



De Schipholbrand

Het aftreden van de ministers Piet Hein Donner en Sybilla Dekker

Auteurs: Gerrit Dijkstra en Frits van der Meer

1. Inleiding¹

Wat snel na de gebeurtenis de 'Schipholbrand' is gaan heten, vond plaats in de nacht van 26 op 27 oktober 2005 in een cellencomplex voor gedetineerde uitgeprocedeerde en/of criminele illegalen in Schiphol-Oost, gelegen in de gemeente Haarlemmermeer. De brand kostte het leven aan elf daar ondergebrachte gedetineerden. Over de rol van de bewaking in relatie tot het (voorkomen van het) aantal slachtoffers is naderhand veel gesproken in termen van onvoldoende kwaliteit van dat personeel, een gebrekkige bekendheid met en organisatie van de bedrijfsveiligheid en een tekortschietende wijze van ingrijpen bij de brand. Ook politiek-bestuurlijk had de ramp gevolgen, waaronder uiteindelijk ook het aftreden van de ministers Piet Hein Donner van Justitie en Sybilla Dekker van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) een klein jaar na de brand. Ook onder (hogere) ambtenaren van het ministerie van Justitie vond door de nieuwe bewindsman Ernst Hirsch Ballin een personele ingreep plaats, zij het op beperkte schaal. Over deze persoonlijke en de eventuele structurele ingrepen in de ambtelijke organisatie zal ook later meer worden geschreven.

Hier zullen de gebeurtenissen die in het bijzonder hebben geleid tot het aftreden van de ministers Donner en Dekker beschreven worden. Tevens zullen de diepere achtergronden worden geanalyseerd. Allereerst zullen we de tijd schetsen, in het bijzonder waar het de maatschappelijke en politieke context van die dagen betreft. Naast de politieke en maatschappelijke situatieschets worden de actoren en hoofdrolspelers voorgesteld die in deze casus een rol hebben gespeeld. Vervolgens zullen we ingaan op de directe gebeurtenissen en de aanleiding daarvan, die uiteindelijk tot het aftreden van de ministers Donner en Dekker hebben geleid. Daarna zullen we deze feiten en gebeurtenissen analyseren. In het verloop van en na afloop van de crisis en het aftreden is door directbetrokkenen naar voren gebracht dat beide ministers wel de verantwoordelijkheid op zich hebben genomen, maar feitelijk geen persoonlijke schuld hadden. Het betrof dan in deze visie met name de rol van het ambtelijk apparaat, waarvoor de betrokken ministers formeel verantwoordelijk zijn. Dit aftreden op grond van de ruime interpretatie wordt in het (Nederlandse) jargon ook wel de Carrington Doctrine genoemd.

1 Dank aan de rapporten van studenten ten behoeve van het college Politiek-ambtelijke verhoudingen (prof. dr. J. Uijlenbroek, Master MPS, cursusjaar 2016-2017). Tevens dank aan J. Uijlenbroek die aan de basis van dit project heeft gestaan.

Maar is deze lezing wel juist? Speelden politiek-inhoudelijke en structurele factoren een doorslaggevende rol in deze casus of was het wellicht een ongelukkige gang van zaken, waarbij het toeval van doorslaggevend belang was? Kortom, was dit aftreden te vermijden geweest? We zullen ook ingaan op de bevindingen en de rol van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Met name gaat het dan om haar scherp verwoorde rapport en de ‘framing’ van de conclusies door middel van het presentatiefilmpje van dat rapport. Aan het einde van dit hoofdstuk worden enkele conclusies geformuleerd.



Over de auteurs:

Gerrit Dijkstra is verbonden aan het instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden.
Frits van der Meer is Emeritus hoogleraar aan de Universiteit Leiden.

