

Onderzoek vuurwerkkramp Enschede

Onderzoek naar de bevolkingszorg

Opvang en verzorging; voorzien in primaire levensbehoeften

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding
ing. P.J. van Zanten MPA

Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra)
dr A. C. J. Scholtens
dr I. Helsloot
ing. R. Hagen MPA

drs J. W. Scherpenzeel

Het onderzoek naar de bevolkingszorg is verricht in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding door het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding.

Gelet op het maatschappelijk en politiek belang hebben de inspecties hun rapportages over de vuurwerkkramp Enschede thans afgerond.

Het is niet uit te sluiten, dat als gevolg van verder onderzoek door het openbaar ministerie, de rapportage van de Commissie Onderzoek Vuurwerkkramp of reacties en/of commentaar door betrokkenen bij deze ramp nieuwe gegevens ter beschikking komen. Een en ander kan voor de inspecties aanleiding zijn om met een aanvulling op de thans voorliggende rapportages te komen.

Januari 2001

Inhoudsopgave

1	<i>Inleiding</i>	05
2	<i>Preparatie</i>	07
2.1	Inleiding	07
2.2	Planvorming	08
2.3	Implementatie	11
2.4	Analyse	11
3	<i>Alarmering en opschaling van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling</i>	14
3.1	Inleiding	14
3.2	Alarmering en opschalingsacties directie DMO	15
3.3	Het hoofd opvang en verzorging en diens plaatsvervanger	16
3.4	De hoofden opvangcentrum	17
3.5	Analyse	18
4	<i>Tijdelijke opvangcentra</i>	20
4.1	Inleiding	20
4.2	Verantwoording	20
4.3	De Stichting Dr. Ariënstehuis	24
4.4	Het CBB-gebouw	25
4.5	De Pathmoshal	28
4.6	Het Roessingh	32
4.7	Het Van Heekpark	33
4.8	Het hoofdbureau van politie	34
4.9	Het wijkservicecentrum Noord	35
4.10	Het Kompas	36
4.11	Miracle Planet	37
4.12	De universiteit Twente	39
4.13	Voetbalvereniging Sparta	39
4.14	De Noaberschap	40
4.15	De Hogeschool Enschede	41
4.16	Schematisch overzicht	42
4.17	Analyse	43
5	<i>Opvang en verzorging: de Diekmanhal</i>	45
5.1	Inleiding	45
5.2	Openstelling Diekmanhal	45
5.3	Bekendmaking opening Diekmanhal	45
5.4	Inrichting Diekmanhal	46
5.5	Aankomst eerste slachtoffers	47
5.6	Registratie	47
5.7	Aanwezige faciliteiten en hulpverlenende instanties	49
5.8	De pers	49
5.9	Informatievoorziening	50
5.10	Situatieschets/stand van zaken Diekmanhal	50
5.11	Sluiting Diekmanhal	52
5.12	Analyse	53

6	<i>Opvang en verzorging: somatische hulpverlening</i>	57
6.1	Inleiding	57
6.2	Het Rode Kruis	57
6.3	Sigmateams	58
6.4	De EHBO-verenigingen uit Enschede en omstreken	59
6.5	Samenwerking	60
6.6	Analyse	61
7	<i>Opvang en verzorging: psychosociale en maatschappelijke hulpverlening</i>	62
7.1	Inleiding	62
7.2	Bureau slachtofferhulp	62
7.3	De Stichting Maatschappelijke Hulpverlening	63
7.4	Mediant	64
7.5	Samenwerking	66
7.6	Analyse	67
8	<i>Voorzien in primaire levensbehoeften: herhuisvesting</i>	69
8.1	Inleiding	69
8.2	De woningbouwcorporaties	69
8.3	Werkwijze	71
8.4	Analyse	74
9	<i>Voorzien in primaire levensbehoeften: goederenverstrekking</i>	76
9.1	Inleiding	76
9.2	Twee goederenstromen	76
9.3	Locatie voor de opslag van goederen	77
9.4	De Stichting Karmel International	77
9.5	Het verkrijgen van nieuwe goederen door DMO	78
9.6	Inzet militairen	79
9.7	Het staken van de goederenverstrekking	80
9.8	Negatieve ervaringen	81
9.9	Analyse	81
10	<i>Coördinatie van de bevolkingszorg</i>	85
10.1	Inleiding	85
10.2	Coördinatie op het niveau van de rampenstaf	85
10.3	Coördinatie op het niveau van het actiecentrum DMO	87
10.4	Coördinatie op het niveau van 'de Diekmanhal'	88
10.5	Analyse	89
11	<i>Samenvatting, conclusies en aanbeveling</i>	93
11.1	Inleiding	93
11.2	Samenvatting	93
11.3	Conclusies	97
11.4	Aanbevelingen	100
	<i>Bijlage 1 Afkortingen</i>	101
	<i>Bijlage 2 Bronnen</i>	102

1 Inleiding

Deze rapportage is onderdeel van het onderzoek naar de bevolkingszorg tijdens de vuurwerkramp op 13 mei 2000 in Enschede. In deze rapportage wordt in principe alleen ingegaan op de processen 'opvang en verzorging' en 'voorzien in primaire levensbehoeften'. De processen 'voorlichting' en 'registratie' zijn door de Inspectie Politie en de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding geanalyseerd. Enige overlap is echter niet te vermijden. In deze analyse komen derhalve bijvoorbeeld registratie en informatievoorziening zoals die hebben plaatsgevonden als onderdeel van het proces 'opvang en verzorging' zijdelings aan bod.

Indien er in deze rapportage gesproken wordt over 'bevolkingszorg' zullen daarmee altijd de deelprocessen 'opvang en verzorging' en 'voorzien in primaire levensbehoeften' bedoeld worden.

De onderzoeksperiode in deze rapportage voor beide processen loopt primair van zaterdag 13 mei tot en met dinsdagavond 16 mei, het moment waarop officieel de Diekmanhal voor opvang van slachtoffers werd gesloten. Voor het proces 'voorzien in primaire levensbehoeften' wordt ook enige aandacht besteed aan de periode tot enkele weken na de ramp.

De analyse van de processen 'opvang en verzorging' en 'voorzien in primaire levensbehoeften' zoals die in deze rapportage wordt gepresenteerd, is gebaseerd op de bijbehorende reconstructie en gehouden interviews.

In dit inleidende hoofdstuk worden een aantal definities gegeven van de begrippen die in beide processen van belang zijn en gehanteerd worden.

Proces 'opvang en verzorging'

Onder 'opvang en verzorging van de bevolking' wordt in deze rapportage verstaan het opvangen en verzorgen van diegenen die door toedoen van de vuurwerkramp hun woonruimte hebben verloren (daklozen), hun huis moesten verlaten (evacués) of die anderszinds (tijdelijk) in een opvangcentra moesten worden ondergebracht. In deze laatste categorie vallen de lichtgewonden (dat wil zeggen, 'EHBO-gewonden'), de (uit)behandelde gewonden, mensen die zich in een shocktoestand bevonden (ontredderden) of om andere redenen steun nodig hadden. De opvang in de geneeskundige hulpverleningsketen valt hier buiten. Derhalve wordt onder een *slachtoffer* in deze rapportage géén gewonde verstaan (dus geen T1-, T2- of T3-slachtoffer), maar iemand die aan de hiervoor genoemde beschrijving voldoet.

We merken hierbij nog expliciet op dat de opvang van (echte) gewonden in deze rapportage niet aan de orde zal komen, hiervoor verwijzen we naar cluster 6, de Geneeskundige hulpverleningsketen. Overigens is een expliciete scheiding tussen gewonden en slachtoffers – zoals hier gedefinieerd – niet altijd te handhaven. Iemand die als T3-slachtoffer wordt behandeld, kan al vrij snel zijn uitbehandeld en derhalve als 'slachtoffer' worden gekenschetst.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen spontane tijdelijke opvangcentra (daar waar over het algemeen geen nachtvoorzieningen waren en die derhalve al in de loop van de zaterdagavond en -nacht zijn gesloten) en de centrale opvang in de Diekmanhal.

Proces 'voorzien in primaire levensbehoeften'

Onder 'voorzien in primaire levensbehoeften' wordt verstaan het voorzien in (tijdelijke) huisvesting, voeding, kleding voor ontredderden, dakloos geraakten, evacués en lichtgewonden. Ook het verstrekken van tijdelijke liquide middelen valt hier in principe onder, maar zoals al eerder gesteld, wordt naar dit specifieke thema door anderen al onderzoek verricht.

Leeswijzer

De hoofdstukken 2 tot en met 10 zijn alle als volgt opgebouwd. Ieder hoofdstuk beschrijft een onderwerp van de bevolkingszorg en wordt afgesloten met een (gedetailleerde) analyse. In hoofdstuk 11 worden een samenvatting, conclusies en aanbevelingen gegeven. Dit hoofdstuk kan onafhankelijk van de rest van de rapportage gelezen worden.

In de eerste bijlage is een afkortingenlijst opgenomen. Een overzicht van de bronnen die gebruikt zijn voor dit onderzoek worden in bijlage 2 gegeven.

2 Preparatie bevolkingszorg

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gemeentelijke preparatie op de bevolkingszorg daar waar het de 'opvang en verzorging' (deelplan 14, behorend bij het gemeentelijke rampenplan van Enschede) en het 'voorzien in primaire levensbehoeften' (deelplan 22) betreft ten tijde van een ramp. Binnen de gemeente Enschede is de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling hiervoor de verantwoordelijke gemeentelijke dienst¹. Het functioneren van deze dienst staat dan ook centraal in het deelonderzoek 'bevolkingszorg' ('opvang en verzorging' en 'voorzien in primaire levensbehoeften').

De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) van de gemeente Enschede is in 1999 door een fusie ontstaan uit de toenmalige Sociale Dienst en de Welzijnsdienst.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop de preparatie op beide processen 'opvang en verzorging' en 'voorzien in primaire levensbehoeften' gestalte heeft gekregen.

2.1.1 Opvang en verzorging

Het proces 'opvang en verzorging' in de gemeente Enschede is omschreven in het rampenplan als "het ten tijde en na afloop van een calamiteit opvangen en verzorgen van daklozen, geëvacueerden en behandelde gewonden voor de periode dat zij nog niet naar huis kunnen terugkeren" [deelplan 14].

Voor de (voorbereiding op de) opvang en verzorging tijdens een zwaar ongeval of een ramp, zijn de volgende leidinggevende functionarissen (of hun plaatsvervangers) van DMO verantwoordelijk:

- Directeur DMO, met als functie tijdens een ramp 'procesverantwoordelijke' (heeft daarmee zitting in de gemeentelijke rampenstaf)
- Hoofd Algemene Zaken, met als functie tijdens een ramp 'hoofd opvang en verzorging' (of ook wel 'coördinator opvang en verzorging' genoemd)
- Chefs van de wijkserviceafdelingen, met als functie tijdens een ramp 'hoofd opvangcentrum'.

2.1.2 Voorzien in primaire levensbehoeften

In de perceptie van de gemeente Enschede is het proces 'voorzien in primaire levensbehoeften' sterk gerelateerd aan het proces 'opvang en verzorging'. Mede daarom is bijvoorbeeld van het draaiboek 'voorzien in primaire levensbehoeften' geen aparte versie verspreid, maar is het zodanig vormgegeven dat "het kan worden opgeborgen in de map waarin ook het draaiboek 'opvang en verzorging' is opgenomen" [draaiboek 'voorzien in primaire levensbehoeften'].

¹ DMO is tevens procesverantwoordelijk voor de processen 'ontruimen en evacueren' (deelplan 5) en 'sociaal/maatschappelijke nazorg' (deelplan 29).

Hoewel niet direct relevant in het kader van dit onderzoek naar de bevolkingszorg, lijkt een opmerking op zijn plaats over het proces 'evacueren en ontruiming'. Er bestaat een tegenstrijdigheid over wie er verantwoordelijkheid is voor dit proces. In het draaiboek 'opvang en verzorging' staat vermeld dat DMO procesverantwoordelijk is, terwijl anderzijds in deelplan 5 van het gemeentelijke rampenplan de politie procesverantwoordelijk is voor het 'ontruimen' en de gemeente voor het 'evacueren'.

Het lijkt merkwaardig dat een niet-parate dienst de verantwoordelijkheid heeft gekregen voor (delen van) het proces 'ontruimen en evacueren'. Niet-parate diensten kunnen tenminste niet de vereiste tijdigheid van optreden garanderen. Het verdient dan ook aanbeveling dat een parate dienst, bij voorkeur zoals landelijk gebruikelijk de politie, binnen de gemeente Enschede procesverantwoordelijk wordt voor het proces 'evacueren en ontruiming'.

Het proces 'voorzien in primaire levensbehoeften' wordt omschreven als 'het gedupeerden van een ramp of een zwaar ongeval voorzien van vervangende huisvesting of voorzieningen speciaal ingericht voor opvang en verzorging van langere duur'.

Belangrijkste betrokkenen van DMO voor dit proces zijn:

- Directeur DMO, als procesverantwoordelijke tijdens een ramp
- Hoofd Algemene Zaken DMO, tijdens een rampsituatie 'hoofd opvang en verzorging'.

2.2 Planvorming

Zoals al aangegeven bestaan er voor de relevante processen 'opvang en verzorging' en 'voorzien in primaire levensbehoeften' draaiboeken. Beide draaiboeken zijn laatstelijk herzien, in respectievelijk februari (versie 3) en maart 2000 (eerste uitgewerkte versie). Bestuurlijke vaststelling was gepland begin mei, maar heeft uiteindelijk na de ramp plaatsgevonden.

De draaiboeken zijn primair opgezet als algemene taak- en organisatiebeschrijving, aangevuld met een telefoonlijst van opvanglocaties en mogelijk relevante instellingen. De term 'draaiboek' is hier derhalve essentieel afwijkend van de terminologie zoals die gebruikelijk is bijvoorbeeld de producenten van televisie of de organisatoren van festiviteiten. In de die sectoren wordt onder een 'draaiboek' verstaan een gedetailleerde procesbeschrijving of instructie.

Overigens kennen de beide draaiboeken onderling ook nog een aanzienlijk verschil in uitwerkingsniveau. Waar het draaiboek 'opvang en verzorging' voor de sleutelfunctionarissen een taakbeschrijving geeft en een schets van de totale organisatie, geeft het draaiboek 'primaire levensbehoeften' eigenlijk alleen een uitwerking van het procesdoel. De impliciete ratio hierachter is volgens geïnterviewden dat voor de uitwerking van het proces 'primaire levensbehoeften' nog tijd beschikbaar is tijdens de bestrijding van de gevolgen van een grootschalig incident.

Het hoofd opvang en verzorging (in zijn dagelijkse functie als hoofd Algemene Zaken) is bij DMO intern verantwoordelijk voor de voorbereiding op de twee bovengenoemde processen, de processen 'ontruimen en evacueren' en 'sociaal/maatschappelijke nazorg' (zie voetnoot 1), en daarmee voor de planvorming. Hij is derhalve ook degene die bij alle (multidisciplinaire) preparatieve activiteiten aanwezig is (zoals planvormingsessies en de voorbereiding op oefeningen). Mede hierdoor heeft hij een eigen netwerk opgebouwd van andere gemeentelijke nauw betrokkenen bij de rampenbestrijding. Tijdens de daadwerkelijke hulpverlening na de vuurwerkramp bleek dit preparatieve netwerk van grote waarde.

De laatste twee jaar heeft mede onder invloed van de millenniumwisseling een intensivering van de voorbereiding op de rampenbestrijding plaatsgevonden.

Regiobreed zijn er bijvoorbeeld workshops gehouden over de ontwikkeling van gemeentelijke draaiboeken 'opvang en verzorging' aan de hand van een regionaal model draaiboek (ontwikkeld door de gemeentelijke brandweer Enschede). De laatste workshop heeft plaatsgevonden in het voorjaar van 2000.

Binnen de gemeente Enschede is er vorig jaar een interactieve bijeenkomst onder begeleiding van het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding geweest om over het Enschedese kader van de 'opvang en verzorging' te praten.

2.2.1 De plan-ramp

Hieronder wordt kort weergegeven hoe de inzet van DMO bij een ramp volgens de draaiboeken gestalte had moeten krijgen:

Indien, tijdens een zwaar ongeval of een ramp, de noodzaak gevonden wordt om één of meerdere opvangcentra in te richten, zal de burgemeester de directeur DMO, die tevens deel uitmaakt van de gemeentelijke rampenstaf (GRS), hiertoe de opdracht geven. De directeur schakelt vervolgens het hoofd opvang en verzorging (of diens plaatsvervanger) in.

Het hoofd opvang en verzorging coördineert volgens het draaiboek 'opvang en verzorging' de taken in het kader van de opvang en verzorging vanuit het zogeheten actiecentrum DMO. Dat houdt onder andere in dat hij fungeert als eerste aanspreekpunt voor de hoofden opvangcentra, die aanwezig zijn in de opvangcentra, ten aanzien van alle (speciale) voorzieningen die in en/of rondom de opvangcentra moeten worden aangebracht of worden aangeleverd. Daarbij valt te denken aan:

- goederen voor het inrichten van de opvangcentra, zoals bedden, tafels, stoelen, voedsel
- materiaal voor medewerkers van DMO in de opvangcentra, voor bijvoorbeeld de registratie van de slachtoffers, zoals laptops, faxen, telefoontoestellen
- goederen voor de slachtoffers (tandenborstels, ondergoed, zeep, luiers)
- vervoer voor de slachtoffers, die van en naar de opvangcentra dienen te worden vervoerd
- bijstand van militairen, EHBO, Rode Kruis, etc
- personeel voor de catering, schoonmaakkploegen.

Volgens het logboek bevindt het actiecentrum DMO zich in principe ten kantore van DMO, aan het Molenplein 1 te Enschede. Aldaar dient de werkkamer van het hoofd opvang en verzorging ingericht te worden als gemeentelijk actiecentrum DMO. In deze kamer bevinden zich ook de assistenten (medewerkers van DMO) van het hoofd opvang en verzorging, zoals deze door hem zijn opgeroepen. De assistenten houden zich bezig met de bediening van telefoon, fax en/of computer, het bijhouden van een logboek. Volgens het draaiboek "worden in het logboek alle relevante handelingen en acties met betrekking tot de opvang en verzorging vastgelegd. Het bijhouden van dit logboek geschiedt bij voorkeur geautomatiseerd".

De chef van het wijkservicecentrum waarin het opvangcentrum is gelegen, wordt automatisch het hoofd van het desbetreffende opvangcentrum. Volgens het logboek is zijn taak veelomvattend, maar in het kort komt het er op neer dat hij de gehele gang van zaken in het opvangcentrum coördineert, veelal in overleg met het actiecentrum. Van het regelen van goederen/personeel die nodig zijn in het opvangcentrum (via het hoofd opvang en verzorging), het doorgeven van informatie aan het actiecentrum DMO tot het zorgdragen voor al zijn medewerkers in het opvangcentrum (logistieke verzorging, aflossing). Tevens dient hij een logboek bij te houden.

In het opvangcentrum zijn verder veel uitvoerende medewerkers aanwezig, georganiseerd in afhaal-, zieken-, verzorgings- en kantinegroepen.

2.2.2 Nota rol DMO bij rampenbestrijding

Begin december 1999 heeft het hoofd opvang en verzorging een nota rampenbestrijding geschreven, gericht aan de directeur DMO. Hierin schrijft hij dat hij dringend behoefte heeft aan "een duidelijke uitspraak van de directie DMO (liever nog, van het gemeentebestuur) over de (gewenste? verwachte? geëiste?) invulling van de rol van DMO in het kader van de rampenbestrijding en dan met name voor het proces 'opvang en verzorging'". Het hoofd opvang en verzorging is van mening dat die rol beter ingevuld zou kunnen worden. Hij benadrukt hierin het "zou kunnen worden"; in vergelijking met vele collega-gemeenten heeft Enschede het in zijn opinie niet slecht geregeld.

Het hoofd opvang en verzorging noemt in de nota een aantal onderwerpen die nadere aandacht verdienen en die in zijn optiek aangepast dienen te worden, indien DMO haar rol beter (dan op dat moment het geval was) zou willen invullen.

Eén van de aandachtspunten die door het hoofd opvang en verzorging bijvoorbeeld aan de orde wordt gesteld is dat er nagedacht dient te worden over de vraag of er binnen de gemeente (en in ieder geval binnen DMO) gewerkt moet gaan worden met piketdiensten. Dit is momenteel (nog) niet het geval binnen DMO, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de parate hulpdiensten. Het liefst zou het hoofd opvang en verzorging zien dat er een duidelijke, jaarlijks vast te stellen piketregeling is, die niet alleen voor MT-leden en het hoofd opvang en verzorging is opgesteld, maar die tevens voor diens vervanger(s) en voor de chefs van de wijkserviceafdelingen is.

Verder is het hoofd opvang en verzorging van mening dat er meer tijd en geld (huidige budget voor externe kosten f 10.000,- op jaarbasis) geïnvesteerd dient te worden in het oefenen van de direct betrokkenen bij het proces 'opvang en verzorging' (zoals het hoofd opvang en verzorging zelf, maar het gaat met name om de chefs van de wijkserviceafdelingen). Hij merkt hier aansluitend bij op dat naar aanleiding van eerder gehouden oefeningen gebleken is dat niet iedereen berekend is op zijn/haar taak ("Het regelen van een bijstandsuitkering is wel even iets heel anders dan het opvangen van geëvacueerden of van familieleden van slachtoffers"). Hij stelt hiermee dat het opleiden/oefenen van deze medewerkers van DMO hard nodig is. Sowieso wordt in de nota geconstateerd dat het besef van de te vervullen taken bij een ramp, zeker op de uitvoerende niveau's, te beperkt is.

Het hoofd opvang en verzorging geeft verder aan dat hij, naar aanleiding van oefeningen, dringend behoefte heeft in het actiecentrum DMO aan hulp en steun in administratieve zin: het opnemen van de telefoon, berichten opschrijven en verwerken, logboek bijhouden, allerlei logistieke dingen, etc.

Naar aanleiding van deze nota is er op verschillende niveaus overleg gevoerd (onder andere met de gemeentesecretaris en de regionaal commandant brandweer) waarbij de strekking van de nota volgens respondenten in grote lijnen werd onderschreven. Voor de gewenste opleiding van medewerkers had men een offerte aangevraagd. Tot een verdere reactie op de nota was men op 13 mei 2000 nog niet gekomen.

2.2.3 Ondersteuning door derden: covenant Rode Kruis

Het Rode Kruis biedt gemeenten de mogelijkheid om met haar een covenant af te sluiten over de ondersteuning bij rampen. In dit covenant is opgenomen dat het Rode Kruis tijdens een calamiteit een aantal aspecten van de opvang en verzorging voor haar rekening neemt. In een aantal (voornamelijk kleinere) gemeenten zijn dergelijke covenanten al gesloten. Eind juni van dit jaar is er door de regio Zuidoost Noord-Brabant een dergelijke overeenkomst met het Rode Kruis getekend.

Het hoofd opvang en verzorging heeft begin dit jaar het Rode Kruis verzocht een offerte uit te brengen voor het afsluiten van een dergelijk covenant met de gemeente Enschede. In Enschede (een veel grotere gemeente, dan waar tot dan toe covenanten mee waren afgesloten) bestond echter de indruk dat het Rode Kruis het geoffreerde niet zou kunnen waarmaken. Mede om die reden was de eerste reactie van DMO op de uitgebrachte offerte niet overwegend positief. Deze reactie is door de GGD en het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding tijdens een bijeenkomst voor regionale rampenbestrijdingsfunctionarissen in november 2000 bevestigd. Enschede zal dan ook (vooralsnog) geen gebruik maken van de offerte.

De rol van het Rode Kruis zal in de toekomst in regionaal verband aan de orde komen.

2.3 Implementatie

2.3.1 Opleiden

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat gemeentelijke functionarissen die een taak hebben in het proces 'opvang en verzorging' geen specifieke opleiding daartoe hebben gehad. Deze situatie was in Enschede niet anders. Dergelijke specifieke opleidingen bestaan nog niet. Wel bestaat voor de functionarissen op (operationeel) leidinggevend niveau de zogenaamde opleiding 'Organisatie crisisbeheersing en rampenbestrijding'. Deze opleiding geeft inzicht in de algemene organisatie van rampenbestrijding in Nederland.

De (operationeel) leidinggevende functionarissen van DMO hebben deze opleiding niet gevolgd.

Wel kunnen de regiobreed gehouden workshops beschouwd worden als een vorm van opleiden. Daaraan hebben de operationeel leidinggevend van DMO wel deelgenomen.

2.3.2 Oefenen

Jaarlijks worden er een aantal oefeningen door de gemeente Enschede gehouden, waaraan DMO deelneemt. Eén maal per jaar participeert de dienst op het niveau van hoofd opvang en verzorging/hoofd opvangcentrum in de oefening 'Waakvlam' (scenario: neerstortend vliegtuig op de vliegbasis Twenthe). Eén maal per jaar fungeert het actiecentrum DMO als de responscel 'opvang en verzorging' in een gemeentelijke bestuurlijke oefening waarbij een directielid participeert.

De laatste oefening van de gemeentelijke diensten heeft plaatsgevonden op 1 december 1999, de zogeheten 'Grolsch millennium-oefening'.

Uitvoerende functionarissen van DMO zijn niet geoefend voor hun taak in het kader van de rampenbestrijding.

Het proces 'voorzien in primaire levensbehoeften' wordt niet apart beoefend, maar maakt (indien mogelijk) onderdeel uit van de oefeningen die voor het proces 'opvang en verzorging' worden gehouden. De kanttekening die daarbij door respondenten werd gemaakt is dat men dit proces altijd heeft geïnterpreteerd als van toepassing zijnde op een beperkt aantal ontheemden (enkele tientallen op zijn hoogst).

2.4 Analyse

Opvang versus primaire levensbehoeften

De focus bij de voorbereiding op de bevolkingszorg in het kader van de rampenbestrijding ligt traditioneel op het snel beschikbaar kunnen stellen van opvanglocaties. Planvorming en oefening besteden hier derhalve altijd veel aandacht aan. Het voorzien in primaire levensbehoeften wordt, onuitgesproken, beschouwd als een op de opvang volgend proces waarvan de uitwerking op ad hoc basis kan geschieden. Op basis van de tot 13 mei beschikbare casuïstiek lijkt die aanname overigens gerechtvaardigd: de meest recente grootschalige incidenten waarbij mensen opgevangen moesten worden, betreffen 'transportrampen' en enkele evacuaties in verband met de dreiging van wateroverlast (of nog tijdelijker in verband met bomdreigingen). In al deze gevallen konden bewoners na hoogstens enkele dagen naar hun eigen woning met eigen huisraad terugkeren.

Overall-beeld kwaliteit voorbereiding bevolkingszorg

Om een oordeel te geven over de kwaliteit van de voorbereiding van de bevolkingszorg is een beoordelingskader noodzakelijk. Een landelijke norm voor de vereiste preparatie bestaat echter niet. Zelfs een vergelijkend oordeel is lastig: er bestaat geen landelijke inventarisatie waaruit een gemiddeld beeld te destilleren valt.

Wij onderschrijven op basis van de eigen ervaring echter wel de observatie van het hoofd opvang en verzorging dat de voorbereiding van de bevolkingszorg in Enschede zeker als landelijk gemiddeld mag worden beschouwd.

Als objectief positieve toetsmomenten mogen worden beschouwd: het feit dat de operationeel leidinggevende functionarissen van DMO geoefend en taakbewust waren, het feit dat er relatief uitgewerkte draaiboeken bestonden, het feit dat er alarmerings-telefooncircels waren georganiseerd, het feit dat er een gedurende de laatste jaren tweemaal per jaar een gemeentelijke oefening werd gehouden waarbij (functionarissen van) DMO op leidinggevend niveau betrokken was en het feit dat er een door DMO geïnitieerde beleidsdiscussie gaande was over het vereiste niveau van bevolkingszorg dat tijdens een ramp geleverd moest worden.

Individuele bijdrage versus systeemverantwoordelijkheid

In de Enschedese situatie is een duidelijke positieve invloed zichtbaar geweest van de acties van het hoofd Algemene Zaken van DMO (hoofd opvang en verzorging) op de kwaliteit van de preparatie op de bevolkingszorg in het kader van de rampenbestrijding. Persoonlijke interesse heeft geleid tot een aantoonbaar betere preparatie dan wanneer door hem met minder inzet was geopereerd. Als voorbeeld kan dienen de door hem geïnitieerde bijeenkomst waarop tot een effectieve gedecentraliseerde invulling van de voorbereiding van de gemeentelijke opvanglocaties is gekomen. Een andere functionaris had op dezelfde plaats met gelijke opdracht een veel beperktere invulling aan zijn deelverantwoordelijkheid voor de voorbereiding op rampen kunnen geven.

Ook de acties van de gemeentelijke brandweer die het voortouw heeft genomen om te komen tot modeldraaiboeken die in regionale workshops besproken werden, hebben een positief effect gehad. De individuele gemeentelijke dienst brandweer heeft hiermee een invulling gegeven aan de verantwoordelijkheid van gemeente en regionale brandweer voor de (coördinatie van de) voorbereiding op de rampenbestrijding.

Zonder twijfel overigens heeft de millenniumdreiging bijgedragen aan de ruimte die voor de voorbereiding op de rampenbestrijding beschikbaar was.

Knelpunten preparatie bevolkingszorg Enschede

De voorbereiding op de bevolkingszorg bij rampen in Enschede kende ook een aantal (bekende) knelpunten. De meeste daarvan zijn onderkend in de interne nota van december 1999. Geconcludeerd kan worden op basis van de planvorming en implementatie dat er geen garantie bestaat voor een tijdige opkomst van sleutelfunctionarissen, dat uitvoerende medewerkers niet voldoende zijn opgeleid en geoefend zijn voor hun taken tijdens de rampenbestrijding en dat er geen garantie is voor voldoende ondersteuning in het actiecentrum DMO (bijvoorbeeld voor verslaglegging).

Daarnaast kan nog worden opgemerkt dat de draaiboeken in de huidige vorm niet zozeer als draaiboeken voor gebruik tijdens de ramp moeten worden beschouwd, maar als taakbeschrijvingen die de basis zouden kunnen vormen van een (niet bestaand) opleidings- en oefenprogramma. Daarmee stralen de draaiboeken een gedetailleerd niveau van voorbereiding uit waarvan voorspelbaar is dat deze pretentie tijdens een daadwerkelijke ramp niet zal worden gehaald.

Impliciet is uit de besproken nota ook het belangrijkste knelpunt te halen, namelijk dat nergens is vastgelegd op welke prestatie men zich eigenlijk voorbereidt.

Professionalisering bevolkingszorg bij rampen

Onderkend is in Enschede dat de verdere professionalisering van de bevolkingszorg bij rampen nog veel inspanning vergt. De richting die verkend werd richting een convenant met het Rode Kruis om tijdens een ramp extra (professionele) capaciteit te garanderen, laat dat bijvoorbeeld zien. De vraag lijkt inderdaad of elke gemeente zelf zich volledig moet voorbereiden op rampen van de omvang van Enschede.

3 Alarmering en opschaling van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

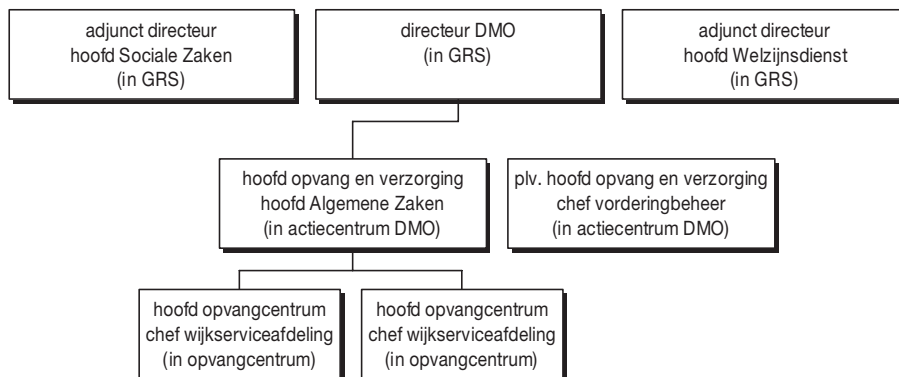
3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de alarmering en opschaling zoals die heeft plaatsgevonden op 13 mei beschreven van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO), die volgens het gemeentelijk rampenplan de directe uitvoerende verantwoordelijkheid draagt voor de bevolkingszorg, tenminste voor het proces 'opvang en verzorging'.

Conform de alarmerings- en opschalingsprocedure uit het draaiboek worden achtereenvolgens behandeld de alarmering en opschalingsacties op de niveaus:

- De directeur DMO en diens plaatsvervangers (paragraaf 3.2)
- Het hoofd opvang en verzorging en diens plaatsvervanger (paragraaf 3.3)
- De twee hoofden opvangcentrum (paragraaf 3.4).

In paragraaf 3.5 volgt de analyse.



Figuur 1: Organogram leidinggevenden binnen DMO.

3.1.1 Alarmering volgens draaiboek

Ter herinnering en met verwijzing naar hoofdstuk 2 'Preparatie bevolkingszorg', wordt hieronder de officiële alarmeringsprocedure volgens het draaiboek gegeven:

"Indien, tijdens een zwaar ongeval of een ramp, het noodzakelijk blijkt om één of meerdere opvangcentra in te richten, zal de burgemeester aan de directeur DMO, die tevens deel uitmaakt van de gemeentelijke rampenstaf, hiertoe de opdracht geven. De directeur schakelt vervolgens het hoofd opvang en verzorging (of diens plaatsvervanger) in, die op zijn beurt de hoofden opvangcentrum alarmeert. Ook alarmeert het hoofd opvang en verzorging de betrokken medewerkers van de afdeling Sport van DMO. Zij zijn verantwoordelijk voor het openstellen van de voor opvang en verzorging benodigde ruimtes, en alarmeren daartoe op hun beurt de desbetreffende beheerders (of zorgen zelf voor openstelling). De hoofden opvangcentrum hebben een gebiedsgebonden alarmerings-telefooncirkel voorbereid om zelf assistentie van DMO-personeel te kunnen inschakelen".

(In het draaiboek wordt aanvullend nog de opmerking gemaakt dat, ook zonder tussenkomst van de burgemeester en/of de directeur DMO, rechtstreeks door politie of brandweer het proces 'opvang en verzorging' opgestart kan worden. Deze opmerking wordt verder niet uitgewerkt).

3.2 Alarmering en opschalingsacties directie DMO

De directie van DMO wordt gevormd door de directeur en twee adjunct directeuren. Alle drie hebben tijdens de ramp in de gemeentelijke rampenstaf gefungeerd.

3.2.1 De directeur

Op het moment van de fatale explosie (omstreeks 15:33 uur) was de directeur DMO in zijn huis aan het werk. Voor hem was de alarmering omstreeks 16:30 uur door een functionaris van de dienst Burger en Algemene Zaken (BAZ) het eerste moment waarop hij met het incident geconfronteerd werd. De functionaris informeerde de directeur over de op dat moment bekende gevolgen van de explosie en deelde hem mede dat de rampenstaf was geactiveerd. De directeur is uit hoofde van zijn functie lid van de rampenstaf en werd gevraagd om zich zo spoedig mogelijk naar het stadhuis te begeven.

De functionaris van BAZ heeft vervolgens toegezegd het hoofd opvang en verzorging te zullen waarschuwen (en heeft dit ook gedaan). De directeur heeft zelf dan ook geen acties meer ondernomen om het hoofd opvang en verzorging te alarmeren. Het feit dat de functionaris van BAZ en niet de directeur het hoofd heeft gewaarschuwd bleek achteraf een fortuinlijke, daar de directeur thuis niet over het telefoonnummer van het hoofd opvang en verzorging beschikte en derhalve niet in staat zou zijn geweest hem te alarmeren.

Omstreeks 17:05 uur arriveerde de directeur op het stadhuis, waarop hij vrijwel onmiddellijk zitting heeft genomen in de rampenstaf. Hij heeft wel geconstateerd dat het hoofd opvang en verzorging ter plaatse was, maar verder op dat moment niet met hem overlegd.

3.2.2 Adjunct directeur (hoofd Sociale Dienst)

De adjunct directeur werd thuis op zaterdag omstreeks 17:00 uur middels een privé-telefoontje door een bekende op de hoogte gebracht van de ramp. Hierop heeft zij onmiddellijk een aantal medewerkers van DMO proberen te bellen, waaronder de directeur, het hoofd opvang en verzorging en de vijf chefs van de wijkserviceafdelingen. Zij kreeg slechts contact met de chef van wijkservicecentrum Noord. Naar aanleiding van dit telefoongesprek heeft zij zich onmiddellijk naar het stadhuis gespoed, waar zij omstreeks 17:30 uur arriveerde, om te kijken of hier de beide andere stafleden van DMO aanwezig waren. Hier trof zij de directeur die op dat moment in de gemeentelijke rampenstaf aanwezig was. Haar conclusie was dat DMO middels de directeur in de rampenstaf vertegenwoordigd was en zij zich derhalve met andere zaken kon gaan bezig houden. Hierop heeft zij zich naar de Diekmanhal (de locatie die door de gemeente als centraal opvangcentrum werd aangewezen) begeven.

3.2.3 Adjunct directeur (hoofd Welzijnsdienst)

De andere adjunct directeur werd, lezende in zijn tuin, opgeschrikt door twee harde explosies. Zijn eerste gedachte was dat er door graafwerkzaamheden twee bommen ontploft waren. Toen hem de ernst van de situatie duidelijk werd, heeft de adjunct directeur tussen 17:00 uur en 17:30 uur geprobeerd de directeur te bellen. Dit is echter niet gelukt. Beide heren hebben elkaar nog wel die avond gesproken, maar de adjunct directeur wist niet meer precies wanneer. (Hij vermoedde dat dit "ergens tussen 17:30 uur en 20:00 uur" gebeurd is.)

De adjunct directeur heeft verder geen contact gezocht met andere medewerkers van DMO. Hij was niet op de hoogte van het feit of de andere stafleden DMO het hoofd opvang en verzorging instructies hadden gegeven om het proces 'opvang en verzorging' in gang te zetten.

Omstreeks 19:30 uur heeft de adjunct directeur zijn eerste activiteit ontplooid, door zich naar de Diekmanhal te begeven, waar hij voor het eerst contact had met de andere adjunct directeur.

3.3 Het hoofd opvang en verzorging en diens plaatsvervanger

3.3.1 Het hoofd opvang en verzorging

Het hoofd opvang en verzorging fietste tussen 15:00 en 15:30 uur van het voetbalveld naar huis. Op dat moment waren er rookwolken zichtbaar en waren er kleine knallen hoorbaar. Veel mensen begaven zich in de richting van de plaats van het incident.

Na thuiskomst heeft hij het huis weer verlaten om boodschappen te gaan doen. Tijdens het boodschappen doen vond de fatale explosie plaats. Onmiddellijk viel de stroom uit in de winkel en rende iedereen in paniek naar buiten. Allerlei mensen riepen dat "het vast iets bij de Grolsch moest zijn". Zijn eerste gedachte was dat zich een ongeval met de ammoniaktank van de Grolschfabriek had voorgedaan, mede door de gehouden oefening van 1 december van vorig jaar die uitging van het scenario 'explosie in ammoniaktank bij de Grolschfabriek'.

Om ongeveer 15:45 uur was het hoofd opvang en verzorging thuis en heeft hij vanuit huis een aantal mensen van DMO gebeld, waaronder de chef van wijkserviceafdeling Oost. Deze kreeg het verzoek paraat te blijven omdat hij mogelijk binnen zeer afzienbare tijd de Diekmanhal als opvangcentrum diende in te richten. Ook de chef van het wijkserviceafdeling Noord werd gebeld en kreeg eenzelfde verzoek. De chefs van de wijkserviceafdelingen Centrum en West waren niet bereikbaar. Het hoofd opvang en verzorging besloot de chef wijkserviceafdeling Zuid niet te bellen, daar deze niet in de buurt van Enschede woont en derhalve niet snel inzetbaar zou zijn. Sowieso was hij van mening dat het niet verstandig zou zijn alle chefs onmiddellijk in te zetten, in verband met een mogelijke aflossing (deze chef is vanaf zondag als hoofd opvangcentrum in de Diekmanhal werkzaam geweest).

Telefoneren was vrijwel onmogelijk, zowel het vaste net als het mobiele net lagen vrijwel helemaal 'plat'. Het heeft zeker wel drie kwartier tot een uur geduurd voordat het hoofd opvang en verzorging bovenstaande mensen had bereikt.

De eerste (informatieve) berichten over de ramp heeft het hoofd opvang en verzorging via de radio vernomen. Hij weet niet meer precies wanneer hij door het stadhuis is gebeld, maar hij vermoedde dat het omstreeks 16:30 uur zal zijn geweest. Hij werd echter niet door de directeur van DMO gebeld, maar door de directeur van de dienst Burger en Algemene Zaken (BAZ), met het verzoek zich naar het stadhuis te begeven. Volgens de directeur BAZ was een alarmering van medewerkers van DMO op dat moment nog niet noodzakelijk.

Tijdens zijn fietstocht naar het stadhuis heeft het hoofd opvang en verzorging definitief besloten dat, mocht de gemeente het noodzakelijk achten het proces 'opvang en verzorging' op te starten (en gezien de radioberichten vermoedde hij dat die kans zeer reëel was), zo als hij ook al aan de chef van wijkserviceafdeling Oost had doorgegeven, de Diekmanhal daarvoor gebruikt zou gaan worden. Met name de ligging (in relatie tot de windrichting), de grootte en de cateringfaciliteiten zijn voor zijn beslissing bepalend geweest.

Het hoofd opvang en verzorging heeft na aankomst op het stadhuis – hij vermoedde dat dit omstreeks 17:00 uur is geweest – de officiële alarmering ingezet. Hij heeft de beheerder van de Diekmanhal, die op dat moment in de Pathmoshal aanwezig was, verzocht de Diekmanhal te openen. Tevens heeft hij de chef van de wijkserviceafdeling Oost naar de Diekmanhal (gelegen in het stadsdeel Oost) gestuurd, die daarmee hoofdopvangcentrum werd. Verder heeft hij de chef van de wijkservicecentrum Noord en een aantal van zijn collega's naar de Pathmoshal gestuurd.

3.3.2 Plaatsvervanger hoofd opvang en verzorging (chef van de afdeling vorderingbeheer)

Het plaatsvervangend hoofd opvang en verzorging heeft omstreeks 20:00 uur een eerste telefoontje ontvangen van het hoofd opvang en verzorging vanuit het actiecentrum DMO in verband met de aflossing de volgende morgen (zondag 14 mei). Omstreeks 6:30 uur op die zondag was hij in het actiecentrum DMO aanwezig om daar, omstreeks 7:00 uur, de coördinatie van het hoofd opvang en verzorging over te nemen.

