

De vuurwerkcramp

Eindrapport

A SE Fireworks – De overheid – De ramp (onderzoeksrapport)

B Rampbestrijding en gezondheidszorg (onderzoeksrapport)

C Praktische hulpverlening (onderzoeksrapport)

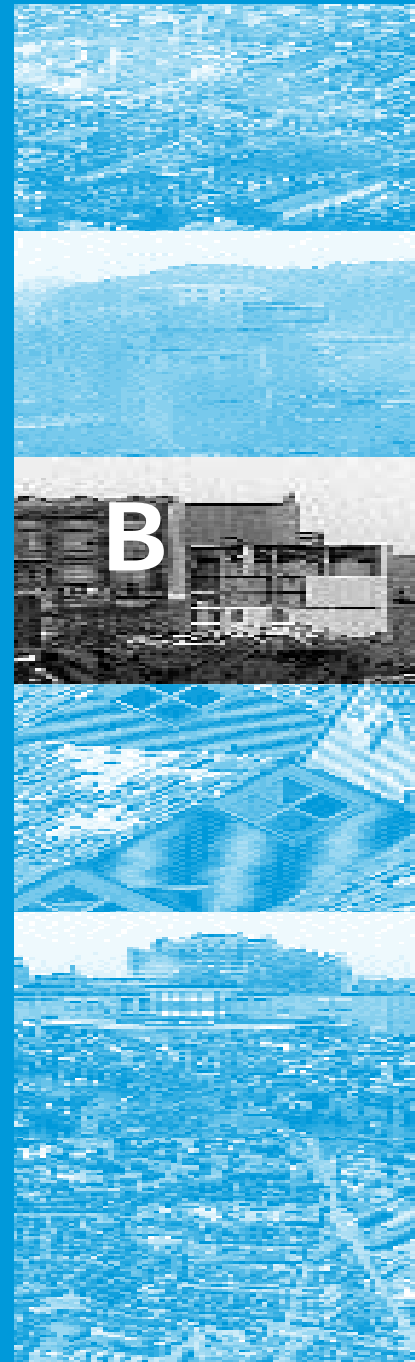
Direct na de vuurwerkcramp van 13 mei 2000 in Enschede besloten de gemeente Enschede, de provincie Overijssel en het rijk gezamenlijk tot een onafhankelijk onderzoek. Op 26 mei werd de Commissie onderzoek vuurwerkcramp geïnstalleerd.

Hoe kon de ramp gebeuren, wie was verantwoordelijk, hoe is de bestrijding van de ramp verlopen, hoe zijn getroffen personen geholpen, en tot welke lessen leidt het onderzoek, zijn de vragen waarop de Commissie in haar onderzoek een antwoord heeft gezocht.

Op 28 februari 2001 heeft de Commissie het resultaat aan de drie opdrachtgevers aangeboden.

De **vuurwerkcramp** bestaat uit drie onderzoeksrapporten (A. SE Fireworks, de overheid, de ramp - B. Rampbestrijding en gezondheidszorg - C. Praktische hulpverlening) en een Eindrapport.

## B De vuurwerkcramp Rampbestrijding en gezondheidszorg



# Voorwoord

De Commissie onderzoek vuurwerkkramp<sup>1</sup> heeft tot taak onderzoek te doen naar de oorzaak en de toedracht van de vuurwerkontploffing op 13 mei 2000 in Enschede, naar de bestrijding van de ramp en naar de organisatie en eerste uitvoering van de zorg voor hen die door de ramp zijn getroffen. De rapportage over dit onderzoek vindt plaats in de vorm van drie onderzoeksrapporten.<sup>2</sup> De hoofdlijnen van deze drie rapporten zijn neergelegd in een afzonderlijk eindrapport.

## Inhoud van het rapport

Dit rapport is het tweede van de drie onderzoeksrapporten, en gaat over de rampbestrijding en de gezondheidszorg. Het rapport beschrijft het gehele palet aan activiteiten op het gebied van brandbestrijding, de beveiliging van het rampterrein, de redding en opvang van getroffenen, de bescherming tegen milieu- en gezondheidsrisico's, het bergen van slachtoffers, de communicatie en voorlichting over de ramp, en het verschaffen van medische en psychosociale nazorg. Ook de voorbereiding op de rampbestrijding door de gemeente Enschede en de coördinatie van de activiteiten komt aan bod. De gemeente Enschede voldoet, als mede-opdrachtgever van de Commissie, met dit rapport aan haar wettelijke onderzoeksplicht na een ramp.<sup>3</sup>

## De uitvoering van het onderzoek<sup>4</sup>

Voor de uitvoering van het onderzoek op het terrein van de rampbestrijding en de geneeskundige hulpverlening heeft de Commissie onderzoekers van B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv ingeschakeld. Basis voor de opdracht aan het bureau was het Onderzoeksplan van de Commissie van 29 juni 2000. De Commissie en haar kernteam hebben de onderzoekers begeleid en hebben ook zelf deelgenomen aan een aantal interviews. Concepten van onderzoeksrapportages zijn grondig besproken en door de Commissie en haar kernteam van commentaar voorzien, voordat deze definitief werden vastgesteld. Daarmee komt de inhoud van de rapportage voor de verantwoordelijkheid van de Commissie.

Het onderzoeksteam van B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv bestond uit de volgende personen:

dr. J.J. van den Berg  
drs. J. Bos  
mw. Y.J.S. Bremer  
mw. drs. J. G. van Erp  
drs. H.G. Geveke (projectleider)  
drs. B. Temme  
mw. mr. M.L. Thieme  
mw. drs. H.G.E. Verberk

---

1 De samenstelling van de Commissie:  
Mr. Dr. M. Oosting, voorzitter;  
Mevr. Drs. M.B.C. Beckers-de Bruijn, lid;  
Ir. M.E.E. Enthoven, lid;  
Prof. Mr. J. de Ruiter, lid;  
Prof. Dr. T.J.F. Savelkoul, lid;  
Mevr. Drs. Y.I. Tümer, lid;  
Mr. H.J.I.M. de Rooij, secretaris/projectleider.

2 A: SE Fireworks; de overheid; de ramp;  
B: Rampbestrijding en gezondheidszorg;  
C: Praktische hulpverlening.

3 Artikel 2, lid b van de Wet rampen en zware ongevallen.

4 De Commissie heeft haar organisatie en werkwijze apart beschreven; deze tekst is als bijlage opgenomen in het eindrapport.

De Commissie is de onderzoekers en hun organisatie erkentelijk voor het vele werk dat zij, veelal onder hoge tijdsdruk, als team voor de Commissie hebben verricht, en voor de plezierige wijze van samenwerking.

### Dankzegging

De Commissie heeft bij het verrichten van het onderzoek volledige medewerking gekregen van gemeente, brandweer, politie en publieke en private geneeskundige organisaties, hetgeen zij zeer heeft gewaardeerd.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar de personen waarmee de Commissie gedurende haar onderzoek contact heeft gehad in de vorm van een interview of een ander gesprek. Dat betreft zeer veel personen. De Commissie heeft de bereidheid tot medewerking en de openheid die in de gesprekken werd betracht zeer op prijs gesteld, daarbij zeker ook in ogenschouw nemend de soms grote emotionele belasting die de herbeleving van de gebeurtenissen met zich bracht.

De Commissie is verder de medewerkers van de rijksinspecties erkentelijk voor de tijd die zij beschikbaar stelden voor overleg en discussie. Het logistieke centrum van de inspecties heeft de Commissie veel relevante documentatie ter beschikking gesteld. De Commissie heeft deze informatie bij haar eigen onderzoek en bij het opstellen van dit rapport betrokken.

# Inhoudsopgave

## Voorwoord 3

## Deel I

### 1 Inleiding en verantwoording 13

- 1.1 Inleiding 13
- 1.2 Vraagstelling 13
- 1.3 Werkwijze 15
- 1.4 Wettelijk, organisatorisch en beleidsmatig kader 15
  - 1.4.1 Wettelijke grondslagen van de rampenbestrijding 15
  - 1.4.2 Organisatorische uitgangspunten 16
  - 1.4.3 Bestuurlijke organisatie van de rampenbestrijding 16
  - 1.4.4 De uitvoerende diensten in de rampenbestrijding 18
  - 1.4.5 Informatievoorziening 21
  - 1.4.6 Actuele beleidsontwikkelingen 22
- 1.3 Leeswijzer 23

### 2 Verloop van de gebeurtenissen 25

- 2.1 Inleiding 25
- 2.2 Zaterdagmiddag 13 mei: explosies 25
- 2.3 Het rampenplan van kracht 26
- 2.4 Na de rampperiode: van rampenbestrijding naar nazorgmanagement 30

## Deel II

### 3 Voorbereiding op de rampenbestrijding 33

- 3.1 Inleiding 33
- 3.2 De Twentse rampenbestrijdingsorganisatie 33
  - 3.2.1 De verschillende niveaus van de rampenbestrijdingsorganisatie 33
  - 3.2.2 De brandweer 35
  - 3.2.3 De politie 39
  - 3.2.4 De geneeskundige hulpverlening 40
- 3.3 Plannen en procedures 44
  - 3.3.1 Gemeentelijke plannen en procedures 44
  - 3.3.2 Plannen en procedures brandweer 50
  - 3.3.3 Plannen en procedures politie 55
  - 3.3.4 Plannen en procedures GHOR 56
- 3.4 Opleiding 57
  - 3.4.1 Gezamenlijke opleidingen 57
  - 3.4.2 Brandweer 57
  - 3.4.3 Politie 62
  - 3.4.4 Geneeskundige hulpverlening 62
- 3.5 Oefening 63
  - 3.5.1 Multidisciplinaire bestuurlijke oefeningen 63
  - 3.5.2 Multidisciplinaire operationele oefeningen 64
  - 3.5.3 Brandweer 65

- 3.5.4 Politie 66
- 3.5.5 Geneeskundige hulpverlening 66
- 3.6 Analyse en beoordeling 68
  - 3.6.1 De rampenbestrijdingsorganisatie 68
  - 3.6.2 Plannen en procedures 68
  - 3.6.3 Opleiding 70
  - 3.6.4 Oefenen 71
- 3.7 Aanbevelingen 72

## **4 Van brand naar ramp: eerste optreden 75**

- 4.1 Inleiding 75
- 4.2 Alarmering en uitruk 76
  - 4.2.1 Procedures en richtlijnen 76
  - 4.2.2 Vuurwerkhandel in de brand 77
  - 4.2.3 Analyse en beoordeling 80
- 4.3 Inzet in het eerste halfuur 81
  - 4.3.1 Secties ter plaatse 82
  - 4.3.2 Analyse en beoordeling 89
- 4.4 Aanbevelingen 94

## **5 Brandbestrijding na de fatale explosies 97**

- 5.1 Inleiding 97
- 5.2 De eerste anderhalf uur: branduitbreiding en haperende opschaling 97
  - 5.2.1 Het eerste halfuur: chaos en branduitbreiding 97
  - 5.2.2 Van 16:00 tot 17:00 uur: Verbrokkelde brandbestrijding en opschaling 99
  - 5.2.3 Analyse en beoordeling 102
- 5.3 Paniek over Grolsch hindert brandbestrijding 104
  - 5.3.1 Dreigende berichten ondanks inblokken ammoniak 104
  - 5.3.2 Overleg scheidt geen duidelijkheid 104
  - 5.3.3 Gestructureerde brandweerinzet 105
  - 5.3.4 Analyse en beoordeling 106
- 5.4 Vanaf zaterdagavond: situatie onder controle 107
  - 5.4.1 Avond: stabilisering en aflossing 107
  - 5.4.2 Nacht: gasbranden en brandweerassistentie voor het RIT 108
  - 5.4.3 Zondag 14 mei 109
  - 5.4.4 Analyse en beoordeling 109
- 5.5 Aanbevelingen 110

## **6 Handhaving openbare orde en veiligheid 113**

- 6.1 Inleiding 113
- 6.2 Alarmering en opschaling na de fatale explosies 113
  - 6.2.1 Alarmering en opschaling 113
  - 6.2.2 Analyse en beoordeling 117
- 6.3 Ontruiming en afzetting van het rampterrein 119
  - 6.3.1 Ontruiming van het rampterrein en eerste afzetting 119
  - 6.3.2 Afzetting en bewaking van het rampterrein na 13 mei 123
  - 6.3.3 Analyse en beoordeling 125
- 6.4 Treffen van verkeersmaatregelen 127

- 6.4.1 Verkeer regelen: beschrijving 127
- 6.4.2 Analyse en beoordeling 129
- 6.5 Aanbevelingen 129

## **7 Geneeskundige hulpverlening 131**

- 7.1 Inleiding 131
- 7.2 Geneeskundige hulpverleningsorganisatie 131
- 7.3 Groot alarm en dito inzet 134
  - 7.3.1 Regionale opschaling 135
  - 7.3.2 Interregionale opschaling 137
  - 7.3.3 Alarmering GGD-functionarissen 139
  - 7.3.4 Ziekenhuizen 141
  - 7.3.5 Aansturing en interne communicatie 142
  - 7.3.6 Analyse en beoordeling 142
- 7.4 Geneeskundige hulpverlening op en rond het rampterrein 143
  - 7.4.1 Inrichting van gewondennesten en behandelcentra 144
  - 7.4.2 Triage en behandeling 149
  - 7.4.3 Aansturing en interne communicatie 151
  - 7.4.4 Analyse en beoordeling 154
- 7.5 Vervoer van slachtoffers 156
  - 7.5.1 Het transport van gewonden 157
  - 7.5.1 Loodsposten 160
  - 7.5.3 Aansturing en interne communicatie 161
  - 7.5.4 Analyse en beoordeling 163
- 7.6 Opvang in ziekenhuizen 165
  - 7.6.1 Medische hulpverlening in ziekenhuizen 166
  - 7.6.2 Aansturing en interne communicatie 171
  - 7.6.3 Analyse en beoordeling 172
- 7.7 Afschaling 173
  - 7.7.1 Het proces van afschaling 173
  - 7.7.2 Analyse en beoordeling 175
- 7.8 Werksituatie en arbeidsomstandigheden geneeskundige hulpverleners 175
  - 7.8.1 Materieel 175
  - 7.8.2 Blootstelling aan asbest en gevaarlijke stoffen 177
  - 7.8.3 Aflossing 178
  - 7.8.4 Analyse en beoordeling 181
- 7.9 Gevolgen voor de reguliere geneeskundige hulpverlening 182
  - 7.9.1 Effecten voor paraatheid in de regio 182
  - 7.9.2 Analyse en beoordeling 183
- 7.10 Aanbevelingen 183

## **8 Bescherming milieu en volksgezondheid 187**

- 8.1 Inleiding 187
- 8.2 De organisatie van milieumetingen en maatregelen 187
- 8.3 Alarmering van meetinstanties 189
  - 8.3.1 Beschrijving 189
  - 8.3.2 Analyse en beoordeling 190
- 8.4 Verrichte metingen en meetresultaten 191
  - 8.4.1 Betrokken meetinstanties en verrichte metingen 191

8.4.2	Uitvoering van de metingen en meetresultaten	192
8.4.3	Analyse en beoordeling	196
8.5	Activiteiten, inschattingen en maatregelen	197
8.5.1	Zaterdag 13 mei: risico's van de rookpluim en dreigende explosies bij Grolsch	197
8.5.2	Zondag 14 mei: asbest hoog op de agenda	199
8.5.3	Vanaf maandag 15 mei: verschillen van mening over asbestbescherming	201
8.5.4	Analyse en beoordeling	205
8.6	Aanbevelingen	208

## **9 Berging, identificatie en het zoeken naar vermisten 211**

9.1	Inleiding	211
9.2	Inzet van het Rampen Identificatie Team	211
9.2.1	Het Rampen Identificatie Team	211
9.2.2	Alarmering en mobilisatie van het RIT	213
9.2.3	Analyse en beoordeling	214
9.3	Berging en identificatie	215
9.3.1	Verloop van de bergingsoperatie	216
9.3.2	Identificatie	220
9.3.3	Analyse en beoordeling	220
9.4	Gevaarlijke stoffen op het rampterrein	222
9.4.1	Bescherming van hulpverleners tegen gevaarlijke stoffen: beschrijving	223
9.4.2	Analyse en beoordeling	226
9.5	Zoeken naar vermisten	227
9.5.1	Registratie van vermisten: procedure op hoofdlijnen	227
9.5.2	Registreren van slachtoffers	228
9.5.3	Analyse en beoordeling	234
9.6	Aanbevelingen	237

## **10 Communicatie en voorlichting over de ramp 239**

10.1	Inleiding	239
10.2	Rampenzender Radio en Televisie Oost (RTV-Oost)	240
10.2.1	Het covenant met RTV-Oost	240
10.2.2	Instelling en activiteiten rampenzender	240
10.2.3	Analyse en beoordeling	242
10.3	Organisatie en verloop van de pers- en publieksvoorlichting	242
10.3.1	De voorlichting tijdens de vuurwerkrampe	242
10.3.2	Analyse en beoordeling	244
10.4	Communicatie over de afsluiting en openstelling van het rampterrein	246
10.4.1	Communicatie over de afsluiting en openstelling van het rampterrein	246
10.4.2	Analyse en beoordeling	246
10.5	Communicatie over gevaren voor de bevolking	247
10.5.1	Communicatie over gevaarlijke stoffen	247
10.5.2	Analyse en beoordeling	249
10.6	Verwante informatie: publicatie van de vermistenlijst	250
10.6.1	Bekendmaking van de vermistenlijst	250
10.6.2	Analyse en beoordeling	251
10.7	Aanbevelingen	252

<b>11</b>	<b>Psychosociale en medische nazorg 255</b>
11.1	Inleiding 255
11.2	Uitgangspunten en verantwoordelijkheden 255
11.3	Acute psychosociale hulpverlening aan hulpverleners 256
11.3.1	De feitelijke gebeurtenissen 256
11.3.2	Analyse en beoordeling 260
11.4	Psychosociale hulpverlening aan slachtoffers 262
11.4.1	De eerste dagen na de ramp 262
11.4.2	Analyse en beoordeling 263
11.5	Nazorg op de lange termijn 264
11.5.1	Organisatie van de nazorg 264
11.5.2	Voorlichting, advies en nazorg na de eerste dagen 267
11.5.3	Analyse en beoordeling 268
11.6	Het gezondheidsonderzoek 269
11.6.1	De doelstelling 269
11.6.2	De besluitvorming over het gezondheidsonderzoek 269
11.6.3	De uitvoering van het gezondheidsonderzoek 271
11.6.4	De inhoud en uitkomsten van het onderzoek 273
11.6.5	Analyse en beoordeling 274
11.7	Toekomstige gezondheidsmonitoring 275
11.7.1	Vervolg op gezondheidsonderzoek 275
11.7.2	Monitoring 275
11.7.3	Landelijk Expertisecentrum psychische nazorg 276
11.7.4	Analyse en beoordeling 276
11.8	Aanbevelingen 277
<b>12</b>	<b>Coördinatie 281</b>
12.1	Inleiding 281
12.2	Alarmering sleutelfunctionarissen en inrichting crisisstaven 282
12.2.1	Alarmering en opschaling van de coördinatie 282
12.2.2	Analyse en beoordeling 287
12.3	Coördinatie van werkzaamheden op het rampterrein 288
12.3.1	Afstemming tussen de diensten op het rampterrein 288
12.3.2	Analyse en beoordeling 290
12.4	Leiding en coördinatie vanuit de rampenstaven 291
12.4.1	Operationele leiding vanuit het RCC in Hengelo 291
12.4.2	Het opperbevel en de gemeentelijke rampenstaf 295
12.4.3	Driehoek, vijfhoek of reflectiegroep 302
12.4.4	Rampenstaven op provinciaal en nationaal niveau 303
12.4.5	Analyse en beoordeling 304
12.5	Aanbevelingen 305



## Bijlagen

- 1            **Organisaties betrokken bij de rampbestrijding** 309
- 2            **Afkortingen** 313
- 3            **Overzicht van milieumetingen** 317
- 4            **Lijst van geraadpleegde bronnen** 325
- 5            **Lijst van geïnterviewde personen** 331

# Rampbestrijding en gezondheidszorg

---

I

Bart Volgers  
Kwartelstraat 12  
Bewoner

# 1 Inleiding en verantwoording

## 1.1. Inleiding

Op zaterdagmiddag 13 mei 2000 wordt kort na 15.00 uur een brand gemeld bij het vuurwerkbedrijf SE Fireworks aan de Tollensstraat in Enschede. De brand wordt vlak na 15.30 uur gevolgd door een aantal hevige explosies. Deze kosten uiteindelijk tweeëntwintig mensen het leven, onder wie vier brandweermannen. Meer dan negenhonderd personen raken gewond, van wie een aantal ernstig. Volgens schattingen is voor bijna een miljard gulden materiële schade aangericht, circa vijfhonderd woningen zijn verwoest of onbewoonbaar en 1500 zwaar beschadigd. Daarnaast worden zestig bedrijven weggevaagd en lijden vierhonderd ondernemers en kunstenaars ernstige schade. In het rampgebied zelf woonden 4.163 mensen. Een aantal van hen raakt door de ramp alle of bijna alle bezittingen kwijt. Vele getroffen personen behoeven nog lange tijd psychosociale nazorg.

In dit onderzoeksrapport doet de Commissie onderzoek vuurwerkcramp verslag van de resultaten van haar deelonderzoek 'rampenplan, rampbestrijding, openbare veiligheid en openbare orde' alsook van het deelonderzoek 'gezondheidszorg'. Om praktische en inhoudelijke redenen heeft de Commissie besloten de resultaten van beide deelonderzoeken te beschrijven in één rapport.

De vuurwerkcramp is voor Nederlandse begrippen van een uitzonderlijke omvang, zowel gemeten aan het aantal getroffen personen, de grootte van het rampgebied en de hoeveelheid publieke aandacht, als aan de aantallen hulpverleners en de omvang van de verleende bijstand van buiten de regio. Voor het gemeentebestuur van Enschede en alle betrokken hulpverleningsdiensten betekende de bestrijding van de ramp, en de beheersing van de collectieve stress die ermee gepaard ging, dan ook een forse krachtsinspanning. Bijzonder vanuit het gezichtspunt van rampenbestrijding is dat door de aard, ernst en omvang van de ramp vrijwel het gehele scala aan bestrijdingsactiviteiten tegelijkertijd aan de orde is geweest. Dat heeft een grote wissel getrokken op de inzet, professionaliteit en bereidheid tot samenwerking van vele personen en organisaties. Bijzonder is voorts dat de hulpverleningsdiensten in Enschede niet pas zijn gemobiliseerd nadat de ramp zich al volledig had voltrokken, maar ook zelf getroffen zijn. Met name voor de Enschedese brandweer was sprake van een ramp bij een ramp, als gevolg van de slachtoffers onder het eigen personeel. Ook dat heeft zijn uitwerking op de rampbestrijding niet gemist.

Op de vraagstelling van de deelonderzoeken, de in de onderzoeken gevolgde werkwijze en het referentiekader waarbinnen de onderzoeken zijn verricht, wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan.

## 1.2. Vraagstelling

De Commissie onderzoek vuurwerkcramp heeft tot taak onderzoek te doen naar de oorzaak, de toedracht en de bestrijding van de vuurwerkontploffing en de directe gevolgen daarvan, alsmede naar de organisatie en eerste uitvoering van de zorg voor hen die door de ramp zijn getroffen. Voor de aanpak van haar taak heeft de Commissie dit werkterrein ingedeeld in een aantal hoofdgebieden.

de rampbestrijding en de coördinatie van het gehele rampbestrijdingsproces worden in dit rapport afzonderlijk beschreven.

### **1.3.                Werkwijze**

Het onderzoek van de Commissie is gebaseerd op een groot aantal bronnen. Allereerst zijn gesprekken gevoerd met personen die op enigerlei wijze betrokken zijn geweest bij de rampbestrijding en de geneeskundige hulpverlening. In totaal zijn 92 interviews afgenomen. Als bijlage is een namenlijst opgenomen van degenen met wie gesproken is. Daarnaast zijn allerlei overheidsdocumenten bestudeerd (gemeente Enschede, regio Twente, brandweerregio Twente, Geneeskundige Hulpverleningsregio bij Ongevallen en Rampen, provincie Overijssel): verslagen, logboeken, situatierapporten en evaluaties van betrokken instellingen en diensten; transcripties van geluidsbanden van meldkamers en alarmcentrales van brandweer, politie en ambulancediensten; en processen-verbaal van de politie Twente. Verder zijn verslagen gebruikt van gesprekken die zijn gevoerd door de diverse Rijksinspecties met betrokkenen, en is kennis genomen van de reconstructies en rapporten die de inspecties hebben opgesteld. Ook is gebruik gemaakt van perspublicaties en televisiebeelden, onder meer van journaals en nieuwsrubrieken. In het onderzoek heeft de Commissie vele brieven en e-mails betrokken die zij van burgers heeft ontvangen. Tot slot is gebruik gemaakt van Nederlandse en buitenlandse wetenschappelijke literatuur over rampenbestrijding en crisismanagement.

### **1.4.                Wettelijk, organisatorisch en beleidsmatig kader**

De Commissie heeft haar onderzoek naar de bestrijding van de ramp in Enschede verricht tegen de achtergrond van de bestaande institutionele structuur van de rampenbestrijding en de actuele beleidsontwikkelingen op dit terrein. De afgelopen jaren hebben zich op het terrein van de rampenbestrijding grote veranderingen voorgedaan.

Twee majeure projecten op dit terrein, het Project Versterking Brandweer en het Project (Versterking) Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen zijn eind 1999 afgerond. De overgang van deze projecten naar staande organisaties moet in 2003 gerealiseerd zijn. De ramp in Enschede heeft derhalve plaatsgevonden aan de vooravond van een nieuw systeem voor de rampenbestrijding. De ontwikkelingen kunnen als volgt worden geschetst.

#### **1.4.1.              Wettelijke grondslagen van de rampenbestrijding**

Hoewel er in Nederland weinig rampen plaatsvinden, is de kans dat er iets ernstigs gebeurt wel degelijk aanwezig. Gaandeweg is het besef gegroeid dat de preventie en bestrijding van rampen en andere grote calamiteiten systematisch aandacht behoeven. Vanaf halverwege de jaren zeventig dienen gemeenten dan ook over een rampenplan te beschikken. Dit wordt neergelegd in de Wet Rampenplannen, later opgevolgd door de meer uitgebreide Rampenwet van 1985. In 1997 is de reikwijdte van die wet verder uitgebreid tot zware ongevallen en valt ook de nazorg bij rampen en zware ongevallen expliciet onder de strekking van de wet. De citeertitel van de wet is sindsdien gewijzigd in 'Wet rampen en zware ongevallen' (WRZO). De WRZO vormt, in samenhang met de Wet Geneeskundige hulpverlening bij rampen, de wettelijke basis voor de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval.

Enkele onderwerpen van aanvullend beleid die in de beleidsnota worden genoemd en die relevant zijn in het kader van de vuurwerkramp, zijn het verbeteren van de grensoverschrijdende samenwerking en de samenwerking met bedrijfsbrandweren.

## **1.5 Leeswijzer**

De nadruk in dit rapport ligt op de gebeurtenissen en activiteiten gedurende de periode waarin het rampenplan van kracht was, formeel van 13 tot en met 24 mei 2000. Het rapport is als volgt opgebouwd.

Het volgende hoofdstuk geeft een korte beschrijving van het verloop van de gebeurtenissen tijdens de vuurwerkramp in Enschede.

De hoofdstukken 3 tot en met 11 behandelen de organisatie en de rampbestrijdingsprocessen tijdens de vuurwerkramp. Ingegaan wordt op het eerste optreden vóór de explosies en op de rampenbestrijding daarna: de brandbestrijding, de handhaving van de openbare orde, de geneeskundige hulpverlening, de bescherming van milieu en volksgezondheid, de berging en identificatie van de slachtoffers, de communicatie en voorlichting en ten slotte de psychosociale en medische nazorg. Verder wordt in hoofdstuk 12 de coördinatie van de rampenbestrijding geanalyseerd en beoordeeld.

De bijlagen bij het rapport bevatten achtereenvolgens een overzicht van organisaties betrokken bij de rampenbestrijding, een lijst met afkortingen, een overzicht van milieumetingen, een lijst van geraadpleegde bronnen en een lijst van geïnterviewde personen.

J. Liemburg  
Mr. P.J. Troelstrastraat 19  
Bewoner / ondernemer

## 2 Verloop van de gebeurtenissen

### 2.1 Inleiding

Op 13 mei 2000 voltrekt zich in Enschede een grote ramp. De ramp doet een groot beroep op de inzet van de rampenbestrijdingsorganisatie. Voor een goed begrip van alle activiteiten in het kader van de rampbestrijding worden in dit hoofdstuk in vogelvlucht de belangrijkste gebeurtenissen rond de vuurwerkcramp beschreven. De beschrijving begint met de eerste melding van de brand en eindigt bij de rampgerelateerde gebeurtenissen de maanden erna.

### 2.2 Zaterdagmiddag 13 mei: explosies

Zaterdag 13 mei 2000 is een zonnige lentedag. Op het vuurwerkbedrijf SE Fireworks, gelegen aan de Tollensstraat in Enschede, ontstaat brand. Rond 15.00 uur 's middags komen bij het Regionaal Meldcentrum (RMC) van de politie de eerste meldingen binnen van brandjes en vuurwerknallen nabij de Grolschfabriek aan de Roomweg te Enschede. Om 15.02 uur volgen de eerste meldingen aan de Regionale Alarmcentrale van de brandweer (RAC). Na de alarmering van de Enschedese brandweer waarschuwt deze vervolgens de Centrale Post Ambulancevervoer (CPA) en vraagt om ambulancebijstand. De politie is om 15.03 uur ter plaatse, de brandweer arriveert vanaf 15.08 uur en de eerste ambulance is er om 15.16 uur.

Door het mooie weer is sprake van een grote toeloop van publiek dat de brand, het spektakel van knallend vuurwerk en de bestrijding van de brand van dichtbij wil meemaken. Inmiddels neemt het ontploffende vuurwerk zo'n omvang aan dat politie en ambulancepersoneel besluiten het publiek op afstand te houden en een afzetting te formeren. Het publiek wordt teruggedrongen en de Tollensstraat wordt afgezet met linten. Vlak nadat de linten zijn gespannen volgen, even na 15.30 uur, twee enorme explosies. De eerste explosie heeft tot gevolg dat er dakpannen van woningen worden geslagen en ruiten sneuvelen. De tweede explosie heeft een enorme kracht, waarbij brandend vuurwerk en grote stukken puin en gewapend beton in een straal van honderden meters worden weggeslingerd. Brandend materiaal komt terecht op en in woningen, die niet meer beschermd worden door dakpannen en ruiten. Hierdoor ontstaan op veel plaatsen kleine brandjes, die zich later uitbreiden.

De explosie heeft het trieste gevolg dat uiteindelijk tweeëntwintig mensen om het leven komen, onder wie vier brandweermannen. Er raken 947 mensen gewond, waarvan er 527 worden behandeld in ziekenhuizen. Van de vier brandweereenheden die op het moment van de explosie aanwezig zijn, sneuvelt al het aanwezige brandweermaterieel. Ook de eerste ambulance gaat verloren. Doordat de brand in de eerste 40 minuten na de explosie niet wordt bestreden, breiden de kleine brandjes zich uit tot een vuurzee. De explosies, die een groot deel van de woonwijk verwoesten, en de enorme brand die vervolgens ontstaat, hebben een omvangrijk rampgebied tot gevolg. Na de fatale explosies komen de beschikbare hulpdiensten ter plaatse. Enerzijds gebeurt dit via alarmering door de meldkamers, anderzijds komen veel hulpverleners en hulpdiensten op eigen initiatief ter plaatse als gevolg van de zichtbaarheid van de ramp. Door de kracht van de explosies en de rookontwikkeling worden de hulpdiensten in de wijde omtrek als vanzelf gealarmeerd.



## 2.3 Het rampenplan van kracht

Burgemeester Mans van Enschede is die middag bij een bijeenkomst in Stad Delden als hij van zijn chauffeur hoort dat er iets ernstigs is gebeurd. Hij rijdt direct richting Enschede en ziet de rookpluim boven de stad. Na aankomst op het stadhuis stelt hij om 16.50 uur het rampenplan in werking. Op dat moment zijn de hulpverleningsdiensten al volop bezig met het bestrijden van de brand, het verrichten van geneeskundige hulpverlening, het handhaven van de openbare orde en veiligheid en het opvangen van slachtoffers.

### *Brandbestrijding*

De brandbestrijding begint vanaf ongeveer 16.10 uur, wanneer de eerste bijstandseenheden arriveren. Deze vangen onmiddellijk aan met blussen en proberen vanaf verschillende kanten van het rampterrein de brand onder controle te krijgen. Vanaf 16.30 uur wordt het bericht verspreid dat de tanks bij de brouwerij van Grolsch 'op springen' staan. Dit bericht werkt door op het blussen en leidt tot terugtrekken en evacuatie van de omgeving van de brouwerij. Aan het eind van de ochtend van 14 mei geeft de brandweercommandant te kennen dat het signaal 'brand meester' niet lang meer op zich laat wachten. Wel zijn er dan nog enkele gasbranden. 's Avonds om 19.30 uur wordt in de gemeentelijke rampenstaf gemeld dat de branden onder controle zijn. Dinsdag om iets na 02.00 uur wordt vanaf het rampterrein gemeld dat er geen branden meer zijn.

### *Geneeskundige hulpverlening*

Na grootschalige alarmering door de CPA komt er een stroom van hulpverleners naar het rampterrein op gang en wordt er capaciteit vrijgemaakt in een groot aantal ziekenhuizen. In de eerste twintig minuten vindt redding van gewonden plaats door de al aanwezige medewerkers van de brandweer, politie, ambulancedienst en vrijwilligers. Rond 16.00 uur zijn in het Van Heekpark en het CBB-gebouw twee gewondennesten ingericht, waar ambulancepersoneel, medici, huisartsen, vrijwillige hulpverleners en Duitse hulpverleners gewonden behandelen en van waar ze hen vervolgens transporteren naar de ziekenhuizen. Ze worden hierbij ondersteund door een mobiel communicatievoertuig (Zaustat). De vliegbasis Twenthe is ingericht voor de opvang van gewonden. Ook overledenen worden hier naar toe vervoerd. Tussen 18.00 uur en 20.00 uur worden de gewondennesten vanwege het (vermeende) dreigende ontploffingsgevaar van de Grolschfabriek verplaatst naar het Arke-stadion en de Spartavelden. Rond 21.00 uur zijn er geen gewonden meer in de gewondennesten. De afschaling van de geneeskundige hulpverlening is 13 mei rond 22.30 uur in gang gezet.

### *Handhaving openbare orde en veiligheid*

Het RMC zet het opschalingsproces bij de politie in gang. Extra personeel, waaronder de Mobile Eenheid wordt opgeroepen. Het Korps Landelijke Politiediensten biedt verbindingsmiddelen en een mobiel commandovoertuig ter ondersteuning aan. Het Rampen Identificatie Team (RIT) wordt ingeschakeld. De politie houdt zich bezig met afzetting en afbakening van het rampterrein, begeleiding van de hulpdiensten en evacuatie van bewoners. Er zijn er twee routes vrijgemaakt voor de aan- en afvoer van hulpverleningsdiensten. Om 20.20 uur wordt het gebied afgezet, conform de grenzen die aangegeven zijn in de eerste noodverordening. Na de eerste avond wordt de binnenring van het rampterrein afgezet met hekken. Deze hekken worden bewaakt, totdat er op vierentwintig mei schuttingen zijn geplaatst. Aan het begin van de avond op 13 mei zijn er berichten over plunderingen. De politie geeft evenwel aan deze snel onder controle te hebben. Tot slot wordt er op 14 mei een

## 2.4 Na de rampperiode: van rampenbestrijding naar nazorgmanagement

Direct na de ramp start de nazorg voor slachtoffers en hulpverleners. Daarmee begint een traject dat nog steeds in volle gang is. De nazorg bestaat uit psychosociale nazorg aan bewoners en hulpverleners, de inrichting van een informatie- en adviescentrum en gezondheidsmonitoring via onder meer een gezondheidsonderzoek.

### *Gecoördineerde zorg via het IAC*

Ten behoeve van de nazorg wordt op 22 mei het Informatie- en AdviesCentrum (IAC) geopend. Het IAC biedt alle mogelijke dienst- en hulpverlening voor getroffenen, nabestaanden, verwanten, hulpverleners en vrijwilligers. Ook kunnen burgers het IAC binnenlopen en in een speciaal ingerichte 'huiskamer' rustig met elkaar praten.

Het IAC blijft bestaan zolang daar behoefte aan is bij de bevolking van de gemeente Enschede en omstreken. Daarbij wordt ervan uit gegaan dat het IAC voor een periode van drie tot vijf jaar dienst- en hulpverlening zal bieden. Daarna wordt opnieuw gekeken op welke wijze het beste sociaal-psychologische en andere hulpverlening kan worden geboden. Men kan bij het IAC terecht voor huisvestingsvragen, sociaal-psychologische hulpverlening, gezondheidsvragen, juridische aangelegenheden, bouwzaken, nutsvoorzieningen, milieuzaken, financiën, (sociale) uitkeringen, (sociale) verzekeringen en informatievoorziening in het algemeen (zie verder onderzoeksrapport C, deel II, hoofdstuk 11).

De psychosociale nazorg wordt, voor het eerst in Nederland, gemeenschappelijk (en meerjarig) door verschillende zorgaanbieders aangepakt. Hierbij zijn de GGD, Mediant, de huisartsen, het algemeen maatschappelijk werk, Stichting Slachtofferhulp Twente, het Medisch Spectrum Twente, de Thuiszorg, de belangen-/slachtoffer-organisaties, het Informatie- en AdviesCentrum en de gemeente Enschede betrokken.

### *Gezondheidsonderzoek*

Tussen 31 mei en 7 juni 2000 start het ministerie van VWS een gezondheidsonderzoek onder de bevolking. In juli verschijnen de eerste rapportages van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Instituut voor Psychotrauma. De resultaten worden breed verspreid via de media.

### *Afwikkeling door het gemeentebestuur*

Gedurende de periode na de ramp verschuift de aandacht van de gemeente en de diverse hulpverleningsdiensten van de taken op het gebied van de rampbestrijding naar zaken als rouwverwerking, materiële en immateriële hulpverlening aan slachtoffers, het opmaken van de schade en het treffen van schaderegelingen met gedupeerden, en de sanering en herinrichting van het getroffen gebied (zie voor deze activiteiten onderzoeksrapport C). Al op 19 mei stelt het College van Burgemeester en Wethouders een inrichtingsplan vast voor de organisatie van de nafase van de ramp. Daarin is naast het voorstel voor de inrichting van het Informatie- en AdviesCentrum een groot aantal projecten opgenomen. Op initiatief van de gemeente worden commissies ingesteld voor de financiële afwikkeling van de ramp en voor de wederopbouw van de getroffen wijk. Rampenbestrijding wordt bestuurlijk nazorgmanagement. Ook thans nog wordt de agenda van het college van Burgemeester en Wethouders mede bepaald door de nasleep van de ramp.

# Rampbestrijding en gezondheidszorg

---



Marianne Veenhof  
Deurningerstraat 348  
Ondernemer

## 3 Voorbereiding op de rampenbestrijding

### 3.1 Inleiding

Om zware ongevallen en rampen effectief te kunnen bestrijden, dienen de bij de rampenbestrijding betrokken organisaties systematisch te zijn voorbereid. Dit hoofdstuk gaat in op de voorbereiding op de rampenbestrijding door de gemeente Enschede en de politie, brandweer en geneeskundige hulpverleningsdiensten in de regio Twente.

Allereerst komt de organisatie van de rampenbestrijding in de regio Twente aan bod. Hiertoe schetst paragraaf 3.2 de wijze waarop de rampenbestrijdingsorganisatie in de regio Twente op drie onderscheiden niveaus is vormgegeven: gemeentelijk niveau (gemeentelijke rampenstaf), regionaal niveau (Regionaal Coördinatie Centrum (RCC)) en op de plaats van het incident (CTPI). Vervolgens komt in deze paragraaf de vraag aan bod op welke wijze de betrokken organisaties (brandweer, politie en geneeskundige hulpverleningsorganisaties) zijn ingericht om het hoofd te bieden aan een rampsituatie. Voor een adequate rampenbestrijding is het voorts van belang dat er sprake is van een goede rampenplanning. De activiteiten die in dit kader zijn ontplooid, komen in de paragraaf 3.3 aan de orde. In deze paragraaf zal tevens aandacht worden besteed aan de kennis die voorhanden is over de risico's bij SE Fireworks. Paragraaf 3.4 en 3.5 gaan in op respectievelijk opleiding en oefeningen. Speciaal aandachtspunt in de paragraaf over opleiding is de kennis die voorhanden is op basis van soortgelijke incidenten. In paragraaf 3.6 analyseert en beoordeelt de Commissie de bevindingen van het voorliggende hoofdstuk. De laatste paragraaf bevat aanbevelingen.