2. De politieke, maatschappelijke en bestuurlijke tijd en de betrokken politieke hoofdrolspelers

Het was in de dagen van het kabinet-Balkenende II, dat berustte op de steun van CDA, VVD en D66. Dit kabinet trad aan op 27 mei 2003. Het kabinet werd demissionair op 30 juni 2006 als gevolg van het opzeggen van het vertrouwen in het kabinet door D66 in de nasleep van de zogeheten Nacht van Verdonk oftewel de Ayaan-crisis. Op 7 juli 2006 trad vervolgens het rompkabinet-Balkenende III aan. Het vreemdelingenbeleid, dat een eigen minister had gekregen, was onderwerp van felle discussies. Onder leiding van minister voor Vreemdelingenbeleid en Integratie Rita Verdonk werd een strakker uitzettingsbeleid gevoerd, in het verlengde van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 van staatssecretaris Job Cohen, ten tijde van het kabinet-Kok II. In deze wet werd ook een regeling voor de vreemdelingendetentie getroffen. Gegeven het grote aantal gevallen moest het aantal cellen en cellencomplexen worden uitgebreid om deze detentie praktisch mogelijk te maken. Dit was ook het geval op Schiphol met de bouw van de J- en K-vleugel in 2003. Het was de K-vleugel waar later de brand uitbrak. Het detentiecentrum dateerde uit 2002. Dit was dus voor het aantreden van het kabinet-Balkende II (met daarin de verantwoordelijke ministers Donner en Dekker). De aanleiding voor de oorspronkelijke bouw van het centrum was gebaseerd op de sterke toename van het aantal zogeheten bolletjeslikkers. Deze uitbreiding gebeurde in opdracht van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ressorterend onder het ministerie van Justitie. Het werk werd uitgevoerd onder de auspiciën van de Rijksgebouwendienst, destijds onderdeel van het ministerie van VROM, met de benodigde toestemming van de gemeenten waar de complexen gevestigd waren en werden. Er was daarbij haast geboden gegeven de grote politiek-bestuurlijke druk, ook van de Kamer. Of die druk aanvaardbaar was en (mede) geleid heeft tot de catastrofe in het geval van de Schipholbrand, daarover komen we later nog te spreken.

De drie (politiek-bestuurlijke) hoofdrolspelers waren Piet Hein Donner (minister van Justitie), Sybilla Dekker (van het ministerie van VROM) en op gemeentelijk vlak Fons Hertog (de burgemeester van Haarlemmermeer, in zijn capaciteit als verantwoordelijke voor de brandweer Haarlemmermeer). Aangezien bij een brand in het detentiecentrum een groot aantal actoren betrokken was, was een goede onderlinge samenwerking en afstemming noodzakelijk voor een goede taakuitoefening. Los van deze betrokkenen waren bij het uiteindelijke aftreden, de fractievoorzitters van de coalitiepartijen en in het bijzonder die van CDA en VVD, de minister-president en de Tweede Kamer als geheel betrokken.

Wat betreft de bewindslieden, tussen Sybilla Dekker en Piet Hein Donner bestond een aanzienlijk verschil wat betreft de (partij)politieke en ambtelijke ervaring. Waar Dekker toentertijd een relatieve buitenstaander was, was Donner een van de belangrijkste kopstukken van het CDA en een naaste vertrouweling van de minister-president. Sybilla Dekker (VVD) was in Balkenende II door Zalm geselecteerd. Eerder was zij aangezocht als minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor Balkenende I, maar ze had dat verzoek afgewezen omdat ze weinig vertrouwen had in de LPF als coalitiegenoot. Dekker was niet direct een beroepspolitica te noemen, maar ze kon wel bogen op een ruime maatschappelijke ervaring. Ze had een lange carrière doorlopen, zowel in het ambtelijk apparaat (1968-1990) als in koepelorganisaties van het bedrijfsleven. Zo was ze tot 1997 directeur van het Nederlands Verbond van Ondernemers in de Bouwnijverheid en tot haar ministerschap directeur van de Algemene Werkgeversvereniging Nederland (AWVN). Hoewel gewaardeerd om haar inhoudelijke deskundigheid verliep het politiek verkeer met de Tweede Kamer op een aantal gevoelige dossiers, zoals de huurliberalisering, niet echt vlot. Al voor de Schipholbrand had zij aangegeven dat ze niet alleen om politieke redenen – ze zag zichzelf niet als een beroeps- en partijpolitica – maar tevens op grond van familieomstandigheden (het overlijden van haar man) een zekere afstand tot het (partij)politieke gebeuren had gekregen. Haar politieke positie aan de vooravond van de crisis rond de Schipholbrand was niet wankel, maar zeker ook niet gemakkelijk te noemen.

Dat laatste kon niet van Piet Hein Donner worden gezegd. Donner stamt uit een familie van gereformeerde juristen en politici. Al zijn betovergrootvader zat in de Tweede Kamer voor de Anti-Revolutionaire Partij (ARP). De ervaring van Donner voor zijn aantreden als minister van Justitie in het kabinet-Balkenende was in de publieke sector gelegen. Na zijn afstuderen werd hij ambtenaar bij het ministerie van Economische Zaken. Later trad hij in dienst bij het ministerie van Justitie als raadadviseur bij de Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht (1984-1990). In 1990 werd hij eerst lid en later voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Na 1998 trad hij toe als lid van de Raad van State. Donner werd informateur van Balkenende I en later ook bij de vorming van Balkenende II.



In beide kabinetten werd hij benoemd tot minister van Justitie. Zijn grote (partij) politieke, bestuurlijke en ook juridische vaardigheden werden genoemd evenals zijn imago van een degelijke en eenvoudig gebleven gereformeerde jurist en (wat meer verborgen ras)politicus. Hij was daarom niet zomaar een minister.

3. De gebeurtenis zelf en het aftreden van de bewindspersonen

De zogeheten Schipholbrand vond plaats in het Justitieel Complex Schiphol in Oude Meer en in het bijzonder in de K-vleugel van het detentiecentrum voor gedetineerde illegalen op de gelijknamige luchthaven in 2005. Het was een ramp met elf doden. Als belangrijkste mogelijke oorzaken werd in het onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid een mogelijke brandstichting in cel 11 of de aanwezigheid van brandgevaarlijke apparatuur genoemd. Zoals vrij kort na de brand werd aangenomen, zou een uitgeprocedeerde Libische asielzoeker brand hebben gesticht in zijn eigen cel met de daaraan verbonden noodlottige gevolgen. Deze asielzoeker is in 2013 overigens door het Gerechtshof in Den Haag, na cassatie bij de Hoge Raad, van de hem ten laste gelegde feiten vrijgesproken. Feit is wel dat in zijn cel de brand ontstond. Met enige vertraging werd de brand ontdekt en de cel geopend. De gewonde gedetineerde werd afgevoerd en, tegen de instructies in, werd de celdeur opengelaten. Dit heeft volgens de Onderzoeksraad geleid tot de grote omvang van de ramp. 21 van de 26 cellen werden nog geopend door de bewakers van het detentiecentrum, van wie de meesten in dienst waren van het private beveiligingsbedrijf Securicor². 5 cellen bleven gesloten, omdat de K-vleugel vanwege de brand verlaten moest worden. Daarin werden later de slachtoffers gevonden. Naast de overledenen raakten nog 15 bewakers en gedetineerden gewond (zie het onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).



Naast de menselijke tragedie heeft de brand ook grote politieke gevolgen gekregen. Een vraag was in hoeverre de brand voorkomen had kunnen worden en wie er dan (uiteindelijk) voor zou kunnen worden aangesproken? De Onderzoeksraad voor Veiligheid stelt dat er drie overheidsinstanties

2 Volgens berichtgeving in de Volkskrant kregen betrokken medewerkers een week training voor deze specifieke taak (zie: <http://www.volkskrant.nl/binnenland/1130738256729.html>). In hetzelfde bericht wordt vermeld komen dat de 'ervaren' justitiemedewerkers grotendeels afkomstig waren van een wervings- en selectiebureau: de zogeheten Duc-pool van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Op de website van de dienst staan vacatures voor Duc-poolers. 'Je hebt minimaal vmbo werk- en denkniveau, diploma is niet verplicht', vermeldt de vacature. De sollicitanten krijgen een interne spoedcursus.'

verantwoordelijk waren voor de brand: de Dienst Justitiële Inrichtingen (vallend onder het ministerie van Justitie), de Rijksgebouwendienst (vallend onder het ministerie van VROM) en de gemeente Haarlemmermeer. De ministers Piet Hein Donner en Sybilla Dekker, respectievelijk van Justitie en VROM, evenals de burgemeester Fons Hertog van Haarlemmermeer, van wie de instelling een niet goed gefundeerd bouwbesluit had genomen, werden verantwoordelijk gehouden. Ten aanzien van de burgemeester speelt het punt dat hij in zijn hoedanigheid als burgemeester ook de hoogst verantwoordelijke was voor het functioneren van de brandweer.

Een kritisch conceptrapport werd aan het kabinet voorgelegd. Het kabinet wilde zich niet direct neerleggen bij de gevolgtrekkingen en de politieke implicaties van het rapport. Donner gaf als zijn mening te kennen dat hij zich niet achter de gehele inhoud van het rapport kon scharen. De opvatting van minister Donner was dat hij het aanwijzen van 'schuldigen' door de Onderzoeksraad onjuist vond. Daarnaast plaatste hij vraagtekens bij de verantwoordelijkheden die een overheid zou kunnen dragen (Suurmond 2006, pp. 2233-2236). Al op de vierde september lekte het rapport uit, waarschijnlijk via een SP-raadslid van de gemeente Haarlemmermeer. De gebeurtenissen kwamen toen in een stroomversnelling terecht. Er kwam een druk om het rapport sneller openbaar te maken. Dit vond plaats op 21 september 2006. De reconstructie die de Onderzoeksraad presenteerde in een begeleidend filmpje maakte het aftreden onvermijdelijk, gegeven de indruk die van deze presentatie uitging. Sybilla Dekker zei in een later interview met het blad Opzij: *"(toen) heb ik de film bekeken. Toen wist ik dat mijn aftreden onontkoombaar was. De confrontatie met beelden is veel dwingender dan met woorden, dus het greep me erg aan."* Ook bij Donner speelde dit, waarbij tevens meespeelde dat, hoewel er zijns inziens geen persoonlijk falen van zijn kant was geweest, de politiek-bestuurlijke implicaties om een aftreden vroegen.

Beide ministers zijn afgetreden zonder eerst het Kamerdebat af te wachten. De overweging was ook dat een inhoudelijk debat over de kwestie hierdoor zou kunnen worden belemmerd. Het zou volgens betrokkenen geen wegvluchten zijn geweest, want Dekker gaf in het eerder aangehaalde interview met Opzij aan dat ze toch graag voor de Kamer verantwoording had afgelegd en de conclusies op een aantal punten had toegelicht en weerlegd. Haar beoordeling was dat Donner en zij daarvoor niet een reële mogelijkheid zouden krijgen. Kortom, de gekozen bewoordingen in dit rapport en de begeleidende informatie, waaronder een toelichtend filmpje, maakten het voor de verantwoordelijke bewindspersonen en ook de politieke leiders binnen het kabinet duidelijk dat aftreden niet te vermijden was. Tweede Kamerleden noemden de verklaringen onder meer 'waardig' en 'indrukwekkend'.

Binnen het ambtelijk apparaat van het ministerie van Justitie werd onder de opvolger van Donner, Ernst Hirsch Ballin, een reorganisatie binnen de ambtelijke top van de betrokken onderdelen van het ministerie van Justitie uitgevoerd. Tevens werd de ambtelijke top verantwoordelijk gehouden voor het feit dat Hirsch Ballin de Kamer verkeerd had ingelicht. Zij hadden Hirsch Ballin verteld dat er niets over een eventuele brandonveiligheid bekend was. Echter, een toezichtcommissie had twee jaar voor de brand in september 2003 geschreven dat bij een eventuele brand een groot aantal gedetineerden zou omkomen. Deze opmerking was opgenomen in een verslag van een inspectie die naar de directeur van het cellencomplex, Arend de Korte, was gestuurd. Dit rapport zou korte tijd later met de directeur zijn besproken. Het bekend worden hiervan maakte zijn positie onmogelijk, mede gegeven zijn latere opmerkingen waarin een mogelijke brandonveilige situatie werd ontkend.³ De Dienst Justitiële Inrichtingen viel onder het directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties. De directeur-generaal (Dineke Mulock Houwer) moest van minister Hirsch Ballin, de opvolger van Donner, eerder dan gepland van haar post vertrekken.⁴ Later vervult zij nog een waarnemings- en interimpositie op ambtelijk topniveau. Haar plaatsvervanger, Michèle Blom, was al eerder zelf vertrokken. In 2007 werd zij hoofdinspecteur Inspectie Verkeer en Waterstaat (2007-2008). Zij hadden leiding gegeven aan het team dat de reactie van minister Hirsch Ballin had voorbereid op het rapport van de Onderzoeksraad, maar ze waren ook de leidinggevendenden die aan het hoofd hadden gestaan van dit door de Onderzoeksraad sterk bekritiseerde departementsonderdeel. Ook waren deze mensen betrokken bij onjuiste informatievoorziening over een zaak van een ontspoorde tbs'er. Sectordirecteur Bart Kroon, verantwoordelijk voor tijdelijke locaties bij de DJI, werd overgeplaatst. Die overplaatsing was vooral symbolisch. Hij zou immers in zeer korte tijd met vervroegd pensioen gaan. Hij gaf in een jubileumboek, uitgegeven vóór de Schipholbrand, aan dat hij de ondergrenzen durfde op te zoeken bij de vestiging van tijdelijke locaties. Zijn overplaatsing en de persoonlijke vervangingen bij de DJI waren door Hirsch Ballin mede bedoeld om een cultuur van openheid te creëren. Na de Schipholbrand regende het dan ook klachten over hem. Het ging hier bij de maatregelen veelal om personele consequenties en de te treffen verbeteringen in de brandveiligheid van dit type inrichtingen. Veel minder lag de nadruk op de relatie tussen betrokken onderdelen en in het bijzonder de DJI met de daartoe behorende detentie-instellingen en het kerndepartement. De directe relatie tussen het ingrijpen van minister Hirsch Ballin bij de DJI en de Schipholbrand lijkt aannemelijk.



3 Recentelijk was hij directeur van Het Huis van bewaring en de Gevangenis in Grave.

4 Zie ook <https://www.kennisvandeoverheid.nl/leren-van-het-verleden/de-top-kijkt-om/dineke-mulock-houwer>

4. Nadere analyse en concluderende opmerkingen

Belangrijk in deze casus is dat naar aanleiding van het aftreden (en het moment waarop) de vraag is gesteld hoe de ministeriële verantwoordelijkheid zou moeten worden uitgelegd. Zou de ruime interpretatie worden gehanteerd, dan zou de ramp tot de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de ministers moeten worden gerekend, ook al zouden ze zelf niet direct nalatig hebben gehandeld (zonder persoonlijke verwijtbaarheid). Alle daden die in hun naam zijn verricht en de consequenties van het handelen van hun ondergeschikten zouden voor hun rekening zijn. Bij de enge interpretatie van de leer zou dan slechts de vraag spelen in hoeverre beide bewindspersonen ook persoonlijk iets te verwijten viel. Belangrijk is op te merken dat een politieke verantwoordelijkheid niet samenvalt met het gestelde vertrouwen in de bewindspersoon door de Kamer(s), laat staan de vraag naar het al dan niet aftreden. Vertrouwen in een bewindspersoon en het al dan niet aftreden gaat om de verwachting dat de bewindspersoon orde op zaken kan stellen en dat de geloofwaardigheid van de bewindspersoon dat ook mogelijk maakt. Het gaat dan om vertrouwen van de (Tweede) Kamer, maar ook om het geloof en het vertrouwen van de bewindspersoon voor wat betreft de toekomst.

Beide bewindspersonen, zo hebben we hiervoor gelezen, hebben gesteld dat zij de politieke verantwoordelijkheid hebben te dragen voor de organisaties en personen die onder hen werken. Ook toonden zij zich verantwoordelijk voor de beslissingen die genomen zijn door hun voorgangers. De ingebruikstelling van de zogeheten K-vleugel dateert uit 2003. De ministers hebben zich niet concreet uitgelaten over een directe verantwoordelijkheid. Zij keerden zich eerder van een dergelijke directe persoonlijke verantwoordelijkheid af (zie ook in Petit en Versteeg). Dit past perfect in de ruime interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid en is ook wel (althans in Nederland) de Carrington Doctrine gaan heten naar Lord Carrington, de Britse minister van Buitenlandse Zaken, hij trad af na de invasie van de Falklandeilanden in 1982, waarbij de inlichtingendiensten en zijn ministerie nalatig zouden zijn geweest; een gebeurtenis waarvoor hij, zo heette het in die dagen, geen directe verantwoordelijkheid had. De Carrington Doctrine is ook wel omstreden. Het niet hebben van een directe verantwoordelijkheid sluit geen systeemverantwoordelijkheid (verantwoordelijkheid van het departementaal functioneren op overkoepelend niveau) uit. Bolkestein heeft hier in een debat van 20 april 1988 uitgebreid en instemmend op gewezen (nadat Lubbers eerder

in oktober 1986 kort verwezen had naar het aftreden van Carrington, waarbij hij stelde dat wij een dergelijke cultuur niet kennen). Op de vraag of die persoonlijke verantwoordelijkheid daadwerkelijk hier afwezig was, zoals in die dagen breed werd verondersteld, komen we hierna op terug. De bewondering van sommige Kamerleden voor de geschreven afscheidsverklaringen kan in deze context worden gezien. Inhoudelijk is de zaak complexer dan louter de feiten benoemen in termen van een directe of indirecte politieke verantwoordelijkheid. Het gaat tevens om de vraag: 'Hadden de bewindspersonen zowel direct als indirect de omstandigheden waaronder de brand en het falen van de onder hun berustende diensten kunnen voorkomen?' Zowel de DJI als de Rijksgebouwendienst zijn diensten met een baten-lastenstelsel. Deze diensten vallen nog steeds onder de (beleidsmatige) politieke verantwoordelijkheid, maar kennen een grote mate van zelfstandigheid voor wat betreft bedrijfsvoering en ook uitvoering. Hierdoor komt een zekere mate van beleids- en uitvoeringsscheiding tot stand en de verantwoordelijkheidsrelaties van deze toch wat hybride figuur worden materieel complexer. Hierbij komt dat uitvoerende en meer bedrijfsmatig opererende organisatieonderdelen en de ambtelijke leidinggevendenden van deze organisaties een eigen managementvisie in overeenstemming met het New Public Management gaan ontwikkelen. Deze benadering is sterk output- en kostenbeheersingsgericht en voorzien van een streven naar zelfstandigheid conform het adagium: laat de manager managen. Die houding en managementfilosofie is ook bij de directeuren van het gevangeniswezen en bij de directeur van Schiphol-Oost terug te vinden evenals bij de Rijksgebouwendienst.



Daar komt nog bij dat ze onder de politieke druk van het departement en de Tweede Kamer stonden om meer cellen operationeel te krijgen. Personeel moest worden ingevlogen vanuit de DJI-pool van bewaarders en privaat personeel van Securicor (passend in het privatiseringstreven onder de DJI-uitvoerders) dat beperkt getraind was, ook ten aanzien van brandpreventie en risico's. Personeel dat ook weinig in brandveiligheid was getraind. Die brandpreventie en weerbaarheid werden dan ook bij Schiphol-Oost als bijkomstig het eigenlijke doel van de vreemdelingendetentie gezien. Ook was eerder een negatief inspectierapport verschenen. Daar werd niet of te laat gehandeld door de directie van het cellencomplex en evenmin door de departementen. Is dan het verwijt terecht dat de betrokken ambtenaren en instanties de verantwoordelijkheid voor de ramp dragen? Dit is slechts ten dele juist. De keuze voor een uitvoering op afstand met een New Public Management-visie waarbij de outputgerichtheid (het opsluiten van illegalen) en de bedrijfsmatige managementverantwoordelijkheid kernelementen zijn, is ook een systeemverantwoordelijkheid van de politieke leidinggevendenden Donner en in iets mindere mate Dekker. Hadden de ambtelijke leidinggevendenden bij de DJI en bij Schiphol-Oost tegengas kunnen geven? Dit soort als-vragen zijn met terugwerkende kracht moeilijk te beantwoorden. De druk van de Tweede Kamer op de minister om met snelle resultaten te komen (een eerdere minister had al in

2002 met een overigens niet succesvolle motie van wantrouwen te maken gehad), de druk van de minister op zijn kerndepartement en de daaronder ressorterende instellingen maken dat niet erg waarschijnlijk. De spanning tussen minister Donner en twee gevangenisdirecteuren die zijn twee-op-een-cel-besluit bekritiseerden – resulterend in het op non-actief stellen van deze personen – zal wellicht een open discussieklimaat niet hebben bevorderd.

Daarom zijn naast de eerder genoemde ambtelijke betrokkenen, die van de opvolger van Donner, Hirsch Ballin, en de Tweede Kamer een ambtelijke sanctie kregen, ook de ministers Donner en Dekker verwijten te maken. Geconcludeerd kan worden dat beide bewindspersonen niet alleen volgens de ruime interpretatie, maar ook volgens de beperkte interpretatie van de leer van de ministeriële verantwoordelijkheid terecht de eer aan zichzelf hebben gehouden; mede omwille van de eigen geloofwaardigheid. De minister is immers ook verantwoordelijk voor het opereren van het ambtelijk apparaat en de ondersteunende diensten.

Er is nog een ander punt te noemen waardoor de politiek-bestuurlijke nasleep van de Schipholbrand zo pregnant is geworden: de presentatie en bewoording van het onderzoeksrapport. Dat elf personen die onder de zorg van de overheid om het leven zijn gekomen mede vanwege nalatigheid van die overheid is een tragisch en ernstig feit. Het betreft overigens een feit waaraan uiteindelijk geen strafrechtelijke consequentie is verbonden, aangezien het Openbaar Ministerie van vervolging heeft afgezien. Dit laatste heeft tot een reeks van publicaties en veel kritiek geleid; zie onder meer het werk van De Haan en Zuiderveld.

Uit de casus wordt duidelijk dat naast de inhoudelijke aspecten van de Schipholbrand niet alleen de inhoudelijke feiten en gebeurtenissen een rol hebben gespeeld. De Onderzoeksraad wijst op het falen van individuele organisaties en personen en op wat de problemen van de ketenverantwoordelijkheid en het probleem van de vele handen is gaan heten. Wat ook een rol heeft gespeeld, is dat niet alleen sprake was van (wat in eerste instantie leek als) een diepgravend, veelomvattend onderzoek met doorwrochte analyses, maar ook van scherp gekozen en gehanteerde bewoordingen en een indringende presentatie van het rapport. Het lijkt er op dat het rapport een goed aangrijpingspunt vormde voor een vrij nieuwe Onderzoeksraad voor Veiligheid, die in januari 2005 (dus recentelijk voor de ramp) na de nodige weerstand tot stand was gekomen. Het was een goede gelegenheid voor een raad die zich politiek en maatschappelijk nog moest bewijzen om zich te laten zien en te profileren. Deze raad had met Pieter van Vollenhoven een ambitieuze voorzitter gekregen, die zichzelf toen ook nog moest bewijzen. Zijn voorzitterschap van en het ijveren voor het tot stand brengen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid had de nodige voeten in de aarde gehad. Dit bleek goed uit de filmische presentatie van de resultaten. De gekozen wijze van presentatie en de ‘framing’ van de gebeurtenissen daarbinnen maakte het de

politiek betrokkenen duidelijk dat er niets anders op zat dan op te stappen. Dekker en Donner gaven dat ook met zoveel woorden aan. Een verdediging van de eigen positie in het Kamerdebat was daarmee praktisch onmogelijk geworden en het was hen feitelijk ontnomen, althans zo zagen beide bewindspersonen het in. De Schipholbrand vestigde de reputatie van de raad die ook later furore maakte en een gevestigd instituut werd. Waren er bij de brand naast de vele verliezers – waaronder allereerst de slachtoffers – ook winnaars aan te wijzen, dan kan in ieder geval wellicht wat hard geformuleerd de Onderzoeksraad voor Veiligheid als zodanig worden beschouwd.



5. Afsluitende opmerkingen

Wat is er verder met de hoofdrolspelers gebeurd? Sybilla Dekker is uit de politiek vertrokken met later nog een kleine rol als voorzitter van de VVD-verkiezingsevaluatiecommissie in 2007. Ze heeft haar oude leven in het bestuur van maatschappelijke en economische intermediaire organisaties weer opgenomen. Piet Hein Donner heeft zijn verdere politieke loopbaan voortgezet met de nodige informateur- en ministerschappen (en gedurende korte tijd het lidmaatschap van de Tweede Kamer), dat uiteindelijk culmineerde in zijn vicepresidentschap van de Raad van State. Ook voor de meeste ambtelijke betrokkenen heeft het Schipholdebacle niet het einde van hun loopbaan betekend. Er werd van positie gewisseld en een aanstaand vroegpensioen werd wat verder vervroegd. De juiste zoenoffers leken te zijn gebracht. De rust binnen Justitie en haar uitvoerende instellingen keerde daarmee overigens nog niet terug. voor de systeemvolkomenheden bij Justitie leek nog geen afdoende oplossing te zijn gevonden, maar de brandveiligheid van de instellingen lijkt gegeven de recente rust bij Justitie en de Rijksgebouwendienst nu overgegaan naar Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op dit vlak ieder geval voor dit moment te zijn geregeld. De Libische verdachte is uiteindelijk in 2013 na een zeer lang traject vrijgesproken. Het cellencomplex is nadien buiten gebruik genomen en later gesloopt. Een nieuwe migrantengevangenis werd begin 2013 opgeleverd te Schiphol-Noordwest. De rust is teruggekeerd.

6. Literatuur

Bovens, M., Schillemans, T., & Goodin, R. (2014). *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford University Press.

Bovens, M. A. P., 't Hart, P. & Schillemans, T. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, 86(1), 225-242.

Bovens, M. A. P. & 't Hart, P. (2005). Publieke verantwoording: Zegen en vloek. In W. Bakker & K. Yesilkagit (Eds.), *Publieke verantwoording* (pp. 245-264). Boom.

Brief van de ministers van Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (z.j.). *Tweede Kamer, 24 587 Justitiële Inrichtingen 2*, nr. 199.

Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2006-2007). *Reactie op aanbevelingen Onderzoeksraad voor Veiligheid inzake Schipholbrand (Ka-merstuk 24 587, nr. 2)*.

De Haan, W., & Zuidervaart, B. (2010). *De Schipholbrand. Reconstructie van een tragedie*. L. J. Veen.

Van Horn, B. (z.j.). *Afscheidsspeech Sybilla Dekker (VROM)*.

NOS. (2015, 11 maart). Schoon schip op ministerie van Justitie.

Derix, S. (2006, 6 september). Kabinet kraakt Schiphol-rapport. *NRC Handelsblad*.

NRC Handelsblad. (2005, 27 oktober). Advocaten twijfelden al aan veiligheid cellencomplex Schiphol.

Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2006). *Brand cellencomplex Schiphol-Oost: Eindrapport*.

Opzij. (2016). Interview met Sybilla Dekker: Ik heb nooit een raspoliticus willen worden.

Petiet, C. J., & Versteeg, H. A. J. M. (2007). Afgebrand: Het voortijdig vertrek van mr. Piet Hein Donner als minister van Justitie. *Proces*, 2007(3).

Rapporten studenten (2016-2017). *College politiek-ambtelijke verhoudingen (prof. dr. J. Uijlenbroek, MPS)*.



Van Roesel, A. (2006, 15 september). Schipholbrand vereist debat. *De Groene Amsterdammer*.

Schipholbrand: Niemand wordt gespaard. (2006). *Brand & brandweer*, 30(10), 522-523.

Springelkamp, C. (2005, 27 oktober). Dode bij brand uitzetcentrum Schiphol-Oost. *De Telegraaf*.

Suurmond, G. (2006). Rapport Schipholbrand: Waar het echt om gaat. *Nederlandsch juristen-blad*, 81(39), 2233-2236.

Trouw. (2006, 22 september). Verwijten van Donner bij aftreden na Schipholbrand onterecht.

Trouw. (2006, 21 september). Chronologisch overzicht Schipholbrand.

Trouw. (2006a, 21 september). Spoedoverleg op Catshuis over rapport Schipholbrand.

Trouw. (2006c, 1 november). Drie topambtenaren Justitie de laan uit.

Trouw. (2014, 1 februari). Zo hoort het: je treedt af in de Kamer.

de Volkskrant. (2006, 21 september). Kamer heeft respect voor aftreden Donner en Dekker.

de Volkskrant. (2006, 19 oktober). Hertog: 'College niet ingelicht over problemen cellencomplex'.

Van Keken, K. (2006, 27 oktober). Minister Hirsch Ballin herschikt ambtelijke staf. *de Volkskrant*.

Kruijt, M. (2006, 1 november). Hirsch Ballin vervangt topambtenaar. *de Volkskrant*.

Remarque, P. (2006, 22 september). Donner rukt pleister in één keer van de knie. *de Volkskrant*.

Deze casus maakt deel uit van de reeks 'Politiek is maar een onzeker vak': een wetenschappelijke analyse van afgetreden bewindspersonen in Nederland tussen 2002 en 2020. Aan de hand van casussen onderzoeken de auteurs de politieke, bestuurlijke en persoonlijke factoren achter een voortijdig aftreden, aangevuld met interviews en bronnenonderzoek. Samen geeft dit een uniek inzicht in de werking van onze parlementaire democratie en de dynamiek van politiek leiderschap. In 2026 worden alle casussen gebundeld in een boek.