3.4 De hoofden opvangcentrum

Enschede kent een gebiedsverdeling in vijf wijkserviceafdelingen: Noord, Zuid, West, Oost en Centrum. Elke afdeling heeft een eigen 'chef wijkserviceafdeling'. Volgens het draaiboek wordt de chef van het wijkservicecentrum waarin een opvangcentrum is gelegen automatisch 'hoofd opvangcentrum'. Het 'hoofd opvangcentrum' is in zijn wijkserviceafdeling onder andere verantwoordelijk voor de realisatie van een eigen alarmerings-telefooncirkel.

Er zijn twee hoofden opvangcentrum actief geweest in de Diekmanhal. Als eerste heeft de chef van de wijkserviceafdeling Oost dienst gedaan en als tweede de chef van de wijkserviceafdeling Zuid. Vanaf zondag hebben zij elkaar verder afgelost.

3.4.1 Hoofd opvangcentrum (chef wijkserviceafdeling Oost)

Om ongeveer 16:00 uur kreeg de chef van de wijkserviceafdeling Oost via zijn GSM een waarschuwingstelefoontje van het hoofd opvang en verzorging. In verband met een ernstig incident dat zich had voorgedaan in Enschede werd hij verzocht stand-by te staan om eventueel in de Diekmanhal een opvangcentrum in te richten. De chef heeft daarop zelf al vast een aantal collegae gebeld volgens de lijst van de voorbereide alarmeringstelefoonkring. Een aantal mensen was niet bereikbaar, mede door het feit dat de telefoonlijnen dood waren.

Rond 17:00 uur kwam er weer een telefoontje van het hoofd opvang en verzorging met de mededeling dat de chef van de wijkserviceafdeling zich naar de Diekmanhal diende te begeven. De Diekmanhal ligt in de stadswijk Oost, waarmee hij als afdelingschef van de betreffende wijkserviceafdeling met het aanwijzen van de Diekmanhal als opvangcentrum (conform het draaiboek) 'hoofd opvangcentrum' werd.

Het hoofd opvangcentrum heeft een collega uit dezelfde woonplaats opgehaald zodat deze kon rijden, terwijl hij zelf tijdens de autorit een twintigtal mensen kon bellen, om op die manier een begin te maken met het operationeel krijgen van de Diekmanhal. Veel mensen waren niet bereikbaar en uiteindelijk heeft hij slechts drie collegae bereikt. Daar zij via de zuidkant (waar de stad nog niet door de politie was afgesloten) Enschede binnen kwamen konden ze vrij snel doorrijden naar de Diekmanhal. Omstreeks 17:15 uur was het hoofd opvang en verzorging in de Diekmanhal aanwezig.

3.4.2 Hoofd opvangcentrum (chef wijkserviceafdeling Zuid)

De chef van de wijkserviceafdeling Zuid was tijdens de fatale explosie niet thuis. Bij thuiskomst op zaterdagavond omstreeks 21.00 uur, kreeg de chef van één van zijn kinderen te horen dat het hoofd opvangcentrum had gebeld. Hierop probeerde hij het hoofd opvangcentrum terug te bellen, maar slaagde er evenwel niet in hem te bereiken. Via de televisie is de chef van de wijkserviceafdeling Zuid op de hoogte gebracht van de ware toedracht en omvang van de ramp. Hij heeft uiteindelijk besloten geen verder contact meer met het hoofd opvangcentrum te zoeken (of met bijvoorbeeld het hoofd opvang en verzorging, die normaal gesproken de aflossing regelt) er van uitgaande dat er genoeg medewerkers van DMO in de Diekmanhal actief zouden zijn.

Op zondagmorgen 14 mei heeft hij toch zelf contact gezocht met het hoofd opvangcentrum. Beide heren spraken af dat zij zouden wachten met de aflossing totdat het hoofd opvangcentrum daar zelf om zou vragen. Het hoofd opvangcentrum gaf aan dat overdracht gezien de hectiek op dat moment niet goed mogelijk was. Om ongeveer 16:30 uur (zondagmiddag) is dit verzoek gekomen.

3.4.3 Identificatie

Tijdens de opschaling bleek dat medewerkers van DMO die zich niet konden identificeren (waaronder het hoofd opvangcentrum!) problemen ondervonden om de Diekmanhal te betreden. De politie en de militairen die de bewaking van de Diekmanhal in handen hadden lieten over het algemeen geen mensen binnen die niet konden aantonen dat ze er iets te zoeken hadden. Overigens wordt in het draaiboek 'opvang en verzorging' benadrukt dat "voor een ieder die het aangaat, er geldt: draag uw DMO-pasje altijd bij u!!!"

3.5 Analyse

Alarmering en opschaling adequaat verlopen

Ongeacht de opmerkingen die hierna nog over de alarmering en opschaling zullen worden gemaakt, moet worden geconstateerd dat vanaf het moment dat tot alarmering en opschaling werd besloten het gewenste opschalingsniveau snel werd bereikt: om ongeveer 17.00 uur waren de juiste functionarissen aanwezig in het Gemeentelijk Coördinatie Centrum en in de Diekmanhal.

Alarmering en opschaling afhankelijk van inzet individuen

Op alle niveaus is zichtbaar dat de alarmering en opschaling afhankelijk is van individuele en ongeplande acties.

Op het directieniveau is er een evident verschil zichtbaar tussen het initiatief dat individuen nemen. Juist van directieleden mag echter worden verwacht dat zij een grotere eigen verantwoordelijkheid op dit punt nemen. Verwijzingen (tijdens interviews) naar "de vrijblijvendheid van de huidige alarmeringsprocedure in het draaiboek (geen piketregeling) die dit soort verschijnselen nu eenmaal met zich meebrengen" zijn opvallend voor diegene die verantwoordelijk zijn voor de alarmeringsprocedure.

Op de andere coördinerende niveaus is er met veel eigen initiatief opgetreden. Een cruciale rol heeft hierbij het hoofd opvang en verzorging gespeeld. Hij was vrijwel onmiddellijk op de hoogte van de ramp, hij beschikte thuis over een telefoonlijst (van onder andere de hoofden opvangcentra) en heeft doortastend ge(voor)alarmeerd.

Het niet volgen van de formele alarmeringsprocedure, dat wil zeggen het niet afwachten van het officiële telefoontje van de directeur, heeft evident het operationeel maken van de Diekmanhal bespoedigd. In het draaiboek 'opvang en verzorging' wordt overigens geen uitspraak gedaan over een mogelijk mandaat van het hoofd opvang en verzorging om voorbereidende activiteiten in gang te zetten.

Ook het (eerste) hoofd opvangcentrum heeft daadkrachtig opgetreden.

Een voor de hand liggende vraag is natuurlijk hoe de alarmering – en daarmee het operationeel krijgen van de Diekmanhal – was verlopen indien bijvoorbeeld het hoofd opvang en verzorging niet bereikbaar (en niet zo snel inzetbaar) was geweest.

Alarmering en opschaling niet conform draaiboek

Kort kan afsluitend worden geconstateerd dat de alarmering niet volgens het draaiboek is verlopen. Functionarissen hebben enerzijds geen poging ondernomen om de afgesproken alarmeringsprocedure te volgen. Anderzijds hebben anderen dat falen weer goed gemaakt door meer te doen dan afgesproken.

Geconstateerd moet worden dat (achteraf) voorspelbaar was dat een dergelijke rigide en getrapte alarmeringsprocedure in de praktijk wel tot een falende alarmering leidt als er geen onderliggend piket bestaat. Elk der treden uit de alarmeringspiramide kan afwezig zijn en daarmee de totale alarmering verstoren. Overigens was het hoofd opvang en verzorging uit eerdere gehouden oefeningen al duidelijk was geworden dat door het volgen van de formele alarmeringsprocedure veel kostbare tijd verloren gaat.

Het verdient aanbeveling om een flexibele alarmeringsprocedure in te voeren waarbij medewerkers van DMO weten dat van hen eigen initiatief verwacht wordt.

De inschatting is dat een formeel piket voor DMO binnen de gemeente praktisch niet wenselijk is, gezien de zeer beperkte frequentie waarmee een beroep zal worden gedaan op het proces 'opvang en verzorging'. Een piket-regeling waarbij naar verwachting slechts minder dan eens in de tien jaar een beroep zal worden gedaan op de piket-functionarissen is alleen al psychologisch niet haalbaar. Vanzelfsprekend dient er wel een piket-regeling te zijn voor enkele sleutelfunctionarissen binnen de gemeente.

4 Tijdelijke opvangcentra

4.1 Inleiding

Direct na de fatale klap zijn verschillende gebouwen spontaan opengesteld voor de eerste tijdelijke opvang van slachtoffers. Spontaan duidt op het feit dat de opvangcentra vaak op initiatief van bijvoorbeeld de exploitanten, beheerders of op verzoek van een hulpverlenende instantie zoals de politie zijn opengesteld. Deze tijdelijke opvangcentra zijn zeker niet, dit in tegenstelling tot de Diekmanhal, op initiatief van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling geopend.

Dit hoofdstuk richt zich op de gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden in de tijdelijke opvangcentra. Per opvangcentrum wordt beschreven hoe de opvang van slachtoffers heeft plaatsgevonden.

Zoals duidelijk zal worden was de status van de opvangcentra vaak verschillend. Sommige locaties zijn vrijwel onmiddellijk na de fatale explosie ontstaan, uit nood geboren, op plekken waar, in eerste instantie, (nog) geen faciliteiten aanwezig waren (CBB-gebouw, Van Heekpark). Er zijn locaties geweest, die normaliter dag en nacht open zijn, en waar slachtoffers spontaan naar toe zijn gegaan (zoals het Dr. Ariënstehuis en het Roessingh), terwijl weer andere locaties juist speciaal zijn opengesteld (zoals de Noaberschap en het hoofdbureau van politie) of zijn aangewezen (zoals de Pathmoshal en de Hogeschool Enschede).

Over het algemeen hebben er geen slachtoffers de nacht van 13 mei in de tijdelijke opvangcentra doorgebracht.

Achtereenvolgens zullen de volgende tijdelijke opvangcentra besproken worden:

- De St. Dr. Ariënstehuis
- Het CBB-gebouw
- De Pathmoshal
- Het Roessingh
- Het Van Heekpark (uiteindelijk verplaatst naar de Miracle Planet)
- De kantine van het Hoofdbureau van Politie
- Het Wijkservicecentrum (WSC) Noord
- Het Kompas
- De Miracle Planet
- Universiteit Twente
- De kantine van voetbalvereniging Sparta
- De Noaberschap
- De Hogeschool Enschede

Indien van toepassing wordt per opvangcentrum een korte analyse gegeven. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt in paragraaf 4.17 een algemene analyse gegeven.

In paragraaf 4.16 van dit hoofdstuk wordt in een tabel een overzicht gegeven van een aantal feiten over het betreffende opvangcentrum die al eerder in de voorliggende paragrafen uitgebreider aan bod zijn gekomen.

4.2 Verantwoording en afbakening

In de inleiding van deze rapportage is een slachtoffer gedefinieerd als iemand die door toedoen van de vuurwerkcramp dakloos, ontredderd en/of EHBO-gewond is geraakt of anderszinds

(tijdelijk) in een opvangcentra moest worden ondergebracht. Volgens deze definitie kan een slachtoffer in zeer beperkte mate gewond zijn.

In dit hoofdstuk wordt in sommige gevallen afgeweken van deze definitie, en wel als er geciteerd wordt uit logboeken en uit de transcripties van de RMC-, RAC- of CPA-bandens². In de citaten afkomstig van dergelijke bronnen heeft men het een aantal maal over slachtoffers, waarmee men logischerwijs niet onze definitie hanteert. Bij het lezen van deze citaten moet men daar op bedacht zijn.

Een strikte scheiding is overigens niet altijd te maken, een gewonde kan nadat hij is behandeld immers een 'slachtoffer' worden.

Overigens waren niet van alle opvanglocaties 'harde gegevens' (zoals banden, logboekgegevens) beschikbaar, waardoor er een onevenwichtigheid in de omvang van de paragrafen is opgetreden.

4.2.1 **Tijdstippen**

De tijdstippen waarop verschillende gebeurtenissen hebben plaatsgevonden waren in veel gevallen moeilijk te achterhalen. Daar zijn een aantal redenen voor aan te geven.

Interviews

De gebeurtenissen zoals die in dit hoofdstuk gepresenteerd worden zijn hoofdzakelijk gebaseerd op (vaak telefonische) interviews met betrokkenen. De respondenten gaven vrijwel unaniem aan dat ze de tijdstippen van bepaalde gebeurtenissen niet meer konden herinneren. In de tijdelijke opvangcentra zijn geen logboeken bijgehouden. Men heeft geprobeerd zo goed als mogelijk de slachtoffers op te vangen en heeft daarbij – logischerwijs – niet op de tijd gelet.

De tijdstippen die door de respondenten zijn gegeven zijn derhalve slechts indicatief. In een aantal gevallen bleken de gegeven tijdstippen inconsistent te zijn met andere gegevens, zoals (andere) interviews of berichten uit journaals, logboeken en van RMC-, RAC- en CPA-bandens.

Niet alleen tijdstippen van bepaalde gebeurtenissen waren moeilijk te achterhalen, ook feiten over bijvoorbeeld de (aantallen) aanwezige hulpverleners en de toestand waarin slachtoffers zich bevonden (dat wil zeggen, de mate van gewond zijn) bleken moeilijk memoreerbaar voor de betrokkenen. Een volledig en sluitend beeld is derhalve moeilijk te geven. Dit hoofdstuk pretendeert dit derhalve dan ook niet te zijn. Het idee van dit hoofdstuk is een beeld te schetsen van de gebeurtenissen in de spontaan ontstane tijdelijke opvangcentra, waarbij men vooral moet bedenken dat de inzet en de bereidwilligheid van een ieder, zeker in die eerste uren, enorm is geweest. Juist door deze inzet konden deze tijdelijke opvangcentra gerealiseerd worden.

Per opvangcentrum worden de respondenten aangegeven waarmee gesproken is. De gegevens over het desbetreffende opvangcentrum zijn hoofdzakelijk op deze gesprekken gebaseerd. Aanvullend (en ter verificatie) is gebruik gemaakt van interviewverslagen van geneeskundige hulpverleners en politiefunctionarissen.

Gegevens Politie

De politie is een belangrijke bron voor het proces 'opvang en verzorging' omdat zij in samenwerking met de brandweer in het rampgebied (in de praktijk) zorgdragen voor de ontruiming. De politie heeft daarmee een belangrijke rol gespeeld bij het verwijzen van slachtoffers naar bepaalde locaties.

² RMC-, RAC- en CPA-bandens zijn de geluidsbandens afkomstig van respectievelijk de Regionale Meld Centrale van de politie, de Regionale Alarm Centrale van de brandweer en de Centrale Post Ambulancevervoer.

Uit onderzoek is gebleken dat het moeilijk is de inbreng van de politie bij de 'opvang en verzorging' te achterhalen. Hierdoor was het in een aantal gevallen niet mogelijk de inbreng van de politie, die door andere bronnen werd gemeld, te verifiëren.

Vermeend explosiegevaar Grolschfabriek

Een aantal geïnterviewden hebben bepaalde gebeurtenissen gekoppeld aan "het moment waarop de explosie bij Grolsch dreigde". Zij waren niet in staat om bij dit moment ook een tijdstip te geven.

Er hebben zich echter twee momenten voorgedaan waarop bij de brandweer de perceptie leefde dat er een dergelijke dreiging heerste. Beide dreigingen zijn aan de RMC doorgegeven, waarop de RMC eenheden heeft gemobiliseerd om zo snel mogelijk een afzetting te realiseren. Dit heeft consequenties gehad voor de ontruiming (CBB-gebouw en het Van Heekpark) en de openstelling (kantine van voetbalvereniging Sparta en de Miracle Planet) van een aantal opvanglocaties. De geïnterviewden spreken van "de dreiging bij Grolsch" en zijn zich er – in hun herinnering – niet van bewust geweest dat er twee van dergelijke momenten hebben gespeeld.

Het eerste moment was omstreeks 16:30 uur. De bemanning van een politiewagen meldt om 16:32 uur aan de RMC dat zij van de brandweer heeft doorgekregen "*dat een tank met methaan bij de Grolschfabriek op springen staat. De kring moet groter.*" Er werd vervolgens verzocht om een ruimere afzetting.

Om 16:46 uur worden diverse afzettingen en omleidingen gemeld aan de RMC door verschillende politiemensen. "*We hebben een straal van ongeveer 500 meter van de Grolsch getrokken en de kant van de Deurningerstraat.*"

Het tweede moment speelde rond 18:15 uur. Om 18:12 uur krijgt de RMC door:

"Brw: Ik krijg zojuist door dat er explosiegevaar is met methaan in de omgeving Grolsch is Roomweg bij de Grolsch explosiegevaar.

RMC: Ik doe er een algemeen bericht uitgaan.

RMC: (algemene toonoproep): Attentie hier een bericht van Twente. Bij de Grolschfabriek is op dit moment een acuut explosiegevaar met betrekking tot methaan. Iedereen die er in de buurt is daar weg en op veilige afstand en op een veilige plek. Einde bericht".

4.2.2 Raakvlakken met andere onderzoeken

Gewondennesten versus opvangcentra

Een aantal locaties zijn expliciet aangewezen en/of ontruimd (Van Heekpark, Miracle Planet, sportpark Sparta, de Pathmoshal) en ingericht als zogeheten 'gewondennesten'.

In dit hoofdstuk komen ook deze gewondennesten aan bod, daar respondenten hebben aangegeven dat er buiten de gewonden (T1-, T2- en T3-slachtoffers) tevens slachtoffers zijn opgevangen. Hierbij wordt opgemerkt dat de geneeskundige keten hier niet wordt beoordeeld (hiervoor verwijzen we naar cluster 6, de Geneeskundige hulpverleningsketen), maar dat we ons beperken tot de opvang van slachtoffers (dat wil dus zeggen ontredderden, daklozen, etc).

Aan de hand van de (tot nu toe verzamelde) gegevens was het moeilijk te bepalen of een locatie nu uitsluitend als gewondennest heeft gefungeerd of dat, ondanks dat een locatie door bijvoorbeeld de ambulancedienst in eerste instantie als gewondennest is ingericht, er ook slachtoffers zijn opgevangen. De gegevens geven hier niet altijd uitsluitend over. Zo zou bijvoorbeeld het Van Heekpark, afgaande op de CPA-banden en interviews gehouden met geneeskundige hulpverleners, uitsluitend een gewondennest kunnen zijn geweest. Men heeft het namelijk op de banden en in de interviews alleen maar over gewonden. Gesprekken met andere betrokkenen

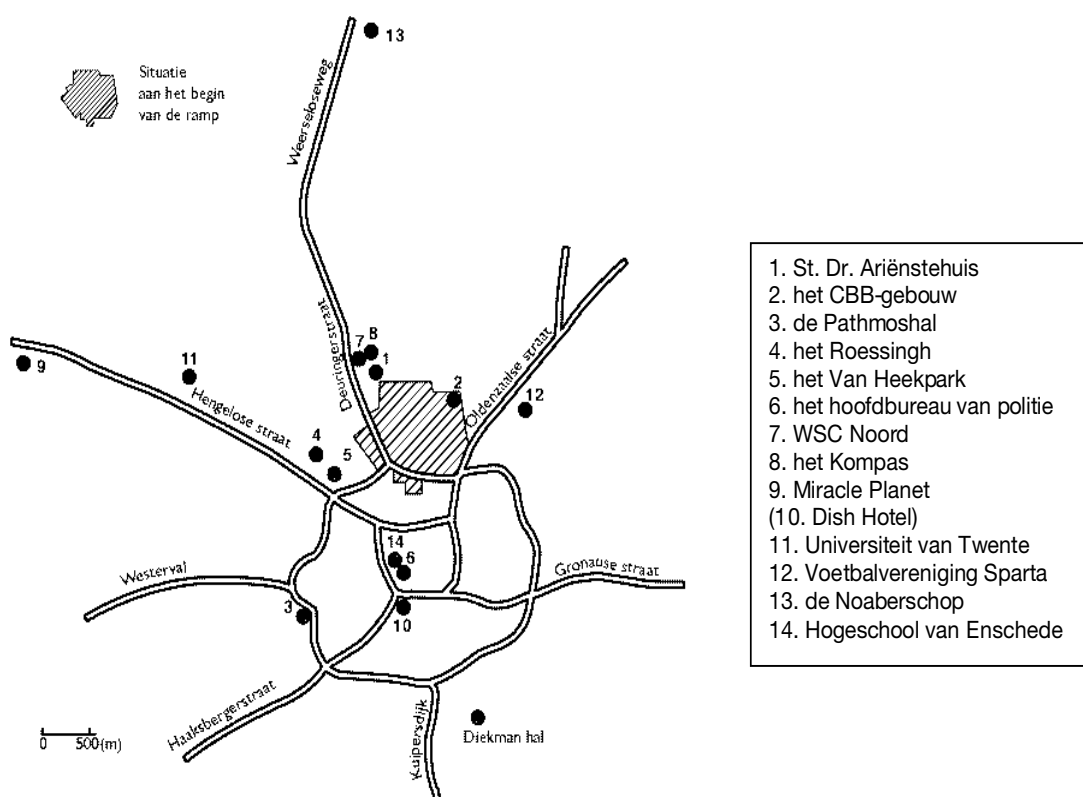
(geen geneeskundigen) doen weer vermoeden dat er vrijwel uitsluitend slachtoffers aanwezig zijn geweest. Eén van de redenen hiervoor zou kunnen zijn dat het voor de betrokkenen lastig was om (in de hectiek) een eenduidig onderscheid te maken tussen slachtoffers enerzijds en gewonden anderzijds. Een andere mogelijke verklaring zou kunnen zijn, dat medische hulpverleners door de hectiek zo gericht zijn geweest op die doelgroep die voor hen op dat moment van belang was, dat zij niet hebben meegekregen dat er ook andere doelgroepen aanwezig waren.

Registratie

Over registratie in de opvangcentra wordt niets inhoudelijks gezegd, hiervoor verwijzen we naar cluster 10, Evacuatie en registratie bewoners rampterrein. Wel wordt per opvangcentrum aangegeven of er al dan niet registratie heeft plaatsgevonden.

4.2.3 Overzichtsk kaartje

In dit hoofdstuk wordt verwezen naar het volgende kaartje. Hierin wordt schematisch de ligging weergegeven van de spontane tijdelijke opvangcentra, zoals die in de navolgende paragrafen aan bod komen.



Figuur 2: Overzichtsk kaartje spontane tijdelijke opvangcentra.

4.3 De Stichting Dr. Ariënstehuis

Aankomst eerste slachtoffers	Vertrek laatste slachtoffers	Schatting aantal slachtoffers
omstreeks 15:40 uur	onduidelijk	30

Gesproken met de vestigingsmanager van het tehuis en de stadsdeelcoördinator Noord.

De Stichting Dr. Ariënstehuis is een verzorgingshuis dat op korte afstand van het rampgebied is gevestigd (zie overzichtskaartje, nr. 1).

Al direct na de fatale klap, omstreeks 15:40 uur, hebben de eerste slachtoffers zich hier uit eigen beweging gemeld, waarna zij door het aanwezige personeel zijn opgevangen. Naar schatting heeft het tehuis aan totaal dertig slachtoffers opvang geboden, waaronder waarschijnlijk een drie- of viertal gewonden. De opvang vond plaats in de recreatieruimte van het tehuis, waar de slachtoffers door het medisch en facilitair personeel zijn verzorgd en in ruime mate voorzien zijn van koffie, thee, broodjes en warme maaltijden. Externe hulpverleners, zoals medewerkers van de EHBO, Stichting Maatschappelijk Werk of het Rode Kruis zijn niet in het tehuis aanwezig geweest.

De vestigingsmanager van het tehuis, die zelf ook aanwezig was, heeft regelmatig (naar eigen zeggen ongeveer ieder kwartier) contact gehad met een politiepost die nabij het tehuis gelegen was. Vanaf "het moment dat er explosies dreigden bij de Grolsch" leek het tehuis zich te moeten opmaken voor een evacuatie. De politiepost heeft het tehuis hiervan op de hoogte gehouden, maar daar de berichtgeving niet altijd eenduidig was, heeft dit tot veel verwarring en onzekerheid geleid bij de bewoners en de slachtoffers. De bewoners van het tehuis zijn uiteindelijk niet geëvacueerd.³

De vestigingsmanager heeft met enige regelmaat contact gehad met de stadsdeelcoördinator Noord, die in het wijkservicecentrum Noord aanwezig was om daar de opvang van slachtoffers in goede banen te leiden (zie paragraaf 4.9).

Volgens de vestigingsmanager is er omstreeks 23:00 uur een bus met slachtoffers afkomstig van het wijkservicecentrum en het Kompas, bij het Dr. Ariënstehuis aangekomen. Volgens de stadsdeelcoördinator ging het om de laatste bus met slachtoffers die vanuit het wijkservicecentrum en het Kompas, via het Dr. Ariënstehuis naar de Diekmanhal is gereden. Het tijdstip waarop de bus vanaf het Kompas is vertrokken was volgens de stadsdeelcoördinator ongeveer 24:00 uur. Dit tijdstip sluit aan bij het verzoek dat gedaan is aan het actiecentrum DMO om 23:27 uur: "Men (Kompas Noord) vraagt om vervoer voor 20 mensen naar Diekmanhal".

De stadsdeelcoördinator die ook in de bus aanwezig was, heeft de slachtoffers in het tehuis verzocht mee te gaan naar de Diekmanhal. Ongeveer achttien slachtoffers uit het tehuis hebben zich middels veel overredingskracht laten overhalen het tehuis te verlaten. Deze achttien slachtoffers waren allen afkomstig uit de binnenring en hadden hun huis verloren. De overige slachtoffers – afkomstig uit de buitenste ring en vast van plan in de buurt van het rampgebied te

³ 18:12 uur: "Collega: Een vraagje, we staan hier bij een bejaardencentrum aan de Coppenstraat, het Ariënstehuis, moet dat ook ontruimd worden of ligt dat buiten de ring.

RMC: Ogenblik je krijgt zo bericht."

18:16 uur: "Collega: Ik zit hier met 350 bejaarden weet u al of we ze buiten de Singels of buiten de ring zetten?"

RMC: Wat is de locatie?"

Collega: Aan de Coppenstraat Dr. Ariënstehuis.

RMC: Nee, die valt buiten de ring van 750 meter over."

18:25 uur: "Collega: het Dr. Ariënstehuis ligt dat buiten of binnen die cirkel van jou?"

RMC: Nee, dat is nu al een aantal keren gezegd, buiten die 750 meter."

18:25 uur: "Collega: Jo met Hans ik sta daar al een hele tijd bij de Lijsterstraat-Deurningerstraat, kun je me vertellen of dat bejaardencentrum hier, de mensen staan nu buiten te bibberen, dat valt toch buiten ons."

[afkomstig uit de transcriptie van de politiebanden van de RMC]

blijven – weigerden steevast mee te gaan. Deze slachtoffers hebben de nacht op stoelen en banken in het tehuis doorgebracht. Een aantal daarvan zijn zelfs nog langer gebleven. Zij zijn pas weggegaan toen de buitenste ring is vrijgegeven. Het tehuis heeft deze mensen logeerfaciliteiten ter beschikking gesteld.

Vanuit het wijkservicecentrum Noord (zie paragraaf 4.9) kwam in de loop van de avond het verzoek om warme maaltijden. De catering van het tehuis heeft ervoor zorggedragen dat dit verzoek tot uitvoer kon worden gebracht.

Er heeft geen registratie plaatsgevonden in het Ariënstehuis en men heeft geen contact gehad met de gemeente. Via het wijkservicecentrum Noord is men op de hoogte gehouden van de gang van zaken.

4.4 Het CBB-Gebouw

Tijdstip in gebruik name	Tijdstip ontruiming	Aantal slachtoffers (schatting)
omstreeks 15:45 uur	onduidelijk	onduidelijk

Gesproken met:

- beheerster van het CBB-gebouw (middels radio-Oost op de hoogte gebracht van in gebruik name van het gebouw)
 - haar plaatsvervanger (middels teletekst op de hoogte gebracht)
 - een EHBO-ster van de EHBO-vereniging Enschede (omstreeks 15:45 uur met vele collegae aanwezig geweest).
- Alle drie zijn zij aanwezig geweest in het CBB-gebouw en hebben hun hulp daar aangeboden.

Het CBB-gebouw was ten tijde van de ramp een niet in gebruik zijnd, leegstaand kantoorgebouw. Het gebouw is gelegen op de kruising van de Hulstraat en de Voortsweg (zie overzichtskaartje, nr. 2) en ligt schuin tegenover het tankstation Wessels.

4.4.1 In gebruik name gebouw

Alle respondenten gaven unaniem aan dat het CBB-gebouw vrijwel onmiddellijk na de fatale explosie in gebruik is genomen voor de opvang van slachtoffers. Dit wordt bevestigd door het volgende bericht dat om 16:04 uur aan de CPA om 16:04 uur werd gemeld: *"aan de Hulstraat tegenover tankstation Wessels op een braakliggend terrein zijn particulieren van ons bezig met het helpen van gewonden die in elk geval allemaal zelf wel kunnen lopen."*

De verpleegkundige van de eerste ambulance⁴ heeft naar eigen zeggen het gebouw in gebruik genomen. Samen met omstanders heeft de verpleegkundige het gebouw glasvrij gemaakt.

4.4.2 Sluiting van het CBB-gebouw

Alle respondenten gaven aan dat de opvang van slachtoffers in het CBB-gebouw gestaakt is in verband met "het explosiegevaar bij Grolsch." De politie heeft het gebied ontruimd en heeft middels geluidswagens omgeroepen dat men 'het gebied' diende te verlaten. De ontruiming van het gebouw was binnen enkele minuten een feit.

Volgens de beheerster van het gebouw heeft de opvang van slachtoffers maximaal 45 minuten geduurd. Nadat iedereen (binnen tien minuten) het pand had verlaten heeft zij samen met twee andere collega's het gebouw schoongeveegd en heeft zij als laatste het pand verlaten.

⁴ De verpleegkundige van de eerste ambulance is tijdens de fatale klap uit de ambulance geslingerd. Samen met een gewonde politie-agente is hij richting de Hulstraat gevlucht, waar zij door een politie-auto zijn opgepikt. De verpleegkundige heeft zich bij het CBB-gebouw laten afzetten. (Voor meer details verwijzen we naar cluster 6, de Geneeskundige hulpverleningsketen.)

Voorgaande zou betekenen dat het gebouw omstreeks 16:45 uur al weer ontruimd was. Dit is aannemelijk gezien het feit dat het ongeveer een kwartier is na het moment waarop de eerst dreiging van een explosiegevaar bij de politie bekend werd (16:32 uur, zie inleiding). Ook het bericht dat om 16:32 uur door de RMC werd gemeld zou er op kunnen wijzen dat het CBB-gebouw omstreeks 16:45 uur is ontruimd: *"Ik heb begrepen dat de kring rondom de Beekstraat Fazantstraat (...) Hulsmaatstraat Voortsweg (...) zo'n beetje rondom het incidentgebied groter moet worden afgezet. Eventuele aanwezige personen moeten daaruit."*

De diverse afzettingen en omleidingen die om 16:46 uur door politiemensen aan de RMC werden gemeld doen vermoeden dat deze afzetting (en derhalve de ontruiming) ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

De plaatsvervanger van de beheerster houdt er een iets andere mening op na. Het tijdstip waarop het gebouw is ontruimd staat de plaatsvervanger van de beheerster niet meer helder voor de geest, het was in ieder geval naar aanleiding van "de dreiging bij de Grolsch". Hij denkt dat het rond 17:30 uur is geweest. Een ambulancechauffeur kwam omstreeks dit tijdstip in het CBB-gebouw omroepen dat er een bus klaar stond om de slachtoffers naar het sportveld van Sparta te vervoeren (zie ook paragraaf 4.13).

Omstreeks dit tijdstip (17:30 uur) was er echter geen sprake van "een dreiging bij Grolsch". Wel was er mogelijk sprake van een ontruiming, gezien het volgende bericht van de RMC. Om 17:11 uur werden door de RMC vele politiefunctionarissen gedelegeerd om het tot dan toe afgezette gebied te vergroten: *"Begin dan vanaf de Oldenzaalsestraat. (...) Een stukje Voorsteweg en dan bovenlangs Hulsmaatstraat."* Het is overigens niet duidelijk (ook niet uit de gegevens van de brandweer) waarom de kring vergroot moest worden. Er werd niet gesproken over een explosiegevaar (zie voor meer cluster 5, Bron- en effectbestrijding).

De EHBO-ster en de verpleegkundige van de eerste ambulance zijn beide van mening dat men rond 18:00 uur het CBB-gebouw om veiligheidsredenen dienden te verlaten. Via de politie kwam de opdracht dat geëvacueerd moest worden naar het sportpark Sparta, daar zou een gewondennest worden ingericht (zie paragraaf 4.13).

Het bericht dat tussen 17:42 en 18:13 uur door de verpleegkundige van de eerste ambulance aan de CPA werd gemeld maken dit sluitingstijdstip aannemelijk: *"Er is een bus met gewonden vanaf het CBB-gebouw aan de Voortsweg/Hulsmaatstraat vertrokken."*

Over de reden waarom deze verplaatsing heeft plaatsgevonden wordt verder helemaal niets meegedeeld, ook niet in andere gelijksoortige berichten van de CPA.

4.4.3 Gang van zaken in het CBB-gebouw

In het gebouw waren geen voorzieningen aanwezig, er was zelfs geen telefoon. Door omstanders zijn er uiteindelijk stoelen gebracht en heeft de politie voor een 'aqua-apparaat' gezorgd. Volgens de geïnterviewden hebben buiten de omstanders vele hulpverleners waaronder politie, landmacht, EHBO, huisartsen en vrijwilligers de slachtoffers (en gewonden) met eigen middelen verzorgd, zo goed en zo kwaad als het ging. Er waren verder geen medische hulpmiddelen aanwezig, uitgezonderd verbandmiddelen. Door de verpleegkundige van de eerste ambulance is nadrukkelijk nog verzocht om medische hulpmiddelen en om meer hulpverleners, maar dit is verder niet gerealiseerd.

Volgens alle drie de respondenten zijn er met name ontredderden en EHBO-gewonden in het CBB-gebouw aanwezig geweest. Deze zijn overigens niet alleen in het gebouw, maar ook buiten het gebouw opgevangen. Over de precieze aantallen kon men geen uitspraak doen, maar "het waren er veel". (In de interviewverslagen van geneeskundige hulpverleners en in de transcripties van de CPA-banden is overigens niets terug te vinden over slachtoffers, daarin heeft men het 'slechts' over gewonden.)

De slachtoffers zijn grotendeels naar de eerste hulp en naar andere opvanglocaties (waaronder de Pathmoshal, de Miracle Planet en het Van Heekpark) vervoerd.

Alle vrijwilligers, omstanders en hulpverleners zijn snel en efficiënt te werk gegaan.

Registratie

De drie respondenten konden zich niet herinneren dat er registratie van de slachtoffers heeft plaatsgevonden.

De verpleegkundige van de eerste ambulance heeft aangegeven dat aan één van de aanwezige agentes de opdracht is gegeven "om van alle in- en uitgaande patiënten personalia bij te houden." Daar slachtoffers (ontredderden, geshockeerden, etc) hoogstwaarschijnlijk niet als patiënten genoteerd zijn, is het niet duidelijk of deze slachtoffers geregistreerd zijn.

Volgens de respondenten is er geen contact met de gemeente geweest.

Gewondennest of opvanglocatie?

Het is niet duidelijk of het CBB-gebouw als gewondennest heeft gefungeerd. Volgens de drie respondenten was dat zeker niet het geval. Zij zijn van mening dat er voornamelijk ontredderden en EHBO-gewonden aanwezig zijn geweest. De gewonden die aanwezig zouden zijn geweest varieerden van een stuk of drie/vier tot een stuk of tien. De Medisch Leider Rampterrein heeft zelfs aangegeven dat er helemaal geen gewonden in het CBB-gebouw aanwezig zijn geweest. Dit zou betekenen dat het CBB-gebouw 'slechts' een spontaan ontstane opvanglocatie is geweest.

Uit de CPA-banden blijkt dat er sprake is geweest van een gewondennest, getuige onder andere de volgende twee berichten (die overigens beide de verklaring te niet doen van de beheerster, dat het gebouw omstreeks 16:45 uur gesloten zou zijn):

Tussen 16:52 - 17:00 uur deelde de CPA mee dat *"huisartsen uit Borne naar een "spontaan ontstaan gewondennest" zullen gaan aan de Hulsmaatstraat/Voortseweg. Daar zijn allerlei gewonden heengegaan en er was nog geen hulp voor aanwezig."*

Om 17:02 uur belde er iemand van het Rode Kruis in Enschede naar de CPA. *"Er zijn al Sigmateams ingezet en zij vraagt of er nog meer hulp van EHBO'ers nodig is." De centraliste beaamt dit en zegt dat ze naar de Voortseweg, Hulsmaatstraat moeten gaan waar een gewondennest is. De melder zal zoveel mogelijk mensen sturen.*

Er valt echter niet op te maken of er daadwerkelijk een gewondennest is ingericht. Men heeft plannen om een gewondennest in te richten en men heeft het er over dat *"mobiele gewonden op een gegeven moment wel 'echte' medische hulp kunnen gebruiken"* (CPA-banden). Tussen 16:54 - 16:56 uur kwam het volgende bericht op de CPA: *De eerste verpleegkundige van de eerste ambulance staat op de plek waar ze een gewondenverzamelplaats willen inrichten, de Voortseweg/hoek Hulsmaatstraat bij het CBB-gebouw. Hij vraagt of er nog een Sigmaploeg komt. Het antwoord is ontkennend, daar men niet weet waar de Sigmaploeg zich op het moment bevindt. De verpleegkundige zegt dat "hij (een huis) vol gewonden heeft en hij alles moet opvangen. Hij staat er alleen voor en alle gewonden komen daar naar toe."*

In zijn interviewverslag heeft hij aangegeven dat er vier zwaargewonden zijn geweest en er een bus lichtgewonden is afgevoerd.

4.4.4 Analyse

In gebruik name gebouw

Naar alle waarschijnlijkheid is het CBB-gebouw al vrij snel na de fatale explosie, omstreeks 15:45 uur, in gebruik genomen, doordat de slachtoffers (gewonden en ontredderden) zich spontaan op het braakliggende terrein rond het CBB-gebouw verzamelden.

Sluiting gebouw

Over de sluiting van het gebouw blijft enige onhelderheid bestaan. De geïnterviewden zijn alle van mening dat het gebouw om veiligheidsredenen ("de dreiging bij Grolsch") is ontruimd. Opvallend is, dat op de CPA-banden niets gemeld wordt over een explosiegevaar bij de Grolsch in verband met het verlaten van het CBB-gebouw (deze dreiging speelt later wél een rol bij de verplaatsing van het gewondennest in het Van Heekpark, zie paragraaf 4.7). Toch is het aannemelijk – gezien de verklaringen van de drie respondenten en een aantal interviewverslagen van geneeskundige hulpverleners – dat het gebouw om veiligheidsredenen gesloten is.

Alle drie de sluitingstijdstippen (omstreeks 16:45, 17:30 en 18:00 uur) zijn verdedigbaar. Ondanks de plausibele verklaring van de beheerder lijken alle andere gegevens er toch op te wijzen dat dit ergens tussen 17:15 en 18:00 uur is geweest.

Opvanglocatie

Ondanks het feit dat de gegevens elkaar enigszins tegenspreken als het gaat om het aantal gewonden dat er aanwezig is geweest in het CBB-gebouw, is het aannemelijk dat het CBB-gebouw hoofdzakelijk als opvanglocatie heeft gefungeerd en niet als gewondennest.

Inzet hulpverleners

Het is zeer bewonderenswaardig dat vrijwilligers, omstanders en hulpverleners (al dan niet professioneel) spontaan en gezamenlijk de verzorging van de ontredderden op zich hebben genomen, op een zeer professionele manier.

4.5 De Pathmoshal

Tijdstip ontruiming/eerste slachtoffers	Tijdstip sluiting	Aantal slachtoffers (schatting)
onduidelijk/16:45 uur	omstreeks 22:30 uur	onduidelijk

Gesproken met: coördinerend beheerder (Pathmoshal en Diekmanhal) en beheerder Pathmoshal.

De Pathmoshal is een sporthal gelegen aan de Pathmossingel ten westen van het centrum (zie overzichtskaartje, nr. 3). Op zaterdagmiddag vond er een hockeytoernooi van studenten plaats.

4.5.1 Ontruiming Pathmoshal

Volgens beide beheerders is er omstreeks 16:00 uur naar de Pathmoshal gebeld, met het verzoek de hal te ontruimen in verband met een mogelijke opvang van slachtoffers. Een lid van de studentenvereniging heeft dit telefoontje aangenomen, waardoor het moeilijk te achterhalen is van wie het telefoontje afkomstig is geweest.

De hal is daarop binnen enkele minuten ontruimd.

Omstreeks 16:30 uur zijn er volgens de beheerder (hij weet niet in opdracht van wie) brancards gebracht van de Vliegbasis Twenthe.

De gegevens afkomstig van de RMC- en CPA-banden doen vermoeden dat de openstelling anders is gegaan.

Tussen 16:41 en 16:44 uur kreeg de CPA het verzoek van het Zaustat in het Van Heekpark *"of er een sporthal vrijgemaakt kan worden."* Dit verzoek is bij de politie neergelegd.

De RMC belde om 16:43 uur de Pathmoshal: *"Svp ontruimen in verband met opvang gewonden"*.

Om 16:44 uur werd aan de CPA gemeld (onduidelijk is het van wie het bericht afkomstig is, maar men vermoedde van de 'politiemeldkamer') *"dat de Pathmoshal wordt ontruimd door de politie en gereed wordt gemaakt voor het opvangen van gewonden. Er moet materiaal (stretchers) van de vliegbasis Twenthe komen."*

Om 16:47 uur heeft de centralist van de CPA dit aan het Zaustat in het Van Heekpark doorgegeven.

Om 16:47 uur belde het RMC naar de CPA met de mededeling dat *"de Pathmoshal wordt ontruimd voor de opvang van gewonden."* Zij vraagt of er basisstretchers van de vliegbasis nodig zijn. (Op de CPA-banden wordt hier verder niet op in gegaan).

Om 16:53 uur vroeg de RMC (het is niet duidelijk aan wie) om *"stretchers, verband, alles wat er geleverd kan worden het inrichten van de Pathmoshal voor de opvang van gewonden."*

De wijze van openstelling zoals hier boven beschreven is aan de beheerder van de Pathmoshal voorgelegd. Hij vond de geschetste gang van zaken merkwaardig, daar hij geen politie gezien heeft en ook geen telefoontje gehad heeft. Hij was er stellig van overtuigd dat er om 16:45 uur helemaal niets meer ontruimd kon worden, daar er niets meer te ontruimen viel.

4.5.2 Bekendmaking openstelling Pathmoshal

Om 17:05 uur is door de politie aan de gemeentelijke rampenstaf meegedeeld dat *"de Pathmoshal wordt opengesteld voor de normale opvang."*

Om 18:12 uur werd in de gemeentelijke rampenstaf gezegd: *"Pathmoshal alleen ontruimd voor slachtoffers."* De context van deze opmerking, waarvan niet duidelijk is van wie die afkomstig is (mogelijk is het een besluit geweest), is verder onduidelijk. De toevoeging dat *"Dakloze burgers en familie naar Diekman"* en *"Kantine van Hogeschool Enschede voor familieleden van slachtoffers"* zou er op kunnen duiden, gezien de berichten afkomstig van de CPA (zie boven), dat men met slachtoffers gewonden bedoelde.

Om 18:25 uur wordt het RCC (brandweer regio Twente) op de hoogte gebracht: *"De sporthallen Pathmos en Diekman worden aangewezen als opvangplaats voor gedupeerden."*

4.5.3 Activiteiten in de Pathmoshal

Volgens de beheerder van de hal waren omstreeks 16:45 uur de eerste slachtoffers in de hal aanwezig. Zij werden door omstanders gebracht. In de sporthal was onder andere voor de slachtoffers koffie, thee en frisdrank aanwezig.

Omstreeks 16:30 uur is er materiaal van de Nationale Reserve⁵ (afkomstig van de Vliegbasis Twenthe) gebracht en neergezet. Dit waren brancards en andere medische voorzieningen. Van de medische voorzieningen is echter geen gebruik gemaakt, omdat er geen gewonden in de hal aanwezig zijn geweest (zie subparagraaf 4.5.4, 'opvang (licht)gewonden?').

⁵ De NATRES-militairen hebben op zaterdag in het rampgebied op eigen initiatief steun verleend. Zij waren op het moment van de fatale klap in de buurt aan het oefenen. Later zijn zij ook later ingezet voor de afgrenzing van het gebied, ter ondersteuning van de politie. Die eenheid van de NATRES is na 24 uur afgelost. Uiteindelijk heeft die steun 48 uur geduurd. Toen zijn al de NATRES-militairen naar huis gestuurd.

De coördinerend beheerder is van mening dat er ongeveer 50 mensen aanwezig zijn geweest. De beheerder van de hal heeft aangegeven dat het lastig is een schatting te geven van het aantal slachtoffers, daar velen in en uit liepen. Hij vermoedt dat het er uiteindelijk tussen de 100 en 200 slachtoffers zijn geweest. Dit waren voornamelijk ontredderden en daklozen. Gewonden zijn er niet geweest.

Hulpverlening

In de Pathmoshal zijn vrijwilligers actief geweest, die zich onder andere met de registratie en de opvang (verzorging) van de slachtoffers hebben beziggehouden. Tevens zijn er medewerkers van het Rode Kruis, EHBO-ers⁶, de Stichting Maatschappelijk Dienstverlening⁷, wijkverpleegkundigen en artsen (zie subparagraaf 4.5.4) in de Pathmoshal aanwezig geweest.

Het hoofd opvang en verzorging heeft de chef van de wijkserviceafdeling Noord naar de Pathmoshal gestuurd. Uit het logboek van DMO blijkt dat hij om omstreeks 18:55 uur in de Pathmoshal aanwezig was en dat hij van daar uit een aantal collegae heeft gebeld met het verzoek tot assistentie.

De beheerder van de hal heeft aangegeven dat hij geen medewerkers van DMO in de hal heeft gezien.

Contact met gemeente

Beide beheerders hebben regelmatig contact gehad met het actiecentrum van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). Iets voor 20:00 uur heeft men in de hal het bericht doorgekregen dat de slachtoffers voor de nachtopvang naar de Diekmanhal konden. Hiervoor zijn bussen geregeld en omstreeks 20:45 uur zijn de eerste slachtoffers vertrokken.

Registratie

Er heeft registratie van slachtoffers plaatsgevonden in de hal, al is dit niet vanaf het begin geweest. Vrijwilligers hebben de registratie op zich genomen, later is dit overgenomen door het Rode Kruis. Omstreeks 18:30 uur waren er drie mensen afkomstig van het Centraal Registratie- en Informatiebureau aanwezig (logboek CRIB). Volgens de beheerder is de registratie moeizaam verlopen daar de slachtoffers in en uit liepen. De registratielijsten zijn uiteindelijk naar de DH gebracht.

4.5.4 Opvang (licht)gewonden?

Zoals hierboven al aangegeven, is (op zijn minst in de perceptie van de CPA en RMC) de Pathmoshal ontruimd voor de opvang van gewonden afkomstig uit het Van Heekpark in opdracht van geneeskundige hulpverleners aldaar.

Vanaf 17:17 uur zijn er, naar aanleiding van het verzoek uit het Van Heekpark om een sporthal te openen voor de opvang van gewonden, verschillende (huis)artsen door de CPA naar de Pathmoshal verwezen.

⁶ Om 18:03 uur wordt de CPA gebeld door een medewerker van de EHBO-vereniging "dat hij in de buurt zit en aardig wat materiaal heeft. Hij vraagt of dat van pas komt." Om 18:08 uur wordt de man door de centralist verwezen naar de Pathmoshal.

⁷ Om 19:10 uur heeft de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening aan het actiecentrum DMO hun hulpaanbod gefaxt: "Er zijn al medewerkers in de Pathmoshal (...)."

Tussen 17:50 en 17:56 uur werd er echter vanuit de Pathmoshal aan de CPA gemeld dat er een aantal huisartsen aanwezig waren, *"maar dat er niets te doen is."* Dit bericht is aan het Zaustat (in het Van Heekpark) doorgegeven. Men verzekerde de CPA dat *"er gezorgd zal worden dat er slachtoffers naar de Pathmoshal toe komen."*

Omstreeks hetzelfde tijdstip belde een arts uit een ziekenhuis *"dat hij berichten heeft ontvangen dat verpleegkundigen van de Eerste Hulp zich naar de Pathmossporthal dienen te begeven."* Hij wil graag weten wat er in de hal aan gewonden is. De centralist deelt mee dat *"er lichtgewonden naar de Pathmoshal toekomen om behandeld te worden en dat dat nu wordt geregeld."* Ook zou er een Sigmateam heen gestuurd worden. De arts merkt vervolgens op *"dat hij het merkwaardig vindt dat er allerlei mensen van de Eerste Hulp worden weggehaald."*

Om 18:30 uur belde een arts wederom vanuit de Pathmoshal naar de CPA *"dat er in de Pathmoshal voldoende hulp aanwezig is maar er nog steeds geen gewonden zijn. Er melden zich alleen mensen die als vermist zijn opgegeven."* Hij krijgt het advies gewoon te blijven, *"er komen nog gewonden."*

Het bovenstaande geeft aan dat er tot dan toe geen gewonden in de Pathmoshal aanwezig zijn geweest, al dacht men daar bij de GGD anders over. Om 18:41 uur werd door de GGD in de rampenstaf gemeld: *"lichtgewonden naar Pathmoshal."* Om 19:06 uur werd dit door de directeur van DMO nog eens bevestigd in de rampenstaf.

Volgens de beheerders van de hal zijn er de hele avond geen gewonden geweest.

4.5.5 Sluiting Pathmoshal

Volgens de beheerder zijn om ongeveer 21:30 uur de laatste slachtoffers per bus naar de Diekmanhal vervoerd. Dit komt overeen met het bericht van 21:40 uur uit het logboek van DMO dat *"de laatste mensen naar de Diekmanhal gaan voor de nachtopvang."*

Volgens beide beheerders is omstreeks 22:15 uur de hal gesloten, getuige ook het bericht van 22:17 uur als een arts vanuit de Pathmoshal naar de CPA belt met de mededeling dat *"de Pathmoshal zo goed als ontruimd is."*

Zondagmorgen (14 mei) is de Pathmoshal vanaf 8:00 uur geopend, zodat mensen die mogelijk psychische hulp nodig hadden hier terecht konden. Hierbij was ondersteuning van Mediant, de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening en de EHBO aanwezig. Om ongeveer 10:30 uur is de Pathmoshal weer gesloten, omdat zich dan nog geen mensen gemeld hebben.

4.5.6 Analyse

Ontruiming Pathmoshal

Het tijdstip waarop de hal is ontruimd en op wiens initiatief is niet geheel duidelijk. Volgens de beheerder was de Pathmoshal al omstreeks 16:15 uur ontruimd (naar aanleiding van een niet meer te achterhalen telefoontje).

De gegevens van de RMC- en CPA-banden doen vermoeden dat de ontruiming omstreeks 16:45 uur heeft plaatsgevonden op initiatief van het Zaustat in het Van Heekpark en vervolgens tot uitvoering is gebracht door de politie.

Wellicht kunnen beide opties naast elkaar bestaan, de wijze van communiceren laat dit eenvoudig toe. Immers, uit de gebruikte gegevens valt moeilijk te halen of de opdracht tot ontruiming ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden (het sjouwen, mensen verwijderen, etc) of dat het bericht van de RMC richting Pathmoshal "ontruim de hal" equivalent is met "de politie bezig is met het ontruimen van de hal."

Het is op zijn minst opmerkelijk te noemen dat het Zaustat de CPA verzoekt tot de openstelling van een sporthal voor de opvang van gewonden, maar er door het Zaustat helemaal geen gebruik van wordt gemaakt, ook al wordt er meermalen vanuit de Pathmoshal om gewonden gevraagd. Zelfs zijn er hulpverleners (die soms met andere werkzaamheden elders bezig waren) actief naar de Pathmoshal verwezen.

Status Pathmoshal

De berichtgeving omtrent de status van de hal was naar buiten toe onduidelijk. Was de Pathmoshal nu bestemd voor gewonden of voor ontredderen?

4.6 Het Roessingh

Tijdstip eerste slachtoffers	Vertrek laatste slachtoffers	Aantal slachtoffers (schatting)
omstreeks 15:50 uur	omstreek 24:00 uur	60

Gesproken met het hoofd van de bedrijfshulpverlening.

Het Roessingh is een revalidatiecentrum dat net buiten de buitenste ring van het rampgebied ligt (zie overzichtskaartje, nr. 4). Gedurende het weekeinde waren ongeveer 60 patiënten in het centrum aanwezig, de overige opgenomen patiënten waren met wekeindverlof.

Vrijwel onmiddellijk na de fatale de explosie, rond 15:50 uur, kwamen de eerste slachtoffers vanuit de nabije omgeving van het Roessingh – volledig ontreddeerd en in een shocktoestand – bij het Roessingh aan.

Op initiatief van het hoofd van de bedrijfshulpverlening is het medisch en facilitair personeel van het Roessingh ingezet om zorg te dragen voor de opvang van de slachtoffers. Er was ook een grote spontane opkomst van personeel. De slachtoffers zijn opgevangen in de centrale ontvangstruimte waar hen een zitplaats en warme dranken aangeboden werden. Tussen de slachtoffers bevonden zich ook een aantal slachtoffers met verwondingen, variërend van snijwonden tot hechtwonden en mogelijke fracturen. Deze gewonden zijn ter plaatse door eigen artsen en door twee huisartsen afkomstig uit het wijkservicecentrum Noord die spontaan hun hulp kwamen aanbieden, behandeld.

Naast de twee huisartsen uit het wijkservicecentrum Noord zijn er geen externe hulpverleners in het Roessingh actief geweest. Wel heeft het hoofd van de bedrijfshulpverlening contact gehouden met twee politieagenten die buiten het Roessingh post hadden gehad. Alle externe contacten verliepen via deze twee agenten, die tevens een belangrijke informatiebron voor het centrum waren. Zo bleef men in het revalidatiecentrum bijvoorbeeld op de hoogte van twee eventuele evacuaties van het centrum. De eerste maal was vanwege een mogelijk explosiegevaar van een vuurwerkbunker. De tweede maal kwam een bericht van de dreiging van het explosiegevaar van de Grolschfabriek. Uiteindelijk heeft de dreiging van het explosiegevaar tot een interne evacuatie geleid. Daar de centrale ontvangstruimte voor een groot deel uit glas bestaat, wilde men het zekere voor het onzekere nemen en is iedereen naar een sporthal, behorend bij het Roessingh verplaatst⁸. Voor een 'echte' evacuatie stonden er op het terrein bussen van de Universiteit Twente klaar. Deze heeft uiteindelijk niet plaatsgevonden. Het ontbreken van een duidelijke berichtgeving is als zeer onplezierig ervaren.

⁸ Om 20:20 uur staat in het logboek AC-GGD: "Gerucht dat 't Roessingh Enschede bezig is met interne evacuatie wordt telefonisch nagevraagd: Roessingh heeft tijdelijk mensen naar sporthal gebracht, deze zijn nu weer terug in het centrum."

Gedurende de hele zaterdagavond zijn veel mensen het tehuis in en uit gelopen, op zoek naar familieleden. Het hoofd van de bedrijfshulpverlening gaf daarmee aan dat het lastig is een schatting te geven van het aantal slachtoffers dat daadwerkelijk verzorging heeft gehad. Hij schat dat er totaal ongeveer vijftig tot zestig slachtoffers zijn opgevangen. Ongeveer de helft daarvan was afkomstig uit de binnenste ring en zijn in de loop van de avond naar de Diekmanhal gebracht, door onder andere het personeel van de technische dienst. Ook de beide agenten hadden een grote rol in het vervoer van slachtoffers. Er heeft geen georganiseerd vervoer naar de Diekmanhal plaatsgevonden.

De andere helft van de slachtoffers was afkomstig uit de buitenste ring. Een aantal daarvan hebben een aantal nachten in het revalidatiecentrum doorgebracht.

Rond 24:00 uur zijn de laatste slachtoffers naar de Diekmanhal gegaan.

Er heeft geen registratie door medewerkers van het Roessingh plaatsgevonden. Het is onbekend of de politie een registratie heeft bijgehouden.

Er is geen contact met de gemeente geweest.

4.7 Het Van Heekpark

Tijdstip in gebruik name	Tijdstip ontruiming	Aantal slachtoffers (schatting)
omstreeks 16:00 uur	onduidelijk	informatie onvolledig

Gesproken met:

- medewerker EHBO
- medewerker Stichting Maatschappelijke Dienstverlening
- twee duikinstructeurs

Allen waren aanwezig in het Van Heekpark.

Het Van Heekpark lag in de uren na de fatale explosie net buiten het rampgebied (zie overzichtskaartje, nr. 5).

Het Van Heekpark is primair ingericht voor de opvang van gewonden, door onder andere hulpverleners van GGD, EHBO en vrijwilligers. Respondenten gaven aan dat dit vrij snel na de explosie gebeurd moet zijn. Om 15:59 uur werd voor het eerst aan de CPA door een OvDG melding gemaakt van deze locatie, wanneer hij zegt *"dat de CPA alle hulpdiensten niet meer moet sturen naar de Deurningerstraat-Walhofstraat maar naar het Walholfpark op de hoek (...), tegenover garage Roeloffzen."* Met het Walholfpark wordt het Van Heekpark bedoeld. Vanaf dat moment werden door de CPA aan de lopende band (medische) hulpverleners naar deze locatie gestuurd. Al vrij snel is men in het park begonnen met de opbouw van een Sigmatent, om op die manier een veldhospitaal in te kunnen richten.

Over de opvang van slachtoffers (dat wil zeggen ontredderden, etc) in het Van Heekpark is niet veel bekend. Ondanks dat er op de CPA-banden en in de interviewverslagen met geneeskundige hulpverleners niets over vermeld wordt, zijn er volgens de respondenten zeer zeker slachtoffers in het park opgevangen. Eén van de respondenten heeft verklaard dat er ongeveer twintig ontredderden vanuit het Van Heekpark in een bus naar Miracle Planet zijn vervoerd (zie paragraaf 4.11). Volgens een aantal respondenten zijn de overige ontredderden naar andere locaties doorverwezen. Het is de respondenten niet precies duidelijk hoe dat in zijn werk is gegaan en naar welke locaties. In de interviewverslagen van geneeskundige hulpverleners staat hier ook niets over vermeld.

In het Van Heekpark werden de gewonden geregistreerd (naam, geboortedatum, adres), het is niet duidelijk of de 'slachtoffers' (dat wil zeggen ontredderden, etc) ook geregistreerd zijn.

4.8 Het hoofdbureau van politie Enschede

Aankomst eerste slachtoffers	Tijdstip sluiting	Aantal slachtoffers (schatting)
onduidelijk	rond 17:00 uur	25

Gesproken met: algemeen commandant van politie en een politiemedewerkster.

Het hoofdbureau van politie is gelegen in het centrum van Enschede, buiten het rampgebied (zie overzichtskaartje, nr. 6).

Na de fatale klap meldden zich op eigen initiatief slachtoffers, voornamelijk ontredderden, bij het hoofdbureau van politie Enschede. Deze slachtoffers zochten allen een veilig heenkomen. De algemeen commandant heeft de kantine van het hoofdbureau ter beschikking gesteld voor de opvang van de slachtoffers. Hij heeft daarbij wel de kanttekening gemaakt dat het om een zeer tijdelijke opvang zou gaan. Dit om te voorkomen dat slachtoffers en hulpverleners in dezelfde ruimte aanwezig zouden zijn. Uit interviewverslagen van politiefunctionarissen blijkt dat er uiteindelijk politiefunctionarissen en slachtoffers gelijktijdig in de kantine aanwezig zijn geweest⁹. Zijn motivering om de kantine open te stellen voor opvang was dat er in de nabije omgeving nog geen andere locaties (zoals bijvoorbeeld de Hogeschool Enschede) in gebruik waren. Naar zijn mening waren de reeds geopende locaties te ver uit de buurt.

Het tijdstip waarop de eerste slachtoffers zich hebben gemeld is niet geheel duidelijk, maar de algemeen commandant vermoedde dat het omstreeks 16:00 uur was.

In de kantine konden de slachtoffers gebruik maken van de basisvoorzieningen die daar aanwezig waren. Er is verder geen ondersteuning van externe hulpverleners geweest. De algemeen commandant vermoedde dat er ongeveer 25 slachtoffers in de kantine van het hoofdbureau aanwezig zijn geweest. Onder de slachtoffers bevonden zich geen gewonden, maar 'slechts' ontredderden.

In de kantine van het hoofdbureau zijn ook speciaal kinderen zonder ouders opgevangen.

Hierover werd om 16:50 uur het volgende gezegd:

"3002: Vraag van mensen of er al een ontmoetingsplek is voor mensen die hun kinderen kwijt zijn.

RMC: Ja de kinderen die daar doelloos rondliepen zijn zo veel mogelijk meegenomen naar de kantine hier op het hoofdbureau."

Volgens de algemeen commandant zijn rond 17:00 uur de slachtoffers uit de kantine vertrokken.

Om 18:25 uur vond echter het volgende gesprek plaats tussen een politiecollega en de RMC.

"Collega: Meer mensen die niet gewond zijn en willen weten waar ze naartoe kunnen voor de opvang.

(...)

RMC: We hebben wijkbureau noord, we hebben de hogeschool twente aan de Ribberdastraat bij de prinsesstunnel, we hebben het hoofdbureau hier, we hebben de pathmoshal en dat zijn zowat alle locaties waar ze terecht kunnen. Ze mogen zelf een keuze maken.

(...)

RMC: en er wordt nu gezegd bij voorkeur niet in het hoofdbureau dus die moeten we dan even vergeten over."

⁹ Om 16:51 uur werd door de RMC het verzoek aan de politie Almelo gedaan om extra eenheden zoveel mogelijk in uniform naar de kantine van het hoofdbureau te sturen.

Uit dit gesprek blijkt dat rond 18:30 uur bij (op z'n minst de betreffende functionaris die verantwoordelijk voor dit bericht was) de RMC nog het idee bestond dat de kantine voor opvang in gebruik was. Kennelijk was de betreffende functionaris niet op de hoogte van de kanttkening van de algemeen commandant, dat de kantine uitsluitend als zeer tijdelijk beschouwd diende te worden.

Het is niet duidelijk of er registratie heeft plaatsgevonden en of de gemeente van deze tijdelijke opvanglocatie op de hoogte was.

4.9 Het wijkservicecentrum Noord

Tijdstip opening	Tijdstip sluiting	Aantal slachtoffers (schatting)
omstreeks 16:30 uur	omstreeks 24:00 uur	400

Gesproken met: stadsdeelcoördinator Noord en directeur van het Kompas.

De gemeente heeft Enschede verdeeld in vijf stadsdelen, te weten Zuid, Oost, West, Centrum en Noord. Elk stadsdeel heeft een wijkservicecentrum (WSC) waarin verschillende diensten zijn ondergebracht. In WSC Noord zijn dat bijvoorbeeld twee afdelingen van de gemeente Enschede, te weten de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) en de dienst Burger en Algemene Zaken, een politiepost Twente, het gezondheidscentrum Noord, de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening team Noord en Thuiszorg Enschede-Haaksbergen gevestigd. Op de eerste verdieping van het gebouw bevindt zich een kantine, waarin cateringvoorzieningen aanwezig zijn. Het WSC Noord ligt niet ver van het rampgebied (zie overzichtskaartje, nr.7).

De stadsdeelcoördinator Noord was thuis op het moment dat de explosies plaatsvonden. Nadat de ernst van de ramp tot hem door drong, besloot hij op eigen initiatief de kantine van het WSC Noord te openen voor een eventuele opvang van slachtoffers. Omstreeks 16:15 uur arriveerde hij bij het WSC, waar op dat moment nog geen slachtoffers aanwezig waren. De dienstdoende politiefunctarissen en huisartsen waren op dat moment niet aanwezig, zij bleken achteraf in het rampgebied te zijn. De stadsdeelcoördinator heeft daarop als eerste het medische en facilitaire personeel verzocht zich zo snel mogelijk naar het WSC te begeven. Niet lang daarna arriveerden de eerste slachtoffers.

De stadsdeelcoördinator vermoedt dat er naar schatting ongeveer vierhonderd slachtoffers (voor het merendeel ontredderden) in het centrum aanwezig zijn geweest. Onder de slachtoffers bevonden zich ook een aantal EHBO-gewonden, deze zijn onder andere door wijkverpleegkundigen en EHBO-vrijwilligers verzorgd. Ook zijn medewerkers van de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening actief geweest.

De stadsdeelcoördinator heeft een collega omstreeks 19:30 uur laten uitzoeken wat er nu eigenlijk met de slachtoffers diende te gebeuren. Hij was op dat moment nog niet op de hoogte van de opening van de Diekmanhal. De kantine was inmiddels niet meer toereikend om alle slachtoffers op te vangen en tevens waren er geen faciliteiten om slachtoffers te laten overnachten. Een gedeelte van de slachtoffers zijn derhalve naar het Kompas verwezen, een naast het WSC Noord gelegen buurthuis (zie paragraaf 4.10). De collega heeft uiteindelijk kunnen achterhalen dat de Diekmanhal geopend was voor nachtopvang¹⁰. Om 19:47 uur heeft deze collega het actiecentrum

¹⁰ Naar zijn eigen zeggen heeft dit alles omstreeks 22:00 uur plaatsgevonden. Het bericht van 19:47 uur (afkomstig uit het logboek van DMO) laat zien dat dat niet juist kan zijn. Een onmiddellijk gevolg hiervan is dat het niet duidelijk is wanneer de eerste slachtoffers naar het Kompas zijn verwezen. In zijn herinnering heeft hij de activiteiten 'collega laten uitzoeken' en 'slachtoffers doorverwijzen naar het Kompas' gekoppeld.

DMO het verzoek gedaan *"of er vervoer geregeld kan worden om slachtoffers van het WSC Noord naar de Diekmanhal te vervoeren."* Vanaf dat moment zijn de slachtoffers per bus naar de Diekmanhal vervoerd.

De laatste bus is volgens de stadsdeelcoördinator naar schatting om ongeveer 24:00 uur vertrokken en heeft de laatste slachtoffers uit zowel het WSC als het Kompas meegenomen. Dit tijdstip sluit aan bij het verzoek dat gedaan is aan het actiecentrum DMO om 23:27 uur: *"Men (Kompas Noord) vraagt om vervoer voor 20 mensen naar Diekmanhal"*. Deze bus is tevens langs het Dr. Ariënsthuis gereden en heeft daar vandaan nog 18 slachtoffers meegenomen (zie ook paragraaf 4.3).

Er heeft registratie plaatsgevonden. De slachtoffers zijn geregistreerd door (weer teruggekeerd) personeel van de politiepost, met als doel zoekende familieleden te kunnen informeren. Het is niet bekend wat er met deze gegevens gebeurd is.

Er is contact geweest met de gemeente (actiecentrum DMO).

4.10 Het Kompas

Tijdstip opening	Tijdstip sluiting	Aantal slachtoffers (schatting)
rond 16:30 uur	01:00 uur	100

Gesproken met: de directeur van het Kompas, de stadsdeelcoördinator Noord.

Het buurthuis het Kompas ligt tegen het WSC Noord aan (zie overzichtskaartje, nr. 8). Het is een zelfstandig buurthuis met eigen personeel en een directie.

Tijdens de fatale explosie ging het alarm van het Kompas af, waarop twee medewerkers polshoogte zijn gaan nemen in het gebouw. Omstreeks 16:00 uur waren zij op de plaats van bestemming. Rond 16:30 uur werden zij in het Kompas door de stadsdeelbeheerder vanuit WSC Noord gebeld, met het verzoek het Kompas in gereedheid te brengen voor een eventuele opvang van slachtoffers. Het idee was om het Kompas als overloop van het WSC Noord te gebruiken, daar de ruimte in het WSC beperkt was. De stadsdeelcoördinator heeft echter zo lang mogelijk gewacht met het doorverwijzen van slachtoffers, om op die manier de opvang centraal te houden.

Het is niet duidelijk wanneer de eerste slachtoffers zijn doorverwezen naar het Kompas, maar vermoedelijk is dit omstreeks 19:30 uur geweest (zie voetnoot 10).

De slachtoffers in het Kompas beschikte over een kantine waar op dat moment koffie, thee en broodjes aanwezig waren.

Volgens de directeur is de opvang rustig verlopen. De slachtoffers konden in het buurthuis even ontsnappen aan de drukte in het WSC. Door de aanwezigheid van een televisie bleef men in het buurthuis op de hoogte van de situatie in het rampgebied. Via deze weg is men bijvoorbeeld op de hoogte gebracht van het feit dat de Diekmanhal voor opvang was geopend. De overige, meer gedetailleerde, informatie verliep via het WSC.

De laatste bus met slachtoffers is volgens de stadsdeelcoördinator naar schatting om ongeveer 24:00 uur vanuit het WSC vertrokken en heeft de laatste slachtoffers uit zowel het WSC als het Kompas meegenomen (zie paragraaf 4.9). Het Kompas is uiteindelijk om 01:00 uur gesloten.

In het Kompas zijn geen externe hulpverleners aanwezig geweest. Er zijn louter ontredderden, naar schatting ongeveer honderd, mensen opgevangen. Er heeft geen registratie plaatsgevonden, daar alle slachtoffers afkomstig waren van het WSC Noord.

4.11 Miracle Planet

Tijdstip in gebruik name	Tijdstip sluiting	Aantal slachtoffers (schatting)
onduidelijk	24:00 uur	onduidelijk

Gesproken met: beheerder Miracle Planet, een aantal duikinstructeurs en een aantal EHBO-ers.

Miracle Planet is een zogeheten 'recreatieboulevard' en was op 13 mei nog niet officieel geopend. Het gebouw ligt ruim drie kilometer van het rampgebied verwijderd, nabij het Arke stadion (zie overzichtskaartje, nr. 9).

4.11.1 In gebruik name

Het complex huisvest verschillende attracties, waaronder een 'duiktoren'. Op het moment van de ramp werd in deze duiktoren het jubileum van duikvereniging Neptunes en een reünie van duikvereniging Dive World gevierd. De aanwezige duikinstructeurs hoorde de eerste explosie en hebben vanaf het dak de fatale tweede klap gezien. Een aantal duikinstructeurs, in het bezit van een MFA (medic first aid)-diploma, zijn onmiddellijk richting het rampgebied vertrokken om te kijken of ze daar ergens hun diensten konden aanbieden. Uiteindelijk hebben zij in het Van Heekpark hand en spandiensten verricht.

Eén van de duikinstructeurs, tevens één van de exploitanten van de Miracle Planet, heeft op het moment dat duidelijk werd dat het Van Heekpark ontruimd diende te worden in verband met "het explosiegevaar bij de Grolsch" (zie paragraaf 4.7), aan een lid van een Sigmateam de Miracle Planet ter beschikking gesteld. Daarop is het Van Heekpark naar de Miracle Planet verplaatst.

Het is niet duidelijk hoe laat de Miracle Planet in gebruik is genomen. Volgens de duikinstructeurs is omstreeks 17:00 uur het Van Heekpark ontruimd. Vanaf 18:26 uur kwamen echter pas de eerste berichten bij de CPA binnen die duiden op "een verplaatsing van het Van Heekpark naar de Miracle Planet in verband met het explosiegevaar."

Om 18:39 uur meldde een verpleegkundige van de ambulancedienst aan de CPA dat *"het hele Van Heekpark is ontruimd en dat ze met de gewonden, Sigmateams, heli's Zaustat naar het Arke Stadion vertrekken."*

4.11.2 Opvang in Miracle Planet

De Miracle Planet was primair bedoeld als opvang voor de gewonden. Daartoe is al vrij snel een gewondennest ingericht. Om 19:37 uur werd aan de CPA gemeld dat *"de Miracle Planet is ingericht voor medische interventie en dat er honderd ambulances staan."* Om die reden heeft ook één van de duikinstructeurs buiten postgevat om "iedereen die er niets te zoeken had" buiten te houden.

De toestand buiten de Miracle Planet kan, in de perceptie van de respondenten, het best omschreven worden als hectisch. Er waren veel persvertegenwoordigers en familieleden aanwezig die op zoek waren naar informatie. Auto's werden, nog voor zij in de buurt van de Miracle Planet waren, tegengehouden. Indien in de auto's familieleden zaten die op zoek waren naar informatie, mocht slechts één iemand onder begeleiding mee naar de Miracle Planet.

Medische voorzieningen waren ruimschoots aanwezig, maar er is vrijwel geen gebruik van gemaakt. Geneeskundige hulpverleners hebben aangegeven dat er uiteindelijk, naast de vele T3-slachtoffers, slechts een klein aantal gewonden (T2-slachtoffers) zijn behandeld¹¹ (voor meer

¹¹ Om 21:10 uur het Sigmateam Twente aan de CPA dat *"zij de boel gaan inpakken en zich terug gaan trekken. Ze zijn niet nodig gebleken."*

details de gewonden en hun opvang verwijzen we naar cluster 6, de Geneeskundige hulpverleningsketen).

Opvang slachtoffers

De respondenten spreken elkaar tegen als het gaat om het aantal slachtoffers (waarbij ter verduidelijking wordt opgemerkt dat met slachtoffers wordt bedoeld ontredderden, daklozen, EHBO-gewonden, uitbehandelde gewonden) dat aanwezig is geweest. Schattingen hierover lopen uiteen van enkele tientallen tot ruim honderd ("er hebben acht koks shoarma staan bakken, dat doe je niet voor een paar mensen"). Volgens één van de respondenten is er vanuit het Van Heekpark een bus naar de Miracle Planet vertrokken met ongeveer twintig ontredderden. Door de vele T3-slachtoffers (die mogelijk al vrij snel uitbehandeld waren en derhalve als slachtoffer geclassificeerd konden worden) was het wellicht lastig om een duidelijke onderscheid te maken tussen een gewonde en slachtoffer.

Tevens is het niet duidelijk of er nu hoofdzakelijk ontredderden of daklozen zijn geweest of familieleden op zoek naar informatie. Om 20:39 uur werd door een OvDG aan de CPA gevraagd *"om iemand van het Riagg naar de Miracle Planet te sturen om te assisteren bij de slachtofferhulp daar."* In ruime mate waren er cateringvoorzieningen aanwezig, van koffie en thee, tot vleeschotels, salades en shoarma.

De opvang in de Miracle Planet verliep over het algemeen chaotisch. Door de verplaatsing vanuit het Van Heekpark liepen hulpverleners van verschillende organisaties door elkaar heen. De respondenten was het niet duidelijk wie er nu de precies de leiding had. Hierdoor werd veel op ad hoc basis gewerkt, wat de afstemming niet ten goede kwam. Dit werd mede veroorzaakt door communicatieproblemen. Hierover werd om 19:37 uur gezegd: *"We staan hier met heel veel medici en alles staat klaar om mensen op te vangen, maar we weten niet wat er gebeurt omdat er geen contact mogelijk is. We weten helemaal niet wie, wat waar."*

De slachtoffers die aanwezig zijn geweest zijn middels bussen naar de Diekmanhal gebracht¹². De laatste zijn omstreeks 24:00 uur vertrokken.

Registratie

Volgens de duikinstructeurs heeft er registratie plaatsgevonden, speciaal hiervoor zijn er mensen uit het rampgebied naar de Miracle Planet gekomen. De registratie vond plaats op losse vellen. Het is niet duidelijk waar deze gegevens uiteindelijk gebleven zijn.

Toch bestaat er enige twijfel over de registratie. Geneeskundige hulpverleners hebben nadrukkelijk aangegeven dat alle gewonden (middels gewondenkaarten) zijn geregistreerd. Het is echter niet duidelijk of *slachtoffers* ook geregistreerd zijn.

Contact met gemeente

De Miracle Planet heeft het actiecentrum DMO op de hoogte gebracht van de opening van het gebouw, getuige het bericht van 19:00 uur uit het logboek: *"Tijdelijke opvangcentrum, de Miracle Planet, beschikbaar voor opvang."*

¹² Om 22:45 uur wordt vanuit de Miracle Planet aan de AC-GGD doorgegeven dat *"opgevangen personen vervoerd worden naar Diekmanhal."*

4.12 De Universiteit Twente

Tijdstip eerste slachtoffers	Tijdstip sluiting	Aantal slachtoffers (schatting)
rond 16:30 uur	21:00 uur	70

Gesproken met: hoofd facilitaire dienst.

De Universiteit Twente (UT) bezit een groot campuscomplex, ongeveer twee kilometer buiten het rampgebied (zie overzichtskaartje, nr. 11). Op het campusterrein zijn praktisch alle voorzieningen voor de UT aanwezig.

Het hoofd van de facilitaire dienst heeft op eigen initiatief vier sporthallen en een medisch centrum geopend, nadat hij via de televisie op de hoogte was gebracht van de ramp. Naar eigen zeggen heeft hij de openstelling van de sporthallen voor een eventuele opvang van slachtoffers aan de politie en aan de gemeente doorgegeven. Het is niet duidelijk wat er met dit bericht is gebeurd en hoe laat hij het heeft doorgegeven. Om 18:25 uur was het in ieder geval nog niet bekend bij de RMC van de politie, gezien het gesprek dat op dat moment plaatsvond (zie paragraaf 4.8).

Vanaf ongeveer 16:30 uur kwamen slachtoffers, waaronder ook studenten uit het rampgebied, op eigen initiatief bij de UT aan. Slechts één van de opengestelde sporthallen (met kantine) is voor de opvang gebruikt. Van het medisch centrum is geen gebruik gemaakt, daar er geen gewonden aanwezig zijn geweest. Naast de aanwezige voorzieningen heeft geen ondersteuning door externe hulpverleners plaatsgevonden.

Totaal zijn naar schatting zeventig slachtoffers opgevangen, waaronder ongeveer veertig studenten.

Omstreeks 21:00 uur kreeg het hoofd facilitaire dienst (naar eigen zeggen) van het actiecentrum DMO te horen dat de Diekmanhal was voor opvang geopend. Vanaf dat moment zijn de meeste slachtoffers die geen student waren, op één of twee na, met eigen vervoer of taxi's naar de Diekmanhal gereisd. De dakloze studenten zijn ongeveer drie dagen op de campus gebleven en hebben gebruik gemaakt van de hotelaccommodatie waarover de UT beschikt. Aansluitend aan het verblijf op de UT hebben zij vervangende woonruimte via de Stichting Studentenhuisvesting gekregen.

4.13 Voetbalvereniging Sparta

Tijdstip opening	Tijdstip sluiting	Aantal slachtoffers (schatting)
omstreeks 17:30 uur	02:00 uur	enkele tientallen

Gesproken met: bestuurslid v.v. Sparta en een aantal EHBO-ers.

De sportvelden van de voetbalvereniging Sparta liggen ongeveer een halve kilometer buiten het rampgebied (zie overzichtskaartje, nr. 12). Tijdens de ramp was de kantine van de vereniging geopend in verband met voetbalwedstrijden die er die middag hadden plaatsgevonden.

Volgens de respondent arriveerden omstreeks 17:30 uur de politie en vrijwilligers van het Rode Kruis in de kantine met het verzoek deze te ontruimen voor de opvang van slachtoffers. Er zouden gewonden onderweg zijn vanuit het CBB-gebouw, getuige ook de mededeling van de verpleegkundige van de eerste ambulance aan de CPA (tussen 17:42 en 18:13 uur: *"er een bus met gewonden vanaf het CBB-gebouw aan de Voortseweg/Hulsmaatstraat vertrokken is."*) De mededeling

afkomstig van een geneeskundige hulpverlener en omstreeks dat zelfde tijdstip gedaan zou impliceren dat er al eerder slachtoffers aanwezig zijn geweest: *"Sta nu aan de Kortkampweg bij het Sportpark Sparta en er zijn plannen om daar een nieuw verzamelpunt te maken voor de gewonden die zich vanuit die wijk melden. Nu zijn er alleen nog lichtgewonden."*

Nadat de kantine is ontruimd werd deze ingericht tot noodhospitaal. In eerste instantie is hiervoor de EHBO-ploeg van Sparta ingezet, maar al snel kreeg men ondersteuning van andere EHBO-ers (onder andere uit Losser en Hengelo). Ook de hulpverleners die eerder in het CBB-gebouw actief zijn geweest meldden zich in de kantine.

Ondanks de uitgebreide medische voorzieningen (er is zelfs een noodoperatiekamer ingericht en er zijn medische hulpverleners uit Duitsland aanwezig geweest¹³) zijn er vrijwel geen gewonden in de kantine opgevangen. Wel zijn er in totaal naar schatting enkele tientallen slachtoffers aanwezig geweest, waaronder 'slechts' een aantal lichtgewonden afkomstig uit het CBB-gebouw en ontredderden. Naast de medische voorzieningen, konden de slachtoffers gebruik maken van de voorzieningen van de kantine. Later op de avond is onder politie begeleiding meer voedsel ingeslagen.

Het is niet geheel duidelijk wanneer de kantine voor de opvang van slachtoffers is gesloten. Wel was het bestuurslid vrij zeker dat de kantine omstreeks 02:00 uur leeg was. Voor die tijd zijn slachtoffers naar de Diekmanhal vervoerd.

Er heeft registratie plaatsgevonden op tafels die voor de ingang van de kantine geplaatst waren. Dit is gebeurd op aangeven van een medewerker van de gemeente die toevallig in de buurt van het sportpark aanwezig was. Het is niet duidelijk wat er met de registratielijsten is gebeurd.

4.14 De Noaberschap

Tijdstip eerste slachtoffers	Tijdstip sluiting	Aantal slachtoffers (schatting)
vóór 17:45 uur	rond 23:45 uur	400

Gesproken met: hoofd staf Personeel & Organisatie en een dominee, beide van de vliegbasis Twenthe.

De Noaberschap heeft een recreatieve functie ten behoeve van het vliegbasis personeel en is gelegen aan de zuidzijde van het terrein van de Vliegbasis Twenthe (zie overzichtskaartje, nr. 13). Volgens het rampbestrijdingsplan van de vliegbasis kan de Noaberschap gebruikt worden om nabestaanden en slachtoffers op te vangen. Het hoofd Personeel & Organisatie (P&O) is verantwoordelijk voor de coördinatie daarvan.

Omstreeks 17:15 uur werd het hoofd P&O telefonisch verzocht om de nodige maatregelen te treffen, zodat de Noaberschap voor opvang in gebruik kon worden genomen. Hij weet niet meer van wie dit verzoek afkomstig was.

Rond 17:45 uur is de Noaberschap geopend, de eerste slachtoffers stonden toen al voor het gebouw te wachten.

¹³ Om 19:53 uur 'Anruf Arbeiter Samariter Bund Münster: "Es sind 4 RTW, 1 GW-Rett, 7 NA, 2 KTW und 20 Rettungsassistenten in Sportstätte Sparta eingesetzt".'

Rond 19:00 uur waren alle door het hoofd P&O gealarmeerde hulpverleners aanwezig: horeca personeel, een aantal medewerkers van de afdeling P&O, maatschappelijk en pastoraal werkers. Ook was de Marechaussee aanwezig, zij hebben zich voornamelijk beziggehouden met de registratie. De namen van de slachtoffers werden op losse vellen papier geschreven en zijn pas op maandag 16 mei aan de gemeente overhandigd.

Uit het journaal van de rampenstaf blijkt dat omstreeks 19:35 uur de loco-burgemeester contact heeft gehad met een Lt. Kolonel van de vliegbasis, *"de capaciteit loopt daar vol. Gewonden naar andere locatie brengen."* Omstreeks 19:45 uur werden de slachtoffers in de Noaberschap door het actiecentrum DMO verwezen naar de Diekmanhal (logboek DMO), waarop om ongeveer 20:30 uur de eerste slachtoffers onder begeleiding van de marechaussee naar de Diekmanhal zijn gebracht. Om ongeveer 23:45 uur zijn de laatste slachtoffers weggebracht, waarop de Noaberschap is gesloten.

Volgens het hoofd P&O is de opvang van slachtoffers relatief rustig verlopen. Naar schatting zijn er ongeveer 400 slachtoffers aanwezig geweest in de Noaberschap. Vrijwel alle slachtoffers, hoofdzakelijk ontredderden, zijn op eigen initiatief en met eigen gelegenheid naar de vliegbasis gekomen. De gewonden die bij de vliegbasis aankwamen zijn in hangar 9 behandeld door het medisch personeel.

Er is geen rechtstreeks contact geweest met het actiecentrum DMO.

4.15 De Hogeschool Enschede

Tijdstip opening	Tijdstip sluiting	Aantal slachtoffers (schatting)
onduidelijk	23:00	Enkele honderden

Gesproken met: hoofd facilitaire dienst.

De Hogeschool Enschede heeft meerdere vestigingen in Enschede. Eén van de vestigingen, gelegen in het centrum (zie overzichtskaartje, nr. 14), is op zaterdag 13 mei gebruikt voor de opvang van slachtoffers. De Hogeschool staat in het draaiboek 'opvang en verzorging' vermeld als mogelijke opvanglocatie.

Volgens het hoofd facilitaire dienst is omstreeks 18:00 uur op verzoek van een functionaris van de gemeente (verdere informatie onbekend) de Hogeschool geopend voor de opvang van slachtoffers. Volgens het hoofd opvang en verzorging heeft de Hogeschool zelf initiatief genomen om de gemeente (in de persoon van het hoofd opvang en verzorging) te vragen of de kantine van de Hogeschool opgesteld mocht worden voor de opvang van slachtoffers. Aanleiding hiervoor zou zijn geweest dat een aantal slachtoffers zich aldaar hadden gemeld.

De gemeente heeft informatiebalies ingericht waar slachtoffers zich konden laten registreren of informatie konden vragen. Dit was bekend bij de RMC en de rampenstaf, getuige onderstaande berichten.

Om 18:04 uur werd aan de RMC het bericht doorgegeven dat *"Mensen die zich willen registreren kunnen naar de Hogeschool Enschede worden gestuurd."* Om 18:12 uur werd in de rampenstaf gemeld dat *"de kantine van de HE voor familieleden is geopend."*

Het tijdstip waarop de Hogeschool is geopend is niet duidelijk. Volgens het logboek van het Centraal Registratie- en Informatiebureau (CRIB) arriveerden omstreeks 17:00 uur al de eerste

medewerkers (met laptop) van het CRIB in de Hogeschool. Dat impliceert dat het gebouw al eerder (dan 18:00 uur) open was.

Om 17:29 uur heeft de RMC een niet nader genoemd persoon van de Hogeschool aan de lijn die toezegt de kantine van de Hogeschool te gaan openen. Het openen van de Hogeschool zou volgens de politie overigens op aangegeven van de politie gebeurd zijn (en dus niet op eigen initiatief of op aangeven van de gemeente).

De Hogeschool is echter niet alleen gebruikt als registratie- en informatiepunt. Om 18:24 uur meldde een politiefunctaris vanuit de Hogeschool aan de RMC dat de kantine van de Hogeschool open is voor "*crisisopvang evacués en niet voor gewonden.*" Hierop volgt een minuut later het volgende gesprek:

"Collega: Ik heb een aantal mensen bij me staan, een man of twintig inmiddels en dat worden er steeds meer, dat zijn allemaal ontheemden die niet gewond zijn maar op zoek zijn naar een is?"

RMC: zeg maar waar je staat.

Collega: Prinsesstunnel.

RMC: dan sta je er pal onder. Hogeschool is de kantine open en daar kunnen ze naar toe."

Tot ongeveer 23:00 uur zijn slachtoffers en andere betrokkenen in de Hogeschool aanwezig geweest. Daarna zijn alle aanwezigen naar de Diekmanhal of een eigen bestemming vertrokken.

Gedurende de hele avond zijn naar schatting enkele honderden slachtoffer in het gebouw aanwezig geweest, variërend van slachtoffers tot familieleden. Hiervoor zijn psychosociale hulpverleners van bijvoorbeeld de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening aanwezig geweest.

4.16 Schematisch overzicht

Hieronder wordt een schematisch overzicht gegeven van alle tijdelijke opvanglocaties, die in de voorgaande paragrafen aan de orde zijn geweest. Per opvangcentrum worden een aantal (relevante) feiten, die hierboven al genoemd zijn, op een rijtje gezet.

- Alle tijdstippen zijn indicatief.
- Indien een locatie reeds geopend was, wordt met de perso(en) in de kolom 'geopend op initiatief van' bedoeld diegene die het initiatief heeft genomen om voorbereidingen/maatregelen te treffen, zodat een daadwerkelijke opvang en verzorging gerealiseerd kon worden. In dat geval wordt deze persoon cursief weergegeven.

Locatie	Tijdstip eerste slachtoffers	Tijdstip ontruiming of vertrek laatste slo	Geopend op initiatief van	Aantal slachtoffers (schatting)	Registratie	Gemeente op de hoogte?
St. Dr. Ariënsthuis	15:40 uur	24:00 uur	<i>Vestigingsmanager</i>	30	nee	nee
CBB-gebouw	15:45 uur	onduidelijk	slachtoffers/ hulpverleners	onduidelijk	onduidelijk*	nee
Het Roessingh	15:50 uur	24:00 uur	<i>hoofd bedrijfshulpverlening</i>	60	nee	nee
Pathmoshal	16:45 uur	22:30 uur	onduidelijk	onduidelijk	ja	ja
Van Heekpark	16:00 uur	onduidelijk	geneeskundige hulpverleners	informatie onvolledig	onduidelijk*	nee
Kantine hoofdbureau regiopolitie	16:00 uur	17:00 uur	<i>algemeen commandant politie</i>	25	nee	ja
Wijkservice centrum Noord	16:30 uur	24:00 uur	stadsdeelcoördinator Noord	400	ja	ja
Het Kompas	16:30 uur	24:00 uur	<i>stadsdeelbeheerder Noord</i>	100	nee	nee
Miracle Planet	onduidelijk	24:00 uur	<i>duikinstructeur</i>	onduidelijk	onduidelijk*	ja
Universiteit Twente	16:30 uur	21:00 uur	hoofd facilitaire dienst UT	70	ja	ja
Kantine v.v. Sparta	17:30 uur	02:00 uur	<i>politie en Rode Kruis</i>	enkele tientallen	ja	ja
Noaberschap	vóór 17:45 uur	23:45 uur	hoofd staf personeel & organisatie	400	ja	ja
Hogeschool Enschede	onduidelijk	23:00 uur	onduidelijk	Enkele honderden	ja	ja

* Geneeskundige hulpverleners hebben aangegeven dat er registratie van patiënten/gewonden heeft plaatsgevonden (aan de hand gewondenkaarten). Het is niet duidelijk of er registratie van slachtoffers (zoals gedefinieerd voor het onderzoek 'bevolkingszorg') heeft plaatsgevonden.

4.17 Analyse

De ontwikkeling in tijdelijke opvanglocaties

Na de explosie van SE Fireworks ontstond een grote stroom van al dan niet gewonde slachtoffers die de kern van het rampgebied ontvluchtten.

De meeste slachtoffers konden op eigen kracht en elkaar helpend de kern van het rampgebied verlaten. Aan de randen van het kerngebied ontstonden tot ongeveer 16:30 uur de eerste spontane opvanglocaties die vaak zowel voor gewonde als niet gewonde slachtoffers werden gebruikt (het CBB-gebouw, Dr. Ariënsthuis, het Roessingh, kantine van het hoofdbureau van politie, Wijkservicecentrum Noord en het Van Heekpark).

Door een zich in twee fasen ontwikkelende perceptie van een explosiedreiging ten gevolge van brand in de Grolschbrouwerij werd het te ontruimen gebied gestaag uitgebreid. Hierdoor moesten onder andere enkele van de eerste opvanglocaties worden ontruimd (het CCB-gebouw en het Van Heekpark). Deze dreiging heeft tevens in een aantal locaties voor onrust gezorgd in verband met de onzekerheid omtrent een mogelijke evacuatie (het Roessingh en het Dr. Ariënsthuis).

Ondertussen werd vanuit het Gemeentelijk Coördinatie Centrum (GCC) besloten om de Diekmanhal als centrale opvanglocatie voor daklozen en ontredderden in te richten (zie hoofdstuk 5 'De Diekmanhal'), de Pathmoshal als locatie voor (licht)gewonden en de kantine van de Hogeschool Enschede voor familieleden van slachtoffers. In het 'veld' is deze onderverdeling gedurende de eerste uren niet door gekomen en/of gehanteerd. De vluchtelingenstroom heeft zijn eigen locaties gekozen: de recreatieruimte van de Noaberschap van de vliegbasis Twenthe, het al

genoemde Wijkservicecentrum Noord, de Miracle Planet en de Hogeschool Enschede hebben elk meer dan honderd slachtoffers opgevangen.

Door medische hulpverleners zijn vanaf ongeveer 18:00 uur de kantine van de voetbalvereniging Sparta en de 'recreatieboulevard' Miracle Planet ingericht voor 'medische interventie'. Voorspelbaar zijn hier echter – zó lang na het 'gouden uur' – geen gewonden meer aangekomen.

Uiteindelijk is de Diekmanhal opengesteld voor alle (familie van) slachtoffers. De opvangcentra die zich meldden bij het GCC kregen het verzoek de daar opgevangen slachtoffers over te brengen naar de Diekmanhal. Op een enkele ongeplande uitzondering na zijn alle tijdelijk opvangcentra derhalve in de loop van zaterdagavond of -nacht gesloten. De slachtoffers zijn vrijwel allemaal middels bussen naar de Diekmanhal vervoerd of hebben (in meerderheid) op een andere manier (via familieleden of bekenden) opvang voor de nacht gevonden.

Zelfredzaamheid als altijd groot

De stroom aan slachtoffers die is opgevangen door hulpverleners en vrijwilligers is groot geweest. Op grond van de schattingen in dit hoofdstuk komt men tot een totaal van ongeveer duizend slachtoffers dat op enig moment in één van de tijdelijke opvanglocaties is opgevangen. Wanneer men de omvang van het ontruimde gebied (binnen en buitenring) in ogenschouw neemt zullen er tegen de tienduizend tijdelijk ontheemd zijn geweest. Het overgrote deel van hen heeft derhalve geen gebruik gemaakt van deze opvanglocaties, maar is direct naar familie of vrienden vertrokken. Aan het eind van de avond bleven in de Diekmanhal 'slechts' 381 mensen over die voor die eerste nacht geen alternatieve opvang hebben kunnen vinden.

Over perceptie: welke en hoeveel slachtoffers waar?

Het is niet altijd duidelijk geweest wat voor type slachtoffers er aanwezig zijn geweest in de verschillende locaties: gewonden, lichtgewonden, EHBO-gewonden, ontredderden, daklozen, evacués of 'slechts' familieleden op zoek naar vermisten of informatie. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn, dat hulpverleners door de hectiek zo gefocust zijn geweest op die doelgroep die voor hen op dat moment van belang was, dat zij niet hebben meegekregen dat er ook andere doelgroepen aanwezig waren. In locaties waar beide zijn geweest meldden EHBO-ers en Rode Kruis-leden veelal dat er meer ontredderden en EHBO-gewonden aanwezig zijn geweest, terwijl verpleegkundigen en artsen van mening zijn dat juist het merendeel van de aanwezigen gewonden zijn geweest.

In feite is het ook niet echt van belang om dit exact te weten. Waar het primair om ging was dat alle slachtoffers op de één of andere manier de mogelijkheid hadden om zich ergens te laten opvangen en verzorgen of dat er plekken waren waar ze zich (relatief) veilig konden voelen. En dat heeft men, zeker in die eerste avond, weten te realiseren, dankzij de inzet en de bereidwilligheid van zeer velen.

5 Opvang en verzorging: de Diekmanhal

5.1 Inleiding

De Diekmanhal was het opvangcentrum voor de langdurige opvang en verzorging van slachtoffers (dat wil zeggen ontredderden, daklozen, evacués en EHBO-gewonden), afkomstig uit de binnenste en buitenste ring.

De hal is overigens niet alleen gebruikt voor deze slachtoffers. Ook familieleden waren op de zaterdagavond van harte welkom, zodat zij hun naasten de nodige ondersteuning konden bieden.

In dit hoofdstuk komt de opvang en verzorging, zoals die heeft plaatsgevonden in de Diekmanhal aan de orde. Dit zal gebeuren aan de hand van een aantal steekwoorden. Hierbij zullen de grote lijnen worden vastgehouden en wordt er niet ingegaan op de details.

Aan de activiteiten van de somatische en psychosociale hulpverleners, die in grote getalen in (onder andere) de Diekmanhal aanwezig zijn geweest, wordt in dit hoofdstuk slechts zijdelings aandacht besteed. Hiervoor verwijzen we naar de hoofdstukken 6 'Somatische hulpverlening' en 7 'Psychosociale en maatschappelijke hulpverlening'. Een zelfde opmerking geldt voor de herhuisvesting. De herhuisvesting die heeft plaatsgevonden vanaf zondag 14 mei heeft er uiteindelijk toe geleid dat op dinsdagavond de Diekmanhal gesloten kon worden voor de opvang van slachtoffers. Het herhuisvestingsproces komt in hoofdstuk 8 'Herhuisvesting' uitgebreid aan de orde.

5.2 Openstelling Diekmanhal

De Diekmanhal (DH) staat boven aan de lijst van mogelijke opvangcentra in het draaiboek 'opvang en verzorging'. De reden hiervoor is dat het (ten tijde van de ramp) de grootste hal in Enschede is, met de beste cateringmogelijkheden en derhalve zeer geschikt is voor grootschalige opvang. De reden dat de gemeente op zaterdagavond 13 mei besloten heeft de hal te openen voor de opvang van slachtoffers was, buiten voornoemde redenen, dat de DH (zie kaartje in hoofdstuk 4 'Tijdelijke opvangcentra') ten opzichte van het rampgebied gunstig lag.

Het tijdstip waarop de DH op zaterdag is geopend is niet helemaal duidelijk. Volgens het hoofd opvang en verzorging heeft hij omstreeks 17:00 uur de beheerder van de hal verzocht deze te openen. De beheerder was echter van mening dat hij omstreeks 17:00 uur de hal al had geopend (op verzoek van het hoofd opvang en verzorging). Dit laatste komt overeen met de verklaring van het hoofd opvangcentrum, namelijk dat hij in aanwezigheid van de beheerder omstreeks 17:15 uur in de hal aanwezig was (zie paragraaf 5.4).

Om 18.25 uur meldde de beheerder van de DH zich volgens het logboek van DMO overigens pas in het actiecentrum DMO, met de mededeling dat de DH geopend was.

5.3 Bekendmaking opening DH

Door de directeur is om 18:12 uur in de rampenstaf meegedeeld dat de DH geopend was voor daklozen en familieleden van slachtoffers¹⁴. Vanuit de rampenstaf is het bericht via de desbetreffende actiecentra (gezet in het gemeentehuis) doorgegeven aan de brandweer, politie en GGD in het veld. Het is overigens niet duidelijk wat er door de hulpverleners met dit bericht

¹⁴ Bericht in het journaal van de gemeentelijke rampenstaf, afkomstig van de directeur DMO, luidt: "*Pathmoshal ontruimd alleen voor slachtoffers. Dakloze burgers en familie naar Diekmanhal. (...)*"

verder is gedaan. Zo is bijvoorbeeld in de documentatie niet terug te vinden of de politie middels geluidswagens de slachtoffers op de hoogte heeft gesteld van het bericht. Verder is dit bericht via de voorlichter naar de media toe verspreid (teletekst, RTV-Oost en zelfs de zondagseditie van Tubantia).

Een aantal tijdelijke opvangcentra, waarvan bekend was dat zij als zodanig fungeerde, is door het actiecentrum DMO op de hoogte gebracht van het feit dat de DH geopend was voor de nachtopvang (zie hoofdstuk 4 'Tijdelijke opvangcentra').

5.4 Inrichting Diekmanhal

Het hoofd opvangcentrum was rond 17:15 uur, samen met de beheerder en drie collegae van DMO, als eerste in de DH aanwezig. Op dat moment was de hal nog helemaal leeg. Er hadden zich nog geen slachtoffers gemeld en faciliteiten om de hal in te richten (tafels en stoelen) stonden nog elders in de hal opgeslagen.

Het hoofd opvangcentrum heeft onmiddellijk aan het actiecentrum DMO doorgegeven wat er zo spoedig mogelijk allemaal in de hal aanwezig diende te zijn. Dit varieerden van bedden, eten en drinken tot EHBO-voorzieningen. Informatie omtrent het aantal te verwachten slachtoffers, over de ernst van de eventuele verwondingen van de slachtoffers en over hoe lang de opvang zou gaan duren was op dat moment nog niet bekend.

Rond 19:00 uur was de stand van zaken in de DH als volgt:

- Ongeveer 11 medewerkers van DMO waren aanwezig (voor in eerste instantie het inrichten van de DH, het opvangen van de slachtoffers)
- 40-50 tafels met stoelen stonden in de hal opgesteld
- De catering was ter plaatse, dat wil zeggen dat de eigenaar van het restaurant met enkele medewerkers aanwezig was. Deze heeft aangegeven dat er in principe genoeg eten en drinken was en dat alles wat er nog extra nodig zou blijken te zijn geleverd kon worden. Koffie, thee en frisdrank stonden gereed op tafels in de hal
- Er waren één DMO-medewerker en één vrijwilligster¹⁵ aanwezig voor secretariële ondersteuning
- De eerste vrijwilligers waren al aanwezig om hand en spandiensten te verlenen. Deze hadden zich spontaan aangemeld, vooral nadat het via de tv en radio bekend was geworden dat de DH als opvangcentrum voor de nacht was aangewezen.

Omstreeks 20:00 uur liet het hoofd opvang en verzorging weten dat de Stichting Karmel International (zie hoofdstuk 9 'Goederenverstrekking') bedden en zitjes ter beschikking stelde voor de inrichting van de DH. Om ongeveer 21:30 uur zijn deze goederen middels vrachtwagens bij de DH afgeleverd. De (vele) vrijwilligers die zich op dat moment in de DH bevonden en medewerkers van DMO hebben hiermee de DH klaargemaakt voor de nachtopvang. Om 00:35 uur werd aan het actiecentrum DMO doorgegeven dat er *"150 slaappleatsen zijn ingericht."*

Een aantal medewerkers van DMO, met een hoofdrol voor het hoofd opvangcentrum, hebben zich zaterdagavond grotendeels beziggehouden met het regelen van allerhande goederen, al dan niet via het actiecentrum DMO: van materiaal voor de inrichting van de hal tot persoonlijke verzorgingsmiddelen (zoals luiers, tandenborstels, zeep, shampoo, etc). Veel verzorgingsartikelen werden overigens vaak geregeld op het moment dat er door slachtoffers om werd gevraagd.

¹⁵ Onder een vrijwilliger wordt iemand verstaan die zich spontaan aanmeldt. Indien met vrijwilligers mensen van het Rode Kruis, EHBO, Leger Des Heils of andere organisaties wordt bedoeld, zal dit expliciet worden vermeld.

Ook heeft men er zorg voor gedragen dat er eten/drinken, somatische en psychosociale hulpverleners (zoals EHBO, Stichting Maatschappelijke Dienst, Slachtofferhulpverlening, huisartsen, verpleegkundigen) en schoonmakers aanwezig waren. De slechte telefoonverbindingen (als direct gevolg van de ramp) hebben nog wel voor problemen gezorgd bij het regelen van allerlei hulp en goederen.

Overigens zijn veel goederen (waaronder kleding), eten/drinken en fysieke hulp die benodigd waren in de DH spontaan aangeboden op zaterdag door mensen in Enschede, maar ook door burgers in het land.

5.5 Aankomst eerste slachtoffers

Vanaf circa 19:45 uur werden door het actiecentrum DMO de eerste slachtoffers uit de tijdelijke opvangcentra, die zich bij het actiecentrum meldden, verwezen naar de DH¹⁶. Het hoofd opvang en verzorging heeft het hoofd opvangcentrum hiervan op de hoogte gebracht en hem laten weten dat ze in de DH de eerste slachtoffers zouden kunnen verwachten. Onbekend was nog om hoeveel slachtoffers het zou gaan.

Vanaf ongeveer 20:30 uur verlieten de eerste bussen de tijdelijke opvangcentra, zoals blijkt uit onder andere het journaal van de rampenstaf en het logboek DMO (zie ook hoofdstuk 4 'Tijdelijke opvangcentra').

Vanaf 20:00 uur meldden de eerste slachtoffers zich in kleine getalen bij de Diekmanhal. Deze slachtoffers waren niet afkomstig uit een tijdelijk opvangcentrum, maar waren op eigen initiatief naar de DH gekomen. Pas later, gezien bovenstaande gegevens mogelijk vanaf 20:45/21:00 uur, arriveerden de eerste bussen afkomstig van verschillende tijdelijke opvangcentra.

Overigens meldde de directeur DMO in de rampenstaf om 20:50 uur dat *"opvang is goed geregeld."* Waar hij waarschijnlijk slechts mee bedoelde dat de Diekmanhal klaar was voor de opvang.

5.6 Registratie

In deze subparagraaf komt kort de registratie aan bod zoals die in de DH heeft plaatsgevonden. Voor meer en algemenere aspecten over registratie wordt verwezen naar cluster 11, Evacuatie en registratie bewoners rampgebied.

Het hoofd opvangcentrum heeft voorbereidingen laten treffen om de slachtoffers te registreren. Er is gebruik gemaakt van een aanwezige kopieermachine, een fax, twee computers en één (eigen) laptop. Een aantal tafels zijn bij de ingang klaargezet.

Om 20:10 uur heeft het hoofd opvangcentrum het actiecentrum DMO gevraagd of er functionarissen van het Centraal Registratie- en Informatiebureau (CRIB) richting de DH gestuurd konden worden. Volgens het hoofd opvangcentrum heeft één functionaris van het CRIB zich tussen 22:00 en 22:30 uur in de DH gemeld. Het was hem echter niet duidelijk of dit naar aanleiding van het verzoek van DMO is gebeurd. Deze functionaris heeft zich verder niet met de coördinatie van de registratie bemoeid (wat het hoofd opvangcentrum zeer heeft verbaasd), wel heeft hij meegeholpen met het registreren van de binnenkomende mensen.

¹⁶ 19:45 uur: *"Opvang vliegbasis loopt vol; mensen verwezen naar Diekmanhal."* [logboek DMO] (met vliegbasis wordt de Noaberschap bedoeld).

Ondanks dat functionarissen van DMO daar niet van op de hoogte waren zijn er vanaf 20:30 uur drie medewerkers van het CRIB in de Diekmanhal aanwezig geweest om te registreren. Omstreeks 23:00 uur zijn nog eens twee medewerkers van het CRIB vanuit de Pathmoshal naar de Diekmanhal gegaan om hun collegae te assisteren. Om 24:00 uur staat er in het logboek van het CRIB vermeld dat de vijf medewerkers van het CRIB *"in de loop van de nacht naar huis gaan."*

Voordat slachtoffers de hal van de DH in mochten werd bij de ingang van iedereen naam, adres en geboortedatum genoteerd op losse vellen papier. Aanvullend werd er gezegd dat wanneer men de DH ging verlaten, zij zich moesten laten uitschrijven. Pas daarna konden de slachtoffers zich naar de hal begeven waar tafels, stoelen en koffie/thee/frisdrank klaar stonden.

Een tiental medewerkers van DMO, waarvan ook een aantal spontaan naar de DH was gekomen, hebben zorggedragen voor de registratie. De vellen papier zijn veelvuldig naar de dienst Burger en Algemene Zaken gefaxt (de registratiegroep CRIB bestaat uit functionarissen van deze dienst).

De registratie is in de perceptie van de medewerkers van DMO prima verlopen, tot het moment (omstreeks 21:00 uur) waarop de eerste bussen uit tijdelijk opvangcentra arriveerden. Hierdoor ontstond plotseling een massale toestroom van slachtoffers die zich zonder zich te laten registreren in de hal begaven. De tafels zijn hierop in een trechtersvorm geschoven in een poging niemand ongemerkt langs de inschrijving te laten gaan.

Ondanks deze maatregel kon men echter niet bewerkstelligen dat slachtoffers in en uit liepen, zonder zich te laten registreren of te laten uitschrijven. Het gevolg was dat slachtoffers soms meerdere keren zijn geregistreerd en soms ook helemaal niet¹⁷. Ook de moeilijk te spellen namen – in de perceptie van Nederlanders – van de vele allochtonen hebben bijgedragen aan een niet sluitende registratie. De onervaren medewerkers van DMO konden de ongecontroleerde wijze van registreren niet in goede banen leiden.

Toch was men in de Diekmanhal op zondagmorgen van mening dat de registratie sluitend was. De berichtgeving van de directeur in de rampenstaf op zondagmorgen 14 mei om 7:30 uur was dan ook: *"(...), vanaf begin sluitende registratie bijgehouden."*

De lijsten met namen zijn door de dienst Burger en Algemene Zaken (BAZ) omgewerkt tot registratielijsten.

Op zondagochtend zijn de eerste registratielijsten op de ramen in de DH geplakt. Op deze lijsten stonden de namen van de mensen die zich hadden laten registreren in de Diekmanhal. De reden dat de lijsten zijn opgehangen was om zoveel mogelijk mensen die op zoek waren naar familieleden of bekenden buiten de hal te houden, daar de hectiek in de hal al groot genoeg was. Daar er echter geen sluitende registratie had plaatsgevonden klopten deze lijsten niet. Op het moment dat de gedupeerden de lijsten onder ogen kregen leidde dat in bepaalde gevallen tot zeer veel onrust, verwarring en soms zelfs tot agressie bij de gedupeerden. Deze onrust heeft nog een week aangehouden.

De gevolgen van de 'ongelukkige' berichtgeving over de geregistreerden waren ook in de DH merkbaar. Als voorbeeld wordt hier aangehaald het verlies dat een Surinaamse familie heeft geleden door de ramp. In één keer hebben zij maar liefst vijf gezinsleden verloren, waaronder een

¹⁷ Op zondag 14 mei om 12:35 uur werd in de rampenstaf door de GGD meegedeeld: *"CTPI vraagt aandacht voor weglappende mensen uit Diekmanhal, boodschap niet duidelijk overgekomen. Aan de hand van briefjes nogmaals duidelijk maken."* Volgens respondenten is dit overigens niet gebeurd. Met 'de boodschap' werd bedoeld het inlichten van de slachtoffers over het zich laten uitschrijven bij het verlaten van de DH. Het is niet duidelijk wat de betrokkenheid van het CTPI hierbij is geweest.

klein meisje en een opa. Op de registratielijst stond echter (en onduidelijk is hoe dat is gekomen) dat het meisje alsmede de opa in de DH aanwezig moest zijn. Vanaf dat moment heeft de moeder alleen nog maar – volledig geobsedeerd – de ingang van de DH in de gaten gehouden. De lijsten gaven immers aan dat haar dochter en de opa ergens aanwezig waren.

5.7 Aanwezige faciliteiten en hulpverlenende instanties

Buiten de vele vrijwilligers en de medewerkers van DMO zijn ook vele hulpverleners, al dan niet georganiseerd, vanaf zaterdagavond in de DH aanwezig geweest. Sommige hulpverlenende instanties hebben zich spontaan gemeld, andere hebben op verzoek van DMO bepaalde activiteiten verricht. EHBO-verenigingen, het Rode Kruis, artsen, verpleegkundigen, Slachtofferhulp, de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening, het Leger des Heils en het tolkencentrum zijn allemaal aanwezig geweest. Primair hebben zij zich beziggehouden met de voor hen specifieke taken, maar ook hebben velen hand en spandiensten verricht (zie ook de hoofdstukken 6 en 7).

Vanaf zaterdagavond hebben een aantal vrijwilligers van het Rode Kruis en EHBO-ers een afgezette duidelijk herkenbare plek in de DH ingenomen. In deze EHBO-post waren aanwezig: een verpleegkundige, EHBO-ers, vrijwilligers van het Rode Kruis, 2 artsen en 1 arts BAGD (voor het schrijven van recepten voor medicijnen; deze recepten konden vervolgens bij de apotheek worden opgehaald).

Speciaal voor kinderen is op zondagmorgen 14 mei een aparte ruimte ingericht, waar onder leiding van drie vrijwilligers spelletjes met de kinderen gespeeld werd. Omstreeks 12:00 uur is zelfs op aanvraag van DMO circus Tubantia aanwezig geweest. Zij hebben geen voorstelling gehouden, maar hebben zich 'actief met de kinderen bezig gehouden'. In de speelruimte was ook een luchtkussen opgesteld.

5.8 De pers

In de DH heeft men gedurende de dagen dat er slachtoffers zijn opgevangen veel hinder ondervonden van de pers.

Rond 22:00 uur (op zaterdagavond) meldde Gijs Wanders (NOS journaal) zich bij de DH, met het verzoek een aantal slachtoffers in de DH te interviewen en te filmen. In eerste instantie werd hem de toegang tot de hal geweigerd. Uiteindelijk is hij toch door het hoofd opvangcentrum naar binnen gelaten, onder voorwaarde dat hij alleen een algemeen (sfeer)beeld zou geven dat bovendien 'ethisch verantwoord' was. Men heeft dit vanuit de DH verder niet begeleid. Na een klein half uur bleek dat er meerdere cameramensen en fotografen in de DH aanwezig waren. Eén van de cameramensen was zelfs een close-up opname aan het maken van een gewond meisje en verder werden er tegen de afspraken in interviews gehouden. Hierop heeft het hoofd opvangcentrum de pers laten verwijderen. Vanaf dat moment werd het te voeren beleid omtrent de pers bepaald: alle pers werd de toegang tot DH ontzegd. Dat standpunt is tot het laatst toe volgehouden, met uitzondering van het moment waarop de Koningin een bezoek bracht aan de hal op zondagochtend. Tijdens haar bezoek heeft de Rijksvoorlichtingsdienst – mogelijk onwetend over de gemaakte afspraken – de pers toestemming gegeven de hal te betreden.

De pers heeft in de dagen erna massaal postgevat voor de ingang van de DH. De slachtoffers die uit de DH kwamen werden lastig gevallen zo gauw zij zich buiten de hal vertoonden. Vanuit de Diekmanhal heeft men via het actiecentrum DMO meerdere malen om ondersteuning van de politie verzocht. Deze ondersteuning is ook daadwerkelijk verleend.

Vanaf zondag werden perscontacten (informatie omtrent de DH) geregeld via de voorlichting van de gemeente Enschede.

5.9 Informatievoorziening

Na de eerste nacht was de DH niet slechts een opvangcentrum. De Diekmanhal heeft tevens voor een belangrijk deel als informatiecentrum gefungeerd.

Besluiten en informatie afkomstig uit de rampenstaf werden door het actiecentrum DMO aan de Diekmanhal doorgegeven. In de Diekmanhal werd – indien van toepassing – deze informatie aan de slachtoffers meegedeeld. Niet alleen informatie van de rampenstaf werd via het actiecentrum doorgegeven, ook informatie afkomstig van de andere actiecentra in het stadhuis bereikte via deze weg de Diekmanhal.

Vanaf maandag 15 mei, is om 09:00 uur 's ochtends een balie in het DMO-gebouw aan het Molenplein geopend, zodat slachtoffers ook daar informatie over allerhande zaken konden opvragen. Later in de week zijn de taken van deze informatiebalie overgenomen door het Informatie- en Advies Centrum (IAC). Dit centrum bevond zich ook in de hal van het DMO-gebouw.

Het is een aantal maal voorgekomen dat er verkeerde informatie in de media terecht is gekomen en dat de informatievoorziening in de Diekmanhal (en bij de informatiebalie in het DMO-gebouw) achterbleef bij de media (over bijvoorbeeld de openstelling buitenste ring, de goederenverstrekking, het betreden van het rampgebied in busjes door de bewoners, het aanleveren van goederen door particulieren). In de rampenstaf bijvoorbeeld vond nog al eens een informatie-uitwisseling plaats nadat een actie al was ondernomen. Hierdoor was de media eerder van bepaalde activiteiten op de hoogte dan de medewerkers van DMO, waardoor gestelde vragen van slachtoffers niet beantwoord konden worden. Slachtoffers speelden veel van hetgeen ze via de externe communicatie (krant, radio, tv) vernamen, onmiddellijk terug op de medewerkers van DMO, die vaak als eerste aanspreekpunt fungeerden in bijvoorbeeld de Diekmanhal. Hierdoor liepen de gemoederen soms hoog op. Een aantal maal is daarom zelfs om ondersteuning van de politie verzocht¹⁸. Deze ondersteuning is ook daadwerkelijk verleend.

5.10 Situatieschets/stand van zaken in de Diekmanhal

De situatie in de DH op met name zaterdagavond – maar zeker ook in de dagen erna – liet zich het best omschrijven als zeer hectisch. In en voor de DH bevonden zich niet alleen zeer aangeslagen slachtoffers en hun familieleden. Bij het registratiepunt (ingang van de hal) verzamelden zich ook veel aangeslagen mensen die op zoek waren naar familieleden en mensen die (slechts) informatie wilden hebben over familieleden of over de ramp op zich.

5.10.1 Zaterdagnacht

Om 00:35 uur werd vanuit de DH de stand van zaken aan het actiecentrum DMO doorgegeven. Er waren op dat moment *"150 slaappleatsen ingericht, de situatie wordt beschreven als chaotisch, maar wel onder controle, er is genoeg bemensing aanwezig en men is bezig met het regelen van de aflossing."*

¹⁸ "22:10 uur: Hoofd opvangcentrum vraagt politie voor in Diekmanhal" [Logboek DMO]

"22:16 uur: Diekmanhal is onorderlijk gebeuren. Politie mens(en) heen sturen. Als het uit de hand loopt dan de eenheid er naar toe." [actiecentrum politie]

Op de eerste avond zijn er ongeveer 800 mensen in de DH aanwezig geweest. Een groot deel van deze mensen bestond uit familieleden die slachtoffers ondersteuning boden en uit ontredderden (niet noodzakelijk dakloos), die er de voorkeur aan gaven om zich onder mede-slachtoffers te begeven. Rond middernacht heeft DMO de mensen die geen nachtopvang behoeften (waaronder de familieleden en ontredderden die niet dakloos waren) verzocht de hal te verlaten. Vanaf dat moment werd het ook rustiger in de hal.

Uiteindelijk hebben 381 mensen de nacht in de DH doorgebracht waarvan 179 mensen – hoofdzakelijk kinderen – daadwerkelijk gebruik hebben gemaakt van de bedden. De meeste mensen konden de slaap niet vatten en hebben wat rondgehangen rond het grote televisiescherm, dat stond opgesteld bij de zitjes. Om 03:30 uur op zondagmorgen zijn deze aantallen (381/179) aan de rampenstaf doorgegeven.

Tegen de ochtend hebben een aantal daklozen die inmiddels bij anderen ondergebracht konden worden, de DH verlaten. In de loop van de zondag meldden zich echter ook weer nieuwe slachtoffers aan. Bijvoorbeeld de daklozen die op zaterdagavond elders tijdelijk onderdak hadden gevonden.

5.10.2 Zondag 14 mei

De eerste daklozen worden ondergebracht

Om 03:30 uur werd in de rampenstaf voor het eerst (gezien de berichten in het journaal van de rampenstaf) de aandacht gevestigd op de noodzaak van vervangende huisvesting voor de daklozen (al dan niet aanwezig in de DH). Vanaf dat moment is door onder andere DMO en de woningbouwcorporaties alles in het werk gezet om deze vervangende huisvesting te realiseren (zie hoofdstuk 8 'Herhuisvesting'). Er van uitgaande dat de buitenste ring in de loop van de zondag vrijgegeven werd, ging men er (om 04:15 uur) bij DMO van uit dat er naar verwachting 100 huizen benodigd zouden zijn om alle daklozen uit de DH te kunnen plaatsen. Hierbij werd uitgegaan van de 381 mensen die zich op dat moment in de hal bevonden.

Op zondagmorgen om 7:30 uur werd door de directeur DMO in de rampenstaf meegedeeld dat *"het doel is om aan het eind van de middag iedereen uit de DH naar een ordentelijk onderkomen te laten gaan."* Om 9:30 uur meldde men echter *"dat er een match wordt gemaakt met aanbod huisvesting en behoeften. 200 mensen krijgen vandaag onderdak, behoefte is 300 mensen."* Dit betekende dat het eerder aangekondigde doel niet gehaald zou worden. Na de aankondiging van een directielid van DMO om 12:35 uur in de rampenstaf, had het er weer alle schijn van dat het doel toch gerealiseerd zou gaan worden: *"alle mensen kunnen geplaatst worden."*

Uiteindelijk is de Diekmanhal niet gesloten aan het eind van de dag. In de bijeenkomst van 14:30 uur van de rampenstaf werd door de politie gemeld dat de buitenste ring nog niet vrijgegeven mocht worden. Er dienden eerst nog metingen naar asbest verricht te worden in die ring. Zodra *"het asbestverhaal duidelijk was"* zou de buitenste ring pas vrijgegeven kunnen worden. Dit had onmiddellijk consequenties voor de opvang van de slachtoffers. De evacués uit de buitenste ring die de eerste nacht in de DH hadden doorgebracht zouden vooralsnog niet naar huis kunnen. Vanuit het actiecentrum DMO werd dit gegeven om 16:45 uur aan de DH bekend gemaakt, met de toevoeging *"dat men voorbereidingen moest treffen voor de tweede nacht (aanslag op moraal)."*

Omstreeks 15:25 uur werd door medewerkers van DMO vanuit de DH aan het actiecentrum DMO doorgegeven dat *"de eerste 100 klaar staan om naar de eerste opvangadressen te gaan."* Aan de rampenstaf werd nog geen 5 minuten later doorgegeven dat *"de eerste 100 mensen naar huisvesting zijn, waardoor de Diekmanhal leegloopt"*

Omstreeks 19:00 uur verlieten nog 105 gezinnen¹⁹, afkomstig uit de binnenring, de DH op weg naar hun vervangende huisvesting²⁰. Dit herhuisvestingproces verliep overigens niet zonder problemen. Een aantal gezinnen kwam in slooppanden of in woningen zonder gas, licht en water. Deze gezinnen keerden snel terug in de Diekmanhal. Ook waren er startproblemen bij de verdeling van huisraad. Een aantal gezinnen was ook 'gewoon' ontevreden over hun nieuwe huisvesting.

Om 19:30 uur werd er vanuit de DH doorgegeven dat er op dat moment nog 360 personen in de DH verbleven.

Douchen

Vanuit de rampenstaf werd op zondag het verzoek gedaan om alle mensen die aanwezig waren in de DH en afkomstig uit de binnenste en buitenste ring te laten douchen, in verband met asbest. Door gebrek aan handdoeken, kleding en toiletpullen kon hier echter geen gehoor aan worden gegeven. Bovenstaand verzoek is derhalve als kennisgeving aangenomen. Omstreeks 22:20 uur is dit standpunt vanuit de DH aan het actiecentrum DMO doorgegeven.

5.10.3 Maandag 15 mei

Het is achteraf niet duidelijk hoeveel mensen de nacht in de DH hebben doorgebracht: Het hoofd opvangcentrum heeft aangegeven dat er op maandagmorgen nog 181 mensen in de DH aanwezig waren, die daar ook de nacht hebben doorgebracht. Het perscommuniqué van 05:00 uur meldde daarentegen: *"Op dit moment zijn nog ca. 70 personen in de Diekmanhal opgevangen."* Om 09:40 uur werd door DMO in de rampenstaf meegedeeld dat er nog 70 personen in de Diekmanhal aanwezig zijn en dat voor 80 gezinnen huisvesting urgent is. Om 11:40 uur meldde DMO in de rampenstaf dat *"er 25 gezinnen (van de 70 gezinnen) onderweg zijn naar een plek."*

Vanaf 15:00 uur werd de buitenste ring vrijgegeven voor de bewoners. Er waren echter nog te veel daklozen in de DH aanwezig (naar schatting 80) die nog geen vervangende huisvesting gekregen hadden. Hierdoor werd duidelijk dat de DH nog niet op maandagavond gesloten kon worden.

Door de woningbouwverenigingen werd nog steeds hard gezocht naar vervangende huisvesting. Er bleef echter in de hal een harde kern, die alle woningen bleef afwijzen. Op maandagavond was men bij DMO echter vast van plan de opvang op dinsdag af te bouwen. DMO was van mening dat *"er goede woningen werden aangeboden, zeker voor korte tijd."*

5.11 Sluiting Diekmanhal

Om 01:45 uur op dinsdag 16 mei waren nog omstreeks 70 personen, voornamelijk afkomstig uit de binnenring, in de hal aanwezig.

In de loop van dinsdagochtend werd duidelijk dat het haalbaar zou zijn om de DH aan het eind van de dag te sluiten. De woningbouwverenigingen garandeerden dat er genoeg nieuwe woningen beschikbaar waren om alle nog aanwezige daklozen onder te brengen. Dit is de belangrijkste reden geweest om de DH te sluiten. Een secundaire reden was overigens de ongewenste aantrekkingskracht die de DH inmiddels had op ramptoeristen en de persmusketiers.

¹⁹ Men spreekt over gezinnen omdat vervangende woningen per huishouden/gezinnen werden aangeboden.

²⁰ Niet alle daklozen hebben onmiddellijk een definitieve nieuwe woning toegewezen gekregen. Sommige kregen eerst een tijdelijke woning.

Om 09:30 uur werd door een directielid van DMO aan het actiecentrum DMO meegedeeld, dat er *"in de rampenstaf besloten was om de Diekmanhal voor dinsdagavond te ontruimen. Dit besluit kon verspreid worden in Diekmanhal"*. Dit bericht staat vermeld in het logboek DMO. In het journaal van de rampenstaf staat hier overigens niets over vermeld. De enige mededeling die doet vermoeden dat de sluiting van de DH een besluit van de rampenstaf zou kunnen zijn geweest werd gemaakt in de vergadering van 17:30 uur door één van de directieleden van DMO, *"dat de sluiting met een algemeen besluit moet gebeuren."* Of dit ook daadwerkelijk is gebeurd is niet duidelijk²¹.

In de loop van dinsdagochtend zijn de medewerkers van DMO een lichte dwang gaan uitoefenen op de nog aanwezige mensen in de Diekmanhal, om op die manier te bewerkstelligen dat de DH aan het eind van de dag gesloten kon worden.

Uiteindelijk zijn aan het eind van dinsdagmiddag vrijwel alle daklozen vertrokken uit de DH. Een aantal mensen zijn tot het laatst gebleven. Zij weigerden weg te gaan, omdat zij zich veilig voelden of omdat ze eenvoudigweg niet tevreden waren over hun nieuwe huisvesting. Volgens DMO stelden zij te hoge eisen. In de rampenstaf werd geoordeeld dat het geen zin had om voor dergelijke mensen de DH open te houden.

Rond 18:00 uur was de Diekmanhal leeg en omstreeks 19:00 uur is de DH officieel gesloten. Overigens hield het feit dat de DH leeg was hield niet onmiddellijk in dat alle mensen voorzien waren van een woning. Mensen die niet in de DH aanwezig zijn geweest, maar tijdelijk onderdak bij familie of in hun campinghuisje hadden gevonden, meldden zich na dinsdag nog. Dat betekende dat het proces van herhuisvesting en daarmee het zoeken naar vervangende woonruimte na de sluiting van de DH nog door is gegaan (zie hoofdstuk 8 'Herhuisvesting'). Hiervoor is aan de Reulver in Enschede een coördinatiepunt herhuisvesting door de gezamenlijke woningbouwcoöperaties ingericht.

5.12 Analyse

Opvang op hoofdlijnen uitstekend verlopen

Als eerste moet worden geconstateerd dat de opvang in de Diekmanhal, van in eerste instantie naar schatting achthonderd slachtoffers en hun familieleden waarvan er 381 op de eerste nacht een slaapplek nodig hadden, op hoofdlijnen uitstekend verlopen is. Het is een niet geringe prestatie om binnen enkele uren van een sporthal een goed geoutilleerd opvangcentrum te maken. Deze prestatie is met name mogelijk gemaakt door de inzet van DMO en door de massale inzet van de vele vrijwilligers – al dan niet in georganiseerd verband – van (in willekeurige volgorde) het Rode Kruis, EHBO-verenigingen, het tolkencentrum, het Bureau Slachtofferhulp, de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening en de Stichting Karmel. Het voor de opvang benodigde materiaal werd voor het overgrote deel spontaan aangeleverd door vele individuen, instellingen en bedrijven.

De geleverde prestatie krijgt nog meer reliëf wanneer bedacht wordt dat de slachtoffers die met name vanaf de eerste nacht in de Diekmanhal opgevangen werden, in het algemeen tot de problematischer categorieën behoorden. Het merendeel van de slachtoffers vond immers onderdak bij familie of vrienden. Diegenen die overbleven in de Diekmanhal waren mensen die een familielid misten en daarom de Diekmanhal niet wilden verlaten, mensen zonder sociaal vangnet en diegenen die vanuit emotionele overwegingen deels ook de nabijheid van andere slachtoffers opzochten.

²¹ Volgens de adjunct directeur was de sluiting van de DH wel een besluit dat in de rampenstaf is genomen. Bij navraag door ons bleek echter geen lijst beschikbaar over de genomen besluiten in de rampenstaf in de periode tot woensdag 17 mei.

Eerste registratie

Een knelpunt gedurende de eerste uren was de 'intake' van slachtoffers. Er werd een systeem gehanteerd waarbij slachtoffers zich eerst dienden te registreren alvorens de opvanglocatie binnen te mogen. Deze eerste registratie werd uitgevoerd door (hoofdzakelijk) medewerkers van DMO. Voorspelbaar leidde de druk bij de ongetrainde medewerkers tot tenminste onvolledige registratie en vanaf zeker moment tot het niet meer kunnen registreren van alle massaal aankomenden en vertrekkenden. De inspanning die tot dan toe geleverd was, met betrekking tot registratie, was daarmee al te vergeefs.

Het gehanteerde systeem van inschrijving bij aankomst heeft behalve het praktisch voorspelbare falen van volledige registratie ook een belangrijk ander nadeel: het is nauwelijks 'klantvriendelijk' te noemen om geschokte slachtoffers te laten wachten op inschrijving alvorens ze op te vangen.

Een beter systeem van opvang en registratie lijkt dan ook het eerst opvangen van slachtoffers en het daarna aanbieden van registratie als een 'service', bijvoorbeeld door de inrichting van een registratiebalie in het opvangcentrum. Uitgangspunt hierbij is dat de registratie in het opvangcentrum een verantwoordelijkheid is voor het hoofd opvangcentrum, daar hij in kaart dient te brengen welke slachtoffers ('klanten') hij in zijn centrum heeft. Het uitgangspunt dient derhalve niet te zijn dat er in het opvangcentrum geregistreerd moet worden ten dienste van het Centraal Registratie- en Informatiebureau (CRIB) (zoals op zaterdagavond wel de insteek was). Dat houdt overigens wel in dat medewerkers DMO voorbereid moeten worden op hun registratietaak, middels opleidingen, waarmee het registratieproces geen bijtaak meer hoeft te zijn voor de toch al zwaar belaste medewerkers 'opvang en verzorging'.

De registratiegegevens kunnen uiteindelijk wel aan het CRIB overhandigd worden ten behoeve van het registratieproces zoals dat in de taakomschrijving van de afdeling Publiekszaken staat omschreven.

Aanvullend kan hier nog het volgende over worden opgemerkt. In het gemeentelijk draaiboek 'opvang en verzorging' staat vermeld dat "de ontvangstgroep, bestaande uit medewerkers van DMO, tijdelijk, een voorlopige registratie bijhouden van de opgevangen personen in het opvangcentrum; dit in afwachting van het CRIB." Er wordt hierbij nog aanvullend opgemerkt dat "zij doorgaans arriveren als de situatie enigszins gestabiliseerd is. Zodra de registratiegroep van het CRIB in het opvangcentrum is aangekomen, meldt zij zich bij het hoofd opvangcentrum. Daarna start de registratiegroep haar werkzaamheden." De voorlopige registratie, kortom, is een taak voor DMO ten dienste van het CRIB. Wat er precies met "een voorlopige registratie" wordt bedoeld wordt verder niet nader gespecificeerd. Het is derhalve niet duidelijk of met "een voorlopige registratie" nu een eerste registratie wordt bedoeld, die (na stabilisatie) moet worden overgenomen door functionarissen van het CRIB of dat men bedoeld dat de registratie uitgevoerd door DMO nog eens (beter, anders) overgedaan moet worden door het CRIB.

De vijf medewerkers van het CRIB die in de Diekmanhal aanwezig waren hebben zich in de herinnering van het hoofd opvangcentrum niet conform het voorgaande bij het hoofd gemeld. Uit het draaiboek 'Registreren van slachtoffers' (behorend bij deelplan 15 van het gemeentelijke rampenplan van Enschede) is echter niet op te maken dat registratiegroepen in de opvangcentra aanwezig dienen te zijn, laat staan dat zij zich dienen te melden. Verder staat nergens in het draaiboek vermeld dat de opvangcentra een voorlopige registratie dienen op te zetten (ten behoeve van het CRIB). Er wordt juist aangegeven dat het CRIB gebruik kan maken van de registratie die door verschillende instanties al in een vroeg stadium zijn ingezet, door bijvoorbeeld de politie, het hoofd opvang en verzorging of de GGD.

Dit alles wijst mogelijk op het feit dat er geen afstemming tussen beide processen heeft plaatsgevonden bij het opstellen van beide draaiboeken.

In het draaiboek 'Registreren van slachtoffers' staat overigens geschreven dat niet DMO, maar "de politie zodanige maatregelen dient te treffen zodat in eerste instantie, zolang er nog geen actiecentrum CRIB is ingesteld, alle overleden, gewonde, geëvacueerde en dakloze slachtoffers worden geregistreerd."

De wijze van registreren in de Diekmanhal heeft uiteindelijk tot een niet sluitende registratie geleid en heeft daardoor tot zeer veel onrust en verwarring bij de gedupeerden heeft geleid. In de rampenstaf bestond een geheel ander beeld van de registratie-werkelijkheid. Ondanks de hectiek die er tijdens het registreren heerste en de problemen die men daarbij ondervond was men er in de Diekmanhal van overtuigd dat er een sluitende registratie had plaatsgevonden (wat natuurlijk zeer opmerkelijk is te noemen). Hierdoor was de berichtgeving in de rampenstaf op 14 mei om ongeveer 7.30 uur van de directeur DMO dat er "een sluitende registratie" was. Mede op basis van dit onjuiste beeld is vervolgens besloten de onvolledige registratielijsten breed ter beschikking te stellen. Deze voorbarige beslissing heeft tot extra emotionele problemen bij de aanwezigen in de Diekmanhal geleid.

Draaiboek 'opvang en verzorging'

In het huidige taak-beschrijvende draaiboek wordt geen handvat geboden voor specifieke taakinvoering. Zo wordt er bijvoorbeeld niet beschreven wat er aan gebruiksartikelen noodzakelijk is, zoals bijvoorbeeld luiers. Het gevolg was dat er in de Diekmanhal pas aan de betreffende artikelen gedacht werd op het moment dat ze nodig waren. Middels een checklist zouden dergelijke problemen ondervangen kunnen worden. Ook ligt het voor de hand een afspraak met één of meer detailhandelzaken te maken over de continue beschikbaarheid van dergelijke zaken.

Informatievoorziening

Informatievoorziening aan slachtoffers die in onzekerheid leven over zeer fundamentele zaken zoals familieleden die vermist worden, (her)huisvesting en alles wat daar mee samenhangt, is van wezenlijk belang voor de bevolkingszorg tijdens de rampenbestrijding. De evaluaties van de Bijlmerramp hebben hier al uitgebreid op gewezen. En ook deze evaluatie van de bevolkingszorg tijdens de vuurwerkramp in Enschede laat dat zien.

Medewerkers van DMO hebben meermalen gemerkt dat de frustraties die optreden bij de toch al 'instabiele' slachtoffers na verkeerde of een niet afgestemde berichtgeving in de media al snel kan omslaan in agressie. Deze agressie richtte zich dan met name tot de medewerkers in de Diekmanhal of achter de informatiebalie van DMO (op het Molenplein). Het is derhalve ook vanuit het oogpunt van de hulpverleners van belang dat bijvoorbeeld interne (tussen betrokken diensten/medewerkers) en externe communicatie met elkaar sporen. De interne communicatie dient vooraf te gaan aan de externe communicatie.

Het lijkt voor de hand te liggen ook in opvangcentra een informatiebalie in te richten waar alle (gecontroleerde) informatie beschikbaar is.

Diekmanhal als ongewenste trekpleister

De Diekmanhal ontpopte zich in de perceptie van de gemeente als een ongewenste trekpleister voor pers en 'gewone' ramptoeristen. Hierdoor kwam de privacy van de slachtoffers in de Diekmanhal ernstig in het gedrang. Enkele ongelukkige acties hebben dit versterkt. Op de eerste dag werd aan de buitenzijde van de Diekmanhal ook de (onvolledige) lijst van geregistreerde slachtoffers en vermisten gepubliceerd. Hierdoor kwam de Diekmanhal nog nadrukkelijker in het

centrum van de belangstelling te staan. Nadat terecht besloten was de pers niet in de Diekmanhal te laten, werd door de Rijksvoorlichtingsdienst gedurende het bezoek van de koningin toch pers binnengelaten. Slachtoffers en hulpverleners dit als bijzonder onprettig ervaren.

6 Opvang en verzorging: somatische hulpverlening

6.1 Inleiding

Tijdens de ramp zijn veel vrijwilligers van het Nederlandse Rode Kruis en diverse EHBO-verenigingen actief geweest. In vrijwel alle tijdelijke opvangcentra en in de Diekmanhal zijn zij op zaterdagavond 13 mei aanwezig geweest. Als belangrijkste taak hadden zij daar de eerste medische verzorging van slachtoffers. Dit type beperkte medische hulpverlening wordt wel omschreven als 'somatische hulpverlening'.

In dit hoofdstuk zal de inzet van somatische hulpverleners in de opvanglocaties tijdens de eerste dagen na de ramp beschreven en geanalyseerd worden. In het volgende hoofdstuk komt de psychosociale hulpverlening in die opvangcentra aan bod. Het is goed er op te wijzen dat het onderscheid tussen psychosociale en somatische hulpverlening hoofdzakelijk analytisch is. Het betekent niet dat medewerkers van de besproken organisaties zich niet met andere werkzaamheden beziggehouden hebben. In het bijzonder hebben veel somatische hulpverleners ook een waardevolle bijdrage aan de psychosociale hulpverlening geleverd.

Huisartsen zijn met name actief geweest in de Diekmanhal. Voor hun inzet wordt verwezen naar cluster 6, de Geneeskundige hulpverlening.

Het optreden van Rode Kruis medewerkers wordt in paragraaf 6.2 besproken. Paragraaf 6.3 bevat een beschrijving van de inzet van vrijwilligers van de EHBO-verenigingen. In paragraaf 6.4 zal de inzet van Sigmateams worden aangestipt. Deze teams van Rode Kruis-vrijwilligers vallen operationeel onder het kader van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Zij vallen derhalve buiten het onderwerp van deze rapportage. Voor de volledigheid wordt toch melding van hun inzet gemaakt. Paragraaf 6.5 bevat een uiteenzetting over de samenwerking tussen de verschillende somatische hulpverleningsorganisaties onderling en met de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse in paragraaf 6.6

6.2 Het Rode Kruis

Het Rode Kruis heeft haar taken verdeeld in taakvelden of blokken. Dit zijn clusters van zorgtaken waar speciale cursussen voor gevolgd worden en gericht voor geoefend wordt. Tijdens deze ramp zijn vooral vrijwilligers uit taakveld drie ingezet. Hieronder valt zowel de medische als sociale opvang en verzorging bij grootschalige hulpverlening. De vrijwilligers binnen dit cluster zijn in het bezit van een EHBO-diploma met aanvullende cursussen als reanimatie en verbandleer. Ook is vaak een aanvullende stage gelopen waarbij vrijwilligers geleerd is hulp te bieden tot professionele hulpverleners ter plaatse zijn.

6.2.1 Alarmering

De coördinator van blok drie van het Rode Kruis Enschede bemande tijdens de explosies een EHBO-post aan de rand van de stad. Zij hoorde de knallen en is daarop naar het Rode Kruis-gebouw aan de Blekerstraat gegaan. Daar aangekomen werd haar, door de verkeerschaos en de zwarte rookpluim die zich inmiddels had ontwikkeld, duidelijk dat de explosies ernstige gevolgen zouden kunnen hebben. Doordat in het begin geen telefoonverkeer mogelijk was, kon zij niet achterhalen wat er precies aan de hand was. Na enige tijd lukte het haar via 112 contact te krijgen met een vestiging van de politie in Enschede. Hiervan kreeg zij het advies naar garage Roeloffzen te gaan, omdat daar een verzamelpunt voor inzetbare hulpverleners was. Hierop probeerde zij andere vrijwilligers te bellen, maar dat lukt niet door de gebrekkige telefoonverbindingen. Alle

vrijwilligers die op het rampterrein geholpen hebben, zijn daar dus op eigen initiatief heengegaan. Het Rode Kruis is niet door DMO benaderd. Er bestaat tussen de gemeente Enschede en het Rode Kruis geen afspraak over de inzet van het Rode Kruis tijdens een ramp. Dit heeft ertoe geleid dat het Rode Kruis van de afdeling Enschede niet als organisatie is ingezet, maar dat individuele vrijwilligers actief zijn geweest.

De alarmering van Rode Kruis van de afdeling Haaksbergen verliep anders. De taakveld-coördinator heeft hier op eigen initiatief contact gezocht met de GGD Twente. Naar eigen zeggen kreeg hij na enige tijd iemand uit de rampenstaf aan de telefoon. Deze vroeg hem vrijwilligers te mobiliseren en stand-by te staan. Rond 18:00 uur hadden zich ongeveer 25 vrijwilligers verzameld. Dit is om 19:42 uur aan het actiecentrum DMO doorgegeven (journaal actiecentrum DMO). Hierop werd hen gevraagd paraat te blijven tot zij opgeroepen zouden worden. Dit is echter nooit gebeurd. Rond 24:00 uur heeft een landelijk coördinator van het Rode Kruis contact gehad met de afdeling Haaksbergen. Hij meldde dat idereen, twee vrijwilligers uitgezonderd, weer naar huis terug konden. De twee vrijwilligers werden verzocht naar de Diekmanhal te gaan waar zij om 00:30 uur te horen kregen niet nodig te zijn. Omstreeks 03:10 uur is de coördinator van de afdeling Haaksbergen door een medewerker van DMO gebeld met het verzoek om 08:00 uur zes vrijwilligers in de Diekmanhal aanwezig te hebben. Deze vrijwilligers zijn op zondag ingezet in de Diekmanhal.

6.2.2 Inzet van Rode Kruis vrijwilligers

In de tijdelijke opvangcentra hebben vrijwilligers van het Rode Kruis hand en spandiensten verricht. Waar nodig bestond dit uit eerste hulp bij ongelukken, maar veel hulp was niet medisch van aard. Zo hebben vrijwilligers van het Rode Kruis de opvang van het Surinaamse gezin dat vijf familieleden verloren had, op zich genomen. Om de vrijwilligers niet teveel te belasten heeft dit per toerbeurt plaatsgevonden. (Slachtofferhulp was overigens van mening dat deze familie niet door Rode Kruis medewerkers opgevangen had moeten worden.) Ook zijn in de eerste uren gewonden naar het ziekenhuis in Winterswijk begeleid.

Vanaf maandag is de hulpverlening gecoördineerd vanuit het Rode Kruis-gebouw aan de Blekerstraat. Hier vandaan is een ploegensysteem gebruikt om continu vrijwilligers in de Diekmanhal aanwezig te houden. De ploegen bestonden uit vrijwilligers van verschillende afdelingen uit de omgeving zoals; Almelo, Losser, Markelo, Zwolle, Dieren, Rijssen, Deventer, Schalkhaar, Goor en Wierden.

Een ploeg werkte een periode van zes uur voordat zij afgelost werden.

In het Rode Kruis gebouw kwamen verder telefonische aanbiedingen van hulpgoederen binnen. Deze zijn genoteerd en doorgegeven aan de Diekmanhal.

6.3 Sigmateams

Een Sigmateam bestaat uit acht leden en heeft een assisterende taak: zij biedt personele en materiële ondersteuning aan de leden van het traumateam en de ambulancehulpverleners. Het Nederlandse Rode Kruis heeft een voorkeurspositie om het personeel van de Sigma te leveren. Zij zijn inzetbaar door de GHOR-organisatie.

Tijdens de vuurwerkcramp is er aanvankelijk één team Sigmaleden ingezet, dat bestond uit leden van het Rode Kruis uit Enschede en Hengelo. Het team uit Enschede is in eerste instantie naar de opvanglocatie Van Heekpark gestuurd. Daar hebben zij bijgedragen aan de inrichting van een noodhospitaal. Leden van het team zijn later naar de opvanglocatie Miracle Planet gedirigeerd.

6.4 De EHBO-verenigingen uit Enschede en omstreken

Tijdens de hulpverlening zijn vrijwilligers van (alle) Enschedese EHBO-verenigingen betrokken geweest. In deze rapportage wordt alleen ingegaan op de rol die de EHBO-vereniging Enschede speelde daar het niet lukte om contact te leggen met de EHBO-vereniging Christoffel.

6.4.1 Alarmering en eerste inzet

De EHBO-vereniging Enschede is een volledige vrijwilligersvereniging. Tijdens de avond van de ramp zijn ongeveer 100 vrijwilligers actief geweest. Zij zijn allen op eigen initiatief opgekomen. De voorzitter en een groepsleider hebben wel geprobeerd vrijwilligers te bellen, maar ontdekten snel dat dit niet lukte omdat telefoonverkeer zo goed als onmogelijk was.

EHBO-ers die bij het rampgebied aankwamen en zich daar meldden, werden in het algemeen door politiefunctarissen richting de bekende opvanglocaties/gewondennesten verwezen. Dit waren in eerste instantie het Van Heekpark en CBB-gebouw. Later kwamen ook in beeld de opvanglocaties Miracle Planet en de kantine van de voetbalvereniging Sparta (zie hoofdstuk 4 'Tijdelijke opvangcentra').

In de gewondennesten meldden de vrijwilligers zich bij de aanwezige medische coördinatoren. De vrijwilligers werden door hen ingezet bij allerlei hand en spandiensten, zoals het begeleiden van bussen met slachtoffers.

Ook zijn EHBO-ers actief geweest bij het ontruimen van het rampgebied. Zij zijn langs huizen gegaan om vast te stellen of daar nog mensen aanwezig waren. In hoeverre zij daarbij zijn aangestuurd, is niet duidelijk.

6.4.2 Inzet in de Diekmanhal

Nadat de tijdelijke opvangcentra gesloten waren vertrokken de meeste EHBO-ers met de slachtoffers mee naar de Diekmanhal. Rond 22:30 uur arriveerde de voorzitter van de EHBO-vereniging Enschede in de Diekmanhal. Hier kreeg hij van een medewerker van DMO het verzoek om in de Diekmanhal assistentie voor de nacht en de rest van de dagen te verlenen. De voorzitter reageerde op dit verzoek door de inzet van EHBO-ers te organiseren. Om de continuïteit te waarborgen stuurde hij vrijwilligers naar huis, met het verzoek om op zondagmorgen 7:00 uur weer aanwezig te zijn. In de Diekmanhal bleken op dat moment overigens ook EHBO-vrijwilligers uit Hengelo aanwezig te zijn.

Er bevonden zich geen gewonden in de Diekmanhal. Hierdoor hielden de EHBO-vrijwilligers zich bezig met hand en spandiensten. Tijdens de werkzaamheden was er een aantal maal overleg met medewerkers van bureau Slachtofferhulp (zie hoofdstuk 7 'Psychosociale en maatschappelijke hulpverlening'). Slachtoffers die emotionele problemen hadden werden aan deze medewerkers overgedragen. Ook met medewerkers van het Rode Kruis was contact, omdat zij min of meer dezelfde taken uitvoerden.

Na de eerste dagen bleek dat de emotionele belasting voor de EHBO-vrijwilligers erg groot was geweest. Veel vrijwilligers ondervonden problemen en daarom is op donderdag een bijeenkomst belegd. Daarbij was de afspraak dat Mediant tijdens de bijeenkomst ondersteuning zou bieden. Op de bijeenkomst bleek de toegezegde ondersteuning echter afwezig. Deze afwezigheid heeft in perceptie van betrokkenen tot meer problemen bij de vrijwilligers geleid. Zij voelden zich in de steek gelaten en ondergewaardeerd.

6.5 Samenwerking

6.5.1 Onderlinge samenwerking

Vrijwilligers van het Rode Kruis en de EHBO hebben tijdens de ramp niet gecoördineerd met elkaar samengewerkt. Ondanks dat dezelfde taken uitgevoerd werden, hebben beide organisaties meer naast elkaar dan met elkaar gewerkt. Dit werd mede veroorzaakt omdat in de opvangcentra, volgens de geïnterviewden, weinig coördinatie was. Zij omschrijven bijvoorbeeld de situatie in de Diekmanhal, in ieder geval tot maandag, als chaotisch. Hulpverleners liepen door elkaar heen en richtten zich naar eigen inzicht op hulpverlening aan slachtoffers. Daarbij was het hectisch omdat veel mensen de hal in- en uitliepen. Het was veelal niet duidelijk of dit slachtoffers, dan wel andere betrokkenen waren.

Ook binnen de gelederen van Rode Kruis en EHBO-vereniging was er weinig coördinatie van werkzaamheden. Dit kan mede verklaard worden omdat de vrijwilligers van het Rode Kruis Enschede op individuele basis hulp verleenden en de vrijwilligers van de EHBO-vereniging niet gewend zijn om gecoördineerd/groepsgewijs op te treden.

Uit de interviews bleek dat hulpverleners die uit Enschede afkomstig waren emotioneel bij de activiteiten betrokken waren. Hierdoor waren zij moeilijker aanstuurbaar en opereerden zij veel op eigen initiatief. Er is opgemerkt dat zij zichzelf een aparte status toegedacht hadden. Een geïnterviewde gaf aan dat het goed was geweest wanneer vanuit DMO de inzet gecoördineerd was.

De samenwerking met andere hulpverleningsorganisaties, zoals bureau Slachtofferhulp en de aanwezige huisartsen, verliep in de perceptie van de somatische hulpverleners goed. Onderling werd ondersteuning geboden en waar nodig werden slachtoffers overgedragen.

6.5.2 Samenwerking met DMO

Binnen het Rode Kruis Enschede bestaat weinig begrip voor het feit dat zij geen convenant met gemeente Enschede hebben waarin inzet ten tijde van een ramp geregeld is (zie hoofdstuk 2 'Preparatie bevolkingszorg'). Zij zijn van mening dat de Rode Kruis-vrijwilligers goed geschoold zijn en een nuttige bijdrage bij opvang en verzorging van slachtoffers kunnen leveren. Zij oefenen regelmatig, vier keer per jaar, terwijl DMO-medewerkers veel minder training hebben. Het was bij de geïnterviewden niet duidelijk waarom een dergelijk convenant niet bestaat.

Doordat er geen afspraken tussen het Rode Kruis en DMO bestaan, is er in eerste instantie geen officiële inzet door het Rode Kruis geweest. Hierdoor zijn vrijwilligers op eigen initiatief aan de slag gegaan, hetgeen de coördinatie niet ten goede kwam. In de Diekmanhal hebben, zoals al gesteld, beide hulpverleningsorganisaties sturing door DMO-personeel gemist. Er is wel onderling contact geweest, maar dit betrof vaak praktische zaken.

Vanaf maandag verliep de samenwerking met DMO beter. Vrijwilligers van het Rode Kruis en de EHBO-vereniging werden gericht ingezet bij activiteiten. Zo zijn vrijwilligers bijvoorbeeld actief geweest met het begeleiden van slachtoffers die met busjes in het rampgebied rondgereden werden, de begrafenissen en crematies, de stille tocht en later de goederenverstrekking vanuit de Diekmanhal.

6.6 Analyse

Inzet somatische hulpverleners

De vele vrijwilligers van het Rode Kruis en de EHBO-verenigingen hebben tijdens de opvang en verzorging van slachtoffers veel werk verzet. Deze werkzaamheden betroffen overigens over het algemeen geen somatische hulpverlening als wel praktische hulpverlening en soms psychosociale hulpverlening. Zij zijn spontaan in actie gekomen en hebben met tomeloze inzet naar beste vermogen verschillende werkzaamheden verricht. Opvallend hierbij is, zeker in de eerste twee dagen, een gebrek aan coördinatie. Niemand (DMO, maar ook de hulpverleners niet) heeft de coördinatie op zich genomen. Hierdoor is de efficiency van de inzet niet bevorderd, maar er lijkt anderzijds geen aantoonbaar nadelig effect op de effectiviteit ervan.

Preparatieve afspraken

De bevolkingszorg na de vuurwerkramp heeft voor een belangrijk deel gesteund op de inzet van de vrijwilligers van met name het Rode Kruis en de EHBO-verenigingen. Een belangrijke reden waarom de inzet van deze vrijwilligers minder gestructureerd verliep dan mogelijk was geweest, is de afwezigheid van preparatieve afspraken met de gemeente. Het lijkt voor de hand te liggen om deze hulpverleningsorganisaties op enige wijze bij de voorbereiding op de opvang en verzorging te betrekken.

7 Opvang en verzorging: psychosociale en maatschappelijke hulpverlening

7.1 Inleiding

De omvang van de ramp heeft een grote impact gehad op de bevolking van Enschede. Buiten het feit dat veel mensen gewond zijn geraakt of materiële schade hebben geleden, waren alle betrokkenen in meer of mindere mate emotioneel aangeslagen.

Psychosociale en maatschappelijke hulpverleners zijn derhalve vanaf zaterdagavond op vele plaatsen in de stad ingezet en hebben daar zeer uiteenlopende werkzaamheden verricht.

In dit hoofdstuk komt de inzet van een aantal psychosociale en maatschappelijke hulpverlenende instanties aan bod, te weten het bureau Slachtofferhulp (paragraaf 7.2), de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (Paragraaf 7.3) en Mediant (paragraaf 7.4). Hierbij moet worden opgemerkt dat dit hoofdstuk niet de pretentie heeft een uitputtend verslag te zijn. Immers, overeenkomstig de afbakening van dit deelonderzoek, geldt ook voor dit hoofdstuk dat de focus met name op de eerste dagen na de ramp is gericht. De (emotionele) gevolgen van de vuurwerkramp zullen echter nog lang merkbaar blijven in Enschede. De psychosociale en maatschappelijke hulpverleningsorganisaties zijn zich hier terdege van bewust. Naast de normale taken hebben alle drie de betrokken organisaties ruimte gemaakt voor deze speciale nazorg (Bij de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening bijvoorbeeld heeft dit geleid tot het aantrekken van 5 fte extra bezetting).

Het onderscheid tussen dit hoofdstuk en hoofdstuk 6 'Somatische hulpverlening' is meer formeel dan inhoudelijk. De werkzaamheden van vrijwilligers van het Rode Kruis of de EHBO-verenigingen verschilden niet altijd van de inzet van bijvoorbeeld het bureau Slachtofferhulp. Ondanks het soms geringe praktische verschil wordt het onderscheid toch gemaakt, omdat de maatschappelijke en somatische hulpverlening naar doelstelling duidelijk verschillen.

In paragraaf 7.5 zal de samenwerking tussen de organisaties onderling en met de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) weergegeven worden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van de psychosociale en maatschappelijke hulpverlening.

7.2 Bureau Slachtofferhulp

Er zijn drie bureaus Slachtofferhulp in de regio Twente, te weten Enschede, Hengelo (het regiobureau Twente) en Almelo. Het bureau Enschede zit in het hoofdbureau van politiebureau. Bureau Slachtofferhulp (SH) is een organisatie die normaliter in samenwerking met de politie functioneert. SH opereert nooit op eigen initiatief, maar altijd in opdracht van de politie. Zij bieden slachtoffers van misdrijven ondersteuning, op het emotionele en juridische vlak. Volgens de reguliere structuren in de gezondheidszorg is SH een nuldelijns organisatie. Dat wil zeggen dat de organisatie hoofdzakelijk uit vrijwilligers bestaat, die aangestuurd worden door een aantal betaalde krachten.

7.2.1 Alarmering

De vuurwerkramp was voor wat betreft de inzet van SH uniek te noemen. Vanaf de fatale klap zijn medewerkers van SH op eigen initiatief in actie gekomen en hebben contact met elkaar gezocht. Dit heeft er onder andere toe geleid dat rond 18:00 uur een groep van ongeveer tien medewerkers van SH Enschede op het hoofdbureau van politie verzameld was. Hier kregen zij te horen welke

opvangcentra geopend waren, waarna zij zich onmiddellijk verdeelden over deze locaties om hun hulp aan te bieden.

Uiteindelijk is SH op zaterdagavond in de Diekmanhal, de Pathmoshal en in de Hogeschool Enschede actief geweest.

7.2.2 Inzet in opvanglocaties

De directeur van het bureau SH Twente, heeft op zaterdagavond laat de coördinatie van de medewerkers van SH op zich genomen. Zij heeft na aankomst in de Diekmanhal (DH) contact gezocht met het hoofd opvangcentrum en gemeld dat SH aanwezig was. Indien men bij DMO (extra) gebruik wilde maken van medewerkers van SH, dan kon dat via de directeur gerealiseerd worden. Omstreeks 00:30 uur (zaterdagnacht) heeft de directeur alle medewerkers van SH naar huis gestuurd, daar het vanaf 24:00 uur in de DH merkbaar rustiger werd. Dit kwam enerzijds omdat familieleden al verzocht waren de hal te verlaten, anderzijds lagen veel slachtoffers rustig op een bed of zaten zij voor het televisiescherm. Een andere reden dat de directeur de medewerkers naar huis heeft laten gaan was dat zij mening is dat men "enigszins terughoudend moet zijn in het aantal aanwezig hulpverleners. Er mag geen overkill zijn." Bovendien voorzag de directeur dat er nog wel eens langer beroep op de medewerkers van SH kon worden gedaan, dan alleen de zaterdagavond. Zij zelf is overigens tot ongeveer 04:30 uur gebleven.

Vanaf ongeveer 09:00 uur op zondagmorgen zijn de medewerkers van SH in ploegendiensten weer begonnen. Ook ditmaal in overleg met het hoofd opvangcentrum.

In de opvanglocaties hebben medewerkers van SH zich bezig gehouden met uiteenlopende hand en spandiensten. Zij hebben met slachtoffers gesproken, naar hun verhalen geluisterd en allerlei praktische verzoeken uitgevoerd.

In de dagelijkse situatie houdt SH zich bezig met minder complexe emotionele problemen van mensen. Wanneer zij verwachten dat meer hulp nodig is, verwijzen zij deze mensen door naar de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening. In de hectiek van de eerste dagen na de ramp is dit echter niet gebeurd. In de Diekmanhal liepen hulpverleners van allerlei organisaties door elkaar en probeerde iedereen de slachtoffers zo goed mogelijk te helpen. Dit heeft niet tot problemen geleid, maar wel werd door respondenten opgemerkt dat een betere taakverdeling tussen hulpverleners gewenst zou zijn geweest. Hiermee werd met name bedoeld op de psychosociale hulpverlening door EHBO-medewerkers.

Na de sluiting van de Diekmanhal is bureau SH betrokken geweest bij grootschalige activiteiten. Hieronder vallen bijvoorbeeld de spreekuren in het Informatie- en Adviescentrum en het medisch bevolkingsonderzoek.

7.3 De Stichting Maatschappelijke Dienstverlening

De Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD) is een organisatie met een uitvoerende personele bezetting van 35fte. De organisatie bestaat uit maatschappelijk werkers die aangestuurd worden door een directie. Op alle vijf wijkservicecentra in Enschede zijn afdelingen van SMD gevestigd.

Volgens de reguliere structuren in de gezondheidszorg is SMD een eerstelijns organisatie. Deze verzorgen de eerste opvang van slachtoffers. Ook huisartsen vormen de eerstelijns.

7.3.1 Alarmering

Op zaterdag 13 mei heeft de directeur van SMD naar aanleiding van de berichtgeving over de ramp rond 16:30 uur contact gezocht met haar middenmanager. Zij spraken af dat de middenmanager de inventarisatie van de beschikbare medewerkers op zich zou nemen. Omstreeks 17:00 uur heeft

de directeur de hulp van SMD aangeboden aan de politie en het stadhuis. Na ongeveer een uur kwam bij de directeur een verzoek van de gemeente Enschede binnen om maatschappelijk werkers in te zetten. Hierop is een hulpaanbod per fax naar het actiecentrum van DMO gestuurd met de beschikbare capaciteit. Dit aanbod is om 19:10 uur telefonisch geaccepteerd (logboek DMO). Op dat moment waren er overigens al medewerkers naar de Pathmoshal en de Hogeschool Enschede gestuurd.

7.3.2 De Diekmanhal

In de Diekmanhal zijn maatschappelijk werkers ingezet om slachtoffers persoonlijk te begeleiden. Deze inzet verliep op zaterdag heftig daar veel hulpverleners en vrijwilligers door elkaar heen werkten. Volgens de respondenten kwam er op zondag meer lijn in het optreden en werd de taakverdeling tussen de aanwezige hulpverleners duidelijker.

SMD medewerkers waren aanwezig om met mensen te praten en hadden oog voor bijzondere situaties. Zo konden zij de inschatting maken dat in sommige gevallen hulpverlening door Mediant nodig was. Deze werden dan direct gebeld en waren binnen, naar schatting, dertig minuten ter plaatse. De samenwerking met Mediant werd als positief ervaren.

Wanneer dit nodig geacht werd, kon eveneens versneld herhuisvesting voor slachtoffers gevonden worden. Een maatschappelijk werker zocht dan contact met iemand van de woningbouwcorporaties om zo vervangende woonruimte te regelen. Hiervoor was een speciaal aangewezen 'calamiteitenteam' van de woningbouwcorporaties aanwezig.

Daarnaast werden ook andere praktische zaken geregeld, zoals taxivervoer naar het ziekenhuis, medicijnen van de apotheek of suikervrij voedsel.

7.3.3 Werkzaamheden

Medewerkers van SMD zijn tot en met dinsdag 16 mei op veel verschillende plaatsen voor verscheidene taken ingezet. Zo zijn zij bijvoorbeeld ingezet in de Diekmanhal en de tijdelijke opvangcentra Wijkservicecentrum Noord, de Pathmoshal, het Van Heekpark, de Hogeschool Enschede, de Miracle Planet en op de Vliegbasis Twenthe. Daarnaast zijn medewerkers ingezet in de Wijkservicecentra Zuid en Oost, in het stadhuis en voor het begeleiden van slachtoffers die met busjes in het rampgebied rondgereden werden.

SMD heeft tevens gedurende de nachten een bereikbaarheidsdienst bemand. Dit was een telefonische hulpdienst waar slachtoffers naartoe konden bellen voor een gesprek met een maatschappelijk werker. Op zondag zijn SMD medewerkers aanwezig geweest bij de rij wachtenden in de Stadsbank Oost. SMD heeft ondersteuning gehad van maatschappelijk werkers uit Hengelo, Almelo, Coevorden en Arnhem. SMD heeft zich ook bezig gehouden met het begeleiden van nabestaanden.

Vanaf zondag zijn schoolgerichte maatschappelijk werkers ingezet. Op lagere scholen was personeel van SMD aanwezig om te praten met kinderen en vooral ook om te luisteren naar verhalen. Hierbij werden de medewerkers ondersteund door personeel en cliëntinformatie van Mediant. Aan de hand van deze cliëntinformatie kon worden gekeken of kinderen nog aanvullende begeleiding nodig hadden. Mediant heeft hiervoor een training aan SMD personeel gegeven en een informatiebrief verspreidt.

7.4 Mediant

Mediant is een organisatie voor geestelijke gezondheidszorg. Zij verenigt in zich een psychiatrisch ziekenhuis en twee Riagg afdelingen. Het werkgebied van Mediant beslaat midden en oost Twente.

Volgens de reguliere structuren in de gezondheidszorg is Mediant een tweedelijns organisatie, de gespecialiseerde gezondheidszorg.

7.4.1 Alarmering

De alarmering van Mediant (24 uur per dag bereikbaar) door de coördinator BOT (Bedrijfsopvangteam van de brandweer Enschede) vond op zaterdagmiddag tussen 16:00 uur en 17:00 uur plaats. Deze coördinator verzocht Mediant om een opvangcentrum in te richten in het Dish-hotel voor de acute zorg en behandeling van met name het brandweerpersoneel (de brandweer heeft hiervoor een contract afgesloten met Mediant).

Daarop is de circuitmanager gealarmeerd en heeft zich naar het Dish-hotel begeven. Van daaruit heeft hij een crisisteam geformeerd, waarna medewerkers die nodig werden geacht, werden gemobiliseerd (voor onder andere de brandweerkazerne en het Dish-hotel). Voor meer details over de acute nazorg van hulpverleners verwijzen we naar cluster 14, de Geneeskundige hulpverleningsketen, nazorg.

7.4.2 Tweedelijns in Diekmanhal

Niet alleen zijn er medewerkers van Mediant voor de acute zorg van hulpverleners ingezet. In de loop van zaterdagavond is ook het verzoek gekomen, vanuit eerstelijns organisaties en het actiecentrum GGD om psychosociale hulp te verlenen in de Diekmanhal. Om 19:45 uur werd hierover in het logboek DMO vermeld dat *"de circuitmanager zal proberen een klinisch psycholoog te regelen."* Wat betreft deze hulp is van af het begin af aan door Mediant gekozen voor een tweedelijns positie, wat wil zeggen dat er pas hulp op individuele basis werd gegeven na inschakeling door een nulde- of eerstelijns organisatie. Niet alleen SH en SMD hebben als nulde- en eerste lijn gefungeerd. Huisartsen en het actiecentrum GGD (die met name actief zijn geweest in de Diekmanhal) hebben ten aanzien van medewerkers van Mediant als eerste lijn gefungeerd. Het inzetten van Mediant vanuit de tweede lijn heeft vanaf zondag ook een aantal keren plaatsgevonden. Medewerkers van Mediant zijn overigens niet continu in de Diekmanhal aanwezig geweest.

Met het uitgangspunt om te opereren vanuit een tweedelijnspositie, conform de bestaande reguliere structuur, heeft de circuitmanager vanaf het begin datgene willen vermijden wat er in zijn perceptie bij de Bijlmerramp wel is gebeurd, namelijk dat iedereen zich stort op die ene groep slachtoffers. Het gevolg destijds was dat de organisaties elkaar voor de voeten liepen en de hulpverleners vervolgens snel opgebrand leken, waardoor er (ook) spanningen ontstonden tussen de verschillende organisaties onderling.

Een inhoudelijke grond voor het willen opereren vanuit de tweedelijns is volgens de circuitmanager dat het onwenselijk is om slachtoffers nodeloos te psychologiseren. Het 'normale' gedrag van mensen die een ramp hebben meegemaakt kan goed worden ondersteund door nuldelijns of eerstelijns hulpverleners. Het op deze manier vasthouden aan de reguliere structuur is volgens de circuitmanager niet altijd helder gecommuniceerd naar DMO en andere hulpverlenende organisaties. Zeker in het eerste weekeind heeft dit tot onduidelijkheid (bij onder andere DMO) geleid. Na het weekeind is de positie van Mediant duidelijk gecommuniceerd met SH, SMD en de huisartsenvereniging zodat (op zijn minst in de perceptie van de circuitmanager) de positie van Mediant voor die organisaties helder is gemaakt.

7.4.3 Inzet

In het eerste weekend van de ramp zijn zo'n dertig medewerkers van Mediant actief geweest. Zij vingen – zoals gezegd – vooral de professionele hulpverleners op. Daarnaast is een beperkt aantal medewerkers ingezet voor de directe hulpverlening aan slachtoffers. Van 13 mei tot 31 juni zijn

ongeveer 120 cliënten in het kader van de ramp door medewerkers van Mediant behandeld (en geregistreerd).

Mediant heeft uiteindelijk na de ramp aan ongeveer 27 hulpverleningsorganisaties volgens reguliere contractvoorwaarden ondersteuning geboden. Dit varieerde van bijvoorbeeld het personeel van de dierenambulance, receptionisten van de meldkamer tot medewerkers bij de brandweer. De ondersteuning is in de eerste dagen vooral praktisch van aard geweest, het 'overeind houden van de slachtoffers' tijdens stressvolle omstandigheden. Daarna lag het accent van de ondersteuning meer op de verwerking van de emotionele aspecten.

7.5 Samenwerking

Nulde-, eerste en tweede lijn

Tijdens de inzet van psychosociale hulpverleners is door de psychosociale hulpverleners de bestaande structuur uit de reguliere gezondheidszorg zo veel mogelijk gevolgd. Dit betekende dat onderscheid werd gemaakt tussen nulde-, eerste- en tweedelijns hulpverlening.

Medewerkers van SH vormden de nuldelijn. Dat waren hoofdzakelijk vrijwilligers, aangestuurd door enkele betaalde krachten, die zonodig slachtoffers doorverwezen naar professionele hulpverlening.

SMD is een eerstelijns hulpverleners organisatie. Deze stichting bestaat uit maatschappelijk werkers die getraind zijn in het omgaan met mensen met emotionele problemen. Zij werden enkele malen ingezet of geraadpleegd door SH medewerkers, maar opereerden hoofdzakelijk naar eigen inzicht.

Mediant voorzag in de tweedelijns hulpverlening. Mediant beschikt over medisch specialisten op het gebied van psychosociale hulpverlening. Zij werden ingeschakeld daar waar het de bevolkingszorg betrof door maatschappelijk werkers en huisartsen.

Door de directeurs van Mediant en SMD is nadrukkelijk besloten vast te houden aan deze structuur. Het idee hierbij was dat Mediant geen dingen wilden doen die in de regulier hulpverlening van Mediant ook niet worden gedaan. Dit was echter wel onder de voorwaarde dat als de nulde- of eerste lijn zou vragen om hulp er direct geanticipeerd zou worden. Hierdoor is de tweedelijns positie van Mediant gehandhaafd gebleven.

Door de omvang van de ramp, is het niet altijd gelukt om de nulde-, eerste- en tweede lijn te handhaven, zodat ook personeel van DMO en vrijwilligers om ondersteuning door Mediant vroegen. Hier werd in de perceptie van de betrokkenen in de Diekmanhal niet altijd slagvaardig op gereageerd, wat tot frustraties bij DMO-medewerkers en vrijwilligers leidde. Daarom is in de nacht van zaterdag op zondag nog expliciet geprobeerd psychotraumatische hulpverlening voor de volgende dag te regelen. Hierover wordt om 01:30 uur een opmerking in het logboek van het actiecentrum DMO gemaakt. Om 06:00 uur op zondagmorgen 14 mei werd aan het actiecentrum GGD meegedeeld dat *"er voldoende Riagg-hulp in de Diekmanhal aanwezig is"* (logboek AC-GGD). Volgens de circuitmanager van Mediant is dit ook gebeurd. Daar medewerkers van Mediant niet goed herkenbaar waren, waren huisartsen en DMO-medewerkers hiervan echter niet op de hoogte.

Coördinatie

De coördinatie van de werkzaamheden vond plaats op drie niveaus. In het GCC waren de directeurs van Mediant en SMD aanwezig. Zij ontvingen daar verzoeken om psychosociale

hulpverlening (op zaterdagavond voor de Diekmanhal en later voor bijzondere evenementen zoals de stille tocht) en speelden deze vervolgens door naar een middenmanager van SMD. Deze nam contact op met de organisatie die ingezet moest worden. Dit was in het algemeen SMD. Vervolgens werd de inzet van de maatschappelijk werkers gecoördineerd door een teamleider. Hij was in het rampgebied aanwezig en beschikte over een lijst met inzetbaar personeel.

Op zaterdagavond heeft rond 23:00 uur overleg plaatsgevonden tussen directieleden van Mediant en SMD. In dit overleg is afgesproken dat Mediant met name de opvang van hulpverleners voor haar rekening zou nemen. SMD nam de verantwoordelijkheid voor de opvang van slachtoffers op zich. Deze afspraak schiep volgens Mediant in de eerste dagen duidelijkheid over de taakverdeling, richting SH, SMD en de huisartsen. Door respondenten zijn overigens later problemen gesignaleerd bij de opvang van vrijwilligers van brandweer en EHBO. Bij verschillende bijeenkomsten waren geen medewerkers van Mediant aanwezig, terwijl dit wel toegezegd was.

Inzet in Diekmanhal

In de eerste dagen in de Diekmanhal verliep de samenwerking tussen de nulde- en eerstelijns psychosociale hulpverleningsorganisaties en DMO-medewerkers op operationeel niveau in het algemeen goed. Wederzijds werd samengewerkt en informatie uitgewisseld.

De aansturing en de positie van Mediant was niet voor iedereen in de Diekmanhal – met name bij DMO – duidelijk. De positionering als tweedelijns hulporganisatie zorgde ervoor dat de aansturing van Mediant vanuit de Diekmanhal soms moeizaam verliep. DMO-medewerkers maakten een inschatting dat een bepaald slachtoffer (tweedelijns) psychosociale hulp nodig had, maar konden vervolgens niet direct de gewenste deskundigheid oproepen. Dit leidde in de Diekmanhal tot frustratie omdat zo aan, in de beleving van de aanwezigen, dringende hulpverzoeken niet kon worden voldaan.

Anderzijds gaven vertegenwoordigers van SMD en Mediant aan dat DMO-personeel niet altijd gekwalificeerd was om een inschatting van psychosociale hulpbehoefte te geven. Dit leidde soms tot verzoeken om inzet van maatschappelijk werkers, die vervolgens niet ingezet werden. Een voorbeeld hiervan is het moment waarop de lijst met vermiste personen bekend gemaakt werd. Hierbij waren 13 hulpverleners van SMD en Mediant aanwezig, omdat emotionele reacties verwacht werden. Deze inschatting bleek onjuist, omdat familieleden en vrienden van vermiste personen bij het verschijnen van de lijst al bekend waren met de vermissing. Ook bij bijstandsverzoeken uit de Diekmanhal zijn (volgens vertegenwoordigers van SMD en Mediant) inschattingsfouten gemaakt. Door DMO-personeel werd te snel om psychosociale bijstand gevraagd zonder daarbij eerst een aanwezige hulpverlener om advies te vragen. Ook kwamen er verzoeken binnen waar praktisch gezien zeer moeilijk aan kon worden voldaan. Een voorbeeld hiervan is de inzet in de busjes met slachtoffers die het rampgebied mochten bezoeken. Op maandagmorgen rond 05:00 uur kwam het verzoek binnen om rond 6:00 uur tien maatschappelijk werkers op het Molenplein te laten verzamelen.

7.6 Analyse

Inzet tijdens de eerste dag

Tijdens de eerste opvang en verzorging van getroffen en na de ramp hebben vooral de vrijwilligers van het bureau Slachtofferhulp en de maatschappelijk werkers van de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening een grote waarde gehad voor de psychosociale hulpverlening aan de zwaar geschokte slachtoffers.

De ratio van Mediant om zich met nadruk als tweedelijns organisatie met betrekking tot de hulp aan slachtoffers op te stellen (en overigens wel als betaalde eerstelijns hulpverlening waar het gaat om debriefing van hulpverleners) was buitengewoon slecht te begrijpen in de situatie zoals die gedurende de eerste avond en nacht in de Diekmanhal heerste. Daar waar 'gewone burgers' probeerden volledig overspannen en soms psychotische slachtoffers tot rust te brengen, was elke gekwalificeerde hulp meer dan welkom (al was het alleen maar ter ondersteuning van alle aanwezige vrijwillige hulpverleners).

Het verschil in perceptie van DMO en vrijwilligers enerzijds en SMD en Mediant (voor het in stand houden van de reguliere eerste- en tweedelijnspositie) anderzijds heeft zeker bij DMO tot frustraties geleid. DMO had naar eigen inzicht behoefte aan psychosociale hulpverleners in de Diekmanhal, maar was volgens SMD en Mediant niet gekwalificeerd om die inschatting te maken. SMD en Mediant hielden zich volgens DMO te strikt aan de tweedelijnspositie, waardoor Mediant 'slechts' op afroep beschikbaar was indien de eerste lijn niet toereikend was. Een heldere afstemming en dan niet alleen richting de hulpverleners, maar ook zeker richting DMO, zouden dergelijke frustraties hebben kunnen ondervangen.

De psychosociale hulpverlening in de dagen na de ramp

In de dagen na de ramp is door de verschillende psychosociale hulpverleningsorganisaties veel werk verzet. Voor de vrijwilligers van het bureau Slachtofferhulp en de medewerkers van de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening was dat niet alleen op het terrein van psychosociale hulpverlening, maar ook bij het verrichten van hand en spandiensten. Het is duidelijk dat deze twee organisaties snel en slagvaardig op de crisissituatie ingespeeld hebben.

De keuze om de psychosociale hulpverlening te coördineren middels de reguliere eerste- en tweede lijn heeft tot misverstanden geleid. Deze opstelling is niet direct op een duidelijke manier aan bijvoorbeeld medewerkers van DMO doorgegeven. Hierdoor kwam het voor dat op hulpverzoeken van DMO-personeel niet slagvaardig genoeg gereageerd werd, omdat formeel eerst een eerstelijns hulpverlener geraadpleegd moest worden. Dit werkte in sommige gevallen frustrerend voor DMO-personeel.

Aan de andere kant is tijdens interviews naar voren gekomen dat DMO-personeel technisch gesproken inschattingsfouten maakte bij het aansturen van psychosociale hulpverleners. Hierdoor gebeurde het dat om te veel hulpverleners gevraagd werd of hulpverleners voor verkeerde taken ingezet werden. Dit leverde met name organisatorische problemen voor SMD, omdat deze organisatie slechts een beperkte bezetting kent. Deze inschattingsfouten hebben overigens voornamelijk betrekking op activiteiten buiten de Diekmanhal. Bovendien moet worden bedacht dat van het DMO-personeel ook niet verwacht kon worden om psychosociaal juiste inschattingen te maken.

Het verdient daarom aanbeveling om in opvanglocaties een gekwalificeerde coördinator psychosociale hulpverlening beschikbaar te hebben. Hier dient ook preparatief invulling aan gegeven te worden.

8 Voorzien in primaire levensbehoeften: herhuisvesting

8.1 Inleiding

Op zondag 14 mei is een start gemaakt met het proces herhuisvesting. Honderden mensen waren hun huis kwijt en dienden op zeer korte termijn aan een nieuwe woning geholpen te worden. De woningbouwcorporaties (WBC's) uit Enschede hebben de handen ineengeslagen om met elkaar de slachtoffers zo snel mogelijk aan vervangende woonruimte te helpen.

In dit hoofdstuk wordt het proces van herhuisvesting zoals dat heeft plaatsgevonden vanaf zondag 14 mei, beschreven. Door het grote aantal beschadigde huizen is dit een langdurig proces gebleken dat medio oktober nog niet afgesloten was. In oktober 2000 wachtten nog ongeveer 60 gezinnen op permanente huisvesting.

8.2 De woningbouwcorporaties

In Enschede zijn zes woningbouwcorporaties actief. Deze zijn allemaal bij de herhuisvesting betrokken geraakt, omdat alle WBC's huizen in het rampgebied verhuurden. De volgende zes corporaties zijn tijdens de ramp betrokken geweest:

- Domijn
- Ons Huis
- Licht en lucht
- Vooruit
- De Woonplaats
- Stichting Jongeren huisvesting.

De WBC's hebben tijdens het herhuisvestingsproces overleg op drie niveaus gehad.

In de eerste plaats waren in de Diekmanhal vertegenwoordigers van alle WBC's aanwezig. Deze mensen hielden zich voornamelijk bezig met de uitvoer van de herhuisvesting. In de tweede plaats was er overleg tussen de directies van de WBC's. Hier waren soms coördinatoren van de groep uit de Diekmanhal bij aanwezig, om bijvoorbeeld te rapporteren over de gang van zaken. Ten derde was er overleg door directeuren van de WBC's en vertegenwoordigers van de gemeente. Hierbij waren, naast de directeuren van de WBC's, stafleden van DMO en de verantwoordelijke wethouder aanwezig. Informatie uit deze overleggen werd altijd teruggekoppeld door personeel binnen een corporatie.

8.2.1 Opstart WBC's

Om 03:30 uur op zondag 14 mei werd in de vergadering van de rampenstaf door de locoburgemeester onder de aandacht gebracht hoe om te gaan met de slachtoffers in de Diekmanhal. Hij stelde voor dat in overleg met de woningcorporaties gekeken diende te worden naar mogelijkheden voor langdurige opvang, waarna de aanwezige wethouder toezegde dat hij de corporaties bijeen zou roepen. Vanuit het actiecentrum DMO (procesverantwoordelijk voor de herhuisvesting) werd dit bericht om 04:15 uur aan de Diekmanhal doorgegeven. Het hoofd opvangcentrum zegde hierop toe dat hij een start zou maken met de registratie van de evacués die langdurige opvang nodig hadden. Er waren op dat moment 381 slachtoffers in de hal. De schatting die men op dat moment maakte van het aantal noodzakelijke woningen om iedereen vanuit de Diekmanhal onder te brengen, was 100. (Na de sluiting van de Diekmanhal op dinsdagavond zijn ongeveer 600 huishoudens in nieuwe woningen ondergebracht.)

De wethouder heeft op zondagochtend 14 mei een vergadering met de directeuren van de WBC's belegd. Buiten de directeuren en de wethouder zelf waren hierbij het hoofd opvang en verzorging en enkele vertegenwoordigers van de Bouw en Milieu Dienst aanwezig.

Rond 11:00 uur hebben de directeuren zelf in de Diekmanhal een vergadering belegd.

Veel medewerkers van verschillende corporaties zijn op eigen initiatief in actie gekomen. Zij hebben in enkele gevallen op zaterdagavond al contact met collega's opgenomen en afgesproken op zondag in het eigen kantoor samen te komen. Dit verliep voor elke corporatie anders.

In eerste instantie zijn de corporaties vooral bezig geweest met het in kaart brengen van de geleden schade onder de eigen huurders. Vanuit de verschillende directies werd zondagmorgen de afspraak gemaakt om 12:00 uur zoveel mogelijk personeel in de Diekmanhal te verzamelen om een ploeg op te zetten die de herhuisvesting zou gaan uitvoeren. Hiermee begon de gezamenlijke inzet door de WBC's.

Om 12:00 uur waren ongeveer twintig tot vijftig medewerkers van de afdelingen verhuur in de Diekmanhal aanwezig. Deze mensen maakten afspraken over de verdeling van taken, zoals het inschrijven van slachtoffers, de uitgifte van sleutels en woningen en registratie van gegevens in de computer.

De groep WBC-medewerkers kreeg in de Diekmanhal een zaal toegewezen waarin zij konden werken. Hierbij kregen zij administratieve en facilitaire ondersteuning van DMO-medewerkers. De dagen dat zij in de Diekmanhal werkzaam waren werden zij gecoördineerd door medewerkers van WBC 'Domijn'.

8.2.2 Overleg tussen directies

De afstemming tussen de activiteiten van de WBC's vond plaats in een overleg tussen de directies van de WBC's. In de eerste week na de ramp kwamen zij één keer per dag samen voor overleg. Hierin werd de stand van zaken met betrekking tot de herhuisvesting besproken. In dit overleg waren in ieder geval de directeuren van de corporaties en de hoofden van de afdeling verhuur aanwezig. Zij werden soms aangevuld met coördinatoren van de groep in de Diekmanhal en coördinatoren van het 'management informatiesysteem'.

In dit overleg werden bijvoorbeeld beslissingen genomen over hoelang met centrale herhuisvesting moest worden doorgegaan en welk informatiesysteem gebruikt zou worden.

Over dit overleg werd door verschillende respondenten opgemerkt dat het, nadat de eerste nood voorbij was, verzandde in onderling gekibbel over welke WBC in welke wijk mensen mochten huisvesten. Dit onttaarde in een competentie strijd, waarvan ook voor de ramp sprake was. Deze opmerkingen zijn door medewerkers gemaakt die zelf geen vaste plaats in het overleg hadden.

8.2.3 Overleg tussen directeuren en gemeente

Op het derde en hoogste niveau vond overleg plaats tussen de directeuren van de WBC's en vertegenwoordigers van de gemeente. Hierbij waren de verantwoordelijke wethouder en stafleden van DMO aanwezig. Het eerste overleg vond zondag om 11:00 uur plaats. In dit overleg werden taken en verantwoordelijkheden tussen de instanties verdeeld. Er werd duidelijk gemaakt dat DMO de eindverantwoordelijke voor de herhuisvesting was. Hierdoor heeft DMO op zondag de coördinatie van het herhuisvestingsproces op zich genomen. Dit leidde in latere fasen van het proces tot misverstanden op het uitvoerend niveau omdat DMO-personeel niet altijd de mogelijkheden bezat slagvaardig werkzaamheden uit te voeren. Als voorbeeld wordt hier genoemd de intake van slachtoffers in de Diekmanhal: De WBC's hielden zich op zondag met name bezig met de inventarisering van de beschikbare woonruimten. In de Diekmanhal was een kamertje, waar de slachtoffers zich op afroep konden melden bij de medewerkers van DMO. Na de handmatige inschrijving op formulieren kregen de slachtoffers onmiddellijk een woning toe

gewezen, zonder dat naar aanvullende wensen werd gevraagd. De sleutels waren aanwezig in de Diekmanhal, waar ze ook uitgereikt werden en waar tevens noodcontracten getekend werden. Een aantal gezinnen bleek na bezichtiging van hun nieuwe woningen ontevreden en meldden zich daarop weer in de Diekmanhal. Dit probleem had ondervangen kunnen worden, indien men bij DMO onmiddellijk meer naar de wensen en de gezinssituaties van de slachtoffers had geïnformeerd.

De WBC's meenden dat op zondagavond de registratieproblemen DMO boven het hoofd groeiden. Op maandag is er derhalve een coördinator aangesteld vanuit de WBC's die de coördinatie van het herhuisvestingsproces op zich heeft genomen (zie ook paragraaf 8.3). De DMO-coördinator (van zondag) was van mening, dat het herhuisvestingsproces op maandagmiddag goed begon te lopen maar vond wel, dat de WBC's teveel het proces naar zich toetrokken.

Verschillende WBC's zijn van mening dat hun personeel beter (dan de op herhuisvestingsgebied vrij onervaren DMO-medewerkers) de intake van slachtoffers en de verwerking van gegevens hadden kunnen uitvoeren. Zij beschikten immers over de meest recente gegevens en ervaring in de uitvoer van deze taken. Hier werd over opgemerkt dat misverstanden ontstonden door een gebrek aan informatie en een verkeerde verdeling van verantwoordelijkheden.

8.3 Werkwijze

In de werkwijze van de WBC's zijn globaal drie fasen te onderscheiden. De eerste fase valt samen met de eerste dagen na de fatale klap, toen er vanuit de Diekmanhal gewerkt werd. Vanaf maandag kwam er steeds meer samenhang tussen en coördinatie van de WBC's.

Na de sluiting van de Diekmanhal op dinsdagavond 16 mei vestigden de gezamenlijke WBC's zich in het voormalige Eendracht pand, gelegen aan Reulver 96-100. Dit kan gezien worden als de tweede fase.

De derde fase begon ongeveer twee weken na de ramp. Het pand van de Eendracht was inmiddels ontruimd en de herhuisvesting werd verder uitgevoerd door een projectteam van drie mensen. Dit team had de beschikking over een goed functionerend computersysteem en opereerde vanuit het Informatie- en Adviescentrum (IAC) aan het Molenplein 1.

8.3.1 Fase 1, in de Diekmanhal

Na de werkbespreking op zondag om 12:00 uur in de Diekmanhal, is een ploeg medewerkers van de afdelingen verhuur (van de verschillende WBC's) met de uitvoering van de herhuisvesting van start gegaan. Men probeerde koppelingen te maken tussen beschikbare woonruimten en de aanvragen die van de slachtoffers binnen kwamen. De medewerkers hadden daarvoor al inventarisatielijsten opgesteld van de woningen die er bij de verschillende corporaties beschikbaar waren.²²

In de Diekmanhal werden de namen van slachtoffers van de lijst afgeroepen, waarna geprobeerd werd woonruimte voor de betreffende slachtoffers te vinden. Op zondag waren hiervoor in de Diekmanhal intake-formulieren aanwezig. Na afgeroepen te zijn werden intake formulieren ingevuld en kon de aanvraag verder verwerkt worden. Daarbij kon rekening worden gehouden met de gezinssituatie, omdat de meeste mensen cliënt bij één van de WBC's waren. Meestal was één van de medewerkers in de Diekmanhal bekend met de gezinssituatie van een slachtoffer.

²² De koppelingen van namen en vervangende woonruimten zijn door DMO-medewerkers in een Excel bestand ingevoerd. Tijdens het alfabetiseren van dit bestand is een fout gemaakt, waardoor alle tot dan toe bekende gegevens verloren zijn gegaan.

Stichting Jongeren huisvesting

In de Diekmanhal werd geprobeerd eerst de grootste gezinnen aan vervangende woonruimte te helpen. Aangezien de Stichting Jongeren huisvesting (StJH) vooral appartementen in haar bestand heeft, konden zij weinig betekenen voor de slachtoffers in de Diekmanhal. Daarom is de vertegenwoordiger van deze corporatie naar het eigen kantoor teruggegaan om daar vandaan de getroffen eigen cliënten in kaart te brengen. Er is later geen vertegenwoordiger van deze corporatie bij het gezamenlijk optreden van de WBC's aanwezig geweest. Wel is de lijst met beschikbare woonruimte in de Diekmanhal achter gebleven. De gegevens over de cliënten van de StJH werden doorgegeven aan de groep in de Diekmanhal.

Tijdens de uitgifte van hulpgoederen bleek dat DMO-medewerkers niet altijd een goed beeld van het cliëntenbestand van StJH hadden. Zij vooronderstelden dat het alleen kamerbewoners betrof, terwijl juist de meerderheid van de cliënten een zelfstandig appartement huurde. Hierdoor kregen slachtoffers minder hulpgoederen en financiële bijstand. De StJH reageerde hierop door nogmaals duidelijk te maken wat voor gezinssituatie een slachtoffer had. Hier werd vervolgens door de DMO-medewerkers soepel op gereageerd en eventuele fouten werden hersteld.

Problemen

De ploeg van WBC-medewerkers in de Diekmanhal kwamen bij de uitvoer van het systeem met vraag- en aanbodlijsten al snel twee problemen tegen. In de eerste plaats was onvoldoende duidelijk hoeveel vervangende woningen nodig waren en wat voor soort woningen dit moesten zijn. In de tweede plaats was het beschikbare aanbod van WBC's bij lange na niet toereikend om aan de vraag te voldoen. Dit probleem gold voor alle WBC's omdat door een terugloop in de huuropzeggingen een krapte op de woningmarkt ontstaan was.

De behoefte die er was aan vervangende woonruimten was onduidelijk door de problemen die zijn opgetreden bij de registratie van slachtoffers (zie ook hoofdstuk 5 'De Diekmanhal'). Zoals al beschreven in hoofdstuk 5, namen medewerkers van de DMO de (eerste) registratie van slachtoffers op zich die plaatsvond bij de ingang van de Diekmanhal. Het gebeurde wel dat gezinnen onder twee namen geregistreerd werden of verschillende adressen opgaven. Er werd bij de registratie geen gebruik gemaakt van computers, waardoor veel informatie handmatig verwerkt moest worden. Ook hierdoor vervuilde de registratielijsten, omdat namen soms moeilijk leesbaar waren of verkeerd gespeld bleken te zijn. Op alle vertegenwoordigers van de WBC's maakte de registratie zoals die door DMO is uitgevoerd in de Diekmanhal, een chaotische indruk. Volgens het logboek van het actiecentrum DMO, zou om 04:15 uur met het CRIB afgesproken zijn dat zij om 7:00 uur op zondagmorgen in de Diekmanhal aanwezig zouden zijn om evacués te registreren die langdurige huisvesting nodig hadden. Uiteindelijk waren zij om 8:00 uur in de Diekmanhal, doch hebben zich slechts zeer kort met de geplande registratie beziggehouden. De CRIB-medewerkers werden teruggeroepen om hun bijdrage te leveren aan de beheersing van de enorme opvang van het (vermoedelijke) 'getroffen-bestand'.

Om het tekort aan beschikbare woonruimten aan te vullen werd gebruik gemaakt van de vele aanbiedingen die per fax en telefoon bij de Diekmanhal binnen kwamen. Dit waren bijvoorbeeld panden die leeggemaakt waren voor renovatie, maar waar renovatie nog niet begonnen was. Ook koopwoningen die nog niet opgeleverd waren en waarvan de eigenaar niet direct het pand ging bewonen werden aangeboden. De aanbiedingen kwamen binnen van particulieren en corporaties uit de omgeving van Enschede, zoals Borne, Losser, Deventer en plaatsen in Duitsland. Binnen de ploeg van WBC-medewerkers zijn speciaal medewerkers aangesteld die zich met het coördineren van de aangeboden woonruimten bezig hielden.

Weigeringen

De aanvankelijke problemen voor de WBC-ploeg in de Diekmanhal werden versterkt doordat slachtoffers woonruimte weigerden. Een gezin dat een woonruimte toegewezen had gekregen, kreeg een sleutel mee en werd, zo nodig, naar het pand vervoerd. Wanneer dit gebeurde, werden de naam en woonruimte van de lijsten verwijderd. Wanneer een gezin de woonruimte nu weigerde, kwamen zij terug in de Diekmanhal en schreven zich opnieuw in. Het gebeurde echter regelmatig dat de aangeboden woonruimte van de lijst verdwenen was en dus niet meer aan een ander gezin aangeboden kon worden. Ook kwam het voor dat sleutels niet naar de Diekmanhal teruggebracht werden.

In de eerste dagen is soepel met de wensen van slachtoffers omgegaan. Sommige gezinnen hebben vier of vijf keer een aanbod kunnen geweigeren (en dat ook gedaan). Gezinnen weigerden om verschillende redenen een aanbod. Vaak wilde men in Enschede blijven, wat gezien het aanbod niet mogelijk was. In enkele gevallen bleken woningen die aangeboden werden niet aan minimum eisen te voldoen. Een tiental van de aangeboden huizen in Losser, die gerenoveerd moesten worden, bleek eenvoudigweg onbewoonbaar. Men was daar al met de sloop aangevangen. In de Diekmanhal was echter niet bekend welke van deze huizen vergegeven konden worden en welke niet. Het gebeurde dat mensen bij terugkomst in de Diekmanhal geëmotioneerd reageerde op de ongeschikte woonruimte of op het feit dat ze weer moesten wachten. Voor deze mensen was een speciaal 'calamiteitenteam' samengesteld van meer ervaren personeel. Door gefrustreerde en soms agressieve mensen apart te nemen kon de rust in de Diekmanhal bewaard blijven.

Maandagmiddag is rond 16:30 uur in de Diekmanhal een vergadering belegd waarin het probleem van mensen die woonruimte weigerden besproken is. Naar aanleiding hiervan is het systeem aangepast. Vanaf dat moment werden er twee tafels met lijsten beschikbare woonruimten in de Diekmanhal klaargezet. Nadat een naam afgeroepen werd, konden mensen zelf op deze tafels een woning zoeken. Dit gaf het idee bij de slachtoffers dat zij zelf een keuze konden maken en dit leidde uiteindelijk tot minder weigeringen.

Vanaf het moment dat duidelijk werd dat het haalbaar zou zijn om de Diekmanhal te kunnen sluiten voor de opvang van slachtoffers is men ook minder soepel met de weigeringen omgegaan. Op dinsdag kregen mensen die in de Diekmanhal verbleven voorrang boven andere daklozen gezinnen. Hierdoor zijn mensen die zich toen pas in de Diekmanhal meldden, maar tot die tijd elders verbleven, niet in behandeling genomen.

Wanneer een gezin een geschikte woonruimte gevonden had, werden naam en adres genoteerd en tekende men een noodhuur-contract. Dan werd de sleutel overhandigd en liep er een medewerker mee naar het punt waar hulpgoederen uitgegeven werden. Hier kregen slachtoffers, afhankelijk van de gezinssituatie, een vastgesteld pakket aan hulpgoederen.

Dinsdagmorgen, rond 10:30 uur, werd duidelijk dat de Diekmanhal die avond voor opvang gesloten zou worden. Dit hield in dat de WBC's naar een andere locatie moesten verhuizen. Omdat DMO eindverantwoordelijke van de herhuisvesting was, is door een functionaris van de gemeente besloten dat in het DMO-gebouw aan het Molenplein aan herhuisvesting verder gewerkt zou worden. Hierover is geen overleg met het personeel van de WBC's geweest.

Toen op woensdagmorgen het WBC personeel op het Molenplein aankwam konden zij echter het gebouw niet in. Eenmaal in het gebouw, bleek hun werkruimte niet voldoende groot om slachtoffers voor intake gesprekken te ontvangen. Ook was het voor de medewerkers van de WBC's niet mogelijk om zonder pasje door het gebouw te lopen. Daarom heeft de coördinator na overleg met een DMO-medewerker besloten, het gebouw te verlaten en hebben de WBC's zich gevestigd in het pand van de voormalige woningbouwvereniging de Eendracht.

8.3.2 Fase 2, in het voormalig Eendracht gebouw

Het Eendrachtgebouw was een leegstaand gebouw op het moment dat de medewerkers van de WBC's hier op woensdag hun intrek in namen. Zij hebben in zeer korte tijd een functionerend kantoor ingericht, met daarin computers en telefoonlijnen. Vanuit de Eendracht kon slagvaardiger worden samengewerkt. Door geautomatiseerde gegevens te koppelen was het gemakkelijker een beeld te krijgen van vraag naar en aanbod van vervangende woonruimten.

Vanaf woensdag begonnen enkele WBC's met huisbezoeken aan getroffen en tijdelijke huisvesting hadden. Met deze mensen werden afspraken gemaakt over permanente huisvesting. Slachtoffers die zich bij het Eendrachtgebouw meldden kregen, nadat een intake formulier was ingevuld, een mobiel telefoontoestel. Dutchtone had 500 toestellen met f.250,- beltegoed ter beschikking van de slachtoffers gesteld. Door naam en nummer te noteren konden in latere fasen gemakkelijk mensen benaderd worden. Dit heeft goed gefunctioneerd.

In het Eendrachtgebouw zijn de WBC's ongeveer tien dagen actief geweest. Daarna zijn de werkzaamheden voortgezet vanuit het Informatie- en Adviescentrum aan het Molenplein.

8.3.3 Fase 3, herhuisvesting vanuit het Informatie- en Advies Centrum (IAC)

Eén week na de ramp is de projectgroep herhuisvesting opgericht. Deze groep bestond uit drie mensen, één medewerker van de WBC 'Domijn', één van de WBC 'De Woonplaats' en één medewerker namens de WBC's 'Licht en Lucht, Ons Huis' en 'Vooruit'. Binnen deze groep zijn taken tussen de WBC's verdeeld. Na ongeveer twee weken (vanaf 13 mei) had deze projectgroep een geavanceerd informatiesysteem ter beschikking. Dit systeem is opgezet door specialisten van de WBC's. Deze specialisten zijn ondersteund door een extern adviseur.

Met de opzet van het systeem is op 22 mei begonnen. Volgens één van de specialisten van het informatiesysteem is er in de Diekmanhal veel fout gegaan met het verzamelen van informatie. Veel waardevolle informatie is niet genoteerd, waardoor er veel gegevens (van mensen en huizen) verloren zijn gegaan. Hij wijdt de problemen aan het grote aantal instanties dat bij de herhuisvesting betrokken is geweest. Eigenlijk kon, volgens de specialist, vanaf 22 mei weer opnieuw begonnen worden met het verzamelen van gegevens.

Het systeem was bedoeld om gaten in de informatievoorziening te dichten en aan de operationele mensen ter beschikking te stellen. Dit gebeurde via het internet, zodat alle WBC's, DMO en later het IAC, toegang hadden tot de databestanden. Bij het invoeren van informatie in het systeem moesten soms zonder pardon onbetrouwbare gegevens weggegooid worden. Het systeem is gevuld met informatie uit de ingevulde intakeformulieren.

8.4 Analyse

Samenwerking woningbouwcorporaties onderling

De inspanningen van de gezamenlijke woningbouwcorporaties hebben als resultaat gehad dat op dinsdagavond alle (onder andere) slachtoffers uit de Diekmanhal aan tijdelijke huisvesting geholpen zijn. Dit is, gezien de hectische situatie en beperkte middelen, een enorme prestatie geweest. De (medewerkers van de) woningbouwcorporaties hebben laten zien dat zij snel, servicegericht en slagvaardig kunnen optreden in een noodsituatie. De medewerkers van de verschillende woningbouwcorporaties die in de Diekmanhal actief zijn geweest, hebben zich zeer positief over de samenwerking tussen de woningbouwcorporaties uitgelaten.

De samenwerking tussen de woningbouwcorporaties op directieniveau werd door sommige geïnterviewden minder positief beoordeeld. Dit werd geweten aan de concurrentiestrijd die bestaat tussen de woningbouwcorporaties. In de eerste dagen was hier nog weinig van te merken, maar na ongeveer een week herleefde de competentiestrijd. Als voorbeeld hiervan wordt de discussie over het te gebruiken informatiesysteem genoemd. Het zonder pardon weggooien van onbetrouwbare

gegevens verzameld in de Diekmanhal is uitgelegd als een poging van één corporatie het herhuisvestingsproces naar zich toe te trekken.

Samenwerking met DMO

De operationele medewerkers van de woningbouwcorporaties in de Diekmanhal stellen unaniem op een goede manier met medewerkers van DMO samengewerkt te hebben. Waar mogelijk heeft DMO personeel adequate ondersteuning en faciliteiten geboden.

De verdeling van verantwoordelijkheden tussen DMO en de woningbouwcorporaties heeft op verschillende momenten echter tot problemen geleid. Door respondenten werd opgemerkt dat DMO te veel het herhuisvestingsproces heeft willen sturen, terwijl de woningbouwcorporaties zichzelf hiervoor meer geschikt achtten. Zoals volgens het cliché binnen een organisatie in tijden van crisis "de beste man op de beste plaats" komt te zitten, zo heeft dat volgens de geïnterviewden tussen DMO en de woningbouwcorporaties niet altijd gewerkt. DMO was weliswaar procesverantwoordelijke, maar bezat in het proces van herhuisvesting niet altijd de expertise die de woningbouwcorporaties wel hadden. Hierdoor zijn inschattingsfouten gemaakt waardoor het herhuisvestingsproces niet versneld is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de beslissing op woensdag naar het DMO-gebouw te vertrekken. Hier waren niet de noodzakelijke middelen voorhanden.

Achteraf kan worden gesteld dat DMO zich beter meer faciliterend had kunnen opstellen en de inhoudelijke sturing in nauw overleg met de woningbouwcorporaties had kunnen laten plaatsvinden.

9 Voorzien in primaire levensbehoeften: goederenverstrekking

9.1 Inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven werd al op zondag een start gemaakt met het voorzien in de primaire levensbehoefte 'huisvesting'. Het verzorgen van nieuwe woningen alleen was echter niet voldoende. Mensen waren niet alleen hun huis kwijt, maar ook alles wat daar in stond. Kortom, er diende tevens voor de primaire levensbehoefte 'huisraad' gezorgd te worden. Dit proces, het verkrijgen en vervolgens verstrekken van goederen, viel tevens onder de verantwoordelijkheid van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO).

In dit hoofdstuk wordt in algemene zin de goederenverstrekking zoals die heeft plaatsgevonden beschreven. In dit hoofdstuk wordt de tijdsafbakening – zoals die in de inleiding van deze rapportage is gedefinieerd – niet helemaal in acht genomen. De reden om van de gestelde afbakening af te wijken is gelegen in het feit dat de goederenverstrekking pas na de sluiting van de Diekmanhal goed op gang gekomen is.

In het gehele proces van de goederenverstrekking heeft militaire bijstand een zeer cruciale rol gespeeld. In paragraaf 9.6 komt deze bijstand uitgebreid aan de orde.

9.2 Twee goederenstromen

Door de impact van de ramp heeft het aanbod van goederen al vanaf het begin plaatsgevonden. Vanaf zaterdagavond 18:30 uur (op 13 mei) zijn er allerlei (vaak gratis) aanbiedingen gedaan door bedrijven en particulieren, van groot tot klein. Deze aanbiedingen varieerden van eten (afkomstig van bijvoorbeeld een afgelaste bruiloft) en kleren, tot servies en meubilair, al dan niet tweedehands. In eerste instantie zijn de goederen gebruikt voor de inrichting van de Diekmanhal. Pas later zijn de spontaan ontvangen goederen opgeslagen ten behoeve van de herhuisvesting.

Dat het aanbod van goederen al zeer snel op gang kwam laat het perscommuniqué van zondag 14 mei om 16:10 uur zien: *"Er worden hulpgoederen uit het hele land aangeboden. Deze worden verzameld bij transportbedrijf Polman, van waaruit verdere logistiek wordt gezorgd. Er is op dit moment geen directe vraag meer aan hulpgoederen (...)."*

De goederenstroom heeft uit een tweetal stromen bestaan:

- de goederenstroom die bestond uit goederen die direct nodig waren in de Diekmanhal voor de inrichting van de hal (bedden, matrassen, kussens, stoelen) of die bedoeld waren voor de slachtoffers (eten, drinken, toiletspullen, luiers, kleding, etc).
- de goederenstroom die bestond uit goederen die bestemd waren voor de herhuisvesting.

In eerste instantie waren het veelal tweedehands goederen die gebruikt werden voor herhuisvesting. Deze tweedehands goederen zijn door vele vrijwilligers (waaronder vrijwilligers van het Leger des Heils, de Stichting Karmel International en het Rode Kruis, zie paragraaf 9.4) gesorteerd, bij elkaar gezocht en vervolgens door de militairen (zie paragraaf 9.6) naar de nieuwe huisvesting gebracht. Het aanbod was enorm en gevarieerd.

In de loop van dinsdag en woensdag werd duidelijk – door alle (al dan niet gratis) aanbiedingen van nieuwe goederen door (grote) bedrijven – dat het wellicht haalbaar zou zijn voor de inrichting

van de nieuwe onderkomens uitsluitend nieuwe 'spullen' te gebruiken. Er waren onder andere aanbiedingen van Philips, Tefal (pannen), Ikea, Pelgrim (gasstellen) en van grote meubel- en beddenzaken. Er is daarom al snel door DMO besloten om de kleine (tweedehands) bijdragen door particulieren te stoppen.

Er is in totaal ongeveer 13.000 stuks nieuwe kleding aangeboden. Op 8 juni is in de Deppenbroekhal in samenwerking met het bedrijfsleven een grote tweedaagse kledingbeurs georganiseerd. Slachtoffers kregen de gelegenheid om per persoon 10 stuks kleding uit te zoeken.

Niet alle goederen zijn middels aanbiedingen verkregen. DMO heeft ook zelf actie ondernomen om (nieuwe) goederen te verkrijgen (zie paragraaf 9.5).

9.3 Locatie voor de opslag van goederen

In eerste instantie zijn de goederen op het parkeerterrein bij de (nieuwe) Diekmanhal opgeslagen. Op zondag zijn daar de eerste tenten van en door het leger neergezet (zie paragraaf 9.6). Na de sluiting van de Diekmanhal voor de opvang van slachtoffers op dinsdagavond omstreeks 19:00 uur, is de hal zelf gebruikt voor de opslag van de goederen. Tot zaterdag 20 mei is de Diekmanhal hiervoor in gebruik gebleven. Na zaterdag zijn de goederen en alle activiteiten van DMO die daar mee samenhangen, inclusief die van de militairen, naar de oude Diekmanhal verplaatst. De oude Diekmanhal ligt op hetzelfde terrein als de Diekmanhal. De oude Diekmanhal kwam in beeld toen het bij DMO duidelijk werd dat er nog een aantal weken doorgedaan zou moeten worden met de goederenopslag en -verstrekking. Tot eind juni is er doorgedaan met het opslaan van goederen in de oude Diekmanhal.

Vanwege de opslag van goederen in de beide Diekmanhallen en in de tenten op het parkeerterrein was beveiliging noodzakelijk. Het gehele terrein is daartoe met hekken afgesloten geweest. In eerste instantie was er een beperkte hoeveelheid politie voor de bewaking beschikbaar, vanaf zondag is de bewaking grotendeels door de militairen verzorgd.

9.4 De Stichting Karmel International

De Stichting Karmel International heeft een belangrijke rol gespeeld in de goederenverstrekking gedurende de eerste periode. De Stichting Karmel is een humanitaire organisatie die zich inzet voor het verstrekken van goederen aan (voormalige) Oostbloklanden²³.

Op zaterdagavond 13 mei om 18:35 uur heeft de Stichting Karmel contact opgenomen met DMO. De directeur van de Stichting Karmel belde met de mededeling dat zij (tweedehands) hulpgoederen klaar hadden staan en bereid waren deze ter beschikking te stellen aan de gemeente. Deze hulpgoederen waren direct te gebruiken, daar zij klaar stonden om naar Roemenië te worden getransporteerd. Het aanbod is met beide handen door DMO aangenomen. Met behulp van transporteurs uit Rijssen zijn deze goederen (waaronder meubilair en bedden) in vrachtwagens op zaterdagavond omstreeks 21:00 uur bij de Diekmanhal afgeleverd. Met gebruikmaking van de hulp van vele vrijwilligers zijn deze goederen in de Diekmanhal neergezet, zodat de Diekmanhal gebruikt kon worden als nachtopvang.

²³ Het is niet mogelijk gebleken met werknemers van de Stichting Karmel te spreken.

De Stichting Karmel is al vanaf zondag 14 mei een eigen spontane inzamelingsactie van tweedehands goederen begonnen. De stichting heeft daarvoor ook gebruik gemaakt van de media. Zij zijn met deze actie op eigen initiatief begonnen zonder ruggespraak met bijvoorbeeld DMO. Hierdoor liep al op zondag de goederenstroom uit de hand. Dat hield in dat er vele tweedehands goederen binnenkwamen die – naar mening van DMO – niet bruikbaar waren.

Na de derde dag is de coördinatie van deze spontane inzamelingsactie door DMO overgenomen. In de perceptie van DMO leverde de aansturing van vrijwilligers van de Stichting Karmel daarna nogal wat zorg op. Vanaf woensdag 17 mei hebben de beide (voormalige) hoofden opvangcentra zich ter plaatse beziggehouden met deze coördinatie van de vrijwilligers. De Stichting Karmel is betrokken gebleven bij het sorteren en het distribueren van de goederen, totdat dit door de militairen is overgenomen.

De Stichting Karmel is uiteindelijk twee weken betrokken geweest bij de goederenverstrekking. Op 26 mei heeft de Stichting haar activiteiten in het kader van de vuurwerkcramp gestaakt. Gedurende de weken erna lagen de door de Stichting Karmel ingezamelde goederen nog wel op het terrein. Hoewel DMO in die periode alleen nog maar nieuwe goederen verstrekte, konden gedupeerden dat, indien zij tussen de goederen iets van hun gading zagen, meenemen.

Niet alleen de Stichting Karmel heeft meegeholpen met de tweedehands goederenverstrekking. Ook andere instanties zijn hierin zeer actief geweest, zoals bijvoorbeeld het Leger des Heils en het Rode Kruis.

9.5 Het verkrijgen van nieuwe goederen door DMO

Vanaf het moment dat duidelijk werd dat honderden daklozen geherhuisvest dienden te worden heeft men zich binnen DMO met de vraag beziggehouden of en hoe zij de goederenverstrekking ten behoeve van de inrichting van de herhuisvesting op zich zou nemen. Men voelde zich in het algemeen niet formeel verantwoordelijk voor dit type goederenverstrekking. De meest eenvoudige optie was dan ook geweest om per huishouden een bepaald bedrag, al dan niet als voorschot, beschikbaar te stellen waarmee men zelf huisraad kon aanschaffen. Binnen DMO onderkende men echter dat gezien de situatie waarin de slachtoffers zich bevonden het geen optie kon zijn alles aan de nieuwe bewoners over te laten. Er moest tot een soort primair levensbehoeftenpakket worden gekomen.

Zonder dat hierover een formeel besluit is genomen (bijvoorbeeld door de rampenstaf) heeft men daarom de al ingezette goederenverstrekkingstaak uitgebreid.

Zoals al gemeld was bovendien al een constante stroom van tweedehands en nieuwe gebruiksgoederen richting de Diekmanhal op gang gekomen. Door de impact van de ramp was de bereidwilligheid om goederen, al dan niet gratis of tegen sterk gereduceerde prijzen, te leveren groot, zeker in het begin ("Enschede was een toverwoord"). DMO kon derhalve haar nieuwe taak in eerste instantie zonder veel extra inspanning uitvoeren. Slachtoffers die naar hun nieuwe (tijdelijke) huisvesting vertrokken, kregen een pallet met gebruiksgoederen variërend van koelkast tot bankstel mee.

Toen de ramp na een week enigszins uit de actualiteit verdween, werd de eerste spontane bereidwilligheid om gratis goederen ter beschikking te stellen al snel minder. Vanaf dat moment zijn functionarissen van DMO zelf actief op zoek gegaan naar goederen om woningen in te kunnen richten. Aan de hand van de door de woningbouwverenigingen samengestelde lijsten met huishoudens die hun huis verloren hadden, werd er een inschatting gemaakt van de benodigde spullen voor de herhuisvesting. Met behulp van deze lijsten werden de benodigde goederen via het

actiecentrum DMO bij elkaar gezocht, naar de Diekmanhal gebracht en vanuit daar aan de slachtoffers verstrekt.

Het feit dat om 10:55 uur op dinsdagochtend 16 mei de mededeling aan het actiecentrum DMO werd gedaan dat het ministerie van Sociale Zaken had besloten alle kosten van bijstand te vergoeden, heeft niets veranderd aan de insteek om goederen zo goedkoop mogelijk te verkrijgen. Slechts het strikt noodzakelijke is aangeschaft. Hierbij speelde overigens wel mee dat men er bij DMO van uit ging dat er naderhand streng gecontroleerd zou worden door het ministerie. Alles wat aangeschaft werd diende derhalve verantwoord te gebeuren. Derhalve heeft men bij DMO het aanbod van het ministerie met "gezonde argwaan ontvangen".

Niet alleen DMO heeft zich bezig gehouden met het verkrijgen van nieuwe goederen, gratis of tegen gereduceerde prijzen. Ook particulieren zijn al vrij snel begonnen met het benaderen van winkeliers en bedrijven. Deze acties waren echter niet bekend bij DMO, waarop bedrijven en winkeliers nogal eens verbaasd reageerden als DMO 'weer' met een verzoek kwam tot het leveren van goederen tegen gereduceerde prijzen.

9.6 Inzet militairen

Op verzoek van het hoofd opvang en verzorging is op zondag 14 mei om militaire bijstand verzocht. Het leger is er vanwege twee redenen bij gehaald. De eerste reden was de behoefte aan mankracht, veelal aangeduid als de 'groene handjes'. De tweede reden was dat het logistieke systeem van DMO (het distribueren van de goederen) niet toerikend genoeg bleek om de zorg voor zoveel mensen logistiek te coördineren.

9.6.1 Liaisonofficier

In zijn algemeenheid geldt dat als militairen worden ingezet bij steun- of bijstandsverleningen dat dat samen gaat met de inzet van een militaire coördinator of liaisonofficier. Deze liaisonofficier, afkomstig van het Regionaal Militair Commando Oost, heeft vanaf zondag plaatsgenomen in het actiecentrum van DMO. Hij fungeerde als verbindingsman tussen het burger- en militaire personeel. Bij ieder verzoek bekeek de liaisonofficier of een dergelijk aanvraag gehonoreerd kon worden. Terwijl de officiële aanvraag via de rampenstaf, een juridisch medewerker of via de burgemeester verliep (richting het Provinciaal Coördinatie Centrum), werd de bijstand al geregeld door de militair coördinator. Op het moment dat de officiële goedkeuring kwam, was de steun al in volle gang. Deze praktische insteek bespoedigde de hulpverlening enorm.

Volgens de reguliere procedures hoort de liaisonofficier in het PCC geplaatst te worden. Daar de militaire bijstand geconcentreerd was op activiteiten in en rond de Diekmanhal (zie hieronder) is de liaisonofficier in het gemeentelijk coördinatie centrum, in het actiecentrum DMO, geplaatst. Later in de week, toen het actiecentrum DMO naar het Molenplein is verhuisd, heeft de liaisonofficier zijn werkzaamheden op het terrein van de Diekmanhal voortgezet.

9.6.2 Activiteiten

De eerste activiteiten van het leger zijn door Nationale Reserve-eenheden (op eigen initiatief) in het rampgebied uitgevoerd (zie voetnoot 5 in hoofdstuk 4 'Tijdelijke opvangcentra'). Zij hebben daar geholpen met de verstrekking van de eerste noodhulp. Na 48 uur was er op het rampterrein geen bijstand meer nodig. De Natres heeft daarna geen rol meer gespeeld. Vanaf dat moment heeft de militaire bijstand zich geconcentreerd op de logistieke ondersteuning van de goederenverstrekking.

Door de massale hoeveelheid beschikbare en vereiste goederen is er al op zondag verzocht om tenten (afkomstig van het leger) neer te zetten op het parkeerplein van de Diekmanhal. Niet alleen hebben de militairen deze tenten opgezet, ook hebben zij (vanaf maandag) zorggedragen voor de bewaking van het terrein in samenwerking met de politie.

In totaal zijn honderden militairen aan het werk geweest in de Diekmanhal. DMO heeft niet alleen gebruik gemaakt van het materieel (transportauto's, vorkheftrucks, etc) en de manschappen. DMO heeft ook dankbaar gebruik gemaakt van de logistieke kwaliteiten die het leger bezit. De militairen hebben een (geautomatiseerd) distributie-systeem opgezet waarin men de in- en uitgaande goederen kon invoeren, om te voorkomen dat er dubbelleveringen gingen plaatsvinden of dat er misbruik gemaakt kon worden. Hierbij moet bedacht worden dat de hoeveelheden goederen die naar de Diekmanhal getransporteerd werden enorm waren.

9.6.3 De 'goederenverstrekkingketen'

Diegenen die alles kwijt waren en derhalve in aanmerking kwamen voor nieuwe goederen konden hiervoor in de Diekmanhal terecht. Vanaf het moment dat de daklozen een aanvraag indienden in de Diekmanhal verliep de goederenverstrekking concreet als volgt.

Ten eerste werden de daklozen geregistreerd. Deze registratie werd door DMO bijgehouden, met enige ondersteuning vanuit militair maatschappelijke diensten. Vervolgens werd voor deze mensen een zogeheten 'picklijst' samengesteld. Dat hield in dat voor deze mensen werd genoteerd wat hun tijdelijke onderkomen werd en de goederen die zij wilden ontvangen. Zodra deze lijst door DMO geaccordeerd was ging een zogeheten 'pick-ploeg' de Diekmanhal in en de tenten langs (die vanaf zondag op het parkeerterrein door het leger zijn neergezet) om de benodigde huisraad bij elkaar te zoeken. Daar werd een compleet pakket van gemaakt, het 'gereed product'. Dit pakket werd vervolgens in een tent gezet. Vanaf dat moment kon de transportploeg aan de slag. Die haalde het 'gereed product' uit de tent op en bracht dit naar het juiste onderkomen.

De militairen zijn kortom met van alles bezig geweest. Vanaf zondag/maandag is dit gehele proces echt goed op gang gekomen.

9.6.4 Samenwerking militairen en DMO

Zoals al gezegd, zijn de militairen op het verzoek van het hoofd opvang en verzorging ingezet. Dat betekende dat de goederenverstrekking een verantwoordelijkheid van DMO bleef. In feite dienden de militairen de ideeën van DMO tot uitvoer te brengen. Echter door de ervaringen op het logistieke vlak nam men bij DMO al snel de voorstellen en ideeën van het leger over. Dit moest wel teruggekoppeld worden met DMO, wat soms nog wel eens tot problemen heeft geleid, daar beide organisaties een verschillende taal spreken. Naar mate de tijd vorderde is dit steeds beter gegaan. Over het algemeen kan gesteld worden dat beide partijen, DMO en de militairen, tevreden waren over de gang van zaken. DMO heeft veelvuldig de logistiek kwaliteiten van het leger geprezen en aangegeven dat die van onschatbare waarden zijn gebleken.

9.7 Het staken van de goederenverstrekking

De vraag wanneer te stoppen met de verstrekking van goederen bleek beleidsmatig een lastig probleem. Op aangeven van DMO is na ongeveer vier weken in het zogeheten 'coördinatie team' (de rampenstaf was toen al opgeheven) besloten de goederenverstrekking te staken. DMO was van mening dat de goederenverstrekking een noodvoorziening betrof, die min of meer spontaan ontstaan was. Het tot in details in behoeften blijven voorzien was hierbij niet de bedoeling. Bij DMO vond men het dan ook tijd om er mee te stoppen, zodat de hulp mogelijk middels financiële regelingen voortgezet kon worden. Hierbij speelde tevens mee dat na een aantal weken binnen de gemeente het bureaucratische apparaat weer op gang was gekomen. Dat betekende – in

tegenstelling tot in het begin van de hulpverlening na de ramp – dat procedures weer strakker werden nageleefd, waardoor bepaalde werkzaamheden moeizamer verliepen.

Het besluit van de gemeentelijke rampenstaf werd echter niet door het College van B&W geaccordeerd. Ten eerste oordeelde het College dat er nog behoefte aan goederenverstrekking bestond. In de tweede plaats had het leger de toezegging gedaan om tot zes weken na de ramp bijstand te verlenen en men wilde deze bijstand zo volledig mogelijk benutten.

Uiteindelijk heeft het College van B&W medio juni, op nogmaals gegeven advies van DMO, de goederenverstrekking laten staken. Dit was het moment waarop de militairen geen bijstand meer zouden verlenen.

Nadat de goederenverstrekking is gestaakt is, bleek er uiteindelijk nog ongeveer 5.000 vierkante meter aan voornamelijk tweedehands goederen over te zijn.

9.8 Negatieve ervaringen

Bij de informatiebalie van DMO en het Informatie- en Adviescentrum (IAC) zijn een aantal klachten van gedupeerden binnengekomen, die betrekking hadden op de goederenverstrekking. Een aantal gedupeerden gaf aan dat zij zich benadeeld voelden ten opzichte van anderen. Zij doelden hierbij op het feit dat zij als eerste geherhuisvestigden 'slechts' tweedehands goederen hadden ontvangen, terwijl 'de buurman zijn nieuwe woning middels nieuwe goederen had ingericht.' Anderen gaven aan dat ze vonden dat ze onvoldoende tijd hadden gehad om van de goederenverstrekking gebruik te maken.

De massale aanbiedingen van goederen, al dan niet tweedehands, die vrijwel onmiddellijk na de ramp binnenstroonden waren enorm. Met name het hoofd opvang en verzorging heeft veel te maken gehad met de verdeling ervan. Hij had tot taak om aanbod en vraag goed op elkaar af te stemmen. Echter de massaliteit en de grote verscheidenheid aan (losse) tweedehandsgoederen heeft (hoe goed ook bedoeld) tot veel extra inspanning geleid. Het verdelen van al die 'allegaardjes' bleek zeer tijdrovend.

Fraude

Ondanks dat de impact van de ramp tot veel positieve aspecten heeft geleid (zoals bijvoorbeeld de aanbiedingen van allerhande goederen, de massale inzet van vrijwilligers en andere hulpverleners), zijn er ook gevallen van fraude voorgekomen. Dit heeft tot frustraties en teleurstellingen bij de medewerkers van DMO geleid. Gevallen van fraude zijn overigens tot ver na de ramp naar boven blijven komen.

We noemen hier slechts één voorbeeld van fraude. Een familie (die achteraf niet in het rampgebied bleek te wonen) had zich aangemeld als gedupeerd zijnde en wilde in aanmerking komen voor een aantal fietsen. Zij hebben inderdaad een zevental fietsen ontvangen en hebben die vervolgens aan de handelaar, door wie ze gratis waren verstrekt, te koop aangeboden.

9.9 Analyse

De prestatie

Als eerste moet worden opgemerkt dat het een uitzonderlijke prestatie mag worden genoemd om ongeveer 400 huishoudens binnen enkele dagen te voorzien van de primair benodigde goederen, zodat zij al vrij snel in hun vervangende woonruimte konden leven. In de weken erna werd aan deze huishoudens een veelheid aan andere goederen ter beschikking gesteld.

Alle kanttekeningen die hierna gemaakt worden moeten in dat licht worden gezien.

Inzet vrijwilligers en donaties goederen

Tijdens de vuurkramp hebben de bevolking, vrijwilligers en hulpverleners zich van hun beste kant laten zien als het ging om het proces 'opvang en verzorging' (zoals in eerdere hoofdstukken ook al is opgemerkt). De spontane inzet van al die mensen werd door alle respondenten als hartverwarmend gekwalificeerd, of het nu ging om de eerste tijdelijke opvang op zaterdagavond of om de hulp die zij hebben geboden in het gehele proces van de goederenverstrekking (van het aanbieden en inzamelen tot het opslaan en distribueren). Niet alleen in de eerste dagen na de ramp, maar zelfs weken na de ramp hebben velen zich hier mee beziggehouden.

In feite moet worden geconstateerd dat het proces van goederenverstrekking in de eerste dagen niet op een dergelijke adequate wijze als geschied, had kunnen plaatsvinden zonder de massale inzet van vrijwilligers en de donatie van een veelheid aan goederen. Zo hebben alle slachtoffers in de Diekmanhal geslapen op bedden die binnen enkele uren na de ramp door de Stichting Karmel werden geleverd, door een transportfirma werden bezorgd en door vele vrijwilligers (en medewerkers van DMO) in de hal zijn opgesteld.

Na enkele dagen toen de eerste nood gelenigd was, kwam wel een keerzijde van de toestroom aan goederen in beeld. Vanaf dat moment waren veel van de, vooral tweedehands goederen, eigenlijk niet meer gewenst. De verwerking van deze goederenstroom nam in perceptie van de verantwoordelijken onevenredig veel tijd in beslag.

Eenzelfde opmerking kan gemaakt worden over de inzet van vrijwilligers. Zonder de massale inzet van vrijwilligers had DMO (en derhalve de gemeente Enschede) tenminste de eerste dagen niet kunnen voorzien in de noodzakelijke goederenverstrekking (en in de opvang van de slachtoffers in de Diekmanhal, zie hoofdstuk 5 'De Diekmanhal'). Het zijn tenslotte voor een groot deel vrijwilligers geweest die de Diekmanhal hebben ingericht. Na enkele dagen, toen met name de militaire logistieke bijstand goed op gang kwam, kostte de coördinatie van alle vrijwilligers, weer in de perceptie van de verantwoordelijken, een buitensporig grote inspanning van de medewerkers van DMO.

Draaiboek

Het verkrijgen van goederen (en vervolgens de verstrekking ervan) ten behoeve van herhuisvesting is nergens benoemd als verantwoordelijkheid van DMO. In de beide draaiboeken, 'opvang en verzorging' en 'voorzien in primaire levensbehoeften' staat over goederenverstrekking niets vermeld. In het draaiboek 'Voorzien in primaire levensbehoeften' staat weliswaar als doel beschreven "het voorzien van vervangende herhuisvesting of voorzieningen speciaal gericht ingericht voor opvang en verzorging van langere duur aan de gedupeerden van een ramp of een zwaar ongeval." Echter, er wordt hierbij impliciet uitgegaan, overigens net als in het draaiboek 'opvang en verzorging', dat het merendeel van de slachtoffers tijdelijk dakloos is, zoals bij overstromingen of een bommelding het geval is.

Beide draaiboeken zijn derhalve niet geschreven op een calamiteit zoals die in Enschede plaatsvond. De gevolgen van de explosie hebben de omvang van het 'redelijkerwijs te verwachten' (zeker voor wat betreft de 'opvang en verzorging') verre overstegen. Honderden huishoudens hebben alles wat ze bezaten verloren. De gemeente Enschede (bij monde van de initiërende functionarissen van DMO) was van mening dat de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor opvang en verzorging niet op hield met het sluiten van de Diekmanhal. Om die reden heeft DMO ook de primaire goederenverstrekking op zich genomen, ook al was het verstrekken van een bepaald vast bedrag aan geld, zodat gedupeerden zelf hun nieuwe huisvesting zouden kunnen voorzien van huisraad, een eenvoudiger optie geweest. DMO was ons inziens terecht van mening dat men dat op dat moment niet aan de slachtoffers kon overlaten.

Het is duidelijk dat het geen aanbeveling verdient beide gemeentelijke draaiboeken (volledig) te herschrijven naar aanleiding van de vuurwerkramp. De 'opvang en verzorging' voor honderden langdurige daklozen dient immers niet als redelijk uitgangspunt voor de gemeentelijke voorbereiding te worden beschouwd. Vragen die naar aanleiding van deze ramp echter wel gesteld kunnen worden en waar verantwoordelijken voor de rampenbestrijding op voorhand over na dienen te denken zijn onder andere 'Waar houdt de 'eerste opvang en verzorging' op?' of 'Hoe ver wil of moet de gemeente gaan met bijvoorbeeld de herhuisvesting en de daarbij behorende goederenverstrekking?'

Van hulpverleningseuforie tot slachtofferdesillusie

Een herkenbaar patroon voor vele hulpverleners is de soms bliksemsnelle overgang van hulpverleningseuforie naar slachtofferdesillusie. Hiermee wordt bedoeld op het ervaringsfeit dat in eerste instantie hulpverleners en slachtoffers 'euforisch' kunnen zijn over de hulp die zij geven respectievelijk ontvangen. Zodra de situatie echter min of meer stabiel is, kan er aan de zijde van het slachtoffer een desillusie ontstaan over de kwaliteit en de kwantiteit van de vervolghulp. Deze teleurstelling (en de daaruit resulterende acties) op zijn beurt kan de motivatie van hulpverleners ernstig schaden. Ook kan het euforische 'wij'-gevoel bij de hulpverleners van de eerste ongeregelde periode inzakken door het na enige tijd tot stand komen van, als bureaucratisch ervaren, coördinatie en controle.

Het euforische gevoel van hulpverlening in de eerste perioden is evident aanwezig in de verhalen van de (vrijwillige) hulpverleners. Dit gevoel was de 'brandstof' waarop vele hulpverleners de eerste dagen tot weken liepen.

Echter ook bij de goederenverstrekking in Enschede deed zich de desillusie-fase voor. Concrete voorbeelden zijn bijvoorbeeld het feit dat de eerste huishoudens die geherhuisvest werden veelal van tweedehands goederen werden voorzien terwijl de later geherhuisveste huishoudens in het algemeen volledig van nieuwe goederen werden voorzien. Dit feit wekte bij verschillende getroffen en ernstige ergernis op.

Medewerkers van DMO die de eerste periode met tomeloze inzet werkten en daar ook de ruimte voor kregen, werden later geremd door de alledaagse (terugkomende) bureaucratie.

Overigens bleef een sterk negatieve bij smaak bij veel hulpverleners hangen door de toch regelmatig opduikende fraude met hulpverleningsgoederen.

Coördinatie gehele goederenverstrekking

Zoals al eerder opgemerkt is het aantal vrijwilligers (en militairen) dat wekenlang betrokken is geweest bij het gehele goederenverstrekkingproces enorm geweest. Al die vrijwilligers waren afkomstig van verschillende organisaties en derhalve gewend om op hun eigen wijzen te werken. Het feit dat DMO min of meer uit eigen beweging de verantwoordelijkheid voor goederenverstrekking op zich heeft genomen, hield in feite ook een extra taak tot coördinatie van de goederenverstrekking door derden in. Het beeld dat de respondenten schepten is dat die taak op minimale wijze is ingevuld. De uiteindelijk resterende hoeveelheid aan aangeboden goederen van 5000 m² is hier een illustratie van. Evenals het feit dat DMO niet meer precies kan achterhalen aan hoeveel huishoudens nu daadwerkelijk goederen zijn geleverd. Ook de verhalen van de vrijwilligers die in de Diekmanhal hebben gewerkt, getuigen van weinig gemeentelijke coördinatie. Dit beeld is ook in overeenstemming met de relatief beperkte daadwerkelijk coördinerende capaciteit die DMO ter beschikking kon stellen (1 à 2 functionarissen). Tot een anders dan positief oordeel over de beschikbaarheid van goederen kan dit echter niet leiden.

Een opmerkelijke vorm van coördinatie is de wijze waarop de gemeente Enschede probeerde te voorzien in goederen, door actief leveranciers te benaderen met de vraag of zij bereid waren goederen tegen gereduceerde kosten of om niet te leveren. Hier ontstond overigens in een aantal gevallen het fenomeen dat die bedrijven al eerder door vrijwilligers met een dergelijke vraag (meestal van bescheidener omvang) waren benaderd.

Inzet militairen

Op zondag is door het hoofd opvang en verzorging geconstateerd dat de eigen organisatie niet in staat was om deze niet voorziene massale goederenverstrekking in goede banen te leiden. Bij het zoeken naar aanvullende capaciteit kwam de militaire bijstand op, voor betrokkenen vanzelfsprekende, maar achteraf niet geheel duidelijke wijze, in beeld. De jaarlijkse oefening 'Waakvlam' op de vliegbasis houdt hier mogelijk verband mee (hoewel de bijstand grotendeels uit Harderwijk kwam). Binnen uren kwam de militaire bijstand op gang. Deze bijstand begon met de levering van tenten voor de opslag van de eerste toestroom aan goederen en liep via de bewaking van de Diekmanhal (waarvoor de politie niet voldoende capaciteit kon leveren) tot de administratieve coördinatie van de levering van goederen voor huishoudens met vervangende huisvesting. De kwaliteit en kwantiteit van de militaire bijstand is daarmee als goed te kwalificeren. Het snel beroep doen op de mankracht en de logistieke kwaliteiten van het leger is derhalve achteraf gezien buitengewoon doeltreffend gebleken.

10 Coördinatie van de bevolkingszorg

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de coördinatie van de bevolkingszorg vanuit de rampenstaf (kamer 77 op het stadhuis), het gemeentelijke actiecentrum bevolkingszorg (kamer 71, actiecentrum DMO) en door het hoofd opvangcentrum ter plaatse in de Diekmanhal.

Ter voorkoming van mogelijke begripsverwarring wordt hier nogmaals expliciet gemeld dat wanneer gesproken wordt over het Gemeentelijk Coördinatie Centrum (GCC) er bedoeld wordt op het geheel van rampenstaf en de diverse actiecentra van de gemeentelijke diensten op het stadhuis.

Zoals al eerder algemeen opgemerkt geldt als tijdsbeperking dat slechts de periode tussen de explosie en het sluiten van de Diekmanhal zal worden beschouwd.

In dit hoofdstuk worden enkele relevante feiten die de alarmering betreffen, en derhalve al in het betreffende hoofdstuk zijn opgenomen (hoofdstuk 3), nogmaals weergegeven daar deze een directe implicatie hebben voor de wijze waarop de coördinatie van de bevolkingszorg tot stand is gekomen.

Dit hoofdstuk gaat in drie paragrafen in op de drie verschillende niveaus van coördinatie.

10.2 Coördinatie op het niveau van de gemeentelijke rampenstaf

Volgens het draaiboek zal, indien tijdens een zwaar ongeval de noodzaak gevonden wordt om één of meerdere opvangcentra in te richten, de burgemeester aan de directeur DMO (ook lid van de gemeentelijke rampenstaf), hiertoe de opdracht geven. De directeur DMO schakelt vervolgens het hoofd opvang en verzorging (of diens plaatsvervanger) in.

Na de vuurwerkramp is de directeur DMO door een functionaris van de dienst Burger en Algemene Zaken gealarmeerd. Deze heeft vervolgens het hoofd opvang en verzorging gewaarschuwd. Zelf heeft de directeur het hoofd opvang en verzorging (of andere functionarissen van zijn dienst) niet meer gealarmeerd (zie ook hoofdstuk 3, 'Alarmering en opschaling van DMO'). Op het moment dat de directeur officieel het verzoek ontving om zich naar het stadhuis te begeven, waren overigens de voorbereidingen voor de 'opvang en verzorging' op initiatief van het hoofd opvang en verzorging al in gang gezet.

De drie directieleden van DMO hebben in de dagen na de ramp tezamen in een rooster gedraaid op basis waarvan telkens één van hen in de rampenstaf aanwezig kon zijn. Binnen de rampenstaf lijkt, op basis van de gehouden interviews en de beschikbare fragmenten van het journaal van de rampenstaf, (vrijwel) geen besluitvorming tot stand gekomen op het gebied van bevolkingszorg. Eén van de directieleden van DMO bestempelde de rampenstaf als een 'afstemmingsorgaan'. Cruciale beslissingen (zoals het openstellen op zondag van de stadsbank voor slachtoffers, het starten van de herhuisvesting of de uiteindelijke sluiting van de Diekmanhal) bleken meestal al in de uitvoerende fase voordat zij in de rampenstaf werden besproken. Deze beslissingen werden soms genomen op directieniveau, maar soms ook op het niveau van het actiecentrum.

10.2.1 Coördinatie van de informatiestromen

Eén van de meest besproken zaken in de rampenstaf was de wijze waarop en wanneer informatie mocht worden verspreid. Het is daarom opvallend dat juist het informatiebeleid door de meeste geïnterviewden als één van de zwakkere schakels in de bevolkingszorg werd genoemd.

Het is een aantal maal voorgekomen dat er pertinent onjuiste informatie voor met name de gedupeerden in de kabelkrant/teletekst en RTV-Oost terecht is gekomen, zoals bijvoorbeeld over de gang van zaken omtrent de goederenverstrekking, de financiële regeling, de kledingbeurs en het bezoek aan het rampterrein in busjes door getroffen. In het kader van dit onderzoek is niet duidelijk geworden wat de oorzaak hiervan is geweest.

Ook is het een aantal maal voorgekomen dat de externe informatievoorziening tenminste ver voorliep op de interne informatievoorziening. Het betrof hier dan zowel besluiten van de rampenstaf die al publiek werden gemaakt voordat ze via het actiecentrum DMO naar de uitvoerenden konden worden gecommuniceerd, als acties van voorlichting die tegelijkertijd naar buiten werden gebracht als besproken in de rampenstaf (en dan met tijdsvertraging via de directieleden DMO bij het actiecentrum DMO belandden).

Het gevolg van beide mechanismen was dat de media eerder van bepaalde activiteiten op de hoogte was dan de medewerkers van DMO, waardoor gestelde vragen van slachtoffers niet beantwoord konden worden. Slachtoffers speelden immers veel van hetgeen ze via de externe communicatie (krant, radio, tv) vernamen, onmiddellijk terug op de medewerkers van DMO. Het betrof hier dan zowel de medewerkers in de Diekmanhal als die achter de informatiebalie in het DMO-gebouw. Een treffend voorbeeld hiervan was de gang van zaken rondom de eerste zogenaamde 'Bewonersbrieven' die verspreid werden. Deze informatiebulletins waren al naar buiten gebracht, terwijl de medewerkers aan de informatiebalie van DMO nog van niks wisten. Deze medewerkers werden echter wel geacht de vragen over de onderwerpen in de Bewonersbrieven adequaat te kunnen beantwoorden. Niet zelden leidde dat tot misverstanden, en soms zelfs tot agressie²⁴.

Ook werd er vanuit de rampenstaf een aantal maal inconsequente informatie naar buiten toe gebracht. Een voorbeeld hiervan was de berichtgeving over het betreden in busjes van het rampgebied door de bewoners. Daar het 'betreden van het rampgebied in busjes' niet binnen de scope van dit deelonderzoek valt, wordt er in deze rapportage verder geen aandacht aan besteed. Wel illustreert dit voorbeeld mooi de problematiek die optrad bij de mensen die als eerste aanspreekpunt fungeerden:

In eerste instantie werd vanuit de rampenstaf meegedeeld dat het niet mogelijk was om middels busjes het rampgebied te betreden. Hiervan zijn de slachtoffers op de hoogte gebracht. Iets later werd echter de toezegging gedaan, dat men toch het rampgebied mocht betreden. Deze toezegging is vervolgens weer gedeeltelijk teruggedraaid, door aan de toezegging een aantal voorwaarden te hangen, waaronder het bezoek moest verlopen. Weer later is deze gedeeltelijke toezegging ook weer teruggedraaid, omdat men vaststelde dat de bedachte regeling niet strookte met het beschermingsniveau zoals dat door de Arbeidsinspectie voor personen in het rampgebied in verband met de aanwezigheid van asbest, noodzakelijk werd geacht. Er was zelfs even sprake van het feit dat diegenen die met een busje het rampgebied in zouden gaan, eerst een verklaring zouden moeten ondertekenen waarin zij de mogelijke gevaren voor eigen risico namen.

²⁴ Overigens had men tot in de derde week na de ramp in het Informatie- en Adviescentrum nog vaak het idee dat er onjuiste berichten via de media werden verspreid.

De slachtoffers zijn door deze steeds veranderende berichtgevingen een aantal maal op het verkeerde been gezet. De frustraties die dit bij de slachtoffers heeft opgeroepen, uitte zich dan nogal eens in agressie tegen de medewerkers die aan de balie van DMO werkzaam waren.

10.3 Coördinatie op het niveau van het actiecentrum DMO

Volgens het draaiboek coördineert het hoofd opvang en verzorging de taken in het kader van de opvang en verzorging vanuit het zogeheten actiecentrum DMO. Dat houdt onder andere in dat hij fungeert als eerste aanspreekpunt voor de hoofden opvangcentra, die aanwezig zijn in de opvangcentra, ten aanzien van alle (speciale) voorzieningen die in en/of rondom de opvangcentra moeten worden aangebracht of worden aangeleverd.

Volgens het draaiboek bevindt het actiecentrum DMO zich in principe ten kantore van DMO, aan het Molenplein 1 te Enschede. Daar dient de werkkamer van het hoofd opvang en verzorging ingericht te worden als gemeentelijk actiecentrum DMO. In deze kamer bevinden zich ook de assistenten (medewerkers van DMO) van het hoofd opvang en verzorging. Deze worden door hemzelf opgeroepen. De assistenten houden zich bezig met de bediening van telefoon, fax en/of computer en het bijhouden van een logboek.

Tijdens de vuurwerkramp heeft de directeur Burger en Algemene Zaken (BAZ) het hoofd opvang en verzorging verzocht naar het stadhuis te komen. Na aankomst heeft hij in een impuls besloten het actiecentrum DMO op het stadhuis (kamer 71) te laten inrichten. Deze kamer was gelegen naast de kamer waar de GGD en de politie zaten. Andere actieve gemeentelijke diensten zaten in aangrenzende kamers, zoals de Bouw en Milieu Dienst (BMD), Burger en Algemene Zaken en de brandweer. De gemeentelijke rampenstaf had zitting in kamer 77.

De beslissing om de Diekmanhal te openen voor de opvang van slachtoffers was afkomstig van het hoofd opvang en verzorging (zie hoofdstuk 3 'Alarmering en opschaling van DMO'). Deze beslissing werd door hem genomen rond 17:00 uur nog voordat er overleg had kunnen plaatsvinden tussen de directeur DMO en het hoofd opvang en verzorging. Het hoofd opvang en verzorging heeft zelf zowel de beheerder van de Diekmanhal als het hoofdopvangcentrum gebeld. Overigens heeft het hoofd opvang en verzorging in zijn beslissing de windrichting meegenomen; de Diekmanhal werd niet bedreigd door rook en eventuele andere stoffen afkomstig vanaf het rampterrein.

Vanaf zaterdag 13 mei tot en met dinsdagavond 16 mei hebben afwisselend het hoofd opvang en verzorging en zijn plaatsvervanger leiding aan het actiecentrum DMO gegeven. Hierbij werden zij al dan niet ondersteund door een aantal (variërend van één tot drie) andere medewerkers van DMO. Zij hielden gedurende deze drie dagen een 12-uur-op-en-12-uur-aflossingssysteem aan. Tot dinsdagavond zijn, met name beide hoofden opvang en verzorging, zeer intensief bezig geweest met het reageren op en uitvoeren van de wensen en aanvragen die er vanuit de Diekmanhal kwamen (regelen van vervoer, goederen, hulpverleners, etc). Een enkele maal heeft men vanuit het actiecentrum DMO richting gegeven aan de hulpverleners van DMO in de Diekmanhal. Van een coördinatie (in de zin van consequent aansturen) van alle hulpverlening in de Diekmanhal is geen sprake geweest: de hulpverleners stelden hun eigen prioriteiten en handelden daar naar. Systematische monitoring van deze acties heeft verder ook niet plaatsgevonden.

Op dinsdagavond 19:00 uur is de Diekmanhal officieel gesloten voor de opvang en verzorging van slachtoffers. De Diekmanhal is echter tot zaterdag 20 mei nog wel gebruikt voor de goederenverstrekking. Na zaterdag zijn de goederen en alle activiteiten van DMO die daar mee

samenhingen, naar de oude Diekmanhal verplaatst. Het officieel sluiten van de Diekmanhal voor de opvang en verzorging (dinsdagavond) impliceerde derhalve niet dat het actiecentrum DMO kon worden opgeheven. Het actiecentrum is vanaf woensdagochtend 17 mei wel verhuisd naar de DMO-locatie aan het Molenplein. De goederenverstrekking (en alles wat daarmee samenhangt) en de kledingbeurs zijn vanuit het actiecentrum (door onder andere beide hoofden opvang en verzorging) gecoördineerd.

Vanaf dinsdagavond was de bezetting in het actiecentrum volgens het hoofd opvang en verzorging 's nachts niet meer noodzakelijk (vanaf dat moment was de Diekmanhal immers niet meer in gebruik voor de opvang van slachtoffers). Hierop is men in het actiecentrum teruggegaan naar een bezetting die van ongeveer 07:00 uur tot 's avonds laat (aansluitend op de activiteiten in en rond de Diekmanhal) aanwezig is geweest.

Op donderdagochtend 18 mei kwam het verzoek van de functionarissen uit de kamer waar de politie en de GGD zetelden of er toch nog iemand van DMO op het stadhuis kon blijven, om de contacten tussen DMO en andere (gemeentelijke) diensten te onderhouden. Het hoofd opvang en verzorging heeft daaraan gehoor gegeven en heeft tot en met zaterdag (20 mei) deels op het stadhuis en deels op de DMO-locatie (Molenplein) gezeten. Hij is overigens deel blijven uitmaken van en leiding blijven geven aan het actiecentrum DMO.

10.4 Coördinatie op het niveau van 'het opvangcentrum Diekmanhal'

Volgens het draaiboek wordt de chef van het wijkservicecentrum waarin het opvangcentrum is gelegen automatisch het hoofd van het desbetreffende opvangcentrum. Volgens het draaiboek is zijn taak veelomvattend, maar in het kort komt het er op neer dat hij de gehele gang van zaken in het opvangcentrum coördineert, veelal in overleg met het actiecentrum. Van het regelen van goederen/personeel die nodig zijn in het opvangcentrum (via het hoofd opvang en verzorging), het doorgeven van informatie aan het actiecentrum DMO tot het zorgdragen voor al zijn medewerkers in het opvangcentrum (logistieke verzorging, aflossing). Tevens dient hij een logboek bij te houden.

Ten tijde van de vuurwerkcramp zijn twee hoofden opvangcentrum werkzaam geweest, die elkaar tot dinsdagavond hebben afgelost. Als eerste heeft de chef van de wijkserviceafdeling Oost als hoofd opvangcentrum dienst gedaan. Onder zijn, als bezielend te kenschetsen, leiding is de Diekmanhal tot een daadwerkelijk opvangcentrum geworden. De eerste avond/nacht is het hoofd opvangcentrum voornamelijk bezig geweest met het regelen (al dan niet via het actiecentrum DMO) van ondermeer goederen voor de inrichting van de Diekmanhal, tot persoonlijke verzorgingsmiddelen (luiers, zeep, etc), voedsel en hulpverleners (EHBO, Mediant, huisartsen, etc). Daarnaast heeft het hoofd opvangcentrum een coördinerende en sturende rol gehad naar andere medewerkers van DMO toe, die volgens het hoofd opvangcentrum vooral in het begin nog geen eigen verantwoordelijkheid durfden te nemen en daardoor veelvuldig met hem overleg zochten. Dit probleem heeft zich naarmate de tijd vorderde vanzelf opgelost. Tussen de bedrijven door heeft het hoofd opvangcentrum (gezien zijn achtergrond als maatschappelijk werker) ook nog meegeholpen met de daadwerkelijk opvang van de slachtoffers.

Omstreeks 7:30 uur op zondag 14 mei zou het hoofd opvangcentrum worden afgelost. Door de hectiek die er heerste en de vele werkzaamheden die er op dat moment door het hoofd verricht werden was een overdracht en het uitwisselen van de stand van zaken vrijwel niet mogelijk. De aflossing heeft uiteindelijk pas omstreeks 17:00 uur, door de chef van de wijkserviceafdeling Zuid, plaatsgevonden. Het eerste hoofd opvangcentrum is echter pas om 24:00 uur naar huis gegaan, om vervolgens de volgende ochtend omstreeks 06:00 uur weer terug te keren in de Diekmanhal.

Naar zijn eigen zeggen kon hij pas de volgende ochtend (dinsdag) omstreeks 11:00 uur met een gerust hart naar huis gaan, toen het er naar uitzag dat de opvang van de slachtoffers nog slechts tot het einde van de dag zou duren.

Het tweede hoofd opvangcentrum heeft nadrukkelijk zijn aandacht gericht op het coördineren van de activiteiten die zich in de Diekmanhal afspeelden en heeft zich derhalve vrijwel niet zelf beziggehouden met het opvangen van de slachtoffers. Verder heeft hij zich voor een groot deel beziggehouden met de coördinatie van de vraag naar vervangende woonruimte. Het tweede hoofd is omstreeks 17:00 uur op maandag weer door het eerste hoofd opvangcentrum afgelost. Er is volgens beide respondenten overigens niet bewust gekozen voor de gehanteerde aflossingsperiode van 24 uur.

Door vrijwillige hulpverleners binnen de Diekmanhal is in diverse interviews aangegeven dat men actieve coördinatie gemist heeft en dat daardoor de efficiency van de hulpverleningsinzet vaak minder was dan mogelijk.

Beide hoofden opvangcentrum hebben aangegeven dat het door de hectiek voor hen niet mogelijk was een logboek bij te houden. Het (eerste) hoofd opvangcentrum heeft verder aangegeven dat hij mede hierdoor het als een probleem heeft ervaren zijn werkzaamheden in een situatie zoals die in de eerste 24 uur in de Diekmanhal heerste, op een goede manier over te dragen.

10.5 Analyse

Coördinatie?

Als met coördinatie wordt bedoeld dat door leidinggevenden op grond van een gecommuniceerd adequaat beeld van de situatie consequente sturing wordt gegeven aan (meer) uitvoerende medewerkers, dan moet de centrale constatering in dit hoofdstuk zijn dat de bevolkingszorg tijdens de vuurwerkramp niet of nauwelijks gecoördineerd is vanuit het GCC.

In feite kan worden betoogd dat op het niveau van de rampenstaf voor zover dat is gedocumenteerd vooral informatie is gegeven door directieleden van DMO over (door hen) al ingezette acties. Waarbij het beeld van de situatie en de ingezette acties overigens achteraf gezien vaak aantoonbaar niet met de werkelijkheid correspondeerde (zoals bijvoorbeeld bij de registratie).

Belangrijke principebesluiten (zoals openstelling stadsbank, het starten van de herhuisvesting, ed) zijn vaak op niet meer te achterhalen momenten door individuen genomen en de uitvoering is dan gelijk ter hand genomen. Tijdens de uitvoering(start) werden eventuele problemen dan gaandeweg 'in de lijn' opgelost.

Op het niveau van het actiecentrum DMO werd voornamelijk met grote inzet, maar met beperkte beschikbare capaciteit getracht om te voorzien in de dringende behoeften vanuit de Diekmanhal.

Voor beide niveaus binnen het GCC lijkt er op geen moment niet of nauwelijks gedurende de hectiek van de eerste dagen een bewuste poging te zijn geweest om een juist beeld van de situatie te verkrijgen en op basis van dat beeld tot een strategie en/of tactiek voor de bevolkingszorg over een langere tijdsperiode te komen. Respondenten hebben aangegeven dat de hectiek van de situatie op hun handelen van grote invloed is geweest.

Overigens moet worden geconstateerd dat er geen reden is om aan te nemen dat het ontbreken van duidelijke coördinatie de uiteindelijke kwaliteit van de geboden bevolkingszorg negatief heeft beïnvloed.

Keuze locatie

Achteraf gezien bleek de keuze van het hoofd opvang en verzorging, om het actiecentrum in het stadhuis te laten inrichten, een fortuinlijke. De communicatie met bijvoorbeeld het actiecentrum van de politie en GGD is hierdoor in de perceptie van betrokkenen beter verlopen dan het geval had geweest als het actiecentrum op de oorspronkelijk afgesproken locatie had gezeten. De beide hoofden opvang en verzorging hebben aangegeven dat het beter functioneert in rampenomstandigheden om even een kamer binnen te lopen voor het opvragen of verstrekken van informatie, dan om te telefoneren (zeker ook door de overbezetting van de telefoonlijnen). Het zogenaamde 'in en uit lopen' heeft daarmee een positief effect gehad op de interne communicatie binnen het GCC, dat wil zeggen tussen de actieve diensten in het gemeentehuis ('kortere lijnen').

Bezetting actiecentrum DMO

In het draaiboek staat niet aangegeven hoeveel medewerkers er in het actiecentrum DMO aanwezig dienen te zijn. Het hoofd opvang en verzorging heeft aangegeven dat, ondanks de hectiek in het actiecentrum, er in zijn optiek sowieso niet meer dan 2 á 3 mensen aanwezig hadden moeten zijn. Als reden geeft hij daarvoor dat je met meer aanwezigen als coördinator geen goed overzicht meer hebt. De reden dat er in de praktijk van de vuurwerkramp slechts 2 of 3 medewerkers van DMO tegelijkertijd aanwezig waren lag in het feit dat het hoofd opvang en verzorging er de voorkeur aan gegeven heeft om zo veel mogelijk medewerkers in de opvangcentra (de Diekmanhal en gedurende de eerste uren ook nog de Pathmoshal) te hebben. Hij was van mening dat op die plekken de mensen harder nodig waren dan in het actiecentrum DMO. De consequentie van deze handelswijze was wel dat het hoofd opvang en verzorging en zijn assistenten voornamelijk bezig waren met het 'vervullen van de wensen' die vanuit de opvanglocatie Diekmanhal werden geformuleerd. Voor coördinatie, communicatie of verslaglegging was daarnaast nog nauwelijks capaciteit beschikbaar.

Verslaglegging

De verslaglegging op alle drie de coördinerende niveaus van de bevolkingszorg is op zijn best fragmentarisch.

Het journaal van de rampenstaf kent vooral cryptische entries waarvan fundamenteel verschillende interpretaties mogelijk zijn. Door het aanvullen van de originele entries met geschikte werkwoorden kan naar keuze een heel actief of een heel passief beeld van de besluitvaardigheid van de rampenstaf worden gecreëerd²⁵. In de naar buiten gebrachte geschoonde versie van het journaal van de rampenstaf is bijvoorbeeld door de auteur vooral vaak gekozen voor de eerste variant. Interviews achteraf kunnen de werkelijkheid slechts beperkt achterhalen.

Door de hectiek in het actiecentrum gedurende de eerste dagen waren beide hoofden opvang en verzorging niet in staat het logboek actiecentrum DMO goed bij te houden, waardoor het logboek slechts fragmentarisch (en zeker niet geautomatiseerd zoals beschreven in het draaiboek) van aard is (*"zondag 14 mei: Hecktisch: geen tijd gehad bijhouden logboek"* [logboek DMO]).

²⁵ Twee voorbeelden: In het journaal staat "De GGD meldt: lichtgewonden naar Pathmoshal", terwijl in de geschoonde versie staat "De GGD meldt dat de lichtgewonden naar de Pathmoshal *worden* getransporteerd." Een tweede voorbeeld, in het journaal staat "Huisartsen naar Diekmanhal/Pathmoshal", terwijl in de geschoonde versie wordt gegeven dat "Huisartsen in Diekmanhal en Pathmoshal *zijn* om bijstand te verlenen."

Op woensdag is besloten verder geen logboek meer bij te houden daar er vanaf dat moment zich geen slachtoffers meer bevonden in een gezamenlijke opvanglocatie. De vraag is of deze beslissing wel de juiste was, zeker daar de goederenverstrekking toen juist goed op gang kwam en nog zeker een aantal weken heeft geduurd.

Vanzelfsprekend verdient het aanbeveling om, zoals beschreven in het draaiboek, een assistent te belasten met het bijhouden van een logboek.

Overigens hebben functionarissen van DMO aangegeven dat zij problemen hadden met het aantoonbaar maken van de aantallen overuren die medewerkers gemaakt hebben. Deze overuren komen bijvoorbeeld in aanmerking voor een rijksvergoeding op basis van artikel 25 van de *Wet rampen en zware ongevallen*. Een adequaat bijgehouden logboek had ook daar in kunnen voorzien.

In de opvanglocatie Diekmanhal is geen logboek bijgehouden; de beide ingezette hoofden opvangcentrum hadden daarvoor geen tijd.

De conclusie moet dan ook zijn dat de verslaglegging van het gehele proces opvang en verzorging onvoldoende is geweest wanneer dit wordt afgezet tegen de professionele en wettelijke verantwoordingsplicht van de gemeentelijke inzet bij rampenbestrijding.

Verbindingen versus communicatie

Ondanks het feit dat er maar één vaste telefoonlijn aanwezig was in het actiecentrum en er derhalve veel met mobiele telefoons is gewerkt, hebben beide hoofden opvang en verzorging aangegeven dat zij de verbindingen tussen het actiecentrum DMO en de buitenwereld niet als problematisch hebben ervaren.

Dat 'goede' verbindingen niet altijd 'goede' communicatie betekenen, blijkt in dit geval duidelijk. De communicatie binnen het GCC en in mindere mate tussen actiecentrum DMO en de Diekmanhal bleek regelmatig te haperen. Dit beïnvloedde vooral de relatie tussen de medewerkers van DMO die direct contact met slachtoffers hadden en die slachtoffers.

Uit de interviews bleek dat ook achteraf niemand (van DMO of van voorlichting) zich verantwoordelijk voelde voor het bewaken van de kwaliteit van de interne communicatie. Het verdient dan ook aanbeveling dat tijdens rampenomstandigheden een functionaris specifiek verantwoordelijk is voor het bewaken van de kwaliteit van de interne communicatie.

Aflossing hoofd opvangcentrum

De 24-uurs diensten die beide ingezette hoofden opvangcentrum waren onverantwoord lang. Wanneer de intensiteit van hun activiteiten in aanmerking wordt genomen, kan zeker van een grootse prestatie worden gesproken. Niet alleen de hectiek was de oorzaak van hun lange inzetijden. Beide hoofden hebben aangegeven dat ze in principe in een eerder stadium al afgelost hadden kunnen worden (door andere chefs), maar dat ze de aflossing minder geschikt vonden. Ook lijkt de ontstane grote betrokkenheid bij de slachtoffers een extra reden te zijn geweest om zo lang door te werken.

Het (eerste) hoofd opvangcentrum heeft verder aangegeven dat hij het als een probleem heeft ervaren zijn werkzaamheden in een situatie zoals die in de eerste 24 uur in de Diekmanhal heerste, op een goede manier over te dragen. Er was door de hectiek geen tijd geweest om een logboek bij te houden, en zelfs kon er geen tijd worden vrijgemaakt om de laatste stand van zaken goed door te spreken. De beide hoofden hebben dan op zondag ook nog uren naast elkaar gefunctioneerd.

Het hoeft geen betoog dat het van belang is dat bij de aflossing van hoofden opvangcentrum, deze elkaar op enigerlei wijze op de hoogte kunnen brengen over de (laatste) gang van zaken. Zeker indien er belangrijke beslissingen genomen zijn of worden die bepalend zijn voor het goede verloop van de opvang in de Diekmanhal (zoals bijvoorbeeld afspraken over registratie en de aanwezigheid van de pers).

Betrokkenheid versus operationele valkuil

Zowel op het niveau van het hoofd opvang en verzorging in het GCC als het niveau van het hoofd opvangcentrum lijkt er sprake te zijn van het lopen in een operationele valkuil waardoor de coördinerende hoofdtaak in het gedrang kwam. Hiervoor zijn tenminste twee redenen aan te geven:

De eerste reden is het feit dat beide hoofden de enige functionarissen waren die een goed beeld hadden van wat er moest gebeuren. De in principe uitvoerende medewerkers waren immers niet opgeleid of geoefend voor de taak die van hen verwacht werd. Hierdoor ontstond automatisch een operationele last op de schouders van de hoofden.

De tweede reden is dat beide hoofden een grote mate van betrokkenheid voelden bij de gebeurtenissen waardoor zij zich naar hun eigen gevoel moeilijk los konden maken van de hulpverlening.

Het is in het algemeen een verantwoordelijkheid van leidinggevend om toe te zien op het functioneren van hun medewerkers (en zorg te dragen voor tijdige aflossing daarvan). Dit betekent dat de directieleden meer hadden moeten toezien of het hoofd opvang en verzorging wel aan zijn coördinerende hoofdtaak toekwam. Het hoofd opvang en verzorging had dan kunnen toezien op bijvoorbeeld de tijdige aflossing van de hoofden opvangcentrum. In beide gevallen had ook gewaakt moeten worden voor het ontstaan van een zodanige betrokkenheid dat de coördinerende hoofdtaak niet meer vervuld kon worden.

11 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

11.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk worden een aantal samenvattingen per thema gegeven (paragraaf 11.2) en een daarbij behorende conclusie (paragraaf 11.3). Tevens worden enkele aanbevelingen gedaan voor de processen 'opvang en verzorging' en 'voorzien in primaire levensbehoeften'. De samenvattingen en conclusies uit dit hoofdstuk zijn in meer detail in de voorgaande hoofdstukken uitgewerkt.

11.2 Samenvatting

11.2.1 Preparatie bevolkingszorg

Binnen de gemeente Enschede is de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) de verantwoordelijke dienst voor de voorbereiding en uitvoering van de bevolkingszorg bij grootschalige incidenten. De laatste twee jaar heeft mede onder invloed van de millenniumwisseling een intensivering van de voorbereiding op de rampenbestrijding plaatsgevonden. De voorbereiding kan derhalve gekenschetst worden als gedurende de laatste jaren sterk verbeterd, maar nog in ontwikkeling.

Een voortrekkersrol heeft het hoofd Algemene Zaken van DMO (ten tijde van de ramp was hij hoofd opvang en verzorging) hierin gehad.

Er bestaan recent geactualiseerde draaiboeken 'opvang en verzorging' en 'primaire levensbehoeften' van verschillende uitwerkingsniveaus. Beide draaiboeken zijn primair opgezet als algemene taak- en organisatiebeschrijving en bieden geen gedetailleerde procesbeschrijving of instructie.

Jaarlijks worden er een aantal oefeningen door de gemeente Enschede gehouden, waaraan DMO deelneemt. Het proces 'voorzien in primaire levensbehoeften' wordt niet apart beoefend, maar maakt (indien mogelijk) onderdeel uit van de oefeningen die voor het proces 'opvang en verzorging' worden gehouden.

11.2.2 Het incident

Na de explosies bij SE Fireworks op zaterdag 13 mei 2000 ontstond er een grote slachtofferstroom. Het eerste deel van de slachtoffers was afkomstig uit de kern van het rampgebied, de 'binnenring'. De meeste slachtoffers konden op eigen kracht en elkaar helpend de kern van het rampgebied verlaten. In dit gebied zijn alle woningen verloren gegaan (ongeveer vierhonderd).

De tweede slachtofferstroom ontstond doordat een ruime cirkel rondom het rampterrein werd ontruimd in verband met een vermeende explosiedreiging bij de Grolschfabriek. Deze 'evacués' bleken pas op maandag terug te mogen naar hun woningen in verband met de inmiddels ontstane perceptie van een asbestverontreiniging (de 'buitenring').

11.2.3 Alarmering DMO

De alarmering is niet conform het draaiboek verlopen. Toch is vanaf het moment dat tot alarmering en opschaling werd besloten het gewenste opschalingsniveau binnen DMO snel bereikt: om ongeveer 17:00 uur waren de juiste functionarissen aanwezig in het Gemeentelijk Coördinatie Centrum (rampenstaf en actiecentrum DMO) en in de Diekmanhal. Op alle niveaus bleek de alarmering en opschaling afhankelijk van individuele en soms ongeplande acties.

11.2.4 De eerste opvang en verzorging

Direct na de explosies zijn verschillende gebouwen opengesteld voor de eerste tijdelijke opvang van slachtoffers (daklozen, evacués, EHBO-gewonden of diegenen die anderzinds (tijdelijk) opvang behoeften) en gewonden. Deze tijdelijke opvangcentra zijn niet, in tegenstelling tot de Diekmanhal, geopend op initiatief van DMO, maar op initiatief van exploitanten, beheerders of op verzoek van hulpverlenende instanties zoals bijvoorbeeld de politie.

De status van de opvangcentra was vaak verschillend. Sommige locaties zijn vrijwel onmiddellijk na de fatale explosie ontstaan, uit nood geboren, op plekken waar, in eerste instantie, (nog) geen faciliteiten aanwezig waren (CBB-gebouw en het Van Heekpark). Er zijn locaties geweest, die normaliter dag en nacht open zijn, en waar slachtoffers spontaan naar toe zijn gegaan (zoals het Dr. Ariënstehuis en het Roessingh), terwijl weer andere locaties juist speciaal zijn opgesteld (zoals de Noaberschap en het hoofdbureau van politie) of zijn aangewezen (zoals de Pathmoshal en de Hogeschool Enschede).

Door een zich in twee fasen ontwikkelende perceptie van een dreiging van een explosie bij de Grolschfabriek werd het te ontruimen gebied gestaag uitgebreid. Hierdoor moesten onder andere enkele van de eerste opvanglocaties worden ontruimd (het CCB-gebouw en het Van Heekpark). Deze dreiging heeft tevens in een aantal locaties voor onrust gezorgd in verband met de onzekerheid omtrent een mogelijke evacuatie (het Roessingh en het Dr. Ariënstehuis).

De stroom aan slachtoffers die is opgevangen door hulpverleners en vrijwilligers is groot geweest. Op grond van de schattingen gedaan in hoofdstuk 4 (Tijdelijke opvangcentra) komt men tot een totaal van ongeveer duizend slachtoffers dat op enig moment in één van de tijdelijke opvangcentra is opgevangen.

De opvang en verzorging in de opvangcentra vond plaats door spontaan opkomende vrijwilligers, veelal van Rode Kruis en EHBO-verenigingen, ambulancepersoneel en ander geneeskundig personeel. Later (om ongeveer zes uur 's avonds) werden als officiële opvanglocaties aangewezen: de Diekmanhal voor alle (niet gewonde) slachtoffers, de Pathmoshal voor lichtgewonde slachtoffers en de Hogeschool Enschede voor familieleden van slachtoffers.

In de loop van de avond zijn vrijwel alle tijdelijke opvangcentra opvanglocaties voor de opvang van slachtoffers gesloten en zijn de slachtoffers grotendeels naar de Diekmanhal vervoerd.

11.2.5 Diekmanhal

De Diekmanhal is omstreeks 17:00 uur op zaterdagavond geopend voor de langdurige opvang en verzorging voor met name daklozen, evacués en EHBO-gewonden, afkomstig uit de binnenste en buitenste ring.

De inrichting van de Diekmanhal tot daadwerkelijke opvanglocatie vond plaats door de inzet van massaal toestromende en bereidwillige omstanders en vrijwilligers met behulp van een constante stroom van spontaan gedoneerde goederen door instellingen en bedrijven.

De eerste slachtoffers meldden zich omstreeks 20:00 uur bij de Diekmanhal. Tegen twaalf uur 's avonds waren er ongeveer 800 mensen aanwezig, waarvan er uiteindelijk 381 de eerste nacht in de hal hebben overnacht.

De (geestelijke) opvang en verzorging van deze slachtoffers vond eveneens voor het grootste deel plaats door medewerkers van DMO en vele vrijwilligers, al dan niet in georganiseerd verband, van (in willekeurige volgorde) Rode Kruis, EHBO-verenigingen, tolkencentrum, Bureau

Slachtofferhulp en de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening. Primair hebben zij zich beziggehouden met de voor hen specifieke taken, maar ook hebben velen hand en spandiensten verricht.

Registratie

Een knelpunt gedurende de eerste uren was vooral de eerste registratie in de Diekmanhal. Er werd een systeem gehanteerd waarbij slachtoffers zich eerst dienden te registreren alvorens de opvanglocatie binnen te mogen. Deze voorlopige (niet klant-vriendelijke) registratie werd uitgevoerd door (hoofdzakelijk) medewerkers van DMO, ten dienste van het Centraal Registratie- en Informatiebureau (CRIB). Voorspelbaar leidde de druk bij de ongetrainde medewerkers tot tenminste onvolledige registratie en vanaf zeker moment tot het niet meer kunnen registreren van alle massaal aankomenden en vertrekkenden. De inspanning die tot dan toe geleverd was, met betrekking tot registratie, was daarmee al te vergeefs.

De wijze van registreren in de Diekmanhal heeft uiteindelijk tot een niet sluitende registratie geleid. Dit heeft op zondagochtend, nadat de registratielijsten op de ramen in de Diekmanhal zijn aangeplakt, tot zeer veel onrust, verwarring en zelfs tot agressie bij de gedupeerden (niet alleen in de Diekmanhal) geleid.

Informatievoorziening

Medewerkers van DMO hebben meermalen gemerkt dat de frustratie die optreedt bij toch al 'instabiele' slachtoffers na verkeerde of een niet afgestemde berichtgeving in de media al snel kan omslaan in agressie. Deze agressie richtte zich dan met name tot de medewerkers in de Diekmanhal of achter de informatiebalie van DMO (op het Molenplein).

Diekmanhal als ongewenste trekpleister

De Diekmanhal ontpopte zich in de perceptie van de gemeente als een ongewenste trekpleister voor pers en 'gewone' ramptoeristen. Hierdoor kwam de privacy van de slachtoffers in de Diekmanhal ernstig in het gedrang. Enkele gebeurtenissen hebben dit versterkt, zoals het bezoek van de Koningin aan de hal en het ophangen van de registratielijsten op zondag. Het gebrek aan privacy hebben slachtoffers en hulpverleners als bijzonder onprettig ervaren.

Sluiting Diekmanhal

In de loop van dinsdagochtend werd duidelijk dat het haalbaar zou zijn om de Diekmanhal aan het eind van de dag te sluiten. De woningbouwverenigingen garandeerden dat er genoeg nieuwe woningen beschikbaar waren om alle nog aanwezige daklozen onder te brengen. Dit is de belangrijkste reden geweest om de Diekmanhal te sluiten. Een secundaire reden was overigens de ongewenste aantrekkingskracht die de Diekmanhal inmiddels had op ramptoeristen en media.

In de loop van dinsdagochtend zijn de medewerkers van DMO een lichte dwang gaan uitoefenen op de nog aanwezige mensen in de Diekmanhal, om op die manier te bewerkstelligen dat de Diekmanhal aan het eind van de dag gesloten kon worden.

Rond 18:00 uur op dinsdagavond was de Diekmanhal leeg en omstreeks 19:00 uur is de hal officieel gesloten.

11.2.6 Van opvang naar herhuisvesting

Al op zondagochtend is een start gemaakt met het herhuisvestingsproces. De zes woningbouwcorporaties die in Enschede actief zijn hebben hiertoe de handen ineengeslagen om met elkaar de slachtoffers zo snel mogelijk aan vervangende woonruimte te helpen. De eerste (nood)woningen konden op die zondag al worden uitgegeven.

Tegelijkertijd begon DMO, hoewel niet procesverantwoordelijk voor de goederenverstrekking, met het organiseren van een goederenstroom voor de inrichting van de vervangende (nood)woonruimte. De gemeente Enschede (bij monde van de initiërende functionarissen van DMO) was van mening dat de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor opvang en verzorging niet op hield met het sluiten van de Diekmanhal. Om die reden heeft DMO de primaire goederenverstrekking op zich genomen – ook al was het verstrekken van een bepaald vast bedrag aan geld, zodat gedupeerden zelf hun nieuwe huisvesting zouden kunnen voorzien van huisraad – een eenvoudigere optie geweest.

Bij het gehele goederenverstrekkingproces heeft met name de militaire logistieke ondersteuning een doorslaggevende rol gespeeld.

Het overgrote deel van de goederen werd om niet ter beschikking gesteld door het bedrijfsleven.

In de dagen tot dinsdag zijn alle slachtoffers uit de Diekmanhal voorzien van een tijdelijke vervangende woonruimte met inrichting. In totaal werden tot dinsdagavond 362 huishoudens van vervangende (nood)woonruimte voorzien. Zowel het proces van herhuisvesting als van het voorzien in de daarbij behorende primaire levensbehoeften liep nog weken daarna door.

De verdeling van verantwoordelijkheden tussen DMO en de woningbouwcorporaties heeft op verschillende momenten tot problemen geleid. Door verschillende respondenten werd opgemerkt dat DMO te veel het herhuisvestingsproces heeft willen sturen, terwijl de woningbouwcorporaties zichzelf hiervoor meer geschikt achtten. DMO was weliswaar procesverantwoordelijke, maar bezat in het proces van herhuisvesting niet altijd de expertise die de woningbouwcorporaties wel hadden. Hierdoor zijn inschattingfouten gemaakt waardoor het herhuisvestingsproces niet versneld is.

De inzet van vrijwilligers, militairen en cruciale functionarissen van DMO is voor het gehele herhuisvestingsproces enorm geweest.

11.2.7 Coördinatie en verslaglegging bevolkingszorg

Coördinatie

Er zijn drie coördinerende niveaus aan te geven in het proces 'opvang en verzorging'.

Op het niveau van de rampenstaf (voor zover dat is gedocumenteerd) is vooral informatie gegeven door directieleden van DMO over (door hen) al ingezette acties.

Belangrijke principebesluiten (zoals openstelling stadsbank, het starten van de herhuisvesting, ed) zijn vaak op niet meer te achterhalen momenten door individuen genomen en de uitvoering is dan gelijk ter hand genomen. Tijdens de uitvoering(start) werden eventuele problemen dan gaandeweg 'in de lijn' opgelost.

Er hebben afwisselend drie directieleden in de rampenstaf zitting gehad.

Op het niveau van het actiecentrum DMO (hoofd opvang en verzorging, in het stadhuis) werd voornamelijk met grote inzet, maar met beperkte beschikbare capaciteit getracht om te voorzien in de dringende behoeften vanuit de Diekmanhal.

Er zijn afwisselend twee hoofden opvang en verzorging in het actiecentrum actief geweest.

Op het niveau van het opvangcentrum (de Diekmanhal; hoofdopvangcentrum) werd geprobeerd de gehele gang van zaken in de Diekmanhal te coördineren, veelal in overleg met het actiecentrum.

Er zijn afwisselend twee hoofden opvangcentrum in de hal actief geweest.

Verslaglegging

De verslaglegging op alle drie de coördinerende niveaus van de bevolkingszorg (rampenstaf, actiecentrum DMO en opvanglocatie Diekmanhal) is op zijn best fragmentarisch.

Het journaal van de rampenstaf kent vooral cryptische entries waarvan fundamenteel verschillende interpretaties mogelijk zijn.

Door de hectiek in het actiecentrum DMO gedurende de eerste dagen waren beide hoofden opvang en verzorging niet in staat het logboek actiecentrum DMO goed bij te houden, waardoor het logboek slechts fragmentarisch (en zeker niet geautomatiseerd zoals beschreven in het draaiboek) van aard is.

In de opvanglocatie Diekmanhal is geen logboek bijgehouden; de beide ingezette hoofden opvangcentrum hadden daarvoor geen tijd.

11.3 Conclusies

Ongeacht de opmerkingen die na een inleiding nog zullen worden gemaakt (per subparagraaf, overeenkomstig de subparagrafen in 11.2), moet worden geconstateerd dat de zorg voor de opvang, verzorging en herhuisvesting van de slachtoffers van de vuurwerkramp door de gemeente Enschede in de onderzochte periode (tot het moment dat alle slachtoffers (tijdelijk) geherhuisvest waren) op grote lijnen uitstekend is ingevuld. Met gemeente Enschede wordt hier met nadruk bedoeld het geheel van burgers, organisaties, ondernemingen en de gemeentelijke diensten.

De bevolking, vrijwilligers en hulpverleners hebben zich van hun beste kant laten zien. Of het nu ging om de eerste tijdelijke opvang op zaterdagavond of om de hulp die zij hebben geboden in het gehele proces van de goederenverstrekking (van het aanbieden en inzamelen tot het opslaan en distribueren). Niet alleen in de eerste dagen na de ramp, maar zelfs weken na de ramp hebben velen zich hier nog mee beziggehouden.

Geconstateerd kan worden dat het proces 'opvang en verzorging' in de eerste dagen niet op een dergelijke wijze had kunnen plaatsvinden zonder de massale inzet van vrijwilligers en de donatie van een veelheid aan goederen.

De belangrijkste verbeterpunten in de zorgverlening zijn met name de (eerste) registratie van slachtoffers, de gemeentelijke coördinatie van de massale zorg en de verslaglegging van de zorgverlening.

Slechts de problemen met de registratie van slachtoffers lijken echter van aantoonbare invloed te zijn geweest op de kwaliteit van de geboden zorg.

Het zorgverleningsproces gedurende die eerste dagen kan het beste worden omschreven als een organisch proces bestaande uit vele min of meer onafhankelijke deezorgprocessen zonder centrale aansturing, maar met als coördinerende grondgedachte dat de zorg nu eenmaal verleend moest worden.

Opvallend was de individuele bijdrage die door enkele gemeentelijke sleutelfunctionarissen van DMO is geleverd. Het betreft hier dan zowel initiërende acties met betrekking tot de alarmering als tijdens de daadwerkelijke zorgverlening. Niet toevallig waren deze sleutelfunctionarissen de meest opgeleide en geoefende gemeentelijke functionarissen. De keerzijde hiervan is dat er een afbreukrisico bestaat voor de kwaliteit van de door de gemeentelijke diensten geboden zorg als deze functionarissen toevallig niet aanwezig zijn.

11.3.1 Preparatie bevolkingszorg

Over de voorbereiding van de gemeente Enschede op de zorg voor de opvang, verzorging en herhuisvesting van slachtoffers bij grootschalige incidenten kan op basis van de beperkte gegevens die daarover bestaan, worden gesteld dat zij het vergelijk met het landelijk gemiddelde kan doorstaan. Tenminste kan worden geconstateerd dat de voorbereiding de laatste jaren een belangrijke impuls had gekregen (mede onder invloed van de millenniumwisseling). Enkele knelpunten in voorbereiding waren door de gemeente zelf al onderkend en onderwerp van discussie.

De belangrijkste twee knelpunten waren dat:

- de combinatie van een traditionele piramide-vormige organisatiestructuur waarbij slechts de sleutelfunctionarissen opgeleid en geoefend zijn met de afwezigheid van een piketdienst, geeft dat er geen garantie bestaat voor de (tijds) beschikbaarheid van sleutelfunctionarissen die van cruciale invloed op de kwaliteit van de zorgverlening zijn.
- er niet in de planvorming benoemd werd welk niveau van zorg geleverd zou moeten worden.

De draaiboeken in de huidige vorm moeten niet zozeer als draaiboeken voor gebruik tijdens de ramp worden beschouwd, maar als taakbeschrijvingen die de basis zouden kunnen vormen van een (niet bestaand) opleidings- en oefenprogramma. Daarmee stralen de draaiboeken een gedetailleerd niveau van voorbereiding uit waarvan voorspelbaar is dat deze pretentie tijdens een daadwerkelijke ramp niet zal worden gehaald.

De bemoeienissen van het hoofd Algemene Zaken van DMO heeft een positieve invloed gehad op de kwaliteit van de preparatie op de bevolkingszorg in het kader van de rampenbestrijding. Persoonlijke interesse heeft geleid tot een aantoonbaar betere preparatie dan wanneer door hem met minder inzet was geopereerd. Een andere functionaris had op dezelfde plaats met gelijke opdracht een veel beperktere invulling aan zijn deelverantwoordelijkheid voor de voorbereiding op rampen kunnen geven.

11.3.2 Het incident

Hoewel precieze cijfers ontbreken kan het aantal slachtoffers dat uit de binnen- en buitenring ontheemd is geweest op ruim tienduizend geschat worden. Het overgrote deel van hen heeft geen gebruik gemaakt van de opvanglocaties die vanaf de explosies op zaterdagavond geopend zijn (zie subparagraaf 11.2.4), maar is direct naar vrienden of familie vertrokken.

11.3.3 Alarmering DMO

Op het directieniveau was er een verschil zichtbaar tussen het initiatief dat individuen namen, terwijl juist van directieleden mag echter worden verwacht dat zij een grotere eigen verantwoordelijkheid op dit punt nemen.

Op de andere coördinerende niveaus is er met veel eigen initiatief opgetreden. Een cruciale rol heeft hierbij het hoofd opvang en verzorging en het hoofd opvangcentrum gespeeld. Het niet volgen van de formele alarmeringsprocedure, dat wil zeggen het niet afwachten van het officiële telefoontje van de directeur, heeft evident het operationeel maken van de Diekmanhal bespoedigd.

11.3.4 De eerste opvang en verzorging

Het was niet altijd meer te achterhalen wat de exacte gang van zaken is geweest in de opvanglocaties. De hectiek van het moment zijn er de oorzaak van geweest dat de vele vrijwilligers, omstanders en hulpverleners de feiten over de aantallen hulpverleners, slachtoffers of tijdstippen van gebeurtenissen niet meer precies konden weergeven.

feite is het ook niet echt van belang om dit exact te weten. Waar het primair om ging was dat alle slachtoffers op de één of andere manier de mogelijkheid hadden om zich ergens te laten opvangen

en verzorgen of dat er plekken waren waar ze zich (relatief) veilig konden voelen. En dat heeft men, zeker in die eerste avond, weten te realiseren, dankzij de inzet en de bereidwilligheid van zeer velen.

11.3.5 De Diekmanhal

Als eerste moet worden geconstateerd dat de opvang in de Diekmanhal van, in eerste instantie naar schatting achthonderd slachtoffers en hun familieleden waarvan er 381 op de eerste nacht een slaapplek nodig hadden, op hoofdlijnen uitstekend verlopen is. Het is een niet geringe prestatie om binnen enkele uren van een sporthal een goed geoutilleerd opvangcentrum te maken.

Registratie

De conclusie over de registratie in de Diekmanhal moet zijn dat die niet goed is verlopen. Het uitgangspunt dat een eerste registratie in een opvangcentrum ten behoeve van het Centraal Registratie- en Informatiebureau moet zijn (zoals op zaterdagavond wel de insteek was) is niet de juiste. Het uitgangspunt bij een eerste registratie dient het in kaart brengen van slachtoffers in het opvangcentrum te zijn, waardoor tevens een klant-vriendelijkere wijze van registreren bewerkstelligd kan worden.

Informatievoorziening

Informatievoorziening aan slachtoffers die in onzekerheid leven over zeer fundamentele zaken zoals familieleden die vermist worden, (her)huisvesting en alles wat daar mee samenhangt, is van wezenlijk belang voor de bevolkingszorg tijdens de rampenbestrijding. De evaluaties van de Bijlmerramp hebben hier al uitgebreid op gewezen. En ook deze evaluatie van de bevolkingszorg tijdens de vuurwerkramp in Enschede heeft dat (weer) laten zien.

Het is vanuit het oogpunt van de hulpverleners sec van belang dat interne (tussen betrokken diensten/medewerkers) en externe communicatie met elkaar sporen. De interne communicatie dient vooraf aan de externe communicatie te gaan.

Het lijkt voor de hand te liggen ook in opvangcentra een informatiebalie in te richten waar alle (gecontroleerde) informatie beschikbaar is.

11.3.6 Van opvang naar herhuisvesting

De inspanningen van de gezamenlijke woningbouwcorporaties, DMO, de militairen en vele vrijwilligers hebben als resultaat gehad dat op dinsdagavond alle slachtoffers uit (onder andere) de Diekmanhal aan tijdelijke huisvesting geholpen zijn. Dit is, gezien de hectische situatie en beperkte middelen, een enorme prestatie geweest.

Zonder de massale inzet van vrijwilligers en de militairen had DMO (en derhalve de gemeente Enschede) tenminste de eerste dagen niet kunnen voorzien in de noodzakelijke goederenverstrekking.

Het verkrijgen van goederen (en vervolgens de verstrekking ervan) ten behoeve van herhuisvesting is nergens benoemd als verantwoordelijkheid van DMO. In de beide draaiboeken, 'opvang en verzorging' en 'voorzien in primaire levensbehoeften' staat over goederenverstrekking niets vermeld.

Beide draaiboeken zijn niet geschreven op een calamiteit zoals die in Enschede plaatsvond. De gevolgen van de explosie hebben de omvang van het 'redelijkerwijs te verwachten' (zeker voor wat betreft de 'opvang en verzorging') verre overstegen. Honderden huishoudens hebben alles wat ze bezaten verloren. DMO was terecht van mening dat men het verkrijgen van huisraad op het moment van de ramp niet aan de slachtoffers kon worden overgelaten.

Het is duidelijk dat het geen aanbeveling verdient beide gemeentelijke draaiboeken (volledig) te herschrijven naar aanleiding van de vuurwerkramp. De 'opvang en verzorging' voor honderden langdurige daklozen dient immers niet als redelijk uitgangspunt voor de gemeentelijke voorbereiding te worden beschouwd. Vragen die naar aanleiding van deze ramp echter wel gesteld kunnen worden en waar verantwoordelijken voor de rampenbestrijding op voorhand over na dienen te denken zijn onder andere 'Waar houdt de 'eerste opvang en verzorging' op?' of 'Hoe ver wil of moet de gemeente gaan met bijvoorbeeld de herhuisvesting en de daarbij behorende goederenverstrekking?'

Achteraf kan worden gesteld dat DMO, hoewel procesverantwoordelijk voor de herhuisvesting, zich beter meer faciliterend had kunnen opstellen en de inhoudelijke sturing in nauw overleg met de woningbouwcorporaties had kunnen laten plaatsvinden.

11.3.7 Coördinatie en verslaglegging bevolkingszorg

Als met coördinatie wordt bedoeld dat door leidinggevenden op grond van een gecommuniceerd adequaat beeld van de situatie consequente sturing wordt gegeven aan (meer) uitvoerende medewerkers, dan moet de conclusie zijn dat de bevolkingszorg tijdens de vuurwerkramp niet of nauwelijks gecoördineerd is vanuit het GCC.

De conclusie over de verslaglegging van het gehele proces opvang en verzorging moet zijn dat deze onvoldoende is geweest wanneer dit wordt afgezet tegen de professionele en wettelijke verantwoordingsplicht van de gemeentelijke inzet bij rampenbestrijding.

Beide (coördinatie en verslaglegging) hebben overigens geen negatieve invloed gehad op de kwaliteit van de hulpverlening.

11.4 Aanbevelingen

De voorbereiding op de bevolkingszorg bij grootschalige incidenten dient op eenzelfde professionele wijze binnen de gemeente te worden opgepakt als de andere gemeentelijke kerntaken. Dat wil in de eerste plaats zeggen dat vooraf het zorgniveau moet worden benoemd in termen van kwantiteit en kwaliteit dat de gemeente bij grootschalige incidenten wil kunnen garanderen. De voorbereiding op een dergelijk benoemd zorgniveau kan dan daadwerkelijk worden getoetst.

Richt de gemeentelijke calamiteitenorganisatie in als een flexibele taakgeoriënteerde organisatie. Dit betekent dat verantwoordelijkheden gespreid moeten worden en personeel daarvoor opgeleid en geoefend. Draaiboeken moeten dan tenminste in overeenstemming zijn met de gekozen organisatievorm. Partners in het zorgverleningsproces bij grootschalige incidenten moeten derhalve ook bij de planvorming betrokken worden.

Uit kwaliteits- en efficiency-overwegingen verdient het aanbeveling bepaalde aspecten van de zorgverlening bij grootschalige incidenten (boven)regionaal te organiseren. Dit betreft met name die aspecten van de bevolkingszorg waarvoor specialistische kennis en kunde vereist is. Te denken valt bijvoorbeeld aan de (coördinatie van de) registratie of de planning en coördinatie van de zorgverlening na de eerste noodopvang.

Bijlage 1 Afkortingen

AAD-Oost	Ambulance en Alarmeringsdienst Oost
AC-GGD	Actiecentrum GGD
BAZ	Burger en Algemene Zaken
CPA	Centrale Post Ambulancevervoer
CRIB	Centraal Registratie- en Informatiebureau
CTPI	Commandoteam Plaats Incident
DH	Diekmanhal
DMO	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
GCC	Gemeentelijk Coördinatie Centrum
GGD	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
GRS	Gemeentelijke Rampenstaf
HSGA	Hoofd Sectie Geneeskundige Aangelegenheden
IAC	Informatie- en Adviescentrum
Natres	Nationale Reserve
OvDG	Officier van Dienst Geneeskundige
RAC	Regionale Alarm Centrale (brandweer)
RCC	Regionaal Coördinatie Centrum
RMC	Regionaal Meldcentrum (politie)
SH	Bureau Slachtofferhulp
SMD	Stichting Maatschappelijke Dienst
StJH	Stichting Jongeren huisvesting
T1, T2, T3	Triage categorisering
WBC	Woningbouwcorporaties
WSC	Wijkservicecentrum (Noord)
Zaustat	Ziekenautostation

Bijlage 2 Bronnen

Voor cluster 12 is van de volgende bronnen gebruik gemaakt.

Materiaal

Journal GCC, kamer 73 (politie en GGD)

Journal GCC, kamer 77 (GRS)

Voorlopig verslag van de vergaderingen van de gemeente Enschede naar aanleiding van de ramp op 13 mei 2000 aan de Tollenstraat en wijde omgeving (ongecorrigeerde versie, derde concept)²⁶

Logboek actiecentrum DMO²⁷

Auszug aus dem Einsatzprotocoll von Leistelle Borken

Logboek ramp Enschede, 13 mei 2000, medisch leider rampterrein (10 september)

Logboek van het Regionaal Coördinatie Centrum (RCC), lokatie Brandweer Regio Twente te Hengelo (O).

Situatierapport nr.1, inzake de inzet van Vliegbasis Twenthe bij de ramp met de vuurwerkopslagplaats te Enschede.

Brief van CdK waarin overzicht van militaire bijstand wordt gegeven (kenmerk BAKA/2000/1341)

Journal vuurwerkrampe van de Koninklijke Marechaussee, brigade Enschede.

Perscommuniqué van 14 mei 2000, 08:00 uur.

Perscommuniqué gemeente Enschede:

Stand van Zaken per zondag (14 mei 2000): tijdstip: 15:30 uur.

Perscommuniqué gemeente Enschede:

Stand van Zaken per zondag (14 mei 2000): tijdstip: 16:10 uur.

Perscommuniqué gemeente Enschede:

Stand van Zaken per zondag (14 mei 2000): tijdstip: 17:00 uur.

Perscommuniqué gemeente Enschede:

Stand van Zaken per zondag (15 mei 2000): tijdstip: 05:00 uur.

Bericht over opvang en verzorging van 05:00 uur wordt herhaald in de perscomm. van 08:00, 12:50, 13:40 en 17:15 uur

Perscommuniqué gemeente Enschede:

Stand van Zaken per zondag (15 mei 2000): tijdstip: 14:00 uur.

Transcripties van de CPA-banden

Transcripties van de RMC-banden

Transcripties van de RAC-banden

²⁶ Dit verslag is een bewerkte versie van het Journal GCC, kamer 73 en wijkt af van het origineel. Werkwoorden zijn toegevoegd, zinnen zijn geherformuleerd.

Voorbeeld:

Journal: "Huisartsen naar Diekmanhal/Pathmoshal."

Verslag: "Huisartsen zijn in Diekmanhal en Pathmoshal om bijstand te verlenen."

Hiervoor is telefonisch contact opgenomen met de auteur Rolf Jongedijk (lid concernstaf). Hij heeft de toevoegingen gemaakt aan de hand van zijn eigen ervaringen en aantekeningen (hij is aanwezig geweest bij de rampenstaf) en op cosmetische gronden. De heer Jongedijk geeft aan dat de feiten niet geverifieerd zijn.

Er is derhalve voornamelijk gebruik gemaakt van het originele journal, ook al houdt dit vaak een telegramstijl in en daardoor onduidelijkheid. Uitzondering hierop zijn: 14/05 van 2:50 - 7:00 uur. Bij navraag bij de gemeente bleken deze stukken te missen in het origineel.

²⁷ Vanaf zaterdag 13 mei (18:25 uur) tot woensdag 17 mei (14:40 uur) is er een logboek bijgehouden in het actiecentrum Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) van de gemeente Enschede (gezetten in het stadhuis, kamer 71), waarin fragmentarisch en hand geschreven een weergave wordt gegeven van de gebeurtenissen die zijn gecoördineerd in de Diekmanhal. Een aantal tijdstippen uit dit logboek komen echter niet overeen met de tijdstippen die tijdens gesprekken/interviews naar boven zijn gekomen (en onderling wel min of meer overeenkomen).

Gehouden interviews

Dhr. J. Bakker (DMO), hoofd Algemene Zaken (hoofd opvang en verzorging)

Dhr. P. Overakker (DMO), hoofd Welzijnsdienst (adjunct directeur)

Dhr. H. Overdijk (DMO), chef wijkserviceafdeling Oost (hoofd opvangcentrum)

Mevr. J. Peters (DMO), hoofd Sociale Zaken (adjunct directeur)

Dhr. R. Ros (DMO), chef vorderingenbeheer (plaatsvervanger hoofd opvang en verzorging)

Dhr. W. Stegeman (DMO), chef wijkserviceafdeling Zuid (hoofd opvangcentrum)

Dhr. R. Zeeuwen, directeur DMO

Dhr. J. Zwienenberg

Dhr. H. Schovers

Dhr. B. Den Ouden

(medisch team van de vliegbasis Twenthe)

Gehouden telefonische interviews

Dhr. Lammers (Rode Kruis afdeling Haaksbergen)

Mevr. Konings (Rode Kruis afdeling Enschede)

Dhr. Deursen (circuit manager Mediant)

Dhr. Leeuwen en dhr. P. van der Meulen van de vliegbasis Twenthe

Dhr. F. Jansen (chef divisie recherche regiopolitie Twente)

Majoor Farrett Jentink (liaison commandant defensie)

Mevr. Gerritsen (directeur slachtofferhulp Twente)

Mevr. Kuipers (Slachtofferhulp Enschede)

Dhr. Jochem (eerste voorzitter EHBO-vereniging Enschede)

Mevr. Carla (tweede voorzitter EHBO-vereniging Enschede)

Dhr. Janson (beheerder van de Diekmanhal)

Vertegenwoordigers van de tijdelijke opvangcentra:

ROC Aventus

Ariënstehuis

het Roessingh

Pathmoshal

Miracle Planet

Hogeschool Enschede

Voetbalvereniging Sparta

het Kompas

WSC Noord

Universiteit Twente

Dish Hotel

Vertegenwoordigers van de woningbouwcorporaties:

Domijn

Ons Huis

Licht en lucht

Vooruit

De woonplaats

Stichting Jongeren huisvesting

Gebruikte interviewverslagen

Dhr. H. Berkers (GHOR staffunctionaris Gelderland-Zuid, OvDG)

Dhr. A. Davids (huisarts)

Mevr. A. Cornel-Muysken (huisarts)

Dhr. C. Kerbert (huisarts)

Dhr. P. Marinus (huisarts)

Dhr. J. Maurer (huisarts)

Mevr. M. Meijer (coördinerend doktersassistente)

Dhr. W. Harten (algemeen directeur van het Roessingh)

Mevr. M. Havelaar (verpleegkundige centralist CPA en ambulance verpleegkundige)

Dhr. W. Heupers (medisch coördinator GHOR regio Twente, HSGA)

Dhr. W. Meijerink (staffunctionaris rampenbestrijding GHOR regio Twente, HSGA)

Dhr. J. Jansen (OvDG AAD-Oost)

Mevr. J. Notltes (coördinator CHP-E)

Dhr. P. van Ooyik (ambulanceverpleegkundige AAD-Oost)

Dhr. H. Pruntel (ambulancechauffeur AAD-Oost)

Dhr. W. Smith (coördinator grootschalige hulpverlening NRK)

Mevr. C. Stom (sociaal geneeskundige AGZ)

Dhr. C. Soethoudt (sociaal geneeskundige AGZ)

Dhr. J. Uiterwijk (teamleider AAD-Oost, OvDG)

Dhr. R. Verheijen (anesthesioloog)

Dhr. N. Wester (ambulanceverpleegkundige AAD-Oost)

Dhr. N. Wester (ambulanceverpleegkundige AAD-Oost) [pv]

Dhr. J. van Heel (voorzitter van de ondernemingsraad van de regiopolitie Twente)

Dhr. F. Jansen (chef divisie recherche van de regiopolitie Twente (algemeen commandant))

Dhr. D. Korver (teamchef van de TR, regiopolitie Twente) [pv]

H. Balke (chef bureau Gegevensbeheer)

B. Maas (hoofd Publiekszaken)

E. Slots (chef bureau Dienstverlening)

R. Veldboer (medewerker dienstverlening)

Dhr. J. Geval (directeur Burger en Algemene Zaken)

Samenstelling

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Inspectie Brandweerzorg en Rampenbestrijding

Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIBRA)

Productiebegeleiding

Directie Voorlichting en Communicatie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ontwerp omslag

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

Zetwerk

Aeroset, Rijswijk

Druk

De Bink BV, Leiden

Bestelwijze

Deze publicatie is schriftelijk te bestellen bij het
Logistiek Centrum Brandweer
Chroomstraat 151
2718 RJ Zoetermeer
Fax 079 361 49 86
Bestelnummer 7610016060
Prijs fl. 10,- inclusief verzendkosten

Januari 2001

21031m