 10 augustus 2017.

“Caravans ruimen, daar werd telkens op gedrukt. Dan werd er bijvoorbeeld gezegd: ‘We doen er nu acht’, maar dan werden het er vier. Dat kwam ook door de smalle campingpaadjes [en] niet doordat er niks werd gedaan.”

Eind juli werd nog gemeld dat in de volgende week 800 caravans zouden worden geruimd;⁶⁹ maar dat lukte bij lange na niet. Daarom werd besloten het tempo te matigen tot twee weken tussen elke veldruiming. Voordat de caravans konden worden geruimd, moesten natuurlijk wel de bewoners over alternatieve woonruimte beschikken of zijn vertrokken. Daarbij speelde mee dat het contact met gemeenten die verantwoordelijk waren voor de herhuisvesting van bewoners uiterst moeizaam verliep. Pas na veelvuldig aandringen op bestuurlijk niveau konden dossiers aan andere gemeenten worden overgedragen. Ook gemeente Zundert zelf ging pas laat met haar dossiers aan de slag, omdat het enige tijd duurde voordat er casemanagers waren aangesteld.

3.5.4 Verschil in rolopvatting

Een ander knelpunt dat zich voordeed, was een verschil in rolopvatting. Sommige betrokken professionals hechtten aan nauwe taakomschrijvingen en wezen anderen erop wat hen te doen stond volgens de afspraken die in het projectteamoverleg waren gemaakt. Zij corrigeerden hen als zij zich – in hun ogen – met oneigenlijke taken bezighielden. Anderen achtten het juist van belang om ‘buiten de lijntjes’ te werken omdat de problemen daarom vroegen. Zij namen daarom taken op zich die niet direct bij hun rol pasten, omdat die taken ‘er nu eenmaal lagen’. Met name een aantal operationeel betrokkenen die ‘dag in dag uit’ op de camping waren en daardoor geconfronteerd werden met vaak schrijnende problematiek, die hen niet in de koude kleren ging zitten, spande zich sterk in om voor individuele gevallen ‘iets’ te regelen, soms buiten de bestaande structuren om.

Een voorbeeld: Eind juli stelde het projectteam vast dat het particuliere beveiligingsbedrijf zich zo sterk met de lotgevallen op de camping verbond, dat er welhaast sprake was van een ‘Stockholmsyndroom’.⁷⁰ De indruk bestond dat de werknemers van dit bedrijf zich teveel identificeerden met de bewoners en daardoor hun afspraken niet nakwamen.⁷¹ Bovendien communiceerden beveiligers in buitenlandse talen met bewoners. Het beheer en de politie konden daardoor de gesprekken niet of nauwelijks volgen.

69 Projectteamoverleg 24 juli 2017.

70 Met dit syndroom wordt het verschijnsel bedoeld dat soms optreedt bij een gijzeling. Het verschijnsel houdt in dat de gegijzelde sympathie krijgt voor de gijzelnemer.

71 Projectteamoverleg 24 juli 2017.

3.5.5 Afstemmingsproblemen

Het bleek verder op operationeel niveau niet eenvoudig om tot goede afstemming te komen. Zo hadden op een gegeven moment verschillende professionals spreekuren met bewoners, waardoor enige miscommunicatie ontstond. Ook was er een brief naar bewoners uitgegaan zonder dat deze eerst – zoals in het GBT was afgesproken – geaccordeerd was door de gemeente en diens jurist. Die brieven leidden tot onbedoelde toezeggingen of onterechte verwachtingen. De feitelijke consequenties ervan vielen evenwel mee. Daarnaast was de afstemming over de persoonsgegevens van bewoners uiterst ingewikkeld. Bij de gemeente en andere partijen leefde de wens om inzicht te krijgen in de gegevens die de GGD en zorgpartners over bewoners hadden verzameld. Die gegevens hadden namelijk ook betrekking op zaken die van belang waren voor de herhuisvesting, zoals het hebben van huurschulden. Toch konden de gegevens die de GGD verzameld had, niet zomaar worden gedeeld. Toen ze door de gemeente en diens juristen werden opgevraagd, werd al snel duidelijk dat de informatie die vanuit een sociaal medisch oogpunt was verzameld, niet voor andere doeleinden kon worden gebruikt. Een implicatie hiervan was dat bijvoorbeeld regionale woningcorporaties geen achtergrondinformatie over bewoners ontvingen. Dat leidde bij hen weer tot terughoudendheid.

Een betrokkene: “Corporaties vroegen ons: ‘Wie krijgen we dan precies?’ En dat was ook logisch, maar in het contact met corporaties kon enkel aan ‘verwachtingsmanagement’ worden gedaan.”

Het heeft juristen veel tijd gekost om de juiste weg rondom informatiedeling te vinden en hiervoor een convenant op te stellen. Voor de interne informatiedeling werd met het MOSS-systeem (eerder beschreven in 2.7) een compromis gevonden. Daarin werd met een kruisje aangegeven of er sprake was van een ‘zorgproblematiek’. Een dergelijke tussenvorm werd ook afgesproken voor informatie die afkomstig was van de politie. Dat dit soort informatiedeling pas na verloop van tijd op gang kwam, had ook te maken met de tijd die het vergde om een zekere mate van vertrouwen en gewenning tussen betrokken partijen op te bouwen.

3.5.6 Verwarring over rol van externe partijen

Andere problemen in de uitvoering kwamen voort uit verwarring over afspraken met een aantal externe partijen, zoals het Leger des Heils, woningcorporatie Thuisvester en het COA.

Betrokkenheid Leger des Heils

Al in april 2017 had gemeente Zundert op eigen initiatief het Leger des Heils ingeschakeld. De ratio daarachter was dat deze landelijk opererende organisatie, in tegenstelling tot lokale zorgpartijen, tot afspraken zou kunnen komen met andere gemeenten (buiten de regio) over opvang en herhuisvesting van een

aantal bewoners. De afspraak hield in dat het Leger de Heils de herhuisvesting van ongeveer 60 tot 80 bewoners op zich zou nemen. De betrokkenheid van het Leger des Heils kwam echter voor lokale zorgpartners als een verassing en voelde voor sommigen zelfs als een 'brevet van onvermogen'. De samenwerking tussen het Leger des Heils en de zorgpartners onder coördinatie van de GGD liep daardoor stroef. Daarnaast bleek gaandeweg dat het Leger des Heils met moeite zijn opdracht kon waarmaken, omdat bewoners niet gedwongen konden worden om terug te keren naar de gemeente van herkomst.

Toezeggingen aan woningcorporatie Thuisvester

Ook over de rol van woningcorporatie Thuisvester ontstond verwarring. Al voordat gemeente Zundert het beheer van de camping had overgenomen en met ontruiming van de camping was begonnen, was de lokale woningcorporatie gevraagd een tiental woningen voor herhuisvesting in gereedheid te brengen. Toen de woningcorporatie in oktober informeerde of er al bewoners konden worden gehuisvest – er waren inmiddels woningen vrijgemaakt – vernam zij dat er een nieuwe projectleider herhuisvesting was aangewezen, die niet van de eerder gemaakte afspraken op de hoogte was. De woningcorporatie gaf daarna meermaals niet thuis op momenten dat de nieuwe projectleider herhuisvesting de corporatie benaderde voor hulp bij herhuisvesting in de regio, wat het proces vertraagde. Uiteindelijk draaide Thuisvester bij en heeft de woningcorporatie bijgedragen aan het herhuisvesten van bewoners.

Uitstel noodopvanglocatie

Een andere kwestie die de nodige tijd vroeg, waren de onderhandelingen met het COA. Meermaals werd de gemeente gevraagd vaart te zetten achter de onderhandelingen over opvang van bewoners in locatie de Oude Kloostertuin. Toch lukte het de gemeente en het COA pas begin september een akkoord te bereiken over de huur van de COA-locatie. Nadat de geplande datum voor ingebruikname steeds vooruit was geschoven,⁷² konden in december 2017 de eerste gezinnen er – voor de duur van een jaar – hun intrek nemen.

3.5.7 Continuïteit van sleutelfiguren

Verder speelden tijdens het gehele ontruimingsproces de vele wisselingen in de bezetting van sleutelposities een rol. De aanpak van Fort Oranje werd door de jaren heen sowieso gekenmerkt door een grote verscheidenheid van betrokkenen. Naast de gemeente, de politie en de GGD waren ook tal van andere organisaties betrokken: van Belastingdienst en Douane tot de arbeidsinspectie en externe zorginstellingen. Coördinerende rollen werden steeds door andere personen vervuld. Bij de ontruiming van Fort Oranje deden wederom nieuwe sleutelfiguren hun intrede die lang niet allemaal bekend waren en rekening

⁷² In het GBT-overleg van 24 augustus 2017 werd gesproken over het huisvesten van gezinnen in de Oude Kloostertuin vanaf begin november. De gezinnen die er zouden gaan wonen, waren al in beeld. Tijdens het GBT-overleg op 4 oktober 2017 werd die planning aangepast: gezinnen konden per december in de COA-locatie te Rijsbergen terecht.

hielden met wat er eerder al gedaan was.

Ook eiste de lange duur van GRIP-3 veel capaciteit van betrokken organisaties, zeker gezien het feit dat een deel van het ontruimingsproces samenviel met vakantieperiodes. Leden van het GBT, het projectteam en het campingoverleg zijn derhalve ook enige tijd met vakantieverlof geweest. Mede daardoor waren er op sleutelposities veel wisselingen. Zo kende de GRIP-3-periode drie verschillende operationeel leiders, met alle drie een verschillende leiderschapsstijl en benadering. Bovendien vond bij gemeente Zundert tegelijkertijd een reorganisatieproces plaats. Dat resulteerde onder meer in positiewisselingen van sommige ambtenaren van de gemeente. Hierdoor was voor anderen soms onduidelijk wie binnen de gemeente hun aanspreekpunt was.

3.5.8 Afronding

De hier beschreven voorbeelden illustreren hoe een veelheid aan implementatieproblemen het doel van een snel en zorgvuldig ontruimen frustreerde. Achteraf gezien, zo gaven geïnterviewden aan, hadden bepaalde uitvoeringproblemen misschien voorkomen kunnen worden of op een meer effectieve manier kunnen worden opgepakt: “We zijn gewoon gaan rennen, maar we hadden misschien even moeten “bevriezen” en moeten nadenken hoe deze opgave aan te gaan.” Door toewijding en vasthoudendheid en door afstemming te zoeken wisten betrokken partijen echter veel uitvoeringsproblemen het hoofd te bieden.

3.6 Waarom zo lang in GRIP-3?

Nadat eerst op 22 juni 2017 was opgeschaald naar GRIP-4, werd vanaf 13 juli 2017 tot 10 januari 2018 onder GRIP-3 samengewerkt om ontruiming van Fort Oranje te bewerkstelligen. Dat is voor een ‘crisisinstrument’ in wezen erg lang en er is in ons land ook niet eerder zo lang sprake van GRIP-3 geweest. Wat maakte nu dat er in Zundert zo lang sprake was van GRIP-3? Zonder meer had dit te maken met het feit dat de gehele operatie van het (ont)ruimen van de camping en de herhuisvesting van bewoners van Fort Oranje veel tijd en capaciteit in beslag nam. Maar was GRIP-3 wel nodig? Had niet in afgeschaalde vorm (GRIP-0) hetzelfde kunnen worden gedaan? Hoe kan worden verklaard dat gemeente Zundert voor zo’n lange periode aanspraak wist te maken op de inzet van andere betrokkenen?

Voor iemand die onbekend is met de situatie op Fort Oranje, zou de periode van opschaling als erg lang kunnen overkomen. Toch kan – mede gezien het voorgaande – de vraag worden gesteld of dit wel zo lang was: waren de problemen niet van dien aard, dat nu eenmaal van alle betrokkenen voor langere duur inspanning nodig was? Daarmee is echter nog niet de vraag beantwoord waarom die inspanningen onder GRIP-3 plaatsvonden. Wij zien de volgende redenen waarom GRIP-3 in stand werd gehouden.

3.6.1 Redenen voor GRIP-3

Een terugkerend thema in overleggen op met name operationeel niveau was een verschil in opvatting over de toepassing van de GRIP-structuur. In hoeverre was deze nu nuttig voor de aanpak van de problemen? Sommigen stelden dat GRIP niet functioneel was voor de vraagstukken die samenhangen met de ontruiming van Fort Oranje. In het deelproject Herhuisvesting bijvoorbeeld zag men maar moeilijk hoe de overleggen en crisisprofessionals bijdroegen aan het doel van dat deelproject. Andere betrokkenen benadrukten juist herhaaldelijk het belang van de GRIP-structuur. Juist in deze complexe en chaotische situatie bood de GRIP-structuur houvast, bijvoorbeeld voor het informatiemanagement en de operationele regie. Dat er op de camping veel onduidelijk was en het voor een aantal betrokkenen in hun beleving aan coördinatie ontbrak, had er eerder mee te maken dat de handvatten die GRIP biedt, niet werden gebruikt.

Een betrokkene: “GRIP is niet het doel, maar het is een manier om een ongestructureerde zoi te structureren. En dan hebben we deze situatie, waar we geen van allen ervaring mee hebben, en dan zouden we dat, wat we als basis hebben, loslaten?”

Het lag natuurlijk ook niet vast hoe in deze casus de GRIP-structuur op operationeel niveau ingevuld moest worden. Wel bood GRIP een structuur om verschillende deelprocessen te onderscheiden en daarin coördinatie aan te brengen. Het vaststellen van zorgindicaties, de herhuisvesting, de juridische procedures; het waren stuk voor stuk complexe processen. Met GRIP-3 was in ieder geval gegarandeerd dat de betrokken partijen blijvend onder ‘één vlag’ opereerden. GRIP-3 bood de gelegenheid om gecoördineerd, op gezette tijden en op verschillende niveaus te overleggen. Om de verschillende problemen aan te pakken, werd GRIP zagezegd flexibel toegepast met tevens andere partijen dan gebruikelijk. De overlegstructuur maakte het mogelijk om uiteenlopende visies naast elkaar te leggen en in overeenstemming te brengen. Gaandeweg het proces bleek dit ook nodig. Zeker na een aantal maanden ontstonden er fricties en stonden – in met name het campingoverleg – betrokkenen soms lijnrecht tegenover elkaar (bijvoorbeeld wat betreft het delen van persoonsinformatie).

De opschaling vergde uiteraard de inzet van veel personeel van de veiligheidsregio en andere organisaties (politie en GGD). Zij gingen pragmatisch om met hun taakomschrijving. Dat gold bijvoorbeeld voor de communicatiemedewerkers, de informatiemanagers en operationeel leiders. Een terugkerende vraag was wel of het nou echt nodig was om GRIP-3 zo lang in stand te houden. Enkel voor de overlegstructuur was GRIP toch niet echt nodig? Sommigen bij de veiligheidsregio en de politie wilden er daarom gaandeweg wel vanaf. Een reden waarom men in GRIP-3 bleef werken, was aanvankelijk dat er onzekerheid bestond over de vraag in hoeverre gemeente Zundert (als relatief kleine gemeente) het zonder GRIP zou volhouden. Gemeente Zundert zat met een groot probleem opgescheept en in de zomer was reeds geconstateerd dat het de gemeente aan capaciteit ontbrak. Naarmate de tijd

vorderde, bleek die capaciteit een doorlopend vraagstuk. Er werden door de gemeente wel zogeheten 'duo-partners' toegezegd – functionarissen die de verschillende deelprocessen bij afschaling naar 'GRIP-0' zouden overnemen – maar het duurde relatief lang voordat duidelijk was wie dat waren. Daarbij hielp het niet dat binnen de gemeente een reorganisatie plaatsvond, waardoor contactpersonen (deels) andere functies kregen. Los daarvan wilden verschillende crisispartners Fort Oranje ook zelf niet 'loslaten'. Zij waren er al zo lang en zo intensief bij betrokken, dat er enige huiver bestond voor snelle afschaling. 'Wat zou er gebeuren als we onze handen ervan afhalen?', zo verwoordde een aantal respondenten hun twijfel. 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 deelprocessen eigenhandig op te tuigen. Werken in GRIP-3 was wel zo comfortabel.

Hiermee is echter nog niet geheel verklaard waarom betrokkenen zes maanden lang in GRIP-3 bleven werken. Volgens ons ligt aan de lange duur van de periode van opschaling, en daarmee in feite ook aan het uiteindelijke succes van de hele operatie, de volgende motivatie ten grondslag.

3.6.2 Een succes?

Natuurlijk kan er gediscussieerd worden of de ontmanteling van Fort Oranje wel een 'succes' genoemd mag worden. Het duurde allemaal lang en het heeft het nodige aan geld, middelen en vooral (in)spanningen gekost. Het woord succes kan dan ook voor diegenen die nauw bij de ontwikkelingen betrokken waren, wat wrang in de oren klinken. Volgens sommigen werden veel bewoners toch tamelijk rigoureuus van het terrein afgestuurd, ook zonder dat daar altijd duidelijke of tijdige communicatie aan vooraf ging. In hun beleving werd miskend dat het hier 'om mensen ging'. Een deel van die naar schatting 1200 bewoners zal achteraf ook niet gelukkig zijn met de nieuwe situatie. Iedere respondent gaf wel voorbeelden van de stroperigheid van de uitvoering en de problemen waarmee betrokkenen gaandeweg geconfronteerd werden (bijvoorbeeld de arbeidsmigranten die niet meer uitbetaald werden). Het is ook maar de vraag of rond Fort Oranje überhaupt wel over 'succes' kan worden gesproken. Het had immers eigenlijk nooit zo ver mogen komen dat er sluipenderwijs een voor veel bewoners onleefbare en uitzichtloze situatie was ontstaan. Als er één les uit Fort Oranje geleerd dient te worden, is het natuurlijk dat dergelijke situaties zich niet meer zouden mogen voordoen. Terecht zijn en worden verschillende instrumenten ontwikkeld (als een stoplichtenmodel) waarmee een neergaande

spiraal in de samenstelling van de bewonerspopulatie en het beheer van campings vroegtijdig kan worden gesignaleerd, zodat een 'rood' licht kan worden voorkomen.⁷³

Toch denken wij alles overziend dat er wel degelijk van een succesvolle ontruiming van de camping gesproken kan worden. Niet alleen omdat iets aan de uitzichtloosheid van de situatie is gedaan. Dat geldt voor veel van de bewoners en misschien wel voor alle kinderen die daar opgroeiden. Natuurlijk is pas echt sprake van een succes als te zijner tijd zou blijken dat (over het algemeen) de leefsituatie van voormalig bewoners van de camping is verbeterd.⁷⁴ Voor zover wij nu naar het succes kunnen kijken, betreft het de korte termijn en dus het feit dat uiteindelijk de (meeste) bewoners van de camping een nieuw onderkomen hebben gevonden. Gezien de hectische en onduidelijke situatie medio juni 2017 is dat al bijzonder te noemen. De camping is immers, ondanks alle tegenspoed en soms heftige weerstand waarmee medewerkers van betrokken organisaties en diensten werden geconfronteerd, ontruimd.

3.6.3 Wat verklaart het succes?

Op de vraag naar een verklaring voor het (relatieve) succes in deze fase is natuurlijk nooit een sluitend antwoord op te geven. Succes kent vaak vele vaders en er waren ook vele factoren die een rol speelden. Ga maar na.

Gemeente

De gemeente Zundert (waaronder de burgemeester, de gemeentesecretaris en anderen) kan en zal trots zijn dat het uiteindelijk toch is gelukt een zo lastige opdracht uit te voeren. Het proces dat al in 2014 was ingezet (om de problemen op de camping aan te pakken), kreeg eind 2017 toch min of meer het gewenste resultaat. Natuurlijk weten betrokkenen van de gemeente dat daarvoor hulp en inzet van vele anderen nodig was. Maar dat laat onverlet dat het initiatief tot ontruiming van de camping toch vooral vanuit de gemeente is gekomen en zij de noodzakelijke hulpbronnen (in de zin van menskracht van vele anderen) hebben weten te mobiliseren en ook al die anderen lang gecommitteerd wisten te houden.

GGD

De GGD werd feitelijk begin 2014 (tijdens een integrale handhavingsactie) voor het eerst geconfronteerd met de verscheidenheid aan misstanden op Fort Oranje en heeft daarna successievelijk meer geïnvesteerd om de leefsituatie van individuele bewoners te verbeteren (consults ter plaatse). Met hun rapport in 2014 wisten zij ook voor het eerst landelijk aandacht te vestigen op de problematiek en werd meer zichtbaar wat zich feitelijk op de camping afspeelde. Vervolgens bleek enkele jaren later dat juist de insteek

73 Hierachter schuilt natuurlijk ook het probleem dat er voor sommigen in onze samenleving niet of nauwelijks een plaats is en het voor verschillende partijen wel aantrekkelijk kan zijn als deze mensen uiteindelijk in een dergelijke omgeving terecht komen (het zogeheten 'afvoerpuntje'). Andersom zijn er natuurlijk ook mensen die zelf voor zo'n woonomgeving kiezen of uiteindelijk als gevolg van een combinatie van problemen in een situatie terecht komen dat zij geen andere oplossing meer zien dan zich op een dergelijke camping te vestigen.

74 Dit thema maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek, maar het is natuurlijk wel te hopen dat er tenminste geprobeerd wordt te onderzoeken hoe betrokken bewoners van Fort Oranje zelf (zeg een jaar later) terugkijken op die situatie die ontstond en op hun huidige situatie.

van volksgezondheid de belangrijkste trigger was om de situatie daadwerkelijk aan te kunnen pakken. Dat werd nu sluiting, maar dat had – wat de GGD betreft – ook een andere oplossing kunnen zijn. Voor de GGD stond het vergroten van de leefbaarheid van de situatie – met name ook voor de kinderen – centraal. Vervolgens speelde de GGD, ondersteund door lokale zorgpartners, een leidende rol bij de herhuisvesting van honderden personen, waarmee werd bijgedragen aan het ontruimen van de camping.

Politie

De politie heeft als eerste echt aan de bel getrokken na signalen over problemen die met de camping verband hielden (mensenhandel, prostitutie, verschillende andere vormen van veelvoorkomende criminaliteit en ondermijning). De politieorganisatie heeft zelf ook al vroegtijdig in Fort Oranje geïnvesteerd door (eind 2015) op de camping een wijkagent te plaatsen. Voor twee grote operaties (Maisveld en Bloedkoraal) was politie-informatie mede cruciaal. Toen de situatie medio juni 2017 escaleerde heeft de politie niet gearzeld intern op te schalen door een SGBO in het leven te roepen. Gedurende een forse periode is veel capaciteit ter beschikking gesteld. Met de sterke arm kon de situatie weer onder controle worden gebracht. Dit terwijl er in deze regio echt ook nog wel andere problemen zijn die de aandacht vragen.

Veiligheidsregio

De veiligheidsregio was tot juni 2017 weinig in beeld geweest, maar maakte dat vanaf 22 juni meer dan goed. Vanaf dat moment investeerde de veiligheidsregio fors in Fort Oranje, ook door ruim een half jaar een crisisstructuur (eerst GRIP-4 en daarna GRIP-3) in leven te houden door onder andere te voorzien in operationeel leiders, informatiemanagers en communicatieadviseurs. Toen op 22 juni 2017 de nood aan de man was en er niet snel een vervangende beheerder van de camping gevonden kon worden, was het een brandweerman die opstond en de welhaast onmogelijke rol van campingbeheerder zou vervullen. Nooit eerder heeft in Nederland een veiligheidsregio zich zo lang en intensief met een dergelijk probleem geïdentificeerd.

Natuurlijk kunnen er nog vele andere actoren aan dit rijtje worden toegevoegd. De Tilburgse burgemeester Noordanus die zich met deze casus ging bezighouden en in Den Haag middelen wist binnen te halen. Zijn Bredase collega Depla die zich eveneens stevig verdiepte in de problematiek, oplossingen bedacht en landelijke politici naar Zundert haalde. Of het advocatenkantoor AKD, dat een meer integrale juridische aanpak adviseerde en (mede op aangeven van een medewerker van het RIEC) met de vondst kwam om de Woningwet als insteek te kiezen voor de aanpak, en mede daardoor het juridisch gelijk kreeg met de uitspraak van de Raad van State.

Voor al deze actoren is er een goed verhaal te geven waarmee het succes kan worden geduid. En dan hebben wij ons hier nog beperkt tot vooral de leidinggevenden, terwijl achter de hierboven genoemde organisaties en personen vele anderen schuilgaan. Een voorlichter die maanden lang alles opzij

zette; een ambtenaar die vele tientallen zware gesprekken voerde met echte probleemgevallen van Fort Oranje; de wijkagent die onvermoeibaar leek.

Toch zouden wij het aanhouden van GRIP-3 en het relatieve succes van de gehele operatie met andere woorden willen duiden dan met deze galerij aan personen en organisaties. Deze casus is in de eerste plaats een voorbeeld van daadkracht ofwel een volharden van betrokken partijen in de voorgestane aanpak. Woorden als volharding, geloof, commitment en samenwerking passen dan ook veel beter als verklaring. Als wij de gehele casus overzien en alle gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn verricht in één woord proberen samen te vatten, komen wij uiteindelijk uit bij het begrip loyaliteit.

Loyaliteit aan de problematiek

Ons is opgevallen dat alle betrokkenen – en de GGD voorop – er gaandeweg van overtuigd zijn geraakt dat de situatie voor een groot aantal bewoners en zeker voor de kinderen die daar opgroeiden, onwenselijk en onhoudbaar was. De inzet van velen is – voor sommigen primair voor anderen secundair, maar toch altijd – gericht geweest op het verhogen van het welzijn en de kwaliteit van de leefomgeving van de bewoners. In onze welvarende samenleving willen wij kinderen niet in zo'n omgeving groot laten worden. Daarbij speelde zeker mee dat de 'stakkers' niet zo gemakkelijk slachtoffer zouden mogen worden van de 'rakkers'. De ongelijke en onevenwichtige verdeling van kansen maakt dat stakkers snel over de (criminele) streep getrokken kunnen worden. Stakkers worden rakkers, maar soms ook vice versa. Velen die zich gaandeweg met Fort Oranje gingen bezighouden (als hulpverlener, politieagent, voorlichter of beleidsmedewerker) voelden dat hier werkelijk sprake was van een probleem. Hier kon men nu eens echt 'het verschil maken'. De loyaliteit aan de problematiek verklaart tegelijkertijd mede waarom veel betrokkenen het eerder afschalen van GRIP-3 niet zagen zitten: ze hadden er simpelweg geen vertrouwen in dat het dan met de problemen op Fort Oranje goed zou komen en zij waren door die problemen – soms diep – geraakt.

Loyaliteit aan de eigen organisatie

Een tweede vorm van loyaliteit betreft die aan de eigen organisatie en het werk. Verschillende organisaties en instellingen hebben ten aanzien van Fort Oranje een rol of taak toebedeeld gekregen of op zich genomen. Het is dan aan de medewerkers van deze organisaties om dat zo goed mogelijk te doen. Dat geldt voor politiemensen, gemeenteambtenaren, hulpverleners van de GGD en andere betrokken zorginstellingen, functionarissen van de veiligheidsregio en vele anderen. Daarbij zagen wij de reguliere verschillen tussen deze organisaties terugkomen. Politie en brandweer bijvoorbeeld zijn echte 24/7 diensten; dat geldt niet voor een gemeente. Gedurende vakantieperioden functioneert een gemeente (zoals tal van andere organisaties en instellingen) op halve kracht en snelheid. Dat verschil was goed merkbaar gedurende de zomermaanden alsook daarbuiten wanneer processen vertraging opliepen door werkroosters

van gemeentelijk ambtenaren. In vele gesprekken spraken vooral medewerkers van hulpdiensten hun verbazing uit over het feit dat de gemeente soms op een zo laag pitje functioneerde, terwijl medewerkers van de politie, veiligheidsregio en de GGD wel hun rol oppakten. Loyaliteit is dus ook gerelateerd aan de eigen organisatie. In organisaties met een 24/7 mentaliteit werd – ook in de zomermaanden – gewoon continu ‘doorgebuffeld’: je laat een collega niet in de steek waardoor deze er opeens alleen voor staat.

Loyaliteit aan andere hulpdiensten

Wij zien verder niet alleen loyaliteit naar de eigen organisatie, maar ook naar die van anderen. Op en rond Fort Oranje liepen medewerkers van uiteenlopende organisaties rond die elkaar gaandeweg steeds beter leerden kennen. Politiemensen waren ook daarom alert of een brandweerman of een medewerker van de GGD door aanwezig zijn op de camping lastiggevallen zou worden of zou worden bedreigd. Zij steunden elkaar om de klus te klaren. Bijzonder is dat dit gedrag ook tussen de leidinggevendenden van deze organisaties zichtbaar was. Er was grote onderlinge solidariteit en de ‘bazen’ van politie, GGD en veiligheidsregio stemden onderling veel af zowel ten aanzien van de onderlinge samenwerking als over hun standpunten binnen het GBT. Over het wel of niet opheffen van GRIP-3 werd overlegd en men zorgde dat men op één lijn zat.

Loyaliteit aan gemeente Zundert

Ten slotte zien wij daarmee ook loyaliteit richting gemeente Zundert. De hulpdiensten hebben gedurende de gehele periode (medio juni 2017 tot medio januari 2018) een opmerkelijke loyaliteit jegens gemeente Zundert laten zien. Voor uitvoerenden zal dat minder duidelijk het geval zijn geweest, maar voor de leiding van de sleutelorganisaties (GGD, politie, veiligheidsregio) was dat onmiskenbaar en van cruciale betekenis voor het succes. Gedurende de gehele periode is als een eenheid opgetreden en zijn verschillen van mening en conflicten die zich gaandeweg ontwikkelden, steeds binnenskamers gebleven. Het feit dat nooit een van deze organisaties de handdoek in de ring heeft gegooid en men ‘on speaking terms’ bleef, is in belangrijke mate de verklaring voor het welslagen van het ontruimingsproces. Terwijl op 13 juli werd afgeschaald naar GRIP-3, veranderde de situatie voor de (regionale) hulpdiensten nauwelijks. Zij bleven als organisaties – en ook als management van die organisaties – volledig betrokken en ‘committed’. Juist vanuit de hulpdiensten is er (met succes) op aangedrongen de operationele leiding (projectleider) niet bij de gemeente, maar bij een operationele dienst (i.c. de veiligheidsregio) te beleggen. De gezamenlijke opdracht waarvoor men zich gesteld zag, is uiteindelijk ook gezamenlijk vervuld.

3.6.4 Afronding

De vraag waarom de hulpdiensten aangehaakt zijn gebleven – ook toen er gaandeweg een minder soepele relatie tussen gemeente en hulpdiensten ontstond – kent zo meerdere antwoorden. De belangrijkste is waarschijnlijk vooral de loyaliteit aan de problematiek. 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.

Indirect speelde daarmee ook de loyaliteit aan de gemeente een rol en deze loyaliteit kent eigenlijk wel iets bijzonders en kwetsbaars. Grote publieke diensten stelden ruim een half jaar heel veel capaciteit (mens- en denkkracht) 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 de vraag is wel: Hoe lang kan een regionale organisatie zo nauw betrokken blijven? Wanneer wordt een regionale organisatie door een gemeente overvraagd?

4 Conclusies

Onze bevindingen op een rij

Hoewel de beslissing om op te schalen naar GRIP-4 vanuit bestuursrechtelijke kant discussie kan oproepen, waren er ons inziens op 22 juni 2017 voldoende redenen om deze (bestuurlijke) beslissing te nemen.

- › De acute situatie – Door de opstelling van de beheerder van Fort Oranje dreigden alle ongeveer 600 bewoners van de camping plotseling op straat te komen staan, zonder over een alternatief onderkomen te beschikken. Er dreigde een ‘sociale calamiteit’.
- › Bovenlokale problematiek – De vaste bewoners van de camping vormden een gemeenschap van kansarmen en criminelen die in het verleden vanuit andere gemeenten naar Fort Oranje waren gekomen of zelfs waren ‘doorverwezen’. Het probleem als zodanig was bovenlokaal ontstaan en voor de (her) huisvesting van de bewoners van de camping was dus ook de inspanning van meerdere gemeenten nodig.
- › Bestuurlijke slagkracht – Met de opschaling naar GRIP-4 werd een duidelijk signaal afgegeven dat gemeente Zundert er niet alleen voor stond. Het bracht bestuurlijk meer gewicht in de schaal om bij het Rijk financiële middelen te genereren voor een snelle herhuisvesting van de campingbewoners.
- › Operationele slagkracht – Met de opschaling kwam van verschillende organisaties (politie, GGD en veiligheidsregio) de nodige capaciteit vrij in termen van menskracht en middelen om het beheer van de camping over te nemen en te starten met ontruiming.
- › Een coördinatiemechanisme – Door op te schalen lag er een heldere structuur waarmee een aantal zaken kon worden geregeld: regelmaat in overleg, verslaglegging en ook strategische en tactische denkkracht.
- › Risicobereidheid – Gemeente Zundert was als relatief kleine gemeente (van 20.000 inwoners) beperkt in menskracht en kon zich naar verhouding financieel weinig permitteren. In regionaal verband konden die risico’s makkelijker worden gedragen.
- › Symbolische functie – Met het instellen van GRIP-4 werd richting de beheerder, de bewoners en het publiek duidelijk gemaakt dat het menens was en de zaak serieus werd aangepakt. Aan de erbarmelijke leefomstandigheden op Fort Oranje – die in een documentaire serie van SBS6 duidelijk in beeld waren gebracht – zou zo snel mogelijk een einde worden gemaakt.

De situatie op Fort Oranje is aangemerkt als een ‘sociale calamiteit’. Dit rechtvaardigde de toepassing van GRIP-4 en sluit ook aan bij de (steeds meer levende en toegepaste) gedachte van de mogelijk bredere rolopvatting van de veiligheidsregio. Daarbij moet echter wel worden bedacht dat sociale calamiteiten op een aantal punten echt anders zijn dan een ‘klassieke’ ofwel fysieke ramp of calamiteit. In tegenstelling tot een klassieke ramp kent een sociale calamiteit vaker een duidelijke voorgeschiedenis en bij een sociale

calamiteit is ook vaker sprake van een zogeheten conflictcrisis (met ‘voor- en tegenstanders’). Dit betekent dat ook input van diegenen die al langer bij de casus betrokken zijn, van belang is voor het crisisteamoverleg. Zij zijn bekend met de situatie en weten wat er speelt.

Op 13 juli 2017 leek de kans op escalatie verminderd en GRIP-4 niet langer nodig. Maar de dreiging was nog niet geheel uit de lucht. Ten behoeve van de ontruiming van het campingterrein (en met het oog op de naderende vakantieperiode) werd daarom GRIP-3 ingesteld. Dit opschalingsniveau bleef nog tot 10 januari 2018 van kracht. In dit geval bleef GRIP-3 om de volgende redenen in stand.

- > Als relatief kleine gemeente was gemeente Zundert gebaat bij een langere periode van ondersteuning door regionale partners: politie, GGD en de veiligheidsregio.
- > Professionals die met de situatie op Fort Oranje te maken kregen, werden door de problematiek geraakt. Zij wensten niet los te laten, maar wilden de klus klaren. Zij waren loyaal aan het probleem, aan de eigen organisatie, aan de ander diensten en aan de gemeente.
- > Het vaststellen van zorgindicaties, de herhuisvesting van bewoners, de juridische procedures; het waren stuk voor stuk complexe processen.
- > Met GRIP-3 was gegarandeerd dat men onder ‘één vlag’ opereerde.
- > GRIP-3 bood de gelegenheid om zowel op bestuurlijk als op operationeel niveau gecoördineerd en op gezette tijden te overleggen.
- > De complexiteit en omvattendheid van de situatie – en de daarmee gepaard gaande uitvoeringsproblemen – maakten dat het proces van ontruiming enkele maanden duurde.

Net als enkele van onze respondenten denken wij dat de crisis die ontstond toen op 22 juni de eigenaar zelf ‘de stekker’ eruit trok, uiteindelijk een ‘blessing in disguise’ is geweest. Het is maar zeer de vraag of de gemeente zelfstandig in staat zou zijn geweest deze opdracht – zoals aangekondigd op 9 juni – tot een goed einde te brengen. Juist de hulp en het commitment van al die andere actoren waren onontbeerlijk. Kortom, alle betrokken partijen hebben een knappe prestatie geleverd. Hiermee is niet gezegd dat het zonder GRIP niet was gelukt. Als de camping in een grotere gemeente had gelegen, was opschaling waarschijnlijk niet nodig geweest.

De loyaliteit aan de gemeente kent ten slotte wel iets bijzonders en kwetsbaars. Grote publieke diensten stelden ruim een half jaar heel veel capaciteit ter beschikking aan één kleine gemeente. De vraag is: Hoe lang kan een regionale organisatie zo nauw betrokken blijven en wanneer wordt een regionale organisatie door een gemeente overvraagd?

Instituut Fysieke Veiligheid

Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) draagt bij aan een veilige samenleving door het versterken van de veiligheidsregio's en hun partners bij het professionaliseren van hun taken. Wij ontwikkelen en delen relevante kennis, wij hebben expertise voor het verwerven en beheren van gemeenschappelijk materieel en wij adviseren de betrokken besturen. Ons motto hierbij is: signaleren en verbinden.

Lectoraat Crisisbeheersing

Het lectoraat Crisisbeheersing ontwikkelt kennis en kunde gericht op de verdere professionalisering van bestuurders, beleidsmakers en hulpverleners in de veiligheidsregio's en de vitale sectoren. In samenwerking met andere partijen wil het lectoraat bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de crisisbeheersing.



Instituut Fysieke Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00