

Onderzoek vuurwerkcramp Enschede

Algemene coördinatie van de bestrijding

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding

ing. S.G.J. van der Doorn
ing. P.J. van Zanten MPA
drs. N.D. Bolten

januari 2001

Inhoudsopgave

1	<i>Inleiding</i>	7
1.1	Probleemstelling voor het onderzoek vuurwerkcramp	7
1.2	Onderzoeksdoel- en vraagstelling van dit deelonderzoek	7
1.3	Afbakening van dit onderzoek en afstemming met andere deelonderzoeken	8
1.4	Wijze van onderzoek	9
1.5	Rapportage	10
2	<i>Analysemodellen en referentiekaders</i>	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Analysemodellen	11
2.3	Referentiekaders	14
2.4	Kritische succesfactoren	15
2.5	Bijzondere omstandigheden bij de vuurwerkcramp	16
3	<i>Beleid en organisatie van de rampbestrijding in Twente</i>	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Het Twentse rampenbestrijdingsbeleid	17
3.3	Hoofdstructuur van de leiding over de rampenbestrijding in Twente	19
3.4	De rampenbestrijdingsorganisatie van Enschede	23
3.5	Nadere uitwerking van de rampenbestrijding in Enschede	24
3.6	Analyse	25
3.7	Conclusies	29
4	<i>Algemene coördinatie van de initiële brand</i>	31
4.1	Inleiding	31
4.2	Bestrijding van de initiële brand	31
4.3	Overgang van initiële brand naar rampsituatie	33
4.4	Analyse	35
4.5	Conclusies	39
5	<i>Coördinatie van de opschaling</i>	41
5.1	Inleiding	41
5.2	Opschaling van de brandweer	42
5.3	Op- en afschaling van de GHOR	45
5.4	Opschaling van de politie	47
5.5	Opschaling van de leiding en coördinatie op het rampterrein	49
5.6	Opschaling van het ROT/RCC	52
5.7	Opschaling van de GRS	53
5.8	Opschaling van de voorlichting, opvang en verzorging en het CRIB	55
5.9	Analyse	57
5.10	Conclusies	61

6	<i>Algemene coördinatie van de rampbestrijding</i>	63
6.1	Inleiding	63
6.2	Coördinatie op het rampterrein in de stabiele fase	64
6.3	De stafstructuur bij de politie	65
6.4	Het ROT/RCC	66
6.5	De gemeentelijke rampenstaf (beleidsstaf en MT)	67
6.6	De Driehoek/vijfhoek	68
6.7	Organisatie van de nafase van de ramp	68
6.8	Het PCC	69
6.9	Het NCC	70
6.10	Casus: eerste noodopvang getroffen	71
6.11	Analyse	74
6.12	Conclusies	76
7	<i>Beheersing van het asbestrisico</i>	78
7.1	Inleiding	78
7.2	Korte samenvatting van de gebeurtenissen	78
7.3	Analyse	82
7.4	Conclusies	84
8	<i>Informatievoorziening nader beschouwd</i>	87
8.1	Inleiding	87
8.2	Uitgangspunten	87
8.3	Organisatorische aspecten	88
8.4	Informatiesystemen	94
8.5	Geïntegreerd Meldkamer Systeem in de RAC	94
8.6	Technische communicatievoorzieningen	96
8.7	Verbindingsstructuur	98
8.8	Casus: Beheersing van het risico van de Grolsch-brouwerij	99
8.9	Landelijk beleid	102
8.10	Analyse	103
8.11	Conclusies	110
9	<i>De voorwaardenscheppende organisatie</i>	112
9.1	Inleiding	112
9.2	Verantwoordelijkheden en bevoegdheden	112
9.3	Ontwikkelingen sinds de reorganisatie van de rampenbestrijding	113
9.4	De gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen	114
9.5	Enkele uitgangspunten van PVB	115
9.6	Overige normen	116
9.7	Toezicht en monitoring	120
9.8	Acties naar aanleiding van eerder gesignaleerde knelpunten	122
9.9	Analyse	124
9.10	Conclusies	131

10	<i>Eindoordeel; tevens bestuursamenvatting</i>	133
10.1	Kader voor de rampenbestrijding	133
10.2	Rampenbestrijding in Twente en Enschede	134
10.3	Bestrijding van de vuurwerkcramp	135
10.4	Te maken strategische keuzen op rijksniveau	136
10.5	Aandachtspunten voor het bevoegde gezag	136
10.6	Aanbevelingen	137
Bijlage 1	<i>Begrippen en afkortingen</i>	138
Bijlage 2	<i>Onderzoeksdoelen en -vragen</i>	141
Bijlage 3	<i>Inhoudelijke afbakening van onderwerpen</i>	143
Bijlage 4	<i>Beschrijving van de asbestproblematiek uit oogpunt van algemene coördinatie</i>	145
Bijlage 5	<i>Bronnen</i>	152

1 Inleiding

1.1 Probleemstelling voor het onderzoek vuurwerkcramp

Op zaterdag 13 mei 2000 heeft te Enschede een ramp plaatsgevonden als gevolg van een detonatie in een vuurwerkopslagplaats. Deze ramp is naar de effecten gemeten de ernstigste sinds de watersnoodramp in 1953. Het is van groot belang dat alle organisaties, die bij het voorkomen en bestrijden van rampen zijn betrokken, hieruit optimaal lering kunnen trekken.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft op grond van artikel 19 van de Brandweerwet 1985 onder meer als taak het verrichten van onderzoek naar aanleiding van een brand, ongeval of ramp. De Inspectie Brandweertzorg en Rampenbestrijding is belast met de uitvoering van deze onderzoekstaak.

Naast deze inspectie zijn er nog zeven inspecties, ook van andere ministeries, met een wettelijke onderzoekstaak. Iedere inspectie heeft een onderzoeksrapport over één of meerdere aspecten van de vuurwerkcramp uitgebracht. De inspecties hebben bij dit onderzoek nauw samengewerkt.

Het totale onderzoek van de rijksinspecties moet op de volgende hoofdpunten duidelijkheid verschaffen:

- 1 hoe is de ramp veroorzaakt;
- 2 wat was de aanleiding voor de fatale explosie van het vuurwerk;
- 3 hoe is de totale bestrijding van de ramp verlopen?

Het onderzoek omvat tevens de geldende regelgeving en de toepassing daarvan.

Het college van burgemeester en wethouders van Enschede, het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel en de minister van BZK hebben kort na de vuurwerkcramp besloten om een onafhankelijk en integraal onderzoek te laten verrichten. Dit is uitgevoerd door de Commissie onderzoek vuurwerkcramp (COV), ook wel Commissie Oosting genoemd. De onderzoeken van de rijksinspecties hebben – uit oogpunt van onafhankelijkheid – los gestaan van dit onderzoek. Wel zijn alle onderzoeksresultaten ter beschikking van de COV gesteld.

1.2 Onderzoeksdoel- en vraagstelling van dit deelonderzoek

Diepgaand, onafhankelijk onderzoek naar de bestrijding van ongevallen heeft als doel het bepalen of de bestrijding adequaat is verlopen, wat hieruit voor toekomstige rampen kan worden geleerd en het bekend stellen van de leereffecten aan allen die betrokken zijn bij de organisatie van de rampenbestrijding. Dit is met name van belang omdat rampen zelden optreden. Een belangrijk aanvullend doel kan zijn het wegnemen van maatschappelijke verontrusting na een incident door het verschaffen van helderheid voor burgers, slachtoffers en/of nabestaanden.

Dit deelonderzoek is gericht op de algemene coördinatie van de bestrijding van de vuurwerkcramp. Het betreft de algemene leiding en interdisciplinaire coördinatie op het rampterrein en vanuit het regionaal operationeel team en de gemeentelijke rampenstaf. Ook het functioneren van de meldkamers van de operationele diensten in Twente in de opschalingsfase, met name de regionale alarmcentrale van de brandweer (RAC), komt aan de orde. De bestrijding van een ramp bestaat uit een groot aantal bestrijdings- en hulpverleningsactiviteiten (processen), die goed op elkaar moeten aansluiten. Aan de noodzakelijke onderlinge afstemming van deze processen, ook die op het gebied van de bevolkingszorg, wordt veel aandacht besteed.

Naast de betrokken organisaties in Twente komen in dit deelonderzoek de rol van de provincie Overijssel en – de relevante onderdelen van – de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de Arbeidsinspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in beeld.

Tenslotte is aandacht besteed aan de samenwerking tussen de overheidsbrandweer en de bedrijfsbrandweer/bedrijfshulpverleningsorganisatie van de Grolsch-brouwerij.

Bij de analyse van de bestrijding van de vuurwerkkramp is gebleken dat de oorzaak van een aantal knelpunten niet in Enschede of Twente, maar op landelijk niveau moet worden gezocht. Om die reden is in dit deelonderzoek op onderdelen aandacht besteed aan het systeem van de rampenbestrijding in Nederland en de voorwaardenscheppende activiteiten op landelijk niveau.

De onderzoeksdoelen voor het deelonderzoek Algemene coördinatie zijn als volgt:

- 1 Verschaffen van een feitelijk en objectief overzicht van de gebeurtenissen ter zake van de algemene coördinatie tijdens de vuurwerkkramp (deelreconstructie Algemene coördinatie).
- 2 Bepalen van de effectiviteit van de algemene coördinatie bij de bestrijding van de vuurwerkkramp (analysestep 1).
- 3 Bepalen van de effectiviteit van de kaders, de voorzieningen en de aansturing op landelijk niveau (analysestep 2).
- 4 Geven van aanbevelingen voor het – zo nodig – verbeteren van het systeem van de rampenbestrijding in Nederland.

De onderzoeksdoelen en -vragen zijn nader uitgewerkt in bijlage 2.

Als doelgroepen voor dit deelrapport komen – uit oogpunt van leereffect – in aanmerking de gemeenten, provincies en betrokken ministeries, de gemeentelijke en regionale brandweren, de regionale organisaties voor geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, de politieregio's en bedrijfsbrandweerorganisaties.

1.3 Afbakening van dit onderzoek en afstemming met andere deelonderzoeken

Het deelonderzoek Algemene coördinatie van de bestrijding omvat – in samenhang – de volgende onderdelen:

De alarmering, opschaling en afschaling van de rampbestrijdingsorganisatie, de (interdisciplinaire) leiding en coördinatie, de samenwerking op alle niveaus en de operationele informatievoorziening, zowel organisatorisch als technisch. Daaronder vallen ook de verbindingen.

De onderzoeksperiode loopt van de eerste melding van de initiële brand bij S.E. Fireworks tot 24 mei 2000, met het accent op de eerste dagen. Het zwaartepunt van dit deelonderzoek ligt bij de rampbestrijding na de fatale explosie. Het optreden van de hulpverleningsdiensten en de activiteiten op de plaats van het incident tijdens de initiële brand komen uitgebreid aan de orde in het rapport over de bestrijding van de initiële brand.

Het deelonderzoek Algemene coördinatie houdt verband met alle overige deelonderzoeken behalve die naar de preventie en vergunningverlening. In principe is de afbakening als volgt. Vanuit algemene coördinatie worden de overige onderwerpen in principe als black-box beschouwd. Dit betekent dat alleen de in- en output van die onderwerpen in de analyse van algemene coördinatie worden meegenomen. Soms is toch 'in de black-box' gekeken, bijvoorbeeld om de werking van de informatievoorziening en de besluitvorming te illustreren en de consequenties daarvan aan te geven. In het bijzonder is dit gebeurd bij een drietal casussen, te weten de casus 'Eerste noodopvang getroffen' in hoofdstuk 6, de casus 'Beheersing van het asbestrisico', waar het

gehele hoofdstuk 7 en bijlage 4 aan gewijd wordt en de casus 'Beheersing van het risico van de Grolsch-brouwerij', die behandeld wordt in hoofdstuk 8.

De inhoudelijke afbakening van de deelonderzoeken is verder uitgewerkt in bijlage 3.

1.4 Wijze van onderzoek

De algemene coördinatie is onderzocht vanuit een organisatiekundige invalshoek. De analysemodellen zijn daarop afgestemd. De opschaling is als afzonderlijke – tijdelijke – organisatie binnen de rampbestrijdingsorganisatie beschouwd.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden overeenkomstig het 'Protocol Incidentonderzoek' van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding uit 1999 en het 'Plan van aanpak coördinatie inspectie-onderzoeken naar vuurwerkramp in Enschede' van juni 2000.

Ten behoeve van het onderzoek zijn de nodige documenten opgevraagd. Een lijst van gebruikte documenten is in bijlage 5 opgenomen. Een belangrijke informatiebron vormden de transcripties van de gesprekken van de RAC, de Centrale Post Ambulancevervoer (CPA) en het Regionaal Meld Centrum van politie (RMC). Incidenteel zijn ook de geluidsbanden van de RAC zelf gebruikt. Op basis van dit materiaal zijn vragenlijsten gemaakt die als basis hebben gediend voor individuele en groepsinterviews.

Er zijn 38 personen formeel geïnterviewd, een aantal van hen meerdere malen. De interviewverslagen met een samenvatting van de relevante passages uit het interview zijn ter goedkeuring aan de geïnterviewden voorgelegd en, na overeenstemming over de weergave, ondertekend. In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen. Conform de samenwerkingsovereenkomst tussen het Openbaar Ministerie, de rijksinspecties en de gemeente Enschede zijn de af te nemen interviews zoveel mogelijk gecombineerd met die van andere inspecties. Zo zijn gezamenlijk met de Inspectie voor de Politie, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Arbeidsinspectie interviews gehouden.

Voor het onderzoek bij de RAC is behalve van interviews ook gebruik gemaakt van simulaties op basis van fictieve meldingen en observaties naar aanleiding daarvan.

Ter completering van het beeld is telefonisch informatie ingewonnen.

Het beschikbare schriftelijke bronnenmateriaal en de interviews met betrekking tot de feitelijke gebeurtenissen zijn geïnventariseerd in de reconstructie van dit deelonderzoek¹. Van bijzonder belang is daarin de vastgestelde (mate van) feitelijkeheid. Feitelijk zijn bijvoorbeeld de geluidsbanden van meldkamers, video-opnamen, uitgegeven persberichten e.d. Van logboeken, interviewverslagen en andere minder directe bronnen is de feitelijkeheid onderbouwd door vergelijking met andere bronnen. Het late tijdstip waarop de eerste interviews konden worden gehouden heeft afbreuk gedaan aan de feitelijkeheid van de hieruit verkregen informatie. De reconstructie maakt geen deel uit van dit deelrapport.

Gelet op de maatschappelijke en politieke wens van een spoedige rapportage hebben de inspecties hun rapportages over de vuurwerkramp Enschede thans afgerond. Het is niet uit te sluiten dat, als gevolg van verder onderzoek door het Openbaar Ministerie, de rapportage van de COV of reacties en/of commentaar door betrokkenen bij deze ramp nieuwe gegevens ter beschikking komen. Een

¹ Deelreconstructie; Alarmering, coördinatie, informatievoorziening en verbindingen op alle niveaus.

en ander kan voor de inspecties aanleiding zijn om met een aanvulling op de thans voorliggende rapportages te komen.

1.5 Rapportage

Bij de opbouw van het rapport is de organisatie van de bestrijding en hulpverlening als uitgangspunt genomen. Er worden drie organisatievormen onderscheiden die elkaar opvolgen vanaf de eerste brandmelding bij S.E. Fireworks. Het functioneren van die organisaties wordt – op het niveau van de algemene coördinatie – in afzonderlijke hoofdstukken behandeld:

- a. de kleinschalige bestrijdingsorganisatie bij de initiële brand (hoofdstuk 4);
- b. de organisatie van de opschaling (hoofdstuk 5);
- c. de – grootschalige – rampbestrijdingsorganisatie (hoofdstuk 6).

Hieraan voorafgaand wordt een hoofdstuk (2) gewijd aan de modellen en referentiekaders, die worden gebruikt voor een systematische analyse van de onderscheiden organisaties. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het beleid en de organisatie van de rampenbestrijding in Twente beschreven. In hoofdstuk 6 wordt tevens een casus beschreven, namelijk 'Eerste opvang van getroffen'. Deze casus is enerzijds opgenomen ter illustratie en concretisering van de meer algemene bevindingen in het betreffende hoofdstuk, en anderzijds omdat dit onderwerp extra leereffecten bevat.

Aan het onderwerp 'Beheersing van het asbestrisico' is in het rapport een apart hoofdstuk (7) gewijd. De reden hiervoor is dat dit thema in vrijwel alle deelrapporten aan de orde komt en er behoefte bestond aan een totaalbeeld. Daarmee fungeert hoofdstuk 7 tevens als casusbeschrijving aan de hand waarvan de werking – in de praktijk – van de gehele bestrijdingscyclus wordt geïllustreerd.

Ook het onderwerp 'operationele informatievoorziening' wordt in het rapport als apart hoofdstuk behandeld (hoofdstuk 8). De reden hiervoor is dat de informatievoorziening als kritische succesfactor bij vrijwel alle onderdelen van de bestrijding terugkomt. In hoofdstuk 8 wordt specifiek en meer diepgaand aandacht besteed aan dit onderwerp. Ook dit hoofdstuk bevat een casus, namelijk 'Beheersing van het risico van de Grolsch-brouwerij'.

Van belangrijke knelpunten bij de bestrijding van de vuurwerkramp moet de achterliggende oorzaak niet of niet geheel in Enschede of in de regio Twente, maar bij het landelijke beleid en de implementatie op het gebied van de rampenbestrijding worden gezocht. Deze zaken komen in hoofdstuk 9 met als titel 'de voorwaardenscheppende organisatie' aan de orde. De voorwaardenscheppende organisatie wordt in dit rapport behandeld voor zover een rechtstreekse relatie bestaat met de bevindingen van de vuurwerkramp.

De hoofdstukken 3 tot en met 9 bevatten conclusies over de behandelde onderwerpen.

In het laatste hoofdstuk (10) wordt een algemene beschouwing van de onderzoeksresultaten in hun samenhang gegeven en de daaruit volgende, te maken strategische keuzen, aandachtspunten en aanbevelingen. Dit hoofdstuk kan tevens als bestuurssamenvatting worden beschouwd.

De inhoud van het deelrapport is vóór publicatie in concept voorgelegd aan de overige genoemde inspecties, de gemeente Enschede en de overige organisaties, die onderwerp van onderzoek zijn geweest.

Indien niet anders is aangegeven wordt in dit deelrapport onder rampenbestrijding tevens verstaan de bestrijding van zware ongevallen. Onder bestrijding valt ook de hulpverlening in brede zin.

2 Analysemodellen en referentiekaders

2.1 Inleiding

Voor het onderdeel algemene coördinatie van de bestrijding van de vuurwerkramp worden twee analysemodellen – in onderlinge samenhang – gehanteerd; een organisatiemodel (paragraaf 2.2.1) en een 'operationeel beleidsmodel' (paragraaf 2.2.2). Dit laatste model wordt verder aangeduid met 'bestrijdingscyclus'.

In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op het gebruik van normen en referentiekaders bij de analyse en de beperkingen die daarbij in acht moeten worden genomen.

In paragraaf 2.4 is het begrip kritische succesfactor toegelicht. Dit wordt vooral bij de analyses en het formuleren van conclusies en aanbevelingen gebruikt.

Tenslotte zijn in paragraaf 2.5 enkele bijzondere kenmerken van de vuurwerkramp gegeven. Daarmee wordt het unieke karakter van deze ramp met bijbehorende omgevingsfactoren tot uitdrukking gebracht. De kenmerken zijn zowel van belang bij het beoordelen van de feitelijke gang van zaken als bij het veralgemeniseren van bepaalde conclusies.

De analyse wordt in twee stappen uitgevoerd; ten eerste de analyse van de bestrijding van de vuurwerkramp, waarbij de landelijke kaders als referentie dienen; ten tweede – voor zover relevant – de analyse van die kaders, het systeem van de rampenbestrijding in Nederland en de voorwaardenscheppende activiteiten op landelijk niveau. Daarbij wordt gerefereerd aan de ervaringen met de vuurwerkramp en enkele andere rampen, en de uitkomsten van overig relevant ramponderzoek. Deze tweede stap is met name in de hoofdstukken 8 (gedeeltelijk), 9 en 10 uitgewerkt. Voor sommige analysepunten in de overige hoofdstukken zijn de beide stappen daar gecombineerd.

2.2 Analysemodellen

2.2.1 Open Systeemmodel

Het eerste analysemodel is het zogenaamde Open Systeemmodel (zie figuur 1). Dit model voor organisatiediagnose beschouwt organisaties als systemen die in voortdurende wisselwerking staan met hun omgeving. Het model wordt hier toegepast op het geheel van diensten die aan de rampbestrijding deelnemen. Deze diensten moeten immers als één operationele organisatie functioneren.

De rampbestrijdingsorganisatie is een 'gelegenheidsorganisatie', die bij elke ramp vanuit de betrokken diensten moet worden opgebouwd; dit laatste wordt het zogenaamde opschalen genoemd. Voor die organisatie vormt het gemeentelijk rampenplan de 'blauwdruk'; in bepaalde gevallen aangevuld met een rampbestrijdingsplan.

Het Open Systeemmodel kent de volgende systeemelementen.

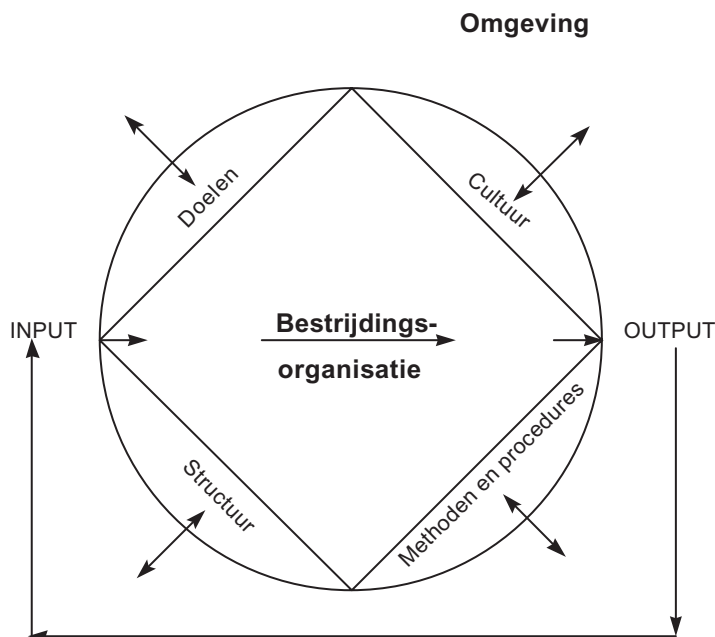
a. Omgeving

- fysiek, waaronder de omgeving van het rampterrein en de bereikbaarheid daarvan;
- organisatorisch, waaronder de betrokken buurgemeenten en regio's, provincie en rijk, de Arbeidsinspectie en het Openbaar Ministerie, maar ook de niet getroffen bevolking, de algemene pers enz.

b. Doelen

bij deze toepassing zijn dit het beperken en bestrijden van rampen en zware ongevallen, die qua aard en omvang geconcretiseerd moeten zijn aan de hand van maatgevende scenario's.

- c. *Input*
de parate en overige diensten zoals zij op een ramp zijn voorbereid (onder andere door middel van oefeningen), en de ramp zelf met zijn effecten en de omstandigheden waaronder die plaatsvindt.
- d. *Output*
de kwantiteit, kwaliteit en tijdigheid van de resultaten van de diensten zoals bijvoorbeeld geredde personen, gehospitaliseerde slachtoffers, in hun uitbreiding beperkte branden, geïdentificeerde doden, verstrekte voorlichting en nazorg.
- e. *Structuur*
de inrichting van de rampbestrijdingsorganisatie: de vastgestelde organogrammen e.d., maar ook de daadwerkelijke verhoudingen en de verdeling van taken, de formatie van eenheden zoals de brandweercompagnie, geneeskundige combinatie en ME, span of control, coördinatie- en bevelstructuur en samenwerking met andere organisaties.
- f. *Methoden en procedures*
schriftelijk vastgestelde werkmethoden en procedures, gegroeide gewoonten en leiderschap.
- g. *Cultuur*
aard en identiteit van de organisatie en van de deelnemende diensten zoals normen en waarden, mate van hiërarchie en 'openheid', percepties van elkaar en elkaars functioneren enz.

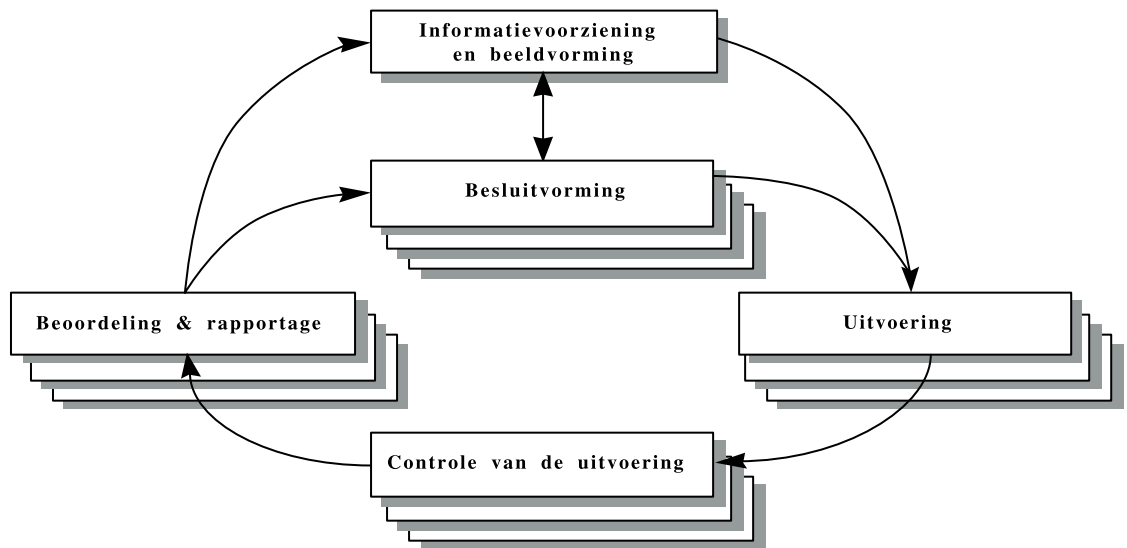


Figuur 1

Het Open Systeemmodel wordt toegepast op zowel de totale rampbestrijdingsorganisatie als op onderdelen daarvan. Bij de onderdelen blijft de toepassing beperkt tot de systeemelementen, die betrekking hebben op de algemene coördinatie.

2.2.2 Bestrijdingscyclus

De bestrijdingscyclus (zie figuur 2) geeft de stappen weer van het – voor het eerst – signaleren van een afwijking van de normatief gewenste situatie tot het moment dat de daarop volgende acties volledig zijn afgerond. Deze bestrijdingscyclus is voor dit onderzoek samengesteld uit een beleidsmodel en een besluitvormings- en bevelvoeringsmodel.



Figuur 2

De bestrijdingscyclus bestaat uit de volgende stappen:

- 1 *Informatievoorziening en beeldvorming*
 - 1a ontvangst van meldingen of andere aangeboden (nieuwe) informatie over de situatie;
 - 1b verificatie van de aangeboden informatie;
 - 1c verkenning of anderszins inwinnen en doorgeven van (nieuwe) informatie door de eigen dienst;
 - 1d verwerken van de informatie in een totaaloverzicht van de ramp, de effecten en de bestrijding en hierover periodiek rapporteren (sitrap);
 - 1e informeren van de verantwoordelijke functionaris(sen);
 - 1f actief delen van de informatie met andere belanghebbende diensten.

- 2 *Besluitvorming*
 - 2a analyseren en beoordelen van de (veranderde) situatie;
 - 2b uitwerken van interventiemogelijkheden c.q. plan van aanpak met keuze-oplossingen;
 - 2c besluiten over de interventievoorstellen / het plan van aanpak;
 - 2d informeren van de uitvoerend verantwoordelijken;
 - 2e informeren van de overige belanghebbenden.

- 3 *Uitvoering*
 - 3a plannen en organiseren van de uitvoering;
 - 3b feitelijke uitvoering.

- 4 *Controle van de uitvoering*
 - 4a toezien op de effectiviteit en veiligheid van de uitvoering.

- 5 *Bijstellen en gereed melden*
 - 5a (periodiek) rapporteren over de voortgang met deel-sitrap (naar/aan 1d en 1e);
 - 5b zo nodig voorstel tot bijstellen van de uitvoering en eventueel het vastgestelde doel;
 - 5c voorleggen aan verantwoordelijk leidinggevenden (zie 1e);
 - 5d eindresultaat melden als uitvoering is voltooid (naar/aan 1d en 1e).

In figuur 2 is de bestrijdingscyclus grafisch weergegeven. Er worden drie 'niveaus van toepassing' onderscheiden. Het hoogste niveau betreft de interdisciplinaire, strategische besluitvorming. Eén niveau lager gaat het om besluitvorming met een interdisciplinair tactisch-uitvoerend karakter. De besluitvorming op monodisciplinair uitvoerend niveau is als derde en laagste niveau van besluitvorming aangemerkt. De bestrijdingscyclus kan overigens worden toegepast op alle niveaus; van een enkele ambulance- of surveillance-eenheid tot de integrale bestrijding van de ramp toe. De cyclus kan ook worden toegepast op de nazorgprocessen zoals de evaluatie van de totale rampbestrijding en de nazorg voor het personeel ter voorkoming van psycho-trauma.

Het is – zeker in de acute fase – niet zo dat bij elke genoemde stap uitgebreid moet worden stilgestaan. Zo neemt de stap besluitvorming voor een bevelvoerder van een tankautospuiter vaak niet meer dan één seconde in beslag. Volgens de theorie van Naturalistic Decision Making (NDM) zullen bevelvoerders onder druk de stappen 1 t/m 5 vaak niet bewust doorlopen, maar besluiten nemen op basis van herkenning van de situatie. Waar het om gaat is dat iedere stap in voldoende mate aan de orde komt en 'de cirkel gesloten is'.

Het Open Systeemmodel en de bestrijdingscyclus vullen elkaar aan en worden in onderlinge samenhang toegepast.

2.3 Referentiekaders

De belangrijkste landelijke kaders zijn die van het Project Versterking Brandweer (PVB) en het Project Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PGHOR). Beide projecten zijn in 1999 afgerond en in de regio Twente is de organisatie van de rampenbestrijding voor een deel al op basis van deze projecten (her)ingericht. Dit geldt ook voor de aangrenzende regio's. Voor beide projecten zijn in Twente eigen doelen, kwaliteitsnormen en randvoorwaarden voor de rampenbestrijding vastgesteld op basis van landelijke kaders. De referentiekaders van het PVB laten het regionale bestuur daarbij de nodige ruimte. De implementatie van het PVB in Twente zal in 2002 zijn voltooid. De regionaal vastgestelde kaders en kwaliteitsnormen kunnen bij de analyse van de ramp op 13 mei 2000 dus niet zonder meer als uitgangspunt worden genomen. Bij de genoemde landelijke kaders is het voor gebruik als referentie bij de analyse ook van groot belang hoe deze bij de doelgroepen zijn geïntroduceerd en, of en hoe, de toepassing daarvan wordt getoetst. Op dit punt wordt in hoofdstuk 9 ingegaan.

Voorbeelden van overige analysekaders zijn:

- Handleiding rampenbestrijding;
- Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing Politie (1999);
- Relevante leerstofprogramma's (seizoen 1998-1999).

In hoofdstuk 9 zal overigens blijken dat er voor de rampenbestrijding opvallend weinig 'harde' normen en kaders zijn vastgesteld. Bij ontbreken hiervan hebben de onderzoekers bij de analyse veelal de werkelijke gang van zaken vergeleken met een meer effectieve gang van zaken als die zonder veel extra inspanning mogelijk was geweest of als die in de toekomst zonder hoge kosten en overige inspanningen mogelijk is. Zo is het doorgeven van beschikbare informatie meestal zonder veel moeite mogelijk; wèl moet worden beoordeeld of de verstrekker kan weten dat de ontvanger die informatie nodig heeft. De analyse is dan vooral gebaseerd op de mate, waarin de beschikbare mogelijkheden zijn benut.

Ook het advies van vakinhoudelijk deskundigen kan als referentie dienen. Bij dit onderzoek is advies ingewonnen van drs. C. Mittendorff, psycholoog en deskundige op het gebied van menselijk

gedrag onder extreme omstandigheden. Dit advies heeft vooral betrekking gehad op de analyse van de taak- en rolverdeling tussen enkele brandweerofficieren bij de leiding op het rampterrein in de eerste uren na de explosie.

Een bijzonder punt van aandacht vormt het referentiekader voor het functioneren van de RAC. Voor het functioneren van een RAC onder rampomstandigheden en de voorbereiding daarop zijn vrijwel geen normen beschikbaar. Toch kan de opschalingsfase van de rampenbestrijdingsorganisatie bij een acute ramp² alleen goed verlopen als de RAC in die fase een regierol vervult³. Met regierol wordt hier bedoeld dat de RAC tijdens het opschalingsproces de stappen 1 t/m 5 van de bestrijdingscyclus doorloopt, uiteraard aan de hand van praktijkgerichte en gebruiksvriendelijke procedures. De meeste RAC-en in Nederland zijn echter niet op het vervullen van die rol ingericht en voorbereid; ook niet in Twente. Dit valt het personeel van de RAC niet, en de regionale brandweer Twente slechts in geringe mate te verwijten. De hoofdoorzaak komt in hoofdstuk 9 aan de orde⁴.

Omdat de regierol van de RAC een kritieke succesfactor vormt, ook tijdens de opschaling bij deze – acute – vuurwerkramp, fungeert die noodgedwongen als referentie voor het functioneren van de RAC. Bij de behandeling in het rapport van dit functioneren, dat onvermijdelijk negatief over zal komen, dient de lezer de geschetste, ongunstige uitgangspositie van de RAC goed in het oog te houden.

In mindere mate geldt het voorgaande ook voor de CPA-en en de regionale meldcentra van politie.

2.4 Kritische succesfactoren

Bij de analyse en de conclusies is soms het begrip kritische succesfactor gebruikt. De betekenis hiervan is als volgt:

Kritische succesfactoren zijn intern te organiseren factoren die van kritisch belang zijn om de kwaliteit duurzaam te verbeteren. De kritische succesfactoren beïnvloeden de kritische kwaliteitskenmerken. Met andere woorden, de kritische succesfactoren hebben een bepalende invloed op de kwaliteit van het geleverde product. Voorbeelden van kritische succesfactoren kunnen zijn: betrokkenheid van de leiding, vakbekwaamheid van het personeel, adequate werkmethoden, voldoende bemensing van operationele eenheden, informatievoorziening, financiële middelen en planning.

De kritische kwaliteitskenmerken zijn die kenmerken van een product of dienst die van doorslaggevend belang zijn voor de kwaliteit. Voorbeelden van kritische kwaliteitskenmerken kunnen zijn: opkomsttijd, snelheid van handelen, veilig optreden, beperken van nevenschade, nakomen van afspraken enzovoort.

De kritische succesfactoren zijn geformuleerd op basis van de bevindingen van dit onderzoek, de geldende referentiekaders en soms ook de resultaten van ander onderzoek.

² Hiermee wordt een ramp bedoeld die plotseling en zonder voortekenen optreedt en zich zeer snel voltrekt.

³ Zie paragraaf 5.1.

⁴ Zie paragraaf 9.6.

2.5 Bijzondere omstandigheden bij de vuurwerkcramp

Bij de vuurwerkcramp te Enschede was sprake van de volgende, bijzondere omstandigheden:

Ongunstig:

- a. overrompend heftige effecten en een, voor Nederlandse begrippen ongekende, omvang;
- b. voor de brandweer een ramp bij een ramp, als gevolg van de slachtoffers onder het eigen personeel;
- c. vrijwel het gehele scala van bestrijdingsprocessen kwam tegelijkertijd en in een vroeg stadium aan bod.

Gunstig:

- d. een goede voorbereiding van de rampenbestrijding door de recente millenniumoefening;
- e. een ramplocatie waarvan de ligging door de rookkolom al van ver duidelijk was;
- f. relatief veel centralisten op de meldkamers van brandweer en ambulancedienst, mede door de wisseling van dienst;
- g. veel spontaan opgekomen, vrije leidinggevers.

3 **Beleid en organisatie van de rampenbestrijding in Twente**

3.1 **Inleiding**

In dit hoofdstuk worden de beleidsmatige en organisatorische uitgangspunten van de rampenbestrijding in de regio Twente en de gemeente Enschede behandeld, voor zover zij van belang zijn voor de vuurwerkramp. Voor de overige onderdelen van de voorbereiding op de rampenbestrijding wordt verwezen naar het deelrapport inzake preparatie.

De brandweer is bij wet aangewezen als spil van de – voorbereiding van – de rampenbestrijding. Om die reden komt in dit hoofdstuk de brandweermanorganisatie in Twente veel meer aan bod dan de GHOR en de politie.

De organisatie van de kleinschalige bestrijding en hulpverlening zoals tijdens de initiële brand bij S.E. Fireworks wordt hier niet behandeld. Deze komt voldoende aan de orde in de rapporten over het brandweeroptreden tot en met de fatale explosie en in de rapportages van de Inspectie voor de Politie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

3.2 **Het Twentse rampenbestrijdingsbeleid**

Het beleid van de rampenbestrijding in Enschede en in de regio Twente moet worden bestempeld als 'beleid in verandering'. Dit geldt de facto ook voor de voorbereiding van de rampenbestrijding.

In 1995 is het landelijke Project Versterking Brandweer (PVB) gestart met als doel om in de regio's een organisatie tot stand te brengen die optimaal uitvoering geeft aan de brandweezorg en de bestrijding van rampen en zware ongevallen. Voor het onderdeel rampenbestrijding zouden ook de overige betrokken diensten in de regio bij het project moeten worden betrokken.

Voor de noodzaak en de uitgangspunten van het PVB wordt naar hoofdstuk 9 verwezen.

Door de regionale brandweer en de gemeenten in Twente is de afgelopen jaren een aanzienlijke inspanning verricht om het plan op te stellen voor een herziening en ingrijpende kwaliteitsverbetering van de rampenbestrijdingsorganisatie. Als resultaat is in juli 1999 – na instemming van elke afzonderlijke gemeenteraad – het Organisatieplan brandweezorg & rampenbestrijding regio Twente⁵ door het hoogste bestuursorgaan, de Regioraad, vastgesteld. In een intern onderzoek naar de kwaliteit van concept-organisatieplannen door het landelijk Projectbureau PVB eind 1998 krijgt het regionale Twentse organisatieplan als geheel een zeer positieve beoordeling. Als opvallende punten worden genoemd:

- de concreetheid van het plan, zowel procesmatig als inhoudelijk;
- een goed draagvlak in de regio en participatie van de brandweercommandanten;
- duidelijkheid over de verwerking van het regionaal organisatieplan in gemeentelijke beleidsplannen;
- een goede uitwerking van de regierol van de regio bij de rampenbestrijding;
- een duidelijk criterium voor overgang van de operationele leiding van de rampbestrijding van gemeente naar regio;
- regionale ondersteuningsteams voor processen op het gebied van bevolkingszorg;
- duidelijke criteria voor het opleidingsniveau van operationeel leidinggevenden.

⁵ Verder te noemen regionaal organisatieplan

Enkele minder positieve punten zijn de geringe betrokkenheid van de geneeskundige discipline en de politie bij het opstellen van het organisatieplan, en het niet voorbereiden van bijstand door officieren uit buurregio's. Op die punten overigens staat de regio Twente bepaald niet alleen.

Medio mei 2000 is het meerjaren-invoeringstraject in volle gang. Op vier gemeenten na – waaronder Enschede – is het regionaal organisatieplan inmiddels verwerkt in het gemeentelijk brandweerbeleidsplan. Met de nieuwe organisatorische hoofdstructuur van de rampenbestrijding, de regeling voor de coördinerend burgemeester, de operationele grenzen van brandweerverzorgingsgebieden en de intergemeentelijke OVD wordt al gewerkt. De functie van coördinerend burgemeester is in de voorbereiding van de millenniumovergang duidelijk in beeld gekomen. Andere verbeterthema's zijn in uitvoering, zoals de verbetering van de operationele informatievoorziening en communicatie en de kwaliteitsverbetering van de RAC, de laatste met uitzicht op co-locatie of integratie met de andere meldkamers (zie verder hoofdstuk 8).

De samenwerking van de verschillende diensten is sterk verbeterd met de oprichting van de werkgroep Regionaal Overleg Operationele Samenwerking (ROOS), het Directieberaad (diensthoofden) en het Regioberaad (bestuurders). Er wordt interdisciplinair geoefend, zowel bestuurlijk als operationeel.

Ook met de financiering ligt de regio Twente op schema. Van de vastgestelde verhoging van de gemeentelijke bijdrage met f 2,09 per inwoner is in 2000 volgens plan f 1,- gerealiseerd.

De start van het PVB in 1995 viel samen met de fusie van drie Twentse brandweerregio's tot één regionale brandweer Twente. Aan die organisatie moest echter nog het nodige gebeuren. In 1998 is de opbouw van de regionale brandweer inclusief het PVB – met externe ondersteuning – in een stroomversnelling gekomen. Enkele functies moeten nog worden ingevuld.

Ook voor de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) loopt een fundamenteel verbeterproces. Dit proces omvat zowel de spoedeisende medische hulpverlening bij rampen en zware ongevallen als die bij normale ongevallen. Dit proces kent 3 sporen:

- 1 het tot stand brengen van een nieuwe bestuurlijke en organisatorische structuur;
- 2 verbetering van de samenhang binnen de (medische) zorgketen;
- 3 verbeteringen binnen elk van de schakels van de zorgketen.

Daar komt nog bij het verbeteren van de samenwerking met de overige disciplines.

Met het meerjaren-implementatieproces GHOR ligt de regio Twente op schema. Op hoofdlijnen is de stand van zaken als volgt:

- de nieuwe bestuurlijke GHOR-structuur is onderdeel van de Regio Twente (portefeuillehouder GHOR);
- voorjaar 1998 is een Regionaal Geneeskundig Platform ingesteld; begin 2001 komt hiervoor de Stuurgroep GHOR in de plaats met daarin bestuur, RGF, directies ziekenhuizen, geestelijke gezondheidszorg en AAD-Oost (ambulancedienst en CPA);
- de Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF) is sinds april 1999 in functie;
- het kwaliteitssysteem voor de GHOR is in ontwikkeling;
- de Geneeskundige combinatie (GNK) is paraat⁶ (sinds voorjaar 1999);
- sinds 1999 is er een (pilot)piket voor de 'officier van dienst geneeskundig' (OVD-G) met zeven opgeleide deelnemers (medio 2001 is de definitieve regeling voorzien).

⁶ Daarbij kan worden teruggevallen op het voormalige Twentse LOTT-team tot de organieke uitrusting van de (nieuwe) Mobiele Medische Teams (MMT), als onderdeel van de GNK, beschikbaar komt.

Het politiekorps van Twente is zich bewust van haar verantwoordelijkheid voor een adequate structuur ten behoeve van het grootschalig (en bijzonder) optreden en beschikt over een staf Grootschalig Politie Optreden. De verschillende functies binnen de staf zijn echter nog niet volledig uitgekristalliseerd en een concreet opleidingsplan is nog in ontwikkeling. De politie hanteert hierbij het principe van 'learning by doing'. De vaardigheden worden ontleend aan ervaringen vanuit een beperkt aantal praktijksituaties.

Verder heeft Twente een Overlegplatform van alle ambtenaren openbare veiligheid (2 à 3 maal per jaar), waarbij structureel ook een vertegenwoordiger van iedere parate dienst is vertegenwoordigd.

De verdere implementatie van PVB en GHOR wordt afgestemd met de invoering van een Beheersplan rampenbestrijding Twente 2000-2003. Kernpunten van dit beheersplan zijn:

- een bestuurlijk vastgesteld zorgniveau in de regio op basis van een analyse van de aanwezige risico's met daarbij behorende operationele prestaties van de disciplines brandweer, GHOR en politie gezamenlijk⁷;
- een gecoördineerde voorbereiding van (het kunnen leveren van) die prestatie.

Bij het beheersplan staat de interdisciplinaire samenwerking centraal.

Het beleid in Twente is goed uitgewerkt; er is op redelijk korte termijn (vanaf 1998) al veel bereikt.

3.3 Hoofdstructuur van de leiding over de rampenbestrijding in Twente

a. Het opperbevel

Ten aanzien van het opperbevel is – vanzelfsprekend – bepaald dat de burgemeester het opperbevel heeft zolang het incident zich tot de eigen gemeente beperkt. Voor de overige rampen is een regeling Coördinerend burgemeester getroffen, uitgaande van bereikbaarheid zonder vastgestelde reactietijd.

De bestuurlijke visie in Twente is dat een ramp tot de getroffen gemeente beperkt blijft zolang de effecten van het incident zich niet over de gemeentegrens heen uitstrekken en niet, zoals op operationeel niveau doorgaans wordt gesteld, dat de noodzakelijke bijstand zo groot wordt dat hierdoor de repressieve dekking in de andere, bijstandverlenende gemeenten ernstig onder druk komt te staan.

Bij de millenniumovergang is vooraf een specifieke regeling getroffen, op grond waarvan de coördinerend burgemeester al eerder in functie kon komen.

In de nota Operationele leiding (een onderdeel van het regionaal organisatieplan) lijkt te zijn uitgegaan van de 'operationele visie' op de inhoud van het begrip 'gemeentegrensoverschrijdend'. Zo is het organigram voor rampen, die tot één gemeente beperkt blijven, gebaseerd op een monodisciplinaire inzet van niet meer dan één brandweercompagnie, terwijl het organigram voor de inzet van meer dan één compagnie multidisciplinair is opgezet en uitgaat van een gemeentegrensoverschrijdende ramp. Als motivatie is aangegeven dat 'Bij een verdere escalatie van het incident (verder dan de inzet van één compagnie) in nagenoeg alle gevallen meer dan één gemeente bij de ramp betrokken zal zijn'. De praktijk met acute incidenten⁸ van de afgelopen tien jaar in Nederland – inclusief de vuurwerkcramp – wijst uit dat de effecten in de meeste gevallen tot de gemeente beperkt zijn gebleven. Bij slechts een beperkt aantal ramptypen zijn effecten 'over de gemeentegrens heen' te verwachten.

⁷ Door toepassing van de Leidraad Maatrap en het opstellen van een regionale risicokaart

⁸ Rampen zoals een watersnood vallen hier doorgaans niet onder.

b. De operationele leiding

Een belangrijk punt bij het bepalen van de structuur van de rampenbestrijdingsorganisatie is de rolverdeling tussen gemeente(n) en regio. Op grond van de Wet rampen en zware ongevallen (WRZO) heeft de burgemeester het opperbevel over de rampenbestrijding en is degene, die de leiding over de brandweer heeft, belast met de operationele leiding tenzij de burgemeester een andere voorziening treft. Hoewel de laatstgenoemde bepaling de burgemeester bij het invullen van de operationele leiding de nodige ruimte laat, is de gangbare interpretatie dat de commandant van de gemeentelijke brandweer in principe de operationele leiding heeft.

Behalve met de wettelijke, autonome positie van de gemeenten moet ook rekening worden gehouden met het feit dat niet alle gemeenten in staat zijn om de functie van operationeel leider met bijbehorende staf bij een ramp effectief in te vullen. Zeker van kleine gemeenten kan niet worden verwacht dat zij de hiervoor benodigde capaciteit en deskundigheid continu paraat hebben. In de referentiekaders van het PVB is daarom voorgesteld de operationele leiding op regionaal niveau in te vullen.

In het organisatieplan van de meeste regio's is op dit punt een compromis gesloten in die zin dat de operationele leiding van de gemeente naar regio overgaat bij een 'intergemeentelijke of gemeentegrensoverschrijdende ramp'. Deze begrippen zijn in de organisatieplannen doorgaans niet geconcretiseerd. Bovendien kan het bij een acute ramp geruime tijd duren tot de uiteindelijke omvang duidelijk wordt. Een dergelijk compromis kan bij een acute ramp dan ook de nodige misverstanden en een grote vertraging in de opschaling van de coördinatiestructuur opleveren.

In de regio Twente hebben bestuur en brandweermanagement in het organisatieplan echter gekozen voor een duidelijke, regionale invulling van de operationele leiding bij grootschalige incidenten. Ten tijde van de vuurwerkramp was deze invulling nog niet geheel doorgevoerd. In het organisatieplan zijn eenduidige stadia van opschaling vastgesteld⁹. Het beeld is als volgt:

Nr.	Niveau van opschaling	Operationele leiding	Commando rampterrein	Regionaal operationeel centrum
1	4 brandweereenheden (maximaal 1 peloton)	gemeentelijk commandant	–	–
2	vanaf 1 brandweer-peloton	regionaal commandant	alleen op aanvraag; (staffunctie)	–
3	vanaf 1 brandweer-compagnie	regionaal commandant	in functie (lijnfunctie)	in functie

Voor de brandweer is de opschaling van de operationele leiding daarmee eenduidig vastgesteld. Uit het schema blijkt dat al vanaf een relatief kleine incidentomvang naar het regionale niveau wordt opgeschaald. Aanvullend op dit schema is nog bepaald dat bij de alarmering van het tweede peloton meteen een compagniescommandant wordt gealarmeerd.

Voor andersoortige incidenten, bijvoorbeeld met veel slachtoffers en een relatief geringe inzet van brandweereenheden, is de operationele leiding en opschaling (met een commando rampterrein en een regionaal coördinatiecentrum) niet uitgewerkt.

Uit oogpunt van duidelijkheid en acceptatie is ook voor Enschede als grootste gemeente geen uitzondering op het aangegeven opschalingsproces gemaakt. Wanneer bij een grootschalig incident in Enschede de commandant van de brandweer van Almelo volgens de het piketrooster regionaal commandant van dienst is, zal die operationeel leider worden.

⁹ Nota Operationele leiding, behorend bij het Organisationsplan brandweezorg & rampenbestrijding regio Twente

De verantwoordelijkheid van de operationeel leider is volgens het regionaal organisatieplan beperkt tot de operationele diensten en omvat niet alle diensten die aan de rampbestrijding deelnemen zoals dit in de Handleiding rampenbestrijding is aangegeven. Deze inperking is overigens wèl conform de referentiekaders PVB. Dit punt wordt verder behandeld in hoofdstuk 9.

c. De rampenstaf

De nota Operationele leiding gaat ervan uit dat de gemeentelijke rampenstaf beperkt blijft tot de beleidsstaf en dat de operationele staf regionaal zal worden geformeerd in het ROT/RCC. In de nota Gemeentelijk coördinatiecentrum nochtans wordt de mogelijkheid van een operationele staf in de getroffen gemeente zelf met de volgende passage opengehouden: "Indien het een ramp betreft die beperkt blijft tot het grondgebied van 1 gemeente is het voorstelbaar dat het operationeel team (regionaal commandant brandweer, korpschef politie en RGF) zich meldt in het betreffende gemeentehuis". In deze nota zijn voor een operationeel team in ieder gemeentehuis faciliteiten voorgeschreven. De stafstructuur van de politie sluit qua locatie niet goed aan bij die van de operationele leiding. De staf Grootchalig Politie Optreden is gehuisvest op het hoofdbureau in Enschede; het (regionaal) operationeel team bij de regionale brandweer in Hengelo of in de getroffen gemeente.

In de nota Operationele leiding is aangegeven dat de gemeentelijk commandant in de gemeentelijke rampenstaf (beleidsstaf) plaatsneemt om de burgemeester beleidsmatig te adviseren. Expliciet staat vermeld dat de operationeel leider als zodanig ook deel uitmaakt van de gemeentelijke rampenstaf. In de nota Gemeentelijk coördinatiecentrum wordt de operationeel leider echter niet genoemd als lid van de gemeentelijke rampenstaf. In die nota wordt wèl een 'operationele component' van de gemeentelijke rampenstaf geïntroduceerd, die bestaat uit liaisons van brandweer, politie en GGD en leden van het gemeentelijk managementteam, onder voorzitterschap van de gemeentesecretaris. In de rampenstaf zelf hebben dan – onder meer – zitting de commandant van de gemeentebandweer, de districtchef van politie en de directeur GGD. Noch bij de rampenstaf, noch bij deze operationele component staat de operationeel leider vermeld.

d. De leiding op het rampterrein

In de nota Operationele leiding als onderdeel van het regionaal organisatieplan is voor de inzet van meer dan één compagnie voorzien in een Commando rampterrein (CoRT). De commandant rampterrein valt rechtstreeks onder de Operationeel leider. Met het oog op de plaatselijke bekendheid heeft ook de gemeentelijk ondercommandant zitting in het CoRT.

In het organisatieplan wordt niet consequent onderscheid gemaakt tussen het Coördinatie Team Plaats Incident (CTPI) en het Commando rampterrein (CoRT)¹⁰. Deze organen zijn echter heel verschillend, zowel qua verantwoordelijkheid en positie (geen of wèl eenhoofdige leiding) als bezetting (geen of wèl een staffunctionaris per discipline en ondersteuning)¹¹.

In april 2000 is voor alle officieren van dienst van Twente een middagbijeenkomst gehouden waarin, naast de taken en het op peil houden van de deskundigheid van de OVD, ook de (nieuwe) gecoördineerde regionale inzetprocedures zijn behandeld. Daarbij is ook voor het zwaarste type ramp bij de leiding op het rampterrein niet uitgegaan van een CoRT, maar van een CTPI met de volgende samenstelling:

- OVD brandweer;
- Chef van dienst politie;

¹⁰ Zie nota Functievervulling bij grootschalig optreden, hoofdstuk 5 en Nota Operationele leiding, schema 4

¹¹ Zie voor een nadere toelichting van deze begrippen de analyse van dit hoofdstuk onder Input.

- OVD geneeskundig;
- Voorlichter;
- Specifieke functionarissen.

Dit houdt in dat ook in die situatie de algemene leiding en coördinatie op het rampterrein tijdens incidenteel ad-hoc overleg van de uitvoerend leidinggevendenden moet plaatsvinden.

Bij het onderzoek is gebleken dat dit standpunt door de GHOR en de politie wordt gedeeld.

e. Het verlenen van bijstand

In het regionaal organisatieplan is de bijstand met brandweerpelotons en -compagnieën georganiseerd door de regio in te delen in de clusters Noord, Zuid en 'Wooldt'. Enschede valt onder cluster Zuid. Elk cluster levert een complete compagnie met uitzondering van Wooldt, die het ondersteuningspeloton voor de compagnie van cluster Zuid krijgt aangeleverd.

Het organisatieplan voorziet in zogenaamde regionale operationele ondersteuningsteams die kunnen worden ingezet in de gemeente waar de ramp plaatsvindt. De regionale brandweer draagt zorg voor de beschikbaarheid van de teams. Er is voorzien in teams voor:

- de (acute publieks)voorlichting;
- de opvang en verzorging van getroffenen;
- de registratie van slachtoffers (CRIB);
- het registreren van schade (CRAS).

f. Operationele informatievoorziening

In januari 2000 is gestart met het ontwikkelen van een zogenaamd operationeel basisplan. Dit is een geordende verzameling van operationele gegevens ten behoeve van alle disciplines die bij rampenbestrijding betrokken zijn. Ook wordt in projectverband gewerkt aan de automatisering van de operationele informatie- en communicatie. Zie verder hoofdstuk 8, paragraaf 4.

g. Realisatietermijn

De realisatie van het volledige regionale organisatieplan is voorzien in 2002. Ondanks de vuurwerkcramp lag de uitvoering van het bestuurlijk vastgestelde implementatieplan einde 2000 redelijk op schema.

Voor de meest relevante onderdelen is de stand van zaken einde 2000 als volgt:

Nr.	Onderwerp	Gestart	Gereed	Opmerkingen
1	Cursus crisisbeheersing en rampenbestrijding voor coördinerend burgemeesters, RBT en ROT	april 1999	september 1999	
2	Bijscholing van politie over brandweer en GHOR	oktober 1999	december 1999	
3	Oefeningen tot en met brandweercompagnie	september 1999	januari 2000	
4	Aanvullende opleiding en training vanaf het niveau bevelvoerder	december 1999	maart 2000	
5	Bijstellen regionaal model rampenplan	januari 2000	april 2000	in april 2000 aan gemeenten beschikbaar gesteld
6	Regionale inzetprocedures	januari 2000	september 2000	implementatie aangehouden i.v.m. evaluatie vuurwerkcramp
7	Regionale ondersteuningsteams	februari 2000	oktober 2000	
8	Specialistische leiding- en staffuncties	juni 2000	februari 2001	
9	Operationeel basisplan en andere onderdelen van de operationele informatievoorziening	januari 2000	april 2001	

Bij het lezen van de volgende hoofdstukken moet worden bedacht dat de activiteiten vanaf punt 6 ten tijde van de vuurwerkramp nog niet waren afgerond/ geïmplementeerd.

3.4 De rampenbestrijdingsorganisatie van Enschede

Het rampenplan van de gemeente Enschede is opgezet aan de hand van het model van de regionale brandweer en in november 1998 vastgesteld. In april 2000 is het regionaal model rampenplan geactualiseerd. De actuele versie is ook op CD-rom beschikbaar gesteld. Deze wijzigingen waren op 13 mei 2000 – uiteraard – nog niet in het rampenplan van Enschede verwerkt. De regionale brandweer houdt overigens niet actief bij in hoeverre en wanneer de gemeenten dergelijke herzieningen in hun rampenplan doorvoeren. Uiteraard is het vaststellen en wijzigen van het rampenplan een gemeentelijke verantwoordelijkheid, maar op onderdelen is uniformiteit in de regio noodzakelijk.

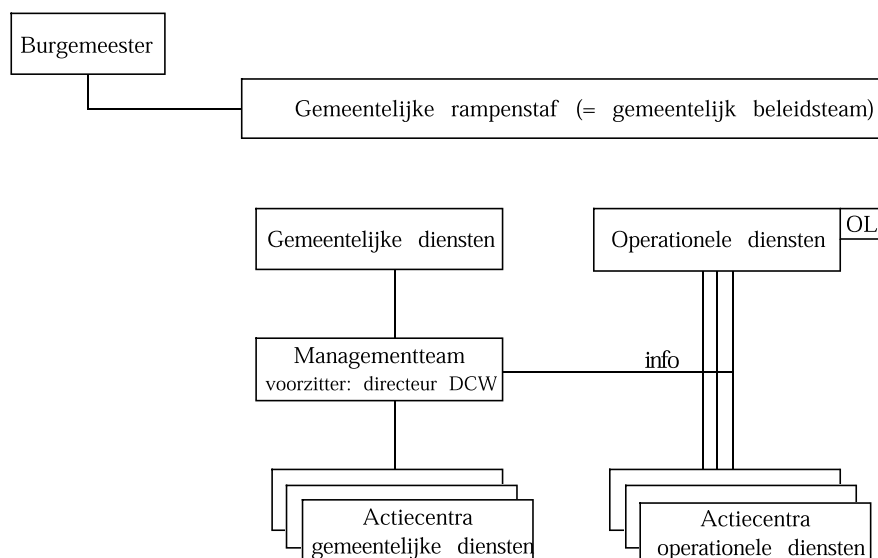
In principe werkt men met een geïntegreerde gemeentelijke rampenstaf, dus zonder scheiding in een beleids- en operationeel team. De gemeentelijke rampenstaf wordt met gemeentelijk beleidsteam aangeduid. De locatie hiervan is het gemeentelijk coördinatiecentrum (GCC) in het gemeentehuis. De gemeentelijke rampenstaf bestaat uit:

- de burgemeester;
- een leidinggevende van brandweer, politie en GGD;
- de gemeentesecretaris;
- de ambtenaar OV;
- een gemeentevoorlichter.

Zo nodig kunnen vertegenwoordigers van andere betrokkenen diensten aan het beraad van de rampenstaf deelnemen zonder dat zij daarmee automatisch lid van de rampenstaf worden.

In het rampenplan zelf is de positie van de operationeel leider conform die in de Handleiding rampenbestrijding. Uit de organisatieschema's/organogrammen in diverse gemeentelijke draaiboeken blijkt echter dat alleen de drie operationele diensten onder de operationeel leider vallen en niet de betrokken gemeentelijke diensten. Die opzet komt, zoals in de vorige paragraaf al is aangegeven, overeen met die van het regionale organisatieplan. Tijdens de vuurwerkramp is volgens deze laatstgenoemde opzet gewerkt.

Verder is er een managementteam dat als hoofdtaak heeft om de activiteiten van de betrokken gemeentelijke diensten te coördineren. De voorzitter van dit managementteam is de directeur van de Dienst Complementaire Werken (DCW), omdat die geen inhoudelijke rol bij de rampenbestrijding heeft. Op basis van het voorgaande kan de – meest waarschijnlijke – structuur van de algemene coördinatie bij een ramp in Enschede als volgt worden weergegeven:



De positie van de operationeel leider is in deze structuur zeer onduidelijk.

In de tekst van het rampenplan van Enschede wordt het operationeel team alleen genoemd in geval van een ramp in meer dan één gemeente en is dan regionaal samengesteld in het ROT/RCC. Bij een gemeentelijke ramp is er geen operationeel team¹². Wel bevat het rampenplan een organigram (schema 4b) van de bestrijding van een ramp in één gemeente, waarin ook het ROT/RCC is aangegeven. In dat organigram wordt overigens de suggestie gewekt dat ook de actiecentra van de gemeentelijke diensten zich in het ROT/RCC bevinden.

3.5 Nadere uitwerking van de rampenbestrijding in Enschede

Deelplan o van het rampenplan van Enschede uit 1998 beschrijft de operationele beeld-, oordeels- en besluitvorming bij een ramp. Als doel is aangegeven het gecoördineerd starten van de noodzakelijke processen en het toekennen van een prioriteitsvolgorde.

Deelplan o is zeer beperkt en bestaat voornamelijk uit:

- 1 Een schema met alle uitvoerende processen met een enkele onderlinge relatie.
Op het gebied van leiding/coördinatie staat alleen het CTPI/CoRT aangegeven. De plaats hiervan in het schema suggereert een beperkte rol, namelijk de coördinatie van de aanvoer van eenheden naar het rampterrein.
- 2 Enkele opmerkingen over de verantwoordelijkheden.
 - Procesverantwoordelijk is degene die met de operationele leiding is belast.
 - Voor het rampterrein is alleen genoemd: leidinggevend/CTPI.
 - Bij het ROT/RCC ontbreekt de omschrijving van de rol en staat vermeld: 'facilitair'.
 - De lokale coördinatie gebeurt vanuit de gemeentelijke actiecentra.
- 3 Een activiteitschema op hoofdlijnen om tot een totaal inzetplan te komen. Daarbij is per activiteit de rol van de drie operationele disciplines en van de gemeente aangegeven. De brandweer coördineert c.q. is leiding bij de meeste activiteiten waaronder:
 - het bepalen van het (type) incident, de effecten, de ontwikkelingen en de gevolgen;
 - het bepalen van het bestuurlijke en operationele coördinatie niveau;

¹² Zie de paragrafen 4.1 en 4.2 van het Rampenplan gemeente Enschede - november '98, deel 1

- het bepalen van de te activeren deelplannen;
- het bepalen van de locaties van uitvoerende activiteiten en coördinatiepunten/staven, zowel op het rampterrein als daarbuiten.

De overige aspecten van de voorbereiding op de rampenbestrijding zijn behandeld in het deelrapport over preparatie.

3.6 Analyse

De analyse is opgebouwd aan de hand van de systeemelementen van het Open Systeemmodel (zie hoofdstuk 2). Dit geldt ook voor de volgende hoofdstukken.

Aansluitend volgt een beschouwing aan de hand van de bestrijdingscyclus uit hoofdstuk 2.

a. Omgeving (alleen organisatorisch)

Het nieuwe rampbestrijdingsbeleid van de regio is nog overwegend monodisciplinair ontwikkeld. Dit betekent dat de verschillende disciplines, als afzonderlijke organisaties, eerder deel uitmaken van elkaars omgeving, dan dat zij tot één rampbestrijdingsorganisatie behoren.

Inmiddels zijn er initiatieven tot meer interdisciplinaire samenwerking genomen (ROOS, invoering Beheersplan rampenbestrijding, interdisciplinaire operationele procedures). Langs die weg kunnen de disciplines dan meer als één rampenbestrijdingsorganisatie gaan functioneren. In de komende hoofdstukken zal blijken hoe essentieel dit is.

Voor een geïntegreerd optreden van de regionale brandweer en de brandweer van Enschede is met het regionaal organisatieplan een uitstekende basis gelegd. De operationele leiding is heel duidelijk op regionaal niveau ingevuld. Op de verdere uitwerking van de rampenbestrijdingsorganisatie valt overigens het nodige aan te merken. Zie verder onder structuur en methoden/procedures.

Overige belangrijke onderdelen van de organisatorische omgeving vormen de provincie Overijssel en het rijk. In operationele zin komen beide in hoofdstuk 6 aan de orde. De voorwaardenscheppende rol van het rijk wordt in hoofdstuk 9 belicht.

b. Doelen

De doelen van de rampbestrijdingsorganisatie zijn in algemene termen duidelijk. De concretisering naar aard en omvang van de maximale risico's moet (ook) in Twente nog plaatsvinden. Dit gebeurt door het – interdisciplinair – toepassen van de Leidraad maatramp als onderdeel van het invoeringstraject Beheersplan rampenbestrijding. Ter ondersteuning van de regionale brandweer bij dit onderdeel is een extern bureau ingeschakeld.

c. Input

Het input-onderdeel 'aanbod van mogelijke incidenten' is al onder doelen aan de orde geweest. Voor het input-onderdeel capaciteit en kwaliteit van de bestrijdings- en hulpverleningsdiensten zijn de versterkingsprojecten bij de brandweer inclusief rampenbestrijding en de GHOR van groot belang. Er wordt hard gewerkt aan een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van de rampenbestrijding aan de hand van concrete doelstellingen. Kwantitatief heeft de regio een behoorlijke slagkracht. Het input-onderdeel capaciteit en kwaliteit van de bestrijdings- en hulpverleningsdiensten kan echter pas goed worden beoordeeld na de toepassing van de Leidraad maatramp¹³ en de, in 2001 te verschijnen, Leidraad operationele prestaties. Daarbij wordt immers ook het verschil tussen benodigde en beschikbare capaciteit bepaald.

Een punt van zorg is de voorbereiding van de leiding op het rampterrein, die door de onduidelijkheid op dit punt in de plannen en de voorlichting aan operationeel leidinggevend zou kunnen blijven steken op het CTPI-niveau. Het Coördinatie Team Plaats Incident (CTPI) is het overleg, waarin de hoogst aanwezige functionarissen van de ter plaatse aanwezige diensten de inzet van het potentieel afstemmen. Zij coördineren ad-hoc en op basis van gelijkwaardigheid zonder formele leider/ commandant. Bij een CoRT is sprake van permanente, eenhoofdige leiding. Met het instellen van een CoRT op het rampterrein wordt tevens de capaciteit op leidinggevend niveau fors uitgebreid met een commandant rampterrein, staffunctionarissen per discipline en voor algemene aspecten zoals verbindingen en ondersteunende functies¹⁴. Zodoende kan ook de informatievoorziening, de continuïteit in de aansturing, de bereikbaarheid van de leiding en de terugkoppeling naar het ROT/RCC en de GRS worden verbeterd. Bij grote en/of complexe incidenten moet het CoRT als kritische succesfactor voor de bestrijding worden beschouwd.

De meest voor de hand liggende verklaring voor de terughoudendheid ten aanzien van het CoRT is het grote beslag dat de bemensing hiervan op de beschikbare leidinggevend legt. Dit is in enkele gesprekken tijdens het onderzoek ook zo naar voren gebracht.

Een ander punt van zorg, dat met het vorige samenhangt, is dat bij de brandweer en de GHOR de bijstand van andere regio's op het gebied van de algemene coördinatie nog niet structureel is voorbereid.

Tenslotte is er de onduidelijkheid over het wèl of niet inrichten van een operationeel team bij een ramp in één gemeente, in dit geval de gemeente Enschede. Een operationeel team geldt als kritische succesfactor voor de coördinatie van de totale rampbestrijding.

d. Output

Ook de maatstaven voor de te leveren output moeten worden bepaald aan de hand van de Leidraad Maatrap. De projecten PGHOR en vooral PVB waren sterk inputgericht, ook op detailniveau. Zo zijn de opkomsttijden voor de eerste brandweereenheden en ambulances wel vastgesteld, maar bestaat nog weinig inzicht in de opkomsttijd van aanvullende eenheden. In Enschede speelt bovendien de (onder)bezetting van (aanvullende) eenheden een rol.

e. Structuur

De – herziene – structuur van de rampenbestrijding in de regio Twente is nadrukkelijk regionaal van opzet. Deze is door alle deelnemende gemeenten onderschreven. Hiermee is de inzet van voldoende gekwalificeerd personeel gewaarborgd en is maximale duidelijkheid over de organisatie en werkwijze geschapen. Bij nadere bestudering van de vastgestelde plannen valt op die duidelijkheid echter het nodige af te dingen.

Onder input is al de onduidelijkheid over de inzet van een CTPI danwel CoRT als zwaarste coördinatieorgaan op het rampterrein genoemd. Ook het formeren van een operationeel team bij een gemeentelijke ramp blijft onduidelijk.

¹³ Leidraad Maatrap: Hulpmiddel voor het regionale bestuur bij de analyse van rampenscenario's en de bepaling van de hulpbehoefte bij rampen en zware ongevallen. Ministerie van BZK; september 2000.

¹⁴ Volgens de Handleiding rampenbestrijding en de nota Functievervulling bij grootschalig optreden van de regio Twente. Volgens de Referentiekaders PVB komen daar nog bij: staffunctionarissen informatievoorziening en logistiek en, facultatief, een voorlichter en een liaison van de gemeentelijke en overige betrokken diensten.

Ten aanzien van de positie van de operationeel leider, zijn staf en locatie is het regionaal organisatieplan niet consistent. In de praktijk zou de inconsistentie kunnen leiden tot een operationeel leider in Enschede zonder voldoende staf, of een (regionale) operationele staf in Hengelo zonder voldoende sturing van de operationeel leider. De locatie van het regionaal operationeel team is niet eenduidig vastgesteld. Bij een ramp die beperkt blijft tot het grondgebied van één gemeente kan dit team zowel in het ROT/RCC als in het betreffende gemeentehuis worden ingericht. Om die reden is in alle gemeentehuizen voorzien in een ruimte en faciliteiten voor het regionaal operationeel team. Dit gebrek aan eenduidigheid klemmt temeer gezien het verschil in beleving van het begrip gemeentegrensoverschrijdend bij bestuur en operationeel management. Volgens het bestuur heeft dit betrekking op de fysieke effecten van een ramp, maar volgens het operationeel management voornamelijk op de benodigde bijstand van personeel en materieel uit andere gemeenten. Dit verschil in inzicht is bij de invulling van de operationele leiding opgelost door te voorzien in eenduidige criteria, maar voor de locatie van het operationeel team ontbreken dergelijke criteria.

Ook de positie van de operationeel leider in de gemeentelijke (beleids)staf is in het regionaal organisatieplan niet eenduidig aangegeven. Volgens de ene nota maakt deze per definitie deel uit van de gemeentelijke beleidsstaf, terwijl hij in de andere nota niet als deelnemer wordt genoemd. De onduidelijkheid over de positie van de operationeel leider komt terug in het rampenplan van Enschede. Van de heldere rol volgens het organigram in het rampenplan zelf is bij de verdere uitwerking in draaiboeken en in de gegroeide praktijk tijdens oefeningen weinig overgebleven. Verder is de splitsing in Enschede van de operationele leiding in de gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen enerzijds, en de rampbestrijdingsprocessen die door de parate diensten worden uitgevoerd anderzijds, bepaald niet bevorderlijk voor een integrale aanpak. Deze splitsing spooft overigens wèl met de referentiekaders van het PVB, maar niet met de Handleiding rampenbestrijding (zie verder paragraaf 9.6).

Er zijn weinig mogelijkheden om de structuur in de praktijk te testen. Uit een interview bleek dat in een periode van twee jaar vrijwel geen grootschalige incidenten zijn voorgekomen waarbij de regionaal commandant van dienst moest worden gealarmeerd.

Bij het voorgaande moet worden bedacht dat deze structuur nog niet als definitief kan worden beschouwd. Het regionaal organisatieplan is immers slechts het startpunt voor het meerjaren-verbeterproces dat in 2002 moet zijn voltooid. Gelet op het grote draagvlak van het PVB in Twente en de gedegen wijze waarmee de uitvoering is opgepakt is een verbetering van de structuur op de aangegeven punten zeer wel mogelijk.

f. Methoden en procedures

De regionale brandweer werkt samen met politie en GHOR op constructieve wijze aan het opstellen van, interdisciplinair gedragen, inzetprocedures. Er zijn meerdere voorbeelden te noemen waaruit blijkt dat op het gebied van werkwijzen, methoden en procedures vooruitgang wordt geboekt zoals met de regionale ondersteuningsteams en de operationele informatievoorziening, die in ontwikkeling zijn.

Het rampenplan van Enschede is zoals landelijk gebruikelijk opgezet en uitgewerkt in deelplannen en diverse draaiboeken. Aan het geheel is veel zorg besteed. De uitwerking ervan is slechts voor een deel concreet en praktijkgericht uitgewerkt, dat wil zeggen meteen bruikbaar voor degenen die er – onder crisissomstandigheden – mee moeten werken. Die constatering geldt in Nederland overigens vrij algemeen.¹⁵ De indruk van de onderzoekers is dat het rampenplan op dit punt naar verhouding toch goed scoort.

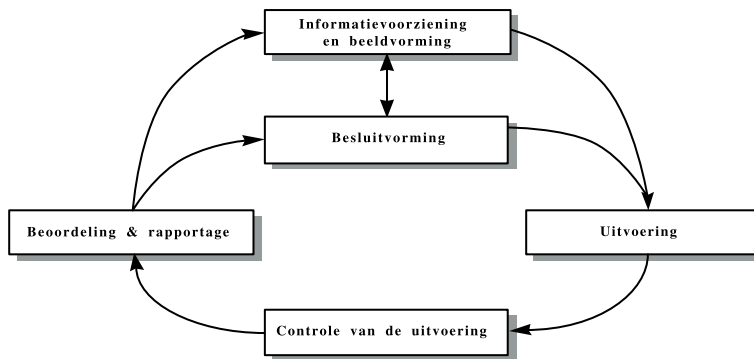
¹⁵ Zie bijvoorbeeld het rapport Risicobeheersing gevaarlijke stoffen bij de brandweer. IBR, 1999.

g. Cultuur

De gemeentelijke bestuurscultuur is van oudsher gericht op de bescherming van haar autonome positie. Daarmee is het niet eenvoudig om regionaal geldende regelingen te treffen die op alle gemeenten in de regio van toepassing zijn. In de regio Twente is dit voor een deel toch goed gelukt. Alle gemeenten hebben het regionale organisatieplan onderschreven en grotendeels verwerkt in gemeentelijke beleidsplannen. Wèl zijn hierin diverse compromissen herkenbaar. De onduidelijkheden in de organisatiestructuur van de rampenbestrijding zijn hier voor een belangrijk deel op terug te voeren.

Over cultuur in de operationele sfeer kan aan de hand van de bestudering van organisatiebeschrijvingen weinig worden gezegd. Wèl kan het traag op gang komen van de interdisciplinaire samenwerking mede door cultuurverschillen zijn veroorzaakt. Vanuit de GHOR is tijdens het onderzoek aangegeven dat de – begrijpelijke – neiging bestaat om andere disciplines pas op te zoeken als de situatie bij de eigen dienst al redelijk op orde is.

Toepassing van de bestrijdingscyclus



De bestrijdingscyclus (zie paragraaf 2.2) wordt allereerst toegepast op Deelplan o; Beeld-, oordeels- en besluitvorming van het gemeentelijk rampenplan. Voor zowel de hierin opgenomen aandachtspunten als het activiteitschema geldt dat de bestrijdingscyclus niet gesloten is. Bij de aandachtspuntenlijst ontbreekt de terugkoppeling naar het onderdeel informatievoorziening en beeldvorming en de rapportage aan het besluitvormende niveau. Het activiteitschema geeft alleen de procedure voor het opstellen van een inzetplan en stopt bij het informeren van de eenheden over dit plan.

Bij de aandachtspunten en in het activiteitschema is de operationele informatievoorziening niet expliciet genoemd. In het rampenplan is ook geen deelplan informatievoorziening aanwezig. Dit valt ook niet te verwachten, gezien het ontbreken hiervan in de gangbare voorbeeldplannen. Het deelplan verbindingen is uitsluitend op de technische voorzieningen gericht.

Wanneer de bestrijdingscyclus, die qua hoofdstructuur ook als beleidscyclus kan worden gebruikt, wordt toegepast op het proces van versterking van de organisatie van de rampenbestrijding is het oordeel positief. Het gehele proces is transparant en er wordt goed teruggekoppeld naar de bestuurlijke niveaus.

3-7 Conclusies

- 3a In de regio Twente is de kwaliteitsverbetering van de rampenbestrijding goed opgepakt. Met het Twentse organisatieplan brandweezorg & rampenbestrijding is daarvoor een uitstekende basis met concrete doelstellingen gelegd. Het bestuurlijk draagvlak hiervoor is groot. Hiermee scoort Twente hoog met de planvorming voor het PVB. Zelfs einde 2000 is de implementatie nog redelijk op schema. Gezien het grote beslag, dat de nazorg van de ramp op het personeel legt, is dit een prestatie van formaat. Ook de versterking van de brandweer zelf en de GHOR verlopen naar wens.
- De samenwerking van de verschillende diensten is sterk verbeterd met de oprichting van de werkgroep Regionaal Overleg Operationele Samenwerking (ROOS).
- De regio Twente heeft de operationele leiding heel nadrukkelijk regionaal ingevuld en eenduidige criteria voor de opschaling vastgesteld. Daarmee is de inzet van gekwalificeerd personeel gewaarborgd. Dit onderdeel van het organisatieplan is in mei 2000 overigens nog niet geheel geïmplementeerd!
- 3b Het rampenplan van de gemeente Enschede is zoals landelijk gebruikelijk opgezet en uitgewerkt. Op praktijkgerichtheid voor degenen die dit – onder crisissomstandigheden – moeten gebruiken scoort het plan naar verhouding goed, hoewel dit nog veel beter kan. Dat laatste punt is overigens landelijk van toepassing.¹⁶
- 3c Ondanks de kwaliteit van het Twentse organisatieplan bevat dit plan, al dan niet in combinatie met het gemeentelijk rampenplan, knelpunten ten aanzien van drie kritische succesfactoren voor de rampbestrijding.
- 1 Onduidelijk is of bij een ramp, die tot de gemeente beperkt blijft, een operationeel team wordt ingesteld. Als dit door de regio wordt ingesteld, kan dit zowel in het ROT/RCC als in het betreffende gemeentehuis worden ingericht. De beslissing hierover is niet gemandateerd. De gemeente zelf stelt alleen een gemeentelijk beleidsteam in.
 - 2 Uit het organisatieplan blijkt niet duidelijk of de operationeel leider al dan niet deel uitmaakt van de gemeentelijke beleidsstaf; en in het gemeentelijk rampenplan is zijn positie onduidelijk en inconsistent uitgewerkt.
 - 3 In Twente vallen alleen de operationele diensten onder de operationeel leider en niet de betrokken gemeentelijke diensten. Dit is overigens in lijn met de referentiekaders PVB (zie verder hoofdstuk 9). Hierdoor ontbreekt de eenhoofdige aansturing van de rampbestrijding als geheel.
- 3d De indruk is dat binnen de cultuur van overwegend gemeentelijke autonomie met het Twentse organisatieplan het maximale is bereikt, maar dat ook compromissen nodig zijn geweest danwel terughoudendheid bij het expliciet regelen van gevoelige onderwerpen. Zo kan eenieder het rampenplan en/of organisatieplan naar eigen voorkeur interpreteren. Daarmee biedt de gekozen constructie echter niet de eenvoud en duidelijkheid die noodzakelijk is. De lastige beslissingen worden zo doorgeschoven naar het moment dat de (acute) ramp zich daadwerkelijk voordoet en dat is niet bepaald het geëigende moment voor dergelijke beslissingen.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld het rapport Risicobeheersing gevaarlijke stoffen bij de brandweer. IBR, 1999.

- 3e Uit de informatie, die is verstrekt tijdens een bijeenkomst in april 2000 voor alle OVD-en van Twente, valt op te maken dat bij de brandweer in de praktijk geen rekening meer wordt gehouden met een CoRT. Hierdoor zou de coördinatie op het rampterrein op CTPI-niveau blijven steken. Dit geldt in principe ook voor de overige disciplines. Een van de aangevoerde redenen is gebrek aan capaciteit (binnen de eigen regio). Het CTPI is een voorlopig 'informeel collegiaal afstemmingsoverleg' van de reeds aanwezige leidinggevenden, terwijl het CoRT een formele commandostructuur is, die tevens in een aanzienlijke, vóórgestructureerde capaciteitsuitbreiding van de leiding voorziet. Een CoRT is daarmee een kritische succesfactor voor de interdisciplinaire inzet op het rampterrein.

Het niet instellen van een CoRT bij een grootschalig incident betekent een ernstige verlaging van het coördinerend vermogen op het rampterrein en daarmee ook van de operationele prestaties. Deze situatie wordt nog nijpender wanneer tevens het operationeel team niet of met aanzienlijke vertraging zou worden ingesteld (zie eerdere conclusie 3.c onder 1). De in 2001 te verschijnen Leidraad operationele prestaties van het ministerie van BZK zou over het instellen van deze organen volstreekte duidelijkheid moeten geven.

4 Algemene coördinatie van de initiële brand

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de bestrijding van de initiële brand bij S.E. Fireworks behandeld. Daarbij zijn de brandweer van Enschede, de regiopolitie Twente, de AAD-Oost en de alarmcentrale van de regionale brandweer Twente betrokken.

De analyse richt zich voornamelijk op de afstemming en samenwerking van de genoemde diensten en de coördinatie van de totale inzet. Voor alle overige aspecten wordt naar het deelrapport over de bestrijding van de initiële brand verwezen.

In dit hoofdstuk wordt tevens ingegaan op de verandering van de situatie voor de eenheden ter plaatse als gevolg van de explosies.

Ook wordt aandacht besteed aan de reactie van de aanwezige operationele diensten op de noodsituatie.

Zoals in hoofdstuk 2 al is uiteengezet, zijn de meeste RAC-en in Nederland nog niet op het vervullen van een regierol bij de opschaling ingericht en voorbereid; ook niet in Twente. Dit valt het personeel van de RAC niet, en de regionale brandweer Twente slechts in geringe mate te verwijten. Bij het lezen van dit hoofdstuk dient de lezer deze ongunstige uitgangspositie van de RAC goed in het oog te houden.

4.2 Bestrijding van de initiële brand

4.2.1 De eerste meldingen en alarmering

Een surveillance-eenheid van de regiopolitie meldt om 15.02 uur aan het RMC: Knallen en een ontploffing nabij de Grolschfabriek. Vrijwel gelijktijdig ontvangt de regionale 112-centrale de eerste melding van een omwonende. Die wordt onmiddellijk naar de RAC en het RMC doorgeschakeld. De melder geeft aan de centralist van de RAC door: Vuurwerkhandel in brand met zichtbare rookontwikkeling en (voor de centralist hoorbaar) knallend vuurwerk. Het adres is niet duidelijk.

De surveillance-eenheid van de politie ter plaatse meldt om 15.03 uur dat "het" aan de Tollensstraat is, en "De brandweer ziet het vanzelf".

In de 3 minuten daarna komen vrijwel continu vervolgmeldingen, zowel regionaal als via de 112-centrale voor mobiele telefonie te Driebergen. De teneur van die meldingen is dat de effecten van de brand steeds ernstiger worden ("alles staat in brand", "het gaat niet goed", "een fabriek is aan het ontploffen", "ontploffingen bij de Grolsch-fabriek"). De opgegeven adressen zijn niet eenduidig. De eerste melder zegt: "In de Rembrandtstraat of hoe heet dat" (bedoeld is waarschijnlijk de Renbaanstraat) en geeft aan dat het in de buurt van de Roomweg is, maar noemt ook de Roombeekstraat.

De RAC geeft bijna 2 min na ontvangst van de eerste melding een uitrukbericht aan de hoofdpst van brandweer Enschede en de sectie Oost dat luidt: "Brandmelding Roomweg; Hoofdpst (en) sectie Oost; betreft vuurwerkfabriek, Roombeekweg". De RAC heeft dan al van meerdere melders gehoord dat er een vuurwerkhandel in brand staat en er vuurwerk ontploft/explodeert.

4.2.2 Communicatie en informatievoorziening bij de brandweer

Tussen de brandweereenheden en de RAC wordt wél gecommuniceerd, bijvoorbeeld bij het uitrukken of het ter plaatse melden, maar van een inhoudelijke uitwisseling van informatie is vrijwel geen sprake. De OVD van Enschede krijgt bij zijn uitrukbericht geen nadere informatie over, onder andere, de aard en veelheid aan meldingen en adressen. Hij vraagt er ook niet naar. Dat geldt ook voor de uitrukkende eenheden. Anderzijds geven de eenheden en de OVD geen informatie over het adres en de situatie ter plaatse door aan de RAC (inhoudelijk nader bericht).

Uit de meldingen kan de RAC het brandadres niet met zekerheid vaststellen. Toch informeert de RAC niet actief naar het juiste adres. Als post Zuid vraagt of "Het bij Haarman is", beschouwt de RAC dat kennelijk als suggestie en geeft vervolgens lange tijd als object "De vuurwerkfabriek van Haarman" door. De vuurwerkfabriek van Haarman ligt ook in Enschede, maar is ca. 4 km ten oosten van de Tollensstraat gevestigd. Verscheidene malen wordt een onjuiste straatnaam, namelijk de Roombeekstraat, doorgegeven, onder andere aan de CPA AAD-Oost. De Roombeekstraat ligt echter circa 300m van de Tollensstraat af. Als een van de aanvullende eenheden om 15.09 uur vraagt om "Precies te vertellen in welke straat wij moeten zijn", neemt de RAC contact op met de eerste eenheid die al ter plaatse is. In plaats van de straat vraagt de RAC dan om "Aanrijroutes of opstelplaatsen" voor de aanvullende eenheden. De bevelvoerder moet daarover gaan overleggen met de OVD, die net is gearriveerd. Deze wijst de eenheden vervolgens toe aan branduitbreidingsadressen in de omgeving en de juiste straat van de initiële brand wordt niet meer doorgegeven.

Op de RAC zijn zelfs na de fatale explosie het juiste adres of de naam van het bedrijf niet bekend. Dankzij de rook van de brand, die al van ver zichtbaar is, leidt dit niet tot problemen voor de aanrijdende eenheden.

Het RMC beschikt circa 10 minuten na de melding al over het juiste adres en de naam van het bedrijf en waarschuwt de eigenaar. Op het RMC is men bekend met de situatie ter plaatse en de gegevens van het bedrijf zijn beschikbaar in het Bedrijfs Informatie Systeem van de politie.

4.2.3 Het overzicht over de brandsituatie en de ingezette brandweereenheden

Als na enige minuten op de RAC ook meldingen van brand in de buurt binnenkomen, wordt daar het uitbreidingspatroon van de brand naar de omgeving onvoldoende onderkend. Dit kan mede een gevolg zijn van het ontbreken van een eenduidig adres van de initiële brand. Enkele andere brandadressen zijn echter wél duidelijk. De ingezette eenheden worden niet geplot en men weet niet waar ze zich bevinden. Ook de OVD heeft geruime tijd geen duidelijk overzicht van de locatie van zijn eenheden. De informatie uit de meldingen over de branduitbreidingen in de omgeving wordt zeer beperkt en globaal aan de OVD en de eenheden doorgegeven. Er is een concrete aanwijzing dat de centralisten niet altijd van elkaar weten welke inzetinstructie voor een eenheid is gegeven.

4.2.4 De operationele besluitvorming en leiding

De OVD hoort de uitrukberichten voor de eenheden op zijn alarmontvanger, bepaalt aan de hand daarvan zelf dat hij ter plaatse gaat en geeft dit om 15.07 uur door aan de RAC. Tot deze ter plaatse is overlegt de RAC met de bevelvoerder van de eerste eenheid.

De OVD meldt zich niet (meteen) ter plaatse. Na zijn aankomst begint de OVD met het dirigeren van de, nog onderweg zijnde, eenheden naar hun plaats van inzet. Daarover hebben de OVD en de RAC meerdere malen overleg, maar er blijft ook rechtstreeks contact tussen de RAC en eenheden over de plaats van inzet¹⁷. Zelfs nadat de OVD een lokaal portfoonnet heeft ingesteld overlegt een eenheid niet met de OVD over de noodzaak om op een andere plaats te worden ingezet, maar met de RAC.

¹⁷ Zoals de TS 645 omstreeks 15.16 uur en de TS 647 omstreeks 15.25 uur.

Onder meer omdat de OVD van de RAC vrijwel geen informatie krijgt over de branden, die in de omgeving zijn gemeld, kan hij de eenheden niet op grond van inhoudelijke prioriteit aan de uitbreidingsobjecten toewijzen. Deze prioriteitstelling is vooral nodig omdat niet alle eenheden volledig bemenst zijn. Nu gebeurt de toewijzing in volgorde van bekend worden van de uitbreidingsadressen.

4.2.5 Totaalbeeld kort voor de fatale explosie

Kort voor de fatale explosie is het beeld op basis van de berichten, die de RAC bereiken, dat de situatie eerder escaleert dan dat die onder controle is. Ten aanzien van de uitbreiding van de brand vallen de volgende (delen van) berichten te noemen: Vuurwerkbunkers de lucht ingegaan, uitbreiding op Roomweg 110 waar het vol staat met auto's, uitbreiding in de Kroedhöftestraat, het dak van de oude textiel fabriek/Bamshoeve dat in brand dreigt te vliegen en om 15.25 uur een melding van rondvliegende (vuurwerk)bommen die op droge daken vallen. De RAC kan van enkele adressen niet weten dat het daar om een onbetekenend brandje gaat. Alleen van een brand bij Thole is er een duidelijke indicatie van de ernst; die valt wel mee. Bij de Bamshoeve en bij de Roomweg 110 heeft zich nog geen brandweereenheid ter plaatse gemeld. Om 15.30 uur vertrekt de na de aflossing achtergebleven, vrije brandweercentralist omdat het dan, zo verklaren de centralisten achteraf, rustig is op de RAC. De eenheden communiceren inmiddels op een lokaal portofoonnet. Op het terrein van S.E. Fireworks ontwikkelt de brand zich in de minuten voor de fatale explosie snel tot een onbeheersbare situatie voor de brandweer. De politie vraagt om een coördinator ter plaatse, want: "Het is een zootje". "Meer volk nodig, er dreigt hier wat ontploffingsgevaar." Het RMC roept op: "Iedereen naar de Roomweg."

De CPA en de ambulancedienst hebben al vroeg de indruk dat de situatie uit de hand loopt en handelen daar ook naar. Zo wordt doorgegeven dat de eerste ambulance gevaar loopt en de tweede ambulance uit voorzorg op de Roomweg moet gaan staan (hetgeen niet tijdig lukt). De derde centralist (na de aflossing gebleven) blijft op de CPA.

De OVD heeft tot kort voor de fatale explosie de indruk dat de brand onder controle is.

Kort voor de fatale explosie bij S.E. Fireworks zijn de volgende eenheden in het gebied aanwezig:

- vier brandweereenheden (4 tankautospuiten, een autoladder) en de OVD, in totaal 24 personen;
- twee ambulances en de OVD-G die nog enkele straten van S.E. Fireworks vandaan is;
- twintig politiemensen inclusief de coördinator.

Om 15.36 uur komt dan de fatale explosie.

4.3 Overgang van initiële brand naar rampsituatie

Van de hulpverleners in de nabijheid van de fatale explosie, die niet gewond raken, kan in redelijkheid niet worden verwacht dat zij daarna nog optimaal functioneren. Naast de psychologische en soms ook fysieke impact op het eigen lichaam worden zij geconfronteerd met ernstig gewonde slachtoffers, het besef danwel de rechtstreekse waarneming van zwaargewonde collega's en een ongekende verwoesting om hen heen.

De OVD van Enschede wordt door de schokgolf omvergeblazen en raakt lichtgewond aan zijn hoofd. Toch heeft hij doorgefunctioneerd. Dat geldt ook voor andere hulpverleners die ongeveer hetzelfde overkomt, zoals de bemanning van de eerste ambulance en enkele agenten.

Het is volstrekt duidelijk dat alle beschikbare hulp meer dan nodig is.

Twee minuten na de fatale explosie meldt één van de reeds ingezette brandweereenheden zich bij de RAC met het volgende bericht: "Wilt u met spoed heel veel ambulances deze kant op sturen over". De RAC antwoordt: "Wat wilt u die kant op hebben over?" De brandweerman vervolgt:

"Alle ambulances die u hebt; er zijn hier meer dan 10 à 20 gewonden, zwaar gewonden." De centralist sluit af met de mededeling dat hij ze meteen gaat sturen.

De OVD van Enschede meldt zich zes minuten na de explosie bij de RAC met een nader bericht, waaruit kan worden afgeleid dat er slachtoffers onder het personeel zijn gevallen. Hij maakt een rustige en competente indruk.

Elf minuten na de explosie meldt een brandweereenheid dat "Ze vier man kwijt zijn". De OVD vraagt dan om alle aanwezige brandweerlieden te verzamelen en terug te trekken naar het verzamelpunt op de kruising Roomweg-Deurningerstraat. De OVD vraagt niet door op de melding "Dat ze vier man kwijt zijn". Dat bericht is namelijk niet eenduidig. Uit een ander mobilfoongesprek blijkt dat de formulering door een brandweerman "We hebben gewonden, zwaargewonden en vermisten" ook op niet-brandweerlieden zoals bewoners betrekking kan hebben.

Bij de brandweer wordt na de fatale explosie op het rampterrein niet gericht geïnformeerd naar de situatie bij de aanwezige eenheden. Ook vanuit de RAC of – later – het ROT/RCC wordt niet meteen een actie, gericht op het vermiste personeel, ondernomen.

Wél is 15 minuten na de explosie op eigen initiatief al een officier van de regionale brandweer op het rampterrein, die ook de getroffen brandweermensen gaat bijstaan. De RAC raakt circa een half uur na de explosie van zijn aanwezigheid op de hoogte.

Om 16.17 uur antwoordt de RAC op een gerichte vraag van post Zuid dat niet bekend is of er gewonden zijn en dat die informatie uit het veld moet komen. De RAC zegt toe dat men de eerdergenoemde regionale officier in het rampterrein zal vragen om post Zuid te bellen. Om 17.02 uur meldt een brandweereenheid van Hengelo aan de centralist van de inmiddels gearriveerde verbindingscommandowagen dat bemanningsleden van Lonneker als vermist worden opgegeven.

Het brandweerkorps van Enschede heeft in 1993 een algemene nood- en waarschuwingsprocedure opgesteld. De concept-procedure is afgestemd op het verongelukken van één persoon, houdt geen rekening met het – tevens – verongelukken van aanwezige leidinggevenden en bevat op het gebied van acute maatregelen weinig meer dan hetgeen onder die omstandigheden vanzelfsprekend is (ambulance en OVD laten komen). Het is niet zeker dat deze procedure daadwerkelijk is ingevoerd¹⁸. Bij deze concept-procedure ligt het accent op het waarschuwen en de eerste opvang van de familie van het verongelukte korpslid, de nazorg. De nazorg van het brandweerpersoneel bij traumatische gebeurtenissen in Enschede is geregeld in het draaiboek Bedrijfs Opvang Team (BOT). Deze is snel en voortvarend opgepakt.

Bij de politie vraagt de brigadier die de politie-inzet ter plaatse coördineert, om 15.39 uur aan het RMC na te gaan of alle collega's er nog zijn, want: "Het is slecht en er zijn een boel gewonden".

De chauffeur van de eerste ambulance meldt direct na de fatale explosie: "We zijn allemaal gewond, stuur maar wat je hebt" en "Het is een wanhopige situatie". Hij geeft ook aan dat hij de eerste verpleegkundige mist. Deze verpleegkundige wordt 18 minuten na de explosie – niet gewond – aangetroffen. Dit wordt aan de CPA doorgegeven. De CPA-centralisten geven niet aan de MLRT of de HSGA door dat er twee vermisten onder het ambulancepersoneel zijn; ook niet als de beide HSGA-en op de CPA arriveren.

Bij de ambulancedienst is de noodzaak van ingrijpen van buitenaf iets minder urgent. Op het moment van de fatale explosie is de eerste OVD-G bijna ter plaatse en omstreeks 16.00 uur arriveren twee andere OVD-G-en. Een gerichte aflossingsactie is, net als bij de brandweer, in eerste instantie uitgebleven.

¹⁸ Er is geen andere tekst dan het 2^e concept gevonden. Die tekst is niet meer actueel sinds de samenvoeging in 1995 van de drie brandweerregio's in Twente.

De AAD-Oost heeft geen noodprocedure voor ongevallen onder het ambulancepersoneel. Wèl dienen de CPA-centralisten bij een noodbericht meteen de OVD-G te waarschuwen. Die op zijn beurt hoort de HSGA te informeren. De AAD-Oost heeft ook geen procedure of draaiboek voor de opvang van het personeel ter voorkoming en beperking van psychotrauma.

Rond 16.00 uur hoort de plaatsvervangend regionaal commandant telefonisch van de RAC dat: "We doden en gewonden hebben". Even later, op de RAC, begrijpt hij dat vóór de fatale explosie al meerdere brandweereenheden ter plaatse waren. Deze functionaris fungeert tijdelijk als – het eerste – hoofd ROT. Omstreeks 17.00 uur komt in het ROT het punt van de vermisten onder de hulpverleners voor het eerst duidelijk aan de orde. Het tijdelijke hoofd ROT is dan al afgelost. Volgens de ingekomen berichten zijn vermist:
6 brandweermensen;
17 politiemensen (uiteindelijk 13 gewonden);
2 ambulancehulpverleners.

Om 17.55 uur wordt in een telefoongesprek tussen het provinciaal en nationaal coördinatiecentrum (PCC en NCC) al gesproken over vier (mogelijk) overleden brandweermensen.

4.4 Analyse

a. Omgeving

De fysieke omgeving van de beginnende brand bestaat uit oudere woonbebouwing, een leegstaand fabriekscomplex en – in de buurt – het complex van de Grolsch-brouwerij. De organisatorische omgeving bestaat voor elk van de drie hulpdiensten uit de twee andere diensten. Er kan namelijk niet over een min of meer gezamenlijk optreden van de hulpdiensten worden gesproken. De incidentele contacten zijn vluchtig en niet gericht op informatievoorziening, afstemming, beeldvorming van de situatie of onderlinge assistentie. Zo had de RAC uitstekend gebruik kunnen maken van de informatie bij het RMC en had de politie de brandweer kunnen assisteren bij het verkennen van de buurt op beginnende brandjes die nog niet ontdekt waren. Dat gevaar is op een zonnige zaterdagmiddag zeker niet denkbeeldig bij vuurwerkexplosies in een woon/industriewijk. De brandweer is bij brand de organisatie waarvan het initiatief tot afstemming en samenwerking mag worden verwacht. De overige organisatorische omgeving bestaat primair uit de burgers en overige 'buitenstaanders', die informatie aanleveren middels 112-meldingen.

b. Doelen

Het doel van de repressieve inzet in de initiële fase is het voorkomen van uitbreiding en het blussen van brand, alsmede het voorkomen van persoonlijke ongevallen. Dit doel valt voor een brand onder de parate kennis. Voor het aspect vuurwerkbrand wordt verwezen naar het deelrapport over de bestrijding van de initiële brand.

c. Input

De totale brandsituatie is door de brand in het opgeslagen vuurwerk en de spreiding van de brand in de omgeving niet bepaald een routineklus, maar er zijn voldoende mensen en middelen beschikbaar. Voor de typering van de inzet bij S.E. Fireworks wordt verwezen naar het deelrapport over de bestrijding van de initiële brand. In de initiële fase kunnen de branden met het standaard bestrijdings- en hulpverleningspotentieel worden bestreden.

Voor de brandweer en de ambulancedienst zijn voldoende mensen en middelen aanwezig.

De politie kampt even met een tekort.

Vanaf het object is bij het aanrijden de enorme rookontwikkeling te zien. De aanrijdende eenheden kunnen, ondanks het feit dat zij niet het juiste adres kennen, de locatie van de brand zonder problemen bereiken.

Vanaf ongeveer tien minuten vóór de fatale explosie hebben brandweer enerzijds en politie en ambulancedienst anderzijds een groot verschil in perceptie van de ernst en de mogelijke gevolgen van de initiële brand.

Tegen de effecten van de onverwachte, fatale explosie tenslotte is geen adequate bescherming mogelijk (extreme input).

d. Output

Voor de output van de hulpverleningsdiensten wordt verwezen naar het (deel)rapport over de bestrijding van de initiële brand en het (deel)rapport over het optreden van de politie.

De ambulancedienst is ter plaatse stand-by voor een eventueel ongeval tijdens de blussing.

Als de situatie dreigend wordt gaat de eerste ambulance zich voorbereiden op een grootschaliger geneeskundige hulpverlening en schaal op.

e. Structuur

De brandweereenheden treden op onder leiding van een OVD die aan de hand van de alarmeringsberichten voor de eenheden en het aantal eenheden bepaalt of hij ter plaatse zal gaan. Ook om die reden is de inhoud van de alarmeringsberichten van belang. Bij deze brand wordt veel minder informatie doorgegeven dan beschikbaar is en valt de ernst van de situatie voor de OVD alleen op te maken uit het alarmeren van aanvullende eenheden. Post Zuid wordt overigens niet via alarmontvangers, maar telefonisch gealarmeerd. Na de alarmering van een aanvullende eenheid per alarmontvanger rukt de OVD – om 15.07 uur – uit.

Deze wijze van opschaling van de leiding is vooral door de minimale informatievoorziening kwetsbaar en leidt gemakkelijk tot vertraging, zoals ook in dit geval.

De commandostructuur van de brandweer functioneert bij deze inzet anders en minder adequaat dan – in theorie – de bedoeling is. De OVD heeft de handen vol aan het – op de juiste uitbreidingsadressen – inzetten van de aanvullende eenheden. Twee eenheden worden onbedoeld naar hetzelfde brandadres gestuurd, brandadressen worden door elkaar gehaald en in ieder geval tot 5 minuten voor de fatale explosie overleggen zowel de RAC als de OVD, zonder onderlinge afstemming, met individuele eenheden over hun plaats van inzet. De knelpunten in de informatievoorziening spelen daarbij een belangrijke rol. Dit beeld is niet uniek voor deze inzet in Enschede, maar is ook bij onderzoek naar verschillende andere branden en ongevallen geconstateerd. De indruk dat het gecoördineerd optreden van de brandweer bij niet-routinematige inzetten regelmatig onvoldoende tot stand komt, wordt hier bevestigd.

De OVD komt ook niet toe aan inhoudelijk overleg met de politie en de eerste ambulanceverpleegkundige over de situatie ter plaatse. Gelet op de complexiteit van het geheel (onzekerheid over de situatie bij S.E. Fireworks in combinatie met het vrij grote gebied van uitbreiding, waaronder potentiële dakbranden) had 'motorkapoverleg' voor de hand gelegen, met name tussen de brandweer en de politie. Van de brandweer mag daarbij het initiatief worden verwacht, maar dit is ook een kwestie van wederkerigheid, zeker als de brandweer de handen vol heeft aan de eigen inzet.

De operationele informatievoorziening bij de brandweer is minimaal en verloopt ongestructureerd. De RAC heeft hierin niet de functie van centraal punt, waar alle informatie bijeenkomt tot de OVD ter plaatse is. Zou de RAC die functie wèl hebben of krijgen, dan zou zij

die niet goed kunnen vervullen omdat de brandweereenheden vrijwel geen informatie doorgeven. Ook uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de RAC in Twente voornamelijk als 'doorgeefluik' fungeert, hetgeen tot een passieve houding van het personeel leidt. De brandweereenheden verwachten van de RAC ook geen actieve opstelling; die zou al snel als bemoeizucht worden ervaren. Men 'ziet het wel als men ter plaatse komt' en de inzet is dan (alleen) een zaak van de eenheden ter plaatse. Uit eerder onderzoek van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding blijkt dat de regio Twente op dit punt beslist niet alleen staat. De informatievoorziening wordt verder behandeld onder methoden en procedures.

Bij de politie en de ambulancedienst is de operationele informatievoorziening veel inhoudelijker¹⁹. De politie-eenheden ter plaatse vragen een kwartier na de eerste melding om een coördinator ter plaatse. Die vertrekt vier minuten later. De eerste ambulance laat al in een vroeg stadium een tweede ambulance en de OVD-G komen.

f. Methoden en procedures

Bij dit onderdeel wordt vooral ingegaan op de informatievoorziening en de acties naar aanleiding van het verongelukken van hulpverleners.

Informatievoorziening

De RAC slaagt er niet in om het juiste brandadres vast te stellen en heeft geen inzicht in de situatie ter plaatse. De RAC beschikt nog niet over een Geografisch Informatie Systeem (GIS) waarmee snel een plattegrond van de omgeving van opgegeven adressen kan worden opgeroepen.

De aanschaf hiervan is gepland voor april 2001.

Het RMC beschikt ten tijde van de vuurwerkkramp wél over een GIS en heeft dat ook gebruikt.

De eenheden geven bij het ter plaatse melden en daarna vrijwel geen inhoudelijke informatie over de aangetroffen situatie. In gesprekken tijdens het onderzoek is daarover gesteld dat Twente geen goede 'nadere berichtencultuur' kent.

Tenslotte moet worden geconstateerd dat de RAC soms slordig en weinig direct en effectief communiceert. Voorbeelden zijn het onbekend blijven van het juiste adres van de initiële brand, het veranderen van de eenvoudige vraag naar een straatnaam in het geven van een aanrijroute of opstelplaats, het veel te gemakkelijk 'overgaan op' de vuurwerkfabriek van Haarman' als object en het niet doorvragen als een van de verongelukte eenheden zich meldt.

Acties gericht op de verongelukte hulpverleners

Bij noodsituaties voor de hulpverleners moeten de parate eenheden rekening houden met:

- 1 het wegvallen van de leiding ter plaatse;
- 2 de opname van collega's in het ziekenhuis;
- 3 de opvang van nabestaanden;
- 4 de berging van collega's, die zijn omgekomen;
- 5 het gevaar voor psycho-trauma bij de ingezette eenheden;
- 6 de communicatie over de noodsituatie.

¹⁹ Bijvoorbeeld de informatie die de voorlichter van district MiddenTwente om 15.19 uur van het RMC krijgt: Drie branden, waarvan die aan de Tollensstraat het belangrijkste is. Een opslagloods vol vuurwerk, uitslaande brand en het vuurwerk ligt er allemaal nog in.

Het eerste signaal van een ongeluk bij het eigen personeel komt meestal bij de meldkamer binnen. Uit de punten 1, 2 en 6 van deze opsomming blijkt dat zowel de eenheden – inclusief de manschappen – als de meldkamers in staat moeten zijn om direct op een noodsituatie in te spelen. De indruk is dat de RAC en CPA in eerste instantie onwennig staan tegenover slachtoffers onder het eigen personeel. Ook hier geldt weer het probleem van de informatievoorziening. Twee minuten na de explosie heeft de RAC contact met iemand van een getroffen brandweereenheid. Die vraagt in feite alleen om alle beschikbare ambulances. De RAC heeft in de twee minuten daarvoor al veel meldingen gekregen over zware explosies, maar vraagt bij de brandweerman niet naar hetgeen gebeurd is. Daarbij moet uiteraard de enorme omvang en dynamiek van de ramp en de noodzakelijke, urgente bestrijding daarvan niet uit het oog worden verloren. De chauffeur van de eerste ambulance geeft de CPA wèl snel en redelijk duidelijk door wat er is gebeurd²⁰.

De regionale brandweer Twente beschikt niet over een regionale noodprocedure voor een (mogelijk) ongeluk onder brandweerpersoneel. Die procedure moet vanaf het moment van het ongeluk houvast geven bij het verstrekken van gegevens aan de RAC en, voor de RAC, bij het waarschuwen van leidinggevend en eventuele eenheden. Ook de leidinggevende ter plaatse kan immers slachtoffer zijn geworden. Een dergelijke procedure is een noodzakelijk onderdeel van de zorg voor de arbeidsomstandigheden bij het repressieve optreden. Het belang hiervan is door de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding in verschillende ongevalsrapporten aangegeven. Met het ontbreken van deze procedure kan voor een deel worden verklaard dat de brandweer pas relatief laat op de gevolgen van de explosie voor het eigen personeel heeft geanticipeerd.

Een inventarisatie op het rampterrein onder de aanwezige brandweermensen en de beide ambulancebemanningen is uitgebleven. Bij de politie is dit wèl gebeurd.

De nazorg van het brandweerpersoneel bij traumatische gebeurtenissen is geregeld in het draaiboek BOT. De nazorg is voortvarend opgepakt.

Bij de politie Twente is de opvang en nazorg als onderdeel van de reguliere personeelszorg uitstekend georganiseerd en deze heeft adequaat gefunctioneerd.

Na aanvankelijk aangehaakt te hebben bij de activiteiten van de andere hulpverlenende diensten, heeft de Ambulancedienst zelf een BOT opgezet.

g. Cultuur

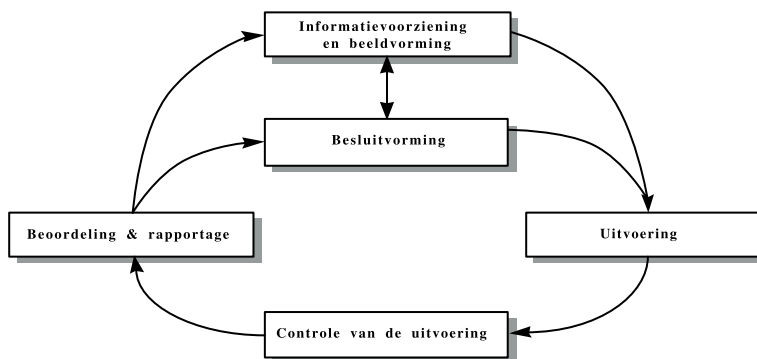
Enkele belangrijke knelpunten bij het optreden van de brandweer vinden hun oorsprong (mede) in de cultuur van de organisatie. Zo is uit de gesprekken bij de brandweer tijdens het onderzoek gebleken dat het 'niet de cultuur is' om veel informatie uit te wisselen. Dit is een kenmerk van een, op de eigen activiteiten gericht, optreden.

Ook bij de huidige rol van de RAC ten opzichte van de brandweereenheden in het veld, die een lange traditie kent, is onvermijdelijk sprake van cultuuraspecten. Bij een veranderings-/ verbeterproces zijn die meestal lastig te overwinnen.

Uit de gang van zaken bij de initiële brand ontstaat ook de indruk dat het onderling afstemmen van leidinggevend tijdens repressief optreden bij de drie hulpverleningsdisciplines nog niet echt deel uitmaakt van de cultuur. Overigens is tussen brandweer, politie en ambulancedienst op brandwacht- en bevelvoerdersniveau wèl ad-hoc contact geweest.

²⁰ 'We zijn allemaal gewond; stuur maar wat je hebt. We weten voor de helft niet wat we tegenkomen; het is een wanhopige situatie'. Ook vraagt hij het ziekenhuis te waarschuwen.

h. Toepassing van de bestrijdingscyclus



De besluitvorming over de inzet van de brandweereenheden door de OVD vindt plaats op basis van veel minder informatie dan mogelijk was geweest. Bij de RAC, maar ook bij de eigen eenheden is op diverse momenten meer informatie beschikbaar dan aan de OVD is verstrekt.

Voor de uitvoering en de controle van de uitvoering wordt verwezen naar het deelrapport over de bestrijding van de initiële brand. Bij de uitbreidingsadressen overigens was controle van de uitvoering vóór de fatale explosie nog niet aan de orde.

De rapportage aan de RAC als centraal punt komt onvoldoende tot stand, vooral na de fatale explosie. Daarbij moeten de extreme omstandigheden en het feit dat de brandweer zich in het centrum daarvan bevond, niet worden vergeten. Er is vervolgens lange tijd op de RAC en daarna ook in het ROT/RCC geen totaalbeeld van de situatie op het rampterrein met betrekking tot de eigen eenheden.

4.5 Conclusies

- 4a De operationele informatievoorziening is een kritische succesfactor voor een snel en effectief optreden van de hulpverleningsdiensten. Bij de informatievoorziening zou de RAC een spilfunctie moeten vervullen omdat daar alle communicatielijnen samenkomen, en de eenheden in het veld zouden de RAC via nadere berichten moeten informeren. Er wordt echter nauwelijks informatie ingewonnen, een centraal informatiepunt ontbreekt en de beschikbare informatie komt vrijwel niet terecht bij degenen die deze nodig hebben. Het belang hiervan wordt ook niet hoog aangeslagen, zo is de indruk. Men 'ziet het wel als men ter plaatse komt' en de inzet is dan (alleen) een zaak van de eenheden ter plaatse. In die cultuur wordt van de RAC van oudsher weinig verwacht, hetgeen tot een grote, wederzijdse vrijblijvendheid kan leiden. Uit eerder onderzoek blijkt dat de regio Twente op dit punt beslist niet alleen staat. Einde 2000 loopt in Twente een – overwegend instrumenteel gericht – project om de informatievoorziening te verbeteren. Zie voor meer informatie hoofdstuk 8, paragraaf 4.

Bij de politie en de ambulancedienst verloopt de operationele informatievoorziening beduidend beter.

- 4b Het opkomen van de OVD wordt door hemzelf bepaald aan de hand van de alarmeringsberichten van de eenheden die hij doorkrijgt. Niet alle eenheden worden echter per alarmontvanger gealarmeerd en de inhoud van de berichten is minimaal. Hierdoor kan de opkomst van de OVD worden vertraagd, hetgeen hier ook is gebeurd.
- 4c De OVD heeft de handen vol aan het – op de juiste uitbreidingsadressen – inzetten van de aanvullende brandweereenheden. Bovendien communiceren eenheden met zowel de RAC als de

OVD over hun plaats van inzet zonder dat dit onderling wordt afgestemd. Dit overleg gaat zelfs nog door nadat de OVD ter plaatse een portfoonnet heeft ingesteld. Ook hier spelen de knelpunten in de informatievoorziening een rol.

Dit beeld bevestigt de indruk uit onderzoek naar verschillende andere incidenten dat de operationele stuurbaarheid bij niet-routinematige inzetten vaak een knelpunt is.

- 4d Van een onderlinge samenwerkingscultuur en synergie tussen de drie hulpverleningsdisciplines valt bij deze brand nog niet veel te merken. Met 'motorkapoverleg' hadden brandweer en politie sneller een totaalbeeld kunnen hebben en de OVD had voor het verkennen van de omgeving op secundaire branden hulp van de politie kunnen vragen. Overigens is er wèl interdisciplinair ad-hoc contact op brandwacht- en bevelvoerdersniveau geweest.

- 4e De regionale brandweer heeft voor ongelukken onder het personeel geen noodprocedure met de gegevens die aan de RAC moeten worden doorgegeven en, voor de RAC, welke leidinggevend, deskundigen en eventuele eenheden direct moeten worden gewaarschuwd. Ook de leidinggevende ter plaatse kan immers slachtoffer zijn geworden. Op het belang van deze procedure is in verschillende ongevalsrapporten al gewezen. Ook is deze noodzakelijk op grond van de Arbeidsomstandighedenwet. Een landelijke modelprocedure is echter nog niet beschikbaar. Het ontbreken van deze procedure in Twente en de slechte informatievoorziening op dit punt verklaren grotendeels de relatief late reactie op het verongelukken van de brandweerlieden. De extreme omstandigheden bij de fatale explosie en het feit dat de brandweer zich daar middenin bevond, moeten echter niet worden vergeten. Voor de opvang van het personeel ter voorkoming van psycho-trauma is wèl een procedure beschikbaar. De opvang is ook goed op gang gekomen.

5 Coördinatie van de opschaling

5.1 Inleiding

a. Opschaling als proces

Opschalen houdt in dat de bestrijdingsorganisatie voor een grootschalig incident wordt opgebouwd vanuit de operationele sterkte van brandweer, ambulancedienst en politie voor kleinschalige incidenten. De overige betrokken organisaties en besturen moeten vanuit de normale activiteiten overschakelen naar hun functie in de bestrijdingsorganisatie.

Op de RAC en de andere meldkamers komen de meldingen van het incident binnen. Daar moet eerst een globale, en daarna een meer concrete inschatting van de situatie worden gemaakt. De informatie uit de meldingen moet worden verwerkt, een groot aantal sleutelfunctionarissen en eenheden wordt gealarmeerd en vervolgens geïnformeerd. Ook moet worden bijgehouden of de gealarmeerden op de alarmering hebben gereageerd.

Verder moet het mobiliteitsverkeer met de uitgeruchte eenheden worden onderhouden en de informatie uit hun eerste berichten na aankomst worden verwerkt. Tegelijkertijd komt meestal een stroom van vragen van derden richting meldkamers op gang.

De RAC en andere meldkamers dienen in de beginfase van de opschaling dan ook een duidelijke regierol te vervullen.

Op het rampterrein moet gelijktijdig met de eerste bestrijdingsacties de coördinatiestructuur worden opgebouwd. Op een aantal andere locaties moeten staven en actiecentra worden ingericht. Vervolgens moeten alle betrokkenen worden geïnformeerd over de organisatie zoals die wordt opgebouwd. Ook moeten alle betrokkenen continu worden voorzien van de informatie over de ontwikkeling van de ramp, de bestrijding en de effecten daarvan.

Bij acute incidenten moet dit opschalingsproces bovendien onder grote tijdsdruk worden uitgevoerd. Een acute ramp stelt dan ook zeer hoge eisen aan de organisatie van de opschaling en de voorbereiding daarvan.

De opschaling is pas voltooid als alle onderdelen van de rampbestrijdingsorganisatie functioneren. Reeds tijdens de opbouwfase kan blijken dat de omvang van het incident meevalt en er minder potentieel nodig is dan gealarmeerd. Dit moet dan aanleiding zijn om gedeeltelijk 'af te schalen'.

b. Specifieke punten

Bij de vuurwerkramp is de structuur van de leiding en coördinatie op het rampterrein pas laat gerealiseerd. Hierdoor loopt dit hoofdstuk relatief lang door in de tijd; tot zaterdagavond om circa 22.30 uur.

De parate diensten zijn bij deze ramp al op of nabij het terrein van S.E. Fireworks aanwezig op het opschalingsniveau van OVD / OVD-G / chef van dienst.

Op de meldkamers zijn ten tijde van de ramp weinig andere incidenten in behandeling dan de initiële brand bij S.E. Fireworks. Wel heeft de CPA het nodige ambulancevervoer in behandeling.

Dit hoofdstuk behandelt de opschaling. Om ook de omstandigheden waaronder de opschaling moest plaatsvinden in beeld te brengen, is tevens – zeer algemeen – de situatie op het rampterrein, het stadhuis en andere relevante plaatsen geschetst.

Ook bij het lezen van dit hoofdstuk dient de lezer rekening te houden met het al eerder aangegeven feit dat de RAC Twente, zoals veel RAC's in Nederland, niet is voorbereid om de aangegeven regierol bij de opschaling te vervullen.

Met OVD wordt in dit hoofdstuk de OVD van de brandweer Enschede bedoeld. Andere OVD-en worden inclusief de betreffende gemeentenaam aangeduid (zoals OVD-Hengelo). Behalve voor de OVD geldt dit ook voor de RAC en CPA.

5.2 Opschaling van de brandweer

a. Beginfase op de RAC en het rampterrein

De eerste minuten na de fatale explosie krijgt de RAC veel meldingen van burgers over een enorme explosie. Het eerste bericht van de brandweer op het rampterrein komt – twee minuten na de fatale explosie – van de bevelvoerder van de reeds ingezette sectie Zuid van de brandweer Enschede. Hij vraagt om: "Heel veel ambulances" aangezien er 10 à 20 (of nog meer) zwaargewonden zijn. Informatie over wat er is gebeurd en hoe de brandweereenheden er aan toe zijn, wordt niet uitgewisseld. Als de RAC het bericht van de bevelvoerder doorgeeft aan de CPA, vraagt die om een veilige opstelplaats voor de bijstandsambulances. Inmiddels is het op de RAC duidelijk dat er iets groots aan de hand is. Er wordt een extra centralist opgeroepen. Na zes minuten geeft de OVD, die bij de explosie zijn portofoon is kwijtgeraakt, zijn eerste nader bericht:

Er is een grote ontploffing geweest, hele huizenblokken branden en zijn kapot. "We hebben ongetwijfeld meerdere gewonden". Hij vraagt om twee pelotons, extra OVD-en en alle overige ambulances uit de regio met opstelplaats Oldenzaalsestraat. Ook vraagt hij de dienstleiding (van de brandweer Enschede) en de burgemeester te informeren. De RAC sluit het gesprek af met: "Wij gaan bezig met de pelotons".

De CPA belt opnieuw voor een veilige opstelplaats van de ambulances. Zeer waarschijnlijk na overleg met de OVD geeft de centralist dan de Oldenzaalsestraat door.

Tien minuten na de explosie vraagt de meldkamer Borken in Duitsland of men bijstand nodig heeft. De RAC-centralist weet dan nog niet waar behoefte aan is. Op een gerichte vraag van Borken geeft hij dan zelf aan: twee (blus)eenheden of (blus)groepen²¹ en een autoladder. De OVD geeft als verzamelplaats voor bijstandseenheden – op eigen initiatief – de hoek Roomweg/Deurningerstraat op aan de RAC.

Elf minuten na de explosie krijgt de OVD van de sectie Zuid door dat zij vier man kwijt zijn. De OVD vraagt hierop niet door en geeft aan dat alle aanwezige brandweermensen zich op de eerdergenoemde verzamelplaats terug moeten trekken. Zestien minuten na de explosie, om 15.52 uur, wordt bij de Grolsch-brouwerij brand gemeld.

Vijftien minuten na de explosie arriveert op eigen initiatief een officier van de regionale brandweer zonder operationele functie op het rampterrein. Hij treft twee gewonde brandweermensen aan en verleent assistentie bij de medische hulp. Bijna een half uur na de explosie neemt hij met een geleende portofoon via de RAC contact op met de OVD. Laatstgenoemde is heel blij met deze eerste ondersteuning. De regionaal officier neemt in overleg met de OVD een duidelijk

²¹ Of er op dat moment bluseenheden of blusgroepen ('Loschzuge') zijn gevraagd is bij het onderzoek niet duidelijk geworden.

afgebakend deel in de zuidwesthoek van het rampterrein voor zijn rekening. Het is dan ongeveer 16.10 uur.

Op de RAC worstelt men inmiddels met de opschaling. In de periode tot twintig minuten na de fatale explosie probeert men de situatie op de RAC onder controle te krijgen. Zo vraagt men zich af of de regionaal commandant van dienst (RCVD) al gebeld is / gereageerd heeft.

Opmerking: Kort voor de fatale explosie nog heeft de RAC de RCVD per semafoon gealarmeerd. Dit is een formaliteit bij de inzet vanaf vier eenheden. Van deze semafoonoproep heeft de RCVD echter geen kennis genomen.

Een vrije centralist en het hoofd RAC bellen op eigen initiatief de RAC. Hen wordt verzocht meteen te komen. Ook wordt het rampenplan van Enschede met spoed naar de RAC gevraagd.

De aanwezige centralisten weten dat over de procedure voor het alarmeren van brandweerpelotons nog overleg in de regio gaande is en veronderstellen dat die nog niet op de RAC aanwezig is. Zij weten wél dat de piketfunctionaris verbindingen²² van de alarmering van pelotons op de hoogte is en hij wordt opgeroepen. Zeventien minuten na de explosie is hij ter plaatse. De alarmering van de beide pelotons wordt nu gestructureerd opgepakt. Om circa 16.00 uur, 24 minuten na de fatale explosie, alarmeert de RAC diverse brandweerposten in de regio. Ook vraagt men een tankautospuit (TS) aan Akzo-Nobel te Hengelo.

Bij de 112-centrale blijft het meldingen van slachtoffers regenen. In principe worden die niet meer aan de RAC doorgegeven. Een enkele keer komt er toch nog een melding door. Op de RAC onderkent men niet meteen dat er sprake is van één groot incident en stuurt in enkele gevallen nog een brandweereenheid rechtstreeks naar een woningbrand in het rampgebied. Bijna dertig minuten na de fatale explosie neemt de RAC nog een melding van een individuele woningbrand in het rampgebied in behandeling²³. Per abuis stuurt de RAC daar zelfs twee brandweereenheden naar toe.

Voor 112 is het moeilijk te bepalen of een melding al dan niet van binnen het rampterrein komt. Het duurt meerdere uren tot de grenzen van het rampterrein zijn gedefinieerd.

Om 16.09 uur volgt de melding dat het dak van de Grolsch-fabriek vol met branden zit. Dat wordt vrijwel meteen aan de OVD doorgegeven. Om 16.29 uur geeft een brandweereenheid door dat er explosiegevaar dreigt bij de brouwerij door een bioreactor, die gevuld is met methaangas. De eenheid geeft door dat zij de kant van de Beekweg gaan ontruimen in verband met explosiegevaar. Van de RAC of de OVD komt op deze meldingen geen reactie.

In het rampterrein, maar ook op de RAC, lijkt voor alle betrokkenen de tijd te vliegen. Het eerste uur na de fatale explosie wordt door de meesten als veel korter ervaren.

De OVD probeert het eerste half uur na de explosie als eerste actie de opschaling in gang te zetten en daarna zijn eenheden te verzamelen. Het contact met de RAC verloopt moeizaam en kost hem veel tijd.

Omstreeks 16.30 uur wordt de verbindingcommandowagen (VC-2) van de brandweer gepositioneerd op de Deurningerstraat. Naast de VC-2 staat de commandohaakarmbak (COH). De contacten van de VC-2 met het ROT/RCC verlopen in principe via de RAC. Met de gemeentelijke rampenstaf (GRS) heeft de VC-2 (uiteraard) geen contact.

²² Deze is tevens (automatiserings)systeembeheerder van de regionale brandweer.

²³ Woning aan Drienerweg

Omstreeks 16.50 uur geeft de politie door dat de veilige effectafstand tot de Grolsch 500m is. Om 17.12 uur komt de politie uiteindelijk tot een effectafstand van 750m, welke is bepaald op grond van informatie van politie-eenheden in het gebied. De tweede chef van dienst ontruimt derhalve ook het gebied in een dergelijke cirkel rondom de Grolsch. Hierdoor wordt de brandbestrijding geruime tijd onderbroken.

Op dat moment weet de leiding van de brandweer op het rampterrein (intern) al dat bij de Grolsch geen direct explosiegevaar meer bestaat (ongeveer 18.15 uur). Omdat er van de politie geen leidinggevende bij de brandweer en GHOR aanwezig is en de leiding van de brandweer niet op de hoogte is van het door de politie ontruimde gebied, wordt dit beeld van de politie niet gecorrigeerd.

b. Brandweerbijstand

Tegen 16.00 uur komt op de RAC de alarmering van de twee pelotons van Twente, die de OVD om 15.42 uur heeft aangevraagd, goed op gang.

Om 16.00 uur begint in de regio Stedendriehoek op eigen initiatief de voorbereiding van het formeren van de brandweercompagnie. Om 16.35 uur meldt de RAC Stedendriehoek aan de RAC Twente dat men een verhoogde staat van paraatheid heeft ingesteld en vraagt of Twente nog bijzondere bijstandswensen heeft. De RAC Twente wil de vraag aan de OVD voorleggen, krijgt geen verbinding en geeft aan Stedendriehoek door dat men bezig is met inventariseren en terug zal bellen. Ook de regio Flevoland belt en vraagt of Twente nog bijstand nodig heeft.

Op verzoek van de gemeentelijke rampenstaf (GRS) plaatst RTV Oost omstreeks 17.05 uur op radio en televisie een oproep voor brandweermensen om naar hun kazerne te gaan. Het gevolg hiervan is een stroom van telefoontjes van kazernes naar de RAC met vragen over wat de bedoeling is en wat men kan doen.

Iets daarvoor heeft de OVD Enschede bijstand van twee brandweercompagnieën gevraagd; dit op advies van een collega die inmiddels is gearriveerd.

Om 17.02 uur verzoekt de RAC Twente de RAC IJssel-Vecht een compagnie in de eigen regio stand-by te maken voor aflossing om 21.00 uur. Om 17.10 uur vraagt de RAC IJssel-Vecht of de compagnie met een container met specialistisch reddingsgereedschap dan wel watertransport-materieel moet komen. RAC Twente geeft door dat het reddingscontainers moeten zijn. De commandant van dienst van IJssel-Vecht vraagt aan Twente om de bestuurlijke afdekking van de bijstand bij de Commissaris der Koningin (CdK) te regelen, terwijl IJssel-Vecht alvast met het formeren begint.

Om 17.20 uur vraagt de RAC Twente aan de regio Stedendriehoek – die al voorbereidingen heeft getroffen – om zo snel mogelijk een brandweercompagnie te sturen. De uitgangstelling is het parkeerterrein van de Makro in Hengelo. De RAC Stedendriehoek vraagt nog informatie over het incident. De centralist geeft aan dat een vuurwerkfabriek in brand staat en het gigantisch uit de klauwen loopt door een aantal ontploffingen. Verder ontbreekt volgens de centralist het overzicht op de RAC. Hij geeft ook niet aan welk specialistisch materieel nodig is (redding of watertransport).

Omstreeks 17.37 uur wordt getracht de eigen voertuigen meer in georganiseerd verband in te zetten. Het begrip (brandweer)compagnie wordt daarbij niet genoemd. De eenheden voor de te formeren pelotons komen – gedeeltelijk vanaf de uitgangstelling Westerval – afzonderlijk het rampterrein in en worden door een officier op de kruising Roomweg/Walhofstraat/Deurningerstraat opgevangen.

Om 17.40 uur vertrekken al eenheden van de compagnie Stedendriehoek naar Twente. Om 18.43 uur arriveert de compagnie van Stedendriehoek op de uitgangstelling bij de Makro in Hengelo. Om 19.29 uur krijgt (alleen) het compagniescommando van Stedendriehoek toestemming om ter oriëntatie op te rijden naar het CTPI.

Omstreeks 18.30 uur zijn in het rampterrein diverse individuele Twentse eenheden aanwezig, die nog niet zijn ingezet. Een van de aanwezige officieren geeft aan dat het verstandig is eerst deze eenheden in te zetten, en de bijstandscapagnieën voor aflossing te gebruiken. Toch vertrekken al om 19.00 uur één van de twee brandweerpelotons en het ondersteuningspeloton van de compagnie IJssel-Vecht. Om 20.17 uur is de brandweercompagnie op de uitgangstelling bij het Makroterrein te Hengelo aanwezig.

Door deze gang van zaken beginnen de compagnieën van Stedendriehoek en IJssel-Vecht pas om 21.30 uur respectievelijk 22.20 uur met hun verkenning op de inzetlocatie.

5.3 Op- en afschaling van de GHOR

a. Opschaling GHOR

De opschaling van de GHOR verloopt snel en adequaat. Een gelukkige omstandigheid is dat het hoofd CPA kort vóór de fatale explosie is gealarmeerd in verband met de escalerende initiële brand en dan al contact heeft met de CPA. Hij geeft aan hoe er moet worden gealarmeerd. Met behulp van de alarmeringscomputer wordt de alarmering van de sleutelfunctionarissen vervolgens snel en correct uitgevoerd (praktijkgerichte preparatie). Het gealarmeerde Hoofd Stafsectie Geneeskundige Aangelegenheden (HSGA) waarschuwt – conform protocol – meteen de dienstdoend RGF (Regionaal Geneeskundig Functionaris).

Enkele OVD-G'en zijn reeds in hun (dubbel)functie van ambulanceverpleegkundige op weg naar het rampterrein.

De opkomst van sleutelfunctionarissen is als volgt:

Functionaris	Aantal	Opkomsttijd*	Plaats van opkomst
HSGA	2	binnen 24 min	CPA AAD-Oost
OVD-G	2	binnen 24 min	Rampterrein
(wnd) directeur GGD	1	binnen 24 min	CPA AAD-Oost
MLRT	1	na circa 45 min	Rampterrein
beleidsmedewerker CPA	1	om circa 16.30 u	CPA (tot 17.00 uur vervanger hoofd CPA)
hoofd CPA	1	tegen 17.00 u	CPA (onderweg telefonisch contact)

*) Opkomsttijd gerekend vanaf het tijdstip van de fatale explosie om 15.36 uur

Iets later worden ook de Sigma Twente en overige ondersteuningsgroepen van het Nederlandse Rode Kruis (NRK) via de alarmeringscomputer gealarmeerd.

Er worden extra CPA-centralisten opgeroepen, de eerste maal al 2 minuten na de fatale explosie. Enkele centralisten zijn ook opgeleid als Coördinator Gewonden Vervoer (CGV). Twee centralisten/CGV-en gaan iets na 16.00 uur met het ziekenautostation (ZauStat), dat wordt ingezet als verbindingswagen, naar het rampterrein. Het ZauStat is door technische problemen pas om 16.42 uur operationeel. De laptop met het programma voor de gewondenspreiding is nog op het kantoor van de GGD. De gewondenspreiding zal dan ook door de CPA worden verzorgd.

De ambulancebijstand is al vóór de fatale explosie op gang gekomen. Meteen daarna vraagt de eerste ambulance om: "Te sturen wat je hebt" en de ziekenhuizen te waarschuwen. Ook een bevelvoerder van de brandweer vraagt de RAC om heel veel ambulances te sturen in verband met 10 à 20 gewonden of nog meer. De RAC neemt meteen contact op met de CPA, vraagt om meerdere ambulances en geeft door dat er 10 à 20 gewonden zijn. Reeds om 15.40 uur vraagt de CPA AAD-Oost de CPA IJssel-Vecht dan om met spoed ambulances te sturen in verband met 10 à 20 slachtoffers. Daarna volgen verzoeken aan andere regio's en ook steeds meer regio's bieden spontaan ambulances aan. Aan ambulances is geen gebrek geweest. Omstreeks 15.42 uur vraagt één van de aanwezige ambulancebemanningen al om het crisisteam te formeren en een CTPI in te laten stellen (waarschijnlijk ingegeven door de mededeling dat de Grolsch-brouwerij in brand staat).

De Medisch Leider Rampterrein (MLRT) arriveert omstreeks 16.20 uur op het rampterrein. Er zijn dan al meerdere OVD-G en ter plaatse. De MLRT blijft voornamelijk in de buurt van de VC-2 van de brandweer. De MLRT onderhoudt geen directe contacten met ambulancepersoneel. De contacten met de CPA, de Geneeskundige combinaties (GNK), de Mobiele Medische Teams (MMT) en de gewondennesten verlopen via de OVD-G of het ZauStat. De OVD-G en de MLRT hebben onderling regelmatig contact in het rampterrein. Het ZauStat functioneert zelfstandig; los van de MLRT.

De mobiele telefoon van de MLRT blijkt van weinig nut vanwege overbelasting van het net en zij is derhalve nauwelijks in staat te coördineren.

Rond 19.00 uur zoekt het HSGA vanuit het ROT/RCC via de mobiele telefoon – voor het eerst - telefonisch contact met de MLRT. De HSGA belt de MLRT om algemene informatie te vragen en of er CTPI-overleg is. Op dat moment is er geen leidinggevende van de politie bij de VC-2 van de brandweer. Vanuit de hulpverlenende diensten zijn voor een multidisciplinair overleg naast de MLRT alleen een OVD-G en de brandweer en aanwezig; van een CTPI-overleg is dan ook geen sprake.

De informatievoorziening van de CPA AAD-Oost over de situatie op het rampterrein is redelijk. De plaats van gewondennesten en dergelijke wordt snel doorgegeven. Een knelpunt is het bepalen van veilige aanrijroutes voor de ambulances.

Om 15.47 uur vraagt de CPA als eerste aan het Twenteborg ziekenhuis zich gereed te maken: "In verband met ontploffing/ramp" en op te schalen. Het ziekenhuis Medisch Spectrum Twente te Enschede heeft dan al slachtoffers opgenomen die door particulieren zijn vervoerd.

Na enkele uren beschikt de GHOR in Enschede over een grote buffer van ambulances en traumahelikopters. Het MMT van ziekenhuis Medisch Spectrum Twente te Enschede is om 16.06 uur in het Van Heekpark. Het MMT van het Twenteborg ziekenhuis om 16.40 uur. Overige MMT's zijn aangevraagd.

Het alarmeren van de Sigma's of complete GNK's en het (voor)waarschuwen van overige ziekenhuizen gaat iets minder vlot. Kort na 16.00 uur begint het HSGA met het aanvragen van bijstand met GNK's. Om 16.15 uur zijn drie GNK's uit andere regio's aangevraagd/toegezegd. De Sigma van de eerste GNK staat om 16.45 uur in Zwolle gereed voor vertrek. Omstreeks 17.50 uur zijn twee GNK's op de loodspost te Enschede aanwezig.

Afschaling GHOR

Omstreeks 18.00 uur is de toestroom van bijstandsambulances en overige geneeskundige eenheden in volle gang. Ook de gealarmeerde ziekenhuizen zijn gereed om grotere aantallen gewonden te ontvangen. De Pathmoshal is ingericht voor lichtgewonden. De vliegbasis geeft om 18.30 uur door dat lichtgewonden ook naar hangar 9 kunnen worden gebracht. Bij de loodspost stagneert de doorgeleiding van ambulances en grotere geneeskundige eenheden naar het rampterrein.

Omstreeks 16.40 uur gaat men op het rampterrein (OVD-G) nog uit van honderden gewonden die moeten worden behandeld. Om 18.00 uur is op het rampterrein onduidelijk hoeveel gewonden er nog zijn, onder andere door de vorming van spontane gewondennesten.

In feite neemt het aantal te hospitaliseren gewonden snel af. Om 18.30 uur is er nog geen enkele (licht)gewonde in de Pathmoshal. Ook het aanbod voor hangar 9 van de vliegbasis is gering.

Voor de opgeschaalde ziekenhuizen heeft de CPA omstreeks 17.45 uur geen gewonden (meer).

De opbouw van bijstandseenheden gaat echter door. Tussen 18.00 en 19.00 uur gaat de CPA IJssel-Vecht, die de ambulancebijstand dan coördineert, nog uit van meer dan 100 zwaargewonden (in tegenstelling tot wat op teletekst staat!), accepteert nog aangeboden groepen bijstandsambulances en geeft voorwaarschuwingen aan ziekenhuizen in de wijde omgeving.

Het probleem met het bepalen van het verwachte aantal slachtoffers is het zeer hete binnengebied; dat is pas laat te betreden en men verwacht in gebouwen nog slachtoffers aan te treffen.

De loodspostfunctionaris is pas omstreeks 19.00-19.30 uur op de loodspost aanwezig.

Het actiecentrum GHOR wordt in ieder geval tot dan toe niet geïnformeerd over het aantal inmiddels aanwezige bijstandsambulances.

Omstreeks 19.00 uur zijn ook 15 traumahelikopters aanwezig. Om circa 20.30 uur is sprake van 130 tot 140 ambulances en 200-250 ambulancemensen. De verzorging hiervan vraagt de nodige aandacht.

Door de ambulancedienst(en) is een beperkt deel van de in totaal bijna 70 gehospitaliseerde personen naar ziekenhuizen vervoerd. Zo zijn van de ongeveer 70 ambulances, die via de uitgangstelling 'Frans op de Bult' zijn gekomen, slechts tien daadwerkelijk ingezet.

5.4 Opschaling van de politie

Na de fatale explosie wordt het RMC overstroomd door 112-meldingen, een stroom die bovendien geruime tijd aanhoudt. Door de combinatie op het RMC van 112-meldingen, mobilfoonverkeer en eigen telefoonverkeer komt de aansturing van het mobilfoonverkeer in de knel. Later wordt het mobilfoonverkeer gedeeltelijk omgeleid via (andere) districts bureaus. Verder zijn telefoonnetwerken overbelast geraakt, zowel vast als mobiel. Hierdoor kunnen bepaalde sleutelfunctionarissen niet worden opgeroepen. Velen beschikken voor het alarmeren (alleen) over een mobiele telefoon. De functionaris die ter plaatse coördineert vraagt om 15.39 uur aan het RMC na te gaan of alle collega's er nog zijn, want: "Het is slecht en er zijn een boel gewonden". Achteraf blijkt dat 13 politiemensen gewond zijn geraakt en in meer of mindere mate zijn uitgeschakeld voor het operationeel optreden bij de vuurwerkramp.

De chef van dienst is tijdens de initiële brand bij S.E. Fireworks op het hoofdbureau aanwezig.

Na de fatale explosie gaat hij meteen naar het RMC. Daar treft hij een zeer chaotische situatie aan en wordt bestookt met vragen van RMC-medewerkers. Hij blijft op het RMC omdat zijn aanwezigheid daar noodzakelijk is. Inmiddels is een politiemedewerker van een andere afdeling het RMC komen versterken. De chef RMC wordt om 15.48 uur thuis gebeld. Hij is dan niet bereikbaar. Er worden geen verdere acties ondernomen om de bemensing van het RMC uit te breiden. Als de chef RMC hoort dat er in Enschede iets mis is, gaat hij direct naar het hoofdbureau en komt daar tussen 16.30 uur en 17.00 uur aan. Vanaf circa 16.30 uur wordt het commandodeel van het RMC bezet door ervaren verbindingsmensen en vervult dit een zeer belangrijke rol bij het aansturen van de politie-eenheden in het veld.

De chef van dienst informeert in algemene termen bij RMC-medewerkers of de hogere leidinggevendenden zijn gealarmeerd. Als hierop een positieve reactie komt besteedt hij geen aandacht meer aan de alarmering. De beleidspiketfunctionaris is niet door het RMC gebeld; desondanks is die om circa 16.15 uur op het hoofdbureau.

Omstreeks 16.00 uur al biedt het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) verschillende vormen van bijstand aan zoals de Mobiele Communicatie Unit (MCU) en speciale verbindingen. Even later wordt ook het Rampen Identificatie Team (RIT) aangeboden. Op het aanbod van de KLPD wordt dan verder niet gereageerd. Het RMC heeft op dat moment nog geen inzicht in de behoefte aan ondersteuning en bovendien is in de eerste uren geen communicatie mogelijk. Vervolgens komt een functionaris van Bureau bijstandcoördinatie van het KLPD naar Enschede. De MCU is die middag toevallig in Deelen en omstreeks 17.14 uur vraagt de KLPD of de inzet van de mobiele communicatie unit (MCU) nodig is; hij is in de buurt. Zodoende wordt de MCU uiteindelijk wél bij het rampterrein opgesteld.

Op het rampterrein verleent de politie met man en macht eerste hulp. Er is veel te weinig politiepersoneel en omstreeks 15.55 uur laat de chef van dienst de ME alarmeren. Vanaf omstreeks 16.00 uur evacueert de politie bewoners uit bedreigde straten. Op werkniveau zijn daarbij contacten met de brandweer. Daarna verschuift het accent naar de afzetting van het gehele rampgebied. Om 18.15 uur wordt ook bijstand van de ME uit de regio IJsselland gevraagd.

Om 16.00 uur arriveert de tweede chef van dienst op het hoofdbureau. Na onderling overleg blijft de eerste chef van dienst als vraagbaak op het hoofdbureau. De tweede chef van dienst gaat naar het rampterrein met als belangrijkste aandachtspunt het vrijhouden van de aan- en afvoerroutes.

Het RMC begint dan ook de staf Grootchalig Politie Optreden²⁴ (GPO) te alarmeren. Bij de politie wordt de GPO in het dagelijkse spraakgebruik eveneens rampenstaf genoemd (*geen eenduidige terminologie*).

De opbouw van de staf GPO op het hoofdbureau is ernstig vertraagd door de problemen met de alarmering, als gevolg van de overbelasting van de telefoonnetwerken.

Om 19.00 uur is de bezetting van de GPO pas compleet en kan de staf gaan functioneren. Daaraan voorafgaand heeft de beleidspiketfunctionaris, die als algemeen commandant zou gaan functioneren, al de nodige acties ondernomen.

Vanaf circa 16.00 uur is de tweede chef van dienst op het rampterrein en houdt geruime tijd de kruising Raiffeisenstraat/Deurningerstraat vrij, zuidwestelijk van het rampterrein. Vanaf 17.05 uur fungeert zij op het rampterrein als de oren en ogen van de staf GPO-in-oprichting op het hoofdbureau. Haar informatie wordt overgebracht door van het rampterrein naar het hoofdbureau en terug te fietsen en briefjes mee te geven, zelfs aan burgers. De aldus verzamelde informatie is zeer waardevol gebleken.

Er wordt vanuit de brandweer een verzoek gedaan om een verbindingsfunctionaris van de politie naar de VC-2 en de commandohaakarmbak (COH) te laten komen. Niet duidelijk is of een centralist bedoeld wordt of een liaison die de politie-inbreng op commandoniveau kan leveren.

Om 17.10 uur vertrekt een politieverbindingsman naar de VC-2. Deze beluistert tot circa 22.00 uur in de VC-2 van de brandweer de berichten van de brandweer en de berichten, die voor de politie van belang zijn, geeft hij door aan de politiemeldkamer. Een voorbeeld van een brandweerbericht

²⁴ De staf Grootchalig Politie Optreden wordt ook wel de rampenstaf of het beleidscentrum politie genoemd.

is de dreiging van de explosie van de ammoniaktanks bij de Grolsch. Dit bericht geeft hij door aan de politiemeldkamer met het verzoek om de afzettingring uit te breiden. Op basis van deze en voorgaande meldingen van politie-eenheden, die op verzoek van brandweermensen uit het veld tot ontruiming overgaan, ontstaat er in de volgende uren een verschillende perceptie van het explosierisico bij de Grolsch.

Sinds circa 17.15 uur staat bij de Boddenkampsingel bij garage Roeloffzen een commandovoertuig van de ME. Deze positie ligt ongeveer 400 meter verwijderd van de plaats waar de VC-2 en COH van de brandweer staan opgesteld. Het ME commandovoertuig fungeert echter niet als commandopunt voor alle politie-eenheden in het rampgebied, maar dit dient alleen voor het aansturen van de ingezette ME eenheden. De aansturing van alle overige politie-eenheden in het rampterrein vindt nog tot laat in de avond plaats vanuit de commandoruimte van het RMC aan het hoofdbureau van politie. De oorzaak hiervan is de geringe aandacht voor de opbouw van het operationeel politiecommando op het rampterrein.

Om 19.00 uur is de mobiele commando unit (MCU) van het KLPD technisch operationeel aan de Boddenkampsingel. Er is echter geen geschikte bezetting van de politie Twente aanwezig waardoor de MCU nog niet als zodanig kan functioneren. De verbindingsfunctionarissen van de regiopolitie²⁵ voor de MCU, waaronder de liaison in de VC-2 van de brandweer, zijn pas omstreeks 22.10 uur bij de MCU aanwezig. Dan pas gaat de aansturing van de eenheden in het rampterrein over van het hoofdbureau naar de MCU.

Vanaf zondagochtend functioneert het operationele politiecommando op het rampterrein zelfs met een dubbele bezetting.

5.5 Opschaling van de leiding en coördinatie op het rampterrein

a. Opkomst van leidinggevendenden naar het rampterrein

Zes minuten na de fatale explosie, om 15.42 uur, vraagt de OVD onder meer om extra OVD-en²⁶ en om de dienstleiding (van de brandweer Enschede) te informeren.

Vanaf negen minuten na de fatale explosie begint bij de RAC het spontaan – dus niet naar aanleiding van het verzoek van de OVD – aanmelden van leidinggevendenden die de explosie hebben gehoord; als eerste twee brandweerofficieren van Hengelo. Deze officieren krijgen te horen dat men bezig is met het formeren van twee pelotons. Het gesprek met één van hen wordt afgebroken, waarschijnlijk door de drukte. De ander stelt zelf voor om naar de kazerne van Hengelo te gaan en al: "Iets te regelen voor de pelotons". Daarna sluit de centralist het gesprek af. Aan geen van beide officieren geeft hij het verzoek van de OVD door om als extra OVD naar het rampterrein te komen. Deze laatste centralist is zich er overigens van bewust dat voor elk peloton een officier nodig is. Dit is zeer waarschijnlijk een andere centralist dan degene, die het bericht van de OVD heeft ontvangen.

Na overleg met zijn collega's op de brandweerkazerne Hengelo gaat één van de officieren omstreeks 16.05 uur naar het rampterrein om een indruk van de situatie te krijgen.

Omstreeks dezelfde tijd rukt de – gealarmeerde – piketfunctionaris verbindingen met de VC-2 en een andere centralist uit naar het rampterrein. Dit gebeurt op eigen initiatief. Bijna een uur na de fatale explosie is de VC-2 op het rampterrein operationeel.

²⁵ Er zijn ook enkele verbindingsmensen van het KLPD met de MCU meegekomen.

²⁶ Het meervoud met betrekking tot 'extra OVD-en' in het bericht is niet zo duidelijk te horen. Niet uit te sluiten valt dat de vraag door de RAC is verstaan als één extra OVD.

De officier uit Hengelo, die naar het rampterrein is gegaan, arriveert daar omstreeks 16.20 uur. Hij komt aan bij het noordwestelijke deel van het rampterrein waar ook de Grolsch-brouwerij ligt en krijgt in eerste instantie geen verbinding met de RAC. Hij ziet dat bij de brouwerij brand woedt en hoort van een medewerker dat daar als gevolg van brand gevaarlijke stoffen kunnen vrijkomen. In verband daarmee waarschuwt hij enkele brandweereenheden, die in de omgeving zijn ingezet en laat die terugtrekken. Om 16.47 uur pas krijgt hij contact met de RAC en vraagt of hij van dienst kan zijn. De centralist verzoekt hem naar de VC-2 te gaan omdat: "Ze daar ze een extra OVD nodig hebben". De RAC kan niet zeggen waar de VC-2 zich bevindt (deze heeft zich niet op de definitieve lokatie ter plaatse gemeld). De RAC vraagt de lokatie dan aan de OVD-Enschede en meldt tevens dat de extra OVD, waar hij om verzocht heeft, er aan komt (de lokatie van de VC is de hoek Lasondersingel - Deurningerstraat). Deze opmerking over de extra OVD moet wel betrekking hebben op het verzoek van 15.42 uur van de OVD van Enschede om een extra OVD. De RAC weet vanaf 16.04 uur dat ook een officier van de regionale brandweer in het rampterrein aanwezig is. Die heeft echter geen operationele functie en is door de RAC waarschijnlijk om die reden niet als extra OVD beschouwd.

Omstreeks 16.30 uur wordt de VC-2 van de brandweer gepositioneerd op de Deurningerstraat. Naast de VC-2 staat de commandohaakarmbak (COH), van waar uit door de brandweer leiding wordt gegeven. De contacten van de VC-2 met het ROT/RCC verlopen in principe via de RAC. Met de GRS is geen rechtstreeks contact.

Om 16.48 uur ontvangt de RAC bericht dat een van de Enschedese hoofdofficieren: "Even als reserve-OVD naar het brandadres gaat en contact gaat maken met de OVD". De betreffende officier van Enschede heeft geen dienst, is op eigen initiatief naar de hoofdpst van de brandweer gegaan en arriveert omstreeks 16.30 uur. Daar hoort hij dat de OVD van Enschede laat weten dat hij naar het rampterrein kan komen. Kort daarna wordt hij per dienstauto naar de VC-2 / COH gebracht en afgezet. De dienstauto rijdt door om de regionaal commandant op te halen die in het verkeer vastzit en naar het stadhuis moet. Daar is inmiddels de GRS ingericht. Deze officier treft bij de COH de OVD alleen aan. Het wordt hem duidelijk dat, behalve de regionale officier die een eigen gebied in de zuid-west hoek heeft, de OVD dan nog steeds de enige leidinggevende officier is.

De nieuwe officier krijgt het verzoek om de noordzijde van het rampterrein te verkennen. Over de situatie aan de noordzijde en de oostzijde is namelijk nog niets bekend. Kort daarna arriveert een derde officier bij de VC-2 / COH. Een derde officier komt daar vlak na 17.00 uur aan.

Nu volgt een serie van korte, soms parallel lopende overleggen bij de COH, waarbij een verdeling van taken tot stand komt, maar waarbij niet wordt besloten wie de totale leiding/coördinatie op zich neemt. Een door een officier permanent bemensd brandweercóördinatiepunt (brandweer 'CTPI') komt in feite op initiatief van één van de verbindingsmensen van de VC-2 tot stand. Deze verbindingsman ziet dat alle officieren zich opmaken om het rampgebied in te gaan en vraagt de laatst aangekomen officier – die hij persoonlijk kent – dringend om bij de VC-2 te blijven en te assisteren. De coördinerende functie die deze officier daarmee op zich neemt kan het beste worden getypeerd als staffunctionaris brandweer (van de stafsectie brandweer van een CoRT). Als de OVD naar de GRS in Enschede vertrekt, draagt deze de leiding van de brandweereenheden op het rampterrein niet over.

De eerste leider van de brandweereenheden op het rampterrein, die door het ROT/RCC wordt aangewezen, is de ondercommandant van Almelo, die zaterdagavond omstreeks 22.30 uur de eerdergenoemde coördinerend officier aflost. Hij wordt telefonisch vanuit het ROT/RCC en zonder inhoudelijke informatie of instructie over de brandweertaken naar het CTPI op het rampterrein gestuurd en moet daar zijn weg zoeken. Deze brandweerofficier is door het hoofd ROT/RCC na overleg met enkele andere hoofdofficieren bewust gekozen. Het is opvallend dat

vervolgens zo weinig is gebeurd om hem op het overnemen van deze belangrijke functie voor te bereiden. Omstreeks 21.30u treft hij zijn voorganger min of meer toevallig aan bij een overleg in CTPI-verband.

b. Informatie en beeldvorming over de situatie op het rampterrein

Het eerste nader bericht over de rampsituatie om 15.42 uur komt van de OVD en luidt onder meer:

"Er is een grote ontploffing geweest, hele huizenblokken branden en zijn kapot. We hebben ongetwijfeld meerdere gewonden".

Meer concrete informatie ontbreekt lange tijd. Om 16.04 uur vraagt de OVD aan de RAC om het terrein tussen Roomweg, 'Singel' en Deurningerstraat af te zetten. Verder zijn er incidentele berichten waaruit iets over de omvang kan worden afgeleid zoals om 16.19 uur het bericht dat de H. B. Blijdensteinlaan ontruimd is.

Om 16.40 uur geeft de OVD een tweede situatierapport aan de RAC:

"Er is een ontzettende ontploffing geweest bij (...) vuurwerk Industries. Het hele huizenblok ten westen van (...) fabriek, richting Deurningerstraat begint langzaam maar zeker te branden. De grond brandt. We proberen als (af)grendellijnen de Deurningerstraat aan te houden en de Singel."

De centralist recapituleert: "Ten westen van vuurwerkfabriek Haarman staan de huizenblokken in brand en dreigen in brand te vliegen. U houdt als scheidslijn aan Deurningerstraat - de Singel".

De centralist vraagt of de OVD verder nog ondersteuning of voertuigen nodig heeft.

De OVD antwoordt: "Ja, absoluut. Ik heb op dit moment heel weinig coördinatie over de zaak. We moeten het maar op zien te pakken. Maar alle voertuigen zijn welkom. Over".

Hij geeft als uitgangstellingen de Hanzepoort in Oldenzaal, waar de voertuigen heen worden gestuurd, en nog steeds de Deurningerstraat - Roomweg.

De OVD geeft omstreeks die tijd ook aan de MLRT door wat hij op dat moment over de situatie weet. Dat is nog niet veel, zo constateert de MLRT achteraf.

Om 16.50 uur geeft het RMC aan de politie-eenheden een deel (noord-west) van de buitenring door: "Hengelosestraat, Goolkatenweg, Roessingshbleekweg en de oversteek naar Deurningerstraat".

Om 17.30 uur vertrekt de OVD naar het stadhuis voor het informeren van de rampenstaf.

c. Interdisciplinaire afstemming

De OVD stemt in het eerste half uur na de explosie de locatie van het eerste gewondennest af met een ambulanceverpleegkundige. Deze eerste multidisciplinaire coördinatie op leidinggevend niveau wordt gedurende de volgende uren niet gecontinueerd.

Omstreeks 19.30 uur is de chef van dienst van de politie, samen met een brigadier van politie en de MLRT aanwezig bij het eerste multidisciplinaire overleg waar ook de politie bij betrokken is. Dit overleg vindt plaats bij de COH van de brandweer. Het overleg duurt slechts een paar minuten omdat de coördinerend brandweerofficier zich niet langer kan vrijmaken in verband met de druk op de brandweerwerkzaamheden. Ook hebben deze leidinggevendenden geen rechtstreeks contact met de eenheden op het rampterrein en zijn derhalve niet in staat om de eenheden aan te sturen. Dit overleg heeft dan ook niet het karakter van een CTPI-overleg zoals bedoeld in de 'Handleiding rampenbestrijding'. Een CTPI kan alleen maar functioneren als er sprake is van frequent contact tussen de leidinggevendenden van de onderscheiden hulpdiensten en deze leidinggevendenden ook

daadwerkelijk in staat zijn de aansturing in het rampterrein voor hun rekening te nemen. Dit laatste is tot op dit moment nog bij geen van de diensten het geval. Daar waar de monodisciplinaire coördinatie van diensten al onvoldoende tot stand komt, kan geen adequate multidisciplinaire coördinatie worden verwacht.

Om 19.00 uur begint het in het ROT/RCC op te vallen dat de disciplines op het rampterrein niet goed communiceren. Er komen acties om de commandoposten van de drie disciplines bij elkaar te krijgen en tot een functionerend CTPI te komen.

De commandant van het operationele politiecommando op het rampterrein is omstreeks 20.30 uur bij de inmiddels gearriveerde MCU van het KLPD aanwezig en neemt het initiatief tot het samenbrengen van de commandoposten van brandweer en politie tot één functionerend CTPI; samen met de GHOR. Het eerste echte CTPI-overleg vindt om 21.30 uur plaats in de MCU. Om 23.30 uur staan de verbindingscommandovoertuigen dan bij elkaar.

Een CoRT wordt niet ingesteld.

5.6 Opschaling van het ROT/RCC

Om 15.42 uur vraagt de OVD van Enschede onder meer om de dienstleiding (van de brandweer Enschede) en de burgemeester te informeren.

Om 15.57 uur belt de plaatsvervangend regionaal commandant (niet de dienstdoende RCVD) de RAC naar aanleiding van de grote rookwolk boven Enschede. De RAC deelt mede dat: "Het gigantisch druk is, we doden en gewonden hebben, waarschijnlijk grote explosies, half Enschede in brand staat en we twee pelotons aan het verzamelen zijn". Na aankomst op de RAC om 16.03 uur begint de plaatsvervangend regionaal commandant met het inrichten van het ROT/RCC en het alarmeren van sleutelfunctionarissen. Dit zijn de staffunctionarissen van politie, GHOR en brandweer, de coördinerend burgemeester, de RCVD, de brandweercommandant van Enschede, de leden van de gemeentelijke rampenstaf en alle piket OVD-en van Twente. Later laat hij nog voorlichters en de mensen van het chemisch advies (CA) alarmeren.

De regionaal commandant, tevens brandweercommandant van Enschede, wordt door zijn plaatsvervanger op de hoogte gesteld van de ramp. De plaatsvervangend commandant van Enschede zelf is door een gezinsslid geïnformeerd. Beiden bevinden zich ten tijde van de alarmering op ruime afstand van Enschede. De commandant belt eerst de brandweerkazerne (hoofdpost) van Enschede. Bij een grootschalig incident is daar in de bevelvoerderskamer een onderofficier aanwezig, die op de hoogte is en die zaken voor het eigen korps kan regelen. De commandant hoort dat bij de explosie zeer waarschijnlijk ook onder het eigen brandweerpersoneel slachtoffers zijn gevallen. Dat is voor hem reden om meteen naar Enschede te gaan. Onderweg belt hij het hoofd ROT/RCC (volgens de plaatsvervangend commandant van de regionale brandweer Twente is dat omstreeks 16.08 uur en de brandweercommandant van Enschede²⁷ is dan nog niet op weg naar Enschede) en op diens advies rijdt hij naar het stadhuis van Enschede om daar in de gemeentelijke rampenstaf zitting te nemen.

Uit de berichten van en naar de RAC blijkt dat men daar nog weinig inzicht heeft in de opkomst van officieren. Met name de opkomst van de (niet dienstdoende) officieren van Enschede is onduidelijk. Het beeld van alarmering en opkomst is heel divers. Van de gemeentebandweer Hengelo bijvoorbeeld zijn inmiddels drie officieren naar de kazerne aldaar gekomen en één

²⁷ Tevens directeur/commandant van de regionale brandweer.

daarvan is – op eigen initiatief – onderweg naar het rampterrein. Men heeft dan nog geen verzoek ontvangen om naar Enschede te komen. Een centralist oppert om iedereen nog eens te alarmeren. Van 16.10 uur tot 16.30 uur worden inderdaad verschillende officieren van Enschede, Almelo en overige gemeenten in de regio opgeroepen (zowel dienstdoende als niet-dienstdoende).

Omstreeks 16.10 uur is het ROT/RCC ingericht, maar nog niet compleet. Kort daarna wordt de eerste briefing gehouden. Het hoofd en de staffunctionarissen van de operationele diensten zijn daarbij aanwezig.

Om 16.47 uur draagt de plaatsvervangend regionaal commandant zijn tijdelijke functie van hoofd ROT/RCC over aan de RCVD.

Na enkele dringende oproepen om 16.34 en 16.57 uur vanuit het ROT/RCC geeft de OVD Enschede om 16.59 uur aan de RAC het volgende nader bericht:

”VC en commandovoertuig ingezet aan de Deurningerstraat/ Boddenkampsingel. Uitbreiding bij de Grolsch; geen idee hoe we dat moeten stoppen. Uitbreiding richting noordwesten. De supermarkt aan de overkant van de Deurningerstraat (Nieuwe Weme) brandt al. Het oppervlak betreft meerdere hectares. Globale grens Singels-Deurningerstraat en dan achter de supermarkt langs tot aan de kerk”.

Het actiecentrum GGD wordt ingericht in het gebouw van de regionale brandweer; naast het ROT/RCC en tevens dichtbij de CPA. Tussen 17.30 en 18.00 uur wordt dit operationeel.

Om 18.25 uur krijgt het hoofd RAC opdracht om ten behoeve van het ROT/RCC een verkenning op het rampterrein uit te voeren. Om 20.00 uur brengt hij verslag uit.

5.7 Opschaling van de GRS

Eén van de wethouders, die vanaf de tiende verdieping in de binnenstad de ramp in ogenschouw heeft kunnen nemen, is heel snel en als eerste op het stadhuis. De telefoonbeantwoorder geeft continu zijn boodschap; er wordt dan dus al veel naar het stadhuis gebeld. De hoofdbode, die kort daarna binnenkomt, schakelt de telefooncentrale om. Kort daarop komen de gemeentesecretaris en de loco-burgemeester binnen. Het mobiele (GSM-)netwerk functioneert helemaal niet. De aanwezigen gaan de overige personen op de lijst van de rampenstaf bellen. De klap is zo hevig geweest dat velen uit zichzelf naar het stadhuis zijn gekomen. Ze kunnen geen verbinding met de politie en brandweer krijgen. Zeer waarschijnlijk is dat met het normale telefoonnet geprobeerd, en niet met het nationaal noodnet. De aanwezigen hebben wel boven in het stadhuis telefoongerinkel gehoord. Dat zijn zeer waarschijnlijk de twee toestellen van het nationaal noodnet geweest. Er zijn regelmatig mensen naar boven gelopen om die berichten aan te nemen.

Burgemeester Mans is die middag met zijn echtgenote in een restaurant te Delden als zijn chauffeur hem omstreeks 15.25 uur komt vragen of hij niet is opgeroepen. De chauffeur is door de secretaresse van de burgemeester gebeld naar aanleiding van de effecten van de initiële brand. Er schijnt in Enschede iets ernstigs gebeurd te zijn. Als de heer Mans probeert te bellen krijgt hij per GSM geen verbinding. Zijn pieper heeft geen enkel signaal gegeven. Hij laat zijn chauffeur meteen naar Enschede richting rookkolom rijden. Ze komen via de Westerval tot de kruising Boddenkampsingel-Deurningerstraat en passeren daarbij twee politie-afzettingen. Op de kruising wordt de weg door een bus geblokkeerd. Er is daar niemand van de hulpverleningsdiensten aanwezig en de burgemeester laat dan met spoed naar de hoofdpst van de brandweer rijden. Op de receptie op de eerste verdieping treffen hij en de chauffeur een chaotische situatie aan.

De burgemeester krijgt vrijwel geen informatie van de aanwezige brandweerlieden. De burgemeester vraagt om de officier, die het eerst op de hoofdpst aankomt, naar het stadhuis te sturen en na enkele minuten verlaten ze de kazerne. Het is dan waarschijnlijk circa 16.00 uur. Als hij in de verkeerschaos vast komt te zitten gaat hij te voet verder naar het stadhuis.

De RAC begint omstreeks 16.13 uur met het waarschuwen van leden van de gemeentelijke rampenstaf (GRS).

Omstreeks 16.22 uur denkt men op de RAC dat men op het hoofdbureau van politie doende is om de hele rampenstaf van Enschede daar te formeren. De RMC is op dit moment bezig om de staf Grootchalig Politie Optreden (GPO) te alarmeren; bij de politie wordt die ook wel de rampenstaf genoemd. Op een vraag van de RAC terzake antwoordt het RMC dat de chef van dienst opdracht heeft gegeven iedereen naar de commandokamer van het politiebureau te laten komen. De RAC constateert afstemmingsproblemen omdat de GRS op het stadhuis moet worden ingericht en gaat overleggen. Twee minuten later geeft de RAC aan het RMC door dat alle GRS-leden naar het stadhuis moeten gaan.

Er is dus sprake van een begripsverwarring. De RAC-centralist bedoelt de gemeentelijke rampenstaf, terwijl de RMC-centralist de rampenstaf politie (staf GPO) bedoelt.

Het RMC zegt toe dat dan ook de beleidsfunctionaris van de politie naar het stadhuis zal gaan. Om 16.37 uur wordt door de staffunctionaris politie van het ROT/RCC nog eens aan het RMC doorgegeven dat de leden van de gemeentelijke rampenstaf naar het stadhuis in Enschede moeten gaan.

Vanaf 17.00 uur is de plaats van de politie in de gemeentelijke rampenstaf ingevuld.

Conform het rampenplan van de gemeente Enschede is de politie overigens wèl belast met het alarmeren van de gemeentelijke rampenstaf. De RMC komt daar echter niet aan toe. De RMC beschikt hiervoor niet over een voorbereide alarmeringsinstructie. In geval van een ramp moet het betreffende rampenplan van de gemeente worden opgezocht en de te alarmeren functionarissen worden geselecteerd en gebeld. Tijdens de heftische, acute fase van de ramp ontbreekt hiervoor de tijd (geen praktijk gerichte preparatie).

Om 19.00 uur is de bezetting van de GPO pas compleet en kan de staf gaan functioneren. Daaraan voorafgaand heeft de beleidspiketfunctionaris, die als algemeen commandant zou gaan functioneren, al de nodige acties ondernomen.

Om 16.25 uur wordt de dienstdoende coördinerend burgemeester gebeld om in het ROT/RCC, dat in het gebouw van de regionale brandweer te Hengelo is gevestigd, zitting te nemen. Deze is in Utrecht en acht het verstandiger om burgemeester Mans te waarschuwen omdat het Enschede betreft en burgemeester Mans of de loco-burgemeester van Enschede er direct kunnen zijn, of anders nog de burgemeester van Almelo omdat de dienstdoende coördinerend burgemeester niet snel in Hengelo kan zijn. Hij vraagt ook of burgemeester Mans gewaarschuwd is.

Om 16.38 uur belt het hoofd ROT/RCC de burgemeester op het stadhuis. Hij meldt dat ze aan de Westermaat te Hengelo het ROT/RCC inrichten en de leden van de GRS zo goed en zo kwaad mogelijk hebben gealarmeerd. De burgemeester merkt op dat 'zij al bij elkaar zijn, maar jullie (de brandweer) zijn er niet'. Het hoofd ROT/RCC geeft het regionale karakter van de ROT/RCC aan en vraagt of het ROT/RCC behalve de operationele zaken nog iets moet regelen.

De heer Mans zegt niet te begrijpen wat er bij het ROT/RCC gebeurt en waarom op die plaats; het hoort toch in Enschede te zijn? Er is bij de heer Mans geen brandweer, politie en GGD aanwezig. Hoofd ROT/RCC meldt dat hij de brandweercommandant Enschede zelf heeft gebeld en dat die met spoed naar het stadhuis komt, en dat politie en GGD gewaarschuwd zijn. Vervolgens vraagt de burgemeester wat er nu aan de hand is. Hoofd ROT/RCC zegt dat ergens aan de Tollenweg een vuurwerfabriek is ontploft en er twee zware knallen zijn geweest. Er zijn diverse branden in het

centrum en een groot aantal slachtoffers. Bij doorvragen geeft hij als heel voorzichtige schatting van de GGD honderd slachtoffers. Hij kan niet zeggen hoeveel daarvan dood zijn.

De heer Mans vat samen dat hij iemand van GGD, brandweer en politie moet hebben en dat: "We dan hier bepalen wat verder moet gebeuren. En jullie moeten communiceren; wij komen er met geen mogelijkheid door".

Als het hoofd ROT/RCC naar een telefoonnummer vraagt zegt de heer Mans: "Gewoon Nationaal Noodnet".

Om 16.50 uur stelt burgemeester Mans het rampenplan van Enschede in werking.

De RCVD, die inmiddels fungeert als hoofd ROT/RCC, belt om 16.52 uur de burgemeester van Almelo met het verzoek om toch als coördinerend burgemeester zitting te nemen in het ROT/RCC. Om 17.30 uur is de burgemeester ter plaatse.

Om 17.30 uur vertrekt de OVD naar het stadhuis voor een briefing van de rampenstaf. Daarbij wordt geen kaart/plattegrond gebruikt. De OVD komt niet meer in het ROT/RCC. Ook is geen lid van het ROT/RCC bij deze briefing aanwezig.

De plaatsvervangend brandweercommandant van Enschede, die de commandant in de gemeentelijke rampenstaf vervangt, geeft aan dat na 22.00 uur er in de rampenstaf op operationeel gebied niet veel meer gebeurt. Het gaat om de grenzen van de binnenring, de buitenring, de opvang van de bevolking, het beleid en de voorlichting. Met de bestrijding heeft de GRS vanaf dat moment geen bemoeienis meer.

Op 14 mei om 9.00 uur worden door het ROT/RCC extra voorlichters opgeroepen, die naar het rampgebied gaan. Om 20.37 uur wordt door de GRS besloten dat de voorlichting moet veranderen. Er is op zeer korte termijn een betere infobalie nodig. Om 23.30 uur meldt de GRS dat voorlichting krap in de mensen zit.

Op 15 mei om 21.45 uur wordt in het ROT/RCC gemeld dat mensen van BZK zijn toegevoegd aan voorlichting.

5.8 Opschaling van de voorlichting, opvang en verzorging en het CRIB

In deze paragraaf worden alleen de volgende gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen behandeld: Voorlichting, Opvang en verzorging en Registratie en informatie

a. Opschaling van de gemeentelijke voorlichting

Omstreeks 16.19 uur wordt het hoofd afdeling Voorlichting van Enschede gebeld door de RAC. Zij meldt dat het twee uur kan duren voor ze op het stadhuis kan zijn. Zij geeft daarbij niet aan wie moet worden gealarmeerd om haar in die periode te vervangen. Onderweg naar Enschede wordt ze gebeld door de communicatie-adviseur en voormalig hoofd communicatie van de dienst BAZ van de gemeente Enschede. Deze verzorgt de alarmering van de betrokken personen.

Om 15.41 uur informeert een politievoorlichter van Twente overigens al bij de RAC in verband met de voorlichting over de ramp in Enschede. De RAC heeft dan nog weinig informatie en zegt toe later terug te bellen. Zowel burgers als bedrijven hebben vragen, bijvoorbeeld over mogelijke schadelijke stoffen in de rookwolk.

Omstreeks 19.00 uur zit op het stadhuis iedereen van voorlichting op zijn plek. De medewerkers communicatie zijn verdeeld in publieksvoorlichting en persvoorlichting. Met betrekking tot het perscentrum wordt enkele malen van locatie gewisseld. De in het plan voorziene locatie, de

Twentse Schouwburg, is in het geheel niet gebruikt, met name om de burgemeester te vrijwaren van steeds een tocht door een haag van wachtende journalisten (praktijkgerichte preparatie).

b. Opschaling opvang en verzorging

De eerste (informatieve) berichten over de ramp verneemt het hoofd opvang & verzorging van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkelingen via de radio. Hij veronderstelt dat hij omstreeks 16.30 uur vanuit het stadhuis is gebeld. Hij krijgt echter niet de directeur van DMO, maar het hoofd van de afdeling Burger- en Algemene Zaken (BAZ) aan de lijn met het verzoek naar het stadhuis te komen.

Om ongeveer 16.00 uur krijgt de chef van de wijkserviceafdeling Oost een waarschuwingstelefoontje van het hoofd opvang en verzorging. Hem wordt verzocht stand-by te staan om eventueel in de Diekmanhal een opvangcentrum in te richten. De chef belt daarop zelf alvast een aantal collegae volgens de lijst van de voorbereide alarmeringstelefoonkring. Een aantal mensen is niet bereikbaar, mede door het feit dat de telefoonlijnen 'dood' zijn.

Om ongeveer 17.00 uur zijn de juiste functionarissen aanwezig op het gemeentehuis en in de Diekmanhal.

Op de andere coördinerende niveaus is er met veel eigen initiatief opgetreden. Een cruciale rol speelt het hoofd opvang en verzorging. Hij is vrijwel onmiddellijk op de hoogte van de ramp, hij beschikt thuis over een telefoonlijst (van onder andere de hoofden opvangcentra) en (voor)alarmeert doortastend. Het niet volgen van de formele alarmeringsprocedure, dat wil zeggen het niet afwachten van het officiële telefoontje van de directeur, heeft het operationeel maken van de Diekmanhal in belangrijke mate bespoedigd. Ook het (eerste) hoofd opvangcentrum is voortvarend opgetreden.

c. Opschaling van de registratie en informatie (CRIB)

Om 16.15 uur start het hoofd afdeling Publiekszaken, tevens hoofd Centraal Registratie en Informatie Bureau (CRIB), de medewerker van het CRIB op conform de alarmeringslijst. Om 16.50 uur, gelijktijdig met het gemeentelijk rampenplan, wordt het CRIB formeel ingesteld.

Om 17.00 uur vraagt het RMC de CPA AAD-Oost of er voor burgers een centraal informatie-nummer is of nog komt. Er wordt door RTV-Oost immers altijd een telefoonnummer vrijgegeven waar burgers informatie kunnen krijgen. De RMC-centraliste geeft door dat de politie dit nu aan het regelen is.

Rond 19.00 uur start de opvang inclusief voorlopige registratie in de Diekmanhal. Omstreeks 20.00 uur komt de stroom ontheemden op gang. Om 20.15 uur ontvangt hoofd CRIB het verzoek uit de Diekmanhal om capaciteit voor registratie naar de Diekmanhal te zenden. Daarop stuurt hij drie man naar de Diekmanhal. Om 20.30 uur beginnen die met de definitieve registratie. Eerst worden de gegevens op kaarten ingevuld, vervolgens worden die in het geautomatiseerde systeem op laptop ingevoerd.

Behalve in de Diekmanhal is ook in enkele andere opvanglokaties geregistreerd. In de overige lokaties heeft geen registratie plaatsgevonden.

De gemeente Enschede heeft zelf een informatielijn voor verwanten van mogelijke slachtoffers ingesteld. Vanaf 20.00 uur is tevens het VWS-verwanteninformatienummer 0800-1100 in de lucht.

5.9 Analyse

a. Omgeving

Voor de analyse van de opschaling wordt die als afzonderlijke organisatie c.q. proces beschouwd. De opschaling moet vanuit het dagelijks functioneren van de parate diensten en bestuursorganen plaatsvinden.

Dit gebeurt primair vanuit de RAC en, zodra het ROT/RCC operationeel is, van daaruit. Verder verzorgen ook de andere meldkamers en bijvoorbeeld functionarissen op het gemeentehuis delen van de opschaling. De opschalingsorganisatie is daarmee nogal versnipperd en weinig herkenbaar.

De omgeving van de opschalingsorganisatie bestaat uit de parate diensten en bestuursorganen in Twente, van waaruit de rampbestrijdingsorganisatie moet worden 'opgebouwd'. Verder behoort het rampterrein tot de omgeving. In dit geval zijn daar al eenheden en leidinggevendend aanwezig.

De buurregio's, de provincie en, op grotere afstand, het Nationaal Coördinatie Centrum (NCC) maken eveneens deel uit van de organisatorische omgeving.

De GHOR is multidisciplinair in zichzelf. De ziekenhuizen en het Nederlandse Rode Kruis (NRK) bijvoorbeeld vormen specifieke onderdelen van de 'opschalingsomgeving'. De ziekenhuizen moeten zich enerzijds voorbereiden op het opnemen van grotere aantallen gewonden; anderzijds zijn twee ziekenhuizen in Twente 'leverancier' van een mobiel Medisch Team (MMT). Het NRK 'levert' Snel inzetbare groepen ter medische assistentie (Sigma).

b. Doelen

Het doel van de opschalingsorganisatie bij een acute ramp zoals de vuurwerkramp is om zo snel mogelijk de bestrijdingsorganisatie op te bouwen die nodig is om de ramp adequaat te bestrijden. De concretisering van dit doel moet voortkomen uit de informatie over de ramp, die de RAC en de overige actoren bereikt.

c. Input

De RAC is die middag ruim bovengemiddeld bezet en ook de technische voorzieningen zijn voor Nederlandse begrippen voldoende. De RAC start bij de fatale explosie met twee centralisten. Elf minuten later zijn dat er drie en twee anderen zijn al onderweg, waaronder het hoofd RAC. De regio Twente is proefregio voor het Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS). De RAC is echter niet op het behandelen van grootschalige incidenten voorbereid; zelfs niet voldoende op het alarmeren van een brandweerpeloton. Uiteraard mag daarbij niet uit het oog worden verloren dat bij deze vuurwerkramp voor de RAC meer kwam kijken dan het alarmeren van beide pelotons. Zoals onder doelen reeds is aangegeven is voor het kunnen uitvoeren van de opschaling een goede en snelle informatievoorziening over de situatie een eerste vereiste.

De RAC wordt relatief laat en dan nog summier over de situatie op het rampterrein geïnformeerd. De bevelvoerder van sectie Zuid, die twee minuten na de fatale explosie contact opneemt, noemt uitsluitend 10 à 20 (of nog meer) zwaargewonden. De RAC vraagt hierop niet door over de situatie. Ook in hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.2, is al geconstateerd dat tussen de brandweereenheden van Enschede en de RAC vrijwel niet inhoudelijk wordt gecommuniceerd.

De OVD schetst in zijn eerste nader bericht een grote ontploffing en hele huizenblokken die branden en kapot zijn. Toch vraagt hij slechts twee pelotons bijstand aan en de overige ambulances uit de eigen regio. Wel vraagt hij om extra OVD-en en om de dienstleiding²⁸ (van de

²⁸ Het korps Enschede kent officieel de functie van commandant van dienst niet meer. Die wordt door de regionale brandweer ingevuld. Met dienstleiding wordt de eigen commandant of ondercommandant bedoeld. De RAC zal dan in die volgorde contact met hen opnemen en – als dat niet lukt – met een van de hoofdofficieren van Enschede.

brandweer Enschede) en de burgemeester te informeren. Opvallend is dat hij geen brandweercompagnie aanvraagt. Het verschil tussen een complete brandweercompagnie en twee pelotons bestaat uit:

- a. een compagniescommandant en zijn plaatsvervanger,
- b. twee dienstauto's met chauffeur-verbindingfunctionaris;
- c. een commandant uitgangstelling;
- d. een verbindingvoertuig (VC-2);
- e. een tankautospuiter, een haakarmvoertuig met specialistisch gereedschap en een vrachtauto.

In ieder geval de onder a t/m d genoemde functionarissen en voertuigen zijn bij een ramp van deze omvang onmisbaar voor de leiding en coördinatie, de informatievoorziening inclusief verbindingen en het geleiden van de verdere bijstand op de plaats incident.

Met het vragen om extra OVD-en wil de OVD kennelijk wél – langs die weg – voorzien in de leiding en coördinatie op het rampterrein. Op die wijze ontbreken echter de vaste taken van die officieren volgens de compagniesstructuur.

Volgens de Leidraad Brandweercompagnie zou de opkomsttijd van de brandweercompagnie in de eigen regio maximaal 45 min mogen zijn. Daarbij wordt verondersteld dat het eerste peloton via vrije instroom al binnen 30 min op de plaats incident kan opereren. Met vrije instroom wordt hier bedoeld het – na alarmering – rechtstreeks naar de plaats incident uitrukken van individuele eenheden. Beide tijden zijn overigens geen formeel vastgestelde normen.

Het laten informeren van de dienstleiding en de burgemeester kan onder deze omstandigheden als standaardprocedure worden beschouwd. Een opdracht voor het (vóór)waarschuwen van – onderdelen van – de staf- en commandostructuur bij een ramp blijft achterwege.

d. Output

De RAC treedt richting brandweer Enschede vooral op als doorgeefluik en functioneert daarbij langzaam en weinig georganiseerd. Aan het intern verwerken en verspreiden van de ontvangen informatie komt de RAC niet toe. Ook wordt vrijwel geen initiatief genomen tot informatie-uitwisseling met andere meldkamers. De aangevraagde, extra OVD-en lijken door de RAC te zijn vergeten. De burgemeester, de commandant en andere officieren nemen op eigen initiatief contact op, komen naar het gebouw van de regionale brandweer in Hengelo of gaan naar Enschede.

De GRS heeft grote problemen met het verkrijgen van voldoende informatie over de situatie. Omstreeks 19.30 uur ontvangen ze de officier van de brandweer, die op het rampterrein heeft gewerkt. Dan wordt nog duidelijker dat daar iets heel verschrikkelijks is gebeurd.

e. Structuur

Nadat op de RAC de piketfunctionaris verbindingen en de – op eigen initiatief opgekomen – plaatsvervangend regionaal commandant ter plaatse zijn, komt meer structuur in het functioneren. Toch worden de centralisten dan door het ROT/RCC teveel aan hun lot overgelaten en wordt de RAC onnodig en soms zelfs ongewenst als doorgeefluik gebruikt, zoals bij het opvragen van situatierapporten bij de OVD op het rampterrein. Voor de verdere analyse van de situatie van RAC's in Nederland wordt verwezen naar hoofdstuk 9, paragraaf 6.

Op het RMC moet in geval van een ramp het rampenplan met bijbehorende alarmeringslijst van de betreffende gemeente worden opgezocht. Tijdens de heftige, acute fase van de ramp ontbreekt hiervoor de tijd (*geen praktijkgerichte preparatie*).

De instroom van de eenheden uit de eigen regio vindt lange tijd niet georganiseerd (in pelotonsverband) plaats.

De grootschalige brandweerbijstand uit de buurtregio's komt – eenmaal aangevraagd – snel beschikbaar. Dit is mede te danken aan het, op eigen initiatief, voorbereiden van een bijstandscampagnie in de regio Stedendriehoek. Het inzetten van deze campagnie is vervolgens ernstig vertraagd door het lange tijd ontbreken van een totaalbeeld en de inzetdoelen. Ook bij de brandweerbijstand heeft de informatievoorziening een rol gespeeld. Bij het aanvragen van campagnieën was niet bepaald aan welk type specialistische uitrusting behoefte bestond. Dit is niet dan wel – na een vraag van de bijstandverlenende regio – geïmproviseerd opgegeven.

Een belangrijk knelpunt bij de (verdere) opschaling is het achterwege blijven van een commando rampterrein (CoRT). Het gaat daarbij nog niet zozeer om eenhoofdige leiding, maar vooral om voldoende extra functionarissen op leidinggevend niveau die de situatie in kaart kunnen brengen, met de andere disciplines af kunnen stemmen en de bestrijding over de volle breedte in gang zetten. Vooral hierdoor heeft het op alle niveaus zeer lang aan een duidelijk beeld van de (omvang van de) ramp ontbroken en heeft circa 6 uur zelfs geen gestructureerd CTPI-overleg plaatsgevonden. In die periode is wél geregeld ad-hoc en bilateraal afgestemd.

Hoewel de uitzonderlijke omvang en de problemen met de coördinatie op het rampterrein herhaalde malen en nadrukkelijk aan het ROT/RCC worden doorgegeven, wordt daar in deze fase niet op gereageerd. Er worden geen pogingen ondernomen om te voorzien in het noodzakelijke kwalitatieve en kwantitatieve niveau van leiding en coördinatie.

Het laatste natuurlijke moment om een CoRT op te starten is het moment als het voorlopige hoofd ROT/RCC zijn functie aan de RCVD overdraagt; dan is duidelijk dat er een grote ramp is gebeurd, er is op alle niveaus een ernstig gebrek aan informatie en de burgemeester stelt het rampenplan in werking. Desondanks neemt ook dan het ROT/RCC geen initiatief in die richting. Een CoRT komt niet in beeld.

f. Methoden en procedures

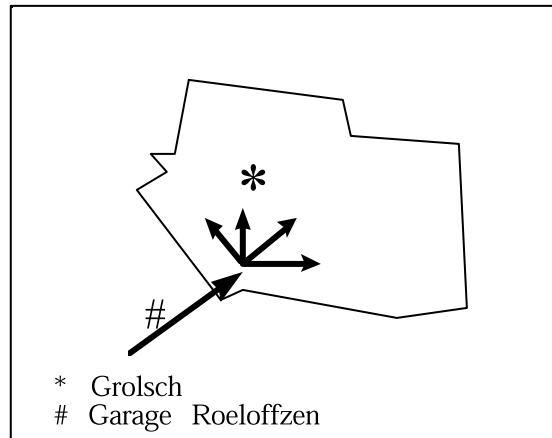
Sommige leidinggevendenden gaan ervan uit dat ze bij een ramp de centralisten wel vanaf afstand kunnen doorgeven wat ze moeten doen. Gebleken is dat daar in een acute rampsituatie weinig van terecht komt.

Uit de schema's voor het alarmeren van brandweerpelotons en campagnieën, die tijdens het onderzoek op de RAC zijn aangetroffen, blijkt dat de focus sterk ligt op eenheden en veel minder op leidinggevendenden. De aansturing van het opschalingsproces van pelotons en campagnieën is niet geregeld. Het opschalen van deze eenheden kan het beste gebeuren onder leiding van de commandanten. Dat geeft meteen ook een band met de leidinggevende.

Voor de methoden en procedures van het opschalen van de overige diensten wordt vooralsnog verwezen naar de betreffende deelrapporten.

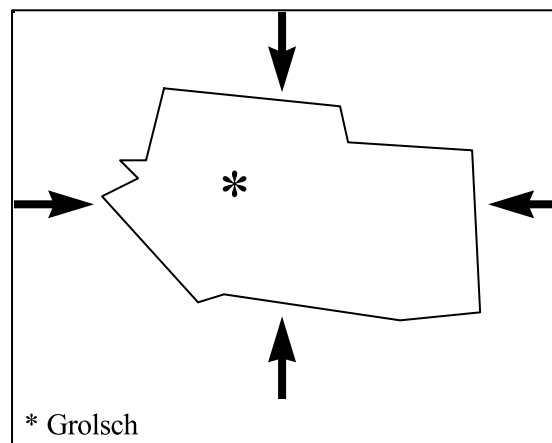
Aanpak op het rampterrein

Bij de verkenning op het rampterrein is van binnen naar buiten gewerkt. De eenheden zijn naar het verzamelpunt in de binnenring gestuurd en van daaruit ingezet. Daar lag ook de Grolsch-brouwerij.



De verkenning volgens deze tactiek is traag en weinig gecoördineerd verlopen. Er was geen kaartmateriaal beschikbaar en de eenheden kregen als opdracht mee om op basis van eigen inzicht een verkenning en inzet te doen. Toen de berichten over gevaar bij de Grolsch kwamen, betekende dit niet alleen het terugtrekken van reeds ingezette eenheden, maar vooral het stopzetten van de inzet van bijstandseenheden. Mede hierdoor is de brandbestrijding aanzienlijk vertraagd. De oorzaak hiervan lijkt voor een belangrijk deel te liggen in het ontbreken van een goed overzicht van het totale rampgebied, waardoor niet duidelijk werd hoe er ook van buiten naar binnen kon worden gewerkt.

Op het RMC was men bekend met het getroffen gebied. Dit heeft ertoe bijgedragen dat met informatie uit het veld redelijk snel een totaalbeeld van de situatie gecreëerd kon worden. Het kaartje / de plattegrond zit dan al 'in het hoofd'.



De vooralarmering van de brandweerposten met de algemene oproep via RTV-Oost heeft op de RAC tot veel overlast van verzoeken om informatie geleid. De politie heeft een algemene oproep op teletekst geplaatst voor het personeel om in dienst te komen. Ook naar aanleiding daarvan hebben velen eerst het RMC gebeld. Kennelijk vergt een dergelijke oproep een toelichting of waarschuwing om onnodige en ongewenste overbelasting van de meldkamers te voorkomen.

Waarschijnlijk mede door het ontbreken van een noodprocedure komt er ook niet meteen een gerichte actie op gang voor de slachtoffers onder het eigen personeel.

5.10 Conclusies

- 5a De RAC is die middag ruim bovengemiddeld bezet en ook de technische voorzieningen zijn voor Nederlandse begrippen heel behoorlijk.
Op de RAC wordt niet meteen na de fatale explosie onderkend dat er sprake is van één groot incident. De RAC is niet op het behandelen van grootschalige incidenten voorbereid; zelfs niet voor incidenten waarbij enkele pelotons noodzakelijk zijn.
- 5b De monodisciplinaire coördinatie van de diensten komt onvoldoende tot stand.
Het Ziekenautostation functioneert zelfstandig; los van de MLRT. De MLRT is derhalve nauwelijks in staat te coördineren binnen haar discipline.
Pas na 22.00 uur, ruim 6 uur na de fatale explosie gaat de aansturing van de politie-eenheden in het rampterrein over van het hoofdbureau naar het rampterrein.
Pas als aan het eind van de zaterdagavond de verschillende monodisciplinaire verbinding-commandowagens tezamen zijn geplaatst ontstaat er voldoende multidisciplinaire coördinatie.
- 5c De kritische succesfactor voor de initiële coördinatie op het rampterrein is één centraal communicatiepunt, dat zowel verbindingsknooppunt als ontmoetingspunt voor de hoogste leidinggevendenden van de betrokken disciplines is (CTPI). Dit dient in principe de verbindingcommandowagen van de brandweer te zijn. Die dient dan echter ook aan harde normen te voldoen, in ieder geval ten aanzien van:
- 1 de maximale tijd tussen de eerste melding van het incident en het ter plaatse volledig operationeel zijn;
 - 2 de initiële bemensing (tenminste 2 personen);
 - 3 de beschikbare ruimte per discipline;
 - 4 de technische voorzieningen;
 - 5 de geoefendheid van de in aanmerking komende functionarissen van alle betrokken disciplines inzake het functioneren in de verbindingcommandowagen.
- Op die wijze wordt tevens een 'natuurlijk' opstappunt voor het instellen van een CoRT gecreëerd (zie ook paragraaf 8.7)
- 5d De brandweer heeft haar rol als operationeel leidinggevende op het rampterrein niet waar kunnen maken door gebrek aan support en aansturing vanuit de korpsleiding en het ROT/RCC. Er is vanuit het ROT/RCC en/of de GRS niet voorzien in leiding en coördinatie op het rampterrein. Een door een officier permanent bemenst brandweercoordinationepunt (brandweer 'CTPI') komt in feite op initiatief van één van de verbindingsmensen van de VC-2 tot stand.
- 5e In de eerst fase van de rampbestrijding hebben verbindingsmensen van de drie disciplines een aantal cruciale beslissingen genomen die in feite door leidinggevendenden genomen hadden moeten worden, maar door deze leidinggevendenden niet genomen zijn.
- 5f Mandatering is bij de rampbestrijding essentieel. De sterke afhankelijkheid van de verbindingsmiddelen voor het alarmeren van de sleutelfunctionarissen enerzijds, en de kwetsbaarheid van diezelfde verbindingsmiddelen anderzijds, maakt mandatering van bevoegdheden tot opschaling – soms zelfs tot diep in de organisatie (niveau centralisten) – noodzakelijk.

- 5g Door het ontbreken van een noodprocedure komt er niet meteen een gerichte actie op gang voor de slachtoffers onder het eigen personeel.
- 5h De interregionale brandweerbijstand op compagniesniveau komt – eenmaal aangevraagd – snel beschikbaar. Dit is mede te danken aan het reeds, op eigen initiatief, voorbereiden van een bijstandscampagnie in de regio Stedendriehoek.
- 5i Bij grootschalige incidenten zijn bij de bestrijding in feite twee hoofdprocessen te onderscheiden. Dit zijn de eigenlijke bestrijdings- en hulpverlening, waarvoor het rampenplan, de deelplannen en draaiboeken de blauwdruk vormen, en het opschalingsproces. Dat opschalingsproces is weinig zichtbaar en trekt ook weinig aandacht. Het opschalen gebeurt immers vóór, en soms nog in de beginfase van de echte bestrijding en hulpverlening, waar vervolgens de belangstelling geheel naar uitgaat. Dit is een landelijk knelpunt dat al meerdere jaren is gesignaleerd. De geringe belangstelling voor de opschaling geldt ook voor de planvorming. Het opschalingsproces als zodanig komt niet aan bod. Zo bevat de alarmeringsregeling van het rampenplan van Enschede slechts bereikbaarheidsgegevens. De politie die belast is met de uitvoering van de alarmering van de rampenstaf is hier niet aan toegekomen door een gebrek aan praktijkgerichte preparatie. In het algemeen blijft het onduidelijk binnen hoeveel tijd een bepaald niveau van opschaling van de totale rampbestrijdingsorganisatie moet zijn bereikt.

6 Algemene coördinatie van de rampbestrijding

6.1 Inleiding

Door de betrokken diensten op gemeentelijk, regionaal, provinciaal en landelijk niveau zijn vele activiteiten ontplooid. De multidisciplinaire leiding en coördinatie heeft plaatsgevonden op het rampterrein en in de diverse staven en coördinatiecentra zoals de gemeentelijke rampenstaf en het regionaal coördinatiecentrum.

Onderzocht is hoe effectief de organisatie van de rampenbestrijding op het niveau van leiding en coördinatie heeft kunnen functioneren. Daaronder valt ook de afstemming tussen het rampterrein en de coördinatiecentra en tussen de bestuurslagen onderling. In het verlengde daarvan is ook aandacht aan de multidisciplinaire afstemming en samenwerking besteed.

De volgende onderwerpen komen – in hun onderlinge samenhang – aan bod:

- 1 de coördinatie van de inzet op het rampterrein;
- 2 het regionaal operationeel team (ROT/RCC);
- 3 de rampenstaf (GRS) inclusief het Management Team (MT);
- 4 de Driehoek/vijfhoek;
- 5 de 'Projectorganisatie nafase vuurwerkramp';
- 6 het provinciaal coördinatiecentrum (PCC);
- 7 het Nationaal Coördinatie Centrum (NCC).

De inrichtingsfase van de staven/coördinatiecentra is in hoofdstuk 5 behandeld. Hier wordt uitgegaan van het functioneren in de 'stabiele fase'. Daarbij moet worden opgemerkt dat voor sommige staven/centra niet goed kon worden vastgesteld wanneer de stabiele fase werd bereikt.

6.2 Coördinatie op het rampterrein in de stabiele fase

6.2.1 Inleiding

Deze paragraaf behandelt de algemene coördinatie van de inzet op het rampterrein vanaf 13 mei 's avonds.

De analyse richt zich op de aspecten multidisciplinaire afstemming en coördinatie.

6.2.2 Bevindingen

In de nacht van 14 mei is er sprake van multidisciplinaire coördinatie. Het Coördinatie Team Plaats Incident (CTPI) wordt geleid vanuit één locatie, de MCU van het KLPD. De multidisciplinaire coördinatie komt tot stand terwijl de activiteiten in het rampterrein gedurende de nacht van zaterdag op zondag geleidelijk overgaan van de acute naar de stabiele fase.

Het CTPI beschikt dan nog steeds niet over goed en voldoende kaartmateriaal van het rampterrein, men moet zich behelpen met een aantal stadsplattegronden. Kaartmateriaal en andere facilitaire komen pas in de loop van zondag beschikbaar.

Het CTPI wordt weliswaar nog steeds CTPI genoemd, maar ontwikkelt zich feitelijk tot een Commando Rampterrein (CoRT).

Overigens worden in de gehele periode van de ramp de begrippen CTPI en CoRT door elkaar heen gebruikt. In de beleving van de Operationeel Commandanten van de politie bestaat er echter geen misverstand over dat, zeker in de eerste dagen, de leidinggevende van de brandweer de leiding heeft in het CTPI. Ook voor de leider van de Sector Berging van het RIT is de leidinggevende van de brandweer steeds het aanspreekpunt. Opvallend is dat bij een aantal andere leidinggevende

politiefunctionarissen, o.a. een Algemeen Commandant, dit beeld heel anders is; deze zijn van mening dat de politie leidend is in het CTPI. Dit verschil in perceptie komt waarschijnlijk doordat de Algemeen Commandant van de politie vanuit het hoofdbureau van politie vrijwel uitsluitend monodisciplinair communiceert met de politievertegenwoordigers in het CTPI en geen inzicht heeft in de gang van zaken en de besluitvorming die daar plaatsvindt.

De contacten tussen de disciplines in het CTPI verlopen zeer positief. De samenstelling van het CTPI verandert in de volgende dagen en is afhankelijk van de klussen die geklaard moeten worden. Zo hebben bijvoorbeeld ook de Bouw en Milieudienst (BMD) en diverse aannemers geparticipeerd. Er is geen sprake van competentiestrijd. De onderlinge solidariteit is groot; het is een gezamenlijke klus.

Het CTPI legt in de nacht van 13 op 14 mei hoge prioriteit bij het in kaart brengen van het rampgebied, met een duidelijke binnenring en buitenring. Rond 07.30 uur is er duidelijkheid over de binnen- en de buitenring.

Op zondagochtend 14 mei wordt met het aanbreken van een nieuwe dag pas goed duidelijk welke schade door de drukgolf en de daarop volgende brand in de omgeving van S.E. Fireworks is aangericht.

Het RIT gaat met ondersteuning van een brandweerpeloton een begin maken met het doorzoeken van het rampterrein op slachtoffers. Waar bij de verkenning de afgelopen nacht nog expliciet rekening werd gehouden met de aanwezigheid van gewonden, wordt nu gezocht naar overleden slachtoffers.

Aan het einde van de zondagochtend wordt een scheiding aangebracht tussen brandweereenheden voor identificatie/ berging en brandweereenheden voor blussing.

In de loop van zondag komt het meerdere malen voor dat brandweereenheden lange tijd moeten wachten op nieuwe opdrachten. Daarom wordt in de loop van de middag door de coördinator van het CTPI de beslissing genomen gedurende de nacht af te schalen naar één compagnie.

Op zondag steekt ook het asbestprobleem de kop op. Voor een uitvoerige analyse van de beheersing van het asbestrisico wordt verwezen naar hoofdstuk 7: "Beheersing van het asbestrisico".

Ten aanzien van de berging van slachtoffers en de meer praktische gang van zaken wordt door het sectorhoofd berging direct contact onderhouden met de coördinator van het CTPI. Over de meer beleidsmatige aspecten van het RIT wordt regelmatig in de gemeentelijke rampenstaf en in het (uitgebreide) driehoeksoverleg gesproken en soms worden er ook via de politie in de GRS of rechtstreeks aan het hoofd van het RIT opdrachten gegeven.

Na zondag 14 mei worden eerst de buitenring en later ook enkele delen van de binnenring geleidelijk weer vrijgegeven voor de bewoners. Voordat woningen weer worden vrijgegeven voor bewoners en aannemers, worden deze eerst gecontroleerd door Bouw- en Woningtoezicht en brandweer

Vanaf 15 mei lopen de werkzaamheden voor de GHOR zover terug, dat wordt besloten om de inbreng van de MLRT te beperken tot de daguren. 's Nachts is een eventuele GHOR inbreng op afroep beschikbaar. Tot 19 mei is wèl een OVD-G bij het rampterrein aanwezig. Vanuit de geneeskundige kolom wordt gezorgd voor voldoende aanvulling van de voorraad persoonlijke beschermingsmiddelen (asbest), wordt aandacht gevraagd voor de naleving van het asbestprotocol en voor het tijdig vervangen van filters.

De MLRT heeft tijdige informatie gemist om haar taak inzake de gezondheidseffecten op het rampterrein op alle momenten goed te kunnen vervullen. Zo komen de gegevens over metingen én de resultaten van de metingen niet of pas laat beschikbaar voor de geneeskundige kolom. In tegenstelling tot de politie en de brandweer, die goede administratieve ondersteuning hebben, zijn de MLRT's op zichzelf aangewezen en hebben zij pas later administratieve ondersteuning (en de beschikking over een laptop) gekregen.

In de loop van de week wordt de omvang van de taken voor de brandweer steeds minder. Op vrijdag 19 mei stelt de brandweer voor het CTPI op te heffen. Op maandag 22 mei om 13.00 uur wordt de commando-accommodatie op de Boddenkampsingel ontmanteld en wordt deze gevestigd in kantoorunits op het parkeerterrein van de Grolsch-brouwerij. Daarna is er sprake van een steeds minder goed bezet CTPI. Van een duidelijke afbouw en opheffen van het CTPI is geen sprake. Na 24 mei, als het RIT haar werkzaamheden staakt, worden de kantoorunits gebruikt door het personeel dat zich bezig gaat houden met de sanering van het rampgebied.

De rol van het CTPI verandert in de loop van de week. In de beginfase is alles gericht op de acute bron- en effectbestrijding (13 en 14 mei), vervolgens evalueert de organisatie naar een stabiele fase (14 en 15 mei) en komt tenslotte terecht in de bergingsfase (15 mei tot 24 mei). Na 24 mei houdt het CTPI op te bestaan en komt de organisatie in de saneringsfase.

Gezien de ernst van de ramp en door het besluit van de burgemeester om de bestrijding van de ramp overeenkomstig het rampenplan ter hand te nemen, lag het opzetten van een Commando Rampterrein (CoRT) voor de hand. De operationele leiding ligt dan bij de brandweer, tenzij de aard van het voorval aanleiding geeft de operationele leiding bij een andere discipline neer te leggen. De aard van het voorval gaf bij deze ramp zeker geen aanleiding om in de acute fase de operationele leiding bij een andere discipline neer te leggen dan de brandweer. De fasering in de tijd roept echter wel de vraag op of de brandweer voor de gehele periode de meest geëigende discipline is om de coördinatie/leiding te verzorgen. De aard van de werkzaamheden verandert namelijk. Na de stabiele fase, als de organisatie in de bergingsfase terechtkomt, zijn de werkzaamheden voor de brandweer zeer beperkt. De brandweer wil daarom rond de 19e mei het CTPI opheffen. Er is echter nog sprake van een ramp (de rampverklaring wordt pas op 24 mei ingetrokken). Het ligt dan voor de hand om de coördinatie/leiding op het rampterrein over te dragen aan de meest betrokken discipline.

Deze optie is echter voor zover kan worden nagegaan niet overwogen. De oorzaak hiervoor is wellicht te vinden in het feit dat de operationele leiding niet expliciet aan de brandweer is toebedeeld, maar dat men in het CTPI en de GRS er impliciet van uitgaat dat de brandweer de coördinatie/leiding voor haar rekening neemt.

6.3 De stafstructuur bij de politie

Anders dan bij brandweer en ambulancedienst bevindt de politiemeldkamer zich niet in het gebouw van de regionale brandweer te Hengelo, maar op het hoofdbureau van politie te Enschede. De combinatie van meldkamer en commandoruimte voor grootschalige incidenten op één locatie is zeer aantrekkelijk. Om die reden is op het hoofdbureau van politie de commandoruimte van het RMC operationeel gemaakt en voor de staf grootschalig optreden ingericht. Het politie-optreden op het rampterrein wordt de eerste dag voornamelijk rechtstreeks vanuit de commandoruimte van het RMC aangestuurd. 's Avonds laat pas is daarvoor de MCU van het KLPD in gebruik genomen. Hoewel de politie in het ROT/RCC en de GRS is vertegenwoordigd, vindt het zwaartepunt van de besluitvorming en coördinatie niet daar plaats, maar op het hoofdbureau van politie.

De politie (RMC) is uitvoerend betrokken geweest bij 'het sturen van ambulances'. De CPA-AAD heeft de politiemeldkamer nog omstreeks 19.20 uur gevraagd om hiermee te stoppen in verband met het overzicht op de CPA. Een van de achterliggende oorzaken kan zijn dat de hulpverlening aan burgers door de politie nadrukkelijk als een van haar taken wordt beschouwd, ook onder rampomstandigheden, hoewel deze reguliere politietaak geen deel uitmaakt van de rampbestrijdingsprocessen waar de politie voor verantwoordelijk is.

Een van de belangrijkste activiteiten van bevolkingszorg bij dit type rampen is de registratie van slachtoffers en vermisten (oprichten en instandhouden van een CRIB). In de eerste uren na de ramp worden dergelijke gegevens vooral door de politie verzameld en, wanneer de afvoer van gewonden naar de ziekenhuizen op gang komt, door de GHOR-GGD. De infodesk van de politie (RMC) heeft nog tot omstreeks 19.00 uur namen van mensen, die in het ziekenhuis Medisch Spectrum Twente zijn geweest, gecontroleerd.

Op het gemeentehuis bestaat zaterdagmiddag en -avond geen overzicht over de opvanglocaties, met als voorspelbaar gevolg een onvolledige registratie (methoden en processen). Desondanks geeft de directeur DMO omstreeks 21.00 uur in de GRS aan dat de registratie sluitend is. Mede op grond daarvan wordt vervolgens besloten de registratielijsten breed beschikbaar te stellen (*niet gesloten bestrijdingscyclus*).

Op zondagochtend worden de eerste registratielijsten van het CRIB in de Diekmanhal opgehangen (*niet gesloten bestrijdingscyclus*). Op deze lijst staan de namen van de mensen die zich hebben laten registreren in de tijdelijke opvangcentra (voor zover bekend), de Diekmanhal of in de ziekenhuizen. Omdat deze lijsten niet kloppen ontstaat in bepaalde gevallen veel onrust, verwarring en soms zelfs agressie bij getroffen en getroffen.

De overdracht van gegevens en bijbehorende activiteiten van de politie naar de afdeling Burgerzaken is niet vlekkeloos verlopen. Het algemeen commando van politie heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat de overdracht op werkniveau onvoldoende uit de verf komt. Op beleidsniveau is de overdracht wel genoemd, maar niet gecoördineerd. Dit onderdeel van de rampbestrijding is in Twente niet of in ieder geval niet realistisch geoefend. De indruk is dat de problemen bij de overdracht daar mede door zijn veroorzaakt. Enkele dagen later komt de registratie weer bij politie terug.

6.4 Het ROT/RCC

In het ROT/RCC is wel gesproken over de onwenselijkheid van de 2 gescheiden CTPI-en, maar kennelijk niet over hoe de leiding op het rampterrein eigenlijk zou moeten worden ingericht ofwel: het instellen van een CoRT. De activiteiten van de politie zijn tot zaterdagavond aangestuurd vanuit (de commandoruimte op) het hoofdbureau van politie en niet vanuit een commandopost op het rampterrein. Rond 20.30 uur is de Operationeel Commandant van politie in de MCU aanwezig. Ondersteunend verbindingspersoneel uit Twente is pas omstreeks 22.10 uur aanwezig. Het hoofd ROT/RCC is hiervan niet op de hoogte.

De eerste, door het ROT/RCC aangewezen, leidinggevende van de brandweer op het rampterrein krijgt om 20.57 uur de – onduidelijke – opdracht om "het" op het rampterrein over te nemen. Hij moet zijn 'op het CTPI in Enschede'. Op dat moment is het formeren van 'het CTPI' nog niet afgerond. Er is niemand die duidelijkheid over de leidingstructuur (waarom is er geen CoRT?) vraagt.

De brandweervertegenwoordiging in de GRS heeft over de operationele zaken op het rampterrein vrijwel uitsluitend contact met het ROT/RCC en, sporadisch, met het CTPI. De burgemeester weet op zaterdag niet wie de leiding in het veld heeft.

Het heeft weinig zin om over het functioneren van het ROT/RCC sec een oordeel te geven, zolang dit voor de operationele informatievoorziening en communicatie afhankelijk is van de RAC. Het functioneren van de RAC wordt in hoofdstuk 8 nader beschouwd.

6.5 De gemeentelijke rampenstaf (beleidsstaf en MT)

Op het moment dat de GRS bij elkaar is, omstreeks 16.50 uur, stelt de burgemeester het rampenplan in werking. In de GRS is dan niet veel meer bekend dan hetgeen enkele leden rechtstreeks hebben kunnen waarnemen of via RTV-Oost hebben gehoord. De GRS kampt met een groot gebrek aan informatie. Het krijgen van een beeld omtrent hetgeen zich afspeelt op het rampterrein heeft dan ook de hoogste prioriteit. De gemeentesecretaris beschrijft de situatie achteraf als: "Het springen op de laatste wagon van een sneltrein en dan proberen bij de locomotief te komen." Door het gebrek aan informatie is er dan ook geen sprake van aansturing van de operationele organisatie door de GRS. Nadat rond 19.00 uur de OVD persoonlijk aan een viertal leden van de GRS zijn situatierapport heeft gegeven, dringt de ernst en de omvang van de situatie goed door tot de GRS. Bij deze briefing is overigens niemand van het ROT/RCC aanwezig²⁹. De door hem verstrekte informatie wordt ook niet vanuit de GRS aan het ROT/RCC gerapporteerd. In feite zijn er op zaterdagavond slechts incidentele telefonische contacten tussen het ROT/RCC en de GRS. Door de geringe informatie-uitwisseling tussen de GRS en het ROT/RCC is de GRS slechts zeer globaal op de hoogte van wat er zich op het rampterrein afspeelt of veronderstelt men acties die in feite niet zijn uitgevoerd. Zo bestaat de perceptie binnen de GRS op zaterdag dat er actief gemeten wordt in de fall-out van de rookpluim, terwijl dit niet het geval is. De communicatie tussen de GRS en het rampterrein verloopt ook de dagen erna niet altijd optimaal. Er ontstaan regelmatig problemen bij het vrijgeven van delen van het getroffen gebied, waarbij de GRS beslissingen neemt om een deel vrij te geven en dat ook via de pers bekend maakt, terwijl men op het rampterrein zelf niet op de hoogte is.

In de GRS worden de zaken, die zich aandienen, besproken en worden opdrachten uitgezet. Voor een deel gebeurt dit ook in het managementteam (MT). Het functioneren van het gemeentelijk beleidsteam en het managementteam loopt door elkaar. Hierdoor is het moeilijk om overzicht te bewaren en een gecoördineerd optreden van de diensten te waarborgen. Dit effect wordt nog versterkt doordat de gemeentesecretaris op enig moment de verschillende diensten mandateert om, indien men het onderling eens is, acties in gang te zetten. Hij doet dit ter versnelling van de werkwijze en ontlasting van de besprekingen in de GRS en het MT. Een tweetal specifieke gevallen waar het gebrek aan coördinatie duidelijk naar voren komt, de opvang van de bevolking en de asbestproblematiek, worden in de casus in dit hoofdstuk respectievelijk in hoofdstuk 7 uitgediept. Als de rampbestrijding in de loop van zondagochtend 14 mei van de acute fase overgaat naar de stabiele fase, krijgt de GRS meer grip op de organisatie. Er komt dan ook meer structuur in de informatievoorziening.

Burgemeester Mans en de gemeentesecretaris sturen het gehele proces aan. Daarmee nemen zij nadrukkelijk hun verantwoordelijkheid en drukken hun stempel op de rampbestrijding. Omdat er geen algemene briefings worden gehouden en op bilateraal niveau wordt bijgepraat hebben alleen de (loco)burgemeester en de gemeentesecretaris een overzicht over het geheel. Een operationeel leider, zoals die functie in de Handleiding Rampenbestrijding is beschreven en die bij uitstek een totaalbeeld moet hebben, heeft niet gefunctioneerd.

²⁹ Vanuit het ROC wordt direct contact onderhouden met de leidinggevenden van brandweer en GHOR op het rampterrein.

6.6 De Driehoek/vijfhoek

Op maandag 15 mei vindt de eerste vergadering van de Driehoek/vijfhoek (tevens reflectiegroep) plaats.

Deze Driehoek/vijfhoek is in feite een uitgebreide vorm van het reguliere driehoeksoverleg van politie/justitie. De burgemeester kiest bij het instellen van de Driehoek/vijfhoek bij de vuurwerkramp voor een brede samenstelling, mede ten behoeve van de continuïteit. De samenstelling van het overleg wisselt in de volgende dagen. Naast gemeente, politie, brandweer, OM en provincie schuiven, afhankelijk van de onderwerpen, ook anderen aan zoals de minister en ambtenaren van BZK, ambtenaren van Justitie en leden van het Crisis Onderzoek Team (COT)³⁰. Het functioneren van de Driehoek/vijfhoek kan nog het best vergeleken worden met een gemeentelijke beleidsstaf zoals die bedoeld is in de Handleiding rampenbestrijding. In de Driehoek/vijfhoek worden strategische beslissingen genomen over onderwerpen zoals het ramptoerisme, de nazorg en de communicatie. Als de asbestproblematiek zich nadrukkelijker begint te manifesteren komt ook die aan de orde.

Het deelnemen van de CdK in de Driehoek/vijfhoek is als zeer positief ervaren. Op die wijze heeft hij een belangrijke ondersteunende rol bij deze gemeentelijke ramp kunnen vervullen.

Opvallend is de afwezigheid van de GHOR in de persoon van de Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF) in de Driehoek/vijfhoek. Met name de geneeskundige en (volks)gezondheidsaspecten zijn na de acute fase belangrijke thema's geweest.

Voor de strategische beleidsbepaling en als 'reflectiegroep' heeft de Driehoek/vijfhoek goed gefunctioneerd.

6.7 Organisatie van de nafase van de ramp

Bij de bestrijding van de vuurwerkramp zijn diverse fasen te onderscheiden. Elke fase kent zijn eigen bijzondere dynamiek en vraagt om een andere aanpak en ook een andere organisatie. De Handleiding rampenbestrijding is niet compleet in de beschrijving van de diverse fasen. Met name de beschrijving van de organisatie na de stabiele fase is summier. De gemeente Enschede heeft de aanpak van de nafase zelf ontwikkeld. De gemeente Enschede heeft al vroeg (na enkele dagen) onderkend dat de nazorg van de ramp een langdurige en complexe zaak zou worden en hiervoor een projectorganisatie opgezet. Over de inrichting van deze organisatie hebben het COT en het ministerie van VWS geadviseerd.

De projectorganisatie bestaat grofweg uit twee onderdelen.

- a. Het informatie- en adviescentrum (IAC)
Bij het IAC kan iedere burger terecht met alle vragen die gerelateerd zijn aan de vuurwerkramp.
- b. Diverse projecten in de organisatie van de gemeente Enschede rondom thema's zoals
 - zorg: de psychosociale nazorg, medische opsporing en begeleiding en vormgeven rouw;
 - materieel: juridische nazorg, financiële bijstand, herhuisvesting en sanering rampterrein;
 - informatie en communicatie: registratie bewoners en slachtoffers, interne en externe communicatie;
 - bestuur en financiën: financiën, onderzoek, archief en verantwoording;
 - toekomst: gebiedsinrichting, toekomst rampenbestrijding en risicomanagement.

³⁰ Het COT was gedurende de rampenbestrijding en de nazorgfase adviseur van het college van B&W, met als aanspreekpunt de gemeentesecretaris.

Voor deze projecten zijn medewerkers gedurende een langere tijd vrijgemaakt van hun normale werkzaamheden.

Het college van B&W fungeert als stuurgroep van de projectorganisatie en elk collegelid heeft deelprojecten toebedeeld gekregen waarvoor hij/zij bestuurlijk verantwoordelijk is. Een coördinatieteam onder leiding van de gemeentesecretaris, waarin de directeuren van de diensten zitting hebben, is verantwoordelijk voor de uitvoering en stuurt de afzonderlijke projecten aan.

6.8 Het PCC

Voor de provincie liggen de zwaartepunten bij de rampenbestrijding als volgt:

- 1 coördinatie van de interregionale en interprovinciale bijstand;
- 2 zover nodig bestuurlijk coördineren en zo nodig bestuurlijk interveniëren;
- 3 functioneren als intermediair – vooral op het gebied van de informatievoorziening – tussen gemeente-regio enerzijds en regering anderzijds.

Bij de vuurwerkramp ligt voor het Provinciaal Coördinatie Centrum (PCC) het accent bij de bijstandverlening. Opvallend daarbij is het enorme verschil in 'niveau' van de werkzaamheden van het PCC. Dit varieert van fundamenteel (al dan niet de Kmar inschakelen, bijstand van brandweercompagnieën) tot zeer gedetailleerd (bijstand met één reddingshond, slangebruggen en overnachting voor personeel van de mobiele commando unit).

De bijstand is in de beginfase onderling geregeld, dus buiten de provincie om. Zo zijn er met twee aangrenzende brandweerregio's afspraken gemaakt voor bijstand met elk een compagnie. Op grond van de WRZO mag een dergelijke voorlopige voorziening niet verder gaan dan één peloton per aangrenzende regio.

Voor een ramp als deze zijn de regels voor het aanvragen van bijstand te weinig gedifferentieerd. Dit leidt vooral in de beginfase tot een te hoog doorgeefluikgehalte van het functioneren van het PCC en, in het verlengde daarvan, ook voor het NCC. Het gevolg is een vertraging in de afhandeling van de bijstandsverzoeken van al snel een uur die, als bij een aanvraag complicaties optreden of nadere gegevens nodig zijn (welk type container voor het brandwepeloton), snel verder kan oplopen.

Dit vraagt een heroriëntatie van de bijstandsregelingen en de rol van de provincie en het NCC daarbij, met als uitgangspunt de toegevoegde waarde van die rol voor de bestrijdings- en hulpverleningsorganisatie ter plaatse. Vooral in de beginfase ligt een registrerende en faciliterende c.q. makelaarsrol meer voor de hand dan die van schakel in de aanvraagketen. Als de tijdsdruk minder wordt kan de provincie een meer coördinerende rol gaan vervullen met ondersteuning van deskundigen van de verschillende disciplines zelf.

Om de rol ten aanzien van de bestuurlijke coördinatie en een eventuele bestuurlijke interventie waar te kunnen maken is een redelijk beeld van het functioneren van de rampbestrijdingsorganisatie op hoofdlijnen noodzakelijk. De indruk is dat het PCC dat beeld zeker de eerste dag niet kon hebben.

De intermediaire functie van de provincie is voor het overige ingevuld vanuit het oogmerk van toegevoegde waarde. De poging van de CdK om het bezoek zaterdagavond van hoogwaardigheidsbekleders zo te regelen dat dit de gang van zaken in de GRS zo weinig mogelijk zou verstoren is niet gelukt. Dit is misgelopen door eigen initiatief van het escorte van de bewindslieden.

6.9 Het NCC

Het Nationaal Coördinatie Centrum (NCC) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de volgende taken die in het kader van de vuurwerkcramp relevant zijn:

- De coördinatie met betrekking tot het verlenen van de bijstand ingevolge de Politiewet, de Brandweerwet uit 1985, de wet Rampen en zware ongevallen en overeenkomsten met Duitsland (en België) inzake bijstand bij rampen;
- het coördineren van het overheidsoptreden onder (dreigende) crisissomstandigheden door onder meer het faciliteren van de interdepartementale crisisbesluitvormingsstructuren zoals vastgelegd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en, in voorkomend geval, van het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC).

De eerste melding van de vuurwerkcramp aan het NCC, omstreeks 16.50 uur, is afkomstig van het KLPD. Er wordt een explosie gemeld in een vuurwerkfabriek te Enschede om circa 15.30 uur. Tientallen gewonden en ook doden zijn niet uit te sluiten. Twee brandweerpelotons leveren bijstand en een ME-peloton is gealarmeerd.

Vanuit Twente zelf wordt het NCC voor het eerst omstreeks 17.42 uur geïnformeerd door de coördinerend burgemeester die zich in het ROT/RCC bevindt. Hij meldt dat er sprake zou zijn van 100 doden en evenzoveel gewonden, er twee brandweercompagnieën bijstand verlenen en traumateams van Duitsland en Amsterdam onderweg zijn.

Hij meldt, dat er sprake is van een ernstige ramp met tientallen, wellicht honderd doden en zeer veel gewonden.

Vervolgens wordt omstreeks 18.15 uur het NCC opgeschaald en is kort daarna operationeel.

De activiteiten van het NCC in de beginfase van de vuurwerkcramp liggen vooral op de volgende gebieden:

- Het coördineren van de activiteiten van de Koningin en de betrokken bewindslieden (op zaterdag nog minister de Vries en staatssecretaris de Vries van BZK, en zondagochtend de Koningin en minister-president Kok).
- De initiële informatieverstrekking aan andere betrokken onderdelen van de rijksdienst, met name VWS (Departementaal Coördinatie Centrum) en VROM.
- Het coördineren van de interprovinciale bijstandverlening, met name op het gebied van politie en brandweer. De verzoeken hiertoe zijn in principe afkomstig van het PCC, dat de intraprovinciale bijstand coördineert. De bestuurlijke lijn voor het verlenen van bijstand is regio - provincie - rijk. De regio kan dus niet rechtstreeks bij het NCC bijstand aanvragen, bijvoorbeeld met bijzonder materieel uit het Logistiek Centrum Zoetermeer (LCZ). Ook hier valt het enorme verschil in 'niveau' op van de bijstandsaanvragen. Dit varieert van fundamenteel (al dan niet de Koninklijke Marechaussee (Kmar) en de Nationale Reserve (NATRES) inschakelen) tot zeer gedetailleerd (bijstand met één reddingshond en slangebruggen).

Het belangrijkste criterium bij het beoordelen van aanvragen voor interprovinciale bijstand is de restdekking in de bijstandverlenende provincie/regio. Het is voor het NCC geen probleem als in de beginfase van een acute ramp ook buiten de eigen provincie bijstand wordt aangevraagd. Wel moet daarna de informatieverstrekking daarover aan het PCC en het NCC goed worden afgehandeld.

Bij iedere crisis of ramp is een effectieve publiciteit en voorlichting essentieel. Dit geldt zowel voor de inhoud van de informatievoorziening als voor de wijze waarop de informatie wordt verstrekt/verspreid. In het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming is derhalve vastgelegd dat zonodig het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC) wordt ingeschakeld.

Het NVC is direct na de ramp en ook gedurende de afwikkeling niet ingeschakeld.

Dit had wèl het geval kunnen zijn omdat met name direct na de ramp en de eerste dagen daarna behoefte bestond aan een éénduidige communicatie en voorlichting van de overheid, zowel naar de pers als naar het publiek toe.

De activering van het NVC geschiedt op last van de voorzitter van het interdepartementaal beleidsteam NCC, dan wel op last van de eerstverantwoordelijke minister (in dit geval van BZK).

Bij het besluit tot activering van het NVC hadden in ieder geval de directeur Voorlichting van BZK en de hoofddirecteur van de Rijksvoorlichtingsdienst moeten worden betrokken. De directie Communicatie is zaterdag 13 mei door het NCC op de hoogte gebracht van de ramp. Zowel de minister als de staatssecretaris zijn op de dag van de ramp naar Enschede afgereisd; zij zijn echter niet begeleid door een vertegenwoordiger van deze dienst. Een besluit omtrent de activering van het NVC is door deze directie op die dag ook niet voorgesteld.

Ook in de eerste bijeenkomst van het Interdepartementaal Beleidsteam van zondag 14 mei 2000, alwaar een vertegenwoordiger van deze directie aanwezig was, is de activering van het NVC niet aan de orde geweest. Ook in de bijeenkomsten van het Ministerieel Beleidsteam van 15 en 16 mei is dit onderwerp niet ter sprake gekomen.

Al met al is het NVC in het geheel niet geactiveerd.

Het NCC heeft op zondag 14 mei 2000 een verzoek van het KLPD ontvangen om contact op te nemen met de NOS, opdat zij in de media het bericht zouden verspreiden dat de bevolking wordt afgeraden naar Enschede te gaan. Het NCC heeft dit verzoek doorgeleid naar de directie Communicatie. Voorlichting aan de bevolking hoort namelijk niet tot de competentie van het NCC.

6.10 Casus: eerste noodopvang getroffen

6.10.1 Inleiding

De casus 'Eerste noodopvang voor getroffen' illustreert en concretiseert de algemene bevindingen in dit hoofdstuk. Tevens biedt deze casus extra leereffecten op het gebied van de coördinatie van de opvang van getroffen, als onderdeel van de rampbestrijding.

Deze casus bevat alleen de analyse van enkele onderdelen van de opvang van getroffen, voor zover deze relevant zijn voor het doel van de casus. Voor een complete analyse van het onderwerp opvang van de bevolking wordt verwezen naar het deelrapport over bevolkingszorg.

De opvang van getroffen betreft twee 'doelgroepen'. Voor de opvang van ontheemden is de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Enschede (DMO) procesverantwoordelijk. De opvang van lichtgewonden valt onder de geneeskundige hulpverlening met als procesverantwoordelijke de Regionaal Geneeskundig Functionaris.

De opvang van getroffen wordt behandeld in relatie met de aanverwante onderdelen van de rampenbestrijding en de algemene coördinatie- en stafstructuur (organisatorische omgeving).

Deze omgeving bestaat in hoofdzaak uit:

- de directie Burger- en Algemene Zaken van de gemeente Enschede; Centraal Registratie en Informatie Bureau (CRIB);
- de politie-organisatie (openbare orde, bereikbaarheid en afzetting rampterrein);
- de geneeskundige hulpverleningsketen;
- de geestelijke gezondheidszorg;

- de publieksvoorlichting;
- het ROT/RCC en de GRS.

Het belang van een goede eerste noodopvang van getroffen personen spreekt voor zich. Met noodopvang wordt hier bedoeld de opvang in een opvanghal die doorgaans maximaal 36 uur duurt, dit in tegenstelling tot de vervangende huisvesting voor een langere periode. Deze opvang kent een materiële en een immateriële component. Ook moet worden voorkomen dat de getroffen personen 'slachtoffer' worden van een te agressieve pers. Verder is in de beginfase van de bestrijding de scheiding tussen ontheemden (opvang bevolking) en lichtgewonden (geneeskundige hulpverleningsketen) soms moeilijk te maken.

De opvang van getroffen personen staat niet op zichzelf. De registratie van degenen, die worden opgevangen, vormt belangrijke input voor de vermistenlijst en het regelen van de meer definitieve noodopvang.

Bij de vuurwerkramp is de bevolkingszorg in zijn totaliteit een zeer omvangrijk en complex proces geweest, waar om die reden de nodige aandacht van de overkoepelende staven en coördinatiecentra bij nodig was.

6.10.2 Bevindingen

In de gemeente Enschede is het draaiboek Opvang en verzorging (impliciet) gebaseerd op ontheemden die slechts gedurende korte tijd opvang nodig hebben (doel en input). Ook is het leveren van noodopvang niet als een spoedeisend proces voorbereid. Zo is in het draaiboek niet voorzien in mandatering van het hoofd Opvang en Verzorging (operationele functie) om voorbereidende activiteiten in gang te zetten (methoden/procedures). Hij moet wachten op de telefonische instructie van de directeur Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). Omstreeks 16.30 uur wordt het hoofd Opvang en Verzorging voor het eerst gebeld; niet door de directeur DMO, maar door de directeur Burger- en Algemene Zaken (BAZ) die verantwoordelijk is voor de registratie van (alle) slachtoffers (CRIB). De directeur BAZ verzoekt hem naar het stadhuis te komen (*opschaling*). Het hoofd opvang en verzorging heeft dan op eigen initiatief de hoofden van de opvangcentra al gewaarschuwd (circa 16.00 uur) en voorbereidingen voor het operationeel maken van de Diekmanhal laten treffen. Als het telefoontje van het stadhuis komt, kan dan ook meteen worden begonnen.

Georganiseerde evacuatie vindt slechts op zeer beperkte schaal plaats. De meeste getroffen personen ontvluchten op eigen gelegenheid het bedreigde gebied en zoeken hun heil bij familie of op een geïmproviseerde locatie, waaronder zelfs het hoofdbureau van politie. Kort na de fatale explosie is vooral de politie rechtstreeks met (de noodzaak van) opvang van getroffen personen geconfronteerd.

Naar aanleiding van een verzoek van de OVD-G vraagt de CPA om 16.37 uur de politie om een hal in de buurt van het rampterrein gereed te maken voor de opvang van gewonden. Het RMC kiest – zonder het rampenplan met daarin de voorbereide locaties te raadplegen – de Pathmoshal. Om 17.00 uur geeft het RMC aan de CPA-AAD door dat de Pathmoshal wordt ingericht en enkele minuten later krijgt de GRS hiervan bericht.

Over de bestemming van de Pathmoshal bestaat grote onduidelijkheid, zoals uit het volgende overzicht blijkt. In de communicatie over deze hal varieert de bestemming hiervan als volgt:

Tijd	Van-aan of plaats	Bestemming Pathmoshal
16.43	RMC-Pathmoshal	voor opvang van gewonden
17.00	RMC - CPA AAD-Oost	voor opvang van lichtgewonden
17.05	politie - GRS (K 77)	voor normale opvang
18.12	in de GRS	alleen voor slachtoffers (bedoeld is gewonden)
18.25	in het ROT/RCC	voor opvang van gedupeerden*
18.30	Pathmoshal - CPA AAD-Oost	bericht uit Pathmoshal: er melden zich hier alleen ontheemden **
18.41	GGD in GCC (K 71)	voor opvang van lichtgewonden
19.06	in de GRS	voor opvang van lichtgewonden normale opvang
19.30	CPA AAD-Oost - ZauStat	(alleen) voor opvang ontheemden
19.30	CPA AAD-Oost - RMC	vraag aan RMC: waar moeten de lichtgewonden heen?

*) Dit betekent: geen gewonden, dus opvang overeenkomstig die in de Diekmanhal

***) Naar aanleiding hiervan concludeert de betreffende centralist kennelijk – ten onrechte – dat de hal dan ook alleen voor ontheemden is bedoeld. Vanaf dat moment geeft de CPA die onjuiste bestemming in de communicatie met anderen aan.

De hal wordt wèl voor de opvang van gewonden ingericht (artsen, verpleegkundigen, brancards), maar er zijn uitsluitend daklozen geweest. Omstreeks 20.00 uur geeft het actiecentrum DMO aan dat de aanwezigen voor nachtopvang naar de Diekmanhal kunnen en begint de verplaatsing.

Op een gegeven moment wordt Miracle Planet ingericht voor de opvang van gewonden. Hier wordt als reden voor gegeven dat de locatie aan het Van Heekpark te dichtbij is. Uit veiligheidsoverwegingen (ligt op geruime afstand van rampterrein/gevarenzone Grolsch) wordt gekozen voor Miracle Planet. Ook de Pathmoshal, die reeds ingericht was voor gewonden, lag buiten het rampterrein en de gevarenzone van Grolsch.

6.10.3 Analyse van de casus

Te zien valt dat zowel vanuit het RMC als de CPA tegenstrijdige mededelingen worden gedaan (*interne organisatie*) en de GRS tegenstrijdige berichten ontvangt. Uiteindelijk geeft de CPA aan de geneeskundige hulpverlening op het rampterrein door dat de Pathmoshal niet voor lichtgewonden is bestemd. Ook dit misverstand houdt verband met de interne organisatie. Uit de mededeling vanuit de Pathmoshal dat zich daar alleen ontheemden melden, concludeert de CPA-centralist – kennelijk zonder terugkoppeling met het actiecentrum GGD – dat de hal dan ook uitsluitend voor ontheemden bestemd is. Dit terwijl de Pathmoshal op verzoek van de CPA juist voor de opvang van gewonden is ingericht.

Een tweede punt is het ontbreken van een totaaloverzicht bij DMO van alle opvanglocaties inclusief bestemming. De gebrekkige informatievoorziening hieromtrent houdt waarschijnlijk verband met de onbekendheid bij andere diensten van de wijze, waarop het proces Opvang en verzorging is georganiseerd. Met name de politie, die veelal als eerste met getroffen en van een ramp wordt geconfronteerd, moet hiervan goed op de hoogte zijn en in een vroeg stadium met het proces Opvang en verzorging afstemmen. Verder is het actiecentrum DMO relatief laag bezet. De enkele aanwezigen op het actiecentrum hebben de handen meer dan vol met het behandelen van de praktische hulpvragen uit vooral de Diekmanhal en komen niet of te weinig toe aan coördineren en het informeren van de eigen mensen in de verschillende opvanglocaties. In het ROT/RCC is geen sectie Opvang van de bevolking ingericht. Als enige onderdeel van het hoofdproces bevolkingszorg is publieksvoorlichting in het ROT/RCC vertegenwoordigd. Meer fundamenteel lijkt de oorzaak hiervan te zijn dat het proces Opvang en Verzorging (van de bevolking) niet als een spoedeisend proces, en bovendien weinig praktijkgericht is

voorbereid. Dit is overigens in lijn met de landelijke beleving. Daarbij past de opmerking dat bij de gemeente Enschede op 13 mei 2000 een beleidsnota in behandeling is ter versterking van de opvang en verzorging bij rampen. Hierin wordt onder meer het oefenen van dit proces en een piketdienst voor sleutelfunctionarissen genoemd. Op 13 mei is de strekking van de nota reeds door de gemeentesecretaris en de commandant van de regionale brandweer op hoofdlijnen onderschreven.

In enkele opvangcentra zijn de getroffen en geregistreerd.

Volgens het draaiboek Opvang en verzorging wordt door DMO de eerste (voorlopige) registratie bijgehouden in afwachting van de registratiegroep van het CRIB, die arriveert als de situatie enigszins is gestabiliseerd en de definitieve registratie uitvoert conform het draaiboek CRIB. Uit dit draaiboek blijkt overigens niet wat het inhoudelijke verschil is tussen de voorlopige en de definitieve registratie. Dubbel registreren van getroffen en onder rampomstandigheden is uit den boze; voor de getroffen en, die dit als bureaucratische rompslomp zullen ervaren, en voor de hulpverleners, die de handen meer dan vol hebben (*praktijkgerichte preparatie*).

De rol van de rampenstaf op het gebied van 'opvang van getroffen en' is beperkt. Echte besluitvorming lijkt vrijwel niet tot stand te komen en de rampenstaf fungeert vooral als '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) blijken meestal al in de uitvoerende fase voordat zij in de rampenstaf worden besproken (*bestrijdingscyclus*).

6.11 Analyse

Algemeen

Belangrijke aspecten van het functioneren van de staven/centra zijn de besluitvorming en het toezicht op het resultaat van de genomen beslissingen. Het beschikken over een actueel en juist beeld van de totale situatie is een belangrijk onderdeel daarvan.

Met het inrichten van een staf of coördinatiecentrum wordt tevens capaciteit aan de totale leiding en coördinatie van de ramp toegevoegd. Daarmee worden de operationeel leidinggevend en 'in het veld' ontlast van een extra taak, zodat zij zich volledig aan hun eigenlijke taken kunnen wijden. Meestal beschikken de operationeel leidinggevend en op de plaats van inzet ook niet over de faciliteiten die nodig zijn voor een goede informatieverwerking en communicatie met andere disciplines op verschillende niveaus. Tenslotte is het van groot belang dat de ramp en de effecten ook door mensen met enige afstand en 'helikopterview' worden beschouwd.

Om deze redenen is het van groot belang dat ook de staven/centra zo spoedig mogelijk en in hun onderlinge verband operationeel zijn.

Hoofdstructuur

Voor de leiding en coördinatie van een ramp bestaan in feite twee hoofdstructuren die nogal verschillend kunnen uitwerken.

- 1 De eerste structuur is de gemeentelijk georiënteerde rampenorganisatie. Daarbij wordt door de gemeente in de leiding en coördinatie voorzien. De regionale 'organen', de coördinerend burgemeester en het ROT/RCC, maken daar in principe geen deel van uit.
- 2 De tweede structuur is de regionaal georiënteerde rampenorganisatie. Hierin vormen de coördinerend burgemeester en het ROT/RCC de spil van de rampenbestrijding. Het hoofd van het ROT/RCC fungeert dan als operationeel leider.

De eerstgenoemde is de klassieke structuur op basis van de Wet rampen en zware ongevallen en is, uit wetgevingsoogpunt gezien, de enig legitieme. De tweede structuur komt voort uit het besef dat met name kleine gemeenten een ramp niet op eigen kracht het hoofd kunnen bieden – hetgeen met de vuurwerkramp nadrukkelijk is bevestigd – en een ramp en zijn effecten niet

bepikt hoeven te blijven tot de gemeentegrenzen. Daarbij moet worden bedacht dat Enschede niet bepaald tot de kleinere gemeenten gerekend wordt.

De tweede structuur is door het Project Versterking Brandweer als uitgangspunt genomen en gestimuleerd.

Beide structuren zijn mogelijk en worden in de regio's bij de voorbereiding van de rampenbestrijding ook als mogelijke structuren beschouwd. Doorgaans wordt de tweede structuur voor gemeentegrensoverschrijdende rampen van toepassing geacht. Een cruciaal punt daarbij is de uitleg van het begrip gemeentegrensoverschrijdend. Voorstanders van een regionale benadering, met name de operationeel verantwoordelijken, betrekken dit begrip op het bestrijdingspotentieel, hetgeen impliceert dat een ramp gemeentegrensoverschrijdend is zodra bijstand van andere gemeenten in de regio of van de regionale brandweer nodig wordt. Voor de hoeders van de gemeentelijke autonomie heeft dit begrip betrekking op de plaatsen waar de schadelijke, fysieke effecten van de ramp zich manifesteren. Voor hen zal de tweede structuur pas in beeld komen wanneer – bij wijze van spreken – de vlammen over de gemeentegrens slaan.

In die laatste visie, die ook de bestuurlijke visie in Twente is, was de vuurwerkkramp, hoe hevig ook, een 'gemeentelijke ramp'. De enige uitstraling naar de omgeving was immers de rookpluim die over de regio is getrokken. Dat deze visie veel te optimistisch is over de gevolgen van een gemeentelijke ramp voor de rest van de regio zal blijken bij de verdere analyse van dit hoofdstuk.

Voor de betrokken bestuurders is vanaf het begin duidelijk dat de rampenbestrijding een zaak is van de gemeente Enschede. De eerste coördinerend burgemeester heeft bewust de afweging bij zichzelf gemaakt dat het een niet-bovenlokale ramp betreft, waar burgemeester Mans het opperbevel heeft en het ROT/RCC waar nodig faciliteiten levert. De heer Mans op zijn beurt is – zwak uitgedrukt – zeer verbaasd als de hij hoort dat op het regiokantoor "alles is opgetuigd en op het stadhuis nog niemand van de operationele diensten aanwezig is en men vrijwel geen informatie heeft. De heer Mans maakt duidelijk dat hij de operationele diensten meteen op het stadhuis wil hebben en: "We dan hier bepalen wat er verder moet gebeuren". Op dat moment (circa 16.40 uur) is het ROT/RCC al operationeel en wordt het hoofd ROT/RCC met operationeel leider aangeduid. Het moge echter duidelijk zijn dat in de eerste structuur de burgemeester bepaalt wie als operationeel leider fungeert.

Dit verschil in beleving van de structuur van de rampbestrijdingsorganisatie, die ook na de uitspraak van de burgemeester blijft doorwerken, heeft ingrijpende consequenties voor het functioneren van de leiding en coördinatie. De coördinerend burgemeester in het ROT/RCC veronderstelt dat de GRS rechtstreeks contact heeft met de eenheden in het veld en het ROT/RCC uitsluitend contacten onderhoudt over enkele onderwerpen zoals de verspreiding van gevaarlijke stoffen via de rook en het aanvragen van bijstand. Hij gaat ervan uit dat de operationeel leider in Enschede is, in de gemeentelijke rampenstaf, en in het rampgebied een commandant rampterrein functioneert. Verder is er geen bestuurlijke lijn van burgemeester Mans via de coördinerend burgemeester naar de CdK. De heer Mans onderhoudt rechtstreeks contact met de CdK.

Burgemeester Mans veronderstelt dat in het rampterrein een operationele staf aanwezig is. De rampenstaf in het gemeentehuis houdt zich bezig met de hoofdlijnen van het beleid, niet de detailniveaus in het rampgebied; dat acht hij de eigen verantwoordelijkheid van de verschillende diensten. Waar de technische coördinatie plaatsvindt is bij de burgemeester onduidelijk. Zoals bekend functioneert de eerste dag geen operationele staf in het rampterrein en is er geen operationeel leider in de gemeentelijke rampenstaf. De brandweercommandant die tijdens de eerste uren van de ramp in de GRS aanwezig is, heeft geen rechtstreeks contact met het rampterrein en slechts incidenteel met het hoofd ROT/RCC. De eerste avond en nacht bestaat de stafsectie brandweer in de GRS uit de plaatsvervangend commandant van de brandweer Enschede en één (secretarieel) assistente.

Als gevolg van deze situatie komt met name de aansturing van de operationele acties in het rampterrein in de knel. Ook ontbreekt hierdoor lange tijd een inhoudelijk totaalbeeld van de ramp en de bestrijding.

Eilandenstructuur

De feitelijke staf- en coördinatiestructuur tijdens de eerste dag van de vuurwerkramp is voornamelijk een eilandenstructuur geweest. De verschillende diensten hebben de eigen voorzieningen opgestart. De regionale brandweer heeft het ROT/RCC ingericht, de gemeente de gemeentelijke rampenstaf op het stadhuis en de politie het algemeen commando op het hoofdbureau. Uit de berichtgeving van de meldkamers, met name de RAC en de CPA AAD-Oost, blijkt bovendien dat de afstemming tussen ROT/RCC en/of actiecentra en deze meldkamers verre van optimaal was.

Op het kantoor van de regionale brandweer heeft men zich voornamelijk beziggehouden met de regionale voorzieningen zoals het ROT/RCC en nauwelijks met de gemeentelijke rampenorganisatie. Zo is de vraag niet opgekomen wie de burgemeester als operationeel leider zou benoemen en heeft het fungerend hoofd ROT/RCC zich als zodanig bestempeld.

Waarschijnlijk mede als gevolg hiervan is – in ieder geval de eerste dag – de functie van operationeel leider niet ingevuld. Opvallend is verder het grote verschil in beleving van de rol van het ROT/RCC bij de verschillende betrokkenen.

Voor het functioneren van het geheel is weinig aandacht geweest. De kwaliteit van de operationele informatievoorziening wordt dan nog belangrijker dan wanneer er wèl een goede samenhang tussen de onderdelen bestaat. Met name aan een goede samenhang heeft het de eerste dag ontbroken. Zo heeft het weinig zin om in het ROT/RCC te vragen om situatierapporten als op het rampterrein slechts één volstrekt overbelaste OVD aanwezig is. Het tweede nader bericht van de OVD na ruim een uur met weinig nieuwe informatie had een duidelijk signaal moeten zijn om fors in de informatievoorziening te gaan investeren. Voorbeelden ter illustratie zijn de gang van zaken rond het gevaar van de Grolsch-brouwerij en het aantal gewonden in het rampterrein die moeten worden gehospitaliseerd. Omstreeks 16.40 uur gaat men op het rampterrein immers nog uit van honderden gewonden die moeten worden behandeld; een gigantische taak.

Iemand die continu het totaaloverzicht bewaakt is hard nodig, en die functie heeft ontbroken. In de organisatiestructuur zoals die op 13 mei heeft gefunctioneerd, komt de brandweerfunctionaris in de gemeentelijke rampenstaf daarvoor het meest in aanmerking.

6.12 Conclusies

- 6a De vuurwerkramp, hoe hevig ook, was een 'gemeentelijke ramp'. De enige uitstraling naar de omgeving is de rookpluim geweest, die over de regio is getrokken.
Voor alle betrokkenen in het rampterrein, maar ook in de RAC, lijkt de tijd te vliegen. Dit maakt dat het eerste uur na de explosie voor de meeste betrokkenen in een wazige periode van enkele minuten voorbij lijkt te gaan.
- 6b Het Coördinatie Team Plaats Incident (CTPI) wordt in de stabiele fase weliswaar nog steeds CTPI genoemd, maar ontwikkelt zich feitelijk tot een Commando Rampterrein (CoRT). De contacten tussen de disciplines verlopen zeer positief.
- 6c Voor een ramp als de vuurwerkramp zijn de regels voor het aanvragen van bijstand te weinig gedifferentieerd. Dit leidt vooral in de beginfase tot een te hoog doorgeefluikgehalte van het functioneren van het Provinciaal Coördinatie Centrum (PCC) en, in het verlengde daarvan, ook voor het Nationaal Coördinatie Centrum (NCC). Dit vraagt een heroriëntatie van de

bijstandsregelingen en de rol van de provincie en het NCC daarbij met als uitgangspunt de toegevoegde waarde van die rol voor de bestrijdings- en hulpverleningsorganisatie ter plaatse.

- 6d De feitelijke staf- en coördinatiestructuur tijdens de eerste dag van de vuurwerkramp is voornamelijk een eilandenstructuur.
- Er is een groot verschil in beleving van de rol van het ROT/RCC bij de verschillende betrokkenen.
 - De GRS krijgt pas in de loop van zondag 14 mei grip op de organisatie van de rampbestrijding. Er is dan ook meer structuur in de informatievoorziening.
 - Hoewel de politie in het ROT/RCC en de GRS vertegenwoordigd is, ligt het zwaartepunt van de besluitvorming en coördinatie niet daar plaatsgevonden, maar op het hoofdbureau van politie.
- 6e Er is een opvallend verschil in beleving van het begrip gemeentegrensoverschrijdend bij bestuur en operationeel management. Volgens het bestuur heeft dit betrekking op de fysieke effecten van een ramp, maar volgens het operationeel management voornamelijk op de benodigde bijstand van personeel en materieel uit andere gemeenten. Dit verschil is bij de invulling van de operationele leiding opgelost door te voorzien in eenduidige criteria, maar voor de locatie van het operationeel team ontbreken dergelijke criteria.
- 6f Burgemeester Mans en de gemeentesecretaris sturen het gehele proces aan. Daarmee nemen zij nadrukkelijk hun verantwoordelijkheid en drukken hun stempel op de rampbestrijding. Een operationeel leider, zoals die functie in de handleiding Rampenbestrijding is beschreven en die bij uitstek een totaalbeeld moet hebben, heeft niet gefunctioneerd.
- 6g Voor de strategische beleidsbepaling en als 'reflectiegroep' heeft de Driehoek/vijfhoek goed gefunctioneerd.
- 6h Opvallend is de afwezigheid van de GHOR in de persoon van de Regionaal Geneeskundig Functionaris in de Driehoek/vijfhoek. Met name de geneeskundige en (volks)gezondheidsaspecten zijn na de acute fase belangrijke thema's geweest.

7 Beheersing van het asbestrisico

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op basis van een feitenrelaas een analyse gemaakt van de algemene coördinatie met betrekking tot de asbestproblematiek tussen 13 mei en 21 mei. Deze problematiek heeft betrekking op het feit dat tijdens de vuurwerkcramp gevaarlijke stoffen zijn vrijgekomen, waaronder asbest, als gevolg van zowel de explosie als de ontstane branden. Bij de branden zijn asbestcementplaten geknapt, waarbij losse asbestvezels en flinters asbestcement kunnen vrijkomen in de lucht. Asbest, toegepast in leidingisolatie, is mogelijk als losse vezels vrijgekomen. Als gevolg van de rookontwikkeling heeft het asbest zich kunnen verspreiden (primaire emissie). De neergekomen losse asbestvezels en flinters asbestcement kunnen in de omgeving verder zijn verspreid door mechanische krachten (opwerveling en verspreiding van asbestvezels door gebruik van shovels, vrachtwagens, voetgangers) (secundaire emissie).

Het inademen van asbestvezels kan op de lange termijn leiden tot stoflongen (asbestose), longkanker en/of mesotheliom.

Het chronologische feitenrelaas zelf is opgenomen in bijlage 4. In de nu volgende paragraaf worden de gebeurtenissen kort samengevat. De analyseparagraaf is in drie delen opgebouwd. Allereerst volgt er een opsomming van aandachtspunten die bij asbest een rol spelen, gevolgd door het referentiekader en tot slot wordt de algemene coördinatie bij de beheersing van het asbestrisico besproken. Met name worden de activiteiten geanalyseerd die onder leiding van het Coördinatie Team Plaats Incident (CTPI), Regionaal Operationeel Team (ROT/RCC) en gemeentelijke rampenstaf (GRS) zijn uitgevoerd in relatie tot de activiteiten van de Arbeidsinspectie (AI). In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden conclusies getrokken. Daar waar dit van belang is, wordt aangegeven hoe er is samengewerkt met het ministerie van VROM.

7.2 Korte samenvatting van de gebeurtenissen

Op zaterdag 13 mei is bij de rampbestrijding ten aanzien van asbest geen veiligheidsregime voor het rampterrein afgekondigd of gehanteerd. Dit sluit niet uit dat er maatregelen voor de persoonlijke veiligheid van hulpverleners zijn genomen. Die zijn dan voortgekomen uit initiatief van de leidinggevenden van individuele eenheden of van hulpverleners zelf. In de opleiding van de brandweer bijvoorbeeld wordt aan het gevaar van asbest aandacht besteed en worden hiervoor enkele algemene richtlijnen gegeven.

De 2^e Medisch Leider Rampterrein³¹ laat in de nacht van de 13 op 14 mei chirurgische maskers komen vanwege de te verwachten stank. Het is niet de bedoeling (en ook niet bekend bij de Medisch Leider Rampterrein) dat de chirurgische maskers worden gebruikt als bescherming tegen asbestbesmetting. Voor het asbestrisico worden door de Medisch Leider Rampterrein direct P3-maskers besteld. Deze zijn echter niet direct beschikbaar waarop hulpverleners die dat willen met een chirurgisch masker het rampterrein ingaan. Aan het eind van zondagmiddag arriveren de eerste P3-maskers. Het aantal is echter onvoldoende om alle hulpverleners in het rampterrein te voorzien.

Chirurgische maskers beschermen niet tegen rook, stank of asbest. Van leken kan niet worden verwacht dat zij dit onderkennen.

³¹ De 2^e Medisch Leider Rampterrein is niet opgeleid voor de eerstelijnsbehandeling van medisch milieukundige zaken.

Nadat op 14 mei is vastgesteld dat in de binnenring cementgebonden asbesthoudende delen aanwezig zijn, wordt voor alle zekerheid ook het gebied in de buitenste ring en de plaatsen daarbuiten tot en met de gemeente Nijverdal door een team van asbestdeskundigen afgezocht. Hierbij worden wél veel verbrandingsresten, maar geen asbestresten aangetroffen. Er gaat dan een persbericht uit waarin asbest ter sprake komt. De relevante inhoud luidt: "De wolk van de brand is over Hengelo, Delden, Borne, Zenderen, Almelo, Wierden en Nijverdal getrokken. In die gebieden is nader onderzoek gaande of ook daar asbestdeeltjes zijn neergekomen. Dit onderzoek neemt 1 à 2 dagen in beslag. Ook bewoners van die gebieden wordt uit voorzorg geadviseerd stofvorming te vermijden (alleen nat vegen)".

Op maandag 15 mei omstreeks 06.00 uur heeft het Coördinatie Team Plaats Incident een asbestprotocol³² gereed. In dit protocol worden, naast de reeds gemaakte afspraken, de procedures beschreven die gelden voor alle hulpverleners in het rampterrein. Inspecteurs van de Arbeidsinspectie zijn vanaf maandagmorgen ook op het rampterrein in Enschede aanwezig. De inspecteurs hebben de opdracht om zoveel mogelijk waar te nemen en niet te interveniëren. Eerst een beeld krijgen is het devies. In de loop van de middag wordt aan de algemeen directeur van de Arbeidsinspectie gemeld dat er sprake is van een behoorlijke verontreiniging en dat de persoonlijke bescherming onvoldoende is. Op basis van deze informatie bevestigt de algemeen directeur dat het 'asbestsloopregime' van toepassing is. Dit blijkt een spanningspunt te zijn omdat het asbestsloopregime uitgaat van zwaardere persoonlijke veiligheidsmaatregelen dan het in het Coördinatie Team Plaats Incident gehanteerde asbestprotocol, dat mede is opgesteld door externe asbestdeskundigen.

Een beoordeling van het risico voor anderen op het rampterrein dan de hulpverleners vindt niet plaats door TNO/MEP en de Arbeidsinspectie. Deze 'anderen' zijn onder andere bezoekers, bijvoorbeeld burgers die in een afgesloten busje kortstondig over het terrein worden vervoerd. Voor de Arbeidsinspectie is dit formeel gezien juist omdat de Arbeidsinspectie toezicht houdt op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden, arbeidsmarkt, arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen.

Vanuit VROM is aangeboden dat de Arbeidsinspectie zonder restricties gebruik kan maken van de door VROM ingehuurde asbestdeskundige van TNO/MEP die als 'meetcoördinator' fungeert. De Arbeidsinspectie heeft op dinsdagmorgen 16 mei overleg gevoerd met de 'meetcoördinator' over de te volgen aanpak. In dit overleg heeft de Arbeidsinspectie aangegeven waarom het asbestsloopregime naar haar oordeel van toepassing is. De aanpak door de rampbestrijders van de asbestproblematiek, die mede op advies van de 'meetcoördinator' tot stand is gekomen, wordt door de Arbeidsinspectie als onvolledig beschouwd.

Op dinsdag 16 mei heeft de Arbeidsinspectie contact met de korpschef van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). In dit gesprek wordt gemeld dat de adembescherming niet voldoet aan het geëiste beschermingsniveau (asbestsloopregime). De korpschef verwijst de Arbeidsinspectie naar de burgemeester. De Arbeidsinspectie neemt middels de secretaresse telefonisch contact op met de heer Mans en geeft door dat overleg noodzakelijk is omdat "het werk op het rampterrein moet worden stilgelegd". Tot dan toe heeft de burgemeester van de Regionaal Geneeskundig Functionaris, die op dat gebied als zijn adviseur geldt, gehoord dat er geen gevaar is voor de volksgezondheid. Het feit dat de Arbeidsinspectie om de Regionaal Geneeskundig Functionaris heen de burgemeester rechtstreeks benadert wordt in de rampenstaf als een 'overval' beschouwd.

³² Dit asbestprotocol is zoekgeraakt en derhalve voor het onderzoek niet beschikbaar, informatie m.b.t. dit protocol komt uit interviews met betrokkenen. Niet duidelijk is in hoeverre dit protocol is afgestemd met het Regionaal Operationeel Team.

Twee uur later volgt een informatief gesprek met de burgemeester. Het gesprek leidt niet tot resultaten; de burgemeester geeft aan dat hij het onderwerp 'meeneemt' naar de gemeentelijke rampenstaf. Daarna bevestigt de Regionaal Geneeskundig Functionaris in de rampenstaf nogmaals dat er – op basis van de metingen – geen gevaar is voor de volksgezondheid. Het cruciale onderscheid tussen gevaar voor hulpverleners die op het rampterrein met asbesthoudend materiaal werken en burgers is niet duidelijk gemaakt. Er is maar één asbestprobleem en daarop zijn alle metingen van toepassing.

De Waarschuwings- en Verkenningdienst in het Regionaal Operationeel Team wordt, totdat het Regionaal Operationeel Team wordt opgeheven, door het Coördinatie Team Plaats Incident gezien als 'contactpersoon voor asbest en dergelijke'. De asbestbesmetting van het rampterrein wordt in kaart gebracht en op advies van diverse, door VROM en de gemeente ingehuurd, externe asbestdeskundigen en de Waarschuwings- en Verkenningdienst in het Regionaal Operationeel Team worden beschermingsmaatregelen voor de hulpverleners ingesteld. De Waarschuwings- en Verkenningdienst wil op maandag graag de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de asbestproblematiek op het rampterrein bij de gemeente leggen, aangezien dit buiten haar reguliere taak valt³³. Wat nodig is, is het opstellen van een plan van aanpak voor het slopen en ruimen van het rampterrein, en dat is meer een taak van de Bouw- en Milieudienst (BMD) dan van de regionale brandweer. Op maandag blijkt er echter met de komst van de Arbeidsinspectie enige commotie rond asbest te ontstaan. Daarom heeft het Regionaal Operationeel Team de coördinatie die dag nog in eigen handen gehouden en niet overgedragen aan de BMD.

Op dinsdag wordt het Regionaal Operationeel Team afgebouwd waarbij de secties, die nog in functie blijven, naar de gemeentelijke rampenstaf in Enschede verhuizen. Onduidelijk is of de taken van de WVD-sectie zijn overgedragen of dat deze taak wordt beëindigd. Kort voor de afbouw stelt het Regionaal Operationeel Team een coördinatiepunt 'Gevaarlijke stoffen' in en maakt dit bekend bij de gemeentelijke rampenstaf middels een kort memo.

Op basis van de meetresultaten van de luchtmetingen op 18 mei door TNO en RIVM wordt door de medisch milieukundige van de GGD geconcludeerd: "vanaf het rampterrein kan als gevolg van beschadiging van asbesthoudende asbestplaten sprake zijn van een geringe beïnvloeding van het heersende asbestniveau. In termen van gezondheid levert dit een te verwaarlozen bijdrage aan het reeds bestaande achtergrondniveau".

Op donderdagmiddag 18 mei is er overleg tussen een inspecteur van de Arbeidsinspectie, de CTPI-leider, de Medisch Leider Rampterrein en de plaatsvervangend regionaal commandant. Geconstateerd wordt:

- dat de Arbeidsinspectie instructies aan het personeel in het rampterrein geeft voor een strenger regime;
- dat het vigerend advies van de gemeentelijke rampenstaf aan het Coördinatie Team Plaats Incident is om het bestaande protocol te handhaven omdat dit voldoende bescherming biedt.

In dit overleg gaat de inspecteur van de Arbeidsinspectie tot nader bericht akkoord met het werken volgens het bestaande protocol.³⁴

³³ Kerntaak van de Waarschuwings- en Verkenningdienst (WVD) is het verkennen van de verspreiding van een gevaarlijke stof in het effectgebied en niet op de plaats van het incident zelf. Op de plaats van het incident adviseert de ROGS het plaatselijk commando. De WVD heeft wel een (2e lijns) adviserende taak t.b.v. de ROGS.

³⁴ Logboek Medisch Leider Rampterrein, Verslag overleg Arbeidsinspectie, 18 mei, 16.35 uur

Op vrijdagmorgen 19 mei is er wederom overleg in het Coördinatie Team Plaats Incident. Naast de inspecteur die donderdagmiddag aanwezig was, is er een tweede inspecteur van de Arbeidsinspectie aanwezig die de gemaakte afspraken niet acceptabel vindt en de bescherming voor de hulpverleners onvoldoende. Vervolgens besluit de leider van het Coördinatie Team Plaats Incident om de werkzaamheden stil te leggen en de hulpverleners uit het rampterrein te halen. De kwestie van de juiste beschermingsmiddelen en het hervatten van de werkzaamheden wordt voorgelegd aan de gemeentelijke rampenstaf.

Tegen de avond vindt een gesprek plaats tussen GGD, Arbeidsinspectie, gemeente, Rampen Identificatie Team, brandweer en politie op het stadhuis te Enschede over de gang van zaken rondom de asbestproblematiek. Er wordt gesproken over de brief van de Arbeidsinspectie, geconstateerd dat alle partijen hetzelfde doel nastreven maar de onderlinge afstemming slecht is. Afsproken wordt dat de Arbeidsinspectie vanaf nu alleen communiceert op 'beleidscentrumniveau'³⁵.

In het driehoeksoverleg op 20 mei uit burgemeester Mans zijn ongenoegen over het optreden van de Arbeidsinspectie aan minister De Vries. Burgemeester Mans deelt minister De Vries mee "dat de Arbeidsinspectie hem enorm voor de voeten heeft gelopen". De Arbeidsinspectie bemoeit zich met werknemers die op het rampterrein werkzaam zijn en van verschillende personen op verschillende niveaus van de Arbeidsinspectie komen steeds weer verschillende instructies en beperkingen.³⁶

In een andere ruimte vindt er dan tegelijkertijd overleg in de gemeentelijke rampenstaf plaats onder leiding van de gemeentesecretaris in het bijzijn van de hoofdinspecteur van de Arbeidsinspectie. De gemeentelijke rampenstaf geeft aan zich te conformeren aan de beschermingsmaatregelen die op basis van de eerdere – en niet tot andere resultaten leidende – RIVM-metingen zijn getroffen. De Arbeidsinspectie is verrast door de negatieve reactie op het, op de vorige dag 'afgesproken veiligheidsniveau'. De hoofdinspecteur van de Arbeidsinspectie staat, na overleg met zijn algemeen directeur, een hoger niveau van bescherming tegen asbest voor, hetgeen niet wil zeggen dat de huidige situatie slecht is, maar deze biedt geen 100% zekerheid. De Arbeidsinspectie geeft aan dat als de hulpdiensten doorwerken met hun tot op heden gebezigde beschermingsmiddelen, de Arbeidsinspectie niet zal interveniëren.

Het advies van de dienstdoende medisch milieukundige op 20 mei om over te gaan tot een periodieke monitoring middels luchtmetingen van de wijken grenzend aan het rampterrein wordt in eerste instantie niet overgenomen door de gemeentelijke rampenstaf. In een later stadium wordt hier wel toe overgegaan.

Door het RIVM zijn, in samenwerking met TNO/MEP, op 16 en 17 mei enkele asbestmetingen uitgevoerd in de adamlucht van hulpverleners van het Rampen Identificatie Team (zogenaamde PAS-metingen).

Uit de meetresultaten komt naar voren dat geen overschrijding van de, voor de beroepsbevolking geldende, grenswaarden in de lucht voor gasvormige verbindingen, fijn stof, zware metalen en asbest is aangetoond.

Het geringe aantal PAS-metingen (adamluchtmetingen) geeft echter slechts een beperkt beeld van de feitelijke blootstelling aan asbestvezels van werkenden tijdens de werkzaamheden in en met asbesthoudend puin. Met name bij de zoek-, graaf- en sloopwerkzaamheden in het puin en de

³⁵ Journaal Gemeentelijk Coördinatiecentrum kamer 73

³⁶ Uit het verslag van het Driehoeksoverleg van 20 mei

afvoerwerkzaamheden van het puin kunnen asbestvezels, als gevolg van opwerveling, opnieuw in de lucht verspreid zijn. Hierbij kunnen individuele hulpverleners tijdelijk zijn blootgesteld aan verhoogde concentraties asbest. Voor een inhoudelijke beoordeling van de blootstelling wordt hier verwezen naar de deelrapportage van de Arbeidsinspectie 'Bescherming Hulpverleners'.

Op basis van eerdere onderzoeken³⁷ naar het gedrag van asbest bij brand en explosies en de resultaten van uitgevoerde metingen gaan de asbestdeskundigen er terecht van uit dat het onwaarschijnlijk is dat de hulpverleners tijdens de bron- en effectbestrijding (op zaterdag 13 mei) hebben blootgestaan aan normoverschrijdende asbestconcentraties. Wel maken de asbestdeskundigen melding van enig risico van asbestbesmetting voor personen op het rampterrein als gevolg van het (verder) fragmenteren van asbesthoudend materiaal bij de zoek-, reddings- en opruimwerkzaamheden.

De asbestdeeltjes, die tijdens de explosies en de branden op zaterdag zijn vrijgekomen, zijn met de rook mee afgevoerd.

Voor een overzicht van de metingen die zijn uitgevoerd in de omgevingslucht, wordt hier verwezen naar de deelrapportage van de Inspectie Milieuhygiëne (IMH).

7.3 Analyse

Aandachtspunten

Bij het aspect asbest spelen de volgende zaken een rol:

- a. Wie is in complexe samenwerkingsverbanden als bij de bestrijding van rampen werkgever in de zin van de Arbowet? Hoe liggen de verantwoordelijkheden? Hierbij wordt verwezen naar de deelrapportage 'Bescherming Hulpverleners' van de Arbeidsinspectie.
- b. Het gevaar voor de hulpverleners, zijnde werknemers in de zin van de Arbowet, waar de (gedelegeerd) werkgever primair verantwoordelijk voor is. Het toezicht op de handhaving van de Arbowet berust bij de Arbeidsinspectie. Die heeft ook bevoegdheden zoals het stilleggen van het werk.
- c. Het gevaar voor de volksgezondheid op het rampterrein en omgeving (bewoners van de wijk, publiek). Dit is vooral een zaak voor de GGD en de gemeentelijke milieudienst. Voor een uitvoerige beschrijving wordt verwezen naar de deelrapportage van de Inspectie voor de Gezondheidszorg.
- d. Het gevaar voor de volksgezondheid buiten de gemeente en zelfs de regio (uitregenen van asbestdeeltjes). Dit aspect ligt meer op het gebied van de provinciale milieudienst en de IMH.
- e. De afweging van het belang van de veiligheid van de hulpverleners en burgers tegen het (acute) belang van de rampenbestrijding. De opperbevelhebber (burgemeester) is degene die over deze afweging moet beslissen.
- f. Voor het slopen en verwijderen van asbesthoudende constructies en materialen en de beschermingsmaatregelen daarbij gelden voorschriften (asbestsloopregime) die door de Arbeidsinspectie worden gehandhaafd. Het afwijken van deze voorschriften, zeker als de noodzaak daarvan door andere belanghebbenden niet wordt begrepen, kan de geloofwaardigheid van het rijksbeleid aantasten.
- g. De psychologische lading die asbest heeft bij de gemiddelde burger. De perceptie van het risico is veel hoger dan het eigenlijke risico.

³⁷ Plan van aanpak asbestbrand, derde gewijzigde druk, januari 1998

Referentiekader

Bij een asbestbrand moet onderscheid worden gemaakt tussen de onmiddellijke emissie van asbestvezels uit de brandhaard (primaire emissie) en de latere emissie van vezels uit materialen, die bij de brand zijn uitgestoten (secundaire emissie). De te nemen maatregelen moeten dan ook afgestemd zijn op bestrijding van de gevolgen van primaire emissie en het voorkomen van secundaire emissie.

Uit onderzoek naar het gedrag van asbest bij brand en explosies³⁸ blijkt dat het geen zin heeft om buiten het directe brandgebied buitenluchtmetingen te verrichten, die de primaire of secundaire emissie zouden moeten bepalen. De piek in de vezelconcentraties is zo snel voorbij dat de gevonden waarden absoluut niet representatief zijn.

In de rook van een asbestbrand zelf kan een verhoogde concentratie aan asbestvezels zitten (primaire blootstelling). Deze blootstelling houdt echter op zodra de rook is verdwenen. Daarnaast kunnen grovere deeltjes die met de rook mee worden gevoerd, zorgen voor een secundaire blootstelling als zij zouden worden fijngetrapt. Deze grovere deeltjes slaan echter hoogstens op enkele honderden meters afstand van de brandlocatie neer.

Over het vrijkomen van asbestvezels bij werkzaamheden is veel bekend. De normen voor asbestconcentraties in de lucht in arbeidssituaties hebben een wettelijke status. In arbeidssituaties geldt dat de blootstelling aan asbestvezels zo laag mogelijk moet zijn en dat iedereen die wordt blootgesteld aan asbest, optimaal moet zijn beschermd tegen inademing van asbestvezels.

Voor het zoeken naar slachtoffers in asbesthoudend puin zijn geen specifieke asbestvoorschriften opgesteld, ook 'het plan van aanpak asbestbrand' is niet geschreven op de bijzondere omstandigheden zoals die golden in Enschede. Dit plan gaat uit van het een kortdurend gebruik van persluchtmaskers door de brandweer en niet van de noodzaak van langdurige adembescherming met behulp van filtermaskers. De Arbeidsinspectie hanteert de voorschriften uit de Arbeidsomstandigheden regelgeving zoals die van toepassing zijn bij het 'Slopen asbest en crocidoliet'. Deze voorschriften worden doorgaans toegepast bij geplande, minder spoedeisende sloopwerkzaamheden en gaan daarmee uit van optimalere werkomstandigheden.

Gelet op de bijzondere omstandigheden waaronder gewerkt wordt (rampsituatie), die afwijken van de gangbare sloop- en verwijderingswerkzaamheden waarop de voorschriften uit de Arbeidsomstandighedenregelgeving betrekking hebben, hanteert de Arbeidsinspectie (nadat het asbestsloopregime op 20 mei definitief niet haalbaar blijkt) voor de hulpverleners in het rampgebied een zogenaamd 'aangepast' asbestsloopregime voor sloop- en verwijderingswerkzaamheden. Dit regime wijkt op enkele onderdelen af van het asbestsloopregime zoals dat gehanteerd dient te worden bij 'normale' sloop- en verwijderingswerkzaamheden van asbest uit gebouwen en producten. De regelgeving van het Arbeidsomstandighedenbesluit laat een dergelijke versoepeling toe bij bijzondere omstandigheden.³⁹

Algemene coördinatie bij de beheersing van het asbestrisico

De stafsectie Waarschuwings- en Verkenningdienst van het Regionaal Operationeel Team kiest zondagmorgen voor een gewijzigde aanpak. Hoewel zij zelf gedurende de zaterdagmiddag/avond geen neerslag heeft kunnen constateren, houdt de stafsectie op grond van de terechte aanname van de verwerking van asbest in de oudere woningen op het rampterrein rekening met een worst-case scenario: de mogelijke blootstelling aan een gevaarlijke concentratie neergeslagen asbestdeeltjes tot op tientallen kilometers afstand van Enschede.

³⁸ Plan van aanpak asbestbrand, derde gewijzigde druk, januari 1998

³⁹ **Artikel 4.47. Gevallen waarin overschrijding grenswaarde kan worden verwacht**

Lid 1 Indien, gelet op de aard van de werkzaamheden, overschrijding van de in artikel 4.46, eerste lid, genoemde grenswaarde kan worden verwacht en technische maatregelen ter beperking van de blootstelling van de werknemers redelijkerwijs niet uitvoerbaar zijn, mag tot het verrichten van deze werkzaamheden slechts worden overgegaan, indien doeltreffende maatregelen zijn genomen ter bescherming van de betrokken werknemers.

De Waarschuwings- en Verkenningdienst besluit ten onrechte tot het adviseren van maatregelen die de bevolking nodeloos ernstig hebben verontrust, want op grond van het 'Plan van aanpak asbestbrand' is dit geen realistische veronderstelling.

Dat er een 'stevig' persbericht is uit gegaan komt waarschijnlijk door de miscommunicatie tussen Regionaal Operationeel Team en rampenstaf. Omdat abusievelijk in de rampenstaf van 13.30 uur wordt gemeld dat er al asbest gevonden is in Hengelo (Demmersweg), kiest de rampenstaf (in tegenstelling met de besluitvorming en berichtgeving over andere zaken) waarschijnlijk voor een dergelijk persbericht.

Voor niet asbest-deskundigen is het niet zo logisch dat het besmettingsniveau gaandeweg toe-, in plaats van afneemt (eerste metingen negatief en Koningin zonder bescherming in rampterrein, terwijl hulpverleners dan al en daarna steeds meer bescherming dragen). Verder zijn leken op het gebied van asbest in eerste aanleg niet geneigd om besmettingsgevaar heel genuanceerd te bekijken. Voor hen is het wèl of niet gevaarlijk en – in een bepaald gebied – voor iedereen of voor niemand. De vraag is dan ook of de asbestsituatie goed (en tijdig) met de verantwoordelijke functionarissen is gecommuniceerd, of dat de beoordeling daarvan zich primair heeft toegespitst op de vraag wie van de deskundigen er gelijk heeft en in hoeverre meetresultaten betrouwbaar zijn.

Vooral bij een zo complex geheel van belangen, verantwoordelijkheden en percepties is een goede informatievoorziening en communicatie doorslaggevend om tot een verantwoord, afgewogen besluit te komen. Duidelijk is dat die onvoldoende tot stand is gekomen, zowel bij de rampenbestrijdingsorganisatie als bij Arbeidsinspectie en VROM/TNO. Een typisch voorbeeld hiervan is de discussie over welk type P3-masker noodzakelijk was; snuitje, half of volgelaatsmasker, wel of niet motorisch aangeblazen. De Arbeidsinspectie heeft onvoldoende getracht of is er onvoldoende in geslaagd uit te leggen dat het bij het motorisch aanblazen gaat om het voorkomen van het aanzuigen van lucht buiten het filter om, langs de randen van het masker, waardoor asbestdeeltjes ingeademd kunnen worden en dat het niet gaat om het beschermingsniveau van het filter in het masker.

Op dinsdag 16 mei richt het Regionaal Operationeel Team een coördinatiepunt 'Gevaarlijke stoffen' op. Het coördinatiepunt krijgt een brede opdracht. Alle werkzaamheden coördineren met betrekking tot gevaarlijke stoffen, zowel in het rampterrein als het effectgebied, alsmede de te nemen maatregelen door alle betrokken diensten vallen onder de taakopdracht van het coördinatiepunt. Het oprichten van het coördinatiepunt is een uitstekend initiatief om de asbestproblematiek te beheersen. Het coördinatiepunt blijkt echter niet effectief. Hiervoor zijn een aantal oorzaken aan te geven.

- Het coördinatiepunt wordt niet in de organisatiestructuur van de rampenbestrijding geplaatst onder de Gemeentelijke Rampenstaf of het Coördinatie-team Plaats Incident. Een extern adviseur van TNO/MEP, die is ingehuurd als meetcoördinator fungeert als voorzitter en de operationele diensten maken er geen deel van uit.
- Het coördinatiepunt wordt op afstand van de gemeentelijke rampenstaf ondergebracht in het kantoorgebouw van de Bouw en Milieudienst.
- De Arbeidsinspectie maakt wèl deel uit van het coördinatiepunt, maar geeft tegelijkertijd aan dat men vanuit de eigen taak en de onafhankelijke positie de handen vrij moet houden voor eigen acties indien nodig. De Arbeidsinspectie maakt daarmee haar status onduidelijk.
- Het coördinatiepunt is opgezet door het Regionaal Operationeel Team te Hengelo, dat korte tijd later wordt gesloten, maar moet rapporteren aan de gemeentelijke rampenstaf. Onduidelijk is wie binnen de gemeentelijke rampenstaf als aanspreekpunt voor het coördinatiepunt fungeert. Tijdens het eerste en laatste overleg in de gemeentelijke rampenstaf 'wist men van niets' er was een houding bij de gemeentelijke rampenstaf 'van wie zijn jullie en waar zijn jullie mee bezig'. Het lijkt alsof bij de overdracht van de werkzaamheden van het Regionaal Operationeel Team naar de gemeentelijke rampenstaf het coördinatiepunt was 'vergeten'.

Het Regionaal Operationeel Team heeft bij het instellen van het coördinatieteam verzuimd om zeker te stellen dat één functionaris binnen de gemeentelijke rampenstaf verantwoordelijk was voor de asbestproblematiek. In de gemeentelijke rampenstaf constateert de GGD-vertegenwoordiger dat het coördinatiepunt 'Gevaarlijke stoffen' geen duidelijke status heeft en de gemeentelijke rampenstaf ziet geen noodzaak deze status aan het coördinatiepunt te geven.

Het gevolg is dat op de dag van oprichting het coördinatiepunt opgeheven wordt na de eerste en enige briefing in de gemeentelijke rampenstaf. Daarna worden op allerlei niveaus activiteiten ondernomen en maatregelen genomen, zowel beleidsmatig, operationeel als op voorlichtingsgebied. Een integraal en samenhangend beleidsadvies met verschillende opties gericht aan de burgemeester, op basis waarvan hij in de verschillende stadia een goede afweging had kunnen maken, is niet aangetroffen.

Het probleem dat bij de beheersing van het asbestrisico een grote rol heeft gespeeld is dat de situatie ondoorzichtig was voor de betrokken partijen. Dit kwam enerzijds door de onbekende omstandigheden waarin men verkeerde. Anderzijds was de organisatie waarin de problematiek zich afspeelde onbekend, vooral voor de Arbeidsinspectie. De Arbeidsinspectie heeft normaliter met een 'simpele' organisatie te maken waarin de aan te spreken verantwoordelijk werkgever bekend is. Ook het coördinatiepunt, dat is opgezet door het Regionaal Operationeel Team, heeft minder goed gefunctioneerd doordat de plaats hiervan in de organisatiestructuur niet duidelijk was. De gevolgen hiervan hebben er voornamelijk toe geleid dat afbreuk is gedaan aan de geloofwaardigheid wat betreft uitspraken met betrekking tot de asbestproblematiek. Daarnaast heeft het nadelig/vertragend gewerkt bij de bestrijding en de zorg voor derden zoals hoogwaardigheidsbekleders.

7.4 Conclusies

In de landelijke regelgeving wordt geen rekening gehouden met een langdurige inzet door de verschillende hulpverleningsdiensten bij het redden en bergen in een verwoeste stedelijke omgeving. 'Het plan van aanpak asbestbrand', een uitgave in het kader van het overheidsoptreden bij bijzondere milieu-omstandigheden, biedt onvoldoende aanknopingspunten voor een langdurig optreden van de hulpverleningsdiensten. Ook het door de Arbeidsinspectie gehanteerde asbestsloopregime is niet geschreven op de bijzondere omstandigheden bij het redden en bergen in een verwoeste stedelijke omgeving. Het Regionaal Operationeel Team, ondersteund door VROM, heeft met behulp van diverse landelijk erkende externe deskundigen getracht een in de praktijk werkbaar beschermingsniveau te realiseren. Hierbij sloeg de afweging voor de hulpverleners wel eens door naar het vergemakkelijken van het werk en hun bewegingsvrijheid ten koste van het veiligheidsniveau. Een praktisch probleem was dat de door de Arbeidsinspectie noodzakelijke geachte beschermingsmiddelen niet in grote aantallen voorradig waren en vanuit het buitenland moesten worden ingevlogen. Voldoen aan de eisen van de Arbeidsinspectie betekende een vertraging van de werkzaamheden van het Rampen Identificatie Team.

Het toezicht op de uitvoering van de bergings- en sloopwerkzaamheden en de veiligheidsmaatregelen is heel belangrijk. In het Coördinatie Team Plaats Incident is afgesproken dat de in het rampterrein werkzame diensten hierop zelf toezicht houden. De conclusie is dat dit niet consequent is gebeurd. De Arbeidsinspectie constateert dat men zich niet houdt aan het door de Arbeidsinspectie voorgestane asbestsloopregime, maar dat men zich ook niet altijd houdt aan het eigen vastgestelde protocol. Het Coördinatie Team Plaats Incident heeft niet overwogen een 'eigen' veiligheidsofficier aan te stellen, belast met het toezicht op de naleving van het door het Coördinatie Team Plaats Incident opgestelde asbestprotocol.

De rampbestrijdingsorganisatie heeft na de bestrijdingsfase maatregelen getroffen met betrekking tot de asbestproblematiek op advies van landelijk erkende asbestdeskundigen. De Arbeidsinspectie verschijnt te laat op het rampterrein, namelijk op maandag 15 mei nadat de door de rampbestrijdingsorganisatie ingestelde beschermingsmaatregelen al van kracht zijn. De Arbeidsinspectie staat zwaardere beschermingsmaatregelen voor dan de maatregelen die op dat moment worden gehanteerd en heeft vervolgens op vrijwel alle niveaus van de rampbestrijdingsorganisatie geïntervenieerd om gehoor te krijgen voor haar standpunt.

Zowel de rampbestrijdingsorganisatie als de Arbeidsinspectie hadden hetzelfde doel voor ogen: een optimale bescherming tegen het asbestrisico. Er bestond echter een verschil in inzicht hoe deze optimale bescherming gerealiseerd kon worden.

Inspecteurs controleren op het rampterrein, spreken hulpverleners aan op het gehanteerde beschermingsniveau, delen standpunten mee en proberen afspraken te maken in het Coördinatie Team Plaats Incident. Leidinggevend van de Arbeidsinspectie brengen hun standpunten naar voren bij de provincie, in het Regionaal Operationeel Team en de gemeentelijke rampenstaf en bij de burgemeester persoonlijk. Ook de directies van de diverse hulpverleningsdiensten worden aangesproken. Het aanspreken gebeurt voor de hulpverleners niet altijd op een eenduidige wijze. Na bijna een week van discussie over te nemen maatregelen en het besef dat het eenzijdig opleggen maatschappelijk ongewenst is en niet zal worden geaccepteerd, wordt tussen de Arbeidsinspectie en de rampbestrijdingsorganisatie een compromis bereikt in de zin van een non-interventieniveau. De relatie tussen de rampbestrijdingsorganisatie en de Arbeidsinspectie heeft dan reeds een hoog 'irritatieniveau' bereikt.

Duidelijk is dat de Arbeidsinspectie zich als gevolg van de buitengewone omstandigheden in een voor haar onbekende rol bevond, waarin geen sprake was van het normaal handhaven van de Arboret. Doordat de Arbeidsinspectie onvoldoende bekend is met de structuur van de rampenorganisatie was het haar niet duidelijk hoe en waar de verantwoordelijkheden lagen en heeft de Arbeidsinspectie haar standpunt niet op het juiste niveau ingestoken.

De Arbeidsinspectie heeft zich niet kunnen verplaatsen in de complexe positie van de rampbestrijdingsorganisatie en de afweging van de zeer uiteenlopende belangen, die daar moest plaatsvinden. Eén van die belangen is de geloofwaardigheid van de rampbestrijdingsorganisatie richting rampbestrijders en vooral ook richting publiek geweest. De Arbeidsinspectie heeft het zwaartepunt bij het gevoerde rijksbeleid gelegd (gericht op optimale bescherming van de gezondheid van de ingezette hulpverleners), en daarmee onvoldoende open gestaan voor de problematiek waar de rampenorganisatie mee worstelde. Uiteindelijk heeft de Arbeidsinspectie de consequentie van het onvoldoende opvolgen van haar aanwijzingen, namelijk het stilleggen van het werk, niet willen trekken en een 'aangepast' asbestsloopregime gehanteerd. Overigens staat de regelgeving een dergelijke versoepeling toe bij bijzondere omstandigheden.

De Arbeidsinspectie en VROM/TNO zijn er niet in geslaagd om in de verschillende stadia tot een eensluidende en overtuigende inhoudelijke informatievoorziening met betrekking tot asbest te komen.

De Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF) heeft in de rampenstaf onvoldoende gebruik gemaakt van zijn eigen inhoudelijk deskundige, zijnde de medisch milieukundige die zich in het kantoorgebouw van de Bouw- en Milieudienst bezig hield met de asbestproblematiek. Inzake het cruciale onderscheid tussen gevaar voor hulpverleners, die op het rampterrein met asbesthoudend materiaal werken, en anderen op het rampterrein, is de RGF afgegaan op hetgeen door het coördinatiepunt 'Gevaarlijke stoffen' op 16 mei werd ingebracht.

De rampbestrijdingsorganisatie als geheel heeft het asbestprobleem niet tijdig, niet inhoudelijk integraal en onvoldoende gecoördineerd aangepakt.

8 Informatievoorziening nader beschouwd

8.1 Inleiding

Goede communicatie is tijdens het bestrijden van rampen cruciaal. Op momenten dat snelheid en accuratesse van handelen mensenlevens kunnen redden, is een betrouwbare operationele informatievoorziening vaak letterlijk van levensbelang.

Ook uit de analyse van de vuurwerkramp blijkt dat voor een adequate besluitvorming en uitvoering van vrijwel alle processen van de rampenbestrijding de operationele informatievoorziening een kritische succesfactor is. Alle redenen dus om de operationele informatievoorziening en de knelpunten, die daarbij zijn opgetreden, nader te onderzoeken.

De relatie tussen operationele informatievoorziening en publieksvoorlichting komt aan de orde in het deelrapport over publieksvoorlichting.

De brandweer vormt de spil van de (coördinatie van de) rampenbestrijding en – daarmee verband houdend – de informatievoorziening. Om die reden is de rol van de brandweer en met name ook die van de RAC op dit punt diepgaander onderzocht dan de rol van de overige disciplines.

8.2 Uitgangspunten

De operationele informatievoorziening maakt deel uit van de bestrijdingscyclus (zie paragraaf 2.2). Het betreffende onderdeel – informatievoorziening en beeldvorming – is daar uitgewerkt in de volgende stappen:

- a. ontvangst van meldingen en andere aangeboden informatie over de rampsituatie;
- b. verificatie van de aangeboden informatie;
- c. inwinnen van informatie door de eigen diensten, bijvoorbeeld door verkenning, en doorgeven naar een centraal punt;
- d. verwerken van de informatie in een totaaloverzicht van de effecten en de bestrijding van de ramp en dit periodiek aan alle belanghebbenden beschikbaar stellen (sitrap);
- e. informeren van de verantwoordelijke functionaris(sen);
- f. actief uitwisselen van de informatie met andere belanghebbende diensten.

Bovenstaande opsomming bevat nog niet de randvoorwaarden voor het goed kunnen doorlopen van de stappen, de aansturing van het totale proces en de onderlinge coördinatie van de afzonderlijke stappen. Deze randvoorwaarden zijn zowel organisatorisch als technisch/infrastructureel van aard.

Uit de zes stappen, de beide typen randvoorwaarden en de aansturing/coördinatie kan een totaalbeeld van de operationele informatievoorziening worden samengesteld (zie onderstaande tabel). De genoemde randvoorwaarden en systemen zijn ontleend aan de ervaringen van de IBR met de vuurwerkramp en andere incidenten. Het is niet zo dat zij allen onderdeel zijn van bestaand rijksbeleid.

Activiteit	Organisatorische randvoorwaarden	Technische systemen / infrastructuur
1 In behandeling nemen van meldingen	- bereikbaarheid van meldkamers - voldoende en deskundig personeel*	- telefoon en andere verbindingsmiddelen - GMS
2 Verificatie van de informatie	- voldoende en deskundig personeel - reeds geverifieerde informatie beschikbaar ('on screen')	- zie onder 4
3 Actief verzamelen en doorgeven van informatie	- eenheden alert op verkennen en correct doorgeven van informatie - voldoende en deskundig personeel voor het aannemen van informatie	- telefoon en andere verbindingsmiddelen - mogelijkheden voor onmiddellijk registreren door centralisten
4 Verwerken tot/in totaaloverzicht	- voldoende en deskundig personeel - voldoende verwerkingscapaciteit	- verbindingen (ook schriftelijk) - gegevensverwerkingssysteem
5 Bij alle diensten en op alle niveaus sleutelfunctionarissen informeren	- goede kennis van de bestrijdingsorganisatie tijdens de ramp en de informatiebehoefte van de verantwoordelijken - voldoende en deskundig personeel - bereikbaarheid functionarissen bij alle diensten	- verbindingen (ook fax en datacommunicatie) - registratiesysteem van ingezette eenheden en geactiveerde staven/coördinatiecentra
6 Informeren van overige belanghebbenden	- goede kennis van de actuele 'omgeving' van de bestrijdingsorganisatie en de informatiebehoefte van de betreffende instanties - voldoende deskundig personeel	- verbindingen (ook fax en datacommunicatie) - gegevensbeheersysteem voor relevante instanties
7 Coördinatie van de totale informatievoorziening	- deskundig coördinator aangewezen - genoeg capaciteit en deskundigheid voor coördinatie - meldkamer met initiële regiefunctie - bereikbaarheid functionarissen bij alle diensten - goede kennis van de bestrijdingsorganisatie bij alle diensten	- meldkamer: zie overige punten - coördinator goed bereikbaar - verbinding met alle onderdelen

*) Voldoende deskundig personeel wordt zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht bedoeld. Het kwantitatieve aspect heeft ook betrekking op de opkomsttijd, zoals van pikefunctionarissen. Kwalitatieve aspecten zijn de – ook psychologische – geschiktheid voor de functie, de initiële opleiding, de bijscholing en de geoefendheid in relatie met de opgedane ervaring. Deze voorwaarden moeten uiteraard in relatie met de uitrusting van de meldkamer worden gezien.

8.3 Organisatorische aspecten

In deze paragraaf worden de organisatorische aspecten van de operationele informatievoorziening behandeld aan de hand van de kolommen 1 en 2 van het bovenstaande totaalbeeld. Daar gaan enkele opmerkingen over het beleid in Twente aan vooraf.

o. Beleid inzake de operationele informatievoorziening ten tijde van de vuurwerkramp

In hoofdstuk 3, paragraaf 3.6 (toepassing van de bestrijdingscyclus) is al gebleken dat medio 2000 de operationele informatievoorziening in het dan vigerende rampenplan nog weinig tot geen aandacht krijgt. Op regionaal niveau zijn dan wèl al verschillende initiatieven genomen om de informatievoorziening te verbeteren, zoals het instellen van het project 'ICT brandweerregio

Twente', maar het resultaat hiervan wordt pas voorjaar 2001 verwacht. Tijdens de vuurwerkcramp konden de vruchten daar nog niet van worden geplukt. Voor meer informatie over het beleid wordt naar hoofdstuk 3 verwezen.

1 In behandeling nemen van meldingen

Reeds bij het begin van de initiële brand, maar zeker na de fatale explosie worden de regionale en landelijke⁴⁰ 112- centrale en de overige meldkamers overspoeld met meldingen. Dit leidt tot (tijdelijke) technische en organisatorische overbelasting, vooral van het RMC. Het RMC ontvangt namelijk tevens alle 112-meldingen. Een van de centralisten geeft aan dat zij zo'n 300 van de in totaal circa 700 meldingen niet hebben kunnen verwerken. Een complicerende factor is dat – door het grote uitstralingseffect – niet meteen duidelijk is dat de vele meldingen betrekking hebben op éénzelfde incident. Het in behandeling nemen van deze meldingen gaat ten koste van andere noodzakelijke activiteiten in de sfeer van de opschaling zoals het alarmeren van reservecentralisten voor het RMC. De reservecentralisten van de RAC en CPA worden wèl snel gealarmeerd. Ook het 'on line' intypen van de inhoudelijke informatie uit de meldingen om de basis voor een totaaloverzicht van beschikbare informatie te leggen lukt niet. Zie verder paragraaf 8.5 over GMS.

2 Verificatie van de informatie

Het grote aantal meldingen over de ramp maakt in ieder geval meteen de ernst hiervan duidelijk. Het verkrijgen van informatie over wat er concreet aan de hand is, is een stuk lastiger. De RAC beschikt niet over informatie van S.E. Fireworks. Het RMC kan, 12 minuten na de eerste melding met behulp van het Bedrijven Informatie Systeem, wèl het juiste adres en de naam van het bedrijf vaststellen en belt iemand van S.E. Fireworks. Uit de volgende subparagrafen zal blijken dat het opbouwen van een totaaloverzicht lange tijd niet lukt. Hierdoor is ook de verificatie van nieuwe informatie niet goed mogelijk.

3 Actief verzamelen en doorgeven van informatie

De indruk van deze ramp en de daaraan voorafgaande initiële brand is dat brandweer en RAC niet gewend zijn om elkaar van de relevante informatie te voorzien. Inhoudelijke informatie wordt vrijwel niet doorgegeven en de RAC is duidelijk niet gewend om dóór te vragen. Als na de fatale explosie de eerste brandweereenheid zich meldt en om heel veel ambulances vraagt voor tien, twintig of nog meer zwaargewonden, vraagt de RAC niet om meer informatie over wat er dan aan de hand is. Ook de OVD vraagt niet door op het eerste bericht van een brandweereenheid dat die "vier man kwijt is". De situatierapporten vanaf het rampterrein richting RAC bevatten pas circa anderhalf uur na de ramp een redelijk specifieke aanduiding van de belangrijke aandachts- en oriëntatiepunten in het rampterrein. Door de politie en de ambulancedienst/CPA wordt veel meer inhoudelijke informatie over de situatie uitgewisseld. De centralisten van het RMC zijn meer geneigd om nadere gegevens te vragen als de informatie van politie-eenheden te globaal is. De informatievoorziening van de CPA AAD-Oost over de 'geneeskundige situatie' op het rampterrein is over het algemeen goed. De plaats van gewondennesten en dergelijke wordt snel doorgegeven.

Opmerkelijk is dat de OVD zijn situatierapporten niet rechtstreeks aan de staffunctionaris brandweer of het hoofd ROT/RCC doorgeeft om daarover meteen te kunnen overleggen. De situatierapporten moeten door een centralist worden doorgebiefd. Om die reden worden aan de OVD ook geen vragen ter verduidelijking gesteld.

Verder wordt bij het doorgeven van situatierapporten in die fase geen plattegrond gebruikt.

⁴⁰ Een 112-melding via een mobiele telefoon gaat naar de 112-centrale voor mobiele telefonie te Driebergen

Ook valt bij de brandweer de ontwijkende en/of verhullende wijze van communiceren op, die van laag tot hoog voorkomt. Nadat de OVD in zijn eerste bericht om twee brandweerpelotons heeft gevraagd maakt iemand op de RAC hiervan dat 'wij waarschijnlijk twee pelotons nodig hebben'. Brandweerpost Zuid vraagt omstreeks 16.17 uur aan de RAC hoe het met de brandweermensen van de eerste eenheden is. De RAC antwoordt dan dat niet bekend is dat er gewonden zijn en dat die informatie uit het veld moet komen. Twintig minuten eerder heeft de RAC dan al aan de plaatsvervangend regionaal commandant doorgegeven dat 'we doden en gewonden hebben'.

De RAC beschikt slechts in zeer beperkte mate over relevante informatie van risicovolle objecten. Hierdoor is men nauwelijks in staat om eenheden en leidinggevend, die onderweg zijn naar het incident of die reeds ter plaatse zijn, te voorzien van informatie over gevaarlijke stoffen of andere bijzonderheden van objecten. Van de gemeente Enschede zijn op de RAC geen aanvalsplannen of andere operationele informatie over risicovolle objecten aanwezig. Van enkele andere gemeenten beschikt de RAC – in beperkte mate – wèl over dergelijke informatie. Niet geregeld is echter dat de informatie van die gemeenten actueel wordt gehouden, hetgeen het risico oplevert van onvolledige en/of achterhaalde informatie.

Ter illustratie:

Tijdens het onderzoek blijkt dat op de RAC geen bestrijdingsplan of inhoudelijke informatie in andere vorm van de Grolsch-brouwerij beschikbaar is. Er zijn wèl gegevens over de bereikbaarheid van de brouwerij en van de bedrijfsdeskundigen beschikbaar via het Openbaar Meldsysteem, waarmee bedrijven met een automatische brandmeldinstallaties op de RAC zijn aangesloten. Tijdens het onderzoek bleek dat de gegevens bij voorkeur uit de – in stand gebleven – kaartenbak worden gehaald en niet uit het beschikbare computersysteem. De telefoonnummers van het bedrijf en de bedrijfsdeskundigen uit de kaartenbak komen niet helemaal overeen met die via het computersysteem.

Het ROT/RCC heeft geen eigen systeem voor objectinformatie, en maakt gebruik van hetgeen op de RAC beschikbaar is. Het voorgaande is daarmee ook op het ROT/RCC van toepassing.

Tot nu toe is uitsluitend gesproken over informatie van of voor de operationele diensten. Ook bij de informatievoorziening ten behoeve van de opvang van de bevolking en de verwanteninformatie zijn echter knelpunten geconstateerd.

Op zaterdagmiddag en -avond heeft de afdeling Burger- en Algemene zaken geen goed beeld van de voorlopige opvanglocaties van ontheemden en andere getroffen burgers. De Diekmanhal (die als enige noodonderkomen voor de nacht wordt ingericht) is bij het centraal registratie en informatiebureau (CRIB) pas om 20.15 uur als opvangpunt bekend. Bijna twee uur eerder is de Diekmanhal dan al in de GRS voor opvang aangewezen. Deze vertraging levert problemen op voor de registratie van de getroffen burgers. Zie tevens hoofdstuk 6, paragraaf 6.10.

Zie verder hoofdstuk 5: Coördinatie van de opschaling.

4 Verwerken tot een totaaloverzicht

In de initiële fase slaagt de RAC er niet in om de plaats van het incident te bepalen. Ruim een uur na de fatale explosie nog wordt door een centralist van de RAC doorgegeven dat de ramp bij vuurwerfabriek Haarman is. De firma Haarman ligt circa 4 km verderop. Met de vele straatnamen die vanaf de initiële brand door melders en eigen eenheden zijn doorgegeven, is weinig gedaan.

Het RMC beschikt ten tijde van de vuurwerkramp al over een Geografisch Informatie Systeem (GIS) en dat wordt ook gebruikt voor een eerste overzicht. Er is echter onvoldoende menskracht en tijd om dit systeem verder in te vullen met informatie uit het veld. Een gelukkig toeval is dat aanwezige centralisten bekend zijn met het getroffen gebied. Volgens hen heeft dit er toe

bijgedragen dat de informatie uit het veld redelijk snel tot een overzicht van de situatie kon worden verwerkt ('Het kaartje zit dan al in je hoofd').

De RAC beschikt nog niet over een GIS (de aanschaf ervan is dan wel al gepland).

Na de fatale explosie is er lange tijd te weinig informatie om een bruikbaar totaalbeeld van de effecten van de ramp en de ontwikkeling daarvan samen te stellen. Dat komt duidelijk naar voren bij het functioneren van het ROT/RCC. Het ROT/RCC is ook de plaats bij uitstek voor het samenstellen van dat totaalbeeld.

Om 17.30 uur vertrekt de OVD naar het stadhuis voor een briefing van de rampenstaf. Hij komt niet in het ROT/RCC en ook is geen lid van het ROT/RCC bij deze briefing aanwezig.

Om 18.25 uur wordt het hoofd RAC uitgestuurd om het rampterrein te verkennen. Hij heeft een kaart en oleaat bij zich. Om 20.00 uur brengt hij verslag uit. Dit is de eerste gerichte verkenningssactie waarvan het resultaat rechtstreeks op het ROT/RCC binnenkomt. Die informatie wordt weer niet aan de commandopost brandweer op het rampterrein of aan daar aanwezige eenheden verstrekt.

Door deze acties komt nieuwe informatie steeds op andere plaatsen terecht en is er niet tenminste één plaats waar alle informatie samenkomt en een totaaloverzicht ontstaat.

Ook bij de opvang van de bevolking is de eerste avond en nacht geen totaalbeeld beschikbaar.

De effecten daarvan werken de dagen erna via knelpunten in de registratie nog door.

Verder zijn knelpunten opgetreden bij het verzamelen van registratielijsten van voorlopige opvanglocaties bij het CRIB. De overdracht van gegevens en bijbehorende activiteiten van de politie naar de afdeling Burger- en Algemene Zaken is niet vlekkeloos verlopen. Zie verder paragraaf 6.10.

De gang van zaken bij de beheersing van het asbestrisico (zie hoofdstuk 7) kan in zijn geheel als casus worden beschouwd voor het verloop van de communicatie en informatievoorziening. Daarbij komt ook nadrukkelijk het belang naar voren van een totaalbeeld, in dit geval van de asbestproblematiek.

5 Informeren van de betrokken diensten en sleutelfunctionarissen

Gezien het voorgaande is duidelijk dat vooral op zaterdag lange tijd weinig informatie aan de betrokken diensten is verstrekt.

Op het stadhuis arriveert als eerste een van de wethouders die vanaf de tiende verdieping in de binnenstad de ramp heeft kunnen waarnemen. Snel daarna arriveren ook anderen op het stadhuis. Ze kunnen geen verbinding met de politie en brandweer krijgen. Zeer waarschijnlijk is dat met het normale telefoonnet geprobeerd, niet met het nationaal noodnet. Op het stadhuis heeft de 'rampenstaf in opbouw' omstreeks 16.30 uur nog geen informatie van de parate diensten ontvangen, ook niet via de fax op het Nationaal Noodnet. De adviseur van de burgemeester gaat per fiets naar het hoofdbureau van politie om informatie te verzamelen. Hij komt terug met een politiefunctionaris, waarmee de informatievoorziening op gang komt.

Om 16.40 uur, ruim een uur na de fatale explosie, krijgt de burgemeester op het stadhuis vanuit het ROT/RCC de eerste inhoudelijke informatie over de ramp. Deze luidt: 'Ergens aan de Tollenweg is een vuurwerkfabriek ontploft, er zijn diverse branden in het centrum en een groot aantal slachtoffers.' Als de heer Mans nadrukkelijk doorvraagt wordt als heel voorzichtige schatting honderd slachtoffers gegeven waarbij niet bekend is hoeveel daarvan dood zijn. Over de ingezette eenheden, mogelijk gevaar van branduitbreiding en het gevaar van de Grolsch-brouwerij wordt niet gesproken. De heer Mans benadrukt in dit gesprek het gebruik van het Nationaal Noodnet.

Tussen de meldkamers onderling vindt weinig uitwisseling van informatie plaats. De politiemeldkamer, gevestigd in Enschede, heeft al snel goede informatie over het rampterrein. Deze informatie komt echter niet terecht bij de RAC, het ROT/RCC en de CPA, allen gevestigd in het gebouw van de regionale brandweer in Hengelo.

Ook bij de brandweerbijstand speelt de informatievoorziening een belangrijke rol. Bij het aanvragen van de brandweercompagnieën uit buurregio's is vooraf niet vastgesteld aan welk type specialistische uitrusting behoefte bestaat. Dit is in één geval niet, en in het andere geval geïmproviseerd – na een desbetreffende vraag van de bijstandverlenende regio – opgegeven.

De informatieverstrekking aan de ziekenhuizen is niet goed verlopen. Dit heeft voor een deel te maken met het ontbreken van concrete indicaties over het aantal te hospitaliseren slachtoffers in de eerste uren na de fatale explosie. Daarna echter kon uit het aanbod van gewonden in de gewondennesten een inschatting worden gemaakt over de aankomst van gewonden in de ziekenhuizen die op grotere afstand liggen. Ook over het te verwachten aantal gewonden en de ernst van de verwondingen heerst onduidelijkheid en ontstaan soms grote misverstanden.

De dagen na de ramp valt te merken dat het informeren van de diensten vanuit de GRS weleens te laat gebeurt of vergeten wordt. Besluiten die in de GRS worden genomen, worden snel naar de media gecommuniceerd. Die communicatie krijgt ook alle aandacht; de pers is immers zeer nadrukkelijk aanwezig. Burgers reageren daarop, maar de hulpverleners in het veld weten soms nog van niets. Een voorbeeld is het vrijgeven van delen van het rampterrein door de GRS. Burgers gaan naar de toegangen en personeel dat de toegangen bewaakt weet van niets, met als gevolg 'toestanden' bij de hekken. Op dit punt wordt verder verwezen naar hoofdstuk 7 van dit rapport en naar het deelrapport over de publieksvoorlichting.

6 Informeren van overige belanghebbenden

'Overige belanghebbenden' is weinig gedefinieerd en wie dat zijn verschilt per incident. In dit geval raken de meeste belanghebbenden door de enorme klap en de snelle berichtgeving op RTV-Oost al vrij snel op de hoogte. Ook aannemers en dergelijke, die op zaterdag worden benaderd voor afzettings- en sloopwerkzaamheden, zijn al op de hoogte en verlenen alle medewerking.

Nu wordt – als voorbeeld – de informatievoorziening aan enkele belanghebbenden aangestipt. Dit zijn de Nederlandse Spoorwegen, bedrijven en buurgemeenten, het waterleidingbedrijf (in verband met de uitgebreide branden) en het ministerie van VWS (in verband met de verwanteninformatie).

De afstand van het spoorwegstation tot S.E. Fireworks is circa 750 m. Kort na de fatale explosie, om 15.50 uur, wordt de RAC door de spoorwegpolitie gebeld met de vraag of de brand bij het station in de buurt is. De centralist antwoordt – zonder ruggespraak – dat de rook van de brand in de hele omgeving te zien is, maar dat hij denkt dat het spoor er verder geen last van heeft. De RAC heeft dan nog geen geografisch overzicht van het rampgebied.

Verder zijn er de buurgemeenten, bedrijven en dergelijke die in verband met de grote rookwolk om informatie vragen over hoe te handelen. Zo vraagt AKZO-Nobel te Hengelo een kwartier na de fatale explosie twee maal om informatie over de rookwolk en geeft door dat die veel roet 'loslaat'. De RAC geeft aan dat men nog geen nadere informatie heeft. In dit verband is de late alarmering van de WVD opvallend. Ook burgers bellen met de vraag of de wolk gevaarlijk is en wat ze moeten doen. Later zijn vanuit het ROT/RCC buurgemeenten gewaarschuwd voor de neerslag uit de rookwolk (gemeentegrens-overschrijdende effecten).

Het waterleidingbedrijf neemt op zaterdag omstreeks 20.30 uur contact op met de RAC en geeft door dat er de komende uren nog maar een beperkte hoeveelheid bluswater kan worden geleverd. Volgens het waterleidingbedrijf heeft de RAC niet zelf contact met hen opgenomen. Het adjunct regiohoofd van regio West, die ingezet wordt tijdens grote storingen en calamiteiten, heeft via een collega en via berichtgeving van RTV-Oost vernomen welke situatie er zich in Enschede afspeelde. Hierop heeft hij contact opgenomen met de RAC.

Het beschikbaar stellen van informatie aan het ministerie van VWS ten behoeve van het nationaal verwanteninformatienummer en de communicatie over geregistreerde vermisten verloopt moeizaam. Zie hiervoor het deelrapport inzake registratie van slachtoffers en verwanteninformatie.

7 Coördinatie van de informatievoorziening

Uit het algemene beeld, dat hiervoor is geschetst, blijkt dat het probleem bij de operationele informatievoorziening beslist niet alleen bij de RAC ligt. Het informatiemanagement bij een ramp is vrijwel niet georganiseerd. In de gehele rampbestrijdingsorganisatie van Twente is hiervoor één (brandweer)officier voorzien, als 'hoofd Informatie'. Deze functie is gecombineerd met die van hoofd Waarschuwings- en Verkenningdienst (WVD). Dit houdt in dat bij een ramp, waar tevens gevaarlijke stoffen kunnen vrijkomen, er geen capaciteit overblijft voor de informatievoorziening in algemene zin. Bij de vuurwerkexplosie is al in een vroeg stadium sprake van explosiegevaar en een mogelijke emissie van ammoniak bij de Grolsch-brouwerij. Toch wordt de WVD-functionaris vrij laat gewaarschuwd en arriveert – circa 1 uur en 15 minuten na de fatale explosie – op eigen initiatief in het ROT/RCC. Dan blijkt dat er geen brandweerpersoneel meer beschikbaar is om meetploegen te formeren. De WVD-functionaris en een collega gaan dan zelf meten. Later komt dan nog het gevaar van asbestbesmetting in beeld.

Voor het verzamelen van algemene informatie over de ramp wordt vanuit het ROT/RCC om 18.25 uur het hoofd RAC naar Enschede gestuurd om te proberen het rampterrein in kaart te brengen.

Opvallend is dat juist bij de processen opvang van de bevolking en registratie/CRIB, die qua aard en geografisch zo dicht bij elkaar zitten, de onderlinge informatievoorziening in de beginfase heeft gehaperd.

De algemene coördinatie van de informatievoorziening en het voorzien in een totaalbeeld berust in principe bij de operationeel leider met zijn staf. Deze functie, die op grond van de Wet rampen en zware ongevallen in principe berust bij degene die de leiding over de brandweer heeft, is in Enschede niet als zodanig ingevuld. De brandweer is gericht op de operationele processen, en niet zozeer op die van bijvoorbeeld bevolkingszorg. Op het ROT/RCC zijn de eerste dagen geen vertegenwoordigers van Burger- en Algemene Zaken (BAZ) aanwezig geweest.

De provincie heeft bij de rampenbestrijding diverse taken. Eén daarvan is het functioneren als intermediair – vooral op het gebied van de informatievoorziening – tussen gemeente/regio enerzijds en rijksoverheid anderzijds. Dit impliceert tevens een zekere vorm van coördinatie. De provincie wordt omstreeks 16.50 uur gealarmeerd. Om 16.55 uur belt de piketfunctionaris het ROT/RCC. De inhoudelijke informatie die dan wordt doorgegeven is dat een forse vuurwerkexplosie in het centrum van Enschede heeft plaatsgevonden en vooralsnog met honderd slachtoffers rekening wordt gehouden. Verder wordt nog gemeld dat de regio's Stedendriehoek en IJssel-Vecht stand-by staan voor een aflossing. Welke eenheden dat zijn (peloton of compagnie) komt niet ter sprake. Op het punt van organisatie wordt doorgegeven dat de rampenstaf van Enschede is ingesteld met burgemeester Mans en het ROT/RCC bezig is om de coördinerend burgemeester daar aanwezig te krijgen.

Op zaterdag wordt omstreeks 17.30 uur het Provinciaal Coördinatie Centrum (PCC) in werking gesteld. Omstreeks 18.00 uur is het PCC door twee functionarissen, het hoofd PCC en de kabinetschef, bemenst. Tijdens het onderzoek geeft deze aan dat er niet eens tijd was om de aanvragen voor bijstand 'netjes te verwerken'; dat moest geïmproviseerd gebeuren.

8.4 Informatiesystemen

In de regio Twente is in september 1997 met een regionaal (pilot)project MITERS gestart. MITERS staat voor: 'Milieu-incidenten Informatie, Telecommunicatie En Regionale Samenwerking'. Het doel hiervan was om de lokale en regionale milieudiensten meer bij de behandeling van rampen en incidenten te betrekken. Dit moest onder meer gebeuren door een goede uitwisseling van relevante gegevens voor de bestrijding van milieu-incidenten in de regio. Het zwaartepunt lag bij het optimaal beschikbaar maken van de informatie uit de milieu-vergunningen. In Twente was het doel van het pilotproject om de milieudiensten ervaring te laten opdoen met het beschikbaar stellen van milieugegevens en hen zo mogelijk de rampenbestrijdingsorganisatie te laten ondersteunen met adviezen bij de nazorg van een incident. Het achterliggende doel was het bevorderen van integratie van milieubeheer met de brandweezorg en rampenbestrijding, zo valt uit het Projectplan te lezen. Dit project is begin 2000 gestopt. Inmiddels was in het najaar van 1999 bij de regionale brandweer Twente een nieuw project ICT brandweerregio Twente opgezet op het gebied van de operationele communicatie. Hierin is het doel van de MITERS-pilot 'meegenomen'. De belangrijkste onderdelen van dit nieuwe ICT-project zijn het zogenaamde Extranet (een regionaal intranet) en het Operationeel basisplan voor de regio Twente. Het project vloeide voort uit het Organisatieplan brandweezorg en rampenbestrijding regio Twente dat in 1999 is vastgesteld. De planning van de projectgroep ICT is dat beide onderdelen op 15 april 2001 zijn geïmplementeerd.

8.5 Geïntegreerd Meldkamer Systeem in de RAC

Een van de mogelijkheden om de kwaliteit van de informatievoorziening te verbeteren is het toepassen van moderne informatietechnologie. Deze vervult in de alarmcentrales van de brandweer, de meldkamers van de politie en de Centrale Posten Ambulancevervoer (CPA) een steeds grotere, ondersteunende rol.

Het landelijk ontwikkelde Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS) moet deze ontwikkeling ondersteunen. Het GMS wordt gebruikt voor de afhandeling van incidenten op de alarmcentrales. Het systeem begeleidt de centralist bij het proces dat bij een melding wordt doorlopen. Het GMS moet bijdragen tot een grotere uniformiteit en standaardisatie in de meldkamers. Dat is belangrijk omdat bij veel incidenten zowel brandweer, als politie en ambulances uitrukken. Het GMS voorkomt dat er veel tijd verloren gaat met het doorbellen en opnieuw invoeren van de incidentgegevens. Het GMS moet meldkamers in staat stellen om de meldingen sneller te verwerken, zodat de hulpverlening verbetert.

De meerwaarde van het GMS ligt dus met name in het multidisciplinaire karakter en het verbinden van de werkprocessen van de drie disciplines.

De landelijke invoering van het GMS-project was ten tijde van de vuurwerkcramp nog niet afgerond. De brandweeralarmcentrale van de regio Twente (RAC) fungeert sinds 1998 als één van de (monodisciplinaire) pilot-regio's in Nederland.

Het GMS is in de RAC Twente operationeel, maar nog niet alle functies worden gebruikt. Daarnaast zijn in Twente een aantal belangrijke ondersteunende applicaties in 2000 nog niet beschikbaar, zoals een Geografisch Informatie Systeem (GIS) en een automatische, telefonische alarmering (call-out systeem). Dit laatste systeem kan automatisch een reeks geprogrammeerde

(semafoon)nummers bellen. Hiermee is het mogelijk om sleutelfunctionarissen (zoals de leden van de rampenstaf) gemakkelijk en snel te alarmeren.

Het GMS is gebruikt bij de aannames en afhandeling van de eerste melding van S.E. Fireworks. Op basis van het uitrukvoorstel van het GMS zijn de eenheden van Enschede gealarmeerd en uitgerukt. Ook de aanvullend opgeroepen eenheden zijn in het GMS verwerkt. Als de RAC na de fatale explosie veel telefonische meldingen te verwerken krijgt is niet meteen duidelijk dat die allemaal bij hetzelfde incident horen. Het GMS wordt dan niet meer gebruikt voor de afhandeling van de vuurwerkcramp. Dit heeft de volgende redenen:

- Het GMS genereert bij iedere melding die de centralist aanneemt in principe een nieuw aannamescherm. Als de centralist in korte tijd veel (vervolg)meldingen aanneemt, worden er ook veel nieuwe aannameschermen door het GMS geopend. De centralisten kunnen een nieuw aannamescherm overigens meteen afsluiten voordat zij een nieuwe melding aannemen door de toets 'afsluiten' aan te klikken⁴¹. Het openen van (nieuwe) aannameschermen kan overigens eenvoudig worden overbrugd, maar incidenten met veel meldingen komen relatief weinig voor en met deze overbrugging is men niet (meer) bekend.
- In het ontwerp van het GMS wordt er vanuit gegaan dat bij een melding ten minste (de postcode van) het meladeradres wordt ingetypt. De onderliggende postcodenummerherkenning signaleert dan dubbele meldingen of meldingen die op hetzelfde incident betrekking hebben. De naam, adres en woonplaatsgegevens worden nog niet automatisch gepresenteerd in het GMS. Hiervoor is een telefoniekoppeling noodzakelijk met 112. Deze is (landelijk) in ontwikkeling en zal in 2001 beschikbaar komen.
- Voor het alarmeren van de – in eerste instantie aangevraagde – twee pelotons regionale bijstandseenheden is het GMS niet gebruikt, omdat dit deel van het GMS door de RAC nog niet geoperationaliseerd is.

Met het GMS kunnen meerdere centralisten – zelfs tegelijkertijd – aan hetzelfde incident informatie uit vervolgmeldingen en nadere berichten van eenheden toevoegen, hetgeen een vrijwel ideale mogelijkheid biedt om de basis voor een totaalbeeld van de situatie te leggen.

Het onderdeel van het GMS voor het alarmeren van bijstandverlenende eenheden is op 13 mei nog niet operationeel. Ruim een half jaar later, op 24 november, is dit nog steeds niet het geval, zo wordt dan in het kader van het onderzoek geconstateerd. Regionaal is – conform de referentiekaders PVB⁴² – de afspraak gemaakt dat bij alarmering maximaal vier blusvoertuigen 'vrij mogen instromen'. Vervolgens wordt pelotonsgewijs opgeschaald met van te voren gegroepeerde, vaste pelotons. Het is erg bewerkelijk om de gegevens voor alarmering van vaste (groepen van) eenheden in het GMS in te voeren. Het GMS gaat namelijk uit van het principe van regionale dekking op basis van operationele grenzen, en dus niet van dekking vanuit de brandweerposten op basis van gemeentegrenzen. Het GMS is ontworpen om de in te zetten eenheden zodanig te kiezen dat die het snelst ter plaatse kunnen zijn.

Het GMS biedt wèl de mogelijkheid om van de operationele grenzen af te wijken en met vaste groepen eenheden (pelotons) te werken. Omdat deze werkwijze afwijkt van het landelijke ontwerp volgens het PVB, is het opzetten en beheren hiervan zeer arbeidsintensief. Dit is om die reden niet gebeurd.

Ten tijde van de vuurwerkcramp is de pelotonsindeling niet bekend bij de dienstdoende centralisten.

⁴¹ Het aanklikken met de muis voor het afsluiten wordt in Twente als onhandig ervaren. Het projectbureau GMS werkt aan het toewijzen van deze functie aan een toets op het toetsenbord.

⁴² Referentiekaders gewest zorgniveau. 1996. Referentie 3.22

In de beleving van dienstdoende centralisten op de RAC is daar tijdens de vuurwerkcramp geen alarmeringsprocedure voor brandweerpelotons aanwezig. Zij weten dat een nieuwe alarmeringsprocedure in ontwikkeling is, maar dat de besluitvorming hierover nog niet is afgerond. Bij de vuurwerkcramp wordt dan ook 'geïmproviseerd', hetgeen een vertraging van circa 20 minuten in de alarmering veroorzaakt.

Tijdens het onderzoek einde 2000 blijkt de alarmeringsprocedure op de RAC nog niet formeel te zijn vastgesteld. De procedure blijkt onvoldoende overzichtelijk te zijn om onder hectische omstandigheden door centralisten te worden gebruikt.

8.6 Technische communicatievoorzieningen

Radiocommunicatienetwerken

Brandweer, ambulancehulpverlening en politie beschikken over eigen, afzonderlijke netwerken voor radiocommunicatie waarmee slechts met de 'eigen' regionale meldkamer gecommuniceerd kan worden. Tijdens het gezamenlijk optreden van de hulpdiensten is rechtstreekse, onderlinge radiocommunicatie dus niet mogelijk.

Tijdens de vuurwerkcramp zoeken de diensten naar oplossingen hiervoor. Zo beluistert een politiecentralist enkele uren in de verbindingcommandowagen van de brandweer de brandweerfrequenties en geeft relevante berichten door aan de politiemeldkamer.

De RAC beschikt voor communicatie met de eenheden in het dekkingsgebied Enschede over één operationeel kanaal (kanaal 5) voor zowel alarmering als spraakcommunicatie en één (uitwijk)kanaal voor communicatie met de eenheden (rampkanaal 10). Voor het onderlinge portofoonverkeer, dus buiten de RAC om, zijn meerdere portofoonkanalen – met een gering bereik – beschikbaar.

Ook de netwerken van de CPA en de politie beschikken over een beperkt aantal kanalen.

Bij de drie disciplines zijn de volgende problemen geconstateerd:

- Veel eenheden kunnen (tijdelijk) geen contact meer krijgen met de meldkamer, met de verbinding(commando)wagen of met functionarissen met portofoons;
- berichten worden weggedrukt door andere eenheden of door alarmeringscodes van de meldkamer;
- meerdere eenheden proberen tegelijkertijd berichten door te geven;
- de gebruikte portofoon- en mobilfoonkanalen kunnen het berichtenverkeer niet aan en raken overbelast;
- Het zendbereik van het Ziekenautostation⁴³ blijft beperkt tot circa 5 kilometer;
- bijstandseenheden communiceren op verschillende kanalen; afspraken over het gezamenlijke gebruik van mobilfoonkanalen ontbreken;
- er is onvoldoende etherdiscipline; men wacht niet op elkaar bij het doorgeven van berichten;
- enkele sleutelfunctionarissen beschikken niet of over verouderde, niet goed werkende communicatiemiddelen;
- radiocommunicatie met de Duitse eenheden is niet mogelijk.

Geconstateerd is dat deze problemen niet primair zijn ontstaan door het uitvallen van de radionetwerken of door problemen met de radiodekking. De problemen zijn grotendeels veroorzaakt doordat:

- Te veel eenheden tegelijkertijd de meldkamer of elkaar willen bereiken;
- de meldkamers over te weinig bedientafels beschikken om alle oproepen af te handelen.

⁴³ Tijdens de vuurwerkcramp de verbindingswagen van de geneeskundige discipline

Op het rampterrein zijn bij het onderlinge portofoonverkeer slechts enkele kanalen gebruikt. Het overschakelen naar vrije kanalen is wel geprobeerd, maar leverde problemen op omdat eenheden daarna 'zoek waren' en omdat leidinggevend plotseling tegelijkertijd via meerdere kanalen door verschillende eenheden werden opgeroepen.

Het Ziekenautostation heeft slechts één mobilfoon met een kleine standaardantenne. Deze antenne beperkt het bereik tot circa 5 kilometer. De verbindingswagens van de andere disciplines beschikken over een hoge mast met antennes, waarmee een groter bereik mogelijk wordt. Radiocommunicatie met het grote aantal Duitse brandweereenheden is niet mogelijk door gebrek aan standaardisatie bij de internationale samenwerking. De uitwisseling van informatie tussen Duitse en Nederlandse eenheden heeft mondeling moeten plaatsvinden.

Telefonie

Uit informatie van KPN blijkt dat het telefoonnet tussen Hengelo en Enschede op 13 mei tot laat in de avond zwaar overbelast is. Rond middernacht slaagt KPN er in de capaciteit uit te breiden en zijn de problemen verholpen. Verder proberen veel mensen tegelijkertijd gemeente of politie te bereiken, waardoor congestie optreedt en deze diensten om die reden telefonisch moeilijk bereikbaar zijn.

Alle bij de ramp betrokken hulpverleningsdiensten hebben de beschikking over mobiele telefoons (GSM). In enkele gevallen is men hier volledig van afhankelijk; voor met name de GHOR is geen alternatief beschikbaar. De mobiele telefoonnetten zijn direct na de ramp overbelast geraakt, waardoor de meeste mobiele telefoons in de beginfase van de ramp niet bruikbaar zijn.

De geneeskundig OVD-en en enkele andere sleutelfunctionarissen beschikken – alleen voor hun alarmering – tijdelijk over een prepaid telefoon⁴⁴. Bij de vuurwerkcramp komen, behalve de dienstdoende OVD-G die over een dienstauto met alle verbindingsmiddelen beschikt, ook andere OVD-G en op. Zij gebruiken – uiteraard – hun alarmerings-GSM daarna ook voor communicatie. Het beltegoed blijkt dan snel op te zijn.

De verbindingsscommandowagen van de brandweer beschikt over een mobiele noodnettelefoon. Deze telefoon werkt echter niet, waarschijnlijk omdat het abonnement door het Rijk uitsluitend voor de millenniumovergang is afgesloten – met een uitloop van enkele maanden – en inmiddels is verlopen.

De beschikbare satelliettelefoon kan niet worden gebruikt omdat de centralisten in het veld, die hiermee moeten werken, de pincode hiervan niet kunnen vinden. Amsterdam beschikt over een verbindingsscommandowagen met 8 satellietverbindingen. Deze is beschikbaar voor een inzet elders in het land, maar de praktische waarde hiervan is relatief gering. Telefonieproblemen treden immers vooral tijdens de eerste uren van de ramp op. Vóórdat dit voertuig uit Amsterdam in Enschede kon zijn, waren de meeste acute telefoonproblemen grotendeels opgelost.

De netwerken voor mobiele telefonie zijn erg kwetsbaar. Bij een groot aanbod kan het netwerk de vraag niet aan en zijn de mobiele telefoons voor hulpverleners onbruikbaar. Dit is een al jaren bekend probleem maar toch is gebleken dat er nogal wat sleutelfunctionarissen zijn die geen alternatief communicatiemiddel hebben en uitsluitend vertrouwen op mobiele telefonie. Opnieuw is gebleken dat mobiele telefonie via de openbare netwerken geen alternatief is voor de radio-communicatienetwerken.

⁴⁴ Door problemen bij de firma Callmax einde 1999 met de alarmering via maxers was die onvoldoende betrouwbaar. Als tijdelijke oplossing zijn toen voor de alarmering prepaid GSM-telefoons genomen.

Nationaal Noodnet

In 1991 is het Nationaal Noodnet in gebruik genomen. Dit telefoonnet is een aanvullende c.q. een vervangende voorziening voor de voortzetting van de meest vitale berichtgeving. Alle bij de hulpverlening betrokken instanties zijn aangesloten op het Nationaal Noodnet. Het ministerie van BZK heeft aan de regio Twente 12 noodnetlijnen beschikbaar gesteld.⁴⁵

In 'normale' omstandigheden wordt het Nationaal Noodnet niet gebruikt. Het gebruik van het Nationaal Noodnet is geen standaard routine en wordt niet beoefend. In hectische omstandigheden moet eerst worden bedacht 'hoe het ook alweer moet'. Het Nationaal Noodnet is tijdens de acute fase van de ramp door het personeel van de RAC dan ook niet gebruikt. De centralisten kunnen het Nationaal Noodnet op elke bedienplaats en via één algemeen toestel op de RAC gebruiken. Bij het onderzoek is uit observatie gebleken dat de betreffende centralist er (dan) van uitgaat dat hij het Nationaal Noodnet alleen kan gebruiken via een apart 'Nationaal Noodnet-toestel', dat zich in een, naast de RAC liggende, kantoorruimte bevindt. Verder blijkt de centralist slechts met moeite en na minuten zoeken in staat te zijn om een noodnetverbinding met het NCC op te bouwen. Na de chaotische fase hebben het ROT/RCC en de GRS wél incidenteel gebruik gemaakt van het Nationaal Noodnet.

Het Nationaal Noodnet had in de eerste uren van de vuurwerkramp een belangrijke rol in de communicatie kunnen spelen, aangezien het publieke telefoonnet slechts beperkt beschikbaar was. Toch is het Nationaal Noodnet slechts incidenteel gebruikt. Er kunnen dan ook vraagtekens worden gezet bij het uitgangspunt van het Nationaal Noodnet: een telefoonnet dat alleen bij rampen en bij alle oefeningen wordt gebruikt.

Als ook op basisniveau voldoende praktisch wordt geoefend, hoeft het gebruik van het Nationaal Noodnet geen probleem te zijn. Uit het gebruik van de verschillende communicatiemiddelen tijdens de bestrijding van de vuurwerkramp blijkt echter duidelijk dat op dit punt teruggevallen wordt op de dagelijkse routine en het gebruik van het Nationaal Noodnet is dan geen gemeengoed. Een voorbeeld hiervan is dat op de RAC geen regiogericht lijstje met noodnetnummers beschikbaar is. Het noodnetnummer van de burgemeester moet men uit de Nationaal Noodnet-telefoongids halen. Het gebruiksgemak van de gids is slecht, zo is bij een simulatie op de RAC gebleken. Ook is de gids niet actueel⁴⁶.

In het draaiboek 'Alarmering van bestuur en uitvoerenden van de gemeente Enschede' staan overigens wél de diverse noodnetnummers vermeld. Dat die reeds beschikbare nummers op de RAC noch op papier onder handbereik zijn, noch in het computersysteem van de RAC zijn ingevoerd, bewijst te meer dat de opschaling en de regierol van de RAC daarin volstrekt niet 'leven'. Voor de rapportages over het functioneren van de Centrale Post Ambulancevervoer en de politie meldkamer wordt verwezen naar de deelrapporten van de geneeskundige hulpverlening respectievelijk het politieoptreden.

8.7 Verbindingsstructuur

In principe is elke bij de ramp betrokken discipline zelf verantwoordelijk voor de eigen verbindingen. Het deelplan verbindingen uit het rampenplan van de gemeente Enschede geeft aan dat de brandweer procesverantwoordelijk is voor de verbindingenstructuur als geheel, inclusief de coördinatie daarvan. Dat is ook logisch, omdat de organisatie die belast is met de voorbereiding van de operationele leiding tevens het fundament moet leggen voor de onderlinge communicatie van de deelnemende diensten.

⁴⁵ Ook de gemeenten zijn van noodnetlijnen voorzien, en bijvoorbeeld ook de 'rampen-zender' RTV-Oost.

⁴⁶ Zo staat in de gids van 1999, die op de RAC aanwezig is, het NCC nog steeds als LCC vermeld.

Tijdens de vuurwerkramp heeft de brandweer pogingen ondernomen om de verbindingen op het rampterrein te coördineren. De Verbindingscommandowagens (VC-2) van de brandweer op het rampterrein beschikken over een voorbereide bedienplaats voor de politie en de GHOR. Deze VC's zijn door het rijk beschikbaar gesteld op basis van één per brandweercompagnie. Bij een inzet van meerdere compagnieën is – per sector – dus ook een VC-2 beschikbaar.

Op 13 mei is de VC-2 omstreeks 16.30 uur ter plaatse, 48 min na het eerste nader bericht van de OVD. Het ZauStat, dat in Twente vooral als verbindingswagen fungeert, komt 10 minuten later aan. Om circa 17.15 uur komt er een M.E.-commandovoertuig van de politie op het rampterrein en wordt circa 400 meter van de VC-2 opgesteld. Dit voertuig dient alleen voor de aansturing van de ingezette M.E.. De aansturing van alle overige politie-eenheden in het rampterrein vindt tot laat in de avond nog plaats vanuit het commandogedeelte van het RMC op het hoofdbureau.

De RAC, de CPA en het RMC nemen onderling geen contact op over het uitrukken van de verbindingswagens. De OVD en de OVD-G hebben omstreeks 16.10 uur al contact met elkaar, maar ook zij overleggen niet over de verbindingswagens en hun opstelplaats.

Het ZauStat wordt niet bij de VC-2, maar bij een groot gewondennest geplaatst. Tijdens oefeningen worden beide verbindingstvoertuigen wél dicht bij elkaar geplaatst en met een 'vaste' telefoonlijn onderling verbonden. De voorbereide GHOR bedienplaats in de VC-2 wordt niet bezet. Vrij snel na aankomst van de VC-2 komt op verzoek van de brandweer een politieverbindingsfunctionaris naar de VC-2. Deze geeft per politiemobilfoon relevante informatie door aan het RMC.

Er komt in die fase dus geen interdisciplinair verbindingsknooppunt tot stand (waar later ook het Commando Rampterrein (CoRT) kan worden gevestigd). Dit gebeurt pas omstreeks 23.00 uur, als de verbindingstvoertuigen en de inmiddels gearriveerde Mobiele Commando Unit (MCU) bij elkaar worden geplaatst. Deze MCU is op het rampterrein al om 19.00 uur technisch operationeel. Er is echter geen geschikte bezetting van het regiokorps Twente aanwezig, waardoor de MCU nog niet als zodanig kan functioneren.

Een kritische succesfactor voor de multidisciplinaire afstemming en uitwisseling van informatie is dat de leidinggevende van iedere discipline het verbindingsknooppunt al in het CTPI-stadium als vast onderling ontmoetingspunt gebruikt. Het overzicht van functionarissen bij de VC-2 op 13 mei tot circa 22.00 uur is als volgt:

	Leidinggevende aanwezig	Verbindingsfunctionaris aanwezig
Brandweer	ja (permanent vanaf 17.15 uur)	ja
GHOR	ja (incidenteel)	nee
Politie	nee	ja

Bij de vuurwerkramp zijn dus pas omstreeks circa 23.30 uur, bijna acht uur na de fatale explosie, de verbindingstvoertuigen en de leidinggevendenden op één locatie verzameld.

8.8 Casus: Beheersing van het risico van de Grolsch-brouwerij

a. Inleiding

Een brand in bepaalde delen van de Grolsch-brouwerij (wordt hierna aangeduid als 'de Grolsch') op het rampterrein kon gevaar opleveren voor zowel de bevolking als de hulpverleners. Nog vóór de fatale explosie werd al brand gemeld 'bij de brouwerij'. Na de fatale explosie is daadwerkelijk brand geconstateerd.

Als gevolg van deze brand zijn op 13 mei brandbestrijdingseenheden, die na de fatale explosie bij S.E. Fireworks dichtbij de Grolsch aanwezig/werkzaam waren, vanaf omstreeks 16.30 uur tot circa 19.00 uur teruggetrokken en is een gewondennest/noodhospitaal verplaatst. Ook daarna is soms

nog de indruk ontstaan van gevaar voor de hulpverleners als gevolg van – opleving van – brand bij de Grolsch.

In deze casus wordt onderzocht hoe de bestrijdingsorganisatie als geheel op de (signalen van) brand bij de Grolsch heeft ingespeeld en hoe de informatievoorziening ten behoeve van de besluitvorming is verlopen.

b. Ontwikkeling van het gevaar en communicatie

Uit de meldingen van de initiële brand bij S.E. Fireworks blijkt dat de brand zich nabij de Grolsch bevindt. Eén melder noemt zelfs 'ontploffingen bij de Grolsch fabriek'. De RAC geeft deze meldingen niet door aan de OVD. Ook de sleutelfunctionarissen van de Grolsch ontvangen geen waarschuwing van de RAC.

Om 15.52 uur, zestien minuten na de fatale explosie, ontvangt de RAC een concrete melding van brand in de Grolsch. Ook zou een werknemer er niet meer uit kunnen. Dit bericht geeft de RAC wèl meteen door aan de OVD van Enschede. De bedrijfsbrandweer, het hoofd BHV of de algemeen directeur ontvangen ook dan geen (voor)waarschuwing.

Om 16.09 uur en om 16.25 uur ontvangt de RAC een melding van verschillende omwonenden dat 'het dak van de Grolsch' vol zit met branden. Ook in dat stadium wordt het bedrijf niet gewaarschuwd. Om 16.26 uur geeft de RAC deze dakbranden door aan de OVD. Die antwoordt: 'dat is al bekend'. De OVD geeft geen opdracht tot het alarmeren van een bedrijfsdeskundige. Opvallend is dat de overheidsbrandweer geen leden van de bedrijfsbrandweer, waaronder de commandant, meer tot het bedrijf toelaat. Dit duurt tot circa 20.30 uur. Volgens de mensen van de Grolsch wordt als reden gegeven dat er explosiegevaar van een andere vuurwerkbunker dreigt. Vóór circa 17.00 uur hebben wèl nog enkele bedrijfsbrandweermensen door de mazen van de afzetting kunnen glippen.

c. Beoordeling door de betrokken diensten

Op mogelijk gevaar van gevaarlijke stoffen bij de Grolsch wordt de brandweer door werknemers van het bedrijf geattendeerd. Zo hoort de brandweer dat op het terrein van de Grolsch aan de kant van de Beekweg een bio-reactor staat die gevuld is met methaangas. Dat bericht wordt om 16.29 uur aan de RAC doorgegeven. De brouwerij ontvangt van de RAC geen waarschuwing of een verzoek om een bedrijfsdeskundige.

De Beekweg wordt ontruimd en de daar aanwezige brandweereenheid trekt zich terug.

Om 16.35 uur wordt aan de RAC een onduidelijk bericht doorgegeven dat: 'Iets op knappen staat; onmiddellijk terugtrekken en veilige situatie zoeken".

Omstreeks 16.46 uur geeft de politie een veilige afstand aan van 500 meter vanaf de Grolsch in verband met ontploffingsgevaar 'van een methaanreactor' met de Van Damstraat/Fazantstraat als buitengrens aan die zijde. Om 17.12 uur geeft de politie op het rampterrein aan het RMC door dat die cirkel tot 750 m is uitgebreid met opgave van de bijbehorende straten.

Omstreeks 17.00 uur wordt bij de VC-2 / COH het gevaar van de Grolsch besproken. Daar is op verzoek van de directeur van het bedrijf ook het hoofd BHV bij aanwezig. De bespreking van het risico van de brouwerij blijft oppervlakkig; er zijn geen plattegronden van het bedrijf voorhanden.

Iets na middernacht is de commandant van de bedrijfsbrandweer bij de commandant van één van de brandweercompagnieën voor overleg. Die beschikt ook dan nog niet over een plattegrond van het Grolsch-complex. De commandant van de bedrijfsbrandweer zorgt dan voor een intern bedrijfsnoodplan met plattegrond.

Ruim drie maanden na de ramp, tijdens het onderzoek, blijkt dat de brandweerofficier die samen met het hoofd BHV in eerste instantie het risico in het bedrijf heeft beoordeeld, geen juist beeld heeft gehad van de plaats van de grootste hoeveelheid CO₂.

Het duurt lang tot duidelijk wordt dat het gevaar beheersbaar is en eenheden op het bedrijfsterrein kunnen worden ingezet. Voor de brandweer ter plaatse is die duidelijkheid er omstreeks 18.00 uur. Voor het hoofd BHV van de Grolsch is dat ten minste een half uur eerder. Feitelijk is het eerste, acute explosiegevaar van de ammoniak al om 15.50 uur door een medewerker ter plaatse opgeheven door de ammoniakinstallatie 'in te blokken'. Voor het methaan/biogas is het eventuele gevaar meteen na de fatale explosie opgeheven, als de ballon in brand vliegt.

d. Inzet van deskundigen van de regionale brandweer

De WVD van de regionale brandweer wordt door de RAC niet danwel laat gealarmeerd. Het hoofd ROT/RCC heeft wèl opdracht tot alarmering gegeven; deels uit automatisme èn gezien de grote rookkolom. Omstreeks 16.50 uur arriveert de eerste WVD-functionaris op eigen initiatief in het gebouw van de regionale brandweer. Het ROT/RCC is dan al ruim een half uur ingericht.

Na het verzoek van de plaatsvervangend commandant van de regionale brandweer om 'alles op te schalen' worden tussen 17.05 uur en 17.30 uur de overige WVD-ers gebeld. Zij gaan de verspreiding van de rookkolom in kaart brengen. Een mogelijk risico van de Grolsch is niet aan de orde. Op het ROT/RCC is dan al bekend dat het methaan/biogas niet in een tank, maar in een zak zit en geen gevaar vormt.

Later ontvangt het ROT/RCC het bericht dat bij de Grolsch 5 kubieke meter ammoniak door brand bedreigd wordt. Men gaat dan aan het werk om de mogelijke emissie van die hoeveelheid ammoniak te bepalen en probeert ook contact met de Grolsch te krijgen. Dat lukt om 18.48 uur en iemand van het bedrijf geeft dan door dat het ammoniakstelsel is ingeblokkeerd en de brand onder controle is. Vervolgens overlegt het ROT/RCC hierover met het RIVM en de conclusie is dat het gevaar erg beperkt is. De WVD-mensen stoppen vervolgens hun bemoeienis met de Grolsch. Omstreeks 21.30 uur wordt van bedrijven in het rampgebied – onder andere de Grolsch – de milieuvergunning opgevraagd. Bij de Grolsch gaat het dan om de mogelijke aanwezigheid van zuren en dergelijke gevaarlijke stoffen.

Niet lang na de fatale explosie zijn enkele deskundige werknemers in het bedrijf aanwezig. Deze worden pas relatief laat en op eigen verzoek ingeschakeld. De indruk is dat het risico van de Grolsch – met behulp van dit personeel – veel eerder had kunnen worden ingeschat. Daarmee had de aanzienlijke vertraging in de rampbestrijding kunnen worden voorkomen. In de tussentijd worden door de politie en eenheden van de brandweer ongecoördineerd initiatieven tot ontruiming genomen.

De melding dat er geen gevaar voor de omgeving is wordt niet tijdig aan het ROT/RCC en de overige disciplines doorgegeven. Omstreeks 18.35 uur geeft de CPA-AAD nog door dat de ZauStat weg moet in verband met explosiegevaar. Enkele minuten later meldt het RMC dat het grootste explosiegevaar bij de Grolsch is geweken. Toch begint omstreeks die tijd – op aangeven van de politie – de ontruiming van de centrale geneeskundige behandel- en coördinatiepost inclusief noodhospitaal in het Van Heekpark. Een kwartier later geeft de CPA-AAD door dat er opnieuw ontploffingsgevaar bij de Grolsch dreigt en er opnieuw geëvacueerd wordt. Veertig minuten later, om 19.35 uur meldt de brandweercommandant van Enschede in de GRS dat het grootste gevaar bij de Grolsch (gevaar van ammoniak) is geweken.

Ook later nog is soms nog de indruk gewekt van gevaar voor de hulpverleners als gevolg van – opleving van – brand bij de brouwerij. Het betreft dan echter andere delen van het bedrijfscomplex dan het gebouw van de Energie-afdeling, waar het merendeel van de gevaarlijke stoffen zich bevindt. Over het vrij uitgestrekte Grolsch-complex met verschillende gebouwen is teveel als één object met een uniform risico gecommuniceerd.

8.9 Landelijk beleid

Het landelijk beleid voor de informatievoorziening bij de rampenbestrijding is in belangrijke mate gebaseerd op de Structuurschets 'Informatievoorziening brandweezorg en rampenbestrijding' van juli 1996 en het standpunt van het Kabinet hieromtrent.⁴⁷

Deze structuurschets bevat een overzicht van knelpunten in de informatievoorziening en beleidsvoorstellen op hoofdlijnen. Nu volgt een verkorte weergave van de – toenmalige – knelpunten en hoofdlijnen van beleid, die in het kader van de vuurwerkcramp relevant zijn.

a. Geconstateerde knelpunten (medio 1995)

- 1 'Bij de voorbereiding op de rampenbestrijding krijgt de organisatie van de informatievoorziening bij veel organisaties een lage prioriteit. Bepaalde aspecten, zoals het aanleggen en onderhouden van gegevensbestanden, het voorbereiden en realiseren van de technische infrastructuur en de interne organisatie van de informatievoorziening in de coördinatiecentra krijgen onvoldoende aandacht.'
- 2 'De regionale brandweer is, gelet op haar coördinerende bevoegdheid, onvoldoende in staat om zowel intern als op regionaal niveau de benodigde informatievoorziening adequaat te regelen. Intern zijn de bestanden en de systemen van de regionale brandweer, die een functie kunnen vervullen in het regionale coördinatiecentrum, onvoldoende op elkaar afgestemd.'
- 3 De volledigheid en snelle toegankelijkheid van deze 'papieren' en geautomatiseerde bestanden zijn niet gegarandeerd. Ook de gegevensbehoeften van de overige diensten die opereren vanuit het regionaal coördinatiecentrum zijn vaak niet gemeenschappelijk vastgesteld en voorbereid.'
- 4 'Het inzichtelijk maken van de rampsituatie, de voortgangsbewaking en uitgezette acties en de beoordeling en verwerking van de enorme gegevensstromen van en naar coördinatiecentra vragen bijzondere aandacht van met name de regionale brandweren en moet worden bevorderd.'
- 5 'Er worden knelpunten gesignaleerd ten aanzien van de alarmcentrale van de regionale brandweer. Bestaande systemen aldaar zijn niet in alle gevallen optimaal op elkaar afgestemd. Daardoor kunnen gegevens in een aantal gevallen slechts door tussenkomst van de centralist tussen systemen worden uitgewisseld. Tevens kan het nodig zijn meerdere systemen te raadplegen om tot een correcte inzetbepaling en inzetbegeleiding te komen. De knelpunten in de alarmcentrale worden reeds langere tijd door betrokken partijen onderkend.'
- 6 'De gespreks capaciteit en de functionaliteit van de huidige in gebruik zijnde analoge radionetwerken zijn beperkt. Met name in situaties van een (dreigende) ramp werkt dit verlamrend op een adequate hulpverlening.'

⁴⁷ Structuurschets 'Informatievoorziening brandweezorg en rampenbestrijding'; herziene uitgave. Ministerie van BiZa, juli 1996. Deze bevat ook het advies van de toenmalige Coördinatiecommissie Informatievoorziening Ongevallen en Rampenbestrijding (IFORA) over de structuurschets aan de minister van BiZa.

- 7 'Ook de informatievoorziening ten behoeve van de verticale coördinatie tussen regionale brandweerkorpsen, provincies en rijk kan worden verbeterd. Dit betreft het voorbereiden en onderhouden van gegevensbestanden ten behoeve van het toedelen van bovenregionale bijstand en afspraken over vorm en inhoud van situatierapporten, die tussen de verschillende bestuurlijke niveaus worden uitgewisseld.'

b. Hoofdpijnen van rijksbeleid (medio 1996)

Naar aanleiding van deze knelpunten zijn beleidsvoorstellen geformuleerd. De nu volgende, uiteindelijke hoofdpijnen van beleid zijn door het Kabinet vastgesteld na advies van de betrokken disciplines en besturen over de structuurschets.

- 1 'Een deel van de organisaties in het veld verwacht dat veel interne en regionale knelpunten in de organisatie van de informatievoorziening op rijksniveau worden aangepakt. Het huidige beleid van de rijksoverheid is echter in toenemende mate gericht op het sturen op hoofdpijnen.' Wel is de minister verantwoordelijk voor strategische techniek en infrastructuur; dat wil zeggen het ontwikkelen en in stand houden van landelijke systemen en (radio-)netwerken voor de brandweezorg en de rampenbestrijding.
- 2 'De geconstateerde knelpunten zullen in eerste instantie zoveel mogelijk in het kader van het PVB worden aangepakt.'
- Opmerking:* De informatievoorziening is inderdaad als aandachtspunt in het PVB meegenomen. In de referentiekaders wordt hiervoor op de juiste plaatsen en met voldoende nadruk aandacht gevraagd.
- 3 'De regionale brandweer dient op basis van haar verantwoordelijkheid voor het voorbereiden van de coördinatie van de rampenbestrijding, in overleg met gemeenten en andere betrokken organisaties, de huidige voorzieningen kritisch door te lichten en waar nodig verbeteringen aan te brengen.'
- 4 Naar aanleiding van knelpunt 5:
'In nauw overleg met het veld wordt het project 'Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS)' gestart. De doelstelling van het GMS-project is het tot stand brengen van een geïntegreerd meldkamersysteem dat geschikt is voor de alarmcentrale van de brandweer, de meldkamer van de politie en de centrale post ambulancevervoer. (Een punt van zorg blijft de kwaliteit van en de capaciteit voor zowel het gegevensbeheer als het systeembeheer in de alarmcentrale).'
- 5 Naar aanleiding van knelpunt 6:
Gezien de toenemende technische mogelijkheden, de noodzakelijke vervanging van de bestaande radionetwerken tegen het eind van deze eeuw en het streven de samenwerking te bevorderen tussen de parate diensten wordt een digitaal, interdisciplinair netwerk voor radiocommunicatie voorbereid (Project C2000).

8.10 Analyse

De analyse is opgebouwd aan de hand van de systeemelementen van het Open Systeemmodel (zie hoofdstuk 2). Omdat informatievoorziening één van de onderdelen van de bestrijdingscyclus is, is de bestrijdingscyclus als zodanig niet als analysemodel toegepast.

a. Omgeving

De informatievoorziening over de fysieke omgeving vanuit de RAC is in Twente momenteel nog een kwetsbaar punt. Met de – voorziene – aanschaf van een Geografisch Informatie Systeem zal

die verbeteren. Het RMC beschikt hier al over.

De informatiepositie zal verder verbeteren met het beschikbaar komen van het Operationeel Basisplan, dat gegevens van zowel de fysieke als de organisatorische omgeving bevat. Dit is voorzien in april 2001.

Nu is de brandweer tijdens de vuurwerkramp bijvoorbeeld niet op de hoogte van de plaats van de verschillende gevaarlijke stoffen op het Grolsch-complex, dat verschillende gebouwen beslaat. Achteraf blijkt over die plaats zelfs een misverstand te hebben bestaan bij de officier, die het risico van die stoffen tijdens de ramp mede heeft beoordeeld. Naar verwachting zal door het opstellen van een regionale risicokaart in de regio Twente de beschikbaarheid van objectinformatie aanzienlijk worden bevorderd.

b. Doelen

Het doel van de operationele informatievoorziening is – in principe – bekend en wordt uiteraard onderschreven. In de opzet en uitwerking van de rampbestrijdingsorganisatie, zowel in Twente als landelijk, komt dit doel echter nauwelijks tot uitdrukking. Toch is in de Structuurschets 'Informatievoorziening brandweezorg en rampenbestrijding' uit 1996 het doel duidelijk gemaakt en zijn ook diverse subdoelen geformuleerd. Ook in het PVB is aan de informatievoorziening veel aandacht besteed. Desondanks wordt de informatievoorziening bij de voorbereiding van de rampenbestrijding zelfs na meer dan tien jaar kennelijk nog niet als kritische succesfactor onderkend en blijft dit een abstract begrip. Dit valt te verklaren door:

- a. het ontbreken van concrete outputnormen voor de bestrijding, waardoor het ontbreken van de juiste informatie onvoldoende zichtbaar wordt in het eindresultaat (zie verder onder output);
- b. het ontbreken van (realistische) oefeningen, waarmee een objectieve toetsing van het functioneren van de rampbestrijding – waaronder de informatievoorziening – en het bereikte eindresultaat niet mogelijk is.

Het opstellen van een risicokaart in Twente kan zeker bijdragen aan het onderkennen van het belang van de, voor de bestrijding van rampen benodigde, gegevens. Hiermee kan het doel worden geconcretiseerd. Ook het steeds beter georganiseerde overleg en de samenwerking met de andere disciplines in Twente kan bijdragen tot de noodzakelijke concretisering.

c. Input

De informatievoorziening tijdens een ramp maakt thans deel uit van de Waarschuwings- en Verkenningdienst (WVD) van de brandweer. Daar gaat de aandacht echter uit naar het aspect gevaarlijke stoffen, niet naar de informatiepositie inzake andere onderwerpen. Zelfs voor de WVD alleen is in Twente slechts één (piket)officier beschikbaar met – uiteraard – diverse uitvoerende meetploegen. Het is dan niet vreemd dat de operationele informatievoorziening zo traag op gang komt.

De politie-eenheden in het veld kunnen snel gegevens aanleveren voor een beeld van de situatie ter plaatse, zo is bij de vuurwerkramp gebleken. Deze informatie blijft echter 'hangen' bij het RMC en dringt slechts zeer beperkt door tot het Algemeen Commando van de regiopolitie op het hoofdbureau.

Zeer belangrijk is een grotere aandacht voor dit onderwerp van allen, die bij de bestrijding betrokken zijn, en een betere samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de disciplines.

De vuurwerkramp, maar ook eerdere kleinschaligere incidenten hebben volstrekt duidelijk gemaakt dat de brandweer haar spilfunctie bij acute rampen alleen kan waarmaken wanneer zij beschikt over een alarmcentrale die in de opschalingsfase van de rampbestrijding de regie kan voeren inclusief het daarbij bijbehorende informatiemanagement. Voor de RAC Twente ligt deze regierol nog buiten bereik. Daarbij moet worden bedacht dat deze rol in de opschalingsfase ook

nooit aan deze RAC is opgedragen en zij hiervoor organisatorisch noch technologisch is toegerust. Het personeel van de RAC valt op dit punt dan ook niets te verwijten.

Een transformatie van de RAC van 'doorgeefluik' naar 'regie- en informatiecentrum bij de opschaling' zal een zware wissel op het personeel trekken. Het overgrote deel hiervan is bij aannahme niet voor een dergelijke rol geselecteerd. Onduidelijk is in hoeverre het personeel middels opleiding/bijscholing en oefening voor het invullen van deze regierol gekwalificeerd kan worden. Door de kleinschaligheid van de meeste RAC-en, in combinatie met het strakke dienstrooster is het moeilijk om, naast de dagelijkse werkzaamheden, centralisten voldoende op te leiden, te oefenen en bij te scholen. Een opleiding/bijscholing die op de regierol bij de opschaling is gericht, moet overigens nog ontwikkeld worden.

Het lijkt noodzakelijk om bij de centralisten een differentiatie in niveau aan te brengen. Het zelfstandig vervullen van een regiefunctie vereist immers een aanmerkelijk hoger functieniveau dan dat van de traditionele centralist.

Het geschetste beeld van de RAC Twente is in Nederland bepaald geen uitzondering. Dat RAC-en en CPA-en bij acute, grootschalige incidenten met grote problemen kunnen kampen is al jaren bekend. De achterliggende oorzaken hiervan komen in hoofdstuk 9 aan bod.

d. Output

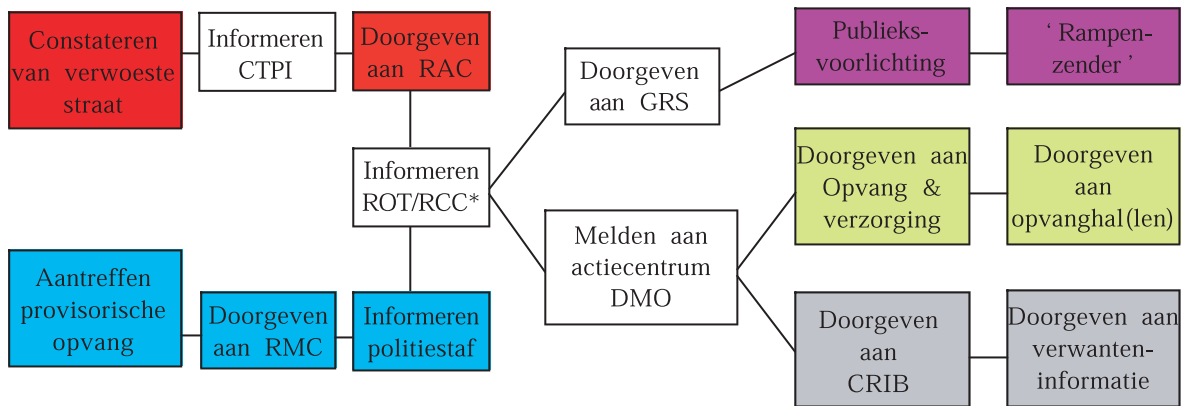
De benodigde output op het gebied van de operationele informatievoorziening in Enschede is momenteel zeer onduidelijk (zie bijvoorbeeld de casus Grolsch). Deze output moet per ramptype worden bepaald door middel van een risico-inventarisatie, een praktijkgerichte preparatie en realistische oefeningen. In Twente is medio 2000 nog geen sprake van een dergelijke aanpak. Het functioneren van de RAC, de CPA en het RMC worden als zodanig niet realistisch beoefend. Er vindt dus ook geen outputmeting plaats.

Bij de RAC en de CPA nemen enkele centralisten wel deel aan oefeningen in de verbindingscommandowagen. Het RMC oefent in het bijbehorende commandocentrum. Dit commandocentrum, waarin grootschalige of complexe incidenten na de meldingsfase verder worden behandeld, wordt veelvuldig gebruikt; dertig keer per jaar is geen uitzondering. Ook bij de vuurwerkramp is het commandocentrum van het RMC vrij snel in gebruik genomen.

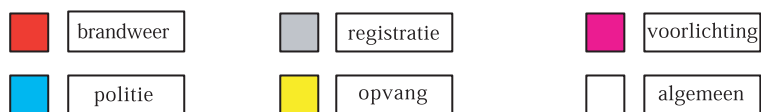
Voor ieder onderdeel van de rampbestrijding moet de te leveren output bekend zijn. Het effectgebied is daarbij een belangrijke factor. Over de omvang van het effectgebied kan in de beginfase van een incident met name de politie belangrijke informatie aanleveren.

e. Structuur

In de Structuurschets 'Informatievoorziening brandweezorg en rampenbestrijding' werd al opgemerkt dat het merendeel van de knelpunten betrekking heeft op het raakvlak van de inrichting van de rampbestrijdingsorganisatie zelf en de eigenlijke informatievoorziening. De rampbestrijdingsorganisatie is intrinsiek verzuild, terwijl bepaalde processen door verschillende disciplines/zoulen heenlopen. Een goed voorbeeld is de opvang en verzorging van burgers die door de ramp getroffen zijn. Zo houdt de gebrekkige informatievoorziening over opvanglocaties waarschijnlijk verband met de onbekendheid bij andere diensten – vooral bij politie – van de wijze, waarop het proces Opvang en verzorging is georganiseerd. Met name de politie, die veelal als eerste met de getroffen wordt geconfronteerd, moet hiervan goed op de hoogte zijn en in een vroeg stadium met dit proces afstemmen.



*) Bij de vuurwerkramp is het onderdeel opvang van de bevolking in het ROT/RCC niet vertegenwoordigd.



Uit bovenstaand overzicht blijkt dat meerdere disciplines bij dit proces (van doorgeven van informatie) betrokken zijn en ook moeten zijn om dit goed en voldoende snel te laten verlopen. Ook is te zien hoeveel schakels hierbij betrokken kunnen zijn en op hoeveel plaatsen dus ook iets mis kan gaan. Als de informatie mondeling wordt doorgegeven moet bovendien rekening worden gehouden met 'vervorming van de boodschap' bij iedere schakel. Dergelijke discipline-doorsnijdende ketens komen meer voor dan de indeling van rampbestrijdingsprocessen naar discipline doet vermoeden.

Verder is de personele bezetting van de (onderdelen van de) bestrijdingsorganisatie cruciaal; dat is ook bij deze ramp duidelijk gebleken. Voor de meldkamers is dit evident, maar ook bij andere onderdelen heeft dit een rol gespeeld. Zo heeft het weinig zin dat het ROT/RCC bij voortdurend vraagt om situatierapporten, zolang op het rampterrein als leidinggevende van de brandweer slechts één volstrekt overbelaste OVD functioneert. Het tweede nader bericht van de OVD na ruim een uur met weinig nieuwe informatie had een duidelijk signaal moeten zijn om fors in de informatievoorziening te gaan investeren.

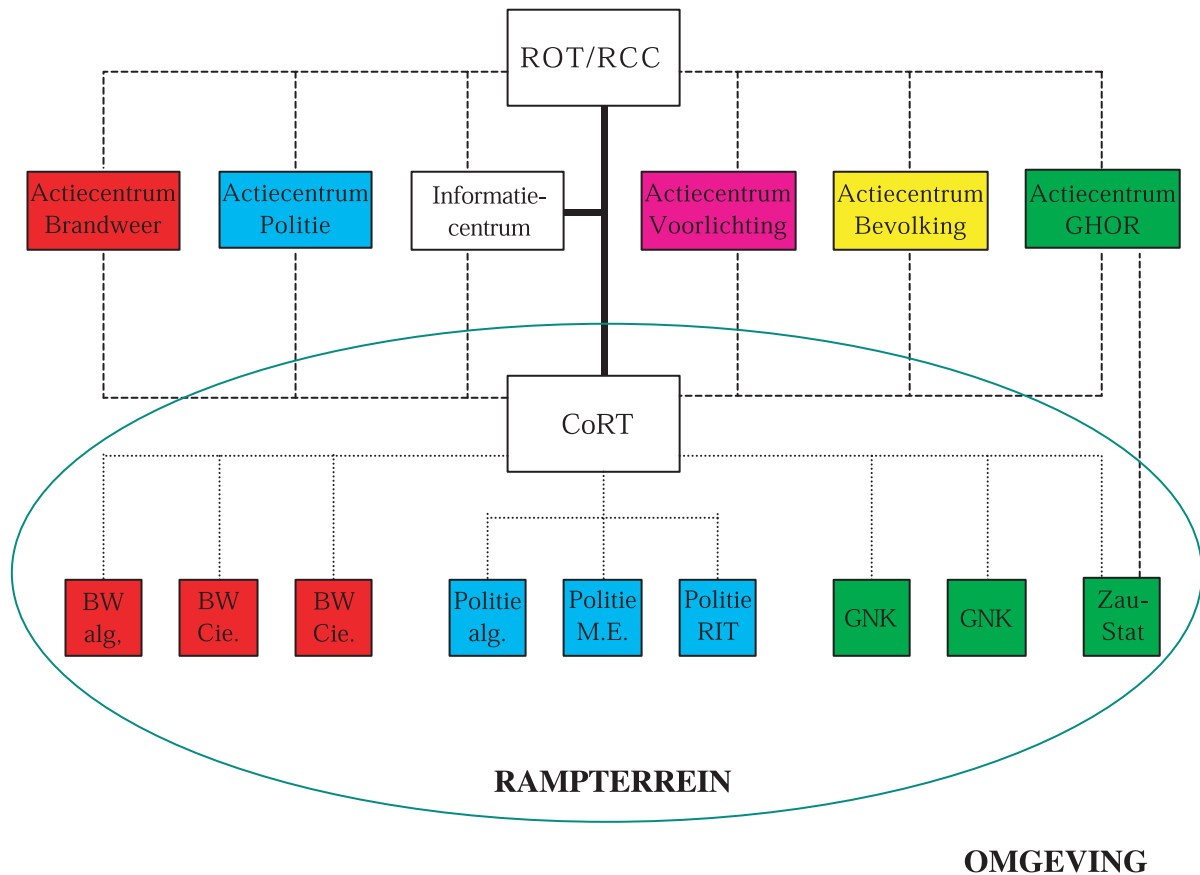
Een ander voorbeeld is het actiecentrum Opvang & verzorging. Dit is relatief laag bezet. De enkele aanwezigen hebben de handen meer dan vol met het behandelen van de praktische hulpvragen uit de Diekmanhal en komen vrijwel niet toe aan het coördineren en het informeren van de eigen mensen in de verschillende opvanglocaties.

Een totaalbeeld van de ramp, de effecten en de bestrijding heeft ontbroken. Bij het beheersen van het asbestrisico (zie hoofdstuk 7) blijkt duidelijk hoe belangrijk, naast goede communicatie, een totaalbeeld van de problematiek is. Zonder dat beeld is het bij een dergelijk complex geheel van belangen, verantwoordelijkheden en percepties vrijwel onmogelijk om tot een verantwoord, goed afgewogen besluit te komen. Voor het beheersen van het asbestrisico is dit totaalbeeld niet tot stand gekomen. Hetzelfde geldt voor de besluitvorming rondom het risico van de Grolsch-brouwerij.

Met soortgelijke situaties moet bij elk grootschalig incident rekening worden gehouden.

Informatievoorziening en verbindingen op het rampterrein

In verband met de nauwe samenhang van de activiteiten van de verschillende disciplines op het rampterrein is daar gekozen voor een centrale, interdisciplinaire leiding door middel van het Commando Rampterrein. Die centrale leiding begint met het centraal verzamelen van informatie. De informatiestromen zijn in het volgende schema weergegeven.



- multidisciplinair extern
- - - monodisciplinair extern
- monodisciplinair intern

De kritische succesfactor voor een goede coördinatie van de informatievoorziening en de verbindingen op het rampterrein is het realiseren van een verbindingsknooppunt, dat vanaf de aankomst van de leidinggevendenden de plaats is voor het CPTI-overleg en uitmondt in het CoRT. Om dat te bereiken moet daar ook voldoende ondersteunend, permanent aanwezig personeel aanwezig zijn. De verbindingscommandowagen van de brandweer (VC-2), meteen gevolgd door de COH, vormt de basis voor het verbindingsknooppunt.

Deze VC-2's beschikken ook over een voorbereide bedienplaats voor de politie en de GHOR en zijn door het ministerie van BZK aan de brandweerregio's beschikbaar gesteld. Voor deze bedienplaatsen moet een verbindingsfunctionaris(sen) van de overige disciplines beschikbaar zijn en alle plaatsen moeten zo spoedig mogelijk worden ingevuld. Bij de vuurwerkcramp is dit voor de bedienplaats van de politie redelijk snel gelukt; voor die van de GHOR niet.

De GHOR kampt bij een acute ramp, net als de overige disciplines, met capaciteitsgebrek. De verbindingsfunctionaris wordt in principe aan de eigen CPA onttrokken. Verder heeft de GHOR als taak de coördinatie van het vervoer per ambulance van de te hospitaliseren gewonden

naar het ziekenhuis, de zogenaamde gewondenspreiding. Dit gebeurt op het rampterrein, vanuit het Ziekenautostation (het ZauStat). Dit kan alleen goed gebeuren als er naast de coördinator gewondenvervoer (CGV), die de registratie uitvoert, ook een verbindingsfunctionaris/centralist beschikbaar is om de contacten met de ambulances te onderhouden. Het ZauStat wordt bij voorkeur strategisch ten opzichte van de gewondennesten geplaatst. In Twente is het (voertuig voor het) ZauStat primair een verbindingswagen, waar tevens de gewondenspreiding en het contact daarover met CPA en CoRT moet plaatsvinden. De meest geschikte plaats hiervoor is niet de locatie van het CoRT. Bovendien biedt de bedienplaats in de VC-2 te weinig ruimte voor zowel de verbindingsfunctionaris als de CGV.

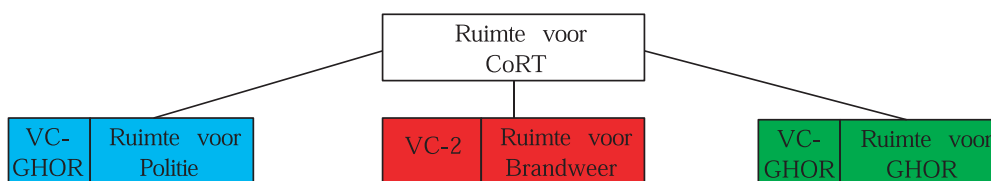
Een scheiding van ZauStat enerzijds en verbindingsplaats in de VC-2 anderzijds vereist echter een extra verbindingsfunctionaris/centralist. Om die reden is een geïntegreerde verbindingswagen/ ZauStat het meest aantrekkelijk.

Uit ander onderzoek blijkt dat dit voor meer regio's geldt. Die integratie gaat echter ten koste van het (interdisciplinaire) verbindingsknooppunt, zo is tijdens de vuurwerkramp ook gebleken.

Naast de VC-2's, waar elke regio over beschikt, is in het 'verbindingsconcept van BZK' ook voorzien in een vijftal grote, interdisciplinaire verbindingswagens, de VC-1's. Deze zouden strategisch verspreid over Nederland worden gestationeerd. Tot nu toe zijn twee daarvan gerealiseerd en staan in Eindhoven en Rotterdam. De bouw van de overige drie is in verband met de toekomstige invoering van C-2000 getemporeerd. Het valt te verwachten dat, nu de afronding van het verbindingsconcept zo lang duurt, regio's zoals Twente een eigen oplossing kiezen⁴⁸.

De vraag is vervolgens of het verbindingsconcept nog wel zoals oorspronkelijk bedoeld kan werken. Het aantal beschikbare verbindingsmensen/centralisten is een cruciale factor bij elk operationeel verbindingsconcept. Daarmee is wellicht nog te weinig rekening gehouden.

In principe lijken er twee oplossingen voor de organisatie van de verbindingswagens, de informatievoorziening en de huisvesting van het CoRT te bestaan. De eerste oplossing lijkt qua opbouw op de huisvesting van het regionaal operationeel team met de actiecentra en de meldkamers (gespreide faciliteiten). Gespreid betekent hier niet zozeer ver uit elkaar, maar losse eenheden per discipline en – uiteraard – een centrale werkruimte voor het ROT. Schematisch ziet deze opzet, 'vertaald' naar het rampterrein, er als volgt uit:



Gespreide faciliteiten

De verbindingswagens tussen de ruimten kunnen met (vaste) telefoonlijnen worden geregeld. Voordelen zijn de flexibiliteit bij kleinschaliger en ook monodisciplinaire incidenten, het feit dat elke discipline goed bekend is met het (eigen) materieel en, voor de GHOR en de politie, de mogelijkheid om de eigen faciliteit naar eigen inzicht in te vullen.

Het belangrijkste knelpunt bij deze oplossing is de scheiding bij de GHOR tussen de verbindingsfunctie en het ZauStat, dat in principe een andere locatie heeft dan het CoRT. Verder is het risico groter dan bij een centrale faciliteit dat de VC's en de ruimte voor het CoRT te ver uit elkaar komen te staan.

⁴⁸ Voor de GHOR in Twente is in 2000 een gecombineerd voertuig ter waarde van circa f 460.000,- besteld.

Bij de centrale faciliteit zijn de verbindingen van de drie disciplines in de startfase geconcentreerd in de VC-2, en later in een VC-1 (in de toekomst).



Centrale faciliteit

Het belangrijkste voordeel is dat het centrale verbindingsknooppunt automatisch tot stand komt. Ook hoeven geen telefoonlijnen te worden gelegd.

De ruimte voor het CoRT lijkt in een VC-1 aan de krappe kant. Dat zou betekenen dat daarvoor toch een extra ruimte moet worden bijgeplaatst.

Vooralsnog is de Mobiele Commando Unit (MCU) van het KLPD een uitstekend alternatief voor de nog ontbrekende VC-1's. Deze MCU (met bijbehorende vergaderunit) is in Enschede vanaf zaterdagavond gebruikt en heeft goed voldaan. Bovendien kan deze, in tegenstelling tot de VC-1's, beschikbaar worden gesteld met verbindingspersoneel. De MCU is in Bunnik gestationeerd en kan binnen maximaal 30 minuten vertrekken.

f. Methoden en procedures

De reeds genoemde Structuurschets 'Informatievoorziening brandweezorg en rampenbestrijding' had een goed uitgangspunt voor de operationele informatievoorziening kunnen zijn. Jammer genoeg is de strekking van deze schets in de verdere uitwerking van het informatiebeleid versmald tot voornamelijk de technische systemen GMS en C-2000. De overige aspecten hebben wel aandacht gekregen in de opzet van het PVB en de referentiekaders, maar zijn tot nu toe in zeer beperkte mate opgepakt. Uit oogpunt van uniformiteit, zodat gemakkelijk interregionaal kan worden samengewerkt, lijkt een landelijke aanpak gewenst.

Voor de RAC en de andere meldkamers verandert de werkbelasting van centralisten enorm op het moment dat zich een grote calamiteit voordoet; de personele capaciteit van de centrale is dan per definitie te klein. Dit vraagt een voorbereiding van de te volgen werkwijze die optimaal is afgestemd op een hectische situatie. Die werkwijze zou zodanig in de normale routine moeten zijn geïntegreerd dat die min of meer automatisch wordt toegepast. Momenteel is dit niet het geval. De benodigde informatie moet voor de centralisten onder handbereik (on screen) beschikbaar zijn. Momenteel blijft het veelal bij schema's en procedures in ordners en zelfs in kasten, die bepaald niet in een enkele oogopslag duidelijk hoeven te zijn. Een voorbeeld is het opschalingsoverzicht van brandweereenheden; dat bij het onderzoek einde 2000 op de RAC aanwezig was.

Ook de coördinatiecentra moeten snel over de benodigde informatie (bestrijdingsplan of andere gegevens) kunnen beschikken. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar de gang van zaken bij de Grolsch-brouwerij wijst anders uit. Het onmiddellijk inschakelen van bedrijfsdeskundigen bij een ramp moet in overleg met het bedrijf zijn voorbereid. Dat is onvoldoende gebeurd.

Het ICT-project van de regionale brandweer voorziet in een structuur voor de benodigde informatie. Of die structuur zal werken hangt echter ook af van de bereidheid van de deelnemende gemeenten om voor het aanleveren en actueel houden van de informatie capaciteit beschikbaar te stellen.

De toepassing van dit alles vindt in principe alleen plaats onder rampomstandigheden. Met de huidige rampfrequentie, uitgaande van een uniforme verdeling over de regio's komt dit grofweg neer op eens per twintig jaar.

Tenslotte heeft de inhoudelijke kwaliteit van de communicatie ook de aandacht nodig. Over de gehele linie is bij de vuurwerkcramp weinig gecommuniceerd in operationeel duidelijk interpreteerbare termen (zoals: "De halve binnenstad staat in brand").

g. Cultuur

Nog belangrijker dan structuur, methoden en procedures is de gerichtheid op het verkrijgen en uitwisselen van informatie. Die houdt in sterke mate verband met de oriëntatie van een organisatie op de omgeving. Het optreden van de brandweer ten aanzien van het risico van de Grolsch-brouwerij is sterk intern gericht geweest. Ondanks dat de brandweer nauwelijks over informatie van het bedrijf beschikte, zijn de deskundigen van het bedrijf niet op initiatief van de brandweer ingeschakeld. Verder zijn de bevindingen over het risico met vertraging aan de overige disciplines beschikbaar gesteld.

Deze interne gerichtheid van de brandweer bij de informatievoorziening is ook bij de initiële brand en, meer algemeen, bij andere incidenten geconstateerd.

De politie is gewend om zaken meteen te regelen en problemen snel en waar nodig geïmproviseerd op te lossen. De keerzijde daarvan lijkt dat men de bestaande hulpverleningsregelingen van andere diensten soms uit het oog verliest. Dit risico blijkt vooral onder hectische omstandigheden te bestaan. Zo dirigeert het RMC nog omstreeks 19.00 uur – incidenteel – ambulances naar plaatsen in het rampterrein in plaats van een dergelijk verzoek aan de CPA of het ZauStat op het rampterrein door te geven. Dit gaat ten koste van het totaalbeeld bij de GHOR. Een ander voorbeeld is het 'regelen' van de Pathmoshal zonder ruggespraak met de betreffende gemeentelijke dienst en zonder eerst het rampenplan te raadplegen. Uiteraard moet het rampenplan dan ook beschikbaar zijn.

8.11 Conclusies

- 8a Uit de bevindingen van dit hoofdstuk blijkt dat de informatievoorziening – vanzelfsprekend – zeer nauw samenhangt met de organisatie van de rampbestrijding als zodanig. Wanneer die niet goed functioneert, zal ook het informatiemanagement gebrekkig zijn. Bovendien moet duidelijk zijn dat informatievoorziening een zaak is van – in principe – alle bestrijders en hulpverleners.
- 8b De operationele organisaties zijn er aan gewend om op basis van onvolledige informatie te (moeten) besluiten en te handelen. Dit kan gedeeltelijk verklaren dat dit onderwerp zo weinig aandacht krijgt. Het risico bestaat dat dit gebrek aan aandacht bij de verdere uitwerking van de informatievoorziening toch weer een rol gaat spelen en er vrijblijvendheid optreedt. Bij de onderzoeken in 1999 naar de beheersing van de risico's van gevaarlijke stoffen en naar de voorbereiding van kernongevallen is die ook aangetroffen. Ook de bevelvoerderskaart van de Grolsch-brouwerij, waar de plaats van het aanwezige ammoniak- en CO₂- niet staat aangegeven, is daar een voorbeeld van.
- 8c Het is van groot belang dat het doel van de informatievoorziening – in de beleving van alle betrokkenen – minder vrijblijvend wordt. De totale rampbestrijdingsorganisatie moet informatie meer gaan zien als een onmisbaar middel voor een effectieve en veilige bestrijding en veel alerter worden op het meteen doorgeven van relevante informatie. Dit vraagt ook een beter totaalbeeld van de rampbestrijding als geheel, vooral bij de leidinggevendenden.
- 8d Momenteel zijn er binnen de rampenbestrijding, ook op landelijk niveau, geen procedures voor de informatievoorziening. Verder blijkt uit de vuurwerkkramp dat het lang niet vanzelfsprekend is dat zelfs vrijwel ideale faciliteiten van landelijke systemen zoals het GMS, onder rampomstandigheden ook worden gebruikt.
- 8e Voor de coördinatie van de informatievoorziening is een eigen structuur nodig. Er zal nadrukkelijk meer capaciteit voor de (coördinatie van de) informatievoorziening beschikbaar moeten komen en wel meteen na de eerste melding van grootschalige en/of complexe incidenten. Degene die de

informatievoorziening coördineert moet een goed overzicht van de rampenbestrijding hebben en het verloop van de activiteiten en ontwikkelingen volgen.

- 8f Naast het inbedden van de informatievoorziening in de rampbestrijdingsstructuur zelf zijn secties informatievoorziening nodig. Deze moeten zorgen voor het initiëren van de informatievoorziening, het creëren van een actueel totaalbeeld van de rampenbestrijding en het bewaken van de informatie-uitwisseling. De Referentiekaders PVB voorzien overigens in die secties; zowel bij het ROT/RCC als in het CoRT.

Bundeling van de mogelijkheden op het gebied van de informatievoorziening, die de politie en de brandweer hebben, ligt voor de hand. Op stafniveau zouden die bij een ramp moeten worden geïntegreerd. In het veld kunnen die worden gecombineerd en gecoördineerd door de stafsectie informatievoorziening in het CoRT. Zo kunnen de surveillance-eenheden van de politie snel gegevens voor een geografisch totaalbeeld van de situatie aanleveren.

- 8g Enschede beschikt medio 2000 – ook via de RAC – in zeer beperkte mate over informatie van risico-objecten. Om een regisserende rol te kunnen vervullen moet de benodigde informatie vanuit de deelnemende gemeenten aan de RAC beschikbaar worden gesteld en actueel gehouden.

- 8h De RAC en in iets mindere mate de andere meldkamers zouden tijdens de beginfase van acute incidenten een regierol moeten spelen. In haar rol van 'doorgeefluik' en zonder praktijkgerichte preparatie kan de RAC Twente echter nauwelijks zelfstandige beslissingen inzake de opschaling nemen. Men moet wachten tot leidinggevenden van de operationele diensten ter plaatse zijn. Op die manier gaat teveel kostbare tijd verloren in een fase waar elke seconde telt. Voor de huidige RAC bestaat door de relatief geringe omvang in combinatie met de momentele ervaring van het personeel weinig perspectief voor een (goede voorbereiding op een) adequaat optreden bij een ramp of zwaar ongeval. Dat valt het daar werkende personeel overigens niet te verwijten! Het geschetste beeld van deze RAC is in Nederland zeker geen uitzondering. Dat RAC-en en CPA-en bij acute, grootschalige incidenten met grote problemen kunnen kampen is al jaren bekend.

- 8i Gelet op de frequentie, waarmee rampen plaatsvinden, is het toepassen van de methoden en procedures van de informatievoorziening en verbindingen door middel van realistische simulatie-oefeningen noodzakelijk. Het niet-realistisch oefenen geeft schijnveiligheid bij de niet ingewijden, ontmoedigt de deskundigen en werkt een algemeen gevoel van vrijblijvendheid in de hand.

- 8j De verbindings- en informatiestructuur op het rampterrein en de faciliteiten daarvoor blijken niet vanzelfsprekend tot een verbindings- en informatieknooppunt te leiden. Dit knooppunt moet als kritische succesfactor voor een goede informatievoorziening en coördinatie van rampen worden beschouwd. De bouw van de drie resterende grote, multidisciplinaire VC-1's wacht op de afronding van het project C-2000, dat een vrij lange looptijd heeft. Regio's die het niet langer verantwoord vinden hierop te wachten, schaffen een eigen verbindingsvoertuig aan, zoals in Twente voor de GHOR in 2000.

De indruk bestaat dat bij het concept van de VC-1 is uitgegaan van een te kleine samenstelling van het CoRT⁴⁹, en dat de hiervoor beschikbare ruimte in de praktijk te klein zal zijn⁵⁰. Veel opmerkingen hieromtrent uit de regio's zijn niet te verwachten, omdat men zich daar overwegend baseert op het beschikbare personeel in de eigen regio. Uit de hoofdstukken 5 en 6 en ander onderzoek blijkt echter dat bij een acuut zwaar ongeval en zeker een ramp onmiddellijke interregionale bijstand voor het bemensen van de coördinatiestructuur noodzakelijk is.

⁴⁹ Zie de referentiekaders PVB, referentie 4.26.

⁵⁰ Bij de vuurwerkramp bleek ook de MCU van het KLPD te klein zou zijn geweest voor een CoRT.

9 De voorwaardenscheppende organisatie

9.1 Inleiding

De rampenbestrijdingsorganisatie in Twente en haar functioneren staat niet op zichzelf, en kan ook niet op zichzelf staand worden beoordeeld. De regio Twente functioneert binnen de landelijke kaders die van toepassing zijn. Daarbij is eveneens van belang hoe die kaders bij de doelgroepen zijn geïntroduceerd en of, en hoe de toepassing daarvan wordt getoetst en gehandhaafd. Bij nieuwe kaders en normen bepalen de introductie en de toetsing in belangrijke mate of zij door de doelgroepen serieus worden genomen en daadwerkelijk worden geïmplementeerd. In verband hiermee wordt in dit hoofdstuk aandacht geschonken aan de organisatie van de rampenbestrijding in Nederland op bovenregionaal niveau.

In dit hoofdstuk wordt naar verhouding veel aandacht besteed aan de brandweerorganisatie. Dit houdt verband met het feit dat de brandweer is belast met de voorbereiding en coördinatie van de rampenbestrijding als geheel. Het Project Versterking Brandweer (PVB), dat in dit hoofdstuk ter sprake komt, is tevens het project voor versterking van de coördinatie van de rampenbestrijding.

De huidige opzet van de bestrijding en hulpverlening bij rampen en zware ongevallen is het resultaat van de reorganisatie van de rampenbestrijding, die in 1983 is gestart. Daarvóór was er de toenmalige Bescherming Bevolking; een centraal gestuurde organisatie die niet aansloot bij de reguliere hulpverlening en niet goed functioneerde.

De wettelijke basis voor de reorganisatie is in 1985 gelegd met de Rampenwet⁵¹ en de Brandweerwet 1985. Hoofduitgangspunten van deze reorganisatie waren de bestuurlijk-politieke inbedding van de rampenbestrijding op gemeentelijk/regionaal niveau en de integratie met het takenpakket van de bestaande parate diensten. Met die integratie zou de aanpak van de bestrijding en hulpverlening sneller en meer praktijkgericht worden, zo was het uitgangspunt.

9.2 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de rampenbestrijding zijn als volgt over de bestuurslagen verdeeld.⁵²

- De *gemeentebesturen* zijn primair verantwoordelijk voor de rampenbestrijding en de voorbereiding daarvan.
- De *regionale brandweer* is belast met de coördinatie van de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop.
- De *provincie* heeft een toezichthoudende bevoegdheid ten aanzien van rampenplannen en rampbestrijdingsplannen en in het verlenen van interregionale bijstand.
- Het *rijk* is verantwoordelijk voor het systeem van rampenbestrijding als zodanig. Het rijk schept de noodzakelijke voorwaarden opdat alle verantwoordelijke besturen en diensten in samenhang hun taken kunnen uitoefenen. Zo zorgt het rijk voor de betreffende wet- en regelgeving. Tevens toetst het rijk de kwaliteit van de rampbestrijdingsketen, financiert een gedeelte van de kosten en treft aanvullende voorzieningen voor grootschalig optreden zoals verbindingen, het systeem voor het waarschuwen van de bevolking en specifiek bestrijdings- en hulpverleningsmaterieel.

⁵¹ Inmiddels Wet rampen en zware ongevallen

⁵² Ontleend aan de Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004. Ministerie van BZK.

9.3 Ontwikkelingen sinds de reorganisatie van de rampenbestrijding

De reorganisatie van de rampenbestrijding was einde 1990 voltooid met uitzondering van – onder meer – de volgende onderdelen⁵³, die daarna zijn opgepakt:

- het Besluit brandweerpersoneel met de wettelijke verankering van het opleidingsniveau;
- de herziening van de Waarschuwings- en verkenningsdienst;
- het bluswatertransport;
- de herziening van het telecommunicatiestelsel (waarbij al rekening gehouden werd met de mogelijkheid de radiocommunicatie van de betrokken disciplines in één stelsel onder te brengen);
- het oefenen (Handleiding oefenen; samenwerken is noodzaak van 1991).

Omstreeks die tijd eindigde ook de koude oorlog. Daarmee viel de massale nucleaire dreiging weg, die tot dan toe in sterke mate 'het gezicht van de rampenbestrijding' had bepaald, en kon de omvang van de organisatie worden teruggebracht. De militaire bijstand is inderdaad verminderd. De gemeentelijke en regionale organisatiestructuur is niet gewijzigd.

In de eerste helft van de jaren negentig bleek dat de bestuurlijke aandacht voor de rampenbestrijding tekort schoot en de betrokken diensten onvoldoende waren toegerust en geoefend voor hun taken. Met name het opstellen van risico-analyses en ramp(en)(bestrijdings)plannen, en het multidisciplinaire en bestuurlijk oefenen bleef achter. Verder ontbrak het in de regio's aan heldere afspraken over de onderlinge operationele en bestuurlijke samenwerking. Ook de pro-actie- en preventietaken waren onvoldoende ontwikkeld.

Bovengenoemde problemen hebben medio 1995 geleid tot twee gezamenlijke projecten van gemeenten, regio's en rijk ter versterking van:

- de brandweer (inclusief de coördinatie van de rampenbestrijding) van 1995 tot 2000 (PVB);
- de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen van 1996 tot 2000 (PGHOR)⁵⁴.

Deze projecten hebben einde 1999 geleid tot regionale plannen voor een forse herziening en verbetering van de rampenbestrijding. Ook zijn veel regio's dan al met de uitvoering begonnen. Naast deze grote projecten hebben natuurlijk nog andere activiteiten plaatsgevonden, zoals het instellen van de Visitatiecommissie voor multidisciplinair oefenen van het College van Commandanten van Regionale Brandweren (CCRB) en de ontwikkeling van een Rapportagesysteem voorbereiding rampenbestrijding (landelijke monitor).

Op enkele belangrijke onderdelen is het gewenste doel van het PVB en PGHOR projecten niet bereikt, namelijk:

- het vaststellen van de operationele prestaties per regio;
- voldoende verbetering van de interdisciplinaire samenwerking bij de rampenbestrijding.

Om die doelen alsnog te bereiken is nu voorzien in een interdisciplinair beheersplan rampenbestrijding per regio met afspraken over:

- het zorgniveau voor alle ramptypen op basis van een analyse van de aanwezige risico's;
- de operationele prestaties (van brandweer, GHOR en politie);
- de bovenregionale en grensoverschrijdende samenwerking;
- het multidisciplinair en bestuurlijk oefenen;
- een samenhangende bestuurlijke rapportage met betrekking tot de kwaliteit van de rampenbestrijding.

⁵³ Ontleend aan:

– Reorganisatie rampenbestrijding; 5e voortgangsrapport. Ministerie van BiZa, 1988;
– De brandweer verlegt haar grenzen. VNG, NBF en ministerie van BiZa. 1993.

⁵⁴ Het eigenlijke PGHOR vanaf 1998

De regionale beheersplannen moeten in 2003 zijn vastgesteld.

De Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004 van het ministerie van BZK vormt de basis voor de verdere implementatie van het PVB en PGHOR, voor het beheersplan en voor aanvullend beleid. Deze nota is in december 1999 door het Kabinet geaccordeerd. De nota bevat onder meer nieuwe beleidsvoornemens voor de versterking van de sturingsstructuur en de toezichtpositie van de minister van BZK. Centraal hierin staat het verbreden en concretiseren van de regionale beleidsplannen en de realisatie hiervan.

Enkele onderwerpen van aanvullend beleid in deze nota, relevant in het kader van de vuurwerk-ramp, zijn:

- de samenwerking met de buurlanden bij de bestrijding van ongevallen en rampen, die nog niet vlekkeloos verloopt (de met de buurlanden gesloten overeenkomsten inzake bijstandsverlening blijken niet altijd voldoende mogelijkheden te bieden);
- de samenwerking met bedrijfsbrandweren (de inzet van, en de samenwerking met bedrijfsbrandweren kan tot een belangrijke verbetering van de repressieve zorg in de regio's leiden).

9.4 De gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen

Met het PVB en het PGHOR is de versterking van twee van de drie parate organisaties en van de overkoepelende stafstructuur in gang gezet. De politieorganisatie en de gemeentelijke diensten, die onder meer de bevolkingszorg onder rampomstandigheden behartigen, zijn nog vrijwel niet aan bod gekomen⁵⁵. Voor wat de politie betreft wordt hiervoor verwezen naar het deelrapport over het politieoptreden.

Nu volgt een korte beschouwing over de gemeentelijke processen op landelijk niveau. De volgende daarvan worden aangestipt:

- 1 noodopvang en verzorging van de ontheemden;
- 2 registratie van getroffen en verstrekken van verwanteninformatie;
- 3 publieksvoorlichting.

Uit de vuurwerk-ramp blijkt dat deze processen zeer omvangrijk en complex kunnen zijn, en zorgvuldig moeten worden voorbereid. Deze processen worden doorgaans door de gemeenten zelfstandig uitgevoerd. Voor kleine gemeenten is dit bij een acute ramp een vrijwel onmogelijke opgave. Ook bij veel minder omvangrijke incidenten op dit punt, bijvoorbeeld de ongevallen met het Dakota-toestel op de Waddenzee en met het Herculestoestel te Eindhoven, zijn al forse problemen met de voorlichting en het informeren van de verwanten gesignaleerd.

Tijdens het onderzoek is dan ook duidelijk geworden dat er nog een 'proces van versterking van de gemeenten / gemeentelijke processen' moet plaatsvinden. Ook functionarissen van de provincie Overijssel hebben dit onder de aandacht van de onderzoekers gebracht.

In Twente zijn regionale ondersteuningsteams voor deze processen in ontwikkeling (zie verder paragraaf 3.3).

Het ministerie van VWS beschikt al geruime tijd over een voorziening voor het grootschalig telefonisch verstrekken van informatie aan verwanten van mogelijke getroffen zoals bij grootschalige ongevallen in het buitenland en de repatriëring.

⁵⁵ In de referentiekaders PVB wordt wél aandacht besteed aan de publieksvoorlichting, dit in het kader van de informatievoorziening

In 1996 wordt met het ministerie van BZK overleg gevoerd om die voorziening ook voor gemeenten in Nederland beschikbaar te stellen en bij een ramp een landelijk informatienummer in te richten. In 1996 en 1997 wordt de noodzaak van een goede regeling van de verwanteninformatie nog eens benadrukt in de eerdergenoemde rapporten van twee vliegtuigongevallen. In 1999 wordt de voorziening van VWS aan alle gemeenten in Nederland aangeboden op basis van een, nog op te stellen, model-contract. Hierover treedt VWS met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in overleg. De VNG heeft enkele bestuurlijk/juridische bezwaren tegen het inmiddels voorliggende concept-contract. VWS stelt de gemeenten hiervan op de hoogte en spreekt de verwachting uit dat een en ander binnen enkele maanden zal zijn opgelost. Het gevolg is echter een impasse die einde 2000 nog niet is opgelost. Er is dan nog geen enkel convenant gesloten, dus ook niet door de regio Twente die daarvoor in 1999 wél concrete plannen had. Het moeizame verloop van de verwanteninformatie in de beginfase van de vuurwerkramp valt hier voor een belangrijk deel op terug te voeren.

9.5 Enkele uitgangspunten van PVB

Voorafgaand aan het PVB, in 1994, heeft het ministerie van BZK getracht via een Wet herstructurering brandweer de verantwoordelijkheid voor de brandweer en de rampenbestrijding meer bij het regionaal bestuur te leggen. Het is niet gelukt om hiervoor op gemeentelijk niveau voldoende bestuurlijk draagvlak te krijgen. Vervolgens is het project PVB gestart op basis van een convenant, dus op basis van consensus, tussen BZK en de Koninklijke Nederlandse Brandweervereniging (KNBV).

Ook in het PVB is ten aanzien van de rampenbestrijding gekozen voor een versterking van de rol van de regionale brandweer. Daarbij moest het primaat van de gemeenten bij de rampenbestrijding onverlet blijven. Er is een compromis gesloten tussen een zoveel mogelijk regionale invulling van de coördinatie van de rampenbestrijding enerzijds, en het wettelijk vastgestelde opperbevel van de burgemeester en de – in principe – gemeentelijke invulling van de operationele leiding anderzijds. Dit compromis is in de referentiekaders PVB uitgewerkt in de volgende uitgangspunten, die ook van toepassing zijn op een ramp in één gemeente.

- 1 De burgemeester voert het opperbevel.
- 2 In de gemeente is alleen een gemeentelijk beleidsteam aanwezig. Dit wordt gevormd door de hoofden van de betrokken gemeentelijke diensten en eventuele adviseurs.
- 3 De operationeel leider is in beginsel de regionaal brandweercommandant.
- 4 Het operationeel team wordt regionaal geregeld.
- 5 De operationeel leider met zijn regionaal operationeel team staat ter beschikking van de burgemeester en draagt zorg voor een gecoördineerde uitvoering van de besluiten van het beleidsteam.

Overigens is in de referentiekaders PVB een slag om de arm gehouden bij het van toepassing verklaren van deze uitgangspunten op een ramp in één gemeente. Dit is weliswaar volstrekt begrijpelijk, maar illustreert ook heel duidelijk het gebrek aan eenduidigheid dat reeds in de ontwerpfase van PVB lag besloten.

Uit de Wet rampen en zware ongevallen⁵⁶ blijkt, in combinatie met de Handleiding rampenbestrijding⁵⁷, dat de operationeel leider als zodanig belast is met de operationele leiding aan het totaal van de rampenbestrijding en met de coördinatie tussen alle betrokken diensten.

⁵⁶ Artikel 11, tweede lid; toelichting: De operationeel leider is t.o.v. de burgemeester verantwoordelijk voor de wijze, waarop de ramp in onderlinge samenwerking tussen alle betrokken diensten wordt bestreden'.

⁵⁷ Handleiding rampenbestrijding. 1990. Paragraaf 4.5.3 en 4.5.4.

Overigens is de toelichting op de Wet rampen en zware ongevallen op dit punt niet eenduidig. De toelichting laat namelijk ruimte voor een interpretatie waarbij de bevoegdheid van de operationeel leider slechts betrekking heeft op de bestrijdingsacties op het rampterrein. Bovendien is hierin aangegeven dat de operationeel leider zijn bevoegdheid uitoefent binnen de, door de burgemeester gestelde, grenzen.

Met de uitgangspunten van het PVB is dus wèl de basis gelegd voor een verhoging van de kwaliteit van de rampbestrijding door de operationele leiding en coördinatie op regionaal niveau te leggen, maar dit heeft ook geleid tot een beduidende versnippering van de leidingstructuur, een moeilijker tot stand te brengen centrale besluitvorming en leiding en het risico van het verder uit beeld raken van een centraal informatiepunt.

9.6 Overige normen

a. Normering van de te leveren prestaties

Eén van de uitgangspunten van de verbeterprojecten PVB en PGHOR was dat het te realiseren zorgniveau van de rampenbestrijding per regio zou worden vastgelegd. Hiertoe zijn de zogenaamde referentiekaders PVB opgesteld. De status hiervan is een landelijk deskundigenadvies, bedoeld als hulpmiddel voor het regionale bestuur om het te realiseren niveau vast te stellen. Bij het PGHOR zijn medio 2000 als referentie aan te merken de combinatie van een 'eindbeeld' voor de GHOR⁵⁸ en de zogenoemde strategische producten. Referentiekaders voor de GHOR zijn in ontwikkeling.

De referentiekaders PVB geven ten aanzien van het onderwerp rampenbestrijding slechts in enkele gevallen een concreet-inhoudelijke norm. De betreffende referenties geven overwegend aan dat bepaalde onderwerpen 'geregeld moeten zijn'. Voor een deel is in een toelichting/bijlage een nadere invulling gegeven. Dat maakt een norm soms ook minder duidelijk. Zo is de opkomsttijd van het regionaal operationeel team gesteld op 30 min tot, afhankelijk van de risico's, maximaal 60 min. In een bijlage is echter aangegeven dat de werkruimten voor het operationeel team weliswaar binnen die tijden beschikbaar, maar pas na 2 uur volledig ingericht moeten zijn.⁵⁹

In de regionale organisatieplannen PVB is het te realiseren zorgniveau gemiddeld genomen eveneens nogal vrijblijvend vastgelegd.⁶⁰

Ter illustratie enkele referenties over de inzetbaarheid van bevelvoerders en OVD-en in een bepaalde regio (niet Twente):

De opkomsttijd van de OVD moet nog gemeentelijk worden geregeld.

Voor de opleiding van de OVD is referentie 3.20 herhaald: 'functionarissen moeten aan gestelde kwaliteitseisen voldoen'. In de toelichting bij die referentie is voor het opleidingsniveau echter geen norm gegeven.

Over het opleidingsniveau van bevelvoerders is in deze regio niets vermeld.

Er zijn ook positieve uitzonderingen. Als voorbeeld de beschrijving van het zorgniveau met betrekking tot hetzelfde onderwerp in een andere regio:

⁵⁸ Eindbeeld voor SMH en GHR, Project GHOR. 1997

⁵⁹ Referentiekaders gewenst zorgniveau PVB. 1996. Referentie 4.28 en bijlage 7

⁶⁰ Intern onderzoek naar de kwaliteit van concept-organisatieplannen. Landelijk Projectbureau PVB; december 1998

De opkomsttijd van de OVD is maximaal 15 min.

De functie van OVD moet door gediplomeerde officieren worden vervuld. Tijdens de gestelde overgangstermijn komen ook officieren in aanmerking, die voldoen aan de eisen van het bijscholingsprogramma op basis van repressieve modules van adjunct-hoofdbrandmeester.

Het opleidingsniveau van bevelvoerders is overeenkomstig geregeld met als uitgangspunt het diploma onderbrandmeester.

Dergelijke concreet-normatieve beschrijvingen van het zorgniveau, die ook in het Twentse organisatieplan te vinden zijn, komen relatief weinig voor.

De referentiekaders en de beschrijving van het te realiseren zorgniveau hebben vrijwel geheel betrekking op de input en throughput.

In de Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004 is aangegeven dat de komende jaren in overleg met de verantwoordelijke diensten een stelsel van kwaliteitsnormen zal worden ontwikkeld, die voortbouwen op de referentiekaders PVB en op de kwaliteitsnormen voor de geneeskundige hulpverlening. Ook de referentiekaders die voor het politieaandeel in de rampenbestrijding worden opgesteld, maken hier deel van uit. Met deze normen kan het tot dusverre vastgestelde 'zorgniveau' in operationele prestaties worden vertaald. Deze prestaties vormen weer de basis voor de operationele voorbereiding van de afzonderlijke disciplines qua organisatie, werkwijze, personeel en materieel. Het hulpmiddel daarbij, de Leidraad operationele prestaties, zal in 2001 beschikbaar komen.

Voor de GHOR zijn referentiekaders in ontwikkeling.⁶¹ Hoe deze zullen worden toegepast; conform de werkwijze bij de brandweer of anderszins, moet nog worden vastgesteld.

Het document Eindbeeld voor de GHOR uit 1997 bevat enkele uitgangspunten voor zowel kwaliteit als organisatie. Deze zijn weliswaar concreet maar soms ook weinig realistisch, zoals het uitgangspunt dat, ongeacht het aantal slachtoffers, de eerste behandeling van levensbedreigend letsel moet plaatsvinden binnen 7 minuten na een ongeval.

Bij de versterking van de GHOR staan tot nu toe de strategische producten centraal. Dit zijn concrete beschrijvingen van bijvoorbeeld het op te zetten Registratie- en informatiesysteem en het Kwaliteitssysteem. Deze producten worden door het ministerie van VWS in nauwe samenwerking met het veld ontwikkeld. Deze producten/beschrijvingen zijn nog niet formeel vastgesteld.

Voor het grootschalig optreden van de politie zijn in december 1999 referentiekaders verschenen⁶². Deze moeten worden beschouwd als: "Een eerste stap op weg naar een eenduidig benoeming van het voor de politie gewenste niveau van conflict- en crisisbeheersing". Het ligt in de bedoeling om per jaar de mate van professionele verbetering zichtbaar te maken. Deze referentiekaders zullen nog worden aangevuld en hebben thans nog geen formele status.

b. Normstelling voor de inrichting van de organisatie

Naast duidelijkheid omtrent de prestatienormen moet ook de inrichting van de rampenbestrijdingsorganisatie duidelijk zijn, zeker omdat daar vier vaste, en een veelheid aan overige organisaties zoals waterschappen en bedrijfsnoodorganisaties in moeten kunnen participeren.

⁶¹ Het concept plan van aanpak voor het opstellen van de referentiekaders voor de onderdelen beheersdeelplan en organisatieplan van de GHOR is in december 2000 in het Landelijk Beraad Rampenbestrijding behandeld.

⁶² Referentiekader Conflict- en crisisbeheersing politie. Ministerie van BZK. December 1999.

Op onderdelen is dan ook normering gewenst. Einde jaren tachtig was voorzien in een Unité de doctrine voor de rampenbestrijding, ofwel eenheid in opvattingen, procedures en taalgebruik.

Deze zou worden uitgewerkt in:

- 1 Een algemene handleiding rampenbestrijding;
- 2 een handboek geneeskundige hulpverlening;
- 3 leidraden voor commandostructuur en stafprocedures;
- 4 een leidraad voor de bestuurlijke niveaus;
- 5 een catalogus met gegevens van de onderdelen van de rampenbestrijding, gebruikte begrippen en afkortingen.

Medio 2000 is de stand van zaken als volgt:

- 1 Er is een Handleiding rampenbestrijding (inclusief de nazorg) op hoofdlijnen uitgegeven, maar deze is niet meer actueel. De laatste actualisatie is van 1993. De Referentiekaders PVB uit 1996 moeten als aanvulling dienen. Ook deze zijn niet meer actueel.
- 2 Voor het Handboek geneeskundige hulpverlening geldt hetzelfde. Er zijn voor enkele onderdelen recente rapporten uit het project GHOR beschikbaar.⁶³

De leidraden en de catalogus zijn er niet gekomen. Uiteraard is er wel leerstof voor de opleidingsmodulen op de diverse niveaus beschikbaar, maar deze kunnen de bedoelde handleidingen niet vervangen. Bovendien is de leerstof niet altijd actueel. Wel komt daar de laatste jaren duidelijk verbetering in.

Een volgend punt is de formele status van handleidingen en handboeken. Op dit gebied is ten aanzien van de rampenbestrijding vrijwel niets formeel vastgesteld. Zo heeft het Nibra een leidraad uitgegeven voor de brandweercompagnie, de 'landelijke bijstandseenheid' van de regionale brandweren. In de Leidraad Brandweercompagnie uit 1996 is de formele status hiervan als volgt aangegeven: 'Een nieuwe editie van het concept-Handboek Grootschalige technische hulpverlening en brandbestrijding'. In het voorwoord van deze leidraad staat – waarschijnlijk niet voor niets – vermeld dat de naam bewust is gekozen om 'enige ordening aan te brengen in publicaties die worden uitgegeven'. Ook voor de GHOR zijn geen handleidingen, handboeken en dergelijke formeel vastgesteld.

Ter vergelijking: Voor de politie zijn de organisatie en uitrusting van de landelijke bijstandseenheid, de Mobiele Eenheid, per ministeriële regeling wettelijk vastgelegd. Deze regeling is nader uitgewerkt in een uitvoeringsregeling van de Raad van Hoofdcommissarissen.

c. Normstelling voor de RAC

Voor de RAC zijn geen formele normen voorhanden op het gebied van de organisatie en de personele bezetting. Voor de centralisten als zodanig gelden geen eisen ten aanzien van geschiktheid, opleiding, bijscholing en oefening⁶⁴.

Op het gebied van de technische infrastructuur wordt met de verstrekking van radiocommunicatie en de – toekomstige – verstrekking van het GMS indirect in normering en standaardisatie voorzien. Ten aanzien van de output is als enige in de referentiekaders PVB (Referentie 3.36) aangegeven dat de RAC in 90% van de gevallen de aanbevolen maximale verwerkingstijd moet halen. Wat die tijd maximaal mag zijn, staat niet vermeld. Wel is aangegeven dat die in de toekomst naar 30 seconden moet gaan.

⁶³ Zoals de 'Schematische beschrijving van het SMH-proces'. PGHOR. Juli 1998

⁶⁴ Op niveau brandwacht 1e klasse is er de keuzemodule centralist. Een opleidingseis geldt echter alleen voor zover centralisten in een brandweerrang zijn aangesteld. Dan moeten zij in het bezit zijn van het, met hun rang overeenkomende, diploma. Dit is echter alleen van toepassing op degenen die na juni 1991 zijn aangesteld of bevorderd. Bovendien is niet geregeld welke keuzemodule voor een bepaalde functie verplicht is.

Ook voor de centralisten van politiemeldkamers geldt dat hiervoor geen wettelijke eisen gelden. De normstelling voor CPA-centralisten is nog in onderzoek.

De bezetting van de RAC, zo nodig in combinatie met de CPA, varieert in Nederland enorm. Dit is vanaf 1995 in diverse rapporten nadrukkelijk aan de orde gesteld. In Twente is de minimumbezetting (in het weekend) vier centralisten voor de RAC en CPA samen. Op bijvoorbeeld de gecombineerde CPA/RAC van de regio Midden Limburg bestaat de minimumbezetting dan uit één centralist. In beide gevallen is een piketregeling getroffen voor één reservecentralist. De maximale risico's van beide regio's zijn niet erg verschillend. Het is opvallend dat de Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004 met betrekking tot de opschaling spreekt over 'de achilleshiel van het systeem', maar aan die constatering geen rechtstreekse consequenties verbindt. In de Beleidsnota worden de meldkamers in relatie met de opschaling niet genoemd. Hetzelfde geldt voor de eindrapporten PVB en GHOR.

Vanuit de – in het verleden gegroeide – situatie van RAC's, die voornamelijk als doorgeefluik functioneren en gegeven de druk om de kosten van de RAC's en overige meldkamers zoveel mogelijk te beperken, valt op grond van het voorgaande nauwelijks een verbetering van de regiefunctie van de RAC te verwachten.

d. Normstelling voor brandweerbijstand

In 1988 is door de minister van Binnenlandse Zaken en de Commissarissen der Koningin op grond van de Brandweerwet 1985⁶⁵ een Procedure brandweerbijstand vastgesteld. Deze procedure werkt als volgt.

Als de bijstandsverlening binnen de regio tekort schiet, vraagt de burgemeester van de getroffen gemeente interregionale bijstand aan bij de Commissaris van de Koningin in zijn provincie. De beslissing of de bijstandsaanvraag wordt gehonoreerd, ligt bij de Commissaris van de Koningin of, indien de wet dat voorschrijft, de minister van BZK. De commissaris en/of de minister zal eerst duidelijkheid moeten verkrijgen over een 'redelijke eigen inspanning' van de betrokken regio. Een redelijke eigen inspanning is als volgt omschreven: de inzet van ten minste 50% van het minimaal aanwezige brandweerpotentieel dat nodig is voor de dekking van het maatgevend risico in de gemeenten van de 'aanvragende' regionale brandweer.

Vervolgens richt de Commissaris van de Koningin zich tot één of meer voorzitters van dagelijkse besturen van overige regionale brandweren in de provincie met het verzoek de gevraagde bijstand te verlenen. De voorzitters van de bijstandverlenende regio's stellen het gevraagde personeel en materieel ter beschikking. De gemeentebesturen zijn wettelijk verplicht hieraan hun medewerking te verlenen.

Er is onderkend dat deze procedure in spoedeisende gevallen teveel tijd kan innemen.

De bijstandsregeling laat de regionale brandweren ruimte om, vooruitlopend op de afwikkeling van de formele aanvraag, al met het verlenen van bijstand te beginnen. Deze zogenaamde 'voorlopige voorziening' mag echter niet meer dan vier brandweereenheden per aangrenzende regio bedragen.

Dit houdt in dat onmiddellijke bijstand in georganiseerd verband, dus met tenminste één brandweerpeloton, niet is toegestaan. Eén peloton bevat immers al vier tankautospuiten, een hulpverleningsvoertuig, een haakarmvoertuig en een commandovoertuig.

Een rijksbijdrage in de kosten, die voortvloeien uit bijstandsverlening buiten de regio, is alleen mogelijk bij zogenaamde formele bijstand.

⁶⁵ Artikel 10 draagt de minister van BZK en de commissaris der Koningin op de nodige voorbereidingen te treffen met het oog op het verlenen van brandweerbijstand binnen en buiten de provincie.

De procedure Brandweerbijstand bevat geen normen voor de reactietijd van de diverse piketfunctionarissen en overige schakels in deze procedure, de verwerkingstijd van de aanvraag bij de provincie en andere betrokken instanties en voor de formatie- en/of opkomsttijd van de bijstandseenheden. De ervaring met procedures, die veel schakels kennen, is dat die zeer tijdrovend en bovendien zeer faalgevoelig kunnen zijn. Die faalgevoeligheid wordt in dit geval nog versterkt omdat de procedure Brandweerbijstand zeer incidenteel wordt toegepast en op de uitvoering hiervan niet door één instantie toezicht wordt uitgeoefend. Volgens de provincie Overijssel kan daarmee een vertraging optreden van al gauw een half uur, die snel verder op kan lopen als bij een aanvraag complicaties optreden of nadere gegevens nodig zijn. Samenvattend verhindert deze procedure bij acute incidenten een snelle, georganiseerde bijstand en biedt geen enkele zekerheid voor de termijn waarbinnen die wèl kan zijn gerealiseerd. Bij de vuurwerkramp is deze procedure in de eerste uren ook niet gevolgd.

Bij de grootschalige wateroverlast midden jaren negentig is dit probleem onderkend en in 1996 is door het ministerie van BZK besloten om de procedure Brandweerbijstand te herzien. Einde 2000 was dit nog niet gebeurd. Wèl was een eindconcept van de herziene procedure gereed met de volgende belangrijke wijzigingen:

- Aan de voorlopige voorziening zijn geen beperkingen meer gesteld;
- het verlenen van bijstand moet in regionale draaiboeken per mogelijk rampscenario zijn voorbereid;
- de burgemeesters, de voorzitters van de regionale brandweren, de Commissarissen van de Koningin en de minister van BZK moeten een bereikbaarheidsregeling voor het verlenen van bijstand treffen.

Harde eisen voor de maximale opkomsttijd van bijstandseenheden, de bereikbaarheid van de betrokken sleutelfunctionarissen of de behandeltijd van een aanvraag ontbreken echter nog steeds. Er is een voorzichtige poging tot normstelling gedaan door in een bijlage te vermelden binnen hoeveel tijd bijstandseenheden voor vertrek in de eigen regio beschikbaar moeten zijn en hoe lang deze inzetbaar moeten zijn. In de tekst van de procedure echter wordt ten aanzien van de formatie- en zettijden niet naar de betreffende bijlage verwezen. Dit betekent dat het ministerie op dit punt haar goede bedoelingen heeft kenbaar gemaakt, echter zonder dat dit tot enige verplichting leidt voor de regio's/gemeenten, die de procedure moeten uitvoeren en, de facto, zonder enige zekerheid te bieden voor de bijstand-ontvangende regio/gemeente over de termijn waarbinnen op bijstand mag worden gerekend.

9.7 Toezicht en monitoring

In deze paragraaf komen de volgende vormen van rijkstoezicht op de rampenbestrijding en de voorbereiding hierop aan de orde:

- 1 toezicht op de doelmatige besteding van de doeluitkeringen rampenbestrijding;
- 2 getrappt toezicht op de voorbereiding van de rampenbestrijding via de provincies en monitoring;
- 3 onderzoek van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, de Inspectie voor de Volksgezondheid en de Inspectie voor de Politie;
- 4 overig relevant onderzoek.

Ad. 1 Toezicht op besteding van doeluitkeringen

De huidige verantwoording over de besteding van de gelden is onnodig gecompliceerd en leidt tot onevenredige bestuurslasten voor de regio's en het rijk. Er wordt informatie gevraagd, die vaak geen directe relatie heeft met de te leveren prestaties⁶⁶. De toekenningsystematiek van de rijksbijdrage zal dan ook worden herzien, zo is in de Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004 aangekondigd.

De huidige doeluitkeringsregeling rijksbijdrage rampenbestrijding is niet ingericht om de doelmatigheid van de rijksbijdrage te toetsen. Van sturing met de geldkraan is dan ook geen sprake. De nieuwe toekenningssystematiek voorziet in een jaarlijkse algemene bijdrage aan de regionale brandweren en aan de voorlopige samenwerkingsverbanden GHOR ten behoeve van hun taken op het terrein van de rampenbestrijding. De nieuwe verdeling zal mede zijn gebaseerd op het actuele risicobeeld in de regio en derhalve recht doen aan de verschillen tussen de regio's in het noodzakelijke prestatieniveau.

De extra rijksmiddelen worden deels aan de regionale brandweren (50 miljoen) en deels aan de samenwerkingsverbanden GHOR (30 miljoen) beschikbaar gesteld. In aanvulling daarop zal een bedrag van 5 miljoen vooralsnog worden gereserveerd voor gemeenschappelijke activiteiten van de regio's en voor het wegnemen van specifieke knelpunten. Hierbij valt te denken aan financiële prikkels ter bevordering van het daadwerkelijk houden van oefeningen.⁶⁷

Het voorgaande komt erop neer dat, behalve de laatstgenoemde 5 miljoen, de nieuwe toekenningssystematiek ook geen formele doelmatigheidstoets meer zal bevatten.

Ad. 2 Getrapt toezicht en monitoring

De provincie zal meer dan nu het geval is bij het toezicht op de voorbereiding van de rampenbestrijding worden betrokken. Het ligt in de bedoeling dat de rapportages van de regio's hieromtrent (zelfevaluatie) aan de provincies worden gezonden. Deze op hun beurt zullen de minister van BZK over hun bevindingen met betrekking tot de kwaliteit van de rampenbestrijding rapporteren. Dit verschaft deze minister de mogelijkheid de landelijke situatie te monitoren.⁶⁸

Ad. 3 Onderzoek door inspecties

De inspecties voor Brandweerzorg en Rampenbestrijding, voor de Volksgezondheid en voor de politie kunnen met de thans beschikbare capaciteit een zeer globaal, algemeen beeld geven van de voorbereiding van de rampenbestrijding in alle regio's en incidenteel op specifieke aspecten van de rampenbestrijding zoals bijvoorbeeld de opschaling en de rampoefeningen (zogenaamde ex-post beleidsevaluaties). Verder onderzoeken zij incidenteel de bestrijding van rampen en zware ongevallen (incident-evaluaties).

Alleen de Inspectie voor de Volksgezondheid beoordeelt ook de kwaliteit van oefeningen (ten aanzien van de GHOR).

Met deze instrumenten zijn de inspecties echter niet in staat om steeds een betrouwbare uitspraak te doen over de mate, waarin iedere afzonderlijke regio in staat zal zijn de, in de toekomst vastgestelde, prestaties bij een ramp te leveren.

Ad. 4 Overig relevant onderzoek

Als overig, relevant onderzoek kan onder meer worden genoemd:

- 1 de visitaties door de landelijke visitatiecommissie voor multidisciplinair oefenen op regionaal niveau van het CCRB.⁶⁹
- 2 onderzoek naar ongevallen door de Raad voor de Transportveiligheid (RvTV);
- 3 onderzoek van het Crisis Onderzoek Team (COT);
- 4 onderzoek van aspecten van de rampenbestrijding en van incidenten door het Nibra;
- 5 ander evaluatie-onderzoek in opdracht van de betrokken ministeries, koepelorganisaties en overige instanties.

⁶⁶ Ontleend aan de Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004. Ministerie van BZK.

⁶⁷ Ontleend aan de Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004. Ministerie van BZK.

⁶⁸ Ontleend aan de Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004. Ministerie van BZK.

9.8 Acties naar aanleiding van eerder gesignaleerde knelpunten

In deze paragraaf wordt een globale indruk gegeven van de mate waarin de resultaten van onderzoek leiden tot acties ter verbetering van geconstateerde knelpunten. Daarbij is met name gekeken naar acties van het ministerie van BZK als systeemverantwoordelijke voor de rampenbestrijding. De knelpunten zijn ontleend aan diverse rapportages en geselecteerd op relevantie voor de bevindingen omtrent de vuurwerkcramp.

In het volgende overzicht zijn de belangrijkste relevante knelpunten gegeven.

Nr.	Knelpunt betrekking op:	Gesignaleerd in:
1	regiefunctie van de RAC/CPA bij de opschaling en het oefenen van de RAC/CPA; bekendheid met procedures	1995, 1996, 1996, 1999, 1999
2	criteria voor meldkamers om onmiddellijk grootschalig op te schalen en de toepassing daarvan	1995, 1996
3	operationele informatievoorziening en communicatie tijdens incidenten	1992, 1995, 1996, 1999, 1999
4	in het GMS rekening houden met het opstellen – onder tijdsdruk – van een gegevensoverzicht van het incident (door meerdere centralisten)	1996
5	coördinerende rol van de brandweer tijdens grootschalige incidenten	1995, 1996
6	operationele stuurbaarheid van, en coördinatie door de brandweer op de plaats van het incident	1994, 1995, 1999
7	capaciteit van staven en coördinatiecentra en voorbereide bijstand uit buurregio's	1995, 1995, 1998
8	bestuur in de positie brengen om haar verantwoordelijkheid tijdens incidenten te kunnen nemen door middel van informatievoorziening	1995
9	creëren van een totaalbeeld van de ramp en de bestrijding op één centraal punt; en geïntegreerde besluitvorming	1996
10	organisatie, beschikbaarheid van informatie en (over)belasting van telefoonlijnen bij het verstrekken van informatie van verwanten	1996, 1996
11	interdisciplinair evalueren van grootschalige incidenten en oefeningen en opstellen van een evaluatiehandleiding	1996
12	systematische doorlichting van de rampbestrijdingsorganisatie op kritieke punten	1995
13	realistisch oefenen van (onderdelen van) de rampenbestrijding	1995, 1996, 1996
14	aanvals/bestrijdingsplannen voor minder risicovolle objecten (dan post-Seveso) met globale wijze van inzet en kritieke punten, ook voor het brandweerpersoneel	1994, 1999
15	vrijblijvendheid bij de (voorbereiding van de) incidentbestrijding en/of het uitvoeren van toezicht door het rijk	1995, 1996, 1999
16	registreren van de brandweermensen op de plaats van het incident bij korpsen met individueel opkomend personeel	1994
17	een noodprocedure voor het onmiddellijk ingrijpen bij ongevallen onder het brandweerpersoneel	1992, 1999
18	afstemming tussen brandweer en bedrijf/inrichting bij preparatie en/of tijdens incident	1996, 1996, 1999

Voor een beperkt aantal van deze gesignaleerde knelpunten is tot 2000 een concrete en specifiek op dit knelpunt gerichte activiteit op landelijk niveau gestart. Dit geldt voor de punten 3 (via PVB, GMS en C-2000), 4 (gedeeltelijk), 5 (via PVB) en 10 (gedeeltelijk door VWS).

Een deel van deze punten kan, los van het landelijke beleid, ook decentraal op regionaal of gemeentelijk niveau zijn opgepakt. In hoeverre dat is gebeurd, is niet bekend.

⁶⁹ College van Commandanten van Regionale Brandweren.

Overigens zijn er buiten de vier van in totaal 18 aangegeven knelpunten, waar actie op is genomen, andere onderwerpen waar ook uitgebreid aandacht aan wordt besteed. Voorbeelden zijn de rapportage over veiligheid van het brandweerpersoneel bij repressief optreden, de leidraad oefenen en de planvorming bij natte rampen, spoorwegongevallen en luchthavens. Daarbij valt op dat het ene onderwerp zeer veel aandacht krijgt, en een ander dat minstens zo belangrijk is, blijft liggen. Het totaalbeeld en de inhoudelijke prioriteiten lijken onvoldoende duidelijk te zijn, en de onderlinge afstemming te weinig aandacht te krijgen.

Het beperkte effect van de rapportages kan mede zijn veroorzaakt door de wijze van rapporteren. Terugkijkend op met name de aanbevelingen kan worden geconstateerd dat die soms vrij abstract en 'weinig beeldend' zijn geformuleerd, hetgeen de herkenning bij de gemiddelde lezer niet bevordert.

Verder is tot en met het jaar 2000 door de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding geen overzicht van zich herhalende knelpunten gepubliceerd of onderzoek gedaan naar de mate waarin de aanbevelingen van onderzoek zijn opgepakt. Hiervan mag een stimulerend effect worden verwacht, ook voor de beleidmakers op landelijk niveau. Overigens stond voor het jaar 2000 een eerste periodieke Inspectierapportage op het programma, waarin aan de opvolging van aanbevelingen aandacht zou worden geschonken. Als gevolg van het onderzoek naar de vuurwerkcramp is die niet gerealiseerd.

Het is niet gebruikelijk dat de systeemverantwoordelijke bewindspersoon van BZK gemeenten of regio's rechtstreeks aanspreekt op geconstateerde misstanden bij de voorbereiding van de rampenbestrijding. De enige vorm van bestuursdwang op grond van de Wet rampen en zware ongevallen heeft betrekking op het rampenplan en eventuele rampbestrijdingsplannen van gemeenten en kan door de provincie worden uitgeoefend.

Andere wettelijke mogelijkheden om in te grijpen zijn er niet. Het enige dwangmiddel is het opschorten van de doeluitkering van het rijk. Na kennisname van een dergelijk voornemen zou het betreffende gemeente- en/of regiobestuur de gewenste maatregelen moeten treffen. Deze mogelijkheid van ingrijpen via de rijksbijdrage is niet gebruikelijk en zal met de herziening van de financieringsstelsel vervallen.

De gebruikelijke aanpak van het ministerie van BZK bij geconstateerde knelpunten is de oproep tot het 'treffen van maatregelen tot verbetering'. Deze wordt gewoontegetrouw aan alle gemeenten en regio's gericht; ook al is bekend dat er tussen die gemeenten en regio's grote onderlinge verschillen bestaan. Deze aanpak stimuleert de 'koplopers' en de 'middenmoot' niet bepaald bij het verbeteren van het niveau.

Bij het onderzoek in Twente is dit ook duidelijk gebleken. Men vindt dat men het in Twente naar verhouding best goed voor elkaar heeft.

Een probleem bij het aanpakken van misstanden is het gebrek aan concreet-inhoudelijke normen. In het eerdergenoemde voorbeeld van een gecombineerde CPA/RAC met een totale minimumbezetting van slechts één centralist ontbreekt een voorschrift of richtlijn, waaruit blijkt dat daarmee geen sprake kan zijn van een adequate opschaling bij een fors ongeval, laat staan bij een ramp. De onderzoekers baseren zich bij die uitspraak op de vuurwerkcramp, waar beide centrales met in totaal vijf centralisten begonnen, op het rapport 'De opbouw van de organisatie voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen' uit 1995⁷⁰ en de ervaringen bij ander incidentonderzoek.

⁷⁰ Rapport van landelijk onderzoek uit 1995 door de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Daarin is gesteld dat: 'Bij een qua apparatuur naar verhouding goed uitgeruste CPA, die is bemenst met twee centralisten en niet met een RAC is geïntegreerd, toch een achterstand in het verwerken van de binnenkomende informatie kan optreden.

Door het gebrek aan normen zijn ook de volksvertegenwoordiging en de burgers niet in staat om zich een oordeel te vormen over de staat van voorbereiding op rampen en zware ongevallen in hun gemeente.

9.9 Analyse

De analyse van dit hoofdstuk bestaat uit twee delen. In het eerste deel (a) worden de effecten van het landelijke beleid en de te scheppen randvoorwaarden voor de rampenbestrijding per element van het Open Systeemmodel behandeld.

In het tweede deel (b) is een korte beschouwing gewijd aan de landelijke organisatie als zodanig.

Bij deze analyse is de betekenis van de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van BZK van belang. In paragraaf 9.2 is deze kort omschreven. Aanvullend wordt hier in de analyse onder begrepen dat het ministerie geconstateerde knelpunten bij de verantwoordelijke instanties kenbaar maakt en initiatieven neemt om tot een oplossing te komen.

Naast de betrokken ministeries en de VNG spelen ook de koepelorganisaties van de betrokken disciplines, het Nibra en overeenkomstige landelijke organisaties een rol bij het invullen van voorwaarden. Deze organisaties hebben echter geen formele beleidsinitieerende taak en zijn om die reden buiten beschouwing gelaten.

a. De effecten van het landelijke beleid

Omgeving

Bij de organisatorische omgeving van de rampenbestrijding op regionaal niveau kan worden gedacht aan landelijk beleid, gericht op ondersteunende activiteiten bij een ramp door organisaties zoals bedrijven en inrichtingen, waterschappen, de Nederlandse Spoorwegen, luchthavens, provincies en ministeries. In het algemeen is dit beleid vanuit het ministerie van BZK, samen met de betreffende organisaties, de afgelopen jaren duidelijk geïntensiveerd en gestimuleerd. Goede voorbeelden zijn de luchthavens, de post-Seveso-bedrijven, de waterschappen en de Nederlandse Spoorwegen.

Het beoogde doel wordt echter niet altijd bereikt. Zo bleek bij een treinongeval in Dordrecht dat de, met veel inspanning gezamenlijk ontwikkelde, landelijke procedure voor het stroomloos maken van de bovenleiding als gevolg van structurele knelpunten niet goed functioneerde. In dit geval is het beleid te vroeg gestopt. Ook meer algemeen geldt dat dit beleid een eenmalig karakter heeft. De beleidscyclus is niet gesloten. Met een eenmalige beleidsinspanning kan echter geen blijvend effect worden verwacht. Dit geldt bij uitstek voor de – zeer incidenteel voorkomende – rampenbestrijding.

Ook (risico)bedrijven maken deel uit van de organisatorische omgeving. Bij de vuurwerkramp hebben de bedrijven S.E. Fireworks en de Golsch-brouwerij een belangrijke rol gespeeld. Ten aanzien van S.E. Fireworks wordt naar het deelrapport over de vergunningverlening, toezicht en handhaving verwezen. Voor bedrijven zoals Grolsch, die niet onder de post Seveso bedrijven vallen, maar toch een behoorlijk risico vertegenwoordigen, blijkt de beveiliging en de samenwerking tussen bedrijf en overheidsbrandweer ernstige tekortkomingen te vertonen. Deze vrij grote groep bedrijven behoeft meer aandacht, ook op landelijk niveau.

Voor het landelijk beleid is de fysieke omgeving van een mogelijke ramp minder relevant en wordt niet belicht.

Doelen

De Wet Rampen en zware ongevallen geeft voor de rampenbestrijdingsorganisatie als doel aan het bestrijden van gebeurtenissen waardoor:

- 1 een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en
- 2 waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Als basis voor de inrichting van een organisatie is deze omschrijving niet concreet genoeg. De benodigde concretisering van de (omvang van de) bedoelde gebeurtenissen en de effecten heeft tot nu toe in zeer beperkte mate plaatsgevonden. Ook de referentiekaders voor de rampenbestrijding geven op dit punt weinig houvast. Hierin staat alleen aangegeven dat de effecten van de gebeurtenissen van meer dan plaatselijke betekenis moeten zijn. Deze omschrijving is voor verschillende uitleg vatbaar. Zo is de vuurwerkramp door de burgemeester van Enschede en de coördinerend burgemeester als gemeentelijke ramp beschouwd en deze is ook als zodanig door hen behandeld. Toch was dit een zeer grote ramp.

De doorbraak op dit punt moet komen van de toepassing van de, nog te verschijnen, Leidraad operationele prestaties. Hiermee worden duidelijke kwaliteitsnormen voor de output (prestatie-eisen) beoogd. In combinatie met de Leidraad maatramp, waarmee de maximale ramptypen in kaart worden gebracht, zou die – per regio – de concrete uitgangspunten voor de regionale en gemeentelijke organisatie van de rampenbestrijding moeten geven. Medio 2000 is het beleid erop gericht dat die uitgangspunten uiterlijk in 2003 in iedere regio zijn vastgesteld. Overigens is de toepassing van beide leidraden geen garantie voor het oplossen van de knelpunten in de structuur van de rampenbestrijding.

Thans is de rampenbestrijdingsorganisatie nog niet op een concreet beeld van de benodigde schaalgrootte gebaseerd. Er wordt gehandeld vanuit het, bij een ramp beschikbare, potentieel. In die zin bestaat nog een grote vrijblijvendheid ten aanzien van de benodigde capaciteit. Die vrijblijvendheid leidt bijna vanzelfsprekend tot een te kleinschalige invulling van de organisatie.

Input

Ten aanzien van de betrokken diensten en hoe zij op een ramp moeten zijn voorbereid blijkt het beleid tot nu toe weinig richtinggevend te zijn. De bestaande referentiekaders zijn voor de rampenbestrijding zeer vrijblijvend. Ook ten aanzien van de input moet de toepassing van de Leidraad maatramp uitkomst gaan bieden.

De (mogelijke) rampen als input voor de bestrijdingsorganisatie worden – voor zover voor de vuurwerkramp relevant – behandeld in het deelrapport over de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Nu volgt, als uitzondering, een preventie-aspect van de Grolsch-brouwerij omdat deze als casus in dit rapport is opgenomen. Tijdens het onderzoek is gebleken dat in het gebouw met opslag van gevaarlijke stoffen geen automatische brandmeldinstallatie of blusinstallatie aanwezig is. Andere gebouwen op het complex met een veel lager risico beschikken wél over een brandmeldinstallatie. Op grond van de Woningwet en de bouwverordening is de gemeente bevoegd om in het kader van brandveilig gebruik ook in dat gebouw een dergelijke installatie te eisen. Op landelijk niveau, via de model-bouwverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, wordt die mogelijkheid echter niet ondersteund.

Gezien de enorme impact van de aanwezigheid van dergelijke risico's bij de vuurwerkramp, zelfs op enige afstand van de bron van de ramp, mogen bij dit beleid de nodige vraagtekens worden geplaatst.

Output

De huidige referentiekaders voor het te realiseren zorgniveau van de rampenbestrijding zijn voornamelijk in- en throughputgericht. Dit betekent dat zij niet maatgevend zijn voor het zorgniveau. Een zorgniveau is immers per definitie outputgericht.

Verder ligt de frequentie van grootschalige incidentbestrijding per regio gemiddeld – gelukkig – slechts op circa één per 20 jaar. Dit impliceert echter dat de mogelijkheid om de output van de bestrijdingsorganisatie feitelijk te toetsen, nihil is. Daarmee ontbreekt voor de verantwoordelijke bestuurders de mogelijkheid om die verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk te nemen.

Processen als de rampenbestrijding, die organisatorisch zo complex zijn en tevens zo weinig worden toegepast, moeten regelmatig door middel van zo realistisch mogelijke simulaties worden beoefend en getest (outputmeting). Dit geldt zowel voor het totale proces als voor het functioneren van deelsystemen zoals de alarmering, de opschaling en de informatievoorziening, alsmede de uitvoering van kritische activiteiten. Het voornemen is dat in 2001 met de Leidraad operationele prestaties in duidelijke outputnormen wordt voorzien.

De status van het oefenen moet dus worden verhoogd. Oefeningen moeten een betere afspiegeling worden van de, zeer complexe, praktijk van de rampenbestrijding en beter tot uitdrukking brengen dat het crisismanagement van – met name acute – rampen het uiterste vergt van alle betrokkenen. Dat moet, zeker na de indringende berichtgeving over de bestrijding van de vuurwerkramp waarin de bestuurders duidelijk hun verantwoordelijkheid hebben genomen, vanzelfsprekend zijn. Het niveau, en daarmee ook de status, van de rampoefeningen moet worden verhoogd. Ook moeten deze voor de deelnemers minder vrijblijvend worden, zowel op het punt van input als van output. Het zou niet mogen gebeuren dat een diensthoofd of bestuurder zonder ook maar één dag opleiding op het gebied van de rampenbestrijding in Nederland aan een oefening deelneemt. Het mag ook niet zo zijn dat een dergelijke functionaris in die oefening voldoende functioneert. Of de oefening is dan veel te simpel, of de opleiding heeft te weinig toegevoegde waarde, of beide. Tenslotte zou het ook niet mogen gebeuren dat, bijvoorbeeld om financiële redenen, een nieuw diensthoofd of bestuurder jaren moet wachten tot hij of zij aan de noodzakelijke opleiding kan deelnemen. Uiteraard geldt dit ook voor de overige (sleutel)functies in de rampenbestrijding. Een dergelijke benadering betekent echter een trendbreuk met het tot nu toe gevoerde, vrijblijvende beleid.

Structuur

De rampenbestrijdingsorganisatie in Nederland kent een gelaagde gemeentelijk/regionale structuur. Bovendien varieert de 'dikte' van de onderste laag sterk. Hiermee wordt bedoeld dat de capaciteit van de individuele gemeenten sterk verschilt. Deze gelaagde structuur moet worden gecombineerd met de vier 'zuilen' (en soms de bedrijfsnoodorganisatie als vijfde zuil) van de rampenbestrijdingsorganisatie. Deze organisatie moet bovendien zeer incidenteel, maar dan wel onder zeer hectische omstandigheden, functioneren terwijl tevens grote maatschappelijke belangen in het geding zijn. Dit maakt de uitgangspositie voor de organisatie uiterst complex. Aan deze uitgangspositie kan, gegeven de huidige bestuursstructuur, weinig worden veranderd.

De logische consequentie hiervan is dat de verdere inrichting van de rampenbestrijding een toonbeeld van eenvoud en transparantie dient te zijn. Dit is echter niet het geval. Uit de vuurwerkramp en enkele andere onderzochte grootschalige incidenten blijkt de rampenbestrijding in zijn praktische functioneren zelfs voor professionele rampbestrijders niet overzienbaar en hanteerbaar te zijn. Voor de vuurwerkramp geldt daarbij dat de regio Twente, in vergelijking met veel andere regio's, al een relatief eenvoudige, regionaal ingevulde coördinatiestructuur kent. Een andere belangrijke reden om de verdere inrichting eenvoudig te houden is al in hoofdstuk 8 aan de orde gekomen, namelijk de operationele informatievoorziening, die sterk door de structuur van de

organisatie wordt beïnvloed. In ieder geval moeten de schakels, die geheel of overwegend als doorgeefluik fungeren, worden geschrapt zodra dat mogelijk is. Voorbeelden daarvan zijn de meldkamers, zodra de opschaling is voltooid.

Nu volgen enkele uitgangspunten voor een zo eenvoudig mogelijke inrichting van de intrinsiek complexe rampenbestrijdingsorganisatie.

- 1 Er is geen verschil in organisatiestructuur tussen een gemeentelijke en een intergemeentelijke ramp. Er moet namelijk rekening mee worden gehouden dat het geruime tijd kan duren voordat bekend is welk 'type' ramp het betreft. Bovendien kan het 'type' door een onverwachte escalatie abrupt wijzigen.
- 2 Er zijn maximaal twee interdisciplinaire, operationele coördinatie niveaus. Het laagste niveau is het commando rampterrein. Dit wordt van een buurregio betrokken. Voor alle overige processen is op dit laagste niveau eveneens één manager verantwoordelijk; de 'manager overige processen'.
- 3 De commandant rampterrein en de 'manager overige processen' vallen beide onder de operationeel leider, die wordt bijgestaan door een operationele staf. Dit is het tweede niveau. Het hoofd van die staf is dus niet tevens de operationeel leider en ook die staf wordt mede bemenst vanuit aangrenzende regio's.
- 4 De diensthoofden maken deel uit van de operationele staf.
- 5 De opperbevelhebber (het bestuurlijke niveau) beschikt over een vaste ondersteuning van twee personen. Verder houdt hij naar behoefte overleg met de 'gezagsdriehoek', aangevuld met de operationeel leider.
- 6 De drie meldkamers zijn tenminste gecolokeerd en beschikken over één gezamenlijk informatiecentrum. Dit wordt bemenst door een interdisciplinair samengestelde sectie informatievoorziening onder éénhoofdige leiding. De opkomsttijd hiervan is maximaal 20 min.
- 7 De gehele organisatiestructuur is doorgelicht op niet per sé noodzakelijke tussenschakels.

De eenvoud wordt voor een belangrijk deel bereikt door bij een acute ramp de coördinatiestructuur meteen maximaal op te schalen. Een regio heeft gemiddeld eens per 20 jaar een ramp. Met die frequentie is het geen enkel probleem als in dat tijdsbestek bijvoorbeeld vijf maal onnodig een CoRT of ROT/RCC wordt opgeschaald. Die vijf gelegenheden moeten worden beschouwd als waardevolle realistische opschalingsoefeningen, waarmee de paraatheid van de organisatie kan worden getoetst.

Met name door 'gemillimeter' in de beginfase, door dan bijvoorbeeld te volstaan met een CTPI, wordt de structuur onduidelijk en kan ernstige vertraging optreden. Bovendien is het beeld van de omvang van het incident dan vaak nog niet duidelijk.

Uit hoofde van de systeemverantwoordelijkheid van de minister van BZK zou een dergelijke structuur als kritische succesfactor landelijk uniform moeten worden ingevoerd. Daarmee ontstaat ook een goede basis voor de noodzakelijke interregionale samenwerking.

De variatie in 'dikte' van de gemeentelijke bestuurslaag c.q. de grote verschillen in capaciteit van de individuele gemeenten kan voor de gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen worden opgevangen met het instellen van regionale ondersteuningsteams zoals voor publieksvoorlichting en bevolkingszorg. In Twente zijn dergelijke teams in voorbereiding.

Tenslotte kan vooral bij acute rampen soms ook (landelijke) ondersteuning van de regio zeer waardevol zijn, zoals uit de vuurwerkramp blijkt (verwanteninformatie, asbestrisico, zoeken naar slachtoffers). Ook ervaringen met soortgelijke rampen in het verleden (advisering vanuit casuïstiek) kunnen dan zeer bruikbaar zijn, zo is gebleken. Een landelijk ondersteuningscentrum zou kunnen voorzien in specialistische inhoudelijke informatievoorziening, materiële ondersteuning en bijvoorbeeld assistentie bij het uitbreiden van de telecommunicatievoorzieningen.

Het Nationaal Coördinatie Centrum (NCC) zou hierbij een rol kunnen vervullen.

Methoden en procedures

Voor de methoden en procedures gelden dezelfde uitgangspunten als voor de structuur. Ook daarbij geldt dus: uitgaan van maximale opschaling en zodra dat kan, terugschalen.

In plaats van het onder rampomstandigheden (blijven) toepassen van de kleinschalige aanpak zou juist bij de kleinschalige inzetten meer moeten worden uitgegaan van de principes, die bij grootschalig optreden gelden. Daarmee wordt de zo noodzakelijke gewenning aan die principes bereikt en stijgt tevens de kwaliteit van het – veel frequenter voorkomende – kleinschalig optreden. Van het grootste belang is ook dat door regelmatig oefenen de vastgelegde structuren en procedures op hun effectiviteit worden getoetst en zonodig worden aangepast. Zie verder onder 'input'.

Werkmethoden en procedures voor de rampenbestrijding moeten zo eenvoudig en overzichtelijk mogelijk zijn. Bij de inrichting hiervan moet als uitgangspunt een optimale gebruiksvriendelijkheid gelden tot fool-proof toe bij bepaalde vitale voorzieningen.

Opvallend is de chaotisch aandoende verzameling van – deels zeer verouderde – handboeken en brochures, die anno 2000 de basis voor de rampenbestrijding in Nederland vormt. Tijdens dit onderzoek nog is gebleken dat zelfs ingewijden, die beroepshalve bij de rampenbestrijding betrokken zijn, het overzicht niet meer hebben. Bovendien kost het de betrokkenen teveel tijd om hierin hun weg te vinden en van een bepaald onderwerp de laatste stand van zaken te vinden. Bij de brandweer klemt dit temeer, gezien de vele vrijwillige kaderleden die zich met de rampenbestrijding bezig houden.

De politie beschikt sinds mei 2000 over een landelijk intranet, waar de korpsen dergelijke informatie op snelle en overzichtelijke wijze kunnen vinden. Het gebruik hiervan is gratis. Dit informatiesysteem, dat einde 2000 nog werd uitgebreid, bevat ook een afdeling met informatie over projecten in de aangesloten politieregio's en biedt de mogelijkheid om hierover te discussiëren. Verder kan een eigen, regiospecifiek deel worden ingevuld.

Tenslotte is het investeren in landelijk uniforme methoden en procedures noodzakelijk, dit met het oog op het verlenen van interregionale bijstand.

Cultuur

Het voorgaande betekent een forse inbreuk op de gevestigde cultuur. Deze komt immers in belangrijke mate voort uit de gevestigde posities onder niet-operationele omstandigheden.

Een volgend punt is dat de operationele stuurbaarheid van de repressieve organisatie enorm wordt overschat, ook bij de brandweer die toch als zeer hiërarchisch bekend staat. Dit blijkt uit onderzoek van diverse relatief kleinschalige incidenten in de afgelopen jaren en uit deze vuurwerkramp. Hiertegen zou kunnen worden ingebracht dat dit een extreem grote ramp was. De aansturing van de bestrijding was echter ook al problematisch in de fase vóór de fatale explosie (zie hoofdstuk 4). Voor veel OVD-en is het moeilijk om de problemen bij de aansturing ten volle te herkennen. Een OVD mist doorgaans de beginfase van de kleinschalige incidenten waar hij/zij het meest mee te

maken krijgt. De individuele ervaring met grootschalige incidenten is gemiddeld genomen laag, en het realistisch oefenen van officieren in Nederland staat nog in de kinderschoenen. Het blijkt in de – ook kleinschalige – praktijk dat eenheden vooral in de beginfase van de bestrijding redelijk zelfstandig en zelfsturend moeten kunnen optreden. De hoofdreden is dat er dan eenvoudig te weinig leidinggevendend beschikbaar zijn voor een directe aansturing. Dit vereist wèl een andere benadering in de opleiding en bij het oefenen.

Tenslotte is een zelflerende organisatiecultuur van groot belang. Bij de rampenbestrijding zijn de weinige leermomenten enorm belangrijk, ook die in andere regio's. Dat vraagt een actievere verspreiding van de leerpunten; ook door het rijk.

B De landelijke organisatie

De gebruikelijke methode voor het ontwikkelen en verbeteren van de rampenbestrijding is die van grote projecten met een breed draagvlak. Vooral het verkrijgen van voldoende bestuurlijk draagvlak krijgt daarbij veel aandacht en neemt vaak de nodige tijd. Dat is ook niet vreemd, gezien de nogal uiteenlopende bestuurlijke en organisatiebelangen en het feit dat het belang van een goede rampenbestrijding wèl als algemeen principe wordt onderschreven, maar in zijn concrete consequenties vaak met de nodige vrijblijvendheid wordt benaderd. Het bereiken van bestuurlijke consensus wordt daarmee op zichzelf – en terecht – een belangrijk resultaat van het (startende) project. Wanneer consensus is bereikt, wordt die vervolgens zorgvuldig bewaakt. Meestal komt het draagvlak onder druk te staan wanneer de inhoudelijke consequenties van het project voor de betrokken partijen uitkristalliseren. Het project loopt dan meestal al zo lang en er is al zoveel energie in gestoken dat men het risico niet neemt om alsnog zonder resultaat te eindigen.

De voor de hand liggende opties zijn dan:

- 1 er wordt een compromis bereikt door concessies aan de inhoud te doen;
- 2 het regelen van de betreffende inhoudelijke onderdelen wordt overgelaten aan de gemeenten en regio's zelf (gezien de diversiteit van de gemeenten en regio's valt daar altijd wel iets voor te zeggen);
- 3 het regelen van die onderdelen wordt doorgeschoven naar een volgend project.

Ad. 1 Sluiten van compromissen

Compromissen in de operationeel-uitvoerende sfeer werken meestal slecht. Doorgaans leiden die tot meer vrijblijvende normen of tot adviezen in plaats van normen. Wanneer het een organisatie betreft die vrij continu producten levert, worden voor de knelpunten, die hierdoor ontstaan, ofwel oplossingen gevonden of er komt snel een nieuwe aanpak. Bij een regionale rampenbestrijdingsorganisatie, die gemiddeld eens in de twintig jaar tot volledige ontplooiing komt, is daar echter geen sprake van.

Wanneer ook realistische toetsoefeningen en/of het daaropvolgende actieve verbeterproces ontbreken, komen de 'ontwerpfouten' pas bij de echte ramp pijnlijk duidelijk aan het licht.

Ad. 2 Regeling door regio's zelf

De ervaring met het – aan de regio's – overlaten van het regelen van (onderdelen van) een project is gemiddeld genomen niet positief. Het algemene beeld van het project PVB is dat regio's met dergelijke onderdelen niet veel verder komen. Dit is ook gebleken bij de planvorming, waar de stagnatie zich inmiddels al meer dan een decennium voortsleept⁷¹, en de problemen bij het oefenen⁷². Er zijn uitzonderingen waar dit wel goed werkt, zo heeft ook het project PVB uitgewezen. De regio Twente is zo'n positieve uitzondering.

⁷¹ zie rapport Risicobeheersing gevaarlijke stoffen bij de brandweer. IBR 1999

⁷² Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004. Ministerie van BZK. 1999

Ad. 3 Doorschuiven van onderwerpen

Het doorschuiven van een onderwerp naar een volgend project betekent automatisch uitstel van het oplossen van de aanwezige knelpunten. Deze vertraging bedraagt al snel vier jaar. Ook treedt vaak vervaging van de eigenlijke knelpunten op en krijgt het onderwerp minder aandacht. Een treffend voorbeeld van beide effecten is het onderbrengen van veel organisatorisch gerichte aanbevelingen uit de Structuurschets informatievoorziening brandweezorg en rampenbestrijding in het project PVB. Een voorbeeld van tijdvertraging is het doorschuiven van de vaststelling van prestatienormen van het PVB naar een vervolgtraject, hetgeen ertoe leidt dat die pas 20 jaar na de start van de reorganisatie van de rampenbestrijding beschikbaar kunnen zijn. Met dergelijke vertragingen van de invulling van essentiële randvoorwaarden vervaagt de toch al niet hoge 'sense of urgency' bij de opbouw van de rampenbestrijding snel. Hoe langer de periode dat het niveau van de rampenbestrijding onder de maat blijft, hoe meer gewenning optreedt aan de stilzwijgende consensus over een te laag niveau. Dit leidt onvermijdelijk tot meer vrijblijvendheid en minder druk om het gestelde doel alsnog te bereiken. Dat is des te meer jammer omdat het oplossen van veel knelpunten zonder grote investeringen mogelijk blijkt te zijn.

Op landelijk niveau kan de kwaliteit van de inhoudelijke, integrale analyse van knelpunten en het ontwikkelen van mogelijke oplossingen sterk worden verbeterd. Die analyse is nodig om bij wijzigingen geen essentiële aspecten te vergeten en om het al dan niet honoreren van financiële claims te vertalen in heldere consequenties voor het niveau van de rampenbestrijding. Dat niveau moet dan wél betrekking hebben op de concrete output van de rampbestrijdingsorganisatie op basis van het functioneren onder praktijkomstandigheden. Die vertaling is mogelijk, onder meer op basis van de evaluaties die de afgelopen jaren van het verloop van de bestrijding van rampen en zware ongevallen zijn gemaakt, inclusief die van de vuurwerkcramp, en op basis van realistische 'toetsoefeningen'. Met de gebruikelijke abstracte beschrijving van de prestaties van de rampenbestrijdingsorganisatie komen de werkelijk kritische kwaliteitskenmerken en succesfactoren nauwelijks in beeld.

Bij de projecten PVB en PGHOR is de inhoudelijke analyse voornamelijk beperkt gebleven tot een opsomming van knelpunten in de input zoals het aantal oefeningen en de aanwezigheid van plannen. De oplossingen zijn dan ook vooral gezocht in de structuur van de voorbereiding van de rampenbestrijding (meer bevoegdheden van de regio, nieuwe opzet van de bestuurlijk/preparatieve GHOR-structuur), en veel minder in de operationele structuur van de rampbestrijding zelf en de grondslagen voor de uitvoering daarvan. Daarmee blijven de concreet inhoudelijke knelpunten en de gevolgen daarvan voor de (potentiële) slachtoffers bij een ramp en het schadebeeld onderbelicht. De bestuurlijk verantwoordelijken worden zo onvoldoende in staat gesteld om over de beheersing van de risico's en de bestrijding van incidenten in bijvoorbeeld de gemeenteraad te communiceren en met, voor leken te begrijpen, voorbeelden de gevolgen van het niet toekennen van benodigde middelen aan te geven. Een dergelijk voorbeeld is het verschil tussen het kunnen behandelen van veertig danwel tien gewonden in het 'golden hour' bij een zwaar verkeersongeval.

Dit alles vereist op landelijk niveau beleidsontwikkeling op basis van een goed inzicht in de rampenbestrijding. Een goede mix van studie van casuïstiek, ervaring in het praktisch functioneren van de betrokken disciplines, analytisch vermogen, expertise in het ontwikkelen van integraal beleid en evaluatief vermogen zijn daarvoor de ingrediënten.

9.10 Conclusies

- 9a In de eerste helft van de jaren negentig bleek dat de bestuurlijke aandacht voor de rampenbestrijding tekort schoot en de betrokken diensten onvoldoende waren toegerust en geoefend voor hun taken. Dit is door het ministerie van BZK onderkend en heeft geleid tot nieuw beleid dat in 2003 moet zijn geïmplementeerd. Geconstateerd moet worden dat er bijna een decennium nodig is om algemeen erkende problemen om te zetten in concrete verbeteringen en, in enkele gevallen zelfs, om die op de agenda te krijgen. In de tussentijd gebeurt er veel minder dan zou kunnen om het niveau te verbeteren.
- 9b De rampenbestrijding blijkt al snel organisatorisch te complex en onvoldoende transparant te zijn. Uit de vuurwerkramp en enkele andere onderzochte grootschalige incidenten blijkt dat die organisatie in zijn praktische functioneren zelfs voor professionele rampbestrijders niet overzienbaar en hanteerbaar is. Door de coördinatie van de rampenbestrijding – ter verhoging van de kwaliteit – regionaal in te vullen met inachtnaam van het – wettelijke – gemeentelijke opperbevel en de operationele leiding blijkt die complexiteit nog aanzienlijk groter te kunnen worden. Het risico is groot dat duidelijke keuzen voor de feitelijke structuur uitblijven en worden doorgeschoven naar het moment dat de ramp daar is. Onder het analysepunt structuur zijn uitgangspunten voor een meer transparante opzet gegeven.
- 9c Er zijn geen duidelijke prestatienormen beschikbaar voor de rampbestrijding. Die zijn cruciaal voor een zo complexe 'gelegenheidsorganisatie' waarin vier vaste, en een veelheid aan overige organisaties zoals waterschappen en bedrijfsnoodorganisaties moeten kunnen participeren. De, in 2001 te verschijnen, Leidraad operationele prestaties moet in dit verband als een kritische succesfactor worden beschouwd. Daarbij moet vooral worden gelet op output- en praktijkgerichtheid, concreetheid, toetsbaarheid en formele status.
- 9d De benodigde personele capaciteit voor de leiding en coördinatie bij grootschalige incidenten wordt ernstig onderschat en voorbereide bijstand uit andere regio's op dit gebied is niet gebruikelijk. Dit leidt ertoe dat de rampenbestrijding op een veel te kleine schaal wordt voorbereid. Overigens hoeft dit bij een ramp niet erg op te vallen. Men 'wordt geleefd' door wat zich dan aandient, de tijd verstrijkt snel en hetgeen (nog) niet is opgepakt en geregeld blijft door een gebrekkige informatievoorziening buiten beeld (men weet niet wat men niet weet). Interregionale bijstand voor de leiding en coördinatie, regionale ondersteuningsteams voor de gemeentelijke bestrijdingsprocessen en een algemene ondersteuningsfunctie op landelijk niveau kunnen uitkomst bieden. In Twente zijn regionale ondersteuningsteams in ontwikkeling.
- 9e De operationele stuurbaarheid van de repressieve brandweerorganisatie wordt enorm overschat, niet alleen bij rampen maar ook bij meer kleinschalige, niet-routinematige incidenten. Dit knelpunt krijgt veel te weinig aandacht.
- 9f De rampenbestrijding, die organisatorisch zo complex is en tevens zo weinig in praktijk wordt gebracht, wordt veel te weinig realistisch beoefend en getest (outputmeting). Het niveau, en daarmee ook de status, van de rampoefeningen is te laag en voor de deelnemers te vrijblijvend.
- 9g Er is ook een proces van versterking van de gemeentelijke processen van de rampenbestrijding nodig. De omvang en complexiteit hiervan wordt onderschat en op landelijk niveau krijgen deze weinig prioriteit. Zo is op landelijk niveau grote vertraging opgetreden in het overleg om te komen tot een landelijk verwanten informatienummer ten behoeve van getroffen gemeenten.

- 9h De procedure Brandweerbijstand moet zo spoedig mogelijk worden herzien. Deze procedure verhindert bij acute incidenten een snelle, georganiseerde bijstand en biedt geen enkele zekerheid voor de termijn waarbinnen die wèl kan zijn verleend. Een herziene versie hiervan was einde 2000 in concept gereed. Op het punt van formatie- en opkomsttijden van bijstandseenheden biedt ook deze versie nog geen duidelijkheid.
- 9i Het is niet gebruikelijk dat de systeemverantwoordelijke bewindspersoon van BZK bij geconstateerde, ernstige misstanden bij de voorbereiding van de rampenbestrijding ingrijpt. Ook hier wreekt zich het ontbreken van duidelijke prestatienormen en wordt vrijblijvendheid bij de voorbereiding in de hand gewerkt.
- 9j De inspecties voor brandweezorg en rampenbestrijding, voor gezondheidszorg en voor de politie zijn onvoldoende toegerust om steeds een betrouwbare uitspraak te kunnen doen over de mate, waarin iedere afzonderlijke regio in staat is de vastgestelde prestaties bij een ramp te leveren.
- 9k De verzameling van – deels verouderde – handboeken en brochures als basis voor de rampenbestrijding in Nederland komt onprofessioneel over en kost in het gebruik veel te veel tijd. Het laatste klemt temeer gezien de vele vrijwillige kaderleden van de brandweer, die zich met de rampenbestrijding bezig houden. De politie beschikt over een landelijk intranet, waarmee dergelijke informatie up to date en uiterst toegankelijk beschikbaar wordt gehouden.

10 Eindoordeel; tevens bestuurssamenvatting

10.1 Kader voor de rampenbestrijding

De wettelijke basis van de rampenbestrijding in Nederland bestaat uit de Wet rampen en zware ongevallen, de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen en de Brandweerwet 1985. Deze wetten bevatten bestuurlijke/organisatorische vormvoorschriften. Ze geven aan wie waarvoor bevoegd en verantwoordelijk is, en hetgeen de betrokken bestuursorganen moeten regelen. Het belangrijkste, algemene onderwerp van regeling is het rampenplan. Dit plan bestaat voornamelijk uit 'deelplannen op hoofdlijnen' voor de belangrijkste processen van de rampenbestrijding. Nadere normering ontbreekt; het gaat immers om hoofdlijnen. Het rampenplan en rampbestrijdingsplannen zijn te beschouwen als zogenaamde inputnormen. Andere inputnormen op het gebied van opleiding, oefening, opkomsttijd en sterkte zijn niet vastgesteld of zijn slechts ten dele van toepassing, zoals de opleidingseisen⁷³. Outputnormen zijn er niet. Daarbij valt te denken aan het minimum aantal slachtoffers die in het 'gouden uur' kunnen worden gestabiliseerd, en de kwaliteit en tijdsduur van bijvoorbeeld de opvang en verzorging van ontheemden.

Het gemeentebestuur bepaalt zodoende zelf, binnen globale vormvoorschriften van het Rijk, het niveau van bestrijding van de rampen die de gemeente kunnen treffen.

De regionale brandweren zijn, onder andere, verantwoordelijk voor het voorbereiden van de brandweer in buitengewone omstandigheden c.q. voor de zwaarste categorieën rampen. De regionale brandweer moet dus (mede) de bovengrens vaststellen van de voorbereiding van de rampenbestrijding in de regio. Ook voor het bepalen van die grens zijn geen normen gesteld.

Het rijksbeleid voor de rampenbestrijding kan worden getypeerd als sturend op hoofdlijnen, faciliterend en, ten aanzien van de evaluatie, probleemsigalerend en niet corrigerend. Het ontbreken van inhoudelijke normen impliceert dat er geen kritische kwaliteitskenmerken en succesfactoren beschikbaar zijn, waarmee de effectiviteit van de (voorbereiding van de) rampenbestrijding kan worden getoetst.

Bij onderwerpen als de rampenbestrijding is het belang, dat in de bestuurspraktijk aan het onderwerp wordt toegekend, essentieel voor het bereiken van het beoogde doel van wetgeving. Dit belang is in de laatste jaren toegenomen, maar is nog steeds niet groot.

Gezien de wettelijke basis van de rampenbestrijding en het gevoerde rijksbeleid kunnen in feite alleen de gemeente- en regiobesturen beoordelen in hoeverre aan het, door hen beoogde, niveau van rampbestrijding is voldaan. Wanneer ook op gemeentelijk en/of regionaal niveau niet in inhoudelijke normen is voorzien, resteert als – impliciete – norm de verwachting van de gemiddelde burger (anno 2000) omtrent de effectiviteit van de bestrijding van rampen door de overheid.

Eind jaren '90 is op initiatief van het rijk, in samenwerking met de regionale brandweren, het Project Versterking Brandweer (PVB) uitgevoerd. In het kader van dit project zijn door de regio's een beperkt aantal inputnormen voor de rampenbestrijding vastgesteld. Ook in Twente is dit gebeurd, met als tijdstip van implementatie 2002. Deze inputnormen zijn dan ook nog niet toepasbaar op de vuurwerkramp.

⁷³ Het Besluit brandweerpersoneel van 1991 bijvoorbeeld is alleen van toepassing op nieuw aan te stellen of te bevorderen personeel.

Omdat normen zo beperkt voorhanden zijn is een normatief oordeel over de bestrijding van de vuurwerkramp in feite onmogelijk. Om toch tot objectieve conclusies te komen heeft het onderzoeksteam bij diverse onderdelen van de vuurwerkramp de aanpak vergeleken met een meer optimale aanpak onder dezelfde omstandigheden. Als randvoorwaarde is daarbij gesteld dat die meer optimale aanpak met de beschikbare middelen mogelijk had moeten zijn danwel in de toekomst zonder aanzienlijke financiële inspanning mogelijk wordt.

De onderzoekers merken daarbij op dat zij onder ideale omstandigheden en met de nu beschikbare informatie terug hebben gekeken op de vuurwerkramp. Er mag dan ook niet worden geconcludeerd dat de bestrijders van de vuurwerkramp die meer optimale aanpak onder de toen heersende, extreme omstandigheden hadden moeten toepassen. De waarde van deze optimaliseringstoets ligt in de stimulerende werking hiervan op het lopende verbeterproces van de rampenbestrijding.

10.2 Rampenbestrijding in Twente en Enschede

Met het Twentse organisatieplan brandweezorg & rampenbestrijding scoort Twente hoog met de planvorming voor het verbeteren van de rampenbestrijding. Concrete doelstellingen, een groot bestuurlijk draagvlak, een goede interdisciplinaire samenwerking en een voortvarende implementatie zijn belangrijke kenmerken. Ondanks het grote beslag, dat de nazorg van de ramp op het personeel legt, ligt de implementatie nog redelijk op schema; een prestatie van formaat. In het organisatieplan is de operationele leiding eenduidig regionaal ingevuld. De implementatie is ten tijde van de vuurwerkramp – uiteraard – nog niet voltooid.

Het Twentse organisatieplan laat, in combinatie met het gemeentelijk rampenplan, onduidelijkheid bestaan over het al dan niet instellen van een operationeel team bij een ramp, die tot de gemeente beperkt blijft. Verder is niet duidelijk of de operationeel leider deel uitmaakt van de gemeentelijke beleidsstaf. Voorts ontbreekt de eenhoofdige leiding over de rampbestrijding. De betrokken gemeentelijke diensten vallen namelijk niet onder de operationeel leider. Tenslotte wordt niet echt rekening meer gehouden met de inzet van een Commando Rampterrein. Bij het ontbreken daarvan is een adequate leiding en coördinatie op het rampterrein niet mogelijk.

De conclusie is dat de regio Twente en de gemeente Enschede de versterking van de rampenbestrijding zeer serieus hebben genomen en praktijkgericht hebben uitgewerkt, maar dat tegelijkertijd onduidelijkheden zijn geïntroduceerd en een aanzienlijke verlaging van het oorspronkelijk beoogde niveau van rampbestrijding heeft plaatsgevonden. Deze onduidelijkheden en de verlaging van het niveau zijn vrij onopgemerkt tot stand gekomen.

In feite is in Twente met het PVB tot nu toe het reguliere optreden van de brandweer en de interdisciplinaire afstemming bij relatief kleinschalige incidenten effectief versterkt. Dit kan verbazing wekken omdat midden jaren negentig de indruk is gewekt dat het reguliere en kleinschalige optreden op orde was en, op basis daarvan, de uitbouw naar de rampenbestrijding kon plaatsvinden. Die veronderstelling is duidelijk te optimistisch gebleken. De regio Twente is op de goede weg, maar de te nemen stappen zijn groter dan vooraf is verondersteld. De indruk van het onderzoeksteam op basis van ander incidentonderzoek is, dat die conclusie beslist niet alleen voor Twente geldt.

10.3 Bestrijding van de vuurwerkramp

Acute rampen met slachtoffers zoals de vuurwerkramp vergen het meeste van de bestrijdingsorganisatie. Een snelle en adequate opschaling is dan cruciaal. De opschaling bij acute incidenten is dan ook een toetspunt bij uitstek voor de kwaliteit van de bestrijding en de voorbereiding van de rampenbestrijding. De alarmcentrale van de brandweer (RAC) en andere meldkamers vervullen bij

de opschaling een sleutelrol. Zij bepalen bij acute incidenten op grond van hun beoordeling vrijwel zelfstandig het moment van inschakelen van de eerste eenheden, de operationeel leidinggevenden en het bestuur. Ook zijn zij dan vrijwel de enige bron van informatie voor het nemen van beslissingen. De meeste RAC-en in Nederland zijn niet op het vervullen van die rol ingericht en voorbereid; ook niet in Twente. Dit valt het personeel van deze RAC niet, en de regionale brandweer Twente slechts in geringe mate te verwijten. Aan deze regierol is nog nooit, ook niet in de Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004 van het ministerie van BZK, aandacht besteed. Sommige leidinggevenden veronderstellen dat zij bij een acute ramp in staat zijn om op afstand de opschaling op de meldkamer aan te sturen. Daarmee onderschatten zij enorm de hectiek en de complexiteit die een acuut zwaar ongeval of ramp op een meldkamer veroorzaakt. Ook bij de vuurwerkramp is dat gebleken. Alleen het hoofd CPA is goed in staat geweest om aanwijzingen te geven. Deze had namelijk al contact met de CPA tijdens het 'preventief' opschalen vóór de fatale explosie.

Het opschalen van de brandweer bij de vuurwerkramp is met grote vertraging op gang gekomen. De interdisciplinaire coördinatie op het rampterrein is tot zaterdagavond laat blijven steken in ad-hoc overleg van leidinggevenden van de afzonderlijke disciplines. Een Commando rampterrein is niet ingesteld. Ook nadat het Regionaal Operationeel Team was ingesteld, heeft het nog 6 à 7 uur geduurd alvorens op het rampterrein een permanent coördinatieteam tot stand kwam. Daarvóór hadden de leidinggevenden de handen vol aan hun eigen discipline en kwamen logischerwijze niet toe aan een effectieve interdisciplinaire afstemming.

De opschaling als zodanig is in Twente niet georganiseerd. Deze moet – ook landelijk – als een 'vergeten proces' worden beschouwd. De opschaling van de geneeskundige hulpverlening is overigens wél adequaat verlopen. De gevolgen van de knelpunten bij de opschaling zijn beperkt gebleven door het spontaan aanbieden en opkomen van eenheden, leidinggevenden en bestuurders. Door de enorme explosie was in de wijde omtrek duidelijk dat zich een ramp moest hebben voltrokken. De rookpluim wees vervolgens de weg.

De vuurwerkramp heeft volstrekt duidelijk gemaakt dat de operationele informatievoorziening voor de rampenbestrijding de belangrijkste kritische succesfactor is, maar ook dat daarmee in de bestrijdingsorganisatie van Twente, zowel bij de voorbereiding als tijdens de ramp, vrijwel geen rekening is gehouden.

Het ontbreken van informatiemanagement heeft, behalve ernstige gevolgen voor de opschaling, ook grote invloed gehad op het functioneren van de opgeschaalde bestrijdingsorganisatie. Opvallend is dat dit knelpunt tijdens de bestrijding vrij onderbelicht is gebleven. Hier geldt de stelling: 'Men weet niet wat men niet weet'.

Deze ramp is door de operationeel leidinggevenden min of meer vanzelfsprekend als gemeentegrensoverschrijdend geïnterpreteerd. Voor de betrokken bestuurders was dit, met eenzelfde vanzelfsprekendheid, een 'gemeentelijke ramp'. Dit verschil in interpretatie heeft er onder meer toe geleid dat de rampenstaf in Enschede de rol van het regionaal operationeel team in Hengelo als 'facilitair op afroep' zag, terwijl dit team zich verantwoordelijk achtte voor de totale operationele coördinatie. Als gevolg van dit interpretatieverschil, de knelpunten in het informatiemanagement en het ontbreken van een operationeel leider zoals bedoeld in de Wet rampen en zware ongevallen, is de operationele coördinatie niet goed uit de verf gekomen.

Het gemeentebestuur van Enschede heeft onder leiding van de burgemeester nadrukkelijk de beleidsrol ingevuld. De informatievoorziening en de voorbereiding van de besluitvorming in de rampenstaf zijn echter verre van optimaal geweest. De eerste dagen na de ramp was sprake van een eilandenstructuur, waarbij de leiding op het rampterrein, het regionaal operationeel team en de gemeentelijke rampenstaf relatief autonoom hebben gefunctioneerd met elk hun eigen activiteiten en prioriteiten. Aansturing vanuit een totaalbeeld van de situatie heeft in die periode ontbroken. Het onderzoeksteam ziet daarbij een relatie met het in de regio's los van elkaar laten oefenen van de rampenstaf, het Regionaal Operationeel Team en de coördinatiestructuur op het rampterrein.

Het kan verleidelijk zijn om het geschetste beeld te verklaren vanuit de extreme heftigheid en omvang van deze ramp. De belangrijkste knelpunten, namelijk het ontbreken van de regiefunctie van de RAC en van informatiemanagement, zijn echter ook al tijdens de bestrijding van de initiële brand geconstateerd, hetzij in mindere mate.

10.4 Te maken strategische keuzen op rijksniveau

Het ministerie van BZK is systeemverantwoordelijk voor de rampenbestrijding. In relatie met het voorgaande kan die systeemverantwoordelijkheid in twee richtingen worden ingevuld:

- 1 bestendinging van de situatie dat de gemeenten en regio's uiteindelijk vrij zijn in het bepalen van het niveau van de bestrijding van rampen;
- 2 een meer sturende invulling op basis van 'harde' minimumnormen, die ook worden gehandhaafd.

Met het ontwikkelen van een Leidraad maatrap in 2000 om de bovengrens van de (voorbereiding van de) rampenbestrijding in de regio vast te stellen en de, in 2001 te verschijnen, Leidraad operationele prestaties lijkt de invulling in de richting van optie 2 te gaan. Overigens is ook in de beginfase van het Project Versterking Brandweer door middel van het opstellen van referentiekaders normering nagestreefd. De referentiekaders zijn echter niet verder gekomen dan een advies van deskundigen aan de regiobesturen als hulpmiddel bij het formuleren van inhoudelijke doelstellingen.

De formele status van met name de Leidraad operationele prestaties zal in dit verband bepalend zijn voor de uiteindelijke richting van invulling van de systeemverantwoordelijkheid.

De aanbeveling van het onderzoeksteam op dit punt is om in ieder geval duidelijk positie te kiezen ten aanzien van waar de verantwoordelijkheid voor het niveau feitelijk ligt. Een belangrijk punt van overweging daarbij is de onderlinge afhankelijkheid van de regio's bij het invullen van hun stafstructuur voor de rampbestrijding. Uit de vuurwerkramp is nogmaals⁷⁴ duidelijk gebleken dat de meeste regio's voor een effectieve bestrijding van een ramp of zwaar ongeval vanaf het begin aangewezen zijn op bijstand van buurregio's; met name bij het – tegelijkertijd – invullen van het Commando rampterrein, het Regionaal Operationeel Team, Compagniesstaven en de diverse actiecentra inclusief ondersteunende functies. Interregionale bijstand op stafniveau bij een acute ramp of zwaar ongeval vereist in iedere regio een uniforme en transparante rampbestrijdingsorganisatie.

Nu volgen de meer concrete aandachtspunten en overige aanbevelingen van dit deelrapport.

10.5 Aandachtspunten voor het bevoegde gezag

- A Met het ontbreken van harde prestatienormen is er ook geen referentiekader op basis waarvan een eenduidig oordeel gegeven kan worden of de rampbestrijding in Enschede goed verlopen is of niet. De in der loop der jaren ontwikkelde regelingen, leidraden, referentiekaders, handleidingen e.d., gebundeld in – deels zeer verouderde – handboeken, hebben één gemeenschappelijke factor, namelijk een grote mate van beleidsvrijheid voor gemeenten en regio's om de organisatie van de rampenbestrijding naar eigen inzicht te organiseren. Door de hierdoor ontstane grote diversiteit van gemeentelijke en regionale oplossingen, is de organisatie zo complex en ondoorzichtig geworden dat ook professionele rampbestrijders gemakkelijk het spoor bijster raken.

⁷⁴ Zie ook het intern onderzoek naar de kwaliteit van concept-organisatieplannen door het landelijk Projectbureau PVB eind 1998. Hierin is geconstateerd dat in de organisatieplannen nog zeer weinig rekening wordt gehouden met voorbereide bijstand uit andere regio's.

Vorm volgt inhoud. Hiermee wordt in dit kader bedoeld dat de te leveren prestaties van de rampbestrijdingsorganisatie (inhoud) moeten bepalen welke staf- en coördinatiestructuur (vorm) wordt gekozen. De werkelijkheid is echter omgekeerd. De huidige bestuursstructuur, (gemeente, regio, provincie en rijk) en het gemeentelijke primaat is uitgangspunt voor de vorm van de organisatie van de rampenbestrijding en niet de aard en de omvang van de werkzaamheden.

- B Het informatiemanagement bij een ramp is vrijwel niet georganiseerd. Het informatie-management blijkt echter een kritische succesfactor te zijn voor een adequate besluitvorming en uitvoering. De totale rampbestrijdingsorganisatie moet informatie meer gaan zien als een onmisbaar middel voor een effectieve en veilige bestrijding en veel alerter worden op het meteen doorgeven van relevante informatie.
- Naast het inbedden van de informatievoorziening in de rampbestrijdingsstructuur zelf zijn secties informatievoorziening nodig. Deze moeten zorgen voor het initiëren van de informatievoorziening, het creëren van een actueel totaalbeeld van de rampenbestrijding en het bewaken van de informatie-uitwisseling.
- Om op het rampterrein een natuurlijke wijze uitwisseling van informatie tot stand te brengen moet daar zo spoedig mogelijk een interdisciplinair verbindingsknooppunt tot stand worden gebracht, waar later ook het – noodzakelijke – Commando Rampterrein kan worden gevestigd.

De meldkamers moeten tijdens de beginfase van acute incidenten een sleutelrol gaan spelen. Voor de meeste meldkamers geldt echter dat door de relatief geringe omvang weinig perspectief bestaat voor een goede voorbereiding op een adequaat optreden bij een ramp of zwaar ongeval.

- C Met het PVB en het PGHOR is van de totale rampbestrijdingsorganisatie de versterking van twee parate organisaties en de overkoepelende stafstructuur in gang gezet. De gemeentelijke diensten die de bevolkingszorg onder rampomstandigheden behartigen, zijn nog vrijwel niet aan bod gekomen⁷⁵. Uit de vuurwerkram্প blijkt dat de gemeentelijke processen zeer omvangrijk en complex zijn en zorgvuldig moeten worden voorbereid. Deze processen worden doorgaans door de gemeenten zelfstandig uitgevoerd. Voor kleine gemeenten is dit bij een acute ramp een vrijwel onmogelijke opgave. Tijdens het onderzoek is dan ook duidelijk geworden dat er nog een 'proces van versterking van de gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen' moet plaatsvinden.

10.6 Aanbevelingen

- A Het ministerie van BZK moet de (gelegenheids)organisatie voor de rampenbestrijding bestuurlijk en organisatorisch transparant (KISS: Keep It Simple Stupid) structureren. Het ministerie van BZK moet bevorderen dat deze organisatiestructuur landelijk uniform wordt ingevoerd om daarmee de noodzakelijke interregionale samenwerking te bevorderen.
- B Het ministerie van BZK moet het initiatief nemen om de informatievoorziening als een zelfstandige, volwaardige functie in te bouwen in de rampenbestrijdingsstructuur. Het ministerie van BZK moet het samenvoegen van kleine meldkamers actief stimuleren. Verder is het belangrijk dat op initiatief van BZK in nauwe samenwerking met de koepelorganisaties prestatienormen worden ontwikkeld voor meldkamers.
- C De gemeenten moeten analoog aan de projecten 'Versterking Brandweer' en 'Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen' een landelijk project opzetten dat gericht is op de versterking van de gemeentelijke processen bij de rampenbestrijding.

⁷⁵ In de referentiekaders PVB wordt wel aandacht besteed aan de publieksvoorlichting, dit in het kader van de informatievoorziening.

Bijlage 1

Begrippen en afkortingen

Afkorting	Omschrijving
112-centrale	algemeen alarmnummer (zowel regionaal voor het normale telefoonnet als de landelijke 112 centrale voor mobiele telefonie te Driebergen)
AAD-Oost	Alarmerings- en Ambulancedienst Oost, gevestigd te Hengelo
AC	Algemeen Commandant politie
AC-GGD / AC	Actiecentrum GGD
ACP	Algemene Christelijke Politiebond
Acute ramp	Hiermee wordt een ramp bedoeld die plotseling en zonder voortekenen optreedt en zich zeer snel voltrekt
AE	Aanhoudingseenheid, onderdeel van Mobiele Eenheid
AI(S)	Arbeidsinspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
AL	Autoladder
AL651	Autoladder van de hoofdpost van de gemeentelijke brandweer Enschede
AP	Aanvalsploeg
AS	Autospuit
AVIV-Twente	Adviesbureau
BAZ	Directie Burger- en Algemene Zaken van de gemeente Enschede
BCC/KLPD	Bureau Bijstandcoördinatie van het KLPD
BHV	Bedrijfshulpverlening
BMD	Bouw & Milieudienst van de gemeente Enschede
BMW	Bedrijfsmaatschappelijk werk
BOT	Bedrijfsopvangteam
BRZO	Besluit Rampen en Zware Ongevallen
BT	Beleidsteam
BV	bevelvoerder
B(R)W	Brandweer
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CA	chauffeur autoladder
CBB	Centrum voor Beroeporiëntatie Beroepsonderwijs
CC	Compagniescommandant (brandweer)
CCHP-E	Coöperatieve Centrale Huisartsenpost Enschede
CCRB	College van Commandanten Regionale Brandweren
CdK	Commissaris der Koningin (zonder nadere aanduiding van de provincie Overijssel)
CGV	Coördinator Gewondenvervoer
CH	Crisismanagement/Hoofdinspecteur Milieuhygiëne/VROM
CHP	Centrale Huisartsenpost
Cie	Brandweercompagnie
COH	Commandohaakarmbak
CoRT	Commando Rampterrein
COT	Crisis Onderzoek Team
CP	chauffeur/pompbediener
CPA	Centrale Post Ambulancevervoer
CRAS	Centraal Registratiebureau Afhandeling Schade (van de gemeente Enschede)
CRIB	Centraal Registratie en Informatie Bureau (van de gemeente Enschede)
CT	Crashtender
CTPI	Coördinatie Team Plaats Incident
CVD	commandant van dienst
DCBC	Defensie Crisis Beheers Centrum
DCC	Departementaal Coördinatie Centrum met daarachter de afkorting van het betreffende ministerie (bijvoorbeeld DCC-VWS)
DCW	Dienst Complementaire Werken
DDA	Dienstdoend ambtenaar
DGV	Directeur-generaal voor de Volksgezondheid
DHV	District Huisartsen Vereniging
DMO	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (gemeente Enschede)
DPU	Dompelpompunit
EOD	Explosieven Opruimingsdienst
GBA	Gemeentelijke Bevolkingsadministratie
GCC	Gemeentelijk Coördinatie Centrum (onderdeel van de gemeentelijke rampenstaf)

Afkorting	Omschrijving
GGD	Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
GL	Gemeentelijk lijkschouwer
GMS	Geïntegreerd Meldkamer Systeem
GNK	Geneeskundige Combinatie
GPO	Grootschalig politie optreden
GRS	Gemeentelijke Rampenstaf
HA	Haakarmvoertuig
HCRIIB	Hoofd CRIB
HOC	opleiding Hulpverlening bij Ongevallen en Calamiteiten (voor Sigmaleden)
HSGA	Hoofd Sectie Geneeskundige Aangelegenheden
HV	Hulpverleningsvoertuig
HW	Hoogwerker
IAC	Informatie en Advies Centrum (te Enschede opgezet na de ramp)
IBBT	Integrale Brandweer Beroeps Trainingen
IBT	Interdepartementaal Beleids Team (waar alle bewindslieden aan deelnemen)
IC	Intensive Care (-unit)
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
IKB	Intergemeentelijke krediet bank, de huidige Stadsbank Oost
IMH	Inspectie voor de Milieuhygiëne
IRO	Inspectie Ruimtelijke Ordening
IP	Inspectie voor de Politie
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten van het ministerie van BZK
Klu	Koninklijke Luchtmacht
Kmar	Koninklijke marechaussee
LCI	Logistiek Coördinatiecentrum Inspecties
LCZ	Logistiek Centrum Zoetermeer van het ministerie van BZK
LMNI	Landelijk Meetnet Nucleaire Incidenten
LRT	Landelijk Rechercheteam
LUVVO	Luchtverontreiniging
MBS-NCC	Meldingsbeheersysteem van het Nationaal Coördinatie Centrum van BZK
MCU	Mobiele Communicatie Unit van het Korps Landelijke Politiediensten
ME	Mobiele Eenheid
MLRT	Medisch Leider Rampterrein (functionaris GGD)
MMK	Medisch Milieukundige (2e lijn functie binnen de GGD)
MMT	Mobiel Medisch Team
MOD	Milieu Ongevallendienst
MST	Medisch Spectrum Twente (ziekenhuis; locatie Enschede en Oldenzaal)
MT	Managementteam
MW	Maatschappelijk Werk
NATCO	Nationaal Commando van het ministerie van Defensie (gevestigd in Gouda)
NATRES	Nationale Reserve van het ministerie van Defensie
NCC	Nationaal Coördinatiecentrum van het ministerie van BZK
Nibra	Nederlandse Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding
NOS	Nederlandse Omroep Stichting
NRK	Nederlandse Rode Kruis
NVC	Nationaal Voorlichtingscentrum
OC	Opvangcentrum
OGS	Ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen
OM	Openbaar Ministerie
OL	Operationeel Leider (van de rampbestrijding)
Organisatieplan	Organisatieplan brandweezorg & rampenbestrijding regio Twente
OSP	Ondersteuningspeloton van de brandweercompagnie
OT	Operationeel Team (onderdeel van de gemeentelijke rampenstaf)
OV	Openbare Veiligheid
OVD	Officier Van Dienst brandweer (zonder verdere aanduiding de OVD van de gemeentelijke brandweer Enschede)
OVD-G	Officier van Dienst Geneeskundig (zonder verdere aanduiding een OVD-G van de AAD-Oost)
OvJ	Officier van Justitie
O&V	Opvang en Verzorging
PAC's	Poly-aromatische koolwaterstofverbindingen
PBM	Persoonlijke Beschermingsmiddelen (tegen besmetting met gevaarlijke stoffen)
PC	Commandant brandweerpeloton

Afkorting	Omschrijving
PCC	Provinciaal Coördinatie Centrum (zonder nadere aanduiding het PCC van de provincie Overijssel)
pCC	Plaatsvervangend commandant brandweercompagnie
PSH	Psychosociale Hulpverlening
PSHO	Psychosociale Hulpverlening bij Ongevallen en rampen
PV	proces verbaal
RAC	Regionale Alarmcentrale brandweer; zonder nadere aanduiding de Alarmcentrale van de regionale brandweer Twente te Hengelo
RBT	Recherche Bijstandsteam
RCC	Regionaal Coördinatie Centrum van de Regionale Brandweer Twente te Hengelo, met als onderdelen het Regionaal beleidsteam (RBT) en het Regionaal Operationeel Team (ROT)
RCVD	Regionaal Commandant van Dienst (brandweer)
RGF	Regionaal Geneeskundig Functionaris
RHV	Regionale Huisartsen Vereniging
RIAGG	Regionale Instelling voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg
RID	Regionale Inlichtingen Dienst
Rijnconsult	Onderzoek- en Adviesbureau Rijnconsult
RIT	Rampen Identificatie Team (van het KLPD)
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
RMC	Regionaal Meldcentrum van de regiopolitie Twente, gevestigd te Enschede
ROGS	Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen (brandweer)
ROOS	Regionaal Overleg Operationele Samenwerking
ROT/RCC	Regionaal Operationeel Team
RTC	Regionale Telefooncentrale, regiopolitie Twente
RTL	(nieuws)redactie RTL 4 en 5
RTV-Oost	Radio & TV Oost
SBS	(nieuws)redactie SBS6
SEG	Schnelle Einsatzgruppe (Duitse geneeskundige ondersteuning)
SEH	Afdeling Spoedeisende Eerste Hulp van ziekenhuizen
SFOB	Samenwerkingsverband Forensisch Onderzoek Bomexplosies
GPO	Staf Grootschalig Politie Optreden van de regiopolitie Twente
SGS	Societe Generale de Surveillance
Sigma	Snel inzetbare groep ter medische assistentie
Sitrap	Situatierapport
SMT	Streekziekenhuis Midden Twente (Hengelo)
SMW	Stichting Maatschappelijk werk
SPB	Schuimpoederblusvoertuig
Spontane opkomst	Eenheden die, zonder gealarmeerd/gevraagd te zijn, naar het incident uitrukken
Staf GPO	Staf Grootschalig politieoptreden
T1, T2, T3	Triagecategorien voor categorisering naar aard van de slachtoffers
TK	Tweede Kamer der Staten-Generaal
tMLRT	toegevoegd Medisch Leider Rampterrein
TNO	Nederlandse organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TS	Tankautospuiter
UGS	Uitgangstelling voor bijstandseenheden
UT	Universiteit Twente
VC	Verbindingscommandowagen brandweer
VC 2	Middelgroot Radioverbindingsvoertuig of verbindingscommandowagen brandweer
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vrije instroom	Individuele eenheden die – na alarmeren – rechtstreeks naar het incident uitrukken
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
ZauStat	Ziekenautostation

Bijlage 2

Onderzoeksdoelen en -vragen

1 Reconstructie

Onderzoeksdoel:

Verschaffen van een feitelijk en objectief beeld van het verloop van:

- de melding van de escalatie;
- het verloop van de alarmering en opschaling van de bestrijdings- en hulpverleningsdiensten vanaf de alarmering van de OVD bij de initiële brand;
- de operationele leiding;
- de bestuurlijke coördinatie.

Bij de vier voorgaande punten zal tevens en expliciet aandacht worden geschonken aan de operationele informatievoorziening.

Het onderzoeksdoel is uitgewerkt naar de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Hoe is de escalatie door de operationele en overige diensten (brandweer Enschede, ambulancediensten en politie) gemeld/doorgegeven?
Aandachtspunten: tijden en de bij de meldingen verstrekte informatie.
- 2 Hoe is de escalatie door overige melders doorgegeven en hoe zijn deze meldingen (regionaal en landelijk) verwerkt?
Aandachtspunten: wie, aantal meldingen, bij de meldingen verstrekte informatie, welk type meldingen is door 112 aan welke centrale doorgegeven en met welke informatie, hoe en wanneer heeft de informatie over de escalatie de RAC, de CPA en de politiemeldkamer precies bereikt.
- 3 Wie zijn de sleutelfunctionarissen en wanneer zijn ze gealarmeerd?
Aandachtspunten: tijden, bij de alarmeringen verstrekte informatie en hoe is de situatie overgekomen.
- 4 Hoe is op de alarmeringen gereageerd?
Aandachtspunten: reactietijden en acties tot aankomst in coördinatiecentrum.
- 5 Welke gemeentelijke, regionale, provinciale en landelijke coördinatiecentra waren waar en wanneer operationeel?
Aandachtspunten: locaties, verloop van het operationeel maken, beschikbaarheid faciliteiten, aanwezige functionarissen en tijden, beschikbaarheid van informatie en verbindingen
- 6 Welke coördinatiecentra hebben op welk tijdstip welke relevante besluiten genomen en daarover gecommuniceerd?
Aandachtspunten: tijdstip, formulering van besluit, afstemming met andere centra, bekendmaking, registratie.
- 7 Hoe heeft de verbidingsstructuur voor communicatie tussen de coördinatiecentra en het commando rampterrein gefunctioneerd met als primair aandachtspunt de eventueel opgetreden knelpunten in de verbindingen, ook in relatie met de informatievoorziening?

Aandachtspunten: verbindingsstructuur, typen verbindingsmiddelen, aantallen en gebruikte frequenties.

- 8 Welke operationele bijstand voor brandweer, politie en GHOR is aangevraagd?
Aandachtspunten: tijden, regio's, aantallen en bij verzoek verstrekte informatie.
- 9 Hoe is de functie van operationeel leider (OL) ingevuld en welke opdrachten/aanwijzingen heeft deze gegeven?
Aandachtspunten: bereikbaarheid van de OL, welke besluiten op grond van welke informatie, hoe bekend laten maken en op welke manier de uitvoering laten controleren.
- 10 Hoe is de functie van opperbevelhebber ingevuld en welke opdrachten/aanwijzingen heeft deze gegeven?
Aandachtspunten: bereikbaarheid van de opperbevelhebber, welke besluiten op grond van welke informatie heeft deze genomen, hoe bekend laten maken en op welke manier de uitvoering laten controleren.

2 Analyse en conclusies

Onderzoeksdoelen:

- Bepalen van de effectiviteit van de algemene coördinatie van de bestrijding van deze ramp op gemeentelijk, regionaal, provinciaal en landelijk niveau (houdt nauw verband met preparatie);
- Bepalen van de implicaties voor de bestrijding van overeenkomstige ramptypen (8, 11 en 14 voor zover relevant) en de voorbereiding daarvan (veralgemeeniging).

De onderzoeksdoelen zijn uitgewerkt naar de volgende onderzoeksvragen:

- I Is de melding van de escalatie, de alarmering en de opschaling adequaat verlopen?
- II In hoeverre zijn de plannen en draaiboeken m.b.t. de rampenbestrijding toegepast en adequaat gebleken?
- III Afstemming met de disciplinegerichte clusters voor preparatie, GHOR en politie.
- IV Zijn het opleiden, het oefenen het toetsen en andere vormen van deskundigheidsbevordering van de coördinatie- en beleidscentra effectief en efficiënt gebleken? N.B.: De efficiencytoets ligt bij de disciplinegerichte clusters voor preparatie, GHOR en politie.
- V Welke besluiten waren bepalend voor het verloop van de rampenbestrijding, op basis van welke informatie en inhoudelijke deskundigheid is de besluitvorming voorbereid, is bij de besluitvorming voldoende afgestemd, zijn de besluiten voor zover nodig door de operationeel leider en de (coördinerend) burgemeester genomen/bekrachtigd, is in voldoende mate voorzien in coördinatie bij de uitvoering daarvan en is de uitvoering gecontroleerd?
- VI Idem als onder V voor de bijdrage aan de bestrijding en hulpverlening van het provinciaal en nationaal niveau. Is de sturing en ondersteuning van het provinciaal en nationaal niveau adequaat geweest?
- VII Heeft de operationele informatievoorziening van gemeentelijk tot en met landelijk niveau adequaat gefunctioneerd (van voldoende kwaliteit en tijdig beschikbaar op de diverse bestuurlijke en operationele niveaus)?
- VIII In hoeverre is er sprake geweest van een adequate verbindingsstructuur en, voor zover relevant, een juiste prioriteitstelling in de toewijzing van verbindingsmiddelen?
- IX In hoeverre zijn de coördinatiestructuren adequaat gebleken en welke verbeteringen zijn gewenst c.q. noodzakelijk?

3 Aanbevelingen

Onderzoeksdoel:

Het – zo nodig – doen van aanbevelingen voor het verbeteren van de algemene coördinatie ten behoeve van de organisatie van de rampenbestrijding in Nederland.

Dit onderzoeksdoel is uitgewerkt naar de volgende onderzoeksvragen:

- 1 In hoeverre kan de effectiviteit en efficiency van de algemene coördinatie bij de ramptypen 8, 11 en 14, voor zover van toepassing, worden verbeterd?
- 2 In hoeverre kan aan de randvoorwaarden worden voldaan om die verbetering mogelijk te maken?

Bijlage 3

Inhoudelijke afbakening van onderwerpen

a. Alarmering en opschaling

De alarmering en opschaling in cluster 4 omvat:

- 1 tijdens de initiële brand de periode vanaf het alarmeren van de officier van dienst van de brandweer (OVD);
- 2 de alarmering en de opschaling na de fatale explosie tot het daadwerkelijk functioneren van de volledig opgeschaalde bestrijdings- en hulpverleningsorganisatie.

Onder alarmering en opschaling wordt ook het meldingstraject begrepen. Dit meldingstraject beperkt zich in cluster 4 tot:

- 1 de nadere berichten van de reeds aanwezige operationele diensten over de escalatie;
- 2 de meldingen over de escalatie door burgers en overige melders.

De verwerking en doorgeleiding van meldingen door intermediaire meldkamers tot de aanname door 112, de RAC, de CPA en de politiemeldkamer.

b. Leiding en coördinatie

De bestuurlijke coördinatie wordt onderzocht in de periode waarin het rampenplan functioneerde met het accent op de eerste dagen. De leiding blijft in principe beperkt tot de interdisciplinaire structuren. De interdisciplinaire leiding en coördinatie op het rampterrein krijgt ook in deelrapport Bron- en effectbestrijding de aandacht. Daarbij ligt het accent op het functioneren van het CTPI richting eenheden in het terrein. In dit deelrapport wordt vooral aandacht besteed aan het functioneren van het CTPI 'naar boven', dus richting ROT/RCC en staven.

c. Operationele informatievoorziening

De operationele informatievoorziening wordt bij alle onderdelen standaard 'meegenomen'.

d. Verbindingen

Aan de verbindingen wordt aandacht geschonken voor zover daarbij knelpunten zijn geconstateerd.

Bijlage 4

Beschrijving van de asbestproblematiek uit oogpunt van algemene coördinatie

Met name worden de activiteiten beschreven die onder leiding van het Coördinatie Team Plaats Incident (CTPI), Regionaal Operationeel Team (ROT) en gemeentelijke rampenstaf (GRS) zijn uitgevoerd in relatie tot de activiteiten van de Arbeidsinspectie (AI). Daar waar van belang wordt aangegeven hoe er is samengewerkt met het ministerie van VROM.

1 Het initiële risico

Na de acute blus- en reddingswerkzaamheden begint het zoeken en identificeren van slachtoffers. De aard van deze werkzaamheden brengt met zich mee dat bij het ruimen van puin en het slopen van (delen van) asbestplaten, deze beschadigd kunnen raken met als gevolg het vrijkomen van asbestvezels. Daarnaast is er op enkele plaatsen sprake van losvezelig asbest in leidingisolatie. Hierdoor komen plaatselijk asbestvezels in de lucht en zal de besmetting van het rampterrein toenemen.

VROM wordt op 13 mei omstreeks 17.30 uur door het Nationaal Coördinatie Centrum (NCC) over de vuurwerkramp geïnformeerd. Na overleg met het hoofd van het Regionaal Operationeel Team van regio Twente wordt de meetwagen van het RIVM naar Enschede gedirigeerd. Het RIVM voert tussen 22.00 uur en 24.00 uur op 13 mei metingen uit (lucht- en veegmonsters). Deze zijn op diverse stoffen gericht, maar niet specifiek op het meten van vrijgekomen asbestvezels.

De monsters zijn later wel gebruikt voor asbestbepalingen.

Rond 23.30 uur worden door brandweereenheden op het rampterrein voor het eerst zichtbaar asbesthoudende bouwmaterialen geconstateerd. Op zondagochtend 14 mei huurt VROM asbestexpertise (SGS) in en voor de contra-expertise en de coördinatie van de asbestmetingen TNO/MEP. Het Regionaal Operationeel Team geeft op 14 mei om 15.30, 16.10, 17.00 en 18.20 uur een persbericht uit waarop door asbestdeskundigen van TNO/MEP, Chemisch Advies en SGS om 22.30 uur een schriftelijke toelichting wordt gegeven. Eén van de conclusies van de asbestdeskundigen is dat het onwaarschijnlijk is dat hulpverleners op 13 en 14 mei aan normoverschrijdende asbestconcentraties zijn blootgesteld. Deze conclusie wordt bevestigd door de resultaten van de op 13 mei uitgevoerde metingen, welke op 15 mei beschikbaar komen. Vervolgens wordt door de asbestdeskundigen geadviseerd om in het vervolgtraject bij het systematisch zoeken naar slachtoffers tussen de puinresten, waarbij het puin wordt verplaatst, gebruik te maken van voldoende bescherming. De asbestdeskundigen geven aan dat een werkwijze, waarbij voorkomen wordt dat stofvorming optreedt door het puin nat te maken, in combinatie met adequate adembescherming voldoende bescherming biedt.

2 Het risico buiten het rampterrein

De stafsectie Waarschuwings- en Verkenningdienst van het Regionaal Operationeel Team stopt om 01.45 uur met haar werkzaamheden. Het asbestgevaar dat de volgende dagen zal beheersen is op de zaterdagavond nog geen bepalende factor. Op dat moment wordt onderkend dat, gezien de leeftijd van de wijk, asbest aanwezig zou kunnen zijn. Het risico voor bevolking en hulpverleners wordt echter als laag ingeschat.

Op zondagochtend start de stafsectie Waarschuwings- en Verkenningdienst (WVD) van het Regionaal Operationeel Team om 8.30 uur. Nogmaals wordt de inschatting gemaakt dat, gezien de leeftijd van de wijk, asbest naar alle waarschijnlijkheid zal voorkomen en dus in het puin aanwezig zal zijn.

Om 10.15 uur heeft de Waarschuwings- en Verkenningdienst een eerste meetplan van aanpak asbest gereed, gericht op het risico voor de bevolking buiten het rampterrein.

Het Regionaal Operationeel Team geeft om ongeveer 10.40 uur de opdracht tot het maken van een 'totaal' plan van aanpak asbest.

Om 10.55 uur gaat één van de WVD-deskundigen naar GGD in het Gemeentelijk Coördinatie Centrum (kamer 73) om afstemming te krijgen over het eerste concept plan van de Waarschuwings- en Verkenningdienst. In het Gemeentelijk Coördinatie Centrum heeft men over asbest nog niet nagedacht.

In de loop van de ochtend worden er een aantal asbestdeskundigen bereikt (DTA's) die zullen worden ingezet om te kijken of er asbest vanuit de rookpluim naar beneden is gekomen.

Om ongeveer 12.45 uur wordt in het Regionaal Operationeel Team door de Waarschuwings- en Verkenningdienst met de coördinerend burgemeester, de regionaal ondercommandant brandweer en een voorlichter een aangepast plan van aanpak asbest gemaakt. Hoofdpijnen zijn: start het onderzoek naar asbestbesmetting zo snel mogelijk, startend in en nabij Enschede.

's Avonds zal dan Hengelo en Delden kunnen worden 'bekeken' en op maandag de rest van het gebied onder de wolk. Ondertussen moet de bevolking via een persbericht worden gewaarschuwd.

Om 13.30 uur meldt een wethouder in de gemeentelijke rampenstaf na contact met het Regionaal Operationeel Team dat ook in Hengelo/Delden hoge concentraties asbest zijn aangetroffen. Het betreft een groot gebied van Enschede-Noord tot Nijverdal: 'ligt al op straat, wordt al gewerkt met kapjes'. De regionaal commandant brandweer zal contact opnemen met het Regionaal Operationeel Team.

Om 13.47 uur gaat dan het eerste persbericht waarin asbest ter sprake komt daadwerkelijk uit.

De relevante inhoud luidt: 'De wolk van de brand is over Hengelo, Delden, Borne, Zenderen, Almelo, Wierden en Nijverdal getrokken. In die gebieden is nader onderzoek gaande of ook daar asbestdeeltjes zijn neergekomen. Dit onderzoek neemt 1 à 2 dagen in beslag. Ook bewoners van die gebieden wordt uit voorzorg geadviseerd stofvorming te vermijden (alleen nat vegen)'.

Dit persbericht wordt om 15.30, 16.10, 17.00 en 18.20 uur herhaald.

Op 14 mei om 14.00 uur meldt het Regionaal Operationeel Team aan het Provinciaal Coördinatie Centrum (PCC) dat is vastgesteld dat asbest is neergeedaald in buitenste ring en dat er onderzoek plaatsvindt in het mogelijke effectgebied. Met burgemeester Mans is afgesproken dat het Regionaal Operationeel Team (coördinerend burgemeester) leading is in de afhandeling van de asbestproblematiek.

Tijdens de vergadering van de rampenstaf om 14.30 uur is het asbestprobleem buiten het rampterrein blijkbaar al van tafel: er wordt vanaf dan nog slechts gesproken over asbest op het rampterrein. Wel meldt de brandweer om 17.30 uur: 'door explosie en type brand nauwelijks asbest in het buitengebied'.

Gedurende de middag en avond komen vanuit de diverse plaatsen onder de rookpluim alleen maar negatieve asbestmeldingen binnen: er wordt door de Waarschuwings- en Verkenningdienst nergens asbest (visueel) geconstateerd.

Een via het RIVM gealarmeerd bedrijf, gespecialiseerd in asbestmetingen, geeft een verklaring voor het ontbreken van asbestvezels op en buiten het rampterrein: asbesthoudende delen zijn of niet 'vervezeld', of wel, maar dan zijn door de enorme hitte de vezels in de rookkolom zover verspreid dat ze niet meer terug te vinden zijn.

De coördinerend burgemeester in het Regionaal Operationeel Team besluit dat dit verhaal te zeer afwijkt van het oorspronkelijke persbericht om meteen naar buiten te brengen. Gewacht zal worden tot er meer metingen binnen zijn.⁷⁶

Om 19.00 uur arriveert de door VROM ingehuurde extern adviseur van TNO/MEP, die is ingehuurd als meetcoördinator. Met hem spreekt men de situatie uitputtend door, hetgeen uiteindelijk om 22.30 uur leidt tot een 'toelichting op het perscommuniqué' waarin staat dat het 'onwaarschijnlijk is dat bevolking en hulpverleners hebben blootgestaan aan normoverschrijdende asbestconcentraties'. Tevens geeft de toelichting aan dat de nu ingezette persoonlijke beschermingsmethodiek op het rampterrein (nathouden en adequate adembescherming) voldoende bescherming biedt.

In de perscommuniqués van 15 en 16 mei wordt dan gemeld: 'Bij onderzoek van het RIVM is geen asbest aangetroffen in de directe omgeving van het rampgebied. Ook in het gebied zoals boven aangegeven (gedoeld wordt op het gebied onder de rookpluim) is geen asbest aangetroffen. Alle adviezen aan de bewoners zijn ingetrokken. Asbest is alleen aangetroffen op de plaats van het incident'. Voor vragen met betrekking tot asbest kan men vanaf dan middels een bekend gemaakt telefoonnummer terecht bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Enschede. Op verzoek van de Commissaris van de Koningin wordt op het provinciehuis op maandagmorgen een brainstormbijeenkomst geïnitieerd over wat er op o.a. milieugebied, ruimtelijke ordening en veiligheidsgebied speelt en wellicht nodig is. Dit heeft niet tot concrete acties geleid met betrekking tot asbest.

3 Het risico op het rampterrein als gevolg van werkzaamheden

In de nacht van zaterdag 13 op zondag 14 mei wordt het asbestprobleem in het Coördinatie Team Plaats Incident nog als betrekkelijk gering ingeschat. Dat beeld verandert in de loop van zondag. Op het moment dat het zeer waarschijnlijk wordt geacht dat er asbest is vrijgekomen (vanaf 13 mei 23.30 uur) neemt het Coördinatie Team Plaats Incident maatregelen ter bescherming van hulpverleners op advies van de Medisch Leider Rampterrein. Tijdens een briefing in de gemeentelijke rampenstaf vraagt burgemeester Mans om uit te zoeken of er sprake is van asbest of gevaarlijke stoffen. Deze vraag wordt opgepakt door de plaatsvervangend brandweercommandant. In het Coördinatie Team Plaats Incident is daarna bij herhaling aandacht voor de gemaakte afspraken en voor het toezicht en de naleving ervan.

Zondag 14 mei

Vanaf zondagmorgenvroeg 14 mei wordt er door de regionale Waarschuwings- en Verkenningdienst in het Regionaal Operationeel Team gewerkt aan een plan van aanpak asbest. De voorgestelde werkwijze wordt in de loop van de dag afgestemd met enkele landelijk bekende deskundigen. De diverse externe deskundigen bezoeken eveneens het rampterrein. Het plan van aanpak voorziet in beperkte, maar volgens deze deskundigen adequate, persoonlijke bescherming:

- voorkom stofvorming door het nathouden van puin;
- gebruik stoffilters P3 die neus en mond bedekken;
- reinig kleding door wassen, niet door uitkloppen.

In de loop van zondagmiddag wordt er door de Medisch Leider Rampterrein, die op dat moment ook fungeert als arts eerstelijns opvang milieu, met brandweerfunctionarissen gesproken over de maatregelen die mogelijk t.a.v. kleding moeten worden getroffen. De brandweer geeft aan dat de uitrukklleding eenvoudig kan worden afgespoten. De Medisch Leider Rampterrein regelt voor de andere hulpverleners wegwerperoveralls.

⁷⁶ interview WVD'ers

Maandag 15 mei

Op maandag omstreeks 06.00 uur heeft het Coördinatie Team Plaats Incident een asbestprotocol⁷⁷ gereed. In dit protocol worden, naast de reeds gemaakte afspraken, de procedures beschreven die gelden voor alle hulpverleners in het rampterrein. Er wordt één toegang/uitgang tot het rampterrein en een verplichte rijroute door het rampterrein ingesteld. Bij de ingang op de hoek Lasondersingel/ Deurningerstraat is een wasplaats voor decontaminatie gereedgemaakt, en er zijn overalls aanwezig. Er wordt afgesproken dat elke dienst zelf verantwoordelijk is voor handhaving van het afgesproken protocol en toezicht op de naleving binnen de eigen discipline. De toegang voor het gebied verloopt vanaf nu dan ook voor iedereen vanaf dat kruispunt. Op maandagmorgen na 11.00 uur is er contact tussen de Medisch Leider Rampterrein en de op initiatief van de Waarschuwings- en Verkenningdienst in beeld gebrachte, Bouw en Milieu Dienst over een voorlichtingsbrief aan hulpverleners.⁷⁸

De Arbeidsinspectie heeft 's ochtends op het provinciehuis te Zwolle een brainstormbijeenkomst bijgewoond over wat er op o.a. milieugebied, ruimtelijke ordening en veiligheidsgebied op provinciaal niveau speelt en wellicht nodig is, en heeft later in een overleg met de Waarschuwings- en Verkenningdienst in het Regionaal Operationeel Team te Hengelo het aspect van risico voor hulpverleners op het rampterrein aan de orde gesteld.

Inspecteurs van de Arbeidsinspectie zijn vanaf maandagmorgen ook op het rampterrein in Enschede aanwezig. De inspecteurs hebben de opdracht om zoveel mogelijk waar te nemen en niet te interveniëren. Eerst een beeld krijgen is het devies⁷⁹. In de loop van de middag wordt aan de algemeen directeur van de Arbeidsinspectie gemeld dat er sprake is van een behoorlijke verontreiniging en de persoonlijke bescherming onvoldoende is. Op basis van deze informatie bevestigt de algemeen directeur dat het 'asbestsloopregime' van toepassing is. Dit beschermingsregime gaat uit van preventie van asbestblootstelling, en wordt niet bepaald door blootstellingsmetingen aan asbest. De inspecteurs ter plekke delen de hulpverleners op het rampterrein mede dat men, gezien de aard van de werkzaamheden, beschermd moet zijn zoals bij sloop- en verwijderingswerkzaamheden van asbest (het zogenaamde 'asbestsloopregime').

Dit blijkt een spanningspunt te zijn omdat het asbestsloopregime uitgaat van zwaardere persoonlijke veiligheidsmaatregelen dan het in het Coördinatie Team Plaats Incident gehanteerde asbestprotocol, dat mede is opgesteld door externe asbestdeskundigen. Bovendien geldt het protocol alleen voor de binnenring, en niet voor de buitenring.

Dinsdag 16 mei

Op dinsdagochtend vraagt de burgemeester in het Gemeentelijk Coördinatiecentrum 'hoe het kan dat er ieder uur andere informatie wordt gegeven over asbest'. Eén en ander naar aanleiding van zijn eerdere beslissing om, anders dan het Regionaal Operationeel Team heeft besloten, bewoners in busjes toe te laten in de binnenring.

Op dinsdagmiddag richt het Regionaal Operationeel Team een coördinatiepunt 'Gevaarlijke stoffen' op. Het coördinatiepunt krijgt de volgende taken:

- De coördinatie van alle metingen in het gehele effectgebied en betrokken meetinstanties.
- De coördinatie van alle maatregelen voor de mensen die in het terrein aanwezig zijn.
- In kaart brengen van de risico's waaraan mensen in het effectgebied hebben blootgestaan vanaf het begin van de ramp.

⁷⁷ Dit asbestprotocol is zoekgeraakt en derhalve voor het onderzoek niet beschikbaar; informatie m.b.t. dit protocol komt uit interviews met betrokkenen. Niet duidelijk is in hoeverre dit protocol is afgestemd met het Regionaal Operationeel Team.

⁷⁸ Deze brief wordt de volgende dag in het coördinatiepunt 'Gevaarlijke stoffen' opgesteld en aangeboden aan de Gemeentelijke Rampenstaf.

⁷⁹ Ontleend aan interview hoofdinspecteur Arbeidsinspectie.

Het coördinatiepunt 'Gevaarlijke stoffen' wordt gehuisvest in het kantoorgebouw van de Bouw- en Milieudienst te Enschede. Later die middag wordt het Regionaal Operationeel Team te Hengelo afgebouwd en worden de Regionaal Operationeel Team-secties ondergebracht in de gemeentelijke rampenstaf te Enschede.

Rond 15.00 uur heeft de Arbeidsinspectie contact met de korpschef van het KLPD. In dit gesprek wordt gemeld dat de adembescherming niet voldoet aan het geëiste beschermingsniveau (asbestsloopregime). De korpschef verwijst de Arbeidsinspectie naar de burgemeester. De Arbeidsinspectie neemt middels de secretaresse telefonisch contact op met de heer Mans en geeft door dat overleg noodzakelijk is omdat 'het werk op het rampterrein moet worden stilgelegd.' Tot dan toe heeft de burgemeester van de Regionaal Geneeskundig Functionaris, die op dat gebied als zijn adviseur geldt, gehoord dat er geen gevaar is voor de volksgezondheid. Het feit dat de Arbeidsinspectie om de Regionaal Geneeskundig Functionaris heen de burgemeester rechtstreeks benadert wordt in de rampenstaf als een 'overval' beschouwd.

Twee uur later volgt een informatief gesprek met de burgemeester. Het gesprek leidt niet tot resultaten, de burgemeester geeft aan dat hij het punt zal meenemen naar de gemeentelijke rampenstaf. Daarna bevestigt de Regionaal Geneeskundig Functionaris in de rampenstaf nogmaals dat er – op basis van de metingen – geen gevaar is voor de volksgezondheid. Het cruciale onderscheid tussen gevaar voor hulpverleners, die op het rampterrein met asbesthoudend materiaal werken, en burgers is niet duidelijk gemaakt. Er is maar één asbestprobleem en daarop zijn alle metingen van toepassing.

Het coördinatieteam wordt voorgezeten door de asbestadviseur van TNO/MEP die als 'meetcoördinator' en liaison naar de gemeentelijke rampenstaf fungeert. Verder maken de Arbeidsinspectie, GGD, de Bouw- en Milieudienst en het RIVM deel uit van dit coördinatieteam. Ook vanuit de Waarschuwing- en Verkenningdienst van de regionale brandweer is enkele malen een vertegenwoordiger aanwezig geweest. De bedoeling is dat het coördinatieteam onderzoek laat verrichten naar veiligheidsrisico's en daartoe alle stoffen, die eventueel zijn vrijgekomen bij de brand, laat onderzoeken. Het coördinatieteam heeft o.a. voorlichtingsinformatie opgesteld voor burgers en hulpverleners. Deze informatie is door de afdeling Voorlichting niet of pas dagen later vrijgegeven. De belangrijkste conclusie van het team is dat het asbestgevaar verwaarloosbaar is en dat dit eveneens geldt voor de concentraties van andere stoffen (zware metalen).

De Arbeidsinspectie is het niet eens met de afronding; zij is van mening dat de hulpverleners vanwege het asbest beschermende pakken moeten blijven dragen om risico's te voorkomen. In de gemeentelijke rampenstaf wordt om die reden besloten dat men op het rampterrein beschermende pakken moet blijven dragen. De gemeentelijke rampenstaf besluit eveneens dat zij geen gebruik meer wenst te maken van de diensten van het coördinatieteam, waarmee dit feitelijk weer wordt opgeheven.

Om 23.00 uur stuurt de Arbeidsinspectie schriftelijk, per brief en per fax, het door de Arbeidsinspectie noodzakelijke geachte asbestsloopregime aan de respectievelijke leidinggevenden / gedelegeerd werkgevers (korpschef van het KLPD, de korpschef van de regiopolitie Twente en de commandant van de regionale brandweer), in afschrift aan de ondernemingsraden, de vakbond ACP en burgemeester Mans. Aanleiding voor de brief was onder meer een klacht van de vakbond ACP en de ondernemingsraad van het KLPD over de arbeidsomstandigheden van de medewerkers van het Rampen Identificatie Team (RIT).

Woensdag 17 mei

Woensdagmiddag wordt de brief van de Arbeidsinspectie in een overleg van het Coördinatie Team Plaats Incident aan de orde gesteld. Besloten wordt om de gemeentelijke rampenstaf een beslissing te laten nemen over de te nemen veiligheidsmaatregelen. Totdat de gemeentelijke rampenstaf een beslissing neemt wordt gewerkt volgens het afgesproken protocol.

Op woensdag heeft de algemeen directeur van de Arbeidsinspectie telefonisch overleg met de plaatsvervangend korpschef van het KLPD, waarbij deze verklaart dat het politiepersoneel zich zal houden aan de maatregelen zoals verwoord in de brief van de Arbeidsinspectie. De korpschef van de regionale politie Twente laat de Arbeidsinspectie een vrijwel identieke boodschap per fax toekomen. Donderdagmorgen is er wederom telefonisch overleg tussen de korpsleiding van het KLPD en de Arbeidsinspectie, waarbij het KLPD zich conformeert aan de beschermingsmaatregelen van de Arbeidsinspectie, maar aangeeft dat de burgemeester verantwoordelijk is. De korpsleiding deelt voorts mede dat de leiding van het Rampen Identificatie Team zal worden geïnstrueerd.

Donderdag 18 mei

De politievertegenwoordiger in het Coördinatie Team Plaats Incident meldt op donderdagmiddag tijdens een briefing dat het Rampen Identificatie Team de veiligheidsmaatregelen gaat verzwaren⁸⁰. De Medisch Leider Rampterrein geeft dan vervolgens aan dat een dergelijke verzwaring niet nodig is gezien het nauwelijks kunnen meten van asbest in de lucht. Verder acht de Medisch Leider Rampterrein het van belang dat elke discipline dezelfde bescherming hanteert, omdat verschillende regimes op het rampterrein onduidelijkheid geven.

De verhouding tussen hulpverleners in de binnenring en de Arbeidsinspectie raakt verder gespannen als de gebruikte beschermingsmiddelen weer ter discussie worden gesteld, omdat het gebruik van de beschikbare mondbescherming gevaarlijk zou zijn. De leiding van de sector Berging van het Rampen Identificatie Team geeft aan alleen nog maar via de hiërarchische lijn aanwijzingen omtrent de bescherming te willen ontvangen en niet meer in het veld door inspecteurs van de Arbeidsinspectie.

Op donderdagmiddag is er overleg tussen een inspecteur van de Arbeidsinspectie, leider Coördinatie Team Plaats Incident, Medisch Leider Rampterrein en plaatsvervangend regionaal commandant. Geconstateerd wordt:

- dat de Arbeidsinspectie instructies aan het personeel in het rampterrein geeft voor een strenger regime.
- dat het vigerend advies van de gemeentelijke rampenstaf aan het Coördinatie Team Plaats Incident is om het bestaande protocol te handhaven omdat dit voldoende bescherming biedt.

In dit overleg gaat de inspecteur van de Arbeidsinspectie tot nader bericht akkoord met het werken volgens het bestaande protocol.⁸¹

Vrijdag 19 mei

Op vrijdagmorgen is er wederom overleg in het Coördinatie Team Plaats Incident. Naast de inspecteur die donderdagmiddag aanwezig was, is er een tweede inspecteur van de Arbeidsinspectie aanwezig die de gemaakte afspraken niet acceptabel vindt en de bescherming voor de hulpverleners onvoldoende. Vervolgens besluit de leider van het Coördinatie Team Plaats Incident om de werkzaamheden stil te leggen en de hulpverleners uit het rampterrein te halen. De kwestie van de juiste beschermingsmiddelen en het hervatten van de werkzaamheden wordt voorgelegd aan de gemeentelijke rampenstaf.

Enkele uren later komt het bericht van de gemeentelijke rampenstaf dat het Rampen Identificatie Team verder kan werken zoals tot dan toe is gebeurd, maar dat de brandweer met persluchtmaskers moet gaan werken totdat de P3 maskers met aanblaasunit beschikbaar zijn. Het Coördinatie Team

⁸⁰ Ontleend aan logboek Medisch Leider Rampterrein

⁸¹ Ontleend aan logboek Medisch Leider Rampterrein, Verslag overleg Arbeidsinspectie, 18 mei, 16.35 uur

Plaats Incident meldt aan de gemeentelijke rampenstaf dat hierdoor een onwerkbaar situatie ontstaat, waarop de gemeentelijke rampenstaf besluit om de brandweer onder commando van het Rampen Identificatie Team te plaatsen met dezelfde beschermingsmiddelen.⁸²

Tegen de avond vindt een gesprek plaats tussen GGD, Arbeidsinspectie, gemeente, Rampen Identificatie Team, brandweer en politie op het stadhuis te Enschede over de gang van zaken rondom de asbestproblematiek. Er wordt gesproken over de brief van de Arbeidsinspectie en geconstateerd dat alle partijen hetzelfde doel nastreven en dat het, zoals het de laatste tijd is gegaan, slecht is. Afgesproken wordt dat de Arbeidsinspectie alleen communiceert op 'beleidscentrumniveau'⁸³. Het overleg wordt afgesloten met afspraken over de persoonlijke bescherming die uitgaan van een lager niveau dan verwoord in de brief van 16 mei. De Arbeidsinspectie geeft aan dat, als dit het maximaal haalbare niveau voor dat moment is, men daarmee akkoord kan gaan. De Arbeidsinspectie gaat er dan van uit dat men gesproken heeft met de gemeentelijke rampenstaf⁸⁴. Het betrof echter een adhoc overleg en geen vergadering van de gemeentelijke rampenstaf.

Zaterdag 20 mei

In het driehoeksoverleg uit burgemeester Mans zijn ongenoegen over het optreden van de Arbeidsinspectie aan minister De Vries. Burgemeester Mans deelt minister De Vries mee 'dat de Arbeidsinspectie hem enorm voor de voeten heeft gelopen'.

In een andere ruimte vindt er dan tegelijkertijd overleg in de gemeentelijke rampenstaf plaats onder leiding van de gemeentesecretaris in het bijzijn van de hoofdinspecteur van de Arbeidsinspectie. De gemeentelijke rampenstaf geeft aan zich te conformeren aan de beschermingsmaatregelen die op basis van de eerdere – en niet tot andere resultaten leidende – RIVM-metingen zijn getroffen. De Arbeidsinspectie is verrast door de negatieve reactie op het, op de vorige dag afgesproken veiligheidsniveau. De hoofdinspecteur van de Arbeidsinspectie, staat na overleg met zijn algemeen directeur, een hoger niveau van bescherming tegen asbest voor, hetgeen niet wil zeggen dat de huidige situatie slecht is, maar deze biedt geen 100% zekerheid. De Arbeidsinspectie geeft aan dat als de hulpdiensten doorwerken met hun tot op heden gebezigde beschermingsmiddelen, de Arbeidsinspectie niet zal interveniëren. De Arbeidsinspectie adviseert nadrukkelijk om PAS-metingen te blijven doen en afhankelijk van de resultaten passende maatregelen te treffen. De alertheid voor uitzonderlijke situaties zoals bij het verpulveren van asbest, dient te blijven bestaan, zodat eventueel naar een hoger niveau van bescherming kan worden opgeschakeld.

Vanaf dit moment is er sprake van overeenstemming over de te volgen aanpak en worden de aanwijzingen van de Arbeidsinspectie zonder problemen opgevolgd.

⁸² Ontleend aan logboek Medisch Leider Rampsterrein

⁸³ Ontleend aan journaal Gemeentelijk Coördinatiecentrum (kamer 73)

⁸⁴ Ontleend aan interview hoofdinspecteur Arbeidsinspectie

Bijlage 5

Bronnen

3.1 Overzicht van logboeken, verslagen enz.

Bron / onderwerp	Bron
Transcriptie RAC Twente tot 14-05 om 10.00 uur	LCI 508 LCI 554
NCC en het Rijk als geheel m.u.v. VWS	LCI 413 LCI 428
DCC en VWS in zijn geheel	
Geparafraseerde transcriptie CPA AAD-Oost van 13 mei en 14 mei tot 19.00u (op onderdelen is de eigenlijke transcriptie gebruikt)	LCI 933
Journal AC politie	LCI 35
Journal mobiel commandocentrum vanaf 14-05, 07.05 u	LCI 36
Journal staf GCC kamer 73 vanaf 13-05 20.45 uur	LCI 37
Journal ROT/RCC (politie) vanaf 18.30 uur	LCI 39
Journal GCC kamer 77 vanaf 13-05 16.50 uur	LCI 38
Logboek ROT/RCC brandweer vanaf 13-05 16.10 uur	LCI 277
Sitrap CoRT en ROT/RCC en CTPI incl. diverse stukken die in die overleggen besproken zijn	LCI 186
Logboek PCC	LCI 579
Uitdraai Alarmeringscomputer CPA AAD-oost	
Rampenplan Enschede	LCI 0003
Concept-tekst reconstructie onderzoek IGZ inzake vuurwerkramp Enschede van 13 september 2000 / versie 1	
Logboek medisch leider rampterrein	LCI 897
Logboek Sociaal geneeskundige GGD	LCI 985
Logboek medisch leider rampterrein	LCI 986
Logboek GRS GHOR	LCI 1026
Logboek ROT/RCC GHOR	LCI 1026
Logboek actiecentrum GHOR	LCI 1026
Logboek actiecentrum brandweer GCC	LCI 831
Logboek functionarissen Arbeidsinspectie	LCI 172
Reconstructie Inspectie voor de Politie	LCI 714 LCI 715 LCI 716
Verslag Lokaal driehoeksoverleg	LCI 1087
Organisatie Nafase vuurwerkramp	LCI 1086

3.2 Overzicht van interviews

Naam functionaris	Organisatie	Datum interview	Opmerkingen
H. van Rooij	Brandweer	03-07-2000	
Y. Suurenbroek	Brandweer	03-07-2000/04-09-2000/ 22-12-2000	ook groepsgesprek
M. Meijer	Brandweer	03-07/04-09/24-11-2000/ 22-12-2000	ook groepsgesprek
H. Koers	Brandweer	03-07-2000	
E. A. Boetes	Brandweer	04-07-2000/04-09-2000/ 22-12-2000	ook groepsgesprek
B. Holtmaat	Brandweer	04-07-2000	
F. Overbeek	Brandweer	04-07-2000	
R. Lankhaar	Brandweer	04-07-2000	
J. Wessels	Brandweer	25-08-2000/24-11-2000	
S. Dekker	Politie	29-08-2000	
J. Tijkotte	Brandweer	01-09-2000	
S.J.M. Wevers	Brandweer	01-09-2000	
P. Borghuis	Politie	04-09-2000	
J. Kuiper	Brandweer	04-09-2000	groepsgesprek
F.G.M. Ramaker	Brandweer	04-09-2000/20-12-2000/ 22-12-2000	ook groepsgesprek
J.J. Sandijck	Grolsch-brouwerij	04-09-2000	groepsgesprek
M.A.J. Knip	Burgemeester Almelo	07-09-2000	
P. van Essen	Politie	08-09-2000	
P. Spierenburg	Provincie	11-09-2000	
R. Welten	Provincie	11-09-2000	
J.P.J. Cnossen	Politie	13-09-2000	
B. Keizer	Politie	15-09-2000	
W. Heupers	GGD	19-09-2000	
W. Meijerink	GGD	19-09-2000	
G. Weeken	GGD	19-09-2000	
Derks	GGD	19-09-2000	
J.H.H. Mans	Burgemeester Enschede	27-09-2000	
A. van Gils	Gemeentesecr. Enschede	27-09-2000	
A.J. Groos	Brandweer cdt. Enschede	27-09-2000	
L.A.C. de Bruijn	VROM-IMH	22-09-2000	
J. Scholten	BZK-NCC en Project Vuurwerkkramp	25-09-2000	
D. van Lingen	BZK-NCC	25-09-2000	
J.H. Kohne	GGD Twente	28-09-2000	
D.H.J. van de Weerd	GGD	28-09-2000	
C. Stom	GGD Twente	28-09-2000	
C. Soethoudt	GGD Twente	28-09-2000	
P.H. van Lieshout	Arbeidsinspectie	12-10-2000	
B. Prenger	Arbeidsinspectie	12-10-2000	
J. Tempelman	TNO	25-10-2000	geïnterviewd door COV

3-3 Overzicht van overige bronnen

Naam functionaris	Organisatie	Datum interview	Opmerkingen
J. Huis in het Veld	KPN	01-11-2000	Telefonisch vraaggesprek
A. Huurneman	RMC Twente	27-11-2000	Telefonisch
G. Dijkhuis		28-11-2000	vraaggesprek
B. Fortuin	Waterleiding Maatschappij Overijssel	11-12-2000	Telefonisch vraaggesprek
Personeel RAC	Regionale brandweer	04-07-2000/24-11-2000	Observaties en simulaties
Centralisten	RAC Twente	Begin december 2000	Telefonisch vraaggesprek
R. Jongedijk	Gemeente Enschede	December 2000	Telefonisch vraaggesprek
A.L. Esveld	De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	Januari 2001	Telefonisch vraaggesprek
T. Zwennes	Ministerie VWS	Januari 2001	Telefonisch vraaggesprek
P.M. Wiersinga	KLPD, bureau bijstandscöördinatie	December 2000 /Januari 2001	Telefonisch vraaggesprek
Functionarissen informatievoorziening	Politie Haaglanden	Januari 2001	Telefonisch vraaggesprek
Functionarissen van diverse afdelingen	Ministerie BZK	Januari 2001	Mondeling / telefonisch vraaggesprek

Samenstelling

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Inspectie Brandweerzorg en Rampenbestrijding

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 7610016053
Prijs fl. 10,- inclusief verzendkosten

Januari 2001
20131f