### 3.2 De Twentse rampenbestrijdingsorganisatie

#### 3.2.1 De verschillende niveaus van de rampenbestrijdingsorganisatie

De opbouw van de rampenbestrijdingsorganisatie in Twente laat zich als volgt beschrijven.

##### *De Gemeentelijke Rampenstaf*

Ten tijde van een ramp of grootschalig incident wordt op gemeentelijk niveau de gemeentelijke rampenstaf (GRS) geformeerd, die onder leiding staat van de burgemeester. De burgemeester is verantwoordelijk voor het beleid tijdens een grootschalig incident. Zijn taken bestaan uit: het voeren van het opperbevel, het aanwijzen van de operationeel leider, het (waar nodig) aanvragen van bijstand, het verschaffen van informatie en het eventueel uitvaardigen van noodverordeningen.<sup>1</sup>

De burgemeester laat zich daarbij bijstaan door een gemeentelijke rampenstaf en desgewenst door andere gezagsdragers, onder wie de leden van het driehoeksoverleg. De rampenstaf bestaat uit een beleidsteam en een operationeel team.

---

<sup>1</sup> *Organisatieplan Brandweezorg en Rampenbestrijding Regio Twente, deelplan Coördinerend burgemeester p. 4.*

Twente is de afgelopen jaren veel nagedacht en gesproken. Duidelijk is dat het gaat om het faciliterende, dienstverlenende en bij tijd en wijle coördinerend orgaan voor de drie hulpverleningsdiensten.<sup>7</sup> Ook de alarmering van de hulpdiensten is een taak van het RCC.

Het RCC bestaat uit een Regionaal Operationeel Team (ROT) en een regionaal beleidsteam (RBT). In het *beleidsteam* neemt een leidinggevende van elk van de drie operationele hulpdiensten plaats. Het *operationeel team* (OT) wordt naast de operationeel leider gevormd door tenminste een vertegenwoordiger van:

- de stafsectie politie;
- de stafsectie geneeskundige hulpverlening;
- de stafsectie brandweer;
- de stafsectie logistiek;
- de stafsectie informatievoorziening;
- de stafsectie of liaison voorlichting;
- ondersteunende functies.<sup>8</sup>

De operationeel leider (OL) geeft leiding aan de multidisciplinaire organisatie en draagt zorg voor een gecoördineerde uitvoering van het rampenbestrijdingsproces.

#### *CTPI/CoRT*

Het Coördinatie Team Plaats Incident (CTPI) is verantwoordelijk voor de coördinatie van alle activiteiten die op de plaats van het incident worden ontplooid ter bestrijding van het incident en ten behoeve van de hulpverlening aan slachtoffers. Het op elkaar afstemmen van activiteiten is een verantwoordelijkheid van het gehele team, maar ieder lid blijft zelf verantwoordelijk voor de uitoefening van de taken waarmee de eigen dienst is belast.<sup>9</sup>

Deelnemers aan het CTPI zijn: een arts van de GGD (een van de artsen die met piket belast is), een functionaris van de politie (een officier van dienst van het desbetreffende district) en een brandweerofficier. Doorgaans fungeert deze laatste als voorzitter. Afhankelijk van de situatie kunnen aan het CTPI leden van andere parate en niet-parate gemeentelijke diensten en hulpverlenende organisaties worden toegevoegd.

In de regio Twente maakt men geen onderscheid tussen de functie voorzitter van het Coördinatie Team Plaats Incident (CTPI) en die van Commandant Rampterrein (CoRT). De persoon die deze twee functies verenigt, geeft leiding aan de operationele diensten. Hij is verantwoordelijk voor de rampenbestrijding op de plaats van het incident. Het CTPI staat onder direct opperbevel van de burgemeester op wiens grondgebied het incident plaatsvindt.

### **3.2.2 De brandweer**

#### **a. De gemeentelijke brandweer Enschede**

De brandbestrijding is in Nederland van oudsher een taak van de gemeentebesturen. De meeste gemeenten, zo ook Enschede, beschikken dan ook over een eigen gemeentelijk brandweerkorps. Het korps in Enschede bestaat uit 164 personen, van wie 54 beroepsbrandweerlieden, negentig vrijwilligers, zes beroepsofficieren en veertien burgers.<sup>10</sup> Het korps kent een uitrukdienst

<sup>7</sup> NIBRA, *Evaluatie Oefening RCC d.d. 22 september 1999*.

<sup>8</sup> *Organisatieplan brandweezorg en rampenbestrijding Regio Twente, deelplan Coördinerend burgemeester, p. 4.*

<sup>9</sup> *Model Gemeentelijk Rampenplan, Bijlage E, Regeling coördinatie team plaats incident (CTPI).*

<sup>10</sup> Zie [http://www.enschede.nl/diensten/algemene\\_info.htm](http://www.enschede.nl/diensten/algemene_info.htm).

### *De brandweer en vergunningverlening*

Teneinde de brandbestrijdingstaak goed te kunnen vervullen, heeft de gemeentelijke brandweer in beginsel een adviserende taak bij het verlenen van bouw- en milieuvergunningen.

Het brandweerkorps van Enschede wordt op het terrein van de milieuvergunningen alleen dan actief betrokken, wanneer de afdeling Milieu van de Bouw- en Milieudienst (voorheen de afdeling Milieubeheer) hiervoor het initiatief neemt en het gewenst of noodzakelijk vindt een advies te vragen aan de brandweer. Dit gebeurt slechts incidenteel; bij de verlening van de revisievergunning van SE Fireworks bv in 1997, respectievelijk de aanpassingsvergunning van SE Fireworks in 1999, is de brandweer niet betrokken geweest.<sup>12</sup> Mede hierdoor kon het voorkomen dat de brandweer, nadat in 1976 bij de nieuwbouw van de opslagbunkers een brandveiligheidsadvies door de brandweer is opgesteld, op het gebied van brandpreventie geen contacten meer heeft gehad met SE Fireworks. Ook bij de op 22 april 1997 afgegeven vergunning is de brandweer dus niet betrokken, waardoor het wordt toegestaan dat vuurwerk bij SE Fireworks wordt opgeslagen in containers zonder de vereiste minimale brandwerendheid van 120 minuten tussen de containers onderling.

De brandweer heeft getracht een actievere rol te spelen bij de verstrekking van milieuvergunningen. Zo probeert de brandweer al jaren een adviesfunctie toebedeeld te krijgen in de afgifte van milieuvergunningen. Dit is niet gelukt: de financiële vergoeding die de brandweer aan de adviesfunctie verbindt, vormde een struikelblok. Hiermee wijkt de brandweer Enschede af van het landelijk beleid zoals dit is geformuleerd in de referentiekaders van het project Versterking Brandweer, namelijk dat de brandweer advies versterkt bij de afgifte van milieuvergunningen. De dienst schakelt de brandweer wel in bij de behandeling van aanvragen van een bouwvergunning. De brandweer voert geen actief beleid met betrekking tot het opstellen en afgeven van gebruiksvergunningen op basis van de bouwverordening van de gemeente Enschede. SE Fireworks beschikte dan ook niet over een gebruiksvergunning. Feitelijk is er volgens de commandant van de brandweer Enschede in de periode voorafgaand aan de ramp maar weinig overleg geweest met de Bouw- en Milieudienst (BMD).

*Wij krijgen kopieën van de milieuvergunningen als die rond zijn, bij stapels tegelijk. Ik zou graag zien dat ook in de vergunningverlening de brandweer meer betrokken zou worden. (...) Tot 13 mei veronderstelden we dat mensen van Milieu contact met ons op zouden nemen over risicovolle situaties. (...) De brandweer moet een veel duidelijker rol spelen in de ruimtelijke ordening, in de milieusfeer, in de handhaving.<sup>13</sup>*

#### **b. De regionale brandweer**

Het gemeentelijke brandweerkorps van Enschede werkt samen met de regionale brandweer Twente. Dit bevordert een efficiënte uitvoering van taken bij grote incidenten en rampen en betekent dat men als gevolg van de samenwerking snel over voldoende mensen en middelen kan beschikken. De brandweercommandant van Enschede is tevens regionaal commandant. De huidige regionale brandweer Twente ontstaat in 1995 uit een fusie van drie tot dan toe bestaande brandweerregio's. Het juridisch kader hiervoor berust bij de Gemeenschappelijke regeling voor de Regio Twente. Het algemeen bestuur van de regio Twente is verantwoordelijk voor een volwaardige invulling van de taken voortvloeiend uit de veiligheidsketen.<sup>14</sup> Naast de

<sup>12</sup> Memo Gemeente Enschede van J.M. Wegens aan COV betreffende de samenwerking tussen BMD en Brandweer Enschede, d.d. 12 september 2000.

<sup>13</sup> Gespreksverslag interview COV met A. Groos, Commandant Brandweer, 20 oktober 2000 (COV / 01.00264).

<sup>14</sup> Organisatieplan Brandweezorg en Rampenbestrijding Twente, 1998, p. 3-5.

ontoereikende opleidingsgraad van het zittend kader volstaat het aantal aanwezige officieren niet om tijdens rampomstandigheden ook nog de hoofdbrandmeesterfuncties – te weten: compagniescommandant, plaatsvervangend compagniescommandant, hoofd logistiek, hoofd informatie en stafofficier CoRT – te vervullen. Vandaar dat een inhaalslag wordt aangekondigd waarbij het tekort aan operationele officieren voor 1 januari 2002 ingelopen moet zijn.<sup>17</sup>

### 3.2.3 De politie

Ten tijde van een ramp staat bij de politie de Staf Grootchalig Optreden centraal. Daarnaast vervullen de mobiele eenheid (ME) en de aanhoudingseenheid (AE) een belangrijke rol.

#### Staf grootschalig optreden

De Staf Grootchalig Optreden, die in het geval van een grootschalig incident verantwoordelijk is voor de aansturing en organisatie van politie-eenheden, bestaat uit acht functionarissen.<sup>18</sup>

- Algemeen Commandant (AC);
- Chef Operatieën (plaatsvervangend AC);
- Chef Staf;
- Stafofficier Personeelszorg;
- Stafofficier Uniformdienst;
- Stafofficier Justitiële Dienst;
- Stafofficier Logistiek;
- Stafofficier Informatie.

De verschillende functionarissen kennen de volgende taakbeschrijvingen:

#### *Algemeen Commandant*

In het korps Twente wordt de functie van Algemeen Commandant (AC) ingevuld door de adjunct-districtschef. In principe stuurt hij bij calamiteiten alle politie-eenheden aan. De AC kan ook worden aangewezen als operationeel leider. In dat geval is hij verantwoordelijk voor alle uitvoerende disciplines.

#### *Chef Operatieën*

De Chef Operatieën leidt het operationeel optreden en is belast met de coördinatie van de operationele commandanten (zoals de commandant afzetting, commandant verkeer, commandant recherche en de leidinggevend politiefunctaris in het CTPI). De belangrijkste taken van de Chef Operatieën zijn: het ontwikkelen van operationele plannen, het toetsen van plannen op uitvoerbaarheid en leidinggeven aan het politieoptreden. In voorkomende gevallen vervangt hij de AC.

#### *Chef Staf*

Onder de Chef Staf ressorteert een stafondersteuningsgroep bestaande uit een secretariaat, verbindingspersoneel en een coördinator grootschalig optreden/ bijzonder politieoptreden. De belangrijkste taken van de Chef Staf zijn: adviseren en ondersteunen van de algemeen commandant, coördineren en opstellen van draaiboeken in samenwerking met de stafofficieren en operationele commandanten, leiding geven aan stafofficieren en stafondersteuningsgroep en coördineren van alle stafwerkzaamheden.

<sup>17</sup> *Organisatieplan Brandweezorg en Rampenbestrijding Regio Twente, Deelplan 16, Vorm en omvang regionale slagkracht.*

<sup>18</sup> *Voorschrift Politieorganisatie bij grootschalig optreden, 2 maart 2000 (LCI-0063).*



#### *Stafofficieren Grootschalig Politieoptreden*

Tot de Staf Grootschalig Optreden behoren vijf staffunctionarissen voor de volgende functiegebieden: personeelszorg, uniformdienst, justitiële dienst, logistiek en informatie.

De stafofficer *personeelszorg* is verantwoordelijk voor de personeelsadministratie, de zorg voor en het welzijn van het personeel en de interne voorlichting. De stafofficer *uniformdienst* is belast met surveillance-, afzettings-, bewakings- en beveiligingstaken, met verkeersmaatregelen en het ME-optreden. De stafofficer *justitiële dienst* is verantwoordelijk voor de tactische en technische recherche. De logistieke staf die onder de stafofficer *logistiek* valt, verricht ondersteunende en begeleidende werkzaamheden op het terrein van verbindingen, legering en voeding, vervoermiddelen, materieel en uitrusting. De stafofficer *informatie* coördineert en stimuleert de informatiewinning en -verzameling en verstrekt de ingewonnen informatie aan de AC.

De stafofficieren geven leiding aan hun stafbureaus en adviseren de Algemeen Commandant in beginsel door tussenkomst van de Chef Staf. Zij hebben zelf geen operationele bevoegdheden bij de uitvoering van het politieoptreden.

Afhankelijk van de te verrichten taken kan de staf worden uitgebreid met één of meer officieren of specialisten, de zogenaamde liaisons. In het geval dat een officier of specialist in de algemene staf wordt opgenomen, is hij nevensgeschikt aan de overige officieren. Naargelang de behoefte zal hij de beschikking krijgen over één of meer stafbureaus.

#### Mobiele Eenheid<sup>19</sup>

In de regio Twente bestaat de ME-organisatie uit drie secties die elk uit twee groepen bestaan. Een sectie ME bestaat uit: een sectiecommandant, een chauffeur co-voertuig (niet verplicht), een verbindingsfunctionaris (niet verplicht), een logistiek medewerker (niet verplicht) en twee groepen ME. Een groep ME is als volgt samengesteld: een groepscommandant, een plaatsvervangend groepscommandant, een chauffeur en acht groepsleden.

Binnen de ME worden de volgende functies onderscheiden: groepslid, chauffeur, traangasverspreider, logistiek medewerker, verbindingsfunctionaris, schutter HK-MP5, gewondenverzorger en brandblusser.

#### Aanhoudingseenheid<sup>20</sup>

De aanhoudingseenheid (AE) in de regio Twente bestaat uit één sectie die bestaat uit twee groepen. Een sectie AE bestaat uit een sectiecommandant, een plaatsvervangend sectiecommandant een verbindingsfunctionaris annex chauffeur en twee groepen AE. Een groep AE bestaat uit een groepscommandant, een plaatsvervanger en zes groepsleden.

### 3.2.4 De geneeskundige hulpverlening

De geneeskundige hulpverlening bij rampen wordt uitgevoerd binnen de structuur van de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen, ofwel de GHOR-structuur. De GHOR is enerzijds een preparatieve organisatie, die is ondergebracht bij de GGD. Anderzijds gaat het om een organisatie die in rampsituaties, onder leiding van de GGD, tot stand komt door opschaling van de dagelijkse spoedeisende hulpverlening tot een keten van geneeskundige diensten.

---

19 Politie Twente, *Mobiele Eenheden, Inrichtingsplan 2000, januari 2000.*

20 Politie Twente, *Inrichtingsnotitie Aanhoudingseenheid 2000, ongedateerd.*

Zoals geschetst in hoofdstuk 1, is in 1996 het Project versterking van de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PGHOR) in gang gezet. In de regio Twente is men ten tijde van de ramp volop bezig om invulling te geven aan deze nieuwe structuur. Een kort overzicht van de stand van zaken.

#### *Verbetering van de individuele schakels: Ambulancevoorziening*

Enschede bevindt zich in de verzorgingsregio van de Alarmerings- en Ambulancedienst Oost (AAD-Oost) te Hengelo. De AAD-Oost is met de ambulancedienst Diepmaat BV te Haaksbergen verantwoordelijk voor de ambulancezorg in de regio Twente.

De Centrale Post Ambulance vervoer (CPA) heeft de gehele regio Twente als verzorgingsgebied. De CPA regio Twente wordt aan de noordzijde begrensd door de CPA regio IJssel-Vecht, aan de zuid-westzijde door de CPA regio Stedendriehoek en aan de zuid-oostzijde door de CPA regio Achterhoek.

De ambulancedienst AAD-Oost is ontstaan uit de fusie van een drietal lokale ambulancediensten inclusief de hieraan verbonden alarmcentrales.

De fusie is niet vlekkeloos verlopen en is gepaard gegaan met integratie- en financiële problemen die de organisatie tot op de dag van vandaag parten spelen.

Ten tijde van de ramp wordt de AAD-Oost, in afwachting van de benoeming van een nieuwe directeur, geleid door een waarnemend directeur, oud-lid van de Raad van Toezicht van deze organisatie.

*De organisatie waarin ik terechtkwam was er een in rep en roer. De herstructurering had ingrijpende maatregelen tot gevolg gehad: mensen moesten weg, het spreidingsplan was aangepast, er waren minder uitrukplaatsen, een andere roosterindeling. Deze situatie kende ik al vanuit mijn rol in de Raad van Toezicht, echter nu kwam ik met mijn benen in de klei. Ik realiseer me nu dat het een organisatie is met medewerkers die aan de ene kant een enorme betrokkenheid hebben bij de uitoefening van hun vak, maar aan de andere kant weinig motivatie kunnen opbrengen voor de organisatie waar ze werken. Ten tijde van de ramp was die motivatie zo ongeveer nul [en] was er [sprake van] een flinterdunne organisatie. De eenzijdige aandacht naar financiële zaken wreekte zich. Er lag een organisatiestructuur op papier. De teamleiders werden echter nauwelijks gesteund en gecoacht. Er waren ook problemen in de randvoorwaardelijke sfeer: automatisering, ontbreken van een personeelsinformatiesysteem (gegevens over contracten systeem), te weinig P&O ondersteuning. Materiaal leek in orde, hoewel door de ramp is gebleken dat we met veel verouderde apparatuur kampten.<sup>21</sup>*

De AAD-Oost beschikt, samen met de ambulancedienst Diepmaat bv, over 21 ambulances, verdeeld over tien standplaatsen. De ambulancetaken worden uitgevoerd door vier teams, met aan het hoofd van elk team een teamleider. De Inspectie Gezondheidszorg constateert dat de bemensing van de ambulancezorg in de regio Twente net voldoende is om aan de dagelijkse hulpvraag te kunnen voldoen. Daarnaast merkt de inspectie op dat de werkdruk erg hoog is, waardoor men onvoldoende tijd heeft voor voorwaardenscheppende- en

---

21 Gespreksverslag interview COV met A.H. Roetman, waarnemend directeur AAD-Oost, 11 oktober 2000 (COV / 00.01630)

kwaliteitsbevorderende taken, zoals voorbereiding op rampenbestrijding. Dit lijkt een structureel probleem te zijn.<sup>22</sup>

#### *Versterking van de GHOR-organisatie*

Voor de ontwikkeling van de GHOR-organisatie is een structuur in het leven geroepen bestaande uit een bestuurlijk trekker (burgemeester uit de regio), de regionaal geneeskundig functionaris (RGF) tevens directeur van de GGD, een medisch coördinator GHOR en een staffunctionaris rampenbestrijding GHOR. De meer operationele verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en onderhouden van de GHOR-organisatie ligt bij de directeur van de GGD. In de regio Twente zijn de GHOR-functionarissen ondergebracht in een GHOR-bureau.

De GGD is op basis van de Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Rampen (WGHR) in het geval van een ramp verantwoordelijk voor de organisatie van de spoedeisende medische hulpverlening. In dit kader is de GGD belast met het opstellen van het zogenaamde geneeskundige procesplan, een onderdeel van het gezamenlijke rampenplan van de GHOR-regio.

Begin 2000 is de functie van directeur GGD/RGF gedurende enkele maanden vacant geweest. Met de tijdelijke waarneming van de functie zijn twee personen belast geweest, waarbij een splitsing in de RGF-taken is gemaakt. Het hoofd van de afdeling jeugdgezondheidszorg heeft tijdelijk de preparatieve RGF-taken vervuld en de waarnemend directeur de repressieve taken. De nieuwe directeur/RGF is per 15 mei 2000 in dienst getreden.

Vanuit de GHOR-structuur worden de specifieke GHOR-taken van de regionale ambulancevoorziening gefinancierd, zoals het Zaufstat, de training en de financiering van rampfunctionarissen.

#### *GHOR-structuur in rampsituaties*

De GHOR-structuur wordt, op het moment dat een ramp zich aandient, bemenst met personeel van staande organisaties. In de regio Twente zijn dit de GGD, de AAD-Oost en de MMT's van de regionale ziekenhuizen. De GGD heeft de leiding over de gehele geneeskundige hulpverlening.<sup>23</sup>

##### **a. GGD Twente**

De GGD levert:

- *De Regionaal geneeskundig functionaris (RGF)*. De RGF is systeemverantwoordelijk voor het totale geneeskundige proces. Deze functie is in 1999 geïntroduceerd en betreft een deeltaak (0,2 fte) van de directeur GGD Twente. De RGF neemt zitting in de regionale rampenstaf.
- *Het Hoofd Sectie Geneeskundige Aangelegenheden (HSGA)*. De HSGA heeft namens de RGF de operationele leiding over de ingezette geneeskundige hulpverleners. De HSGA neemt zitting in het RCC. De GGD Twente beschikt sinds 1999 over twee HSGA's, die in reguliere situaties als medisch coördinator en staffunctionaris rampenbestrijding werkzaam zijn.

---

<sup>22</sup> IZ-rapportage Vuurwerkcramp Enschede, onderdeel ambulancezorg.

<sup>23</sup> Deze verantwoordelijkheid strekt zich verder uit dan de dagelijkse bezigheden van de GGD. Een aantal rampfunctionarissen valt in de dagelijkse praktijk onder de AAD-Oost of een ziekenhuis maar in rampsituaties onder de GGD. Een aantal GGD-functionarissen wordt in rampsituaties belast met een andere functie dan die in de dagelijkse gang van zaken wordt vervuld.

- *De Medisch Leider Rampterrein (ML)*. De ML heeft de operationele leiding over de uitvoering van de geneeskundige hulpverlening op het rampterrein. Vier van de negen wachtdienstfunctionarissen van de GGD zijn hiervoor getraind. In de regio Twente is een continue beschikbaarheid van een getrainde ML niet gewaarborgd. Voor de functie van ML is specifieke communicatieapparatuur en een (niet herkenbare) dienstauto beschikbaar.
- *Het actiecentrum GGD*. Het actiecentrum GGD dient de randvoorwaarden te creëren voor een goed verloop van de geneeskundige hulpverlening. Het gaat hier bijvoorbeeld om het onderhouden van contacten met parate diensten en ziekenhuizen en de planning en logistiek van de geneeskundige hulpverlening. Het actiecentrum wordt bemenst door GGD-functionarissen die hiervoor ontheven worden van hun dagelijkse taak. Voor deze functie is een aantal GGD-functionarissen opgeleid.

#### b. AAD-Oost

AAD-Oost levert, naast het reguliere ambulancepersoneel en inzet van de Centrale Post Ambulancevervoer (CPA):

- *Officieren van Dienst geneeskundig (OvD-G's)*. De functie van OvD-G is in Twente ingevoerd in het kader van een pilotproject. OvD-G's coördineren onder leiding van de ML de inspanningen van de geneeskundige hulpverleningsdiensten op het rampterrein. Tijdens hun reguliere werkzaamheden zijn de OvD-G's ambulanceverpleegkundigen of teamleiders. De OvD-G's zijn op oproep beschikbaar. Bij AAD-Oost zijn zeven medewerkers opgeleid tot OvD-G. Aangezien de teamleiders tevens OvD-G zijn, ontstaan bij een grootschalige inzet dubbelfuncties.
- *Coördinatoren Gewondenvervoer (CGV'ers) en ziekenautostation (Zaustat)*. CGV'ers zijn belast met de aanvoer van transportmiddelen, afvoer van gewonden, de gewondenspreiding, het verzorgen van portofoon- en mobilfoonverbindingen met de CPA, het aansturen van leidinggevend en andere geneeskundige hulpverleners en de registratie van afgevoerde slachtoffers.<sup>24</sup> CVG'ers kunnen gebruik maken van een ziekenautostation (Zaustat), een mobiele communicatiewagen. Deze wordt ingezet als de ambulancebijstand omvangrijk wordt, er een groot aanbod van slachtoffers is en er sprake is van een langdurige inzet waarbij coördinatie, afstemming en verbindingen noodzakelijk zijn. Het Zaustat functioneert als een vooruitgeschoven post van de CPA om alle ambulance-activiteiten in de directe omgeving van een ramp te coördineren en regisseren. De AAD-Oost beschikt over twee opgeleide CGV'ers.
- *De loodspostfunctionaris*. Ter ondersteuning van de inzet uit andere regio's wordt op een goed bereikbare plaats een loodspost ingesteld. De ambulances melden zich daar en worden vervolgens door de loodspostfunctionaris naar de plaats van inzet geleid. In de regio Twente is geen specifiek loodspostenplan voorhanden.
- *GHOR materiaal en chauffeur van het SIGMA-voertuig*. In het kader van de ontwikkeling van Snel Inzetbare Groepen ter Medische Assistentie (SIGMA-teams), bestaande uit vrijwilligers van het Rode Kruis, is in 1998 een grote hoeveelheid medische materialen aangeschaft die in een haakarmbak (verplaatsbare container) beschikbaar zijn op de uitrukpost.

---

24 Procedure Grootschalige Geneeskundige Hulpverlening GGD regio Twente

Daarnaast heeft een SIGMA-team de beschikking over een bus (Mercedes Sprinter) voor het vervoer van het team. De chauffeur van het team is een ambulancechauffeur van AAD-Oost.

### c. Regionale ziekenhuizen

Het Medisch Spectrum Twente (MST) in Enschede fungeert als traumacentrum voor de regio. Dit ziekenhuis beschikt, net als het Twenteborg ziekenhuis in Almelo, over een Mobiel Medisch Team (MMT). Het in hoofdstuk 1 geschetste principe van de Geneeskundige Combinatie is ten tijde van de ramp nog niet ingevoerd in de regio Twente: de SIGMA-teams en MMT's opereren nog onafhankelijk van elkaar.

MMT's maken daarmee nog geen vast onderdeel uit van de GHOR-structuur. Een MMT wordt samengesteld uit een grote pool van functionarissen en bestaat in ieder geval uit een gespecialiseerde arts en een verpleegkundige. De samenstelling van bij de vuurwerkcramp betrokken MMT's wisselt sterk. Een MMT wordt gealarmeerd via het ziekenhuis.

*Een MMT kent in Nederland geen vaste samenstelling. In ons ziekenhuis werken we met een anesthesioloog en een anesthesie-medewerker, indien nodig aangevuld met een chirurg. Het CPA roept een MMT op voor patiënten die niet transportabel zijn en gestabiliseerd moeten worden. In principe gaat op zo'n oproep de dienstdoend anesthesioloog. Als die midden in een operatie zit roept die een andere collega op. Die komt dan naar het ziekenhuis en wordt met de anesthesie-medewerker opgehaald door een ambulance. De uitrukfrequentie van een MMT is vijf à tien keer per jaar. Vorig jaar zijn we elf keer opgeroepen. We hebben onze eigen uitrusting in een koffertje en ook onze eigen kleding. Die bestaat uit laarzen met harde punten en is verder hetzelfde als die van ambulancepersoneel, alleen staat er bij ons 'arts' op de rug.<sup>25</sup>*

Een groot deel van de ziekenhuizen in de regio Twente is nog onbekend met de GHOR-structuur.<sup>26</sup>

## 3.3 Plannen en procedures

Een belangrijk onderdeel van de voorbereiding op de rampenbestrijding is de rampenplanning. Hierna wordt ingegaan op de belangrijkste plannen en procedures van de gemeente Enschede, de brandweer, politie en geneeskundige hulpverleningsdiensten uit de regio. Van genoemde kaders wordt een summiere schets op hoofdlijnen gegeven. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de inventarisatie naar externe veiligheidsrisico's in Overijssel door bureau AVIV, waarbij specifiek wordt ingegaan op de geïnventariseerde veiligheidsrisico's bij SE Fireworks.

### 3.3.1 Gemeentelijke plannen en procedures

#### *Rampenplan*

De ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid is aangesteld als coördinator voor het ontwikkelingsproces van de rampenbestrijding. Het belangrijkste document in het kader van de rampenbestrijding op gemeentelijk niveau is het rampenplan. 'Het rampenplan is te

<sup>25</sup> *Gespreksverslag interview COV met R. Verheijen en P.J. van Hoorn, Anesthesiologen MST Enschede, 16 oktober 2000 (COV / 00.01774 en COV / 00.01879).*

<sup>26</sup> *Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Rapportage geneeskundige hulpverlening getroffen vuvurwerkcramp Enschede, Den Haag, januari 2001.*

karakteriseren als juridische basis voor het doen opstellen van een organisatieoverzicht en een waarschuwings- en afsprakenschema met betrekking tot het optreden in ramp- of ongevalssituaties'.<sup>27</sup>

Het rampenplan wordt in werking gesteld door de burgemeester. Hij brengt hiervan de commissaris van de Koningin direct op de hoogte en ook de raad informeert hij zo spoedig mogelijk.

Het rampenplan van de gemeente Enschede is gebaseerd op het *modelrampenplan van de regio Twente*. Het regionale modelrampenplan is geënt op het nationale modelrampenplan en is ontwikkeld in het kader van het Project Versterking Brandweer (PVB) onder leiding van de regionale brandweer Twente. Tezamen dragen brandweer, politie, GGD en gemeenten zorg voor de inhoud van het plan, dat op 11 oktober 1996 is vastgesteld. In april 2000 is het regionale modelrampenplan geactualiseerd.

Naar aanleiding van het beschikbaar komen van het modelrampenplan in 1996 heeft de gemeente Enschede haar oude rampenplan herzien. Het aangepaste rampenplan is in december 1998 door de gemeenteraad vastgesteld. Het gemeentelijk rampenplan bestaat uit 29 deelplannen en onderscheidt zeventien ramptypen (zie opsomming op volgende pagina's).

Voor elk van de deelplannen moet de desbetreffende gemeentelijke dienst zijn taken en werkwijzen bij de rampenbestrijding in draaiboeken vastleggen. Dit is gebeurd in overleg met de betrokken operationele diensten. De taken en werkwijzen van de onderscheiden operationele diensten zijn eveneens in draaiboeken en instructies vastgelegd.

Ten behoeve van de regionale uniformiteit ontvangen de gemeenten in de regio Twente ondersteuning van de regionale brandweer, die voor elk van de deelprocessen workshops organiseert.<sup>28</sup>

*We hebben een rondje langs de gemeenten gemaakt. Het doel was het Rampenplan ook bij alle betrokkenen tussen de oren te krijgen en per gemeente aanpassingen te doen, het document toe te snijden op de lokale situatie. Bij de procedures was het gemakkelijk. De taken liggen immers in het verlengde van de dagelijkse taken van de operationele diensten. Die dagelijkse taken kent iedereen. Bij de gemeentelijke processen was het veel moeilijker omdat dit veelal geen dagelijkse kost is. Daarom hebben we een model draaiboek gemaakt, workshops georganiseerd en oefeningen gehouden. Het was niet in de laatste plaats heel nuttig om elkaar tijdens deze oefeningen te leren kennen. Dit heeft zijn nut in Enschede ook heel duidelijk gehad. Dit hele proces was in Enschede voor 13 mei afgerond.*<sup>29</sup>

De bestuurlijke vaststelling van de draaiboeken heeft plaatsgevonden op 13 juni 2000. Feitelijk waren de draaiboeken, zoals uit bovenstaand citaat blijkt, al eerder gereed.

---

<sup>27</sup> Rampenplan Gemeente Enschede, november 1998, deel 1, p. 3.

<sup>28</sup> Als gevolg van de voorbereidingen op de millenniumoefening heeft het proces van ondersteuning door middel van workshops vertraging opgelopen. Tot 13 mei hebben in de gemeente Enschede de volgende workshops plaatsgevonden: opvang en verzorging; registreren van slachtoffers; verslaglegging; interne alarmering; voorzien in primaire levensbehoeften, uitvaartverzorging; milieu; en inzameling besmette waren.

<sup>29</sup> Gespreksverslag interview COV met L. Schapink, regionale brandweer Twente, 12 oktober 2000 (COV / 00.01884).

Deelplan	Doel	Procesverantwoordelijke
0 Beeld-, oordeel-, besluitvorming (operationeel)	het gecoördineerd starten van de voor de situatie van toepassing zijnde processen en het toekennen van een prioriteitsvolgorde	degene die belast is met de (operationele) leiding
1 Alarmering van bestuur en uitvoerenden	het activeren van alle voor de rampenbestrijding benodigde functionarissen en instanties	gemeente (ambtenaar openbare orde en veiligheid)
2 Bron- en effectbestrijding	het voorkomen van uitbreiding en het terugdringen van de oorzaak en de daarmee samenhangende effecten van het incident of calamiteit	brandweer
3 Voorlichting en informatie	het geven van informatie over de door de bevolking te nemen maatregelen om de schadelijke gevolgen van een incident of calamiteit zo veel mogelijk te beperken; het geven van informatie over het verloop van het incident of calamiteit, het geven van informatie over de te volgen gedragslijn bij terugkeer naar de normale leefsituatie	gemeente (voorlichting)
4 Waarschuwen van de bevolking	het opmerkzaam maken van de bevolking op een dreigend gevaar en het daarbij geven van een eerste gedragsadvies	bij acuut gevaar: brandweer bij niet-acuut gevaar: gemeente (voorlichting)
5 Ontruimen/evacuëren	ontruimen: op advies van de parate diensten een bedreigd object of gebied voor korte tijd vrij maken van mens en dier, teneinde de schadelijke gevolgen van een (dreigende) calamiteit te voorkomen of te beperken evacuatie: op last van de overheid groepen mensen en dieren verplaatsen teneinde de schadelijke gevolgen van een (dreigende) calamiteit te voorkomen of te beperken	ontruiming: politie evacuatie: gemeente

Deelplan	Doel	Procesverantwoordelijke
6 Afzetten/afschermen	het zorgen voor het ongestoord kunnen plaatsvinden van de rampenbestrijdingsactiviteiten, door het afzetten van wegen en/of het afschermen van objecten en terreinen	politie
7 Verkeer regelen	het voorkomen en/of oplossen van verkeersopstoppingen of -stremmingen, alsmede het voorkomen van verkeersonveilige situaties, zowel buiten als binnen het rampterrein	politie
8 Handhaven rechtsorde	het handhaven van de openbare orde en de strafrechtelijke rechtsorde	politie
9 Ontsmetten van mens en dier	het zo snel mogelijk ontsmetten van mens en dier om de gevolgen van radioactieve, chemische en/of biologische besmetting te voorkomen c.q. te beperken	GGD
10 Ontsmetten van voertuigen en infrastructuur	uitbreiding van radioactieve, chemische en/of biologische besmetting voorkomen en het instand houden van de hulpverlening	brandweer
11 Inzamelen van besmette waren	het voorkomen van verdere besmetting	gemeente
12 Preventieve volksgezondheid en medisch-hygiënische maatregelen	het voorkomen van bedreigingen van de volksgezondheid of verspreiding van besmetting en ziekten door het vooraf geven van o.a. adviezen, voorlichting of medicamenten	GGD



Deelplan	Doel	Procesverantwoordelijke
13 Redding en geneeskundige hulpverlening	het redden van slachtoffers en het voorzien in geneeskundige hulpverlening vanaf het moment dat de slachtoffers zijn opgespoord tot het moment dat verdere behandeling in het ziekenhuis niet meer nodig is	GGD
14 Opvangen en verzorgen	het ten tijde en na afloop van een calamiteit opvangen en verzorgen van daklozen, geëvacueerden en behandelde gewonden voor de periode dat zij nog niet naar huis kunnen terugkeren	gemeente (sociale dienst)
15 Registreren van slachtoffers	registreren, verzamelen, groeperen en verifiëren van alle gegevens over slachtoffers; op basis van registratie, verstrekken van algemene informatie aan de gemeentelijke rampenstaf (burgemeester) en via deze staf aan Voorlichting ten behoeve van informeren van publiek en pers, en verstrekken van persoonlijke informatie aan familie/relaties van slachtoffers	gemeente (dienst B.A.Z.)
16 Identificatie van slachtoffers	het vaststellen van de identiteit van de overleden slachtoffers	politie
17 Uitvaartverzorging	de (meestal grote aantal) slachtoffers van een ramp een zorgvuldige uitvaartverzorging geven	gemeente (sociale dienst)
18 Waarnemen en meten	het verzamelen en analyseren van meetgegevens om informatie te kunnen verstrekken over de gevaartoestand	brandweer

Deelplan	Doel	Procesverantwoordelijke
19 Begidsen	het begeleiden van de bij de hulpverlening betrokken organisaties en personen ter voorkoming van stagnatie in de hulpverlening	politie
20 Toegankelijk/begaanbaar maken, opruimen	het begaanbaar maken van aan- en afvoerwegen naar en van het rampterrein en het opruimen van voor de rampenbestrijding hinderlijke blokkades op het rampterrein	brandweer
21 Verzorging/logistiek rampenbestrijdings-potentiee I	het beschikbaar stellen, beheren, verzorgen en op peil houden van personele en materiële middelen die noodzakelijk zijn voor het op gang houden van de rampenbestrijdingsorganisatie	brandweer
22 Voorzien in primaire levensbehoeften	het voorzien in (tijdelijke) huisvesting, voeding, kleding e.d. voor ontredderden, dakloos geraakten, evacués en lichtgewonden	gemeente (sociale dienst)
23 Strafrechtelijk onderzoek	het opsporen van strafbare feiten	politie
24 Psycho-traumatische verzorging	het opvangen en hulpverleners aan slachtoffers en hulpverleners die als gevolg van de calamiteit psychisch getraumatiseerd zijn geraakt	GGD
25 Schade-afhandeling	het registreren van schade, waardoor een juist en zo volledig mogelijk beeld wordt verkregen over de aard en omvang van de schade	gemeente (bouw en woningtoezicht)
26 Verbindingen	het waarborgen van optimale verbindingen ten behoeve van alle organisaties, instellingen en functionarissen die bij de rampenbestrijding zijn betrokken	brandweer

Deelplan	Doel	Procesverantwoordelijke
27 Verslaglegging	het ten tijde van de calamiteit op schrift stellen van de beleidsbeslissingen en de uitvoering daarvan, alsmede het maken van een evaluatieverslag ten behoeve van de gemeenteraad	gemeente
28 Milieu	het tijdens en na afloop van een calamiteit zorgen voor kwaliteit en handhaving van het milieu	gemeente
29 Sociaal-maatschappelijke nazorg	het verlenen van adequate nazorg aan zowel directe als indirecte slachtoffers, alsmede aan de bij de calamiteit/ rampenbestrijding betrokken hulpverleners	gemeente

Figuur 3.1 Model draaiboeken

### Rampenbestrijdingsplannen

Naast het rampenplan kunnen, meer toegespitst op onderkende gevaren, rampenbestrijdingsplannen worden opgesteld. Een rampenbestrijdingsplan is een draaiboek met alle maatregelen die nodig zijn voor de rampenbestrijding. Het rampenbestrijdingsplan gaat tevens in op de coördinatie tussen de verschillende betrokken diensten.

Het rampenbestrijdingsplan kan worden beschouwd als een concrete invulling van het rampenplan voor een specifiek type ramp of zwaar ongeval.

'De burgemeester stelt een rampenbestrijdingsplan vast voor elke redelijkerwijs mogelijk te achten ramp of elk zwaar ongeval waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn.'<sup>30</sup> De verplichting tot het opstellen van een rampenbestrijdingsplan geldt alleen voor EVR-plichtige bedrijven.<sup>31</sup> Voor SE Fireworks geldt een dergelijke verplichting niet.

#### 3.3.2 Plannen en procedures brandweer

Het algemene beleidskader voor het functioneren van de regionale brandweer wordt gevormd door het 'Organisatieplan Brandweezorg en Rampenbestrijding Regio Twente'.

Belangrijke documenten ter voorbereiding op de rampenbestrijding door de gemeentelijke brandweer zijn: Kazernevolgordetabellen, Uitrustvoorstellen en Sectiegrenzen (KUS), rampenbestrijdingsplannen, aanvalsplannen en bevelvoerderskaarten. In 1998 is door bureau AVIV een inventarisatie uitgevoerd naar externe veiligheidsrisico's van stationaire objecten in de provincie. Op basis van deze rapportage worden aanbevelingen gedaan over de noodzakelijke of gewenste mate van preparatie. In de volgende subparagraaf zal uitgebreid worden ingegaan op de AVIV-rapportage.

<sup>30</sup> Rampenplan Gemeente Enschede, november 1998, deel 1, p. 6.

<sup>31</sup> Dit zijn bedrijven die een extern veiligheidsrapport (EVR) moeten opstellen op basis van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO), een Algemene Maatregel van Bestuur op grond van de Wet milieubeheer, de Arbeidsongeschiktheidswet, de WRZO en de Brandweerwet.

Gevarenklasse	Scenario
1.1	Massa-explosie
1.2	Ontploffing individuele munitie-artikelen
1.3	Zeer heftige brand
1.4	Heftige brand
1.5	Zeer kleine kans op massa-explosie
1.6	Zeer kleine kans op explosie individueel object

Figuur 3.2 Gevarenklasse en maatgevend scenario

Doorgaans worden echter slechts vier gevarenklassen gehanteerd. De verklaring hiervoor is dat stoffen uit gevarenklasse 1.5 in het geval van massa-explosie het schadebeeld van stoffen uit de categorie 1.1 geven. Voor stoffen uit de categorie 1.6 geldt dat deze bij explosie het schadebeeld van stoffen uit de klasse 1.2 laten zien.<sup>37</sup>

Deze klasse-indeling komt overeen met de gevaren classificatie van goederen voor transport van de VN. De VN classificatie voor transport is beschreven in de 'United Nations Recommendations for the Transport of Dangerous Goods.' De classificatie-indeling wordt op de verpakking van vuurwerk voorgedrukt. Voorts wordt de classificatie met een sticker op de verpakking aangegeven (zie onderzoeksrapport A; deel II, § 2.2.2).

Naast gevarenklasse wordt een ontplofbare stof doorgaans ingedeeld in een samenladingsgroep, aangeduid met een G of een S. Daarbij gelden de volgende definities:

*G: Pyrotechnische stof of voorwerp dat een pyrotechnische stof bevat of voorwerp dat zowel een ontplofbare stof als een lichtverspreidende brandstichtende, traanverwekkende of rookproducerende stof bevat (met uitzondering van een door water te activeren voorwerp of een voorwerp dat witte fosfor, fosfiden, een pyrofore stof, een brandbare vloeistof of brandbare gel of hypergolische vloeistoffen bevat).*

*S: Stof of voorwerp zodanig verpakt of ontworpen dat alle gevaarlijke effecten ten gevolge van het onopzettelijk in werking treden beperkt blijven tot het inwendige van het collo, tenzij het collo is aangetast door brand. In dit laatste geval moeten alle effecten van luchtdruk of scherfwerking voldoende beperkt blijven zodat deze de brandbestrijdings- of andere noodmaatregelen in de onmiddellijke omgeving van het collo niet aanmerkelijk hinderen of beletten.*

Ten aanzien van de opslag van vuurwerk in de gevarenklasse 1.4 geeft AVIV een overzicht van afstanden (deur-erfgrens) die gehanteerd moeten worden bij verschillende opslaghoeveelheden. Uit dat overzicht concludeert het bureau: 'Aan deze afstanden is in alle in Overijssel aangetroffen gevallen voldaan'.<sup>38</sup> Voor vuurwerk in de gevarenklasse 1.3 bestaat het externe risico volgens de AVIV-rapportage uit warmtestraling door felle brand. Ook hiervoor geldt dat de afstand van objecten tot de opslag van vuurwerk bij de in Overijssel aangetroffen inrichtingen groot genoeg is. In de AVIV-rapportage wordt met betrekking tot brand in de vuurwerkopslagen in Overijssel, dus ook voor SE Fireworks, de volgende conclusie getrokken: 'het te verwachten aantal gewonden onder omwonenden is nihil. Niettemin is duidelijk dat

<sup>37</sup> NIBRA, Leerstof Onderbrandmeester Gevaarlijke stoffen, p. 129.

<sup>38</sup> AVIV: Externe veiligheidsrisico's in Overijssel; stationaire objecten, maart 1999, p. 38-39.

gezien het speciale karakter van deze opslagen en de risico's voor de brandweer een aanvalsplan in alle gevallen wenselijk is'.<sup>39</sup>

#### *De rapportage over de gemeente Enschede*

De AVIV-rapportage die specifiek voor de gemeente Enschede is opgesteld, geeft een overzicht van inrichtingen die op zo grote schaal met gevaarlijke stoffen werken dat een eventueel incident gevaar op kan leveren voor personen in de omgeving van het bedrijfsterrein. Tevens geeft dit rapport per bedrijf een advies over de mate van preparatieve voorbereiding. Bureau AVIV baseert haar rapportage op de informatie die zij ontleent aan milieuvergunningdossiers.

De AVIV rapportage geeft aan dat SE Fireworks niet over een rampenbestrijdingsplan hoeft te beschikken. Wel wordt aanbevolen een aanvalsplan te ontwerpen.

Bij SE Fireworks zijn – in 1998 – de volgende aanwezige stoffen in stukgoed geïnventariseerd:

Klasse	Hoeveelheid	Locatie	verpakking
1.1G	100 kg	Loods	onverpakt
1.3G	500 kg	Loods	originele verpakking
1.3G	3 x 500 kg	Loods	originele verpakking
1.4G/S	10 x 2 ton	Loods	originele verpakking
1.4G/S	9 x 7 ton	Loods	originele verpakking

Figuur 3.3 Aanwezige stoffen in stukgoed bij SE Fireworks

#### *Implicaties voor de ongevalsbestrijding bij SE Fireworks*

Naar aanleiding van de AVIV-rapportage zijn maatgevende scenario's voor de brandbestrijding geformuleerd. Voor SE Fireworks geldt het 'felle brand'-scenario. De brandweer Enschede, in de persoon van de officier pro-actie, gaat er aanvankelijk van uit dat het maatgevende scenario 'explosie' moet zijn. AVIV geeft te kennen dat voor alle vuurwerkopslagen in de provincie het 'felle brand'-scenario gehanteerd kan worden. Zonder verdere discussie neemt de brandweer deze informatie voor waar aan.<sup>40</sup> De in de revisievergunning van 22 april 1997 vergunde hoeveelheid vuurwerk bedroeg overigens 105 ton.

Bij het maatgevend scenario van 'felle brand' laat AVIV vuurwerk in de categorie 1.1 buiten beschouwing en baseert zich alleen op vuurwerk in de gevarenklassen 1.3 en 1.4. De reden hiervoor is dat vuurwerk in de klasse 1.1 alleen tijdelijk in de ompakruimte aanwezig mag zijn; volgens de geldende bepalingen uit de milieuvergunning mag dit alleen tijdens werktijden.<sup>41</sup>

In de ompakruimte wordt vuurwerk uit de categorie 1.3 uit de verpakking gehaald ter voorbereiding van een evenement. Op het moment dat vuurwerk uit de categorie 1.3 is uitgepakt, kan het zich onder omstandigheden gedragen als categorie 1.1.<sup>42</sup> Omdat het daarbij niet gaat om vuurwerk in opslag, is dit bij de risico-inventarisatie door AVIV buiten beschouwing gelaten.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> AVIV: *Externe veiligheidsrisico's in Overijssel; stationaire objecten, maart 1999, p. 38-39.*

<sup>40</sup> *Gespreksverslag interview COV met E. Boetes, Officier van Dienst/ Officier pro-actie, 4 januari 2001 (COV / 01.00334).*

<sup>41</sup> *Gespreksverslag interview COV, met I. Helsloot, medewerker NIBRA, 4 januari 2001 (COV / 01.00307).*

<sup>42</sup> *Gespreksverslag interview COV, met I. Helsloot, medewerker NIBRA, 4 januari 2001 (COV / 01.00307).*

<sup>43</sup> *Gespreksverslag interview COV, met J. Heitink, medewerker AVIV, 4 januari 2001 (COV / 01.00156).*

Overigens heeft dit, blijkens het volgende citaat van een van de uitvoerders van de AVIV-rapportage, te maken met het feit dat de risico-inventarisatie waarvan SE Fireworks een onderdeel uitmaakt zeer globaal van aard is. Het betreft hier een dossierstudie.

*Als er een specifieke risico-inventarisatie zou zijn uitgevoerd bij SE Fireworks, zou wel ingegaan zijn op de risico's die verbonden zijn aan de aanwezigheid van vuurwerk in de categorie 1.1. Dit zou wellicht een ander beeld van de situatie hebben gegeven.<sup>44</sup>*

Er zou dan naar alle waarschijnlijkheid ook sprake zijn geweest van een inventarisatie ter plaatse. Op die manier zou niet alleen meer duidelijkheid zijn ontstaan over de aard en hoeveelheid van het ontplofbare materiaal, maar zou tevens duidelijk zijn geworden dat een groot deel van het vuurwerk opgeslagen was in containers die niet beschikten over de voorgeschreven brandwerendheid.

### 3.3.3 Plannen en procedures politie

De verantwoordelijkheid voor rampvorbereiding berust bij de Divisie Districtsondersteuning. De chef van deze divisie is binnen de korpsleiding aangemerkt als portefeuillehouder. Op districtsniveau is ongeveer twee jaar geleden een medewerker met het taakaccent rampenbestrijding aangewezen.

De nota 'Politie Twente in bijzondere omstandigheden' (2000) en bijbehorende documenten vormen het beleidskader voor de inzet van de politie bij rampen:

- politieorganisatie bij grootschalig optreden: uitgebreide beschrijving van de organisatiestructuur op bestuurlijk niveau waarbinnen de verantwoordelijkheden van de politie in beleidsmatige zin en in operationele zin worden benoemd;
- inrichtingsplan 2000 mobiele eenheden politie Twente: beschrijving van de organisatie van en functies binnen de ME-Twente evenals een overzicht van de verdeling van ME en AE over de districten;
- inrichtingsnotitie aanhoudingseenheid politie Twente 2000: beschrijving van de hoofdlijnen met betrekking tot organisatie en werkwijze van de Aanhoudingseenheid Twente, de inzetcriteria en facilitaire aangelegenheden (training en opleiding, materieel en financiën en beheer);
- calamiteitenregeling en noodscenario Politie Twente: beschrijving van de calamiteitenregeling en bijbehorende instructies. Met betrekking tot de melding van een calamiteit of ramp<sup>45</sup> richt de regeling zich op aandachtspunten voor de Chef van Dienst bij de melding van een calamiteit of ramp en op de Beleidspiketmedewerker (BPM) voor wat betreft de opschaling bij een calamiteit of ramp. Voorts geeft de notitie een beschrijving van het proces van opschaling en een beschrijving van de sleutelfuncties en -functionarissen.<sup>46</sup>

Deze documenten zijn in maart 2000 geactualiseerd in het Regionaal Management Team.

<sup>44</sup> Gespreksverslag interview COV, met J. Heitink, medewerker AVIV, 4 januari 2001 (COV / 01.00156).

<sup>45</sup> De regeling besteedt naast een calamiteit of ramp aandacht aan de wijze waarop opgetreden dient te worden bij een openbare orde of justitiële zaak.

<sup>46</sup> Het betreft de volgende sleutelfuncties en -functionarissen: chef van dienst, extra inzetbare eenheden, districtsleiding, beleidspiketfunctionaris, staf grootschalig politioptreden, mobiele eenheid, aanhoudingseenheid, chef(s) AJZ en DGC of DR-functionarissen.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de rol van Ovd-G, HSGA, en RGF niet in de procedure GGH/RT is opgenomen. Daarnaast is er geen beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van de directeur AAD-Oost, het hoofd CPA en de staf van AAD-Oost in rampsituaties. Er bestaat geen heldere taakafbakening tussen de verantwoordelijkheden van RGF en de directie van de AAD-Oost in relatie tot de ambulancezorg. Hetzelfde geldt voor de taakafbakening tussen de ML en de Ovd-G. Staf en directie van de AAD-Oost zijn permanent bereikbaar maar hebben geen opkomsttijd. De taken van loodspostfunctionaris zijn ten tijde van de ramp niet vastgesteld.

De ziekenhuizen in de regio Twente hebben elk hun eigen rampenplan. Tussen de Twentse ziekenhuizen bestaan evenwel geen afspraken over de gewondenspreiding bij een grootschalig ongeval of ramp.

### 3.4 Opleiding

Opleiding maakt vanzelfsprekend een cruciaal deel uit van de voorbereiding op het bestrijden van rampen. Achtereenvolgens worden gezamenlijke opleidingen, opleidingen voor brandweerfunctionarissen, politiefunctiefunctionarissen en geneeskundige hulpverleners besproken.

#### 3.4.1 Gezamenlijke opleidingen

Naar aanleiding van de Commissie 'Herijking opleidingen rampenbestrijding' zijn er vanaf 1999 opleidingen beschikbaar voor alle functies in de rampenbestrijding, ook voor de functies die niet tot de parate hulpverlening behoren.

Aansluitend op het beschikbaar komen van de opleidingen, worden de bekleeders van de belangrijkste functies opgeleid. Zo zijn in het kader van de millenniumwisseling in 1999 alle functionarissen van politie, brandweer en GGD die tijdens rampsituaties deelnemen aan het regionaal beleidsteam en het regionaal operationeel team, opgeleid volgens de nieuwe opleidingen crisisbeheersing en rampenbestrijding van het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIBRA). In 1999 zijn tevens de coördinerend burgemeesters Mans (Enschede), Van Overbeeke (burgemeester Hellendoorn), Knip (burgemeester Almelo) en Willeme (loco-burgemeester Raalte) opgeleid in crisisbeheersing en rampenbestrijding.

#### 3.4.2 Brandweer

##### *Opleiding in het kader van de rampenbestrijding*

Het NIBRA is belast met de opleiding van brandweerfunctionarissen in Nederland. De brandweeropleiding is modulair opgebouwd. Voor elke hogere brandweerrang dienen aanvullende modules gevolgd te worden.

##### *Opleiding op het terrein van gevaarlijke en ontplofbare stoffen*

De opleiding voor brandweerfunctionarissen bevat twee modules die specifiek betrekking hebben op gevaarlijke en ontplofbare stoffen: module 403 en 711. Module 403 behandelt de leerstof 'gevaarlijke stoffen' voor de onderbrandmeester (bevelvoerder). In module 711 komt – op het niveau voor de hoofdbrandmeester – de leerstof aan bod voor de functie van 'regionaal officier gevaarlijke stoffen' (ROGS).<sup>47</sup> Van de op 13 mei ingezette 24 brandweerlieden hebben 13 een opleiding genoten waarin op hoofdlijnen wordt ingegaan op de bestrijding van ongevallen waarbij ontplofbare stoffen betrokken zijn.

<sup>47</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, Onderzoek vuurwerkcramp Enschede. Het brandweeroptreden tot en met de fatale explosie, Den Haag, januari 2001, bijlage D: Overzicht opleidingen en trainingen.

Module 403 en ERIC-kaart<sup>48</sup>

Module 403 beschrijft het proces van ontploffen van verschillende gevaarlijke stoffen en geeft aan hoe de brandweerinzet er bij de verschillende gevarenklassen op hoofdlijnen dient uit te zien. Vuurwerk wordt in deze opleidingsmodule niet expliciet behandeld.

Bij de *gevarenklasse 1.1* wordt de veilige afstand bepaald door de hoeveelheid aanwezige explosieve stof. Als de volgens de AVIV-rapportage aanwezige hoeveelheid 1.1 explosieve stof bij SE Fireworks als uitgangspunt wordt genomen, namelijk honderd kg 1.1, geldt dat de veilige afstand in dekking honderd meter is, en de veilige afstand zonder dekking 300 meter. De bevelvoerder dient te wachten met handelen tot de Ovd ter plaatse is.<sup>49</sup>

De algemene richtlijn bij een ongeval met stoffen uit de categorie 1.1 is om een veilige afstand te hanteren van vierhonderd meter in dekking en één kilometer zonder dekking.<sup>50</sup>

In deze opleidingsmodule is met betrekking tot stoffen uit gevarenklasse 1.1 de volgende tabel *Schade-afstanden* opgenomen.

Schade bij explosies van stoffen uit gevarenklasse 1.1. In de tabel worden de afstanden gegeven waarbinnen bepaalde gevolgen kunnen optreden voor een bepaalde standaardhoeveelheid stof, die bij een massa-explosie is betrokken.

	10 kg	100kg	1.000 kg	10.000 kg
instortingen	25 m	35 m	70 m	150 m
branden	35 m	70 m	150 m	325 m
2 <sup>e</sup> en 3 <sup>e</sup> graads brandwonden	45 m	95 m	200 m	430 m
ruitbreuk (dodelijke scherven)	50 m	120 m	250 m	500 m
tijdelijke schade aan het gehoor	80 m	170 m	350 m	750 m

Figuur 3.4 Schade-afstanden bij massa-explosie afhankelijk van de hoeveelheid stof (in kg)

De tabel is hier gepresenteerd om een idee te geven van de omvang van de effecten. Afhankelijk van de hoeveelheid bij de explosie betrokken stof zijn tot op grote afstand instortingen, branden en slachtoffers te verwachten.<sup>51</sup>

Bij *gevarenklasse 1.2 en 1.5* bestaat de veilige afstand uit één kilometer zonder dekking en vijfhonderd meter met dekking. De bevelvoerder mag bij een calamiteit waarbij één van deze gevarenklassen in het spel is, niet handelend optreden voordat de Ovd ter plaatse is. De omstanders moeten worden gewaarschuwd.

Bij de *gevarenklasse 1.3* is vijftig meter met dekking en honderd meter zonder dekking de te hanteren veilige afstand voor zowel publiek als voor brandweer. Vanwege de intensiteit van de brand is blussen waarschijnlijk weinig zinvol. Er dient rekening gehouden te worden met rondvliegende scherven tot op een afstand van zo'n vijftig meter.

48 De beschrijving van module 403 is gebaseerd op: NIBRA, *Leerstof Onderbrandmeester, Gevaarlijke stoffen*

49 NIBRA, *Leerstof Onderbrandmeester Gevaarlijke stoffen, 2000.*

50 NIBRA, *Bronnenboek Hoofdbrandmeester ROGS-officier, Bestrijding van ongevallen waarbij ontplofbare stoffen zijn betrokken, 1999.*

51 Bron: NIBRA Opleidingen, *leerstof module 403, pag130.*



### Ambulancepersoneel

Het ambulancepersoneel krijgt in het kader van de SOSA-opleiding (Stichting Opleiding en Scholing Ambulance personeel) onderwijs in rampenbestrijding. Ook de CPA-centralisten hebben de SOSA-opleiding gevolgd. De CPA beschikt voorts over twee centralisten die zijn opgeleid tot coördinator gewondenvervoer. In de periode oktober – november 1997 is het ambulancepersoneel integraal bijgeschoold in het kader van de nieuwe GHOR-structuur. Zowel de centralisten als het ambulancepersoneel zijn in januari – februari getraind in de rol van eerste ambulance. AAD-Oost beschikt over zeven ambulanceverpleegkundigen die in de periode 1998-1999 zijn opgeleid tot OvD-G. Een deel van het ambulancepersoneel is, terugkijkend op de ramp, van mening dat het onvoldoende geschoold is.

*We zijn onvoldoende geschoold in de rampenorganisatie. Structuur en commandolijnen in de GHOR structuur zijn niet duidelijk, het inzicht in de GHOR structuur stopt bij het niveau van OvD-G, de rollen en taken van erboven liggende niveaus van ML, RCC en GRS zijn onduidelijk, aanspreekpunten zijn niet herkenbaar.<sup>59</sup>*

### SIGMA-teams

In het kader van de GHOR bestaat er per regio één geneeskundige eenheid (GE) van circa veertig vrijwilligers van het Rode Kruis. Uit deze veertig personen kan een SIGMA worden samengesteld. Alle leden van de GE hebben de opleiding Hulpverlening bij Ongevallen en Calamiteiten gevolgd (HOC-opleiding). Dit is een opleiding van het Rode Kruis, die is ontwikkeld door de Stichting Opleiding en Scholing Ambulancepersoneel.

### MMT's

MMT's worden samengesteld uit dienstdoende ziekenhuisartsen. De artsen zijn niet specifiek opgeleid als MMT-lid.

## 3.5 Oefening

Opleiding alleen volstaat niet. Voor een adequate rampenbestrijding is het daarnaast van belang dat de 'papier kennis' door middel van oefeningen in de praktijk wordt toegepast en getoetst. Naast monodisciplinaire oefeningen zijn vooral ook multidisciplinaire oefeningen van groot belang: een ramp vereist immers de inzet van verschillende parate diensten en verschillende bestuurlijke organisaties, die alle goed op elkaar ingespeeld dienen te zijn. Achtereenvolgens komen in deze paragraaf multidisciplinaire bestuurlijke en multidisciplinaire operationele oefeningen aan bod, waarna verder wordt ingegaan op monodisciplinaire oefeningen door de brandweer, politie en geneeskundige hulpverleningsdiensten. Voor zover voorhanden zullen de resultaten van evaluaties ook bij de beschrijving van de oefeningen worden betrokken.

### 3.5.1 Multidisciplinaire bestuurlijke oefeningen

In 1995, 1996 en 1997 houden alle Twentse gemeenten bestuurlijke oefeningen. In 1997 oefenen zij aanvullend het rampenbestrijdingsplan kernenergiecentrale Emsland/Lingen in Duitsland.

---

<sup>59</sup> Gespreksverslag groeps gesprek COV, ambulancepersoneel AAD-Oost, 2 oktober 2000 (COV / 01.00042 t/m COV / 01.00049).

De GGD heeft in 1999 elf keer monodisciplinair, negen keer multidisciplinair en vijf keer grootschalig geoefend. De RGF heeft in de afgelopen jaren regelmatig deelgenomen aan oefeningen, waarin hij deel uitmaakt van de rampenstaf. In de periode november – december 1999 hebben beide HSGA's de laatste oefening bijgewoond waarin ze in de rol van HSGA hebben geoefend. De functie ML is in 1998 voor het laatst geoefend.

Vanuit de GHOR is er een driejarig oefenprogramma voor *ambulancepersoneel* afgesproken. De oefeningen hebben met name betrekking op kleinschalige inzet. Ook specifieke taken van de ambulancedienst zoals het protocol eerste ambulance, de taken van het Zaustat en de OvD-G worden regelmatig geoefend. De functie loodspostfunctionaris is niet geoefend. Hetzelfde geldt voor de functie van CPA-centralist.

In 1998 zijn drie oefendagen geweest, in 1999 vier oefendagen en voorafgaand aan de ramp in 2000 twee oefendagen. Aan elk van de oefeningen neemt een deel van het personeel deel; het gaat daarbij om medewerkers die op dat moment geen dienst hebben.<sup>68</sup>

Binnen de bestaande formatieruimte is er weinig tijd voor oefeningen. De AAD-Oost heeft hierom begin 2000 aangegeven geen deel te kunnen nemen aan de geplande GHOR-oefeningen. Ambulancepersoneel is over het algemeen van mening dat er te weinig is geoefend.

*De geoefendheid verschilt sterk per persoon. Veel gebeurt in de avonduren of op vrijwillige basis. Het is te vrijblijvend, de registratie van wie wel en niet geoefend heeft is summier en een evaluatie van leerzame momenten gebeurt niet. Brandweer en politie gaan veel professioneler om met oefeningen.<sup>69</sup>*

De SIGMA-teams oefenen zes tot acht keer per jaar. Eens in de vier jaar oefenen zij op grote schaal.<sup>70</sup> In de regio nemen de SIGMA vrijwilligers gemiddeld één keer per jaar deel aan een oefening.

Omdat MMT's worden samengesteld uit een grote pool van functionarissen is de geoefendheid in GHOR-verband laag. Het MMT van het MST Enschede heeft zeer sporadisch in multidisciplinair verband geoefend.

*Een MMT oefent niet regelmatig. Ik kan me een oefening in het Radboud herinneren, ik was toen nog in opleiding. In 1998 is in GHOR-verband een oefening geweest op de vliegbasis. Ik was daar niet bij; van mijn maat – wij werken in een maatschap van 9 anesthesiologen – die wel geweest is heb ik gehoord dat het teleurstellend was verlopen. De rol van het MMT in de oefening was niet duidelijk, hij stond aan de zijlijn. Of met zijn oordeel iets gedaan is als evaluatie is mij niet bekend.<sup>71</sup>*

In aanvulling op oefeningen binnen de geneeskundige hulpverleningsketen, vinden er ook oefeningen plaats met andere hulpverleningsdiensten. Zo zijn bij de oefening op de Vliegbasis Twenthe in oktober 1998 de GGD en de AAD-Oost betrokken en is daarbij tevens geoefend met

---

68 Interview Inspectie voor de Gezondheidszorg, met G.A.A. Leerkes, beleidsmedewerker AAD-Oost, 7 augustus 2000.

69 Gespreksverslag Groepsgesprek COV, ambulancepersoneel AAD-Oost, 2 oktober 2000 (COV / 01.00042 t/m COV / 01.00049).

70 Gespreksverslag interview COV met A. Hogeweg, SIGMA-leider Achterhoek, 4 oktober 2000 (COV / 01.00319).

71 Gespreksverslag interview COV, met R. Verheijen en P.J. van Hoorn, Anesthesiologen MST Enschede, 16 oktober 2000 (COV / 00.01774 en COV / 00.01879).

de inzet van een MMT. In 1999 zijn de geneeskundige hulpverleningsdiensten betrokken bij de millenniumoefening en in april 2000 is de GGD wederom betrokken bij een oefening op de vliegbasis.

### **3.6 Analyse en beoordeling**

#### **3.6.1 De rampenbestrijdingsorganisatie**

Teneinde goed op een rampsituatie voorbereid te zijn, dienen de verschillende betrokken organisaties en diensten zodanig ingericht te zijn, dat zij adequaat op een grootschalig incident kunnen reageren.

De Twentse rampenbestrijdingsorganisatie staat ten tijde van de ramp redelijk goed op poten. Desondanks is er naar het oordeel van de Commissie sprake van een aantal serieuze knelpunten. Zo wordt de brandweer van Enschede te weinig betrokken bij de milieuvergunningverlening en ontstaat er volgens de cijfers van 1998 in een rampsituatie een tekort aan officieren in de hoofdbrandweermeesterfuncties. Voorts geldt dat de GHOR-structuur nog duidelijk in ontwikkeling is. Dit wordt pijnlijk duidelijk uit het feit dat het merendeel van de ziekenhuizen nog onbekend is met de GHOR-structuur. Ook de ambulancezorg in regio Twente is voor verbetering vatbaar. Door capaciteitsproblemen kent het personeel van de Alarmerings- en Ambulancedienst Oost (AAD-Oost) een hoge werkdruk en de organisatie, die uit een fusie is ontstaan, kampt met integratie- en financiële problemen.

Hieronder wordt een aantal onderdelen van de Twentse rampenbestrijdingsorganisatie nader onder de loep genomen.

#### **3.6.2 Plannen en procedures**

##### *Gemeente*

Het rampenplan van de gemeente Enschede is opgesteld in overeenstemming met het modelrampenplan van de regio Twente en het nationaal modelrampenplan. Voor het in 1998 vastgestelde rampenplan hebben de gemeentelijke diensten draaiboeken opgesteld. Deze zijn op 13 juni 2000 bestuurlijk vastgesteld. Feitelijk waren de draaiboeken al eerder gereed; de regionale brandweer heeft voorafgaand aan 13 mei 2000 workshops georganiseerd voor een aantal deelprocessen van het rampenplan.

Naar het oordeel van de Commissie is het rampenplan actueel, voldoet het aan de richtlijnen, is de nodige tijd en energie gestoken in de uitwerking ervan het rampenplan en hebben de door de regionale brandweer georganiseerde workshops de kennis over inhoud van het rampenplan bij de gemeentelijke diensten vergroot. Helaas was dit proces op 13 mei 2000 nog niet helemaal afgerond.

##### *Brandweer*

De procedures van de regionale brandweer zijn voor een belangrijk deel neergelegd in het 'Organisatieplan Brandweezorg en Rampenbestrijding', waarin nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de rol van de brandweer bij grootschalig optreden. Het draaiboek 'Uitrukprocedures brandweer Enschede' en de nadere uitwerking hiervan in 'Kazernevolgordetabellen, Uitrukvoorstellen en Sectiegrenzen' bepalen de wijze waarop de brandweer Enschede gealarmeerd wordt en dient uit te rukken. Andere belangrijke procedures voor de brandweer Enschede zijn rampbestrijdingsplannen en bevelvoerderskaarten.

Marita Sprakel  
Deurningerstraat 123  
Ondernemer

## 4 Van brand naar ramp: eerste optreden

### 4.1 Inleiding

De ramp in Enschede begint op 13 mei 2000 als een eenvoudige brand. In ongeveer dertig minuten voltrekt zich de ontwikkeling van brand tot ramp. Het optreden van de hulpverleningsdiensten gedurende dit eerste halfuur is het onderwerp van dit hoofdstuk. De nadruk ligt daarbij op het brandweeroptreden; waar relevant komt tevens het optreden van politie en geneeskundige organisaties aan de orde.

Paragraaf 4.2 gaat in op de alarmering en de eerste uitruk. Nagegaan wordt of deze zijn verlopen zoals mag worden verwacht en zoals procedureel is vastgelegd. In paragraaf 4.3 staat vervolgens de feitelijke inzet van de hulpdiensten centraal. Bezien wordt of de inzet adequaat is geweest tegen de achtergrond van de geldende inzetprocedures, opleiding, ervaring en informatiepositie. In paragraaf 4.4 worden enkele aanbevelingen gedaan.

#### *Ontwikkeling van de brand*

Vooruitlopend op de meer gedetailleerde beschrijving van de gang van zaken in dit hoofdstuk, wordt eerst kort weergegeven volgens welke stappen de ontwikkeling van de brand zich voltrok<sup>1</sup>.

Op welk tijdstip de brand bij vuurwerkbedrijf SE Fireworks precies is begonnen, is door het onderzoek van de Commissie niet komen vast te staan. De brandweerlieden van de hoofdpост hebben verklaard dat zij op de kazerne, voordat zij gealarmeerd werden, al knallen hoorden.<sup>2</sup> Ook had zich toen reeds een grote witte rookwolk ontwikkeld.

Bij aankomst (15.08 uur) van de brandweer liggen de deuren dan wel de gevels van werkruimte C2 eruit, deze zijn naar voren geklapt, terwijl er in C2 brand woedt. Als gevolg van ontploffend vuurwerk ontstaan brandjes op verschillende plaatsen op en net buiten het terrein (waaronder op het terrein van de machinefabriek van Thole). De inzet van de brandweer loopt in dit eerste half uur op tot vier tankautospuiten (TS) en een autoladderwagen (AL). In totaal worden vierentwintig brandweermensen ingezet.

Door het ontploffende vuurwerk ontstaat onder meer brand in de driehoekige ruimte tussen de containers E2 en E15 en de erfafscheiding. Deze brand slaat waarschijnlijk door in container E2, waarop deze explodeert (15.34 uur) en zeer kort daarna (in de beleving van de omstanders is dit één grote explosie) de MAVO-boxen (allereerst M7) exploderen.

Om 15.36 uur exploderen bunker C11, de overige bunkercompartimenten en een aantal containers.

---

<sup>1</sup> Zie het kaartoverzicht van het terrein en de inzet van de brandweer in paragraaf 4.3.

<sup>2</sup> Proces-verbaal L.L. Konhuurne, 28 mei 2000 (PV-039), Proces-verbaal A.J.J. Vaneker, 15 mei 2000 (PV-038).

## 4.2 Alarmering en uitruk

### 4.2.1 Procedures en richtlijnen

De brandweer Enschede rukt uit volgens regels die zijn vastgelegd in het draaiboek 'Uitrukprocedures brandweer Enschede'.<sup>3</sup> Dit draaiboek zet diverse situaties op een rij waarvoor de brandweer kan komen te staan, en probeert de beschikbare capaciteit hier op een zodanige wijze aan te koppelen dat een zo effectief mogelijke inzet wordt verkregen.

#### *Type en grootte van branden*

Het draaiboek onderscheidt de volgende mogelijke *typen* branden en calamiteiten in en rond Enschede: autobrand, brand of hulpverlening op de snelweg A35, hulpverlening zonder spoed, ongevalsmelding (met of zonder hulpverlening), kleine 'incidenten', uitruk op aanvraag regio of andere gemeente, brandmelding of hulpverlening op de vliegbasis Twenthe, een waterongeval, ongevallen met gevaarlijke stoffen, gasbranden, spoorwegen en complexe gebouwen, alsmede activiteiten als het leegpompen van kelders en het huren van hoogwerkers.

Daarnaast wordt in het draaiboek gebruik gemaakt van de landelijk geldende vierklassige indeling naar de *grootte* van de brand. Deze klassen betreffen: kleine brand (één tankautospuiter); middelgrote brand (twee tankautosputters); grote brand (drie tankautosputters); en zeer grote brand (vier tankautosputters of meer). In afwijking van de landelijke richtlijn geeft de brandweer Enschede er de voorkeur aan ook altijd een autoladder bij de hand te hebben.

#### *Richttijden voor uitruk en opkomst*

Bij alle uitrukken met spoedeisend karakter gelden de volgende richttijden voor de *uitruk* vanuit de kazerne (dat wil zeggen het tijdsverschil tussen alarmering en feitelijke uitruk). Van 7.00 tot 23.00 uur is dat één minuut en van 23.00 tot 7.00 uur twee minuten. Daarnaast zijn de opkomsttijden van de brandweereenheden van belang. Hier gaat het om het tijdsverschil tussen alarmering en feitelijke aanwezigheid op de plaats van het incident. In het draaiboek 'Uitrukorganisatie Brandweer Enschede' zijn de volgende opkomsttijden als kaderstellend opgenomen:

Eerste (tank)autospuiter:	5-6 minuten;
Tweede (tank)autospuiter:	8-10 minuten;
Autoladder:	8-10 minuten.

#### *Bezetting*

Wat betreft de bezetting van de brandweereenheden geldt voor tankautosputters een landelijke norm van zes personen. Voor de autoladder is de landelijke norm vastgesteld op twee personen.

Bij een brandmelding (niet zijnde een buitenbrand), rukken van de hoofdpst een tankautospuiter met zes personen en een autoladder uit.<sup>4</sup> Voor 's nachts en in de weekenden geldt dat vanaf post-Zuid een tankautospuiter uitrukt met alleen een chauffeur. Deze haalt de vrijwilligers op bij het opstappunt van de sectie-Oost en rijdt vervolgens naar het brandadres.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Voorschrift *Uitrukprocedures Brandweer Enschede*, 21 juni 2000 (LCI-006).

<sup>4</sup> Hier wordt bewust afgeweken van de landelijke norm, gekozen is voor een automatische uitruk van de autoladder, echter dan met één persoon.

<sup>5</sup> *Gespreksverslag interview Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding met R. Tijkotte*, 14 juni 2000 (LCI-1195).

### Objectinformatie

Voor zover vervaardigd, is in elk voertuig objectinformatie in de vorm van bevelvoerderskaarten aanwezig. Van het vuurwerkbedrijf SE Fireworks bestond geen bevelvoerderskaart, hoewel tot zo'n document eerder wel was geadviseerd in de AVIV-rapportage. Na de ramp is door de brandweer een bevelvoerderskaart gemaakt om het eigen optreden tegen het licht te houden.<sup>6</sup>

### Opschaling

De ernst en omvang van een brand bepalen of de uitrukkende brandweereenheid extra eenheden waarschuwt en of ook de Officier van Dienst (OvD-Enschede) wordt gealarmeerd. Bij kleinere branden informeren de brandweerlieden slechts de OvD, bij grotere branden wordt de OvD daadwerkelijk gealarmeerd. Deze geeft vervolgens leiding aan de brandbestrijding en de verdere alarmering en opschaling, indien dat gewenst is.

### Politie en ambulance

De politie wordt bij elke uitruk van de brandweer gewaarschuwd. Bij een grotere incidenten wordt ook een voorlichter met piketdienst gealarmeerd. De centralist in de alarmcentrale van de brandweer beoordeelt of het ook nodig is een ambulance te waarschuwen. De ambulance-eenheid wordt verwacht binnen vijftien minuten na de alarmering ter plaatse te zijn. Deze eerste eenheid dient een inschatting te maken van de noodzaak van extra ambulance-eenheden.

#### 4.2.2 Vuurwerkhandel in de brand

Op 13 mei 2000 om 15.02 uur meldt politieursurveillance-eenheid 48.17 van de regiopolitie Twente aan het Regionaal Meldcentrum (RMC) van de politie dat er sprake is van knallen en een ontploffing nabij de brouwerij van Grolsch aan de Roomweg te Enschede. Dit is de eerste melding die bij de hulpverleningsdiensten binnenkomt. Vrijwel gelijktijdig ontvangt het RMC de eerste melding van ontploffend vuurwerk van een omwonende. De melder geeft aan de centralist van het RMC door dat "*de vuurwerkhandel in brand staat*" en dat er zichtbare rookontwikkeling is en knallend vuurwerk. Het adres is daarbij niet duidelijk. Het RMC zendt hierop verschillende surveillancevoertuigen naar de Grolschfabriek aan de Roomweg.

Nog geen minuut later krijgt de Regionale Alarmcentrale van de brandweer (RAC), die is gevestigd in Hengelo, een telefoontje van een inwoner van Enschede, die meldt dat "*in de Rembrandtstraat*" of "*achter de Roombeekstraat*", of in die omgeving, "*een vuurwerkhandel in de brand staat*". Tijdens het gehele gesprek zijn op de achtergrond knallen hoorbaar, die kennelijk afkomstig zijn van vuurwerk. Vlak na dit telefoontje komen bij de RAC (en ook bij de 112-centrale te Driebergen die alarmmeldingen via mobiele telefoons afhandelt) nog meer telefoontjes binnen die refereren aan de ontploffing van vuurwerk bij de vuurwerkopslag 'Roomweg (..) vlak naast Thole IJzerwarenfabriek' en 'in de Tollensstraat'.

Naar aanleiding van deze meldingen geeft de centralist van de RAC een minuut later (15.03 uur) het volgende bericht af:

*Attentie, attentie, brandmelding Roomweg, Hoofdpost, sectie-Oost, betreft vuurwerkfabriek, Roombeekweg, Sectie-Oost en Hoofdpost.*

---

<sup>6</sup> Bevelvoerderskaart van SE Fireworks gemaakt na 13 mei 2000 (LCI-107).

De RAC geeft aan deze verzoeken gevolg (15.07 uur) en alarmeert eerst sectie-Lonneker per mobilfoon met het volgende bericht, waarin de locatie van de brand ontbreekt: *“attentie, attentie, brandmelding, sectie-Lonneker, brandmelding sectie-Lonneker”*. Vervolgens is er telefonisch contact met de in post-Zuid aanwezige sectie-Zuid. De centralist verzoekt de bevelvoerder van de TS-645 uit te willen rukken naar *“de Roombeekstraat”*, hetgeen een foutief adres is. De bevelvoerder vraagt of *“daar een vuurwerkfabriek van Haarman staat”*. Hij weet op dat moment al dat er *“bij de Grolsch”* iets in de brand staat.

Omdat de locatie van de brand niet aan de sectie-Lonneker was doorgegeven, belt deze de RAC snel (15.08 uur) terug om naar het brandadres te vragen. De centralist antwoordt daarop *“Roomweg vuurwerkfabriek van Haarman”*. Drie minuten later, om 15.11 uur, rukt de TS 644 van Lonneker met vijf man uit.

Eenheid	Alarmering	Uitruk	Aankomst	Bemanning
OvD	15.03	15.07	15.10	1
TS-647 vanuit post-Zuid, voor sectie-Oost	15.03	15.13*	15.16	3
TS-649 sectie-hoofdpost	15.03	15.05	15.08	4
AL-651 sectie-hoofdpost	15.03	15.05	15.09	1
TS-644 sectie-Lonneker	15.07	15.11	15.16 <sup>10</sup>	5
TS-645 sectie-Zuid	15.07	15.09	15.18	5

(\* uitruk vanaf het verzamelpunt Edo Bergsmabrug)

Figuur 4.1 Overzicht alarmering en uitruk brandweereenheden

Ook om 15.11 uur krijgt de *Centrale Post Ambulancevervoer (CPA)* van de RAC het verzoek om een ambulance stand-by te houden bij de Roombeekstraat in verband met een grote brand.<sup>11</sup> De CPA geeft hieraan gehoor en instrueert een ambulanceverpleegkundige en ambulancechauffeur om met een ambulance naar de aangegeven locatie te gaan. De ambulance is om 15.16 uur ter plaatse aan de Tollensstraat, waar duidelijk wordt dat het om een brand bij een vuurwerkbedrijf gaat. De ambulance wordt opgesteld bij de poort.<sup>12</sup>

Om 15.04 uur is het eerste surveillancevoertuig van de *politie* ter plaatse. Steeds meer politiemensen worden naar de Tollensstraat gestuurd.

Aangetrokken door de brand en het vuurwerk dat afgaat, heeft zich inmiddels niet alleen in de Tollensstraat, maar ook in de Roomweg en de Deurningerstraat een menigte nieuwsgierigen verzameld. Volgens de agenten ziet het *“zwart van de mensen”*. Het loopt al snel in de honderden aanwezige buurtbewoners. Dit maakt het voor de politie moeilijk de plaats van de brand te bereiken. Het publiek gaat niet opzij voor de politiewagens en reageert nauwelijks op de optische- en geluidssignalen van de politie en brandweer. De bemanning van een van de politiewagens op de Roomweg besluit om lopend verder te gaan.

<sup>10</sup> Tijdstip dat deze op de Roomweg (richting Kroedhóftestraat) aanwezig is.

<sup>11</sup> Transcriptie geluidsbanden RAC.

<sup>12</sup> Gespreksverslag interview COV met B. Sanders, chauffeur van de eerste ambulance, 2 oktober 2000 (COV / 00.01608).



### Bezetting

Ten aanzien van de bezetting van de ingezette eenheden constateert de Commissie dat er sprake is van onderbezetting. In afwijking van de landelijke norm (twee personen) is de autoladder uitgerukt met één brandweerfunctionaris. De autospuit van de Hoofdpost rukte uit met vier man in plaats van zes (al is de chauffeur van de autoladder na aankomst ter plaatse opgetreden als vijfde lid van de bezetting). Ook de bezetting van sectie-Oost is in eerste instantie incompleet (met vijf personen) ingezet. Voor de autospuit van post-Zuid geldt hetzelfde. Alleen sectie-Lonneker is met een complete bemanning ingezet (feitelijk zelfs overcompleet, omdat zich op het brandadres nog twee brandweertelgen vervoegden, zodat de sectie toen zeven man telde). De mate waarin de bezetting per voertuig afwijkt van de landelijke norm is naar het oordeel van de Commissie echter té groot.

### Alarmering en uitruk politie en ambulance

De alarmering en uitruk van de politie geven duidelijk blijk van een inschatting van de situatie zijnde 'ernstig'. Dit blijkt uit de oproep zeventien minuten na de eerste melding "*iedereen naar de Roomweg*", het verzoek om een coördinator ter plaatse en het oproepen van de piketvoorlichter, zoals dat bij grote incidenten geschiedt. Gelet op de aard van de meldingen moet deze inschatting als terecht worden beschouwd. De RAC alarmeert de CPA met het verzoek om een ambulance stand-by te houden in verband met een grote brand. Vijf minuten later is een eerste ambulance ter plaatse. Dat is ruim binnen de vijftien minuten die wettelijk vereist zijn voor het ter plaatse komen van een ambulance na een melding. Dat bij deze melding van "*een grote brand*" één ambulance is uitgerukt om stand-by te zijn, is eveneens conform de geldende procedures.

## 4.3 Inzet in het eerste halfuur

Nadat de hulpverleningsdiensten zijn gealarmeerd, volgt op en rond het terrein van SE Fireworks de inzet van brandweer, politie en ambulancedienst. De Enschedese brandweer zet eenheden van verschillende secties in. Het gaat om de secties hoofdpost, Oost, Zuid en Lonneker. De wagens van de sectie-hoofdpost zijn als eerste ter plaatse. In totaal werken vierentwintig brandweermannen aan de bestrijding van de initiële brand. Daarvan zijn er dertien aanvullend opgeleid met betrekking tot de hoofdlijnen van het optreden bij ongevallen en branden waarbij ontplofbare stoffen betrokken zijn.<sup>14</sup>

Op het schutblad achterin staat met pijlen aangegeven welke secties op welke plaatsen hebben opgetreden.

---

<sup>14</sup> *Personeelsgegevens van alle tijdens de eerste fase betrokken brandweerpersoneel, 22 juni 2000 (LCI-022); Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, Vuurwerkramp Enschede 13 mei 2000; Onderzoek naar het Brandweeroptreden tot en met de fatale explosie, Den Haag, januari 2001.*

## Politie

Enkele minuten nadat het RMC van de politie al het beschikbare personeel heeft opgeroepen naar de Roomweg te gaan, meldt surveillancevoertuig 42.02 zich om 15.21 uur als coördinator ter plaatse. Op dat moment zijn daar naar schatting ongeveer twintig politiemensen aanwezig. De politiemensen die als eerste ter plaatse zijn, weten in eerste instantie niet dat de brand bij een vuurwerkbedrijf is. Zij treffen een chaotische situatie aan, veroorzaakt door het vele publiek dat de brandweer in de weg loopt. Zij overleggen zeer kort met één van de brandweerlieden. Deze meldt dat de brand niet ernstig is en verzoekt de politie het publiek op afstand te houden van de brandweertwagens. Hij verzoekt dit, omdat de brandweer het publiek van de brandweerauto's weg wil hebben. De aanwezige agenten nemen op dat moment een zeer lichte rookpluim waar.<sup>47</sup>

De politie die daarna ter plaatse komt, is via de meldkamer op de hoogte gesteld van het feit dat de brand in een vuurwerkbedrijf is en dat er explosiegevaar dreigt. Bovendien spreekt een van de twee eigenaren van SE Fireworks een politieambtenaar aan. Deze deelt mee dat de mensen de straat uit moeten, want *“als het knalt, dan knalt het hard”*.<sup>48</sup> Direct daarna begeeft deze mede-eigenaar zich weer op het fabrieksterrein. De politie vormt een linie om het publiek uit de Tollensstraat te verwijderen. Dit kost de politie grote moeite. Rond 15.25 uur is de afzetting met rood lint een feit. Zij overlegt met de brandweerman die bij de poort van SE Fireworks bij de ladderwagen staat of het publiek nu ver genoeg is verwijderd. Deze geeft aan dat het zo goed is.

Op dat moment is al enige tijd vuurwerk de lucht in aan het gaan. Toch wordt de situatie door de politie niet als gevaarlijk beoordeeld. Noch geeft de brandweer aanwijzingen dat er gevaar dreigt. Tussen brandweer en politie is overigens weinig contact: de brandweer is bezig op het terrein, terwijl alle aanwezige politieambtenaren prioriteit geven aan de afzetting. Op basis van hun eigen waarnemingen en hun ervaringen met soortgelijke situaties beoordelen de politieagenten de situatie geenszins als alarmerend. Een politieambtenaar:

*Ik wist van de aanwezigheid van een vuurwerkopslag, maar was nooit op het terrein geweest. Ik weet dat bij een explosie van meer dan 100 kilo vuurwerk het dak van de bunkers omhoog vliegt. Op deze gedachte heb ik blind gevaren. Ik ging er dus vanuit dat het veilig was. Toen er een container ontplofte, schrok ik niet.*<sup>49</sup>

Om 15.27 uur doet het RMC de oproep: *“Al het volk terug achter de Roomweg”*. Zodra de afzetting een feit is, gaan verschillende politieambtenaren, waaronder de coördinator, op zoek naar de OvD van de brandweer voor overleg. Op het moment dat zij de fabriekspoort bereiken, escaleert de situatie echter zeer snel. Voordat zij het fabrieksterrein kunnen betreden, moeten de politieambtenaren dekking zoeken achter een tankautospuit (TS 649) en de ladderwagen. Terugtrekken is geen optie meer. Op advies van een bij het blusvoertuig aanwezige brandweerman zoeken twee politieambtenaren dekking onder de bluswagen. Een andere politieambtenaar schuilt achter de ladderwagen, waar zich ook drie brandweermannen voegen. Hier maken zij de twee explosies mee.

47 Gespreksverslag interview COV met W. Alberts, H. Gerritsen en F. Wittenaar, politieambtenaren, 17 oktober 2000 (COV / 01.00153, COV / 01.00155 en COV / 01.00269).

48 Gespreksverslag interview COV met W. Alberts, H. Gerritsen en F. Wittenaar, politieambtenaren, 17 oktober 2000 (COV / 01.00153, COV / 01.00155 en COV / 01.00269).

49 Gespreksverslag interview COV met W. Alberts, H. Gerritsen en F. Wittenaar, politieambtenaren, 17 oktober 2000 (COV / 01.00153, COV / 01.00155 en COV / 01.00269).

### *Inzet van de ambulances*

De ambulancebemanning heeft naar de mening van de Commissie in de periode tot de fatale explosie adequaat gereageerd op de situatie die zij aantrof. De aanvankelijke conclusie dat de situatie onder controle is, lijkt, mede gezien de opstelling van de brandweer, gerechtvaardigd. Als in de periode voorafgaand aan de fatale explosie duidelijk wordt dat de situatie (mogelijk) escaleert, wordt als reactie hierop om een tweede ambulance en een OvD-G gevraagd. Zodra met zekerheid duidelijk is dat door de ontploffingen voorafgaand aan de vuurwerkexplosies een levensbedreigende situatie ontstaat, wordt om de grootschalige inzet van ambulances verzocht. Naar het oordeel van de Commissie is hier juist gehandeld.

## **4.4 Aanbevelingen**

Op grond van het voorgaande ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

- 1 De Commissie beveelt *de minister van BZK* aan te bevorderen dat het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding de opleidingsprogramma's voor de brandweer op de volgende punten herijkt en eventueel aanpast:
  - de ervaringen van de vuurwerkkramp op het gebied van rampenbestrijding;
  - de inzichten die zijn verkregen door dit onderzoek en het onderzoek naar de oorzaak van de vuurwerkexplosies in Enschede en eerder in Culemborg;
  - de aandacht voor en actuele kennis over de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen.
  
- 2 De Commissie beveelt *het bestuur van de regio Twente, tevens het bestuur van de Regionale Brandweer Twente*, aan:
  - te onderzoeken langs welke wegen een betere bezetting van de uitruk binnen het huidige systeem van 'vrije instroom' kan worden bereikt;
  - prioriteit te geven aan het elektronisch beschikbaar komen van aanvalsplannen voor bevelvoerders en de regionale alarmcentrale;
  - te bevorderen dat de andere operationele diensten ten behoeve van hun eigen inzet kunnen beschikken over (relevante onderdelen van) deze aanvalsplannen;
  - de informatiepositie van de regionale alarmcentrale te versterken doordat daar informatie uit milieu- en bouwvergunningen direct beschikbaar is.

H.A. Kuipers  
Buizerdstraat 72  
Bewoner

## 5 Brandbestrijding na de fatale explosies

### 5.1 Inleiding

Na de explosies op 13 mei ontstaan op veel plaatsen rondom het bedrijfsterrein van SE Fireworks kleine branden, die zich later uitbreiden tot één grote brand. Op de avond van de ramp staat de rampenbestrijding dan ook in belangrijke mate in het teken van het bestrijden van brand en daaraan gerelateerde aspecten. De brandweer vervult daarbij de leidende rol.

Dit hoofdstuk behandelt de wijze waarop de brandbestrijding na de explosies heeft plaatsgevonden tot het moment dat op het rampterrein gemeld kan worden dat er geen branden meer zijn. Dat is maandagnacht 15 mei om 02.10 uur. Daarbij zal worden nagegaan hoe het brandbestrijdingsproces zich voltrokken heeft, in hoeverre sprake was van een goede brandbestrijding en wat daaruit geleerd kan worden. Onder een goede brandbestrijding wordt verstaan een brandbestrijding waarbij onder burgers en brandweerpersoneel zo min mogelijk slachtoffers vallen, de materiële schade van een brand wordt geminimaliseerd, en het brandweermaterieel zoveel mogelijk intact blijft.

In paragraaf 5.2 worden de gebeurtenissen beschreven in de cruciale periode direct na de fatale explosies tot aan het moment dat op het rampterrein de eerste coördinatie tot stand komt tussen de aanwezige brandweerofficieren. Dat is omstreeks 17.00 uur. Paragraaf 5.3 behandelt de brandweerinzet na 17.00 uur, die vanaf dat tijdstip op grootschalige wijze kan geschieden, maar hinder ondervindt van de dreiging van een explosie van de brouwerij van Grolsch. Rond 18.30 uur is de acute fase min of meer voorbij. Paragraaf 5.4 beschrijft de verdere brandbestrijding vanaf dat moment tot maandag 02.10 uur, als op het rampterrein gemeld kan worden dat er geen branden meer zijn.

### 5.2 De eerste anderhalf uur: branduitbreiding en haperende opschaling

#### 5.2.1 Het eerste halfuur: chaos en branduitbreiding

*De brand breidt zich uit*

De twee fatale explosies (om 15.34 uur en 15.36 uur) treffen de aanwezige brandweersecties zwaar. Er zijn vermisten (die, naar later zal blijken, overleden zijn) en er zijn gewonden. Het materieel is onbruikbaar geworden. In dit inferno kan van een gecoördineerde inzet geen sprake zijn. Feitelijk vindt de eerste veertig minuten na de explosie nauwelijks tot geen brandbestrijding plaats. De brandweeralien die nog (enigszins) kunnen functioneren, staan met lege handen, zijn uiteengeslagen en geven prioriteit aan het helpen van de talloze gewonden.

Omdat geen brandbestrijding plaatsvindt, kunnen de talloze kleine brandjes, die in de omgeving ontstaan als gevolg van de neerkomende brokstukken en vuurwerk-resten, ongehinderd uitgroeien tot één vuurzee. Deze vuurzee vertoont omstreeks 16.45 uur op een aantal plaatsen zelfs kenmerken 'een vuurstorm' in ontwikkeling.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, Vuurwerkcramp Enschede; Onderzoek naar de bron- en effectbestrijding, Den Haag, januari 2001.

Het bedrijfsterrein van SE Fireworks en het directe gebied eromheen zijn vanwege de enorme hitte in de eerste uren na de explosies praktisch niet meer te betreden. Pas op 14 mei rond 04.30 uur kan de brandweer in de Gemeentelijke Rampenstaf (GRS) melden dat deze in de buurt van de eigen uitgebrande tankauto's is doorgedrongen.

Het contact met de regionale alarmcentrale (RAC) kan allereerst door de bevelvoerder-Zuid (om 15.38 uur) en enkele minuten daarna (15.42 uur) ook door de Officier van Dienst (OvD) worden hersteld. De bevelvoerder-Zuid en de OvD hebben zelf een beperkt overzicht van de rampsituatie waarin zij plotseling zijn komen te verkeren, en weten bijvoorbeeld niet precies hoe hun verschillende secties brandweermannen (en de wagens) eraan toe zijn. Beiden maken duidelijk dat de situatie noopt tot groot alarm en verzoeken om "alle ambulances". De OvD geeft door dat er een grote ontploffing is geweest, en wil "twee pelotons" ter plaatse hebben. Tevens verzoekt "dienstleiding en burgemeester" te informeren en meer officieren te laten komen.<sup>2</sup> Even voor 16.00 uur heeft de OvD opnieuw contact met de RAC, die hij vraagt om ook de vliegbasis Twenthe te alarmeren en hen te laten komen "met alles wat ze hebben".

Naast het verlenen van eerste hulp en het alarmeren van de RAC proberen de brandweermannen zich te hergroeperen. De OvD is inmiddels enkele brandweermannen van de eerste uitruk tegengekomen, en ook de bevelvoerder van sectie-Zuid krijgt inzicht in de positie van zijn manschappen. Hij mist er vier, en verzamelt de rest op de kruising van de Tollensstraat/Lasondersingel, ten zuiden van het bedrijfsterrein van SE Fireworks. De OvD bevindt zich juist aan de noordzijde van dit terrein. Hij ziet dat de branden in woningen en andere gebouwen zich snel uitbreiden, en hij krijgt de indruk dat de gehele wijk zal afbranden.<sup>3</sup>

#### *Optreden RAC in het eerste half uur*

Op de RAC vindt tussen 15.00 uur en 15.30 uur juist de overdracht plaats. De RAC krijgt snel versterking, doordat extra centralisten zich op eigen initiatief melden. De RAC slaagt er ook nog in om zelf vrije centralisten te bereiken en die voor dienst op te roepen.<sup>4</sup> De bemensing op de RAC is hiermee, gelet op de beschikbare werkplekken, geen nijpend probleem, maar de centralisten in de alarmcentrale hebben nog geen duidelijk beeld van de precieze locatie en het karakter van de ramp.

*Na de explosie bleef nog geruime tijd (ik denk ongeveer een half uur) onduidelijk waar de ramp precies was. Door de fusie van (de alarmcentrales van) Almelo, Hengelo en Enschede is de bekendheid bij de RAC met de lokale situatie niet zo groot. Het systeem heeft nog geen digitale kaart met lampjes, wij doen het gewoon met een Falkplan. Mijn collega voelde de explosie. Het was even stil en toen brak de pleuris uit. Alles begon te rinkelen. Alles wat op het brandmeldsysteem is aangesloten, 112-meldingen overal vandaan en noem maar op.<sup>5</sup>*

---

<sup>2</sup> Transcriptie geluidsbanden RAC.

<sup>3</sup> Gespreksverslag interview Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding E.A. Boetes, 4 juni 2000 (LCI-1176).

<sup>4</sup> Gespreksverslag interview COV met G.E.D. Veneman en E.G. Holtmaat, Centralisten RAC, respectievelijk 10 en 12 oktober 2000 (resp. COV / 00.01880 en COV / 00.01625).

<sup>5</sup> Gespreksverslag interview COV met E.C. Holtmaat, Centralist RAC, 12 oktober 2000 (COV / 00.01625)

### 5.3 Paniek over Grolsch hindert brandbestrijding

#### 5.3.1 Dreigende berichten ondanks inblokken ammoniak

Tijdens de bestrijding van de vuurwerkramp te Enschede heeft het beperken van veiligheids- en gezondheidsrisico's voor de eigen hulpverleners op verschillende momenten en plaatsen zo veel aandacht en zorg opgeëist, dat de eigenlijke brandbestrijding tijdelijk moest worden gestaakt. Vanaf ongeveer 16.20 uur moeten verantwoordelijke brandweerfunctionarissen aandacht besteden aan het terrein van brouwerij Grolsch, waar sprake zou zijn van dreigend ontploffingsgevaar.

Door de explosies op het terrein van SE Fireworks vliegt bij de afvalwaterzuivering van de brouwerij van Grolsch een (niet explodeerbare) biogas- of methaangasballon in de brand. Vlak daarna worden door medewerkers van de brouwerij maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat het gevaar voor de omgeving wordt geminimaliseerd. Om 15.50 uur krijgt de aanwezige ammoniakinstallatie een beschermende behandeling (het ammoniak wordt 'ingeblokt'), conform het bedrijfsnoodplan van de brouwerij. In samenwerking met een brandweerman draait een medewerker om ongeveer 15.55 uur de hoofdgasafsluiters dicht. In het gebouw waarin de ammoniakinstallatie van de brouwerij zit zijn ook CO<sub>2</sub>-tanks aanwezig, maar deze vormen, blijkt later, geen gevaar.

In overleg met de OvD, die over specifieke chemische kennis beschikt en vanuit zijn werk bekend is met de situatie op het terrein van Grolsch en de aldaar aanwezige chemische situaties,<sup>9</sup> wordt bepaald dat vooral het ammoniakstelsel – gezien de grote schade die de laatste explosie heeft aangericht – aandacht verdient. De eerder genoemde brandweerman blijft op het Grolschterrein.

Vanaf 16.22 uur wordt het bericht over een gevaarlijke situatie bij Grolsch een complicerende factor bij de brandbestrijding. Op dat tijdstip gaat de politie, in overleg met de brandweer, over tot de evacuatie van bewoners van de Deurningerstraat tot achter Grolsch. Vanuit de Beekstraat meldt de brandweereenheid ter plaatse om 16.29 uur aan de RAC dat zij overgaat tot ontruiming naar aanleiding van een bericht van een informant, die zich introduceert als bedrijfsdeskundige van Grolsch, en aangeeft dat aan de kant van de Beekweg een bioreactor, gevuld met methaangas, op springen staat. Drie tankautospuiten en hun bemanning verplaatsen zich en zoeken dekking achter een huizenblok.

Even later speelt het punt van het Grolsch-gevaar opnieuw. Een technisch manager van Grolsch spreekt om 16.35 uur op de Roomweg met een brandweerofficier en weet te vertellen dat niet de methaantanks, maar de ammoniaktanks en de CO<sub>2</sub>-tanks bij de Grolschfabriek een probleem vormen. Deze officier waarschuwt dan de bevelvoerders van de aldaar aanwezige eenheden. Tankautospuiter TS-842 gaat de brandende supermarkt Nieuwe Weme vanuit dekking blussen.

#### 5.3.2 Overleg schept geen duidelijkheid

Bij de eerder vermelde overleggen tussen de OvD en twee andere brandweerofficieren, die omstreeks 17.00 uur bij de VC-wagen plaatsvinden, is ook het hoofd BedrijfsHulpverlening

---

<sup>9</sup> Gespreksverslag interview Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding met E.A. Boetes, 4 juni 2000 (LCI-1176).

dezelfde informatie over het gevaar van Grolsch. De brandweerofficieren hebben rond 17.00 uur weliswaar vergaderd, maar toch geen gezamenlijk gedeelde perceptie van de dreiging gekregen, de specifieke deskundigheid van de Ovd en de BHV ten spijt. Nadien heeft een van de officieren immers toch nog opdracht gegeven tot terugtrekking vanwege het gevaar. Ook tussen de brandweer en de politie bestaan faseverschillen in wanneer men wat weet.

Van daadwerkelijk grootschalige en gestructureerde brandweerinzet is pas sprake na ongeveer drie uur, gerekend vanaf het moment van de fatale explosies. Rond die tijd is de oppervlaktebrand echter uitgewoed. Het gebrek aan parate deskundigheid over de gevaren bij Grolsch en het gebrek aan multidisciplinaire coördinatie heeft een gestructureerde brandweerinzet duidelijk vertraagd. Een haperende opschaling en te langzame instroom van losse eenheden en officieren zijn er naar het oordeel van de Commissie mede debet aan dat een gestructureerde brandweerinzet en adequate multidisciplinaire coördinatie op het rampterrein pas laat tot stand komen.

Ook in de periode waarin gestructureerde inzet van de grond komt, wordt niet op systematische wijze voorzien in eten en drinken voor de ingezette brandbestrijders, noch in brandstof voor brandweervoertuigen en aflossing van eenheden. De Commissie is van oordeel dat de GRS of het RCC hierin een rol hadden moeten vervullen.

#### **5.4 Vanaf zaterdagavond: situatie onder controle**

##### **5.4.1 Avond: stabilisering en aflossing**

Als de schaalvergroting en de structurering van de inzet tegen ongeveer 18.30 uur eenmaal is bereikt, en een voldoende gecoördineerde brandweerinzet is gerealiseerd, blijkt dat terrein kan worden teruggewonnen op de brand.

Dit wordt begunstigd doordat de brand op bepaalde plaatsen (met name rond de Roomweg/Deurningerstraat) in intensiteit en kracht afneemt. Rond 18.30 uur breidt de brand zich op een groot aantal plaatsen niet langer uit. Aan de kant van de Bamshoeve is de brand nog wel feller dan in het gebied rond de hoek Roomweg/Deurningerstraat, waar reeds veel is afgebrand en het vuur smeult. Tot in de volgende morgen zijn er nog op tal van plekken gevaren die het zoeken naar gewonden en de bestrijding van de branden tegenwerken. In veel gevallen gaat het om instortingsgevaar en grote hitte door de felle en steeds weer oplaaiende branden, mede het gevolg van gasbranden.

Rond 18.30 uur vormt de caravanloods aan de Lasondersingel een zwaartepunt van de brandbestrijding. Veel werk heeft de brandweer ook aan gasbranden in woningen op de hoek van de Roomweg en de Roessinghsbleekweg. De gasbranden blijken moeilijker te doven dan de 'gewone' branden. Voor het afsluiten van het gas is nutsbedrijf Essent nodig. De RAC regelt rond 20.20 uur dat er een medewerker van Essent naar de VC-wagen op het rampterrein komt.

Om 19.35 uur kan de brandweercommandant van Enschede in de GRS melden dat er nog branden woeden in de Bamshoeve, dat de supermarkt Nieuwe Weme op de hoek Roomweg en Deurningerstraat inmiddels is afgebrand, en dat bij Grolsch sprake is van kleine branden. Er is dan geen gevaar meer voor ammoniakexplosies of -brand. De brandweer kan rond 21.00 uur nog niet zeggen of het rampterrein geheel van gevaar is ontbloot.

Wel is het acute gevaar geweken en is de brandbestrijding in een stabiele fase gekomen, zodat de brandweer aandacht kan besteden aan aflossing en bevoorrading. De eerste ingezette brandweereenheden keren vanaf 19.00 uur weer terug naar de kazernes. De watervorraden en



Aangezien de brandweer de brand vanaf ongeveer 18.30 uur in de greep heeft, kan aandacht worden besteed aan aflossing en ravitaillering, zaken waaraan voordien begrijpelijkerwijs nog geen prioriteit kon worden gegeven.

Gezien de weersomstandigheden, die een extra belasting betekenen voor het brandweerpersoneel dat in volledig gesloten uitrusting werkt, is een goede drank- en voedselvoorziening cruciaal voor een veilige en effectieve inzet van hulpverleners. De Commissie constateert dat de verzorging van de ingezette brandweereenheden echter pas in een laat stadium structureel vorm krijgt. Dat gebeurt feitelijk pas vanaf zondagochtend. Tot die tijd zijn de hulpverleners voornamelijk afhankelijk van initiatieven van de brandweer Enschede en de Duitse eenheden. Naar het oordeel van de Commissie hadden de GRS en het RCC hierin een meer anticiperende rol kunnen spelen.

De brandbestrijding betreft dan voor het merendeel nablussen, afgezien van enkele gasbrandjes en wat smeulbrandjes. Aan het doven van de gasbrandjes heeft de brandweer veel werk gehad. Dit is niet terug te voeren op ongestructureerd optreden van de brandweer, maar op het feit dat gasbranden een speciale bestrijding vragen, dat moest worden samengewerkt met nutsbedrijf Essent, en dat graafwerkzaamheden noodzakelijk waren om de leidingen te bereiken.

Na de nacht van zaterdag op zondag wordt de rol van de brandweer in de rampbestrijding minder prominent. De brandweer gaat dan een meer ondersteunende rol bekleden. Zo verlenen brandweereenheden steun aan het RIT bij het zoeken naar slachtoffers.

Naar het oordeel van de Commissie heeft het brandweeroptreden op 13 mei zich in de avond gunstig ontwikkeld. Er zijn voldoende eenheden en het optreden vindt gecoördineerd en met zeer grote inzet plaats. Bijstand van buiten de regio Twente is daarbij uiteraard van zeer groot belang geweest.

## 5.5 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

- 1 De Commissie beveelt *het bestuur van de regio Twente*, tevens *het bestuur van de Regionale Brandweer Twente*, aan:
  - de procedures voor alarmering en grootschalig opschalen van de brandweerinzet aan te passen, zodat de in dit hoofdstuk vermelde tekortkomingen worden aangepakt;
  - in oefeningen meer aandacht te besteden aan de coördinatie tussen leidinggevendenden van de brandweer bij grootschalige opschaling en aan de organisatie van de verzorging van de ingezette brandweereenheden;
  - de regionale brandweer technisch zodanig toe te rusten, dat de verantwoordelijkheid voor adequate verbindingen tussen brandweereenheden en met de andere disciplines ook bij rampen of zware ongevallen ten volle kan worden waar gemaakt;
  - de regionale brandweeralarmcentrale organisatorisch, qua personeel en technisch zodanig toe te rusten dat zij haar spilfunctie in de opschaling en aansturing van de brandweerinzet ten volle kan waar maken;
  - de regionale brandweeralarmcentrale organisatorisch, qua personeel en technisch zodanig toe te rusten dat zij haar spilfunctie in de multidisciplinaire coördinatie van de rampenbestrijding ten volle kan waar maken. In dit verband dient te worden bezien hoe de samenwerking met de CPA en de regionale

Marie Rutgers  
Kottendijk 110  
Kunstenaar

## 6 Handhaving openbare orde en veiligheid

### 6.1 Inleiding

Een ramp betekent een verstoring van de openbare orde en een aanslag op de veiligheid van burgers. Het handhaven van de openbare orde en het bevorderen van de veiligheid zijn daarom cruciale taken in de rampenbestrijding. De chaos die een ramp met zich meebrengt moet zo snel mogelijk tot een minimum worden beperkt, zodat de openbare orde zich enigszins herstelt en de veiligheid van burgers is gegarandeerd. Hierbij kunnen de volgende activiteiten worden onderscheiden.

- Ontruiming van het rampterrein, om de schadelijke gevolgen van een ramp voor mens en dier te voorkomen of te beperken. De ontruiming is de verantwoordelijkheid van de politie.<sup>1</sup> Voor het vrijhouden van het rampterrein kan de burgemeester een noodverordening uitvaardigen die het betreden van het rampterrein verbiedt aan onbevoegden;
- Afzetting van het rampterrein, om de rampenbestrijding ongestoord te kunnen laten plaatsvinden, plundering te voorkomen en om de sporen te beveiligen voor het onderzoek naar de oorzaak van de ramp. De afzetting is de verantwoordelijkheid van de politie in samenwerking met de Bouw- en Milieudienst van de gemeente, die de afzetting plaatst;<sup>2</sup>
- Regelen van verkeer, om opstoppingen of stremmingen van wegen te voorkomen. Direct na een ramp is het regelen van verkeer noodzakelijk voor het vrijhouden van routes voor de hulpverleningsdiensten. Stagnaties of onveilige situaties moeten worden voorkomen. Na de acute fase is het regelen van het verkeer van belang om het verkeer om te leiden van de ramplek en ramptoerisme te voorkomen. Het regelen van het verkeer is de taak van de politie.<sup>3</sup>

In dit hoofdstuk wordt op het verloop van deze activiteiten tijdens de vuurwerkramp ingegaan. Allereerst wordt in paragraaf 6.2 het proces van alarmering en opschaling beschreven. Vervolgens worden in paragraaf 6.3 de ontruiming en afzetting van het rampterrein behandeld, waarbij de ontruiming en afzetting op 13 mei eerst in een deelparagraaf aan de orde komen en de afzetting en vrijgave van het rampterrein na 13 mei in een volgende deelparagraaf. Paragraaf 6.4 gaat in op het treffen van verkeersmaatregelen. In paragraaf 6.5 worden enkele aanbevelingen gedaan.

### 6.2 Alarmering en opschaling na de fatale explosies

#### 6.2.1 Alarmering en opschaling

De chef van dienst van het Regionaal Meld Centrum (RMC) van de regionale politie Twente is verantwoordelijk voor de alarmering en opschaling. De opschalingsprocedure van de

---

<sup>1</sup> Rampenplan gemeente Enschede, deelplan 5.

<sup>2</sup> Rampenplan gemeente Enschede, deelplan 6.

<sup>3</sup> Rampenplan gemeente Enschede, deelplan 7.

Calamiteitenregeling van de politie Twente houdt in dat de chef van dienst zich informeert, ofwel vanuit het hoofdbureau, ofwel door ter plaatse te gaan.

De chef van dienst stelt vervolgens een plan van aanpak op in overeenstemming met de aard en omvang van het incident. Zo nodig kan opschaling plaatsvinden naar de beleidspiketmedewerker. Deze heeft de bevoegdheid bijzondere eenheden als de ME en aanhoudingseenheden te alarmeren, alsmede de Staf Grootchalig Politieoptreden. Ook kan de beleidspiketmedewerker de korpschef of de burgemeester inlichten.

Op zaterdagmiddag 13 mei zijn in het RMC drie medewerkers aanwezig. Eigenlijk zou de bezetting minimaal vier personen moeten bedragen. De chef van dienst gaat zodra hij de explosies waarneemt naar het RMC om zich op de hoogte te stellen van de situatie.

Bij het RMC komen zowel de meldingen binnen van de politie op straat als de 112-meldingen en andere telefoontjes van burgers. Reeds voor de explosies overspoelen vele telefoontjes het RMC. Dat wordt nadien alleen maar erger. De chef van dienst ervaart de situatie als een chaos, met een en al gerinkel van telefoons en geschreeuw vanuit mobilofoons.<sup>4</sup> Om 15.36 uur stuurt het RMC alle beschikbare eenheden van district twee en drie ter plaatse met de opdracht alles af te sluiten: Hengelosestraat, Singels, Oldenzaalsestraat, Stationsplein en Weerseloseweg.

Om 15.39 uur slaagt de coördinerend brigadier erin om vanaf het rampterrein het RMC te bereiken met zijn portofoon. Hij vraagt om na te gaan of alle collega's er nog zijn en verzoekt om het rampenplan in werking te stellen. Omstreeks 15.41 uur melden diverse surveillancevoertuigen van de politie dat ze er aankomen .

Reeds na korte tijd is het telefoonverkeer naar het RMC volledig overbelast. Hierdoor raakt het vaste en mobiele netwerk overbelast. Ook het mobilfoonverkeer is zeer hectisch. Vanuit het rampgebied is het bijna onmogelijk om contact te krijgen met het RMC. Een van de politieagenten ter plaatse:

*(Ik heb) vervolgens wel dertig keer geprobeerd contact te krijgen met de meldkamer. Ik kwam met geen mogelijkheid door het mobiele verkeer heen. Je vecht als het ware tegen iets dat niet beheersbaar is.<sup>5</sup>*

Het RMC wordt nog extra belast, doordat veel politiefunctionarissen die de ramp hebben waargenomen, bellen om te vragen wat er aan de hand is en om hun hulp aan te bieden. Ook vele andere hulpverleningsdiensten, zoals het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), de alarmcentrale in Driebergen en de pers bellen voor informatie naar het RMC. Gedurende de eerste uren gebruikt het RMC het noodnet niet. De problemen met de verbindingen doen zich juist voor bij adressen die geen noodnetaansluiting hebben: de huisadressen van de politiefunctionarissen die moeten worden gealarmeerd. Voor de contacten met de CPA en de RAC is geen behoefte aan het noodnet. De drie meldkamers hebben onderling een aparte vaste verbinding, die goed functioneert.

De chef van dienst geeft opdracht tot het oproepen van de ME. Deze semafoonoproepen worden gedaan rond 15.55 uur. De semafoons werken goed. Voorts trachten medewerkers de

---

4 Gespreksverslag interview van de Inspectie Politie met de heer J.Pasveer (chef van dienst Bureau Binnenstad van District Zuid-Twente), 31 augustus 2000 (LCI-1082).

5 Gespreksverslag interview COV met W. Alberts, H. Gerritsen en F. Wittenaar, politieambtenaren, 17 oktober 2000, de heer Wittenaar (COV / 01.00269, COV / 01.00155 en COV / 01.00153 ).

chef van de meldkamer thuis te bereiken. Deze is echter niet thuis. Later die avond arriveert hij overigens wel op het RMC. Andere RMC-medewerkers worden niet gealarmeerd. Wel melden medewerkers zich spontaan en komen de ME-verbindingfunctionarissen naar het RMC als reactie op de semafoonoproep. Een medewerker van de infodesk roept de piketfunctionarissen op. Het is achteraf niet duidelijk wie precies worden gealarmeerd. Inmiddels melden veel politiefunctionarissen zich vanaf ongeveer 16.00 uur in dienst. Door de spontane indiensttreding van de politiemensen is in eerste instantie onduidelijk hoeveel politiemensen in dienst zijn. Inmiddels is bekend dat vanaf 13 mei per dag 665 politiemensen zijn ingezet. De totale inzet van 13 tot 25 mei bedraagt 7980 politiemensen.

De beleidspiketfunctionaris van de politie, die in een dergelijke situatie de eerstverantwoordelijke is, wordt niet gealarmeerd. Dit is de chef van de Divisie Recherche, tevens hoofd Justitiële Bedrijfsvoering van de politie Twente. Hij komt op eigen initiatief naar het bureau en arriveert om 16.16 uur. Deze beleidspiketfunctionaris fungeert vanaf dat moment als Algemeen Commandant (AC) van politie. Hij vraagt direct bij aankomst op het hoofdbureau van politie om inzage in het rampenplan. Een van zijn eerste activiteiten is het leggen van contact met de korpschef en de waarnemend korpschef. De waarnemend korpschef spoedt zich na overleg met de AC naar het Regionaal Coördinatiecentrum (RCC) in Hengelo. De AC tracht ook contact te leggen met andere leden van de staf Grootchalig Politieoptreden, maar dit is onmogelijk door de disfunctionerende verbindingen. De leden van de staf GPO hebben geen semafoon, maar slechts een vaste en mobiele telefoonverbinding. Het vaste en het mobiele net zijn echter overbelast.

De AC besluit op het hoofdbureau van politie te blijven om daar de activiteiten van de politie te coördineren. De belangrijkste reden daarvoor is van praktische aard; zo zit hij dicht bij het RMC van de politie (gevestigd in het hoofdbureau).

Rond 16.00 uur meldt centralist G. Dijkhuis zich voor dienst op het RMC. Hij is tevens verbindingsofficier voor de ME. Hij tracht enige orde te scheppen in de meldkamer en neemt daarna plaats in de commandokamer, die speciaal is bedoeld voor calamiteiten. Hij ontfermt zich over het mobilfoon- en portofoonverkeer. Hierdoor komt er na enige tijd wat orde in het mobilfoonverkeer.<sup>6</sup>

Het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) biedt het RMC om 16.00 uur aan om voor verbindingen en een commando-auto te zorgen. Dit aanbod wordt aangenomen.

Om 16.00 uur arriveert ook de chef van dienst van de politie voor de late dienst, mevrouw J. Rooijers, om de dienst over te nemen. Na kort overleg wordt besloten dat de reeds aanwezige chef van dienst op het RMC blijft en dat Rooijers naar het rampterrein gaat. Rooijers neemt een bus mee en zet daarmee de hoek van de Deurningerstraat en Raiffeissenstraat af, zodat hulpverleningsdiensten vrij kunnen passeren:

*Mijn eerste prioriteit was om de kruising af te zetten zodat de ambulances en andere hulpverleningsdiensten een goede doorgang hadden. Zodra dat geregeld was wilde ik informatie vergaren. Ik had totaal geen overzicht en wilde die voor zover mogelijk krijgen. Mijn meest dringende vraag was: "Wat is er gebeurd?"<sup>7</sup>*

6 Gespreksverslag interview Inspectie Politie met de heer F.E. Jansen MPM (Algemeen Commandant regiopolitie Twente), 1 augustus 2000 (LCI-1272).

7 Gespreksverslag interview COV met J.Rooijers, chef van dienst politie, 4 oktober 2000 (COV / 00.01941).

worden gebruikt voor communicatie vanaf het rampterrein.

Op die momenten wordt teruggegrepen op meer primitieve communicatiemiddelen, zoals briefjes en mondelinge getuigenverlagen. Desondanks slaagt de politie er in geleidelijk een goed beeld van de omvang van de ramp te verkrijgen en de inzet van de hulpverlening daarop af te stemmen.

Aangezien de gebrekkige verbindingen op en met het rampterrein door alle betrokkenen als zeer problematisch werd ervaren, is de Commissie van oordeel dat het niet tot ver in de avond had mogen duren voordat de Mobiele Communicatie Unit van het KLPD werd bemand. Ook is moeilijk te begrijpen dat tot 20.30 uur geen Operationeel Commandant van de politie op het rampterrein aanwezig is geweest. De arriverende KLPD-functionarissen komen snel tot het inzicht dat het ter plaatse van de ramp aan coördinatie ontbreekt. Zij voorzien onder andere in een operationeel commandant. Het KLPD biedt het politiekorps Twente niet alleen de logistieke ondersteuning die het mag verwachten, maar levert ook waardevol advies over de coördinatie. De Commissie stelt vast dat het KLPD op dit punt een nuttige rol heeft gespeeld, mede door diens ervaring met (de coördinatie van) grootschalige incidenten.

Concluderend moet worden opgemerkt dat de opschaling van de politiediensten goed is verlopen, in de zin dat veel politiemensen snel op het rampterrein dan wel op het politiebureau aanwezig zijn. De Commissie stelt echter vast dat de opschaling, ondanks alle inspanningen, niet tot stand is gekomen door een gestructureerd alarmeringsproces. De ME daargelaten, is de snelle opschaling met name te danken aan het eigen initiatief van vele politiemensen die reageren op de zichtbare effecten van de ramp.

## 6.3 Ontruiming en afzetting van het rampterrein

### 6.3.1 Ontruiming van het rampterrein en eerste afzetting

Na de explosies in het vuurwerkbedrijf van SE Fireworks heersen op de rampplek angst, chaos en paniek. De directe omgeving van de plek waar het vuurwerkbedrijf heeft gestaan, is in donkere wolken gehuld. Gewonde politie- en brandweermensen en ambulancepersoneel moeten de rampplek ontvluchten.

Zodra zij enigszins in veiligheid zijn, starten zij met het ontruimen van de omgeving. De eerste zorg is het verder verwijderen van omstanders uit de buurt van de ramp en het afvoeren van gewonden. Een politieagent beschrijft:

*Ik ben richting de Roomweg gelopen waar ik allerlei vervelende dingen heb gezien. Bij alle huizen die ik onderweg tegenkwam heb ik de deuren ingetrapt en de bewoners meegenomen. Vervolgens ben ik de Deurningerstraat in gegaan. Ook hier ben ik woningen afgegaan om te zien of er nog mensen aanwezig waren. Ik kwam met geen mogelijkheid door het mobiele verkeer heen. Je vecht als het ware tegen iets dat niet beheersbaar is. Het gebied tot de Deurningerstraat heb ik alleen gedaan, daarna kreeg ik assistentie van een collega. Ook op de Beekstraat heb ik woningen gecontroleerd. Hierover heb ik geen contact gehad met de meldkamer.<sup>10</sup>*

<sup>10</sup> Gespreksverslag interview COV met W. Alberts, H. Gerritsen en F. Wittenaar, 17 oktober 2000, (COV / 01.00269, COV / 01.00155 en COV / 01.00153).

Een andere politieagent vertelt een soortgelijk verhaal:

*Twee huizen verderop zagen wij twee kinderen voor een woning staan. We hebben deze kinderen opgepakt en meegenomen. Ik zag dat de vader van de kinderen ook met ons mee rende. Er renden steeds meer mensen met ons mee. Achter ons zag ik dat de huizen in brand vlogen. Uiteindelijk hebben wij op een veldje bij de dr. J. van Damstraat en de Kievitstraat de mensen verzameld. We hebben gewonden bekeken en gezorgd dat de gewonden via allerlei vervoermiddelen naar het ziekenhuis werden vervoerd. Vervolgens zijn B. en ik de wijk terug in gerend. Bij de Kwartelstraat kwamen we A. tegen. Vervolgens hebben we in allerlei straten in de Vogelbuurt mensen uit woningen gehaald. Ik zag dat er soms nog mensen totaal verdwaasd in de woning zaten. Ik heb zelfs nog een oudere vrouw meegenomen, welke bezig was met het vegen van haar straatje terwijl het dak van haar woning al brandde. Hierbij werden wij geholpen door een vijf à zestal burgers. Op een gegeven moment hadden wij door dat de wijk leeg was en gingen wij ons bezig houden met het afzetten van de wijk.<sup>11</sup>*

De hulpverleners treffen de meeste woningen leeg aan. Door de grote explosies zijn veel mensen uit zichzelf gevlucht.

Naast de spontane afzetting van het rampterrein door politieagenten ter plaatse wordt ook getracht een systematische afzetting te organiseren. Een eerste initiatief op dit punt is de reeds vermelde opdracht van het RMC om 15.36 uur om het gebied begrensd door Hengelsestraat, Oldenzaalsestraat en singels af te sluiten. Om 16.11 uur verzoekt de Officier van Dienst van de brandweer aan de Regionale Alarmcentrale van de brandweer om aan de politie door te geven dat het gebied tussen de Deurningerstraat en de Roomweg en de Singels hermetisch afgesloten moet worden en dat ook de rijbanen moeten worden vrijgehouden. Om 16.46 uur trekt politie-eenheid 31.01 een afzetting met een straal van vijfhonderd meter rond de Grolschfabriek. Aanleiding hiertoe is het ontploffingsgevaar van de methaanreactor van de bierbrouwerij. Om 16.50 uur geeft het RMC aan alle politie-eenheden de buitenringbegrenzing door. Deze wordt gevormd door de Hengelsestraat, Goolkatenweg, Roessingsbleekweg en de oversteek naar de Deurningerstraat.

Om 16.19 uur vraagt de bevelvoerder van de tankautospuit (TS) 648 aan de Officier van Dienst (OvD) of de mensen die bij hem in de buurt staan, moeten worden geëvacueerd. De OvD antwoordt dat iedereen moet worden geëvacueerd naar de Boddenkampsingel. Om 17.25 uur geeft de TS 648 aan de Regionale Alarmcentrale (RAC) door dat de Blijdensteinlaan is ontruimd. Voor het eerst is een groot deel van het rampterrein ontruimd.

Om 17.11 uur wordt in overleg met de brandweer de afzetting uitgebreid tot een straal van 750 meter. Achteraf is onduidelijk met welke brandweerfunctionaris overleg is gepleegd. In de rapportages van de brandweer wordt geen melding gemaakt van een veiligheidscirkel van 750 meter. Om 18.12 uur meldt de centralist van de politie die in de verbindingswagen van de brandweer heeft plaatsgenomen aan het RMC, dat er wederom sprake is van explosiegevaar met methaan bij de Grolschfabriek. Het RMC zendt hierop door middel van toonoproep een algemeen bericht over acuut explosiegevaar. Een politiefunctionaris bij het Van Heekpark vraagt hierop aan een GGD-functionaris of het aldaar ingerichte gewondennest met spoed zou kunnen vertrekken. Het gewondennest wordt hierop verplaatst naar het Arkestadion (Miracle Planet).

---

11 Proces-verbaal J.C. Knotter, 31 mei 2000 (PV-091).

Om 17.35 uur geeft de ME de eerste berichten van plundering uit woningen aan het RMC door. Om 18.50 uur wordt in de GRS voor het eerst melding gemaakt van gevallen van plundering in het buitengebied van de rampplek. De politie treedt hier tegen op.

De noodverordening wordt om 19.50 uur door de burgemeester getekend. Artikel 1 van de noodverordening luidt:

*'Het is een ieder, voor zover niet rechtstreeks betrokken bij de rampbestrijding, verboden vanaf zaterdag 13 mei 2000, 20.00 uur, zich op te houden binnen het in deze verordening bedoelde gebied.*

*Onder dit gebied wordt verstaan:*

*Het gebied begrenst door de Deurningerstraat, de Brouwerijstraat, de Beekstraat, de dr. J. van Damstraat, de Stroinksbleekweg, de Schurinkweg, H.B. Blijdensteinlaan en de Lasondersingel, de hier bedoelde weggedeelten daarbij inbegrepen. Dit verbod geldt tot het tijdstip waarop door of vanwege de Burgemeester bekend is gemaakt dat het gebied weer is opengesteld.'<sup>12</sup>*

Vervolgens wordt de noodverordening aangepast om 21.30 uur. Op dat moment is er meer zicht op de omvang van de ramp en kan het gebied waarop de noodverordening betrekking heeft, nauwkeuriger worden bepaald. Het gebied omvat dan de Lasondersingel, de Boddenkampsingel, de Kottendijk, de Lyceumlaan, de Deurningerstraat, de dr. J. van Damstraat, de Stroinksbleekweg, de Hulsmaatstraat, de Voortsweg, de Bernhard ter Haarstraat en de Oldenzaalsestraat (zie het schutblad voorin).

Om 20.20 uur is de afzetting van het rampterrein voltooid. De politie verklaart in de GRS dat de Mobiele Eenheid de plunderingen onder controle heeft. Op dat moment bewaken politie (inclusief ME) en Natres Het terrein. Deze functionarissen staan 'met de platte pet'. 's Nachts wordt op het rampterrein gesurveilleerd. In de eerste nacht worden negen aanhoudingen verricht.<sup>13</sup> Door de bewoners van de binnenring zijn 27 aangiftes gedaan.<sup>14</sup>

In de loop van de avond beraden leden van het Algemeen Commando (AC) van de politie zich over een semi-permanente afzetting van het rampterrein en over de omvang van de zogeheten buitenring. Hierop stelt de AC aan de GRS het plaatsen van hekken en schuttingen voor.

#### *Coördinatie op 13 mei*

In de eerste uren na de ramp opereert de politie op het rampterrein grotendeels zelfstandig. Door het gebrek aan verbindingen en de grote chaos op het rampterrein is coördinatie niet mogelijk. Hoewel contact met de meldkamer en coördinatie op straat ontbreken, zit er toch enige systematiek in de ontruiming. Desgevraagd zegt een politieagent hierover:

<sup>12</sup> Noodverordening Gemeente Enschede, van 13 en 14 mei 2000, ondertekend door burgemeester J.H.H. Mans of loco-burgemeester E.Helder (LCI-174).

<sup>13</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inspectie Politie, Een diepe indruk....Onderzoek naar het politietoetreden bij de vuurwerkramp in Enschede van 13 mei tot en met 24 mei 2000, Den Haag, december 2000; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Rapportage geneeskundige hulpverlening getroffen en vuurwerkramp Enschede, Den Haag, januari 2001.

<sup>14</sup> Gespreksverslag interview COV met A.J. Meijboom, korpschef, 26 oktober 2000 (COV / 01.00262).



*We gingen allemaal wel heel systematisch te werk. Dat ligt niet aan een goede voorbereiding, maar je gaat met je nuchtere verstand te werk: een bijna automatische piloot. Je weet toch als politieagent wat je moet doen in zo'n situatie.<sup>15</sup>*

Ook de korpschef van het regiokorps Twente vindt dat er in de chaos goed is geïmproviseerd door zijn mensen. Hij geeft aan:

*Je moet een korte periode van chaos durven accepteren en niet de illusie hebben dat je dan alles stuurt.<sup>16</sup>*

Chef van Dienst Rooijers heeft vanuit haar activiteiten als 'postduif' op het rampterrein wellicht het best overzicht gehad over de mate van structuur in het politietoetreden. Zij concludeert:

*Mij is het beeld bijgebleven dat zonder al te veel structureel overleg alles goed verliep, de samenwerking, afstemming, de juiste mensen op de juiste plaats en de juiste tijd. Over de samenwerking ben ik goed te spreken. In het dagelijks werk stuit je vaak op regels, maar tijdens zo'n ramp kun je elkaar toch vinden en zijn de lijnen kort. Daar ben ik best trots op.<sup>17</sup>*

Coördinatie vindt, waar mogelijk, plaats vanuit het RMC. Daar blijft de situatie echter zeer hectisch. Het RMC ervaart de communicatie tussen de staf GPO en het RMC als problematisch. Centralist Dijkhuis:

*Ik kreeg van de straat allerlei vragen en verzoeken, de meeste kon ik direct zelf beantwoorden maar er zaten vragen tussen waarvan ik vond dat het niet aan mij was die te beantwoorden. Bijvoorbeeld de vragen omtrent evacuatie. Ik zelf was van mening dat iedereen uit het gebied geëvacueerd zou moeten worden, enerzijds met oog op veiligheid anderzijds met oog op duidelijkheid naar alle partijen toe. Volgens de beleidsstaf zou het GRS en of de RCC moeten beslissen. Ik heb hier nooit meer iets over teruggehoord. Later is gebleken dat daardoor iets mis is gegaan: een deel van een straat binnen het rampgebied is niet geëvacueerd. Die mensen zijn al die tijd in hun huis gebleven, terwijl hun burelen niet naar hun huis mochten. Wellicht was het huis niet bewoonbaar en liepen deze mensen gevaar. Over deze en andere zaken wilde ik graag ruggespraak houden met de mensen van de beleidsstaf. In het begin heb ik geprobeerd contact te leggen, zij zaten in de kamer naast mij. Maar wat ik daar aantrof waren 10 à 15 mensen die zeer druk (...) in de weer waren en druk zaten te bellen. Ik heb op diverse schouders geklopt (o.a. van de heer Brouwer en de heer Jansen [resp. chef staf GPO en AC, COV]) maar steeds kreeg ik geen gehoor of reacties "nee nu niet, te druk". Ik heb het dus opgegeven en ben terug gegaan naar mijn plek en ben weer aan het werk gegaan. Ik vond dit vervelend omdat nogmaals het niet binnen mijn verantwoordelijkheidsbereik lag om alle vragen te beantwoorden. Ik kreeg echt het gevoel geen sturing te krijgen.<sup>18</sup>*

---

15 Gespreksverslag interview COV met W. Alberts, H. Gerritsen en F. Wittenaar, politieambtenaren, 17 oktober 2000 (COV / 01.00269, COV / 01.00155 en COV / 01.00153).

16 Gespreksverslag interview COV met A.J. Meijboom, korpschef, 26 oktober 2000, (COV / 01.00262).

17 Gespreksverslag interview COV met J. Rooijers, chef van dienst 13 mei, 4 oktober 2000 (COV / 00.01941).

18 Gespreksverslag interview COV met G. Dijkhuis, centralist RMC, 4 oktober 2000 (COV / 00.01624).

politiefunctionaris in de GRS en de AC worden door hen als redelijk tot goed getypeerd.<sup>23</sup> De communicatie per telefoon verloopt in het begin niet altijd soepel. In sommige gevallen wordt gebruik gemaakt van het Noodnet, hetgeen zeer goed functioneert.

Beslissingen over de afzetting en toegang tot het rampterrein worden in de GRS genomen en bereiken via de Algemeen Commandant de Operationeel Commandant van de politie op het rampterrein. In uitzonderingsgevallen, als er een heel gedetailleerde boodschap aan het CTPI moet worden doorgegeven, wordt vanuit het gemeentehuis rechtstreeks met de Operationeel Commandant op het rampterrein gecommuniceerd. De politievertegenwoordiger in de GRS:

*Het criterium om met het rampterrein direct contact te zoeken was als het sneller ging om zaken direct af te stemmen. Voor het overige liep het contact via de AC.<sup>24</sup>*

De coördinatiestructuur zoals die bij de vuurwerkramp gold, wijkt af de voorschriften in de regeling Grootchalig Politieoptreden. Deze schrijven voor dat de Algemeen Commandant zitting neemt in het operationele beleidsteam en de Operationeel Commandant op rampterrein aanstuurt. In Enschede bestond echter geen operationeel beleidsteam. Vanwege de omvang van de ramp konden niet alle noodzakelijke beslissingen op het rampterrein worden genomen, maar achtte men een extra schakel nodig. De Algemeen Commandant van Politie:

*In dit geval was de omvang van de ramp zodanig dat allerlei zaken die normaliter in het CTPI worden besloten te groot waren. Het CTPI kon niet beslissen over de verkeersmaatregelen, de afzetting en de ontruiming. Plannen daarvoor hebben wij op het hoofdbureau ontworpen en die werden weer in de GRS bekrachtigd. Zowel in het CTPI als in de GRS hadden ze de handen meer dan vol. Een extra laag was in dit geval nuttig.<sup>25</sup>*

De positie van Algemeen Commandant wordt door betrokken politiefunctionarissen in de begindagen als zinvol ervaren. Op 18 mei wordt het Algemeen Commando opgeheven. Terugkijkend geven sommigen aan dat het AC als 'schakel' vertraging veroorzaakt en verwijderd had kunnen worden.<sup>26</sup> Anderen bestrijden de stelling dat er sprake is van coördinatiedrukke.<sup>27</sup>

### 6.3.3 Analyse en beoordeling

Gedurende de eerste anderhalf uur na de ramp is coördinatie van de ontruiming en afzetting nauwelijks mogelijk door de chaos, de zich uitbreidende brand, en de gebrekkige verbindingen. Toch is het rampterrein naar het oordeel van de Commissie zeer snel ontruimd. Het onderzoeksmateriaal van de Commissie geeft geen aanleiding voor de veronderstelling dat

23 *Gespreksverslag interview Inspectie Politie met F. Jansen, Algemeen Commandant, 1 augustus 2000 (LCI-1272); Gespreksverslag interview COV met P. van Essen, Waarnemend Districtschef, 17 oktober 2000 (COV / 01.00301).*

24 *Gespreksverslag interview COV met P. van Essen, Waarnemend Districtschef, 17 oktober 2000 (COV / 01.00301).*

25 *Gespreksverslag interview COV met F.E. Jansen, Algemeen Commandant, 14 december 2000, (COV / 01.00268).*

26 *Gespreksverslag interview Inspectie Politie met de heer A.D.J. Mengerink, adjunct districtschef Noordwest-Twente, 7 september 2000 (LCI-1445); Gespreksverslag interview Inspectie Politie met de heer H. De Boer, adjunct-divisiechef divisie Recherche regio Twente, 5 september 2000 (LCI-1266).*

27 *Gespreksverslagen interviews COV met P. van Essen, Waarnemend Districtschef, 17 oktober 2000 (COV / 01.00301), F.E. Jansen, Algemeen Commandant, 14 december 2000 (COV / 01.00268), en J.J.M. Brouwer, Chef Staf GPO, 4 oktober 2000 (COV / 00.01789).*

gerealiseerd en kunnen de eerste bewoners terugkeren naar hun huizen. Hoewel de bewoners natuurlijk graag al op zondag 14 mei hadden willen terugkeren naar hun woningen, is de Commissie toch van mening dat de plaatsing van hekken diende te worden afgewacht, en dat de eerste plaatsing van hekken relatief snel is gegaan voor een gebied met een dergelijke omvang.

Vast staat dat het heeft ontbroken aan coördinatie tussen met name politie en de gemeentelijke dienst die verantwoordelijkheid draagt voor de plaatsing (de Bouw- en Milieudienst). Het rampenplan stelt echter duidelijk dat de beslissingsbevoegdheid omtrent de afzetting bij de politie ligt. Kennelijk was men hiervan bij de Bouwdienst niet goed doordrongen. Overigens reageert deze dienst na enkele dagen adequaat op dit probleem door een gemeentelijk coördinator aan te wijzen.

Uit een oogpunt van veiligheid (brand- en instortingsgevaar zijn aanwezig) voor de burger, wordt pas toegang tot de buitenring gegeven, wanneer zeker is dat er geen acuut gevaar meer dreigt. De Commissie beoordeelt het op dit uitgangspunt gebaseerde protocol als helder. Desondanks zijn het tijdstip en de omvang van de gefaseerde openstelling van de buitenring niet steeds duidelijk en wordt de openstelling enkele keren vertraagd. Deze vertraging ontstaat onder andere door interpretatieverschillen en communicatieproblemen tussen de GRS, de AC, het CTPI en de ME.

De bewoners van de open te stellen gebieden zijn enkele malen onjuist geïnformeerd. De tijdsdruk heeft hierbij zeker een rol gespeeld. De Commissie is van oordeel dat hier fouten zijn gemaakt die te voorkomen waren geweest door betere afstemming. De communicatie tussen de verschillende diensten die bij de terugkeer van bewoners zijn betrokken, had veel strakker moeten worden georganiseerd.

De daadwerkelijke invulling van de stafstructuur bij de politie wijkt af van de regeling Grootchalig Politieoptreden van de regiopolitie Twente. De Commissie stelt vast dat de keuze voor een extra schakel in de vorm van een Algemeen Commando op het politiebureau, gezien de omvang van de ramp, vanuit politieoogpunt begrijpelijk is. Op het CTPI kon men immers niet alle noodzakelijke beslissingen nemen. Het totaalbeeld van de rampenbestrijdingsorganisatie acht de Commissie echter complex en onvoldoende transparant. Hierop zal worden teruggekomen in hoofdstuk 12. In het geheel van de rampenbestrijdingsorganisatie beoordeelt de Commissie de positie van de Algemeen Commandant als onvoldoende helder. De Commissie is van mening dat tijdig is besloten tot afschaling naar de 'normale' structuur, dat wil zeggen het opheffen van het Algemeen Commando. De gekozen structuur legde een extra druk op de communicatie tussen de verschillende lagen. Zelfs met een extra communicatieschakel in de GRS bestond nog geen goed overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de afzettingen in het CTPI. Op het rampterrein werd men geconfronteerd met besluiten die niet uitvoerbaar waren. Deze gang van zaken toont nog eens het belang van een goede communicatie.

## 6.4 Treffen van verkeersmaatregelen

### 6.4.1 Verkeer regelen: beschrijving

In het eerste uur na de ramp ontstaat zowel rond het rampterrein als op de grotere wegen in Enschede grote drukte. Bewoners van het rampgebied ontvluchten het gebied; anderen willen juist naar hun huis om te zoeken naar familie of eigendommen. Het verkeer in de nabije omgeving van de Tollensstraat/Renbaanstraat/Roomweg/

Deurningerstraat/Boddenkampsingel/Lasondersingel loopt al snel vast als gevolg van diverse brandhaarden, gepaard gaande met grootschalige rookontwikkeling en vluchtende mensen. Een van de eerste activiteiten van de politiemensen die bij de explosies betrokken zijn geweest, is het vrijmaken van de wegen voor het vervoer van gewonden en de toegang van hulpverleners. De politie krijgt hierbij assistentie van omstanders die incidenteel het verkeer regelen. De politiecoördinator ter plaatse:

*Het verbaast me dat we zoveel mensen konden tegenhouden, we kregen spontaan hulp van bewoners om de wijk te evacueren.<sup>28</sup>*

Nadat in het rampgebied versterkingen zijn gearriveerd, wordt het verkeer beter geregeld. Omstreeks 16.50 uur heeft de politie in Enschede al verschillende verkeersmaatregelen getroffen. Het verkeer wordt tegengehouden of omgeleid. De politie verzoekt om 17.00 uur de gemeentelijke Bouw- en Milieudienst om enkele verkeerskruisingen af te zetten. De doorgaande wegen voor aan- en afvoer zijn op dat tijdstip reeds vrijgemaakt. Motorrijders spelen hierbij een belangrijke rol. Zij zetten kruisingen af en begeleiden hulpverleningsvoertuigen en gewondenvervoer van en naar het rampterrein. Bij de loodspost aan het Van Heekpark staan twintig motoren van de politie klaar om ambulances te begeleiden. Bij de AVIA-loodspost staan tien motoren gereed.

Om 18.12 uur wordt in de gemeentelijke rampenstaf (GRS) gemeld, dat er twee routes zijn vrijgemaakt voor de hulpverleningsdiensten. De afzetting is echter niet op alle punten effectief. De politie slaagt er niet volledig in de aan- en afvoerroutes naar en van het Van Heekpark vrij te houden. Dit levert kritiek op van de zijde van het ambulancepersoneel. Zo is één van de gewondencoördinatoren van mening dat de politie de route naar de ziekenhuizen beter zou moeten hebben vrijgehouden. Concrete aanwijzingen dat ambulances geen doorgang zouden hebben, zijn echter niet bekend.

Rondom Enschede komt een verkeersstroom op gang van bewoners en ramptoeristen. Ook hier loopt het verkeer vast. De autoriteiten die in Enschede moeten zijn, ondervinden hier hinder van. De burgemeester, die uit Delden moet komen, legt een deel van zijn weg te voet af.

In de loop van de avond worden voorbereidingen getroffen voor een verkeerscirculatieplan. In de nacht van 13 op 14 mei 2000 overlegt de AC diverse keren met de gemeentelijke vertegenwoordigers over het opstellen van verkeersplannen. Het aangekondigde bezoek van H.M. de Koningin en de minister-president op 14 mei 2000 aan het rampgebied draagt in zekere mate bij aan de noodzaak op korte termijn een verkeerscirculatieplan in gereedheid te brengen. Op strategische verkeersknooppunten worden politiefunctionarissen gestationeerd die het verkeer tegen houden of omleiden. Ook worden vele verwijzingsborden geplaatst.

Ramptoerisme moet nadrukkelijk worden voorkomen. Hiertoe treedt op 14 mei om 08.00 uur de noodverordening ramptoerisme in werking. Artikel 1 van deze verordening luidt als volgt:

*‘Het is eenieder, niet woonachtig in de gemeente Enschede, die niet aannemelijk kan maken zich op het grondgebied van de gemeente Enschede te bevinden voor een ander doel dan een bezoek aan het rampgebied, verboden zich in de gemeente Enschede op te houden. Dit verbod geldt tot het tijdstip waarop door of vanwege de Burgemeester bekend is gemaakt dat het is opgeheven’.*

---

28 Gespreksverslag interview COV met W. Alberts, H. Gerritsen en F. Wittenaar, politieambtenaren, 17 oktober 2000 (COV / 01.00269, COV / 01.00155 en COV / 01.00153).

Om 07.30 uur meldt de politie in de GRS dat het verkeerscirculatieplan gereed is. De verordening ramptoerisme wordt op 15 mei weer ingetrokken. Ramptoerisme op grote schaal heeft zich niet voorgedaan. Op maandag 15 mei wordt het gemotoriseerd verkeer via omleidingen Enschede in- en uitgeloodst.

#### 6.4.2 Analyse en beoordeling

Een van de eerste taken die de politie na de explosies op zich neemt, is het vrijmaken en vrijhouden van aan- en afvoerwegen voor de voertuigen van de hulpverleningsdiensten. Het gewondenvervoer kan over het algemeen goed doorgang vinden. Bij het Van Heekpark slaagt de politie er, naar de mening van enkele geneeskundige hulpverleners, niet snel genoeg in om de routes voor ambulances vrij te maken. Er zijn echter geen aanwijzingen dat dit de geneeskundige hulpverlening heeft belemmerd. De Commissie stelt vast dat de politie haar verkeersaak in de uren na de ramp zo goed als onder de omstandigheden mogelijk was, heeft uitgevoerd.

De maatregelen omtrent de verkeerscirculatie en het ramptoerisme zijn effectief. Grote verkeerschaos is voorkomen.

#### 6.5 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

- 1 De Commissie beveelt *de beheerder van het regionale politiekorps Twente* aan:
  - de procedures voor alarmering en grootschalig opschalen van de politie-inzet aan te passen, zodat de in dit hoofdstuk vermelde tekortkomingen worden aangepakt;
  - de regionale meldkamer van de politie organisatorisch, qua personeel en technisch zodanig toe te rusten dat zij haar spilfunctie in de opschaling en aansturing van de politie-inzet ten volle waar kan maken;
  - de regionale meldkamer van de politie zo toe te rusten dat in rampsituaties de informatiefunctie ten behoeve van personeel en publiek enerzijds en de coördinatiefunctie ten behoeve van de inzet anderzijds gescheiden wordt. In dit verband dient te worden bezien hoe de samenwerking met de CPA en de regionale brandweeralarmcentrale kan worden geïntensiveerd, en of er (op termijn) moet worden gestreefd naar volledige integratie.
- 2 De Commissie beveelt *de minister van BZK* aan om de waardevolle adviserende en logistieke rol die het Korps Landelijke Politiediensten in de rampenbestrijding kan spelen, een structurele plaats te geven in de procedures voor grootschalig politieoptreden.

G. J. Hannink  
Deurningerstraat 115  
Bewoner / ondernemer

## 7 Geneeskundige hulpverlening

### 7.1 Inleiding

In rampsituaties heeft het behandelen van gewonde slachtoffers grote prioriteit. De geneeskundige hulpverlening is gericht op snelle en hoogwaardige medische en paramedische bijstand tijdens de redding van slachtoffers, eerste hulpverlening op en nabij het rampterrein, het vervoer naar het ziekenhuis en de behandeling aldaar.

Dit hoofdstuk gaat in op de geneeskundige hulpverlening tijdens de vuurwerkcramp. De indeling van het hoofdstuk volgt het tijdsverloop van de ramp. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de geneeskundige hulpverleningsorganisatie (paragraaf 7.2), de alarmering en opschaling (paragraaf 7.3), de medische hulpverlening op en rond het rampterrein (paragraaf 7.4), het transport van gewonden (paragraaf 7.5), de opvang van gewonden in ziekenhuizen (paragraaf 7.6) en de afbouw van de geneeskundige hulpverlening (paragraaf 7.7). Daarnaast worden onderwerpen behandeld die indirect met de geneeskundige hulpverlening te maken hebben, namelijk de arbeidsgeneeskundige omstandigheden (paragraaf 7.8) en de gevolgen voor de reguliere medische hulpverlening (paragraaf 7.9). Het hoofdstuk sluit af met enkele aanbevelingen (paragraaf 7.9).

Voor alle paragrafen geldt dat eerst de gang van zaken wordt beschreven. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de aansturing van hulpverleners en de communicatie tussen hulpverleners. De paragrafen sluiten af met een analyse en beoordeling van de feiten. Daarbij zijn de volgende aandachtspunten een leidraad geweest:

- de beschikbaarheid, bekendheid en toepassing van procedures en protocollen;
- de totstandkoming en het functioneren van de rampenorganisatie;
- de communicatie in de rampenorganisatie;
- de aanwezigheid, beschikbaarheid en kwaliteit van hulpverleningsmaterieel;
- de hulpverleningscapaciteit.

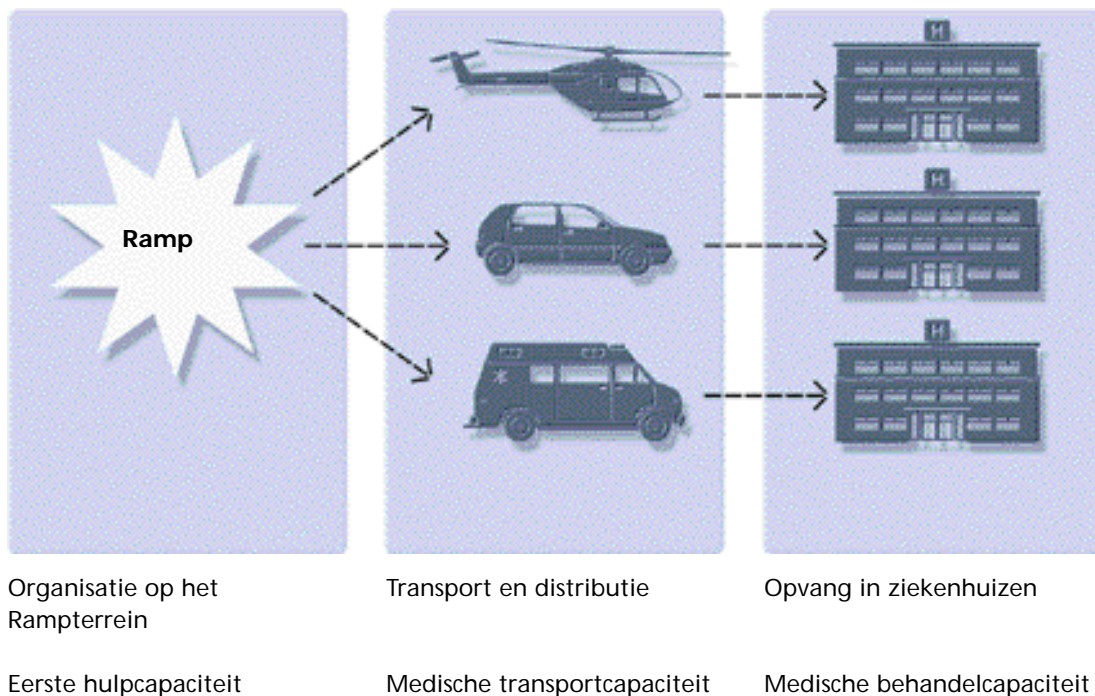
### 7.2 Geneeskundige hulpverleningsorganisatie

De geneeskundige hulpverleningsorganisatie bij rampen wordt doorgaans voorgesteld als een keten met drie schakels (figuur 7.1)<sup>1</sup>:

- De medische organisatie op de plaats van de ramp;
- Transport en distributie van gewonden naar en over de omliggende ziekenhuizen;
- De opvang en behandeling in de ziekenhuizen.

---

1 J. de Boer en R.R.R. Huijsman-Rubingh (red), *Geneeskundige Hulpverlening bij rampen*, 1998.



Figuur 7.1 Schakels in de geneeskundige hulpverlening

Deze drie schakels worden in dit hoofdstuk beschreven, geanalyseerd en beoordeeld op twee aspecten: de organisatie en processen, en de capaciteit.

#### *GHOR organisatie*

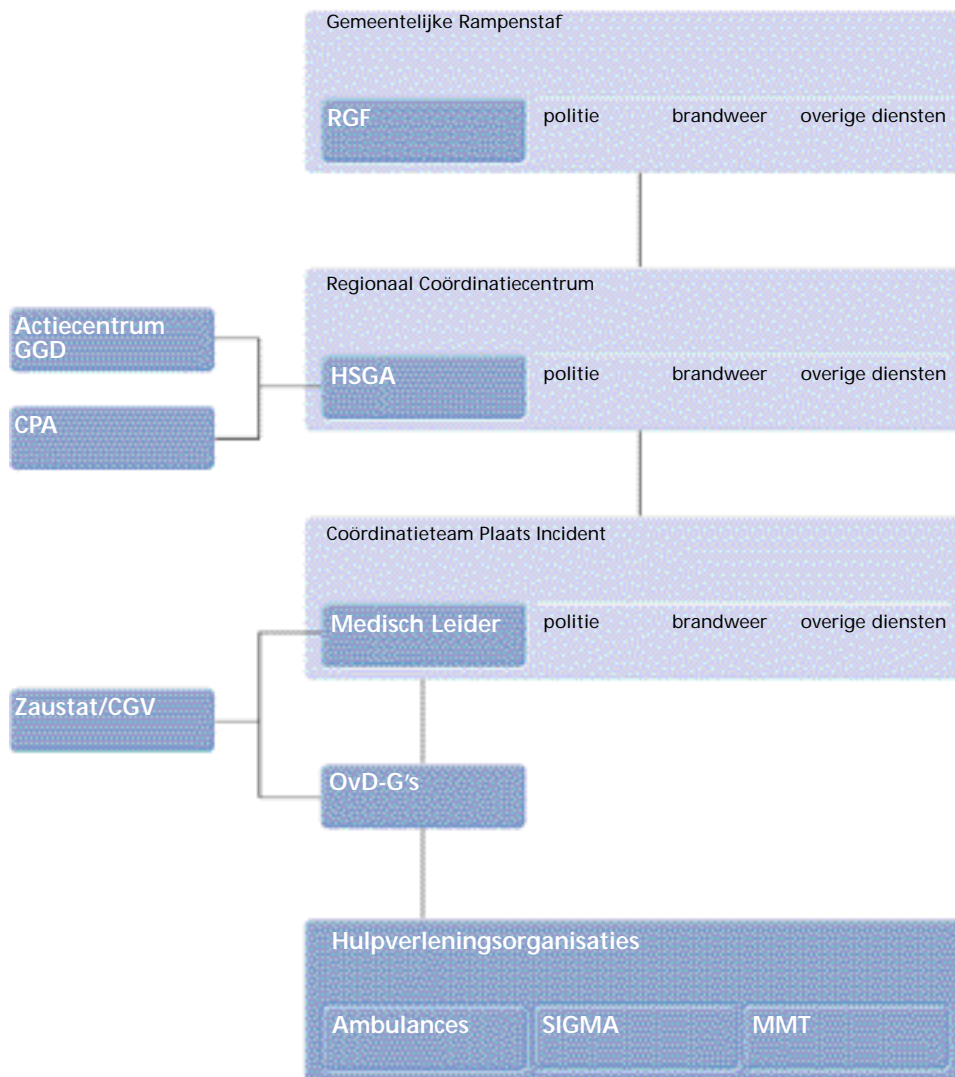
In rampsituaties wordt in de geneeskundige kolom uit staande organisaties een organisatie voor Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) in het leven geroepen. Deze organisatie heeft haar plek in de integrale rampenorganisatie. Figuur 7.2 is een organogram van de rampenorganisatie zoals die bij de vuurwerkramp operationeel was. De GHOR onderdelen zijn vet weergegeven.

De GHOR-organisatie bestaat uit medewerkers van de Gemeenschappelijke gezondheidsdienst (GGD), de ambulancedienst, de alarmcentrale van de ambulancedienst (Centrale Post Ambulancevervoer: CPA) vrijwilligers van het Rode Kruis (Snel Inzetbare Groep ter Medische Assistentie: SIGMA-teams) en ziekenhuispersoneel (Mobiele Medische Teams: MMT's).

#### *Beleidsmatige en operationele aansturing (GRS en RCC)*

Aan het hoofd van de geneeskundige kolom staat de Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF), in Twente de waarnemend directeur GGD. Deze neemt zitting in de Gemeentelijke rampenstaf (GRS). De operationele aansturing van de geneeskundige hulpverlening valt onder verantwoordelijkheid van het Hoofd Sectie Geneeskundige Aangelegenheden (HSGA), eveneens een GGD-functionaris. Deze maakt deel uit van het Regionaal Coördinatie Centrum (RCC). Het Actiecentrum GGD (AC-GGD) en de CPA ondersteunen het RCC.





Figuur 7.2 Plaats van de GHOR in de rampenorganisatie

### Operationele aansturing op het rampterrein

Ter plaatse voert de Medisch Leider (ML: een GGD-functionaris) het bevel over de geneeskundige hulpverlening. De ML wordt bijgestaan door Officieren van Dienst Geneeskundig (OvD-G's). Dit zijn ambulanceverpleegkundigen met een coördinerende rol. De ML neemt deel aan het operationeel overleg tussen politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening, het Coördinatie Team Plaats Incident (CTPI). Ter plaatse worden de communicatie en de coördinatie van het gewondenvervoer verzorgd vanuit een mobiel communicatiecentrum: een ziekenautostation (Zaustat). Het Zaustat is bemand met een coördinator gewondenvervoer (CGV).

### Geneeskundige hulpverlening

Ambulancepersoneel, SIGMA-teams en MMT's verlenen de daadwerkelijke geneeskundige hulp in Enschede. Een SIGMA-team bestaat uit 8 teamleden, een SIGMA-voertuig en een container

met medische materialen (haakarmbak). Een MMT is wisselend samengesteld uit medisch specialisten en verpleegkundigen. Officieren van dienst geneeskundig (OvD-G's) coördineren de hulpverlening. Tijdens de ramp zijn ook Geneeskundige Combinaties (GNK's) ingezet. Deze bestaan uit een combinatie van een MMT, een ambulance met verpleegkundigen en een SIGMA-eenheid. Overigens is in Twente een MMT geen vast onderdeel van een GNK. Verder zijn vrijwillige hulpverleners, zoals EHBO'ers, en huisartsen betrokken bij de geneeskundige hulpverlening. Zij maken echter (nog) geen deel uit van de GHOR-structuur.

Zoals beschreven in figuur 7.1 zijn bij geneeskundige hulpverlening de volgende capaciteiten van belang:

- de eerstehulpcapaciteit: de capaciteit van de geneeskundige hulpverlening op het rampterrein om de benodigde levens- en ledemaatreddende handelingen te verrichten;
- medische transportcapaciteit: transportmiddelen om de slachtoffers te vervoeren en te verdelen over de omliggende ziekenhuizen;
- medische behandelcapaciteit: de capaciteit in de ziekenhuizen om de gewonden te behandelen.

Daarnaast is het van belang dat de capaciteiten op elkaar zijn afgestemd en bij benadering even groot zijn. Dit vraagt om een adequate aansturing van de totale keten, een verantwoordelijkheid die formeel ligt bij de RGF, maar in de praktijk bij het HSGA.

### 7.3 Groot alarm en dito inzet

Doel van de alarmering is het in het leven roepen van de rampenorganisatie (de GHOR-structuur) en het realiseren van voldoende capaciteit aan mensen en middelen in deze structuur.

De Centrale Post Ambulancevervoer (CPA) speelt een cruciale rol in het proces van alarmering. Niet voor niets geldt de CPA in de 'Procedure Grootchalige Hulpverlening GGD Regio Twente' als het verbindings- en zenuwcentrum.

Zodra duidelijk wordt dat grootschalige geneeskundige hulp is geboden, is de CPA verantwoordelijk voor:

- het activeren van de alarmeringsregeling;
- het inzetten van meer reguliere ambulances;
- het afstemmen met de meldkamers van brandweer en politie;
- het alarmeren/ oproepen van sleutelfunctionarissen bij de CPA en GGD;
- de inzet van MMT's en SIGMA-teams en GNK's;
- het waarschuwen van ziekenhuizen;
- het vragen van ambulancebijstand aan buurregio's;
- het laten uitvoeren van een gewondenspreidingsplan.

Daarnaast kan de CPA een rol spelen bij het aanvragen van interregionale en internationale bijstand.

In onderstaande tabel zijn de alarmering en opschaling na de fatale explosie schematisch weergegeven:

<b>GHOR onderdeel/functionaris</b>	<b>Tijdstip</b>
CPA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derde centralist arriveert om 16.10 uur op de CPA</li> <li>• Beleidsmedewerker CPA arriveert om 16.30 uur op de CPA</li> <li>• Hoofd CPA arriveert om 17.00 uur op de CPA</li> </ul>
Zaustat/CVG'ers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitruk om 15.52 uur</li> <li>• Ter plaatse om 16.10 uur</li> <li>• Operationeel om 16.30 uur</li> </ul>
OvD-G	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eerste OvD-G vóór 15.36 uur ter plaatse</li> <li>• Tweede en derde OvD-G om 16.00 ter plaatse in het Van Heekpark</li> </ul>
Ambulances	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 ambulances stand-by in het Van Heekpark om 16.00 uur.</li> <li>• Eerste buitenregionale ambulances vanaf 16.00 uur ter plaatse</li> </ul>
Mobiele Medische Teams SIGMA GNK Heekpark	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MMT Twente om 16.06 uur ter plaatse in het Van Heekpark</li> <li>• MMT Almelo om 16.40 uur ter plaatse in het Van Heekpark</li> <li>• SIGMA Twente om 17.25 uur ter plaatse in het Van Heekpark</li> <li>• Haakarmbak SIGMA Twente om 19.05 uur ter plaatse in het Van Heekpark</li> <li>• GNK Nijmegen om 18.00 uur op de loodspost</li> <li>• GNK IJssel-Vecht om 18.30 uur op de loodspost</li> </ul>
HSGA's	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Om 15.42 respectievelijk 15.50 op de CPA, 16.10 in het RCC</li> </ul>
Medisch Leider Rampterrein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Om 16.10 ter plaatse in het Van Heekpark</li> </ul>
Regionaal Geneeskundig functionaris	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Om 16.00 uur op de CPA</li> <li>• Om 17.15 in de GRS</li> </ul>
Actiecentrum GGD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16.30 aankomst eerste medewerker</li> <li>• 17.30 operationeel</li> </ul>
Internationale bijstand	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duitse Notartzt (LNA) om 16.25 ter plaatse in het Van Heekpark</li> </ul>

Figuur 7.3 Opschaling na de fatale explosie

De alarmering en opschaling worden in de volgende paragrafen toegelicht.

### 7.3.1 Regionale opschaling

Op de CPA AAD-Oost (verder aangeduid als de CPA) zijn wegens wisseling van de dienst op het moment van de ramp drie centralisten aanwezig. Al voor de laatste fatale explosie om 15.36 uur is het de CPA door communicatie met de eerste ambulance duidelijk dat de situatie escaleert. Om 15.20 uur verzoekt de eerste ambulance de CPA om versterking: een tweede ambulance en een Officier van Dienst Geneeskundig (OvD-G). Vlak voor de laatste fatale explosie vraagt de

eerste ambulance om de inzet van “veel meer” ambulances.

Direct na de laatste explosie gaat de CPA, na telefonisch overleg met het hoofd van de CPA, over tot grootschalige alarmering. De CPA moet daarnaast de vele 112-telefoontjes (blijven) aannemen. De alarmering van GHOR-functionarissen in de regio verloopt via het geautomatiseerde alarmeringssysteem. Naam en telefoonnummers zijn opgeslagen in de computer, zodat er geen onduidelijkheid bestaat over wie opgeroepen moeten worden (zie ook hierna).

#### *Interne opschaling CPA*

Voor de interne opschaling binnen de CPA zelf is geen protocol aanwezig. Wel is er de afspraak dat in een rampsituatie vrije centralisten opgeroepen worden. Ten tijde van de ramp is er wisseling van de wacht, waardoor er drie centralisten aanwezig zijn in plaats van twee. Om 16.10 uur kan na aankomst van een centralist de derde meldtafel van de CPA in gebruik worden genomen. Om 16.30 verschijnt een beleidsmedewerker op de CPA, rond 17.00 uur verschijnt het hoofd van de CPA. De waarnemend directeur van AAD-Oost is in Amsterdam ten tijde van de ramp. Hij heeft iets voor 16.00 uur contact met de CPA en gaat in de loop van de avond naar Enschede.

#### *Ambulances*

Vanaf 15.40 uur dirigeert de CPA alle dienstdoende ambulancebemanningen en Ovd-G's naar het rampterrein. Dit zijn op een normale zaterdag tien ambulances, verdeeld over acht posten in de regio. Negen van deze ambulances vallen onder de verantwoordelijkheid van AAD-Oost, één ambulance is een particuliere ambulance van de firma Diepmaat. De alarmering van het dienstdoende ambulancepersoneel geschiedt via callmaxers en mobiele telefoons. Naar later blijkt, is bij lang niet iedereen de callmaxer ook daadwerkelijk afgegaan. Voor het ambulancepersoneel dat geen dienst heeft, bestaat geen alarmeringsregeling. Ook is er geen bereikbaarheidsplicht. Deze mensen worden ofwel via de telefoon gebeld, of ze komen op eigen initiatief naar het rampterrein. Uiteindelijk zijn alle 20 ambulances van AAD-Oost ingezet op 13 mei. In de periode tot 16.00 uur komt een aantal ambulances aan bij het Van Heekpark. Exacte tijdstippen en aantallen zijn niet bekend. Door overbelasting van de communicatiemiddelen lukt het veel ambulances niet om zich bij de CPA ter plaatse te melden.

De eerste Ovd-G is vrijwel direct na de fatale explosie ter plaatse, om 16.00 uur zijn drie Ovd-G's ter plaatse. Om 16.30 uur staan tien ambulances in het Van Heekpark stand-by.

*Ik ben op de hoogte gebracht van de brand door mijn schoonzoon. Al snel daarna werd ik telefonisch opgepiept. Hierna belde ik onmiddellijk naar de centrale waar mij werd meegedeeld dat ik aanwezig moest zijn bij een grotere brand. Ik wist niet dat het om de vuurwerkfabriek ging.<sup>2</sup>*

#### *Zaustat*

Op eigen initiatief zetten de CPA-centralisten het Ziekenautostation in, kortweg het Zaustat. Om 15.45 uur komt er ook een verzoek van de chauffeur van de eerste ambulance om uitruk van het Zaustat. De voorbereidingen zijn dan al in gang. Het Zaustat rukt om 15.52 uur uit, bemand door twee CGV'ers. De taakverdeling tussen de CPA en het Zaustat is als volgt: de CPA

---

2 Gespreksverslag interview COV met J.F.M. Jansen, Ovd-G Aad-Oost, 5 oktober 2000 (COV / 00.01626).

regelt de reguliere zorgvragen buiten het rampterrein en houdt contact met de ziekenhuizen, de CGV'ers coördineren het gewondenvervoer op het rampterrein. Het Zaustat arriveert om 16.10 uur op het rampterrein. De CGV'ers zetten het groene zwaailicht aan, waarmee het Zaustat herkenbaar is voor andere hulpverleners. Om 16.30 uur is het Zaustat operationeel.

#### *Mobiele Medische Teams en SIGMA*

De CPA waarschuwt de MMT's van ziekenhuizen in de omgeving (Nijmegen, Doetinchem en Almelo). Een anesthesioloog zet op eigen initiatief het MMT Enschede in. Dit MMT wordt opgehaald door een ambulancechauffeur en arriveert om 16.06 uur bij het Van Heekpark. Ook waarschuwt de CPA SIGMA-teams. Het SIGMA-team Twente arriveert om 17.25 in het van Heekpark, de haakarmbak met materialen arriveert om 19.05.

#### *Vrijwillige hulpverleners*

Naast de formele alarmering door de CPA, alarmeren de explosies zelf veel geneeskundige hulpverleners. Binnen korte tijd na de explosie van 15.36 uur komt er dan ook een spontane stroom van ongeorganiseerde hulpverleners (professionals en vrijwilligers) naar het rampterrein op gang. Ambulancepersoneel meldt zich bij de CPA of gaat op eigen initiatief naar het rampterrein. Ook mensen van het Rode Kruis (vijftien hulpverleners in de eerste drie dagen) en EHBO'ers melden zich in grote getale spontaan voor de geneeskundige hulpverlening aan slachtoffers. Rode Kruisvrijwilligers en EHBO'ers hebben geen alarmeringsregeling. Rode Kruisvrijwilligers en EHBO'ers gaan op eigen initiatief naar het rampterrein.

#### *Huisartsen*

Een aantal dagen voor de ramp is in Enschede een Centrale Huisartsenpost geopend. Deze (CHP) maakt ten tijde van de ramp (nog) geen onderdeel uit van GHOR-organisatie. Na de explosies melden huisartsen zich hier spontaan. Er wordt een crisisteam ingericht. De coördinator huisartsenpost:

*Halfvier kwam de klap, halfzes was ik op de post met het idee 'we moeten dit gaan structureren'. We waren net twaalf dagen open, we hadden nog geen positie in de GHOR. Artsen vonden ons wel meteen, men belde spontaan naar ons. Ik heb zelf contact opgenomen met Wim Heupers van de GGD, dat wij de huisartsenhulp coördineerden. We stuurden mensen naar de Diekmanhal en naar het gewondennest in het Van Heekpark. Er waren ook huisartsen die uit zichzelf daar heen gingen. In het Van Heekpark was de situatie absurd: daar kwamen wij met onze hechtsetjes, terwijl het SIGMA-team een heel noodhospitaal had neergezet. Wat een contrast. Ik heb ook met het ziekenhuis gebeld, of zij daar nog huisartsen nodig hebben.<sup>3</sup>*

### **7.3.2 Interregionale opschaling**

Voor de interregionale opschaling is op de CPA AAD-Oost een ambulancebijstandsplan aanwezig, dat onderdeel uitmaakt van de Procedure Grootschalige Geneeskundige Hulpverlening regio Twente. De CPA neemt dit plan niet actief ter hand. Er is in het verleden

---

<sup>3</sup> *Gespreksverslag interview COV met J.A. Noltes-Beverdam (projectcoördinator CHP Enschede) en A. J. Davids (huisarts en secretaris CHP Enschede), 16 oktober 2000 (COV / 00.01935).*

Daarnaast komt, deels op eigen initiatief, een groot aantal Duitse hulpverleners naar Nederland. De totale Duitse inzet is volgens eigen opgave<sup>4</sup>:

Rettungshubschrauber	9
Rettungswagen	3
Krankentransportwagen	6
Notarzt	35
Hilfskräfte Hilfsorganisationen	270

Figuur 7.4 Duitse inzet hulpverleners

Over het werkelijke aantal Duitse helikopters bestaat onduidelijkheid. Er is, naast bovengenoemd getal van negen helikopters, ook sprake van dat er in de loop van de avond veertien Duitse helikopters stand-by zijn op de vliegbasis Twenthe.<sup>5</sup>

### 7.3.3 Alarmering GGD-functionarissen

#### HSGA'S

Een GHOR-functionaris, te weten het Hoofd Sectie Geneeskundige Aangelegenheden (HSGA), vertegenwoordigt de geneeskundige hulpverlening in het RCC. Het hoofd heeft namens de RGF in het RCC de operationele leiding over de ingezette geneeskundige hulpverleners.<sup>6</sup> De GGD Twente beschikt over twee HSGA's. Om 15.42 uur meldt een HSGA zich bij de CPA en vraagt om "breed op te schalen". Dit besluit wordt genomen op basis van de inschatting van de CPA, die door de berichten van de eerste en tweede ambulance uitgaat van honderd doden en honderd zwaargewonden. Rond 15.50 uur arriveert ook de tweede HSGA. Beide HSGA's hebben zich spontaan naar de CPA begeven, toen zij thuis de ontploffingen gewaar werden. Daarnaast zijn zij beiden zowel via de callmaxer als de mobiele telefoon gealarmeerd.

Rond 16.07 uur vraagt het HSGA Twente aan de CPA's IJssel-Vecht, Nijmegen, Flevoland, Doetinchem en Noord-West Veluwe om GNK's, SIGMA's en materiaalwagens naar Enschede te sturen.

Als om ongeveer 16.10 uur het RCC wordt ingericht, zijn de HSGA's daar aanwezig. Hieraan voorafgaand is rond 16.05 uur een verzoek van de brandweeralarmcentrale (RAC) aan de politiemeldkamer en de CPA gedaan om staffunctionarissen te leveren voor het RCC.

*De voorbereidingen op het millennium lagen nog fris in het geheugen. In het kader van deze oefeningen is voor veel afstemming gezorgd. Voortvloeiend uit de millenniumoefening is het RCC op de Westermaat gaan zitten, op dezelfde locatie als de meldkamer van de brandweer en de CPA. Dit is goed geweest, de operationele dienst in de uitvoering zou bijvoorbeeld vanuit het gemeentehuis lastig te besturen zijn geweest. Ook was er bij de Westermaat geen belangstelling van de pers, die gingen naar het gemeentehuis. We hebben in alle rust en concentratie kunnen werken.<sup>7</sup>*

4 Gespreksverslag interview Inspectie voor de Gezondheidszorg met de heer FW-Artzt Dr. Med. H. Woltering, brandweeraarts te Gronau, 3 oktober 2000 (LCI 1450).

5 Gespreksverslag interview Inspectie Gezondheidszorg met de heer J.J.H. Zwienenberg, Specialist Geneeskundige Verzorging op de Vliegbasis Twenthe, 11 oktober 2000 (LCI-1527).

6 Procedure Grootschalige Geneeskundige Hulpverlening GGD regio Twente, 26 september 2000 (LCI-488).

7 Gespreksverslag interview COV met W. Heupers en W.B.J Meijerink, HSGA's GGD Twente, 10 oktober 2000 (COV / 00.01779).

Het RCC houdt zowel contact met het CTPI als met de gemeentelijke rampenstaf (GRS). Hoewel de opschaling en interregionale geneeskundige bijstand formeel via de GRS verlopen, nemen de HSGA's in het RCC in de praktijk deze taak op zich. Direct na oprichting verzoekt het RCC om 16.10 uur aan de vliegbasis Twenthe om medische faciliteiten in het kader van het rampbestrijdingsplan voor de vliegbasis operationeel te maken. Alarmering van de vliegbasis en de faciliteiten van de vliegbasis zijn niet opgenomen in GHOR protocollen. De formele bijstandsaanvraag moet gebeuren door de GRS, met instemming van de Commissaris van de Koningin (CdK). Later op de middag is het informele bijstandsverzoek van de GGD door de CdK bevestigd.

#### *Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF)*

Een van beide HSGA's alarmeert om ongeveer 15.40 uur de waarnemend directeur van de GGD. In rampsituaties heeft deze de functie van Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF). De RGF adviseert in de GRS de burgemeester op het medisch-organisatorische vlak en is systeemverantwoordelijk voor het totale geneeskundige proces.<sup>8</sup> De waarnemend directeur arriveert om ongeveer 16.00 uur bij de CPA waar hij de daaropvolgende drie kwartier besteedt om zicht te krijgen op de situatie. Vervolgens maakt hij zich op om naar Enschede te gaan en zich bij de gemeentelijke rampenstaf (GRS) te voegen. Hij krijgt twee boodschappen voor de burgemeester mee: het verzoek om de interregionale bijstand formeel te regelen en het formele verzoek om bijstand aan de luchtmachtbasis.

*Materieel moeten we snel weten welke beslissingen moeten worden genomen. Het HSGA heeft de opschaling materieel in gang gezet. Dat is zo ook in het draaiboek geregeld. Vervolgens moet de opschaling formeel worden afgedekt, ook voor wat betreft de inzet van defensie en de interregionale bijstand.<sup>9</sup>*

Als de RGF rond 17.15 uur in Enschede arriveert, neemt hij zitting in de GRS.

#### *Actiecentrum GGD*

Het actiecentrum GGD heeft tot taak voorwaarden te scheppen voor het goede verloop van de geneeskundige hulpverlening, zoals<sup>10</sup>:

- de contacten met het RCC, gemeentelijke diensten, directies van ziekenhuizen, de actiecentra van de andere parate diensten (politie en brandweer) en instanties als de geneeskundige inspecties en RIAGG;
- de planning en het verloop en de logistiek van de geneeskundige hulpverlening;
- het oproepen van extra eigen personeel;
- overname sub-taken CPA en ontlasten berichtenverkeer CPA.

Het actiecentrum van de GGD, dat zich in hetzelfde gebouw als de CPA en de RAC bevindt, beschikt niet over een alarmeringsprotocol. Ook heeft het geen bereikbaarheidsdiensten. Wel is er een lijst waarop vier of vijf medewerkers staan vermeld van wie wordt aangenomen dat er

---

8 Procedure Grootschalige Geneeskundige Hulpverlening GGD regio Twente, 26 september 2000 (LCI-488).

9 Gespreksverslag interview COV met G. Weken, waarnemend directeur GGD/RGF, 10 oktober 2000 (COV / 00.01943).

10 Procedure Grootschalige Geneeskundige Hulpverlening GGD regio Twente, 26 september 2000 (LCI-488).

gealarmeerd, terwijl tussen de CPA en het MST een verbinding bestaat via het Nationale Noodnet. De werking hiervan was echter niet bekend bij de centralisten.

Hulpverleners die waardevolle diensten op het rampterrein hebben verricht, zoals huisartsen en EHBO-ers, hebben geen rol in de GHOR-structuur en kennen geen alarmeringsregelingen. Deze personen hebben zich spontaan moeten melden. Naar het oordeel van de Commissie zou met name de Centrale Huisartsen Post deel behoren uit te maken van de GHOR-structuur; op het moment van de ramp bestaat de CHP echter nog maar zeer kort.

De internationale bijstandsvraag verloopt niet volgens een protocol, omdat afspraken daarover ontbreken. De enige formele internationale bijstandsafpraak is die voor de inzet van een Duitse traumahelikopter. Gelet op de ligging van Enschede nabij de Duitse grens vindt de Commissie het ontbreken van meer afspraken over wederzijdse bijstandsverlening onbegrijpelijk.

#### *Feitelijke opschaling*

De CPA vraagt ook om grote ambulancebijstand vanuit andere regio's. Gelet op de eerste inschatting van honderd doden en honderd zwaargewonden is dat begrijpelijk. De centralisten volgen het verloop van het opschalingsproces echter niet en inzicht in de nog te verwachten bijstand ontbreekt. De uiteindelijke aanwezigheid van, zoals nog zal blijken, ruim 130 ambulances en 200 tot 250 ambulancemensen is achteraf gezien overdadig.

Niettegenstaande alle problemen bij de alarmering, wordt de opschaling van de geneeskundige hulpverlening naar het oordeel van de Commissie relatief snel gerealiseerd. Er is snel eerste hulpcapaciteit ter plaatse. Binnen een halfuur zijn er meerdere ambulances en een MMT aanwezig op het rampterrein en zijn SIGMA-teams en helikopters onderweg. In dezelfde tijdspanne is het Zaustat onderweg en binnen veertig minuten zijn de meeste sleutelfunctionarissen van de GHOR op de plaats van bestemming aangekomen.

#### **7.4 Geneeskundige hulpverlening op en rond het rampterrein**

In een rampsituatie moet via opschaling een structuur worden opgezet van onder meer gewondennesten, verzamelplaatsen en loodsposten van ambulances, behandelcentra voor gewonden en opvang voor slachtoffers (zie hiervoor ook onderzoeksrapport C, deel II, hoofdstuk 5). Gewondennesten worden opgezet als het aantal slachtoffers de medische transportcapaciteit overschrijdt.

Vanuit deze structuur wordt de geneeskundige hulpverleningsketen in gang gezet. Op het rampterrein worden gewonden gestabiliseerd en/of behandeld en met ambulances en andere vervoermiddelen worden gewonden naar omliggende ziekenhuizen gebracht en daar behandeld.

De eerste ambulance die bij de rampsituatie ter plaatse is, heeft een belangrijke functie. Deze rapporteert namelijk aan de CPA over de situatie, doet bijstandsverzoeken, kan om inzet van het Zaustat verzoeken, bepaalt mogelijke aan- en afvoerroutes, geeft opstelplaatsen door en overlegt met brandweer en politie. De eerste ambulance is uitgerust met een groene lamp, die dient als herkenningspunt voor nieuw aangekomen ambulances. De eerste ambulance coördineert tevens de geneeskundige hulpverlening ter plaatse. De coördinerende rol wordt overgedragen aan de OvD-G zodra deze ter plaatse komt en vervolgens aan de ML.

De coördinatie van het gewondenvervoer ligt in eerste instantie bij de CPA.

De verantwoordelijkheid wordt overgedragen aan de CGV zodra deze met het Zaustat ter plaatse komt.



Deze neemt de medische leiding op zich en zorgt later eveneens voor de aansturing na aankomst van de MMT's uit Almelo, Deventer en Apeldoorn. Het MMT uit Almelo is om 16.40 ter plaatse. Het SIGMA-team uit de regio is om 17.25 uur ter plaatse, er wordt een noodhospitaal opgezet. Om 19.05 uur arriveert een haakarmbak met medische voorzieningen.

Een anesthesioloog:

*Inmiddels kwam de stroom hulpverleners op gang: MMT's uit Almelo, Deventer, Apeldoorn, veel huisartsen; een SIGMA-team arriveerde en zette een noodhospitaal op. Ik heb geen ervaring met SIGMA-team, ik zag dat ze zuurstof hadden en infusen klaar maakten. Met alle hulpverleners maakte ik een indeling op het plein: wie werkt waar. Met de MMT's sprak ik af dat ik de triëring deed, ik had inmiddels gewondenkaarten voor de registratie, en zij de zorg. Met de huisartsen sprak ik af dat zij de triage en eerste behandeling deden bij de ambulante patiënten. Hulpverleners melden zich bij mij, ik had mijn OK-petje nog steeds op, en was daardoor herkenbaar. Feitelijk had ik de coördinatie in handen, een medisch coördinator rampterrein, zoals die volgens het GHOR is benoemd, was niet aanwezig.<sup>14</sup>*

In het Van Heekpark wordt een groot aantal gewonden behandeld, het exacte aantal is niet bekend.

De Duitse Notarzt coördineert de Duitse hulpverlening.<sup>15</sup> Er wordt een scheiding gemaakt tussen een Duits en een Nederlands deel van het gewondennest. In het Duitse deel worden tussen de 140 en 160 licht en half zwaargewonden behandeld. In overleg met een OvD-G wordt aanvullende Duitse hulp naar het rampterrein gedirigeerd. Er landen zes Duitse helikopters in het Van Heekpark met elk een arts en twee reddingsmedewerkers. Twee helikopters blijven stand-by in het Van Heekpark. Drie helikopters vertrekken naar de vliegbasis Twenthe en blijven daar stand-by. Eén helikopter keert terug naar de thuisbasis.

In verband met mogelijk explosiegevaar van de Grolschfabriek wordt rond 17.15 uur op instigatie van de politie besloten om het gewondennest Van Heekpark te verplaatsen naar het Arke-stadion (Miracle Planet). Bij het Arke-stadion wordt onder leiding van een OvD-G van de GNK uit Nijmegen een gewondennest ingericht met een noodhospitaal en een EHBO-post. De GNK is om 18.00 uur in Enschede gearriveerd en komt om 19.20 uur bij het Arke-stadion aan. Hier treft men veel hulpverleners, maar geen OvDG: het ontbreekt aan coördinatie. De OvD-G uit Nijmegen neemt vervolgens de coördinatie op zich. Bij het Arke-stadion wordt ook een verzamelplaats voor ambulances ingericht. Er zijn van Duitse zijde achttien chirurgische teams aanwezig. Een MMT lid:

*Via een koerier kregen we te horen dat de brandweer het Van Heekpark wilde evacueren vanwege explosiegevaar van de Grolsch. We werden met stadsbussen naar Miracle Planet vervoerd. De evacuatie verliep soepel en ging snel. Er was daar al een nieuw SIGMA-team bezig met een nieuwe tent. In het park werd de tent afgebroken. In het nieuwe gewondennest maakte ik dezelfde afspraken:*

<sup>14</sup> Gespreksverslag interview COV met R. Verheijen en P.J. van Hoorn, Anesthesiologen MST Enschede, 16 oktober 2000 (COV / 00.01774 en COV / 00.01879).

<sup>15</sup> Gespreksverslag interview Inspectie Gezondheidszorg met de heer FW-Artzt Dr. Med. H. Woltering, brandweerarts te Gronau, 3 oktober 2000 (LCI-1450).

*alle ambulances via ons, taakverdeling etc. Ik heb daar nog twee min of meer zwaargewonden langs zien komen. De aanwas van hulpverlenerstroepen ging door, de gewonden bleven uit.*<sup>16</sup>

Een lid van het SIGMA-team:

*Er waren mensen die een O&V (opvang en verzorgings)taak hadden, er waren EHBO'ers. Er was een overkill aan hulpverleners. Dit is gezien de situatie overigens heel begrijpelijk, niemand wist wat er aan gewonden te verwachten was. Als hulpverlener hink je op dat moment heel erg op twee gedachten. Aan de ene kant gun je de mensen niet dat ze in een rampsituatie zitten, aan de andere kant ben je er wel en sta je te springen om hulp te verlenen.*<sup>17</sup>

Het Zaustat vertrekt als laatste om 20.00 uur van het van Heekpark, en arriveert om 20.15 uur bij het Arke-stadion. Om 20.15 uur zijn hier vijftig ambulances aanwezig. Bij het Arke-stadion worden vier middelzwaargewonden behandeld en een onbekend aantal lichtgewonden.

#### *Gewondennest CBB-gebouw/Spartavelden*

De verpleegkundige van de eerste ambulance komt na omzwervingen terecht bij het CBB-gebouw op de kruising van de Hulsmanstraat en de Voortsweg. Dit kantoorgebouw staat ten tijde van de ramp leeg. Hij verkeert in de veronderstelling dat daar een gewondennest opgericht gaat worden, omdat hij in een politieauto een mobilfoonbericht met deze strekking heeft opgevangen. Hierbij wordt de naam van een HSGA genoemd, wat hem het vertrouwen geeft dat er is opgeschaald. Hij probeert contact te krijgen met de CPA, maar dit lukt niet. Hij beschikt niet over een portofoon en zijn mobiele telefoon werkt niet. Tezamen met politie en toegesnelde vrijwillige hulpverleners begint hij, naar schatting rond 16.00 uur, met het opzetten van een klein gewondennest.

*Vervolgens ben ik gestart met een gewondennest CBB gebouw. Hier ben ik tot 18.30 aan het werk geweest zonder het gevoel gehad te hebben dat er sprake was van enige leiding of coördinatie. Ik heb de organisatie in samenwerking met de politie gedaan en heb er voor gezorgd dat er geen gewonden vervoerd werden zonder dat bekend was waar ze naar toe vervoerd zouden worden. Ik neem aan dat de politie contact heeft gehad met de CPA. De uitvoering/hulpverlening ter plaatse gebeurde door een aantal EHBO'ers (ca. 25) en een aantal huisartsen. We kregen de beschikking over twee bussen om gewonden af te voeren. Er is geen geneeskundige eenheid gekomen, geen SIGMA-team. Van een CTPI is mij niets bekend. De eerste hulp is door spontaan gekomen EHBO'ers verleend. De Ovd-G is even ter plaatse geweest, maar toen weer weggegaan.*<sup>18</sup>

---

16 Gespreksverslag interview COV met R. Verheijen en P.J. van Hoorn, Anesthesiologen MST Enschede, 16 oktober 2000 (COV / 00.01774 en COV / 00.01879.).

17 Gespreksverslag interview COV met A. Hogeweg, SIGMA-leider Achterhoek, 4 oktober 2000 (COV / 01.00319).

18 Gespreksverslag interview COV met N.J.C. Wester, verpleegkundige eerste ambulance, 2 oktober 2000 (COV / 00.01783).

## 7.4.2 Triage en behandeling

Doel van triage is het rangschikken van gewonden naar de aard en ernst van de verwondingen en het aan de hand daarvan bepalen van behandelings- en/of afvoerurgentie. Gewonden worden onderverdeeld in de volgende klassen<sup>22</sup>:

### *Urgentieklaas bij triage*

*T1= Instabiele slachtoffers, wier leven onmiddellijk wordt bedreigd door een obstructie van de ademwegen en/of door stoornissen van de ademhaling en/of circulatie.*

*T2 = stabiele slachtoffers wier leven na enige uren wordt bedreigd door obstructie van de ademwegen, door stoornissen van de ademhaling en/of circulatie of die gevaar lopen op ernstige infecties of invaliditeit, wanneer zij niet binnen 6 uur na oplopen van letsel behandeld worden*

*T3 = stabiele slachtoffers die niet bedreigd worden door een ademwegobstructie, stoornissen van de ademhaling en/of circulatie*

*T4 = niet te stabiliseren slachtoffers, waarbij onder de gegeven omstandigheden de ademweg niet kan worden vrijgemaakt en vrijgehouden, de ademhaling niet kan worden veiliggesteld, bloedingen niet tot staan kunnen worden gebracht en shock niet kan worden bestreden. De indeling in T4 dient alleen onder bijzondere of buitengewone omstandigheden te worden gehanteerd, waarbij de beoordeling slechts aan professionelen is voorbehouden.*

Op basis van triage wordt de volgorde voor behandeling en afvoer naar het ziekenhuis bepaald. Registratie dient plaats te vinden op ambulance-rit-formulieren of gewondenkaarten.

### *Gewondenbeeld*

Het eerste gewondenbeeld van de rampslachtoffers ziet er als volgt uit: er is een groot aantal lichtgewonden met snij- en schaafwonden en een klein aantal zwaargewonden. De na de explosie aanwezige tweede ambulance en vlak daarna arriverende ambulances werken als een magneet. Ambulancehulpverleners worden bedolven onder hulpvragen.

De prioriteit van het ambulancepersoneel ligt in het eerste half uur bij het behandelen en stabiliseren van patiënten en het per ambulance transporteren van zwaargewonden (T1 en T2) naar het ziekenhuis. Mensen die in staat zijn om te lopen, worden in de richting van het Van Heekpark gedirigeerd.

### *Behandeling in het Van Heekpark/Arke-stadion*

Ambulancepersoneel, EHBO'ers, SIGMA, MMT's, politie en huisartsen verlenen hulp in het Van Heekpark. In eerste instantie is de coördinatie in handen van een OvD-G, later wordt dit overgenomen door de anesthesioloog van het MMT. De in het Van Heekpark aanwezige SIGMA-tent wordt gebruikt voor de behandeling van T1 en T2 patiënten. EHBO-ers en huisartsen behandelen lichtgewonde slachtoffers, T3 patiënten, buiten het noodhospitaal in het park. De aanwezige MMT'ers verdelen de taken. Het MMT uit Enschede verzorgt de triage en de

---

<sup>22</sup> Procedure Grootschalige Geneeskundige Hulpverlening GGD regio Twente, 26 september 2000 (LCI-488).

### 7.4.3 Aansturing en interne communicatie

#### *Besluitvorming over de organisatiestructuur*

Het ambulancepersoneel van de eerste en tweede ambulance besluit over gewondennesten. De locatie Nieuwe Weme komt toevallig tot stand, omdat de ambulance daar in de buurt was ten tijde van de ontploffing. Deze locatie blijkt al snel onveilig, er ontstaat brand. De eerste OvD-G ter plaatse besluit tot het verplaatsen van het gewondennest naar het Van Heekpark. Hier komt ook het Zaustat. De verpleegkundige van de eerste ambulance beslist in overleg met politie over de locatie van het tweede gewondennest, het CBB-gebouw. De OvD-G wijst het Van Heekpark aan als loodspost voor ambulances. In overleg tussen HSGA en CPA wordt de locatie langs de A1 ingericht als loodspost voor buitenregionale ambulances.

#### *Aansturing in de gewondennesten*

De aansturing van de geneeskundige hulpverlening in het Van Heekpark verloopt gecoördineerd door een ter plaatse afgesproken taakverdeling tussen de aanwezige OvD-G's en ML. Betrokkenen geven aan dat deze situatie in het begin onwennig was.

*De nieuwe situatie rond de GHOR is nog niet duidelijk en geoefend. In praktijk heeft de taakverdeling tussen OvD-G en ML wel gewerkt. De samenwerking ging heel goed. De functie van ML bleek hen bekend te zijn.<sup>26</sup>*

OvD-G's maken op het rampterrein voor het eerst kennis met de ML. Het ambulancepersoneel geeft aan dat de taken en bevoegdheden van een ML niet duidelijk zijn. Er wordt afgesproken dat de ML de leiding over de GHOR inzet heeft en één OvD-G als aanspreekpunt voor de ML fungeert. Na deze afspraken is de ML met name in de buurt van de VC van de brandweer aan de Deurningerstraat gebleven. In feite coördineren de OvD-G's de hulpverleners in het Van Heekpark en neemt een MMT-lid de medische coördinatie voor rekening. Bij de verplaatsing naar het Arke-stadion ontbreekt het aan coördinatie ter plaatse. Dit wordt op eigen initiatief opgenomen door de OvD-G van de GNK uit Nijmegen.

Het gewondennest bij het CBB-gebouw ontbeert elk contact met de rest van de geneeskundige rampenorganisatie. Communicatie verloopt via de politie. Zodra het bestaan van het gewondennest bekend wordt, gaan er weliswaar een tML en een OvD-G naar toe, maar communicatie komt niet tot stand en de OvD-G vertrekt weer. Ook bij de Spartavelden is geen OvD-G ter plaatse.

De communicatie op en met het rampterrein verloopt moeizaam. Het communicatiemateriaal is gebrekkig. Het Zaustat is minimaal uitgerust met communicatiemiddelen. Zo zijn er geen goede mobilifoons/portofoons voorhanden. Tevens mist men op het Zaustat televisie en teletekst, waarmee het overzicht over de rampsituatie zou zijn verbeterd. Er is geen portofoon beschikbaar voor de MMT-anesthesioloog die de medische leiding heeft. Deze houdt via een koerier contact met het Zaustat. Daarnaast is communicatie van het Zaustat met de loodspost en de CPA als gevolg van het minimale communicatiemateriaal moeilijk. Er wordt daarom veel gebruik gemaakt van mobiele telefoons.

Ook deze functioneren vaak niet; bovendien is een groot aantal medewerkers uitgerust met een mobiele telefoon voorzien van een prepaid-kaart, waardoor maar een bepaalde tijd kan worden gebeld en dan alleen nog maar met enkele geselecteerde telefoonnummers.

---

<sup>26</sup> *Gespreksverslag interview COV met F.S.M. Stom en C.J.M. Soethoudt, Medisch Leiders Rampterrein, 10 oktober 2000 (COV / 01.00265).*

### *Besluitvorming over verplaatsing van gewondennesten*

De ML geeft geen opdracht tot het verplaatsen van het gewondennest bij het Van Heekpark. Vanwege geruchten over een mogelijk explosiegevaar bij de Grolschfabriek overlegt een leidinggevend politiefunctaris in het Van Heekpark met waarschijnlijk een Ovd-G. De politie stelt de vraag hoe lang een eventuele verplaatsing zal duren en verzoekt om voorbereidingen voor een verplaatsing te treffen zodra opdracht daarvoor komt. Het inpakken wordt echter direct gestart, niet duidelijk is in opdracht van wie. De ML is, noch door de politie, noch door de brandweer, noch door de Ovd-G geïnformeerd. Ook is zij niet op de hoogte van risico's van een eventuele explosie bij de Grolschfabriek. Tijdens het inpakken blijkt dat er geen risico bestaat, de verhuizing wordt doorgezet om logistieke redenen. Pas op dat moment is de ML geïnformeerd en heeft deze, samen met de brandweer, om 19.30 uur een onderhoud met de politie geregeld om de situatie op te helderen.

De ML beschikt niet over informatie over het gewondennest bij het CBB-gebouw. Het gewondennest wordt verplaatst op aanwijzen van de brandweer en de ML wordt door de brandweer van de evacuatie op de hoogte gebracht. In haar beeld is deze verplaatsing zonder problemen, omdat er geen gewonden aanwezig waren. Er zijn ten tijde van de verplaatsing echter wel lichtgewonden aanwezig. Deze worden per bus naar de Spartavelden overgebracht.

### *Overlegstructuur op het rampterrein*

Op het rampterrein vindt regelmatig overleg plaats tussen de ML, een Ovd-G en de CVG'ers. De ML en een Ovd-G nemen regelmatig deel aan het CTPI. Na overleg met CTPI stelt de ML de overige Ovd-G-ers van de inhoud van het overleg op de hoogte. De communicatie met de GRS verloopt via de CPA. De communicatie met het RCC verloopt via het CTPI. Het eerste contact van de ML met een OVD van de brandweer is rond 16.45 uur. Het eerste CTPI met brandweer en politie is om 21.30 uur. Knelpunt bij de afstemming met brandweer en politie is het feit dat de verbindingscommandowagens niet bij elkaar staan. Om 19.00 uur heeft de ML voor het eerst contact met het HSGA in het RCC. In de loop van de avond gaat dit overleg steeds gestructureerder verlopen. Er is geen direct contact tussen ML en andere hulpverleners, zoals MMT's.

### *Overzicht van de omvang van de ramp*

Het probleem in de eerste uren van de ramp is dat de hulpverleners moeilijk overzicht krijgen van de omvang van de ramp en het rampterrein. Gezien de omvang van de ramp bestaat er lange tijd de verwachting dat er nog een groot aantal zwaargewonden van het rampterrein moet komen.

De gecoördineerde geneeskundige hulpverlening concentreert zich aan één kant van het rampterrein, rond het Van Heekpark. De nadruk bij hulpverleners ligt in deze fase op het verlenen van hulp, en minder op het verkrijgen van overzicht.

*Er bestond veel onduidelijkheid over hoe het er uitzag op de plek van de ramp. We zijn toen even naar de brandweer gelopen (op de hoek van de Singel en de Deurningerstraat). De bevelvoerder van de brandweer wist het ook niet. Wel maakte hij duidelijk dat vanwege de onveilige situatie niemand het gebied in mocht.<sup>27</sup>*

---

<sup>27</sup> Gespreksverslag interview COV met J. Uiterwijk, Ovd-G en teamleider AAD-Oost, 4 oktober 2000 (COV / 01.00310).

Het gebrek aan goede communicatiemiddelen belet het overzicht. Zo wordt het bestaan van het gewondennest in het CBB-gebouw pas om 17.00 bekend, omdat de chauffeur van de eerste ambulance niet beschikt over een portofoon en zijn mobiele telefoon niet werkt. In de eerste periode na de ramp lukt het de ambulances niet om contact te krijgen met de CPA. Ook blijkt contact met het RCC via de portofoon vanaf het Van Heekpark niet mogelijk. Veel hulpverleners zijn aangewezen op hun mobiele telefoons, veelal gaat het daarbij om privé-bezit, maar wegens het enorme drukke telefoonverkeer zijn deze vaak niet bruikbaar.

De beeldvorming over de ramp wordt vertroebeld door wilde verhalen, die normaal zijn in getraumatiseerde situaties. Deze verhalen zijn noch bevestigd, noch herroepen.

Een MMT-lid en het hoofd CPA:

*Er was echt veel chaos en paniek, ook bij ambulancemedewerkers. Zij hadden verhalen: een heel peloton brandweer dat weggevaagd zou zijn, een ambulancemedewerker die omgekomen zou zijn, een straat bezaaid met ledematen.<sup>28</sup>*

*Ik weet dat het lang duurde eer wij bij het CPA een totaal overzicht op de ramp hadden. Uiteindelijk heb ik aangedrongen op een overzicht, deze kreeg ik rond 22.00 uur. Om 22.00 uur was een gecoördineerde verkenning van het rampgebied met brandweer en politie mogelijk. Een sitrap was voor dat moment nog niet mogelijk omdat het primaat lag bij de bestrijding van de ramp en de afvoer van gewonden. Ook duurde het even voordat de brandweer het gebied vrijgaf.<sup>29</sup>*

De ML heeft door overbelasting van het telefoonnet en het portofoonverkeer moeite met communicatie met het Zaustat en krijgt daardoor moeilijk overzicht over het aantal gewonden. Deze onduidelijkheid blijft bestaan tot rond 20.50 uur, wanneer na overleg met de brandweer de verdere geneeskundige opschaling wordt gestaakt.<sup>30</sup>

#### *Overzicht geneeskundige hulpverlening*

Na de voorspoedig verlopen alarmering heeft de CPA moeite met het krijgen van overzicht over de hulpverlening op het rampterrein. Het blijft lange tijd onduidelijk welke hulpverleners zijn ingezet en waar deze hulpverleners zich bevinden. Er zijn verschillende 'eilandjes' van hulpverleners; naast de verschillende gewondennesten vindt op verscheidene plaatsen ongecoördineerde hulpverlening plaats.

Deels heeft dit te maken met de enorme hoeveelheid hulpverleners die op eigen initiatief naar het rampterrein gaan. Deels is dit het gevolg van de slechte bereikbaarheid van de CPA door overbelasting van het telefoon- en portofoonverkeer.

---

28 *Gespreksverslag interview COV met R. Verheijen en P.J. van Hoorn, Anesthesiologen MST Enschede, 16 oktober 2000 (COV / 00.01774 en COV / 00.01879).*

29 *Gespreksverslag interview COV met J.W.M. Legebeke, hoofd CPA AAD-Oost, 5 oktober 2000 (COV / 01.00327).*

30 *Inspectie voor de Gezondheidszorg, Reconstructie Logboek Medisch Leider GGD Twente, 3 oktober 2000 (LCI-1185).*

### *Communicatie GRS en RCC*

De contacten tussen RGF, brandweer en politie op beleidsniveau verlopen mondeling (in de GRS). Daarnaast is er regelmatig contact tussen de GRS en het RCC. De RGF in de GRS houdt contact met het actiecentrum GGD. Er is geen rechtstreeks contact tussen rampterrein en RGF en tussen CPA en RGF. Deze contacten verlopen via het HSGA. De HSGA's onderhouden met name mondeling contact met de CPA en het actiecentrum GGD. Het RCC, actiecentrum GGD en de CPA bevinden zich namelijk in hetzelfde gebouw. De contacten van het HSGA met het rampterrein verlopen via de ML, de CPA of het Zaustat.

### *Geneeskundige hulpverlening in de Diekmanhal*

Er bestaat onduidelijkheid over de coördinatie van de geneeskundige hulpverleners in de Diekmanhal. Opvanghallen vallen volgens het rampenplan onder de verantwoordelijkheid van de gemeente, maar de werkzaamheden van de medische hulpverleners (huisartsen en EHBO'ers) in de Diekmanhal worden niet gecoördineerd. Uiteindelijk neemt een huisarts deze functie vrijwillig op zich.

*Huisartsen hadden moeite zich herkenbaar te maken, in de Diekmanhal en ook in het park. In de hal was het onduidelijk wie de leiding had. In het park wemelde het van de artsen, daar waren wij als huisarts overbodig. In de Diekmanhal en in Miracle Planet hadden we wel een functie. Een huisarts heeft in dergelijke situaties een zinvolle rol, maar dan moet wel duidelijk zijn waar hij verwacht wordt, waar lacunes in hulpverlening zijn. Ik vraag me wel eens af hoe het was geweest als de klap op een druilerige dinsdagavond was geweest in plaats van op zaterdagmiddag met stralend weer.(...) De GGD vroeg huisartsen diensten te gaan draaien in de Diekmanhal. Het was hectisch, enorm hectisch. Mensen hadden geen dak meer boven hun hoofd. Ze beschikten ook niet meer over de medicijnen die ze normaal slikten en ze wisten ook niet welke dat waren. Toen er een huisapotheek kwam, moest die beheerd worden, zodat mensen er niet in gingen graaien. Coördinatie ontbrak in de hal.*

### *Herkenbaarheid hulpverleners*

Knelpunt bij het overleg is de herkenbaarheid van hulpverleners: veel vrijwillige medische hulpverleners en huisartsen zijn niet als zodanig herkenbaar. Bekend zijn met elkaars functie is essentieel, met name in een chaotische fase. In algemene zin kan worden gesteld dat wanneer mensen elkaar kennen, bijvoorbeeld omdat door beide partijen is deelgenomen aan oefeningen, dit overleg en samenwerking vergemakkelijkt.

#### **7.4.4 Analyse en beoordeling**

De Commissie is van oordeel dat de geneeskundige hulpverlening op en rond het rampterrein op zichzelf goed is verlopen. Zowel waar het gaat om het realiseren van de hiervoor reeds meermalen genoemde eerstehulp-, medische transport-, en medische behandelcapaciteit, als de feitelijke hulpverlening aan slachtoffers. Ondanks de geschetste beperkingen op met name het

---

31 *Gespreksverslag interview COV met J.A. Noltes-Beverdam (projectcoördinator CHP Enschede) en A.J. Davids (huisarts en secretaris CHP Enschede), 16 oktober 2000 (COV / 00.01935).*

Het feit dat het gewondennest bij het CBB-gebouw niet de beschikking heeft gehad over communicatieapparatuur illustreert dit. De Commissie is van oordeel dat de verbindingsmiddelen voor rampenbestrijding verbeterd moeten worden.

De Commissie is daarnaast van oordeel dat tijdens de eerste fase van de ramp van een heldere en transparante aansturing en besluitvorming op basis van de GHOR-structuur geen sprake is geweest.

Taken en bevoegdheden staan weliswaar op papier, maar zijn niet altijd even duidelijk voor betrokkenen. Voorbeelden hiervan zijn het niet kennen van de ML in de besluitvorming over de verplaatsing naar het Arke-stadion, de overdracht van de medische coördinatie in het Van Heekpark aan een MMT-lid, het ontbreken van een lokale OvD-G bij het CBB-gebouw en bij de Spartavelden, het beslissen over Duitse bijstand door een OvD-G op het rampterrein en het overlaten van de coördinatie van het gewondennest bij het Arke-stadion aan een OvD-G van buiten de regio. Verheldering is nodig in de verhouding en taakafbakening tussen OvD-G en ML en in de rol van MMT's, de coördinatie van regionale bijstand en de rol van HSGA/RCC en RGF/GRS. Zoals eerder al is vermeld, ontbreken beschrijvingen van de rol van HSGA, RGF en OvD-G in de beschikbare procedures.

De Commissie wijst in dit verband nadrukkelijk op het belang van grootschalig oefenen om te leren functioneren in de GHOR-structuur. GHOR-functionarissen maken in de dagelijkse praktijk onderdeel uit van verschillende organisaties. Ten tijde van een ramp worden ze in een soort van tijdelijke commandostructuur geplaatst, terwijl ze dit in hun reguliere situatie niet gewend zijn.

Tot slot concludeert de Commissie dat de eerste chaotische situatie op het rampterrein is versterkt doordat hulpverleners niet altijd in hun functie herkenbaar waren. De geneeskundige hulpverlening in rampsituaties krijgt vorm in een tijdelijke organisatiestructuur, waarin personen specifieke functies en taken krijgen toebedeeld. In deze niet alledaagse structuur en de bestaande hectiek, waarbij ook nog sprake is van bijstand door andere regio's, is de herkenbaarheid van functionarissen van cruciaal belang.

Ook interdisciplinair overleg is op het rampterrein moeizaam tot stand gekomen. Het eerste interdisciplinaire overleg vindt om 19.30 uur plaats op initiatief van de ML. De onduidelijkheid over het explosiegevaar bij Grolsch en de verplaatsing van gewondennesten is daar een duidelijk voorbeeld van. Dat de hulpverlening aan slachtoffers toch toereikend is geweest, is te danken aan de inzet van de verschillende GHOR-functionarissen en met name de ad hoc afspraken die zij op het rampterrein zelf hebben gemaakt.

## 7.5 Vervoer van slachtoffers

Doel van het gewondentransport is om de T1 en T2 slachtoffers zo snel mogelijk per ambulance of helikopter in de ziekenhuizen te krijgen. Hierbij speelt een aantal actoren een rol:

- de CPA-centralisten, en in een later stadium de CGV'ers van het Zaustat. Deze zijn verantwoordelijk voor de gewondenspreiding op basis van een gewondenspreidingsplan en de registratie van vervoerde gewonden;
- de loodspostfunctionarissen, die in overleg met CPA en Zaustat zorgen voor de aanvoer van ambulances naar de gewondennesten;
- de CPA, die een gewondentransport aankondigt bij de ziekenhuizen;
- het hoofd gewondennest, die in overleg met CPA en Zaustat, de prioriteit in te vervoeren gewonden bepaalt.



### 7.5.1 Het transport van gewonden

Bij de vuurwerkcramp zijn 947 personen gewond geraakt. Van hen zijn 527 personen vervoerd naar en behandeld in ziekenhuizen (zie paragraaf 7.6.1). Deels zijn deze op eigen gelegenheid naar de ziekenhuizen gegaan, deels vervoerd met particulier transport, politieauto's en bussen, deels vervoerd per ambulance. Het merendeel van de gewonden is vervoerd met behulp van ambulances uit de regio.

De verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het gewondentransport ligt in de periode vanaf de laatste fatale explosie (15.36 uur) tot het operationeel worden van het Zaustat bij de CPA. Rond 16.30 uur is het Zaustat inzet gereed en neemt deze de coördinatie van het gewondenvervoer op zich.

In het eerste uur na de ramp verloopt het gewondenvervoer aanvankelijk ongecoördineerd en ongeregistreerd. Op verzoek van de eerste ambulance dirigeert de CPA alle 20 ambulances in de regio naar het rampterrein. Arriverende ambulancechauffeurs verzamelen gewonden en vervoeren gewonden naar de omliggende ziekenhuizen. Daarnaast wordt een groot aantal gewonden met particulier vervoer, bussen en politieauto's naar ziekenhuizen vervoerd. Mede door overbelasting van het telefoon- en portofoonverkeer op de CPA en het vele gebruik van particulier vervoer en politieauto's is er geen zicht op de aantallen gewonden die naar ziekenhuizen worden vervoerd.

In de loop van het eerste uur ontstaat er wel meer structuur, de twee gewondennesten worden ingericht. Transport van gewonden vindt plaats met behulp van bussen (lichtgewonden) en ambulances.

Vanaf 16.30 uur, het moment dat het Zaustat operationeel is, ontstaat er meer coördinatie in het gewondenvervoer en worden de meeste ritten geregistreerd. De CVG'ers geven aan de CPA door als er bussen of ambulances vertrekken. De CPA geeft dit vervolgens door aan de ontvangende ziekenhuizen.

Door de CPA zijn de volgende ritten geregistreerd:

Tijdstip	Vervoermiddel	Aantal en aard van de gewonden	Bestemming
16.06	Ambulance	3 T1 slachtoffers	SMT Hengelo
16.22	Ambulance	1 T1 slachtoffer	MST Enschede (Haaksbergerstraat)

Vanaf het moment dat het Zaustat operationeel is zijn de volgende ritten geregistreerd<sup>32</sup>:

Tijdstip	Vervoermiddel	Aantal en aard van de gewonden	Bestemming
16.39 uur	Bus	25 T2 en T3 slachtoffers	Twenteborg Almelo
16.42 uur	Ambulance	1 T2 slachtoffer	MST/SEH
16.45 uur	Ambulance	1 T1 slachtoffer	MST Enschede (Haaksbergerstraat)

<sup>32</sup> Inspectie voor de Gezondheidszorg, Reconstructie logboek Zaustat AAD-Oost, 12 september 2000 (LCI-968).

Tijdstip	Vervoermiddel	Aantal en aard van de gewonden	Bestemming
17.00 uur	Ambulance	1 T1 slachtoffer	SMT/SEH Hengelo
?? uur	Ambulance	1 T? slachtoffer	MST Enschede (Haaksbergerstraat)
17.12 uur	Bus	ca. 25 T2 en T3 slachtoffers	SKB Winterswijk
17.15 uur	Helikopter	1 slachtoffer brandwonden	Van MST Enschede naar AZG
17.19 uur	Bus	ca. 25 T2 en T3 slachtoffers	MST Oldenzaal
17.33 uur	Ambulance	1 T1 slachtoffer	MST/E-1 Enschede
17.55 uur	Ambulance	1 T2 slachtoffer	SMT/SEH Hengelo
19.45 uur	Ambulance	1 T2 slachtoffer	MST/SEH Enschede
20.22 uur	Ambulance	Overledene	Vliegbasis
20.36 uur	Ambulance	1 T2 slachtoffer	MST/SEH Enschede
21.10 uur	Ambulance	1 T2 slachtoffer	MST/SEH Hengelo
21.54 uur	Ambulance	1 T2 slachtoffer (brandweerman)	SMT/SH Hengelo
22.25 uur	Ambulance	1 gewonde	?

Figuur 7.5 *Geregistreerde ritten*

#### *Overige vervoerde slachtoffers*

In deze tabel zijn niet alle feitelijk gereden ambulanceritten opgenomen. Voorafgaand aan de registratie door de CGV'ers, vervoeren ambulances in de chaos van het eerste moment gewonden naar ziekenhuizen zonder dat gegevens van deze ritten worden geregistreerd.

Ook in een later stadium wordt het transport van gewonden niet altijd keurig bijgehouden. Zo registreren de CGV'ers rond 19.45 uur het vervoer van patiënten in diverse ambulances naar omliggende ziekenhuizen. Het is onbekend om hoeveel slachtoffers het gaat, hoe ernstig de verwondingen zijn en naar welk ziekenhuis zij worden getransporteerd. Ook bij de verplaatsing van het gewondennest van het Van Heekpark naar het Arke-stadion is het mogelijk dat diverse slachtoffers met ambulances zijn vervoerd. Voorts registreren de CGV'ers om 22.25 uur het vervoer van een slachtoffer, waarvan onbekend is wat voor een slachtoffer het is, en door welke ambulance het slachtoffer naar welk ziekenhuis is gebracht. Tot slot merkt een aantal aanwezigen bij het Van Heekpark op dat er een aantal slachtoffers met een busje naar Gronau is vervoerd. Een ambulancemedewerker over het gewondenvervoer:

*Het gewondenvervoer verliep chaotisch. Er waren op een gegeven moment 50 ambulances, de hulpverleners stonden met elkaar te kletsen. Er komt een bus. Deze wordt gevuld en gaat naar het ziekenhuis. De ambulances blijven staan. Er zijn misschien 10-20 ambulanceritten vanaf het Van Heekpark geweest. De ambulances hadden niet stil moeten staan, maar continu in een cirkel rond moeten rijden.<sup>33</sup>*

<sup>33</sup> *Gespreksverslag interview COV met H. Pruntel en P. van Ooyik, bemanning tweede ambulance, 2 oktober 2000 (COV / 00.01792).*

## 7.5.2 Loodsposten

Als verzamelpunt voor ambulances worden direct twee loodsposten ingericht. De eerste loodspost wordt om 15.50 uur vastgesteld bij het Van Heekpark. Deze post gaat later op de avond met het gewondennest naar het Arke-stadion. De tweede loodspost wordt rond 16.00 uur opgericht voor de opvang van de buitenregionale ambulances. Het gaat hier om de locatie bij het Avia-tankstation, gelegen aan de A1 bij afrit 31. De beschikbaarheid van ambulances op de loodspost langs de A1 in schema:

Tijdstip	Aantal ambulances
17.45 uur	Aankomst eerste buitenregionale ambulances
18.00 uur	twaalf ambulances
18.16 uur	twaalf ambulances en drie geneeskundige combinaties
18.22 uur	twintig ambulances
18.57 uur	dertig ambulances
19.00 uur	zestig ambulances
20.00 uur	zeventig ambulances

Figuur 7.6 Beschikbaarheid van ambulances op de loodspost langs de A1

Voor een overzicht van het aantal en de herkomst van de ingezette ambulances verwijzen we naar bijlage 1. De loodspost verhuist rond 19.00 uur naar een nieuwe locatie langs de A1: de parkeerplaats bij 'Frans op de Bult'. Van de zeventig ambulances zijn er uiteindelijk niet meer dan tien daadwerkelijk ingezet.

In de loop van de avond wordt, na een verzoek om 17.42 uur van Duitse hulpverleners, een derde loodspost ingericht bij de grensovergang Glanerbrug. Van hieruit worden benodigde hulpverleners en materieel onder politiebegeleiding naar de gewondennesten vervoerd.

Ten slotte staat er vanaf 18.00 uur een onbekend aantal ambulances paraat bij de Spartavelden. Hier is niet echt sprake van een loodspost, er is geen loodspostfunctionaris of gecoördineerde communicatie met de CPA of Zaufstat. Wel zijn loodspostfunctionarissen aangewezen bij het Van Heekpark, na de verplaatsing van het gewondennest bij het Arke-stadion, en bij de loodspost bij de A1.

Rond 16.00 uur arriveert een loodspostfunctionaris bij het Van Heekpark, waar hij op verzoek van de OvD-G een loodspost inricht. In overleg met de CGV'ers komt de volgende taakverdeling tot stand: de CGV'ers geven aan hoeveel ambulances op welke plaats nodig zijn, de loodspostfunctionaris zorgt er vervolgens voor dat de ambulances naar de afgesproken plaats gaan. Communicatie met het Zaufstat verloopt via de portofoon. Met de politie heeft de loodspostfunctionaris regelmatig overleg. Verder onderhoudt hij permanent contact met de OvD-G en met een Duitse OvD-G over het patiëntenvervoer naar Duitsland. Incidenteel heeft de loodspostfunctionaris, via de mobiele telefoon, contact met de CPA. De loodspostfunctionaris is van mening dat hij onvoldoende informatie heeft gehad om zijn functie goed te kunnen vervullen.<sup>36</sup>

Vanaf ongeveer 18.08 uur is een loodspostfunctionaris aanwezig bij het Avia-tankstation langs de A1. Hij vervult deze functie in opdracht van een beleidsmedewerker van de CPA.

<sup>36</sup> Gespreksverslag interview Inspectie voor de Gezondheidszorg met J.Keizer, ambulancechauffeur en teamleider Almelo, 4 september 2000 (LCI-1184).

of de CPA. Op het rampterrein zijn de CGV'ers in het Zaustat verantwoordelijk voor het gewondenvervoer vanaf de rampplek. Deze bepalen in overleg met het hoofd de afvoer van gewonden. Ook een van de drie aanwezige OvD-G's neemt de taak van 'gewondenvervoer' op zich. Deze persoon vraagt de politie om de inzet van bussen en bepaalt ook de locatie waar de slachtoffers naartoe worden vervoerd. Op zijn beurt benoemt deze OvD-G een lid van het aanwezige MMT tot medisch coördinator. Dit MMT lid maakt, in het licht van een gecoördineerde afvoer, eveneens de afspraak met de CGV'ers dat alle gewonden die van het rampterrein naar ziekenhuizen vervoerd worden eerst bij het Van Heekpark langskomen. Bij het CBB-gebouw en later de Spartavelden is er geen sprake van een duidelijke coördinatiestructuur.

### *Gewondenspreiding*

In de regio Twente is geen echt gewondenspreidingsplan. Wel is in de Procedure Grootchalige Geneeskundige Hulpverlening GGD regio Twente een overzicht opgenomen van de medische behandelcapaciteit van de ziekenhuizen in de regio; dit is eveneens in digitale vorm beschikbaar. In de praktijk van de ramp wordt hiervan geen gebruik gemaakt; noch de CPA noch het Zaustat neemt dit plan ter hand. In de beleving van de CVG'ers is dit wel een gewondenspreidingsplan.

*Er is een gewondenspreidingsplan. Dat zit in de computer, maar er zit geen computer in het Zaustat. In het plan staat waar we de ernstig gewonden heen kunnen brengen. De lichtgewonden hebben we naar Winterswijk, Almelo, Gronau en Oldenzaal laten vervoeren. De T1's gingen naar Enschede, Hengelo en Almelo.<sup>38</sup>*

In praktijk worden de zwaargewonden naar de dichtstbijzijnde ziekenhuizen gebracht, de lichtgewonden naar verder gelegen ziekenhuizen. Dit staat haaks op bevindingen in rampliteratuur, waar men vanwege de voorspelbare grote toestroom van T3 patiënten juist aanbeveelt om T1 en T2 naar ziekenhuizen verder weg te vervoeren.<sup>39</sup> Aangezien het MST Enschede tevens de rol van traumacentrum vervult, is deze keuze niet verwonderlijk.

De spreiding vindt plaats op basis van de regiokennis van de coördinatoren gewondenvervoer over opvangcapaciteit in de ziekenhuizen. Via de CPA en het actiecentrum GGD wordt contact gehouden met de ziekenhuizen. De ziekenhuizen beschouwen dit contact als minimaal. Het telefoonnummer van het actiecentrum GGD is bij de ziekenhuizen niet bekend.

### *CPA AAD-Oost*

Het is voor de CPA AAD-Oost erg lastig overzicht te krijgen over de situatie op het rampterrein. De centralisten houden overzicht over de gebeurtenissen door middel van ongestructureerde informatie uit het veld. De onduidelijkheid over de situatie op het rampterrein roept irritatie op bij het aanwezige ambulancepersoneel. Buiten het rampterrein staan namelijk 'verse' ambulances te wachten die het rampterrein niet op mogen, terwijl de eerste ambulances blijven pendelen in het rampgebied.<sup>40</sup> Ook het hoofd van de CPA deelt deze mening.

*Er was heel veel aanvoer van ambulancepersoneel. Hierdoor bekwam ons het gevoel dat wij meer moesten doen (...). De CPA zou aan stand-by staande hulpverleners regelmatig een overzicht van de stand van zaken moeten geven en laten weten wat zij van hen verwacht.<sup>41</sup>*

38 Gespreksverslag interview COV met H. Oosterik, CGV'er AAD-Oost, 4 oktober 2000 (COV / 01.00328).

39 J. Boer en R.R.R. Huijsman-Rubingh (red), Geneeskundige hulpverlening bij rampen, Houten, 1998.

40 Gespreksverslag interview COV, groeps gesprek ambulancepersoneel, 2 oktober 2000 (COV / 01.00042 t/m COV / 01.00049).

41 Gespreksverslag interview COV met J.W.M. Legebeke, hoofd CPA, 5 oktober 2000 (COV / 01.00327).

nog een groot aantal gewonden van het rampterrein zal komen domineert de besluitvorming over de wijze van vervoer. Hierdoor wordt een aantal T2 patiënten, die idealiter per ambulance vervoerd worden, per bus naar het ziekenhuis gebracht.

#### *Sturing interregionale bijstand*

Wat betreft interregionale bijstand dienen er afspraken te worden gemaakt over de logistiek en inzet van en communicatie met buitenregionale ambulances. Het is voor de interregionale hulpverleners frustrerend geweest om verstoken van informatie te moeten afwachten buiten het rampterrein. Het overaanbod van wachtende ambulances op de loodspost langs de A1 illustreert dit. Deels is dit te verklaren uit de gebrekkige communicatie met de loodsposten en het ontbreken van praktijkervaring met het principe van loodsposten. De ramp leert dat het essentieel is om de informatiepositie op de loodsposten actueel te houden.

#### *Registratie*

Tijdens de ramp schoot de registratie van het vervoer van de slachtoffers tekort. De bestemming en de aard van de verwondingen van vervoerde slachtoffers is lang niet altijd nauwkeurig bijgehouden. Als verklarende en verzachtende omstandigheid kan wederom de chaotische situatie direct na de explosies worden aangevoerd en de technische staat van het Zaustat die communicatie moeilijk maakt. Punt van aandacht is verder nog het ontbreken van gewondenkaarten op de ambulances, waardoor registratie aanvankelijk niet heeft plaatsgevonden.

### **7.6 Opvang in ziekenhuizen**

De verzorging in ziekenhuizen van een groot aantal slachtoffers binnen een relatief kort tijdsbestek is zowel een kwantitatieve als kwalitatieve opgave. Het uitgangspunt hierbij is dat alle slachtoffers binnen een verantwoorde tijd worden behandeld zonder verlies aan medische kwaliteit. Op basis van triage moet er voor worden gezorgd dat alle slachtoffers van een ramp op het juiste tijdstip en op correcte wijze op de geschikte behandelpaats terecht komen en dat de medische behandelcapaciteit van individuele ziekenhuizen niet wordt overbelast.

Bij medische behandelcapaciteit kan men denken aan medisch personeel, medische materialen en beschikbare operatiekamers en Intensive Care plaatsen.

Bij een ramp wordt de medische behandelcapaciteit in eerste instantie ingezet voor T1 slachtoffers, vervolgens voor T2 en tenslotte voor T3 slachtoffers. Daarnaast moeten er maatregelen genomen worden om de medische behandelcapaciteit niet te beperken door inefficiënte interacties (overbelasting telefoonlijnen, toeloop van verontrusten en familieleden). De procedures voor het realiseren van medische behandelcapaciteit en andere maatregelen zijn neergelegd in rampenopvangplannen van de individuele ziekenhuizen. De ziekenhuizen zijn daarmee verantwoordelijk voor het realiseren van de capaciteit. De verantwoordelijkheid voor de planning van het verloop en de logistiek van de geneeskundige hulpverlening ligt bij het actiecentrum GGD.<sup>43</sup> In 1999 hebben alle ziekenhuizen met het oog op de millenniumovergang hun rampenplannen geëvalueerd en geactualiseerd. De bekendheid van de betrokken ziekenhuizen met de GHOR-structuur blijkt laag te zijn. Het MST Enschede en het Twenteborgziekenhuis oefenen met regelmaat hun rampenplan op onderdelen. In het SMT in Hengelo hebben de laatste jaren geen oefeningen plaatsgevonden.

---

43 Procedure Grootschalige Geneeskundige Hulpverlening GGD regio Twente, 26 september 2000 (LCI-488).

Volgens de officiële tellingen is het aantal gewonden als gevolg van de vuurwerkcramp in totaal 947. Daarvan zijn 527 behandeld in ziekenhuizen. De meeste slachtoffers kunnen na poliklinische behandeling weer naar huis. Er worden 451 patiënten slachtoffers poliklinisch behandeld en 76 klinisch opgenomen (minimaal een dag en een nacht).

Schematisch kunnen de aantallen slachtoffers opgevangen in ziekenhuizen als volg worden weergegeven:

Ziekenhuis	Plaats	Aantal gewonden
Medisch Spectrum Twente (MST)	Enschede	309 poliklinisch, 43 klinisch
Medisch Spectrum Twente (MST)	Oldenzaal	52 poliklinisch, 9 klinisch
Twenteborg ziekenhuis	Almelo	40 poliklinisch, 3 klinisch
Streekziekenhuis Midden Twente (SMT)	Hengelo	36 poliklinisch, 15 klinisch
Streekziekenhuis Koningin Beatrix	Winterswijk	5 poliklinisch, 2 klinisch
Deventer Ziekenhuis	Deventer	1 poliklinisch
Academisch Ziekenhuis Groningen	Groningen	1 klinisch
Martini Ziekenhuis Groningen	Groningen	1 klinisch
Academisch Ziekenhuis Nijmegen	Nijmegen	1 klinisch
Ziekenhuis Gronau (Duitsland)	Gronau	8 poliklinisch, 1 klinisch

Figuur 7.7 Betrokken ziekenhuizen en aantallen behandelde slachtoffers.<sup>44</sup>

Van de poliklinisch behandelde slachtoffers bestaan de verwondingen voor het overgrote deel uit schaaf- en snijwonden of kneuzingen. Er zijn ondanks de aard van de ramp weinig brandwonden geregistreerd. Van de behandelde slachtoffers ligt iets meer dan de helft op chirurgie. Ook op longgeneeskunde en neurologie verblijven relatief veel personen. Achtentwintig slachtoffers ondergaan een of meer operaties. Veertien slachtoffers zijn op een intensive care behandeld. Twee slachtoffers zijn na opname overleden en behoren tot de tweeëntwintig dodelijke slachtoffers.

Het MST Enschede, dat de functie van traumacentrum voor de regio heeft, krijgt de grootste gewondenstroom te verwerken. De gang van zaken in dit ziekenhuis wordt hierna toegelicht. Bij de overige ziekenhuizen wordt volstaan met een beschrijving op hoofdlijnen.

### 7.6.1 Medische hulpverlening in ziekenhuizen

#### MST Enschede

Het Medisch Spectrum Twente (MST) in Enschede ligt vlakbij het rampterrein. Dit ziekenhuis heeft daardoor de grootste stroom patiënten opgevangen. Het MST Enschede wordt gealarmeerd door de fatale explosie. Vrijwel direct daarna komt er een spontane en ongecoördineerde stroom van slachtoffers naar het ziekenhuis op gang: lopend, per fiets en per auto. Het MST in Enschede registreert op 13 mei 147 polikliniekbezoeken en 111 op 14 mei 2000. Op 13 mei worden 35 patiënten opgenomen, op 14 mei nog eens 6. De dagen daarna volgen nog 51 poliklinische behandelingen en 5 klinische opnamen. Het merendeel van deze slachtoffers komt met eigen vervoer naar het ziekenhuis toe. Naast slachtoffers loopt het ziekenhuis vol met verontruste familieleden en pers.

<sup>44</sup> De Nederlandse Vereniging voor traumatologie, *De vuurwerkcramp van Enschede 13 mei 2000, oktober 2000.*

*Ik was die zaterdag bezig op de intensive care. Toen hoorde ik een knal, alsof er een vliegtuig door de geluidsbarrière ging. Vanuit de OK kon ik de rook zien. Ik hoorde van een IC-verpleegkundige dat er beschadigde auto's aankwamen, met mensen met snijwonden. De stroom van slachtoffers hield aan.(...) Er was echt veel chaos en paniek.<sup>45</sup>*

*Sommige dingen kun je niet plannen en oefenen. Zoals de toestroom van mensen, slachtoffers, zoekenden, familieleden van slachtoffers.<sup>46</sup>  
Het was een chaos, overal patiënten, mensen die zochten naar familie, mensen die hulp aanboden. En de pers, die hadden al snel door dat ze achter mij aan moesten lopen.<sup>47</sup>*

Het MST Enschede stelt op eigen initiatief het rampenplan in werking. Om 15.35 uur belt een anesthesieassistent vanuit het centrum van Enschede de dienstdoend chirurg met de mededeling dat "de Grolschfabriek is ontploft". De anesthesieassistent voegt daar een voorspelling van tweehonderd zwaargewonden aan toe. De dienstdoend chirurg heeft het gevoel dat de melding betrouwbaar is en geeft de opdracht aan de assistent-chirurgie om de telefonist te bellen en het rampenplan in werking te stellen.<sup>48</sup>

De telefonist van de centrale bedienpost van de telefooncentrale MST Enschede is vlak na de fatale explosie al gestart met het alarmeren van personeel. Het MST heeft geen melding van de CPA of een andere instantie ontvangen.

Veel medewerkers van het MST begeven zich spontaan naar het ziekenhuis om medische bijstand te verlenen. Dit geldt ook voor een deel van het crisisteam. De overige leden van het crisisteam worden telefonisch opgeroepen. Omdat de bedienposten van de telefonisten tijdens het afwerken van het belschema tijdelijk buiten werking zijn, bereiken de telefonisten diverse leden van het crisisteam pas later. Om 17.20 uur arriveert het laatste lid van het crisisteam.

Om 16.30 uur arriveert de voorzitter van de Raad van Bestuur in het ziekenhuis. Hij stelt met de dienstdoend clustermanager orde op zaken door groepen mensen naar vaste locaties te verwijzen en de registratie van patiënten te stroomlijnen. Familieleden van slachtoffers en mensen die zoeken naar vermisten worden opgevangen in het 'Bruin Café' van het ziekenhuis. De pers wordt uit het patiëntengebonden deel van het ziekenhuis geweerd en er wordt een kamer voor de pers ingericht, waar vanaf 19.30 uur ieder uur een persconferentie gehouden wordt.

Om 17.40 uur is het crisisteam voor de eerste maal bijeen. De operationele leiding van het MST wordt hier overgedragen aan de clustermanager facilitair bedrijf en één van de clustermanagers van het gebouw Ariënsplein, die door zijn rol in de voorbereiding van het rampenplan, de meeste kennis van zaken heeft. Het crisisteam blijft in functie tot 19 mei om 10.00 uur.

---

45 *Gespreksverslag interview COV met R. Verheijen en P.J. van Hoorn, Anesthesiologen MST Enschede, 16 oktober 2000 (COV / 00.01774 en COV / 00.01879).*

46 *Gespreksverslag interview COV met H.G.A. Voss, Clustermanager MST Enschede, 16 oktober 2000 (COV / 00.01781).*

47 *Gespreksverslag interview COV met H.G. Bijker, voorzitter Raad van Bestuur MST Enschede, 16 oktober 2000 (COV / 00.01936).*

48 *Medisch Spectrum Twente, Feitenregistratie Vuurwerkkramp Enschede.*

op peil houden van de capaciteit en afschaling. Deze verantwoordelijkheid is niet gedefinieerd in het rampenplan van de gemeente Enschede en het is niet duidelijk of dit de verantwoordelijkheid is van de GHOR (in casu de RGF) of van de individuele ziekenhuizen. Volgens de Procedure Grootschalige Geneeskundige Hulpverlening regio Twente ligt de verantwoordelijkheid voor de planning van het verloop en de logistiek van de geneeskundige hulpverlening bij het actiecentrum GGD. In de praktijk zijn besluiten tot afschalen genomen door de ziekenhuizen zelf, in een aantal gevallen na overleg met de CPA of het actiecentrum, in een aantal gevallen op basis van het 'opdrogen van de gewondenstroom'. Rond 20.15 uur was er op het rampterrein bekend dat er nauwelijks meer gewonden te verwachten waren. Het is daarom te betreuren dat er pas na 22.00 uur interregionaal werd afgeschaald. Naar het oordeel van de Commissie ontbreekt het nog aan heldere afspraken over de communicatie tussen ziekenhuizen en de GHOR organisatie alsmede aan een eenduidige verantwoordelijkheid van besluitvorming over benodigde ziekenhuiscapaciteit. De rol van ziekenhuizen in rampsituaties behoeft verheldering, evenals de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming over opschaling, afschaling en de rol van CPA, RCC, RGF en actiecentrum GGD hierin.

## 7.7 Afschaling

### 7.7.1 Het proces van afschaling

Het proces van afschaling is niet beschreven in het rampenplan van de gemeente Enschede of de Procedure Grootschalige Geneeskundige Hulpverlening regio Twente. Leidend bij de besluitvorming hierover is de vraag of de geneeskundige capaciteit voor hulpverlening op het rampterrein, transport en medische behandeling in ziekenhuizen voldoende is voor het aantal (te verwachten) slachtoffers. De verantwoordelijkheid voor de planning van het verloop en de logistiek van de geneeskundige hulpverlening ligt volgens de PGGH regio Twente bij het actiecentrum GGD. De afschaling in ziekenhuizen is in de voorgaande paragraaf beschreven en laten we hier verder buiten beschouwing.

#### *Staken van opschaling*

Het logboek GHOR<sup>58</sup> meldt om 18.00 uur: aanwezig geneeskundig hulpverleningspersoneel lijkt voldoende. De opschaling gaat door en rond 20.00 uur zijn er tenminste 130 ambulances aanwezig: zeventig op de loodspost bij 'Frans op de Bult' en zestig bij het Arke-stadion. Ook bij de Spartavelden staat een onbekend aantal ambulances stand-by. Om 19.52 uur belt de CPA AAD-Oost op verzoek van het Zaustat het actiecentrum GGD met de mededeling dat er geen extra ambulances meer uit het land nodig zijn. Er staan genoeg ambulances, en zolang het rampgebied nog niet is vrijgegeven, worden er geen ambulances ingezet. Om 20.30 uur belt de CPA AAD-Oost, na contact met de loodspost, de CPA IJssel-Vecht met een verzoek om een overzicht van het aantal ambulances dat via haar naar Enschede is gestuurd; dit blijken er 117 te zijn. Ook verzoekt de CPA om geen ambulances meer te sturen. CPA IJssel-Vecht zegt toe dat er niets meer wordt gestuurd. Het logboek van de Medisch Leider meldt dat verdere geneeskundige opschaling om 20.50 uur gestaakt wordt. Om 21.00 uur ontvangt het Zaustat bericht van een Ovd-G dat er geen gewonden meer in de gewondennesten zijn.

---

58 Logboek RCC/GHOR (GGD Twente), 24 mei 2000 (LCI-980).



### 7.7.2 Analyse en beoordeling

Bij de afschaling wordt een voorzichtig scenario gehanteerd. Besluitvorming wordt bemoeilijkt door het voortduren van onzekerheid over het aantal te verwachten slachtoffers. De Commissie heeft hiervoor alle begrip.

Afschaling van ambulances op de loodsposten, ziekenhuizen, helikopters en ambulancehulpverleners bij de Spartavelden had naar het oordeel van de Commissie echter sneller behoren te verlopen. Buitenregionale ziekenhuizen zijn laat geïnformeerd. De ambulances bij de Spartavelden en stand-by zijnde helikopters op de vliegbasis hebben zelf verzocht om te mogen vertrekken. Verklaring voor deze late afschaling zou kunnen liggen in het ontbreken van informatie op een centraal punt over de aanwezigheid van hulpverleners, het ontbreken van een OvD-G of loodpostfunctionaris bij de Spartavelden en van een overzicht van alle gewaarschuwde ziekenhuizen. Deze informatie lijkt verdeeld te zijn over CPA Aad-Oost, actiecentrum GGD, CPA IJssel-Vecht en het Zaustat. De centrale coördinatie van de gehele geneeskundige hulpverleningsketen behoeft in die zin verbetering.

In de praktijk van de ramp zijn na het opschalen de besluiten rond handhaven van geneeskundige capaciteiten en afschalingsbesluiten diffuus tot stand gekomen voor verschillende onderdelen van de keten. Van gecoördineerde afschaling van de gehele keten is geen sprake geweest. In rampenplannen en procedures ontbreekt een procesbeschrijving en definitie van verantwoordelijkheden voor afschaling. Naar de mening van de Commissie vraagt dit om een meer sturende en besluitvormende rol van het RCC, daarbij ondersteund door het actiecentrum GGD. De praktijk van de ramp leert dat ad hoc besluitvorming hierover niet leidt tot een bevredigende situatie.

### 7.8 Werksituatie en arbeidsomstandigheden geneeskundige hulpverleners

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op een aantal onderwerpen met betrekking tot werksituatie en arbeidsomstandigheden van de geneeskundige hulpverleners. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- het materieel waarmee wordt gewerkt;
- blootstelling aan asbest en gevaarlijke stoffen;
- aflossing.

De paragraaf sluit af met een analyse en beoordeling.

#### 7.8.1 Materieel

##### AAD-Oost

De inrichting van de ambulances voldoet ten tijde van de ramp aan de landelijke standaard<sup>59</sup>, zoals neergelegd in de Wet op het ambulancevervoer. Het ambulancepersoneel zet echter vraagtekens bij de kwaliteit van het materieel uit het oogpunt van een adequate medische hulpverlening. Het ambulancepersoneel geeft hierbij aan dat het een geluk was dat het aantal zwaargewonden klein is geweest; bij een groter aantal was men in de problemen gekomen. Als knelpunten komen naar voren<sup>60</sup>:

- Het materieel is sterk verouderd, in de periode na de ramp zijn bijvoorbeeld brancards spontaan gebroken.
- Persoonlijke beschermingsmiddelen, zoals een helm of mondkapjes, ontbreken op de ambulances.
- De communicatiemiddelen zijn beperkt, op het moment van de ramp was er per ambulance één portofoon en één mobiele telefoon aanwezig. Dit is naar de

mening van ambulancepersoneel te weinig: er zouden voor een goede communicatie, onderling of met CPA/Zaustat, tenminste twee portofoons beschikbaar moeten zijn, een voor de chauffeur en een voor de verpleegkundige.

- De inrichting van de ambulances van AAD-Oost is niet uniform. Zo ontbreken in de auto's van de post Enschede bijvoorbeeld automatische bloeddrukmeters en is de zuurstofvoorziening beperkt. Deze uniformering stond wel op de planning maar is nog niet doorgevoerd.
- De AAD-Oost heeft de beschikking over een mobiele communicatiewagen, ook wel Zaustat genoemd. Het Zaustat is in het kader van de millenniumoefening uitgebreid met een communicatieconsole en daarmee getransformeerd tot een pseudo-vc. Deze voldoet volgens ambulancepersoneel en de leiding van de AAD niet aan de eisen van deze tijd.<sup>61</sup> De communicatiemiddelen zijn beperkt en registratie van de gesprekken op banden is niet mogelijk en moet handmatig worden bijgehouden. Voorts ontbreekt een televisie met teletekst.

Een ambulancechauffeur:

*Qua materiaal misten we uitrusting en instructie. Van mijn eigen uitrusting is een derde deel persoonlijk eigendom. Ik heb een helm, handschoenen en portofoon uit eigen zak betaald. Dankzij mijn eigen mobiele telefoon heb ik tijdens de ramp kunnen communiceren. Persoonlijke beschermingsmiddelen zijn niet beschikbaar. Het beschikbare verbindingsmateriaal werkte niet tijdens de ramp. Gemis aan materialen is met regelmaat kenbaar gemaakt bij de directie van AAD-Oost.<sup>62</sup>*

Als reden voor de toestand van het materiaal noemt de leiding van AAD-Oost de stand van de organisatie. Jarenlang reorganiseren en bezuinigen heeft zijn tol geëist en in de begrotingssystematiek was voorheen geen investeringsruimte opgenomen voor apparatuur. De waarnemend directeur bevestigt dat het materieel deels was afgeschreven, maar is van mening dat het materieel voldoet aan de landelijke standaard.

De waarnemend directeur:

*Manco in onze begrotingssystematiek is dat we geen investeringsruimte opnemen voor apparatuur. Bloeddrukmeters, brancards en defibrillators verouderen, die schrijf je af in een aantal jaren. Hiermee moet je rekening houden in je begrotingssystematiek.<sup>63</sup>*

---

59 Gespreksverslag interview COV met A.H. Roetman, voormalig waarnemend directeur AAD-Oost, 11 oktober 2000 (COV / 00.01630).

60 Gespreksverslag interview COV, groepsgesprek ambulancepersoneel, 2 oktober 2000 (COV / 01.00042 t/m COV / 01.00049).

61 Gespreksverslag interview Inspectie voor de Gezondheidszorg met G.A.A. Leerkes, beleidsmedewerker AAD-Oost, 7 augustus 2000(LCI-1126).

62 Gespreksverslag interview COV met B. Sanders, ambulancechauffeur AAD-Oost, 2 oktober 2000 (COV / 00.01608).

63 Gespreksverslag interview COV met A.H. Roetman, destijds waarnemend directeur AAD-Oost, 11 oktober 2000 (COV / 00.01630).

Een beleidsmedewerker van de AAD-Oost:

*Het Zaustat van AAD-Oost heeft goed gefunctioneerd, maar is zeer schamel uitgerust. Ik ben er overigens op tegen dat elke regio zijn eigen Zaustat gaat bouwen. Voor het ambulancepersoneel zou een zelfde soort constructie bedacht moeten worden als bij de politie. Het ambulancemateriaal valt nu in het niet ten opzichte van de politie en de brandweer.<sup>64</sup>*

SIGMA/Rode Kruis

In het kader van de ontwikkeling van SIGMA-teams zijn in de afgelopen jaren grote hoeveelheden medische materialen aangeschaft, die in een haakarmbak (verplaatsbare container) beschikbaar zijn op de uitrukposten van SIGMA-teams. Daarnaast hebben de SIGMA-teams de beschikking over een opblaasbare tent met verlichting en verwarming. De kwaliteit van dit materiaal wordt door betrokkenen als goed beoordeeld.<sup>65</sup>

Huisartsen en EHBO'ers

EHBO'ers beschikken via de EHBO-verenigingen over eerstehulp materiaal voor behandeling van lichtgewonden en zijn herkenbaar door hesjes. Huisartsen beschikken eveneens over eerste hulp materiaal, maar beschikken niet over herkenbare kleding stukken.

## 7.8.2 Blootstelling aan asbest en gevaarlijke stoffen

Geneeskundig hulpverleners zijn met name de eerste twee dagen bij het rampterrein aanwezig geweest. Het rampterrein zelf hebben ze nauwelijks betreden, ze zijn met name aan de rand van het terrein geweest, rond de gewondennesten. Tijdens de werkzaamheden op 13 en 14 mei hebben ze blootgestaan aan de rook van het rampterrein. Uit meetresultaten die zijn uitgevoerd tijdens de ramp is naar voren gekomen dat in de omgevingslucht en ademlucht van hulpverleners geen overschrijding is aangetoond van de, voor de beroepsbevolking geldende, wettelijke grenswaarden en Maximaal Aanvaarde Concentraties (MAC-waarden) in de lucht voor gasvormige verbindingen, fijn stof, zware metalen en asbest. Hierbij wordt niet uitgesloten dat bij individuele werkzaamheden in het rampgebied hogere concentraties in de ademlucht kunnen zijn voorgekomen. Ambulancepersoneel is hier echter niet bij betrokken.

Een medisch milieukundige:

*Eigenlijk was SE Fireworks in medisch-milieukundig opzicht ook geen interessant bedrijf. Het kan exploderen, dat kan fysieke trauma's opleveren. Vuurwerk heeft weinig toxicologische gevaren. Wel is er natuurlijk de asbest, maar die kan bij iedere brand vrijkomen. De toxicologische gevaren van een vuurwerkexplosie zijn niet groter dan op een oudejaarsnacht als die van een aantal jaren geleden, ten tijde van atmosferische inversie. Ga er van uit; als er rook is, is er gevaar. Iedere rook levert een gevaar op voor de volksgezondheid, het publiek is zich daar nauwelijks van bewust.<sup>66</sup>*

---

<sup>64</sup> Gespreksverslag interview COV met W. Janssen, OvD-G AAD-Oost, 5 oktober 2000 (COV / 00.01791).

<sup>65</sup> Gespreksverslag interview COV met A. Hogeweg, SIGMA-leider Achterhoek, 4 oktober 2000 (COV / 01.00319).

<sup>66</sup> Gespreksverslag interview COV met J.H. Köhne (sociaal geneeskundige GGD Twente) en D.H.J. van de Weerd (arts/medisch milieukundige GGD Regio IJssel-Vecht), 16 oktober 2000 (COV / 00.01937).

### *Besluit tot afschalen*

Om 22.13 uur wordt in het CTPI besloten tot afschalen. Veertig ambulances worden achter de hand gehouden. Dit zijn met name de ambulances van de Regio's IJssel-Vecht, de Achterhoek, de Stedendriehoek en Nijmegen. Deze zullen om 02.00 uur worden afgelost door ambulancebemanningen van AAD-Oost. Dit wordt om 23.30 uur medegedeeld aan de CPA.

Vanaf 00.11 uur gaat de CPA aan de slag om de dagdiensten voor de volgende dag te regelen. Dit gaat moeizaam omdat het overzicht over ambulances, personeel en dienstroosters niet beschikbaar is op de CPA, bij teamleiders en op het Zaustat.

Daarnaast is er in die periode een aantal mensen bezig met het beslissen over de inzet van ambulances, waarbij heldere communicatie ontbreekt. Het Zaustat wil de beschikbaarheid op het rampterrein waarborgen, terwijl men op de CPA druk bezig is om het reguliere rooster weer op poten te zetten.

Een OvD-G:

*Wij hebben niet die perfecte logistiek die brandweer en politie kennen als het gaat om regionale bijstand en aflossing.<sup>68</sup>*

Om 02.33 uur bericht het Zaustat aan de CPA dat het aantal ambulances wordt teruggebracht tot tien. Alle buitenregionale ambulances gaan weg, uit de eigen regio zijn er 'verse ploegen'. Dit wordt om 03.24 uur nogmaals aan de CPA bevestigd door het Zaustat. Twee van de vijf OvD-G's zijn naar huis gegaan en komen om 08.00 uur terug. Om 05.05 uur brengen de CVG'er van het Zaustat en een OvD-G'er verslag uit aan de CPA over de situatie op het rampterrein. Met de CPA wordt afgesproken dat de tien ambulances van de AAD-Oost op het rampterrein om 10.00 uur worden afgelost door ambulances van elders. Deze vervangende ambulances zullen naar de post in Enschede komen. De CPA vraagt aan andere CPA's (Drenthe, Utrecht, Eindhoven, Amsterdam) ambulancebijstand voor vervanging van de tien ambulances bij het Van Heekpark om stand-by te staan voor het rampterrein en niet voor het reguliere ambulancevervoer. Om 07.40 uur komt het bericht door dat er twee nieuwe centralisten uit andere regio's de bemanning van het Zaustat gaan vervangen.

### *Reguliere diensten op 14 mei*

Om 08.00 uur start de reguliere dagdienst van de ambulancemedewerkers van AAD-Oost. Een aantal van deze medewerkers blijkt door de traumatische ervaringen van de avond ervoor niet in staat te zijn om een dienst te draaien. Een aantal van deze mensen beëindigt hun dienst. Om 13.55 uur meldt één van de teamleiders de CPA dat er gaten dreigen te vallen in het dienstrooster, doordat een aantal verpleegkundigen niet beschikbaar is. Op een aanbod van de CPA IJssel-Vecht voor bijstand bij reguliere diensten wordt niet ingegaan.

*De volgende dag moest ik om 8.00 uur weer een reguliere dienst draaien. Je bent nog zo met de ramp bezig dat men naar mijn mening nauwelijks van je kan verwachten dat je de volgende dag alweer een reguliere dienst kan draaien.<sup>69</sup>*

---

<sup>68</sup> Gespreksverslag interview COV met R. Lotgerink, OvD-G AAD-Oost, 4 oktober 2000 (COV / 01.00320)

<sup>69</sup> Gespreksverslag interview COV met B. Smidt, ambulanceverpleegkundige AAD-Oost, 5 oktober 2000 (COV / 01.00330)..

*De volgende ochtend ben ik weer aan het werk gegaan, dat wilde ik ook, er waren immers nog steeds collega's van de brandweer vermist. Ik heb een collega, die in Enter moest werken laten terugkomen omdat het niet meer ging. We hebben een opdracht voor het vervoeren van stoffelijke resten geweigerd. Ook zijn we de Tollensstraat ingereden om de 1e ambulance te zien en te zoeken naar de vermiste brandweercollega's. Deze hebben we gevonden. Daarna heb ik me afgemeld voor reguliere dienst en dat stuitte op onbegrip.<sup>70</sup>*

#### *Bijstand op het rampterrein*

Om 14.50 uur regelt de CPA de aflossing van de dagdiensten van de tien ambulances op het rampterrein. Om 17.00 uur worden zij afgelost door twee ambulances van AAD-Oost en ambulances van buiten (Drenthe, Zwolle, Apeldoorn en Friesland). CPA IJssel-Vecht regelt deze aflossing voor de CPA AAD-Oost. Op 14 mei om 16.00 uur wordt het aantal ambulances dat stand-by is in het rampgebied teruggebracht tot vijf. In overleg met de CPA wordt besloten de buitenregionale ambulances toch eerst naar Enschede te laten komen en dan te bezien wie er zal blijven. Tot slot wordt buitenregionale bijstand geregeld voor maandag 14 mei. Vanaf 12.00 uur zijn extra ambulances nodig (ook voor het reguliere ambulancevervoer) omdat er een evaluatiebijeenkomst voor de medewerkers is. Voor 15 mei worden weer ambulances bij andere CPA's geregeld. CPA IJssel-Vecht coördineert dit. Op 15 mei vanaf 23.00 uur zijn er twee buitenregionale ambulances beschikbaar voor het rampterrein, vanaf 08.00 uur vijf. Op 19 mei nog twee. Op 19 mei wordt overgeschakeld op reguliere dienst.

#### *Organisatietoestand AAD-Oost*

De ambulancehulpverlening in Twente is marginaal georganiseerd en gericht op het realiseren van de reguliere hulpverlening. Met de huidige organisatie is de ambitie van een goede inzet bij rampsituaties niet te realiseren. Knelpunten zijn onder meer de wijze van financiering van OvD-G's, die daardoor alleen kunnen bestaan in dubbelfuncties en de minimale beschikbaarheid van staf en ondersteuning. In de praktijk van de ramp zijn hierdoor knelpunten ontstaan. Personen kunnen niet zowel ambulancechauffeur of teamleider en OvD-G zijn en de staffunctionarissen kunnen de logistieke taken van teamleiders niet opvangen. Ten tijde van de ramp waren binnen AAD-Oost de verhoudingen tussen medewerkers en leiding ernstig verstoord. Een en ander was mede het gevolg van een langdurige reorganisatie.

#### *Overige functionarissen*

De GGD-functionarissen zijn afgelost op basis van dag- en nachtdiensten. Hierbij is gebruik gemaakt van ondersteuning door de GGD regio IJssel-Vecht (via een bestaande achterwachtregeling) en Amsterdam. Deze hebben in aflossing voorzien van de RGF, HSGA en Medisch milieukundigen. In de dagen na de ramp zijn de reguliere werkzaamheden van de GGD onder druk komen te staan doordat de beschikbare functionarissen in de GHOR structuur waren ingezet en derhalve niet voor hun reguliere taken beschikbaar waren.

---

<sup>70</sup> Gespreksverslag interview COV met B. Sanders, ambulancechauffeur AAD-Oost, 2 oktober 2000 (COV / 00.01608).

## 7.9 Gevolgen voor de reguliere geneeskundige hulpverlening

### 7.9.1 Effecten voor paraatheid in de regio

#### *Uitgangspunten*

De organisatie van het ambulancevervoer in Nederland is gebaseerd op het uitgangspunt dat er een aanrijtijd van 15 minuten gegarandeerd wordt. Ook in de regio Twente is dit het uitgangspunt; de ambulances zijn hiervoor verdeeld over een aantal ambulanceposten, verspreid over de regio.

#### *Aanloop naar de ramp*

In de aanloop naar de ramp wordt de paraatheid in het gebied op peil gehouden. Om 15.27 uur worden twee ambulances naar het rampterrein gedirigeerd en vraagt de CPA AAD-Oost een aantal ambulances om op te schuiven, zodat de paraatheid gehandhaafd blijft. Om 15.32 uur wordt de CPA IJssel-Vecht verzocht om hierbij bijstand te verlenen. Na de melding van de ramp worden alle beschikbare ambulances naar het rampterrein gedirigeerd. De paraatheid in de regio is hierna niet meer gewaarborgd.

#### *Improviseren*

Vanaf 15.40 uur komen bij de CPA regelmatig verzoeken voor ambulancevervoer buiten het rampterrein binnen. Voor deze verzoeken wordt in overleg met aanvragers een oplossing gezocht. Veelal wordt geadviseerd om eigen vervoer te gebruiken of een huisarts in te schakelen. Om 15.51 uur belt een huisarts voor een patiënt met een maagbloeding. Hiervoor wordt rolstoelvervoer ingezet. Om 15.51 uur belt een burger met een melding van een familielid dat onwel is. Deze krijgt na overleg het advies om met eigen vervoer te gaan. Om 16.52 uur probeert de CPA de paraatheid in de regio te herstellen. Dit lukt niet omdat er op de posten Hengelo en Almelo geen ambulances van AAD-Oost meer staan.

In de periode vanaf 17.19 uur volgt een aantal ongevalsmeldingen waarbij de hulpverlening geïmproviseerd tot stand komt: onder meer een verkeersongeval in Oldenzaal (17.19 uur) en een verdrinking van een man in Hengelo (17.34 uur). Hulpverlening kan niet georganiseerd worden vanuit de reguliere posten, maar vindt provisorisch plaats. Voor het verkeersongeval in Oldenzaal wordt om 17.23 uur gepoogd een ambulance van de loodspost in te schakelen, maar daar blijken nog geen ambulances gearriveerd te zijn. Tenslotte gaan er twee verpleegkundigen met eigen vervoer naar toe. Voor het ongeval in Hengelo wordt door de CPA een huisarts ter plaatse gestuurd. Ook een ambulance die op de loodspost is ingezet, verlaat deze tijdelijk om te assisteren bij de reanimatie van een kind dat een verdrinkingsongeval heeft gehad. Om 22.41 uur is de post van Almelo nog steeds onbemand, na een verzoek van een huisarts van de Centrale Huisartsenpost in Almelo aan de CPA om ambulancebijstand. Om 00.33 uur is er op de post in Enschede geen ambulance meer beschikbaar.

Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat het gebrek aan ambulancevervoer geen nadelige consequenties heeft gehad voor de slachtoffers. Er zijn geen slachtoffers overleden en er is geen situatieverslechtering van slachtoffers opgetreden als gevolg van het ontbreken van ambulancevervoer. Hierbij past de kanttekening dat er geen onderzoek verricht is naar de bovengenoemde casuïstiek; ook niet door de Inspectie Gezondheidszorg.

### Herstel paraatheid

De CPA besluit rond 00.41 uur om op de posten in de drie grote steden (Almelo, Hengelo en Enschede) één ambulance paraat te houden. Voor het buitengebied van de regio vraagt de CPA de CPA Apeldoorn om bijstand. Om 00.49 uur blijkt op de post Almelo geen ambulance meer te zijn. Vanaf 01.10 uur roept de CPA de hulp in van omliggende regio's (onder andere IJssel-Vecht en Achterhoek) om ambulances stand-by te hebben in het buitengebied. Een auto uit Doetinchem wordt vooruitgeschoven naar Borculo. Om 03.29 uur blijkt dat de post Hengelo onbemand is, na een verzoek van de Ovd-G'er op het rampterrein om een extra auto. De volgende ochtend 08.00 uur wordt de paraatheid weer hersteld.

#### 7.9.2 Analyse en beoordeling

Het is begrijpelijk dat de paraatheid gedurende de ramp niet is gehandhaafd. De inschatting van het aantal doden en gewonden rechtvaardigt het dirigeren van alle beschikbare ambulances naar het rampterrein.

Vervolgens is er door de CPA, naar omstandigheden, adequaat gereageerd op reguliere hulpvragen. Door improvisatie zijn, gezien de situatie, adequate oplossingen gevonden voor aanvragen voor ambulancevervoer. Herstel van de paraatheid werd bemoeilijkt door een gebrek aan overzicht over de locatie van auto's en personen. Desondanks is de Commissie van oordeel dat de paraatheid sneller hersteld had kunnen worden door inzet van het grote aantal ambulances (van buiten de regio) dat gereed stond op de loodsposten. In het begin van de avond was immers al duidelijk dat er geen gewonden meer van het rampterrein kwamen. Herstel van de paraatheid in een rampsituatie is dan ook een belangrijk punt van aandacht en maakt deel uit van de hiervoor reeds meermalen genoemde te maken afspraken in het kader van de interregionale bijstand.

#### 7.10 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

- 1 De Commissie beveelt *het bestuur van de regio Twente, tevens bestuur van de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst en bestuur voor de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en rampen (GHOR)*, aan:
  - de procedures voor alarmering en grootschalig opschalen van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen aan te passen, zodat de in dit hoofdstuk vermelde tekortkomingen worden aangepakt;
  - de taken en verantwoordelijkheden van, alsook de verhoudingen tussen GHOR-functionarissen (OVDG, ML, HSGA en RGF) en de verhoudingen tussen GHOR-functionarissen en overige actoren binnen de rampenbestrijding te verhelderen, deze in procedures te beschrijven, en deze procedures regelmatig te oefenen;
  - de verantwoordelijkheden omtrent beslissingen over ziekenhuiscapaciteit te verhelderen en deze te beschrijven in procedures;
  - de rol van huisartsen en vrijwilligers in de GHOR-organisatie nader te specificeren en de bekendheid van de GHOR-organisatie in ziekenhuizen te versterken;
  - in interregionaal verband vaste procedures te ontwikkelen voor de coördinatie van de interregionale bijstand en deze procedures regelmatig te oefenen;

Jan Calis  
Nachtegalstraat 15  
Bewoner



## 8 Bescherming milieu en volksgezondheid

### 8.1 Inleiding

De bescherming van het milieu en de volksgezondheid zijn het afgelopen decennium een steeds belangrijker onderdeel van de rampenbestrijding geworden. Bij calamiteiten kunnen stoffen vrijkomen die gezondheidsrisico's inhouden voor hulpverleners of bewoners, of die risico's met zich mee brengen in termen van de milieubelasting van bodem, grond- en oppervlaktewater en lucht. Deze risico's kunnen bestaan op korte termijn, door bijvoorbeeld acute blootstelling aan gevaarlijke stoffen in rook, maar ook op de lange termijn, wanneer bijvoorbeeld gevaarlijke stoffen met bluswater meegevoerd worden en terechtkomen in de bodem en het grondwater.

Om de milieu- en gezondheidsrisico's als gevolg van een ongeval of ramp zoveel mogelijk te kunnen beheersen en beperken, dienen eerst de aard, ernst en omvang van deze risico's in kaart gebracht te worden. Dit gebeurt door het uitvoeren van milieumetingen en het analyseren van de verkregen gegevens. Vervolgens dienen maatregelen te worden genomen die op de waargenomen risico's zijn afgestemd. Het gaat dan zowel om maatregelen ten behoeve van het veilig kunnen verrichten van werkzaamheden op het rampterrein, als om maatregelen ter bescherming van het milieu en de volksgezondheid in het algemeen.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de milieumetingen die tijdens de vuurwerkramp zijn uitgevoerd en op de maatregelen die op basis daarvan zijn getroffen. In paragraaf 8.2 wordt het organisatorische kader geschetst waarbinnen metingen zijn verricht en maatregelen zijn genomen. Paragraaf 8.3 gaat vervolgens in op de alarmering van de diverse meetinstanties. In paragraaf 8.4 wordt een overzicht geschetst van de verrichte metingen en van de meetresultaten, terwijl in paragraaf 8.5 komen de activiteiten, inschattingen en maatregelen van de diverse instanties aan de orde komen. Paragraaf 8.6 sluit af met enkele aanbevelingen.

### 8.2 De organisatie van milieumetingen en maatregelen

Het rampenplan van de gemeente Enschede geeft de taakverdeling aan tussen de diverse instanties die in geval van een ramp of een zwaar ongeval zijn betrokken bij de organisatie van metingen naar milieubelasting en gezondheidsrisico's en het op basis daarvan treffen van maatregelen.<sup>1</sup> Volgens het rampenplan heeft de (regionale) brandweer, althans in de fase van de acute rampenbestrijding, op dit terrein een coördinerende en uitvoerende rol. Zij wordt daarbij ondersteund door de politie, de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) en gemeentelijke diensten. De taken van de politie zijn vooral gelegen in het alarmeren van relevante instanties en het beschikbaar krijgen en inzetten van personeel en materieel, terwijl de GGD met name een taak heeft bij het in kaart brengen van milieu-informatie, het beoordelen ervan en de afstemming met het bestuur.

---

<sup>1</sup> Gemeente Enschede, *Gemeentelijk draaiboek Waarnemen en meten, behorende bij deelplan 18 van het Rampenplan*; Gemeente Enschede, *Gemeentelijk draaiboek Milieu, behorende bij deelplan 28 van het rampenplan, 1 januari 2000* (LCI-059).

### *Rol van de rijksoverheid*

Behalve de lokale en regionale instanties heeft de rijksoverheid een eigenstandige verantwoordelijkheid op dit terrein. Zo heeft de Arbeidsinspectie, ressorterend onder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, als taak om er op toe te zien dat door werkgevers de wet- en regelgeving ten aanzien van bescherming van werknemers tegen gevaarlijke stoffen toegepast wordt. Het gaat daarbij in dit verband om de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet bij het verrichten van activiteiten ten behoeve van de rampenbestrijding, waaronder de zoek- en bergingswerkzaamheden op het rampterrein.

Verder heeft de Inspectie Milieuhygiëne (IMH), onderdeel van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), op grond van de Wet op het staattoezicht op de Volksgezondheid een zelfstandige bevoegdheid om metingen tijdens en na een incident uit te voeren. Het ministerie van VROM heeft daarnaast een afdeling Crisismanagement in het leven geroepen om bij gebeurtenissen met potentieel grote gevolgen voor het milieu, er voor te zorgen dat adequate informatie over milieurisico's wordt verkregen en gecommuniceerd richting betrokken partijen. Daartoe is een overeenkomst gesloten met het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) om snel milieumetingen uit te kunnen voeren.

De milieugevallendienst van het RIVM (MOD/RIVM) heeft de taak bij een ramp of een groot ongeval met potentiële risico's voor het milieu, snel ter plekke de benodigde metingen te verrichten en een risicobeoordeling van de situatie te maken. Zij komt in actie in opdracht van de IMH, al dan niet op verzoek van lokale rampenbestrijdingsorganisaties of besturen. De MOD heeft de mogelijkheid van direct contact met het NVIC (ook RIVM) wanneer blootstelling van personen aan de orde is.

## **8.3 Alarmering van meetinstanties**

### **8.3.1 Beschrijving**

Als gevolg van de explosies en de daaropvolgende brand ontstaat er op 13 mei even na halfvier een grote, paddestoelvormige rookpluim boven Enschede die in enkele minuten van wit naar zwart verkleurt. De rookpluim reikt uiteindelijk tot negen kilometer hoogte en bereikt een omvang van tien à vijftien kilometer in diameter. In de eerste uren na de explosies komen bij de meldkamers van politie en brandweer diverse meldingen binnen van stankoverlast en neerslag van stoffen uit de rookwolk. Ook worden vragen gesteld omtrent het al dan niet vrijkomen van gevaarlijke stoffen.<sup>3</sup>

### *Alarmering van de WVD*

Naar aanleiding van de rookpluim en de meldingen over neerslag van stoffen geeft de plaatsvervangend regionaal commandant in het Regionaal Coördinatiecentrum (RCC) de opdracht tot het opstarten van de WVD. Kennelijk als gevolg van de hectiek wordt aan deze opdracht geen gehoor gegeven, want de WVD wordt niet gealarmeerd. De Regionale Alarmcentrale (RAC) krijgt ook geen opdracht van de Officier van Dienst (OvD) die op het rampterrein aanwezig is, en die tevens de functie van ROGS vervult. Een WVD-deskundige,

---

<sup>3</sup> *Transcripties Regionale Alarmcentrale en Regionaal Meldcentrum.*

gevolgen van de explosies, dat ook deze geen opdracht geeft tot het alarmeren van de WVD. Dit roept vragen op over het alarmeringssysteem van de WVD. De Commissie acht het niet uitgesloten dat een Ovd ook bij minder ernstige calamiteiten dusdanig zal zijn belast, dat het initiatief tot het opstarten van de WVD in redelijkheid niet van deze functionaris mag worden verwacht.

De dubbelfunctie van Ovd en ROGS heeft niet gewerkt als waarborg voor de alarmering van de WVD, terwijl overigens aan deze dubbelfunctie het bezwaar kleeft dat een extra beroep wordt gedaan op de capaciteiten van een Ovd. Van de Ovd wordt daardoor immers verwacht dat deze na een calamiteit zowel de brandweerinzet coördineert als voldoende aandacht heeft voor het vrijkomen van gevaarlijke stoffen. Het gevaar is groot dat ofwel de coördinatiefunctie, ofwel de signaleringsfunctie op het gebied van gevaarlijke stoffen in het gedrang komt. Dit moet in beide gevallen onwenselijk worden geacht.

De alarmering van de diverse instanties van de rijksoverheid komt naar het oordeel van de Commissie relatief snel tot stand, waardoor ook snel de meetwagen van de MOD/RIVM ter plaatse kan zijn.

## 8.4 Verrichte metingen en meetresultaten<sup>6</sup>

### 8.4.1 Betrokken meetinstanties en verrichte metingen

Behalve de WVD en de MOD/RIVM zijn gedurende de periode waarin het rampenplan van kracht is, diverse andere organisaties actief in het kader van milieumetingen op en rondom het rampterrein. Een onderscheid kan worden gemaakt naar milieumetingen in het algemeen en naar asbestmetingen.

#### *Milieumetingen algemeen*

De WVD verricht de eerste metingen naar vrijgekomen stoffen in de directe omgeving. Op de dag van de ramp worden metingen verricht met zogeheten Drägerbuisjes op koolmonoxide, stikstofoxiden, zwaveldioxide, zoutzuur en blauwzuur. Ook worden visuele inspecties verricht. De WVD krijgt snel assistentie van de MOD/RIVM. De bemanning van de meetwagen van de MOD/RIVM neemt tussen 22.00 en 24.00 uur luchtmonsters op driehonderd meter benedenwinds van het rampterrein.

Deze metingen worden op 14 mei voortgezet. Ook op 16, 18 en 25 mei worden door de MOD/RIVM metingen verricht. Bij deze metingen zijn veegmonsters genomen. Deze zijn bedoeld om vanuit de rook neergeslagen gevaarlijke stoffen aan te tonen. Tevens worden metingen naar organische verbindingen in de lucht uitgevoerd. De monsters worden geanalyseerd op aanwezigheid van zware metalen. Op 16 mei worden de luchtstofmonsters niet alleen op zware metalen, maar ook op dioxines geanalyseerd. De laatst uitgevoerde metingen geven geen verhoogde concentraties aan ten opzichte van achtergrondwaarden, op grond waarvan met de metingen wordt gestopt (zie hierna onder 8.4.2).

Een overzicht van de metingen die door de brandweer en de MOD/RIVM zijn uitgevoerd, staan weergegeven in bijlage 4 van dit rapport.

---

<sup>6</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op een evaluatie van de milieumetingen die in opdracht van de Commissie onderzoek vuurwerkcramp is uitgevoerd door Haskoning bv.

De MOD/RIVM is snel gekomen met een rapportage van meetgegevens en een korte toelichting op de beoordelingscriteria. Snelle rapportages van asbestmetingen vonden veelal plaats in de vorm van faxen, waarin vrijwel uitsluitend analysegegevens stonden. Deze snelheid was ook nodig om ter plekke eventuele vervolgstappen te kunnen zetten. In de meetrapportages ontbreken echter veelal beschrijvingen van de omstandigheden bij de bron (zoals de fase van de brand en de aard van de opruimwerkzaamheden) en weersomstandigheden die mede bepalend zijn voor de aard van de stoffen die vrijkomen en de spreiding in tijd en plaats. Dit bemoeilijkt interpretatie van de gegevens.

De Commissie is van oordeel dat het ten behoeve van een goede interpretatie wenselijk was geweest wanneer een evaluatie naar de metingen was verricht korte tijd na het beschikbaar komen van de meetresultaten, zodat een samenhangend beeld had kunnen worden geconstrueerd van de belasting van de omgeving met gevaarlijke stoffen. Dit zou niet alleen in het belang zijn geweest van een eenduidige interpretatie van de meetresultaten, maar ook voor een meettechnische evaluatie achteraf van de uitgevoerde metingen.

## 8.5 Activiteiten, inschattingen en maatregelen

### 8.5.1 Zaterdag 13 mei: risico's van de rookpluim en dreigende explosies bij Grolsch

De eerste WVD-ers die op weg gaan naar het RCC, maken op basis van eigen observaties een plot van de rookpluim. Wanneer zij bij aankomst meetploegen willen inzetten om de rookpluim te volgen en metingen te verrichten krijgen zij van de plaatsvervangend regionaal commandant te horen dat dit in verband met de hectiek niet mogelijk is. Bij gebrek aan meetploegen en meetmateriaal gaan om 17.40 uur twee WVD-ers zelf op pad voor 'organoleptisch onderzoek'. Daarbij wordt gelet op geur en visuele verspreiding of neerslag vanuit de rookwolk. Uitkomst van dit onderzoek is dat de wolk de richting van de A1 volgt tot Nijverdal. Er wordt geen geur of neerslag geconstateerd. Op datzelfde moment wordt in de GRS gesproken over de rookontwikkeling en wordt door de vertegenwoordiger van de GGD gemeld dat sprake is van fall-out in Delden: "er wordt onderzocht of er schadelijke stoffen in zitten".<sup>11</sup> Dat bericht komt ook in het RCC aan de orde.<sup>12</sup>

#### *Ammoniak bij Grolsch*

Even na 17.40 uur krijgen de nog in het RCC aanwezige WVD-ers te horen dat er bij de Grolschfabriek vijf kubieke meter ammoniak door brand bedreigd wordt. Men gaat aan de slag om de omvang van het gebied te berekenen dat de eventuele gevolgen van vrijkomend ammoniak zou kunnen ondervinden. Nog voordat deze berekening gereed is, is er om 18.48 uur telefonisch contact met een medewerker van Grolsch die verklaart dat de ammoniak 'ingeblokt' is en het gevaar onder controle is. Dit inblokken heeft feitelijk al om 15.50 uur plaatsgevonden. Nader overleg om 18.56 uur met de inmiddels gearriveerde bemanning van de meetwagen van de MOD/RIVM bevestigt de eigen inschatting dat het effect van het vrijkomen van de genoemde hoeveelheid ammoniak gering zou zijn. De WVD-ers houden zich daarom niet langer met deze problematiek bezig. Om 19.10 wordt in het RCC gemeld dat er geen gevaar meer is voor ammoniakverspreiding.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Verslag Gemeentelijke Rampenstaf.

<sup>12</sup> Logboek Regionaal Coördinatiecentrum, 7 september 2000 (LCI-866).

<sup>13</sup> Logboek Regionaal Coördinatiecentrum, 7 september 2000 (LCI-866).

Bovendien geldt het protocol alleen voor de binnenring. De Arbeidsinspectie eist dat hulpverleners ook in de buitenring beschermende middelen dienen te dragen. Het meningsverschil wordt door de Medisch Leider voorgelegd aan het RCC. Dat reageert niet.<sup>20</sup> Het dispuut komt om 16.30 uur aan de orde in het lokaal driehoeksoverleg. Blijkens het verslag van dat overleg is het voor de leden van de driehoek niet duidelijk waarop de eisen van de Arbeidsinspectie zijn gebaseerd. Uit een quick-scan onderzoek van het RIVM blijkt niet de aanwezigheid van asbest in de buitenring. Burgemeester Mans besluit dat in eerste instantie het onderzoek van het RIVM wordt aangehouden als uitgangspunt voor de maatregelen.<sup>21</sup> De eis van de Arbeidsinspectie wordt derhalve genegeerd. Om 17.00 uur wordt door het CTPI het bericht afgegeven dat het asbestprotocol overeind blijft.

#### *Onduidelijkheid op het rampterrein*

Om 20.00 uur zijn er op het rampterrein 5000 asbeststofkappen beschikbaar met een filterend gelaatsstuk met P3-filter. Om 21.35 uur geeft het Algemeen Commandant van de politie door dat de vakorganisatie ACP twijfels heeft over de bescherming van personeel tegen asbest. Om 21.45 uur meldt het RCC dat in het stadhuis van Enschede een Coördinatieteam Gevaarlijke Stoffen wordt opgezet, dat onderzoek gaat verrichten naar de veiligheidsrisico's. Om 22.52 uur komt bij de Arbeidsinspectie het bericht binnen dat de ondernemingsraad van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) zich zorgen maakt over de arbeidsomstandigheden van de RIT-medewerkers.

Op dinsdagochtend 16 mei vraagt het actiecentrum GGD aan de eerstelijns arts milieu om een rapport te maken over de schadelijke stoffen die zijn vrijgekomen. Dat wordt later op de dag verstrekt. Burgemeester Mans vraagt om 07.30 uur in de GRS "hoe het kan dat er ieder uur andere informatie wordt gegeven over asbest".<sup>22</sup> Dit naar aanleiding van een eerdere beslissing om, in tegenstelling tot de wens van het RCC, toch busjes met bewoners toe te laten in de binnenring.

#### *Coördinatieteam Gevaarlijke Stoffen ingesteld en opgeheven*

Op dinsdagmiddag wordt door het RCC het Coördinatieteam Gevaarlijke Stoffen (CGS) opgezet. Dat gebeurt vlak voordat het RCC zelf wordt opgeheven. Het team heeft als taken de coördinatie van alle metingen in het veld, de coördinatie van maatregelen voor mensen op het terrein, en het in kaart brengen van de risico's waaraan mensen hebben blootgestaan vanaf het begin van de ramp. Het team kan niet aangemerkt worden als het actieplan Milieu waarin het rampenplan van de gemeente voorziet.<sup>23</sup> Het team wordt voorgezeten door de asbestdeskundige van TNO en bestaat verder uit vertegenwoordigers van de Arbeidsinspectie, de GGD, de Bouw- en Milieudienst en het RIVM. Ook vanuit de WVD is enkele malen een afgevaardigde aanwezig geweest. Het team wordt gehuisvest in het kantoor van de Bouw- en Milieudienst. In een overleg van het team geeft de Arbeidsinspectie aan waarom het asbestsloopregime gebruikt moet worden en niet het asbestprotocol. De positie van het CGS is voor de voorzitter van het team niet duidelijk:

---

20 *Gespreksverslag interview COV met F.S.M. Stom en C.J.M. Soethoudt, Medisch Leiders Rampterrein, 10 oktober 2000 (COV / 01.00265).*

21 *Vergaderverslag lokaal driehoeksoverleg i.v.m. de vuurwerkramp, 15 mei 2000 (LCI-1087).*

22 *Verslag Gemeentelijke Rampenstaf.*

23 *Gespreksverslag interview COV met J. Tempelman, TNO, 25 oktober 2000 (COV / 00.01712).*

*De status van het CGS was onduidelijk, hoewel het CGS nuttig werk verrichtte. Ik denk dat zo'n commissie duidelijk moet worden geplaatst binnen de rampenorganisatie.<sup>24</sup>*

Omstreeks 15.00 uur heeft de Arbeidsinspectie contact met de korpschef van het KLPD. De arbeidsinspectie meldt dat de adembescherming niet voldoet aan het gewenste regime. De korpschef verwijst door naar de burgemeester. Vervolgens wordt contact opgenomen met burgemeester Mans met de mededeling dat overleg noodzakelijk is. Tot dan toe heeft de burgemeester in de GRS steeds de mededeling gekregen dat er geen gevaren bestaan voor de gezondheid van hulpverleners. Om 17.00 uur volgt een gesprek met de burgemeester. Dit gesprek leidt niet tot een oplossing voor het meningsverschil.

Om 21.35 uur doet de voorzitter van het CGS verslag van de milieumetingen in de GRS. Als belangrijkste conclusie wordt gemeld dat het asbestgevaar verwaarloosbaar is. Dat geldt ook voor concentraties van andere stoffen (zware metalen). Er zijn derhalve geen gezondheidsrisico's. Desondanks blijft de Arbeidsinspectie van mening dat de hulpverleners beschermende pakken moeten blijven dragen om risico's uit te sluiten. In de GRS wordt om die reden besloten dat men op het rampterrein beschermende pakken moet blijven dragen. De voorzitter van het CGS stelt voor het team op te heffen. Dit voorstel wordt door de GRS overgenomen. Niet iedereen is daar gelukkig mee. De betrokken medisch milieukundigen geven aan dat na de opheffing van het team coördinatie wordt gemist.<sup>25</sup>

#### *De brief van de Arbeidsinspectie*

Op 16 mei om 23.00 uur bevestigt de Arbeidsinspectie per fax en brief het noodzakelijk geachte asbestbeschermingsregime. Deze zijn gericht aan de korpschef van het KLPD, de korpschef van de politie Twente en de commandant van de regionale brandweer, met een afschrift aan burgemeester Mans, de ondernemingsraden en de vakorganisatie ACP. Conform artikel 4.45 en 4.55 van het Arbeidsomstandighedenbesluit dienen degenen die actief in het puin zoeken in die gedeeltes van het rampterrein waarin asbest is aangetroffen, volgelaatsmaskers te dragen met P3-filter en aanblaasunit en daarnaast wegwerpoverall, handschoenen en laarzen. Medewerkers van het RIT kunnen volstaan met een halfgelaatsmasker in verband met het zicht. Overige personen met een toezichthoudende taak kunnen volstaan met een gelaatsstuk met P3-filter. In het nog niet asbest-vrijgegeven gebied moet een volgelaatsmasker gedragen worden.

Woensdagmiddag 17 mei wordt de brief van de Arbeidsinspectie in een overleg van het CTPI aan de orde gesteld. Besloten wordt om de GRS een beslissing te laten nemen over de te nemen beschermingsmaatregelen en tot die tijd te werken volgens het afgesproken asbestprotocol. De algemeen directeur van de Arbeidsinspectie heeft rond 15.00 uur een telefonisch overleg met de korpschef van het KLPD en later met de korpschef van de politie Twente. Deze verklaren dat zij zich aan de richtlijnen van de Arbeidsinspectie zullen houden. Inspecteurs van de arbeidsinspectie constateren echter op verschillende momenten na dat overleg dat niet volgens de wensen van inspectie, maar ook niet volgens de eigen voorschriften wordt gewerkt en dat bovendien wordt gegeten en gedronken in het binnengebied. Om 19.00 uur wacht het CTPI nog op het standpunt van de GRS inzake de asbestbrief van de Arbeidsinspectie.

---

<sup>24</sup> Gespreksverslag interview COV met J. Tempelman, TNO, 25 oktober 2000 (COV / 00.01712).

<sup>25</sup> Gespreksverslag interview COV met J.H. Köhne, sociaal geneeskundige GGD Twente en D.H.J. van de Weerd, arts/medisch milieukundige GGD Regio IJssel Vecht, 16 oktober 2000 (COV / 00.01937).

De hoofdinspecteur laat, na overleg met de algemeen directeur van de Arbeidsinspectie, weten vast te houden aan het regime zoals gesteld in de brief van 16 mei. Hij geeft echter ook aan dat wanneer de hulpverleningsdiensten doorwerken met de tot dan gehanteerde beschermingsmiddelen, de inspectie niet zal interveniëren. De Arbeidsinspectie adviseert asbestmetingen in de ademlucht van hulpverleners te blijven uitvoeren. Vanaf dat moment worden de aanwijzingen van de Arbeidsinspectie zonder problemen opgevolgd.

#### *Bezoekers in witte pakken*

Het onderwerp asbest blijft de dagen daarna nog wel terugkomen in de rampenstaf, niet zozeer met betrekking tot werkzaamheden, maar in verband met geplande bezoeken van bewoners aan het rampgebied. Op 23 mei om 16.00 uur laat de burgemeester in de GRS weten niet akkoord te gaan met beschermende maatregelen voor de bezoekers, omdat het gebied als veilig is vrijgegeven:

*Het is gevaarlijk of niet gevaarlijk. Metingen wijzen uit dat het niet gevaarlijk is. Onze Majesteit is ook onbeschermd het gebied binnen geweest, dus kun je voor deze mensen niet ineens met beschermende middelen gaan werken.<sup>28</sup>*

Die dag en ook de dag erna vinden daarover nog diverse discussies plaats in de GRS. Alle betrokkenen in de rampenstaf adviseren de burgemeester om bij de bezoeken aan het rampgebied beschermende maatregelen te treffen. Deze gaat daar uiteindelijk mee akkoord. Vanaf dat moment dienen alle bezoekers beschermende overalls te dragen, mondkapjes voor te doen en schoensloffen te dragen.

#### **8.5.4 Analyse en beoordeling**

De Commissie concludeert dat de WVD van de regionale brandweer op de avond van de ramp niet goed heeft kunnen functioneren. Doordat in aanvang de meetploegen van de WVD niet aanwezig zijn, kan de WVD zijn kerntaak – het verkennen van de verspreiding van gevaarlijke stoffen – niet vervullen. Bovendien functioneren de later opgekomen meetploegen niet onder de vlag van de WVD, maar onder die van de brandweer Hengelo, wat vraagtekens zet bij het regionale karakter van deze dienst. De WVD slaagt er verder niet in om snel duidelijkheid te krijgen omtrent de dreiging van (methaan, CO<sub>2</sub>- en ammoniak-) explosies bij de brouwerij. Feitelijk is van explosierisico's geen sprake is geweest, maar het duurt lang voordat deze helderheid ook wordt verschaft. Dit heeft grote gevolgen voor de effectiviteit van de rampbestrijdingsactiviteiten. De onduidelijkheid over de dreiging van explosies vertraagt de inzet van nieuwe brandweereenheden en leidt tot een onnodige verplaatsing van een centraal gewondennest.

De inschatting die de WVD maakt omtrent de aanwezigheid van asbest buiten het rampterrein, roept eveneens vragen op. Hoewel de WVD op de middag en avond van de ramp geen neerslag van asbest heeft kunnen constateren, en een grote verspreiding van asbest als gevolg van de ramp bovendien onwaarschijnlijk moet worden geacht, adviseert de WVD tot maatregelen die mogelijke blootstelling aan gevaarlijke concentraties asbest veronderstellen tot op tientallen kilometers afstand van Enschede. Mogelijk mede omdat sprake is van miscommunicatie over een feitelijke onjuiste mededeling van een wethouder in de GRS over de vondst van asbest in Hengelo en Delden, leidt dit tot het opstellen van een persbericht dat onduidelijk is en tot onnodige onrust bij bewoners heeft geleid (zie ook hoofdstuk 10).

---

28 Verslag Gemeentelijke Rampenstaf.

aangemerkt als enige werkgever, indien hij zou besluiten krachtens een noodverordening bepalingen uit de Arbeidsomstandighedenwet opzij te zetten. Dat laatste is mogelijk op grond van de Gemeentewet.<sup>29</sup> De burgemeester heeft echter niet van deze bevoegdheid gebruik gemaakt. Volgens de Gemeentewet mag de burgemeester in rampsituaties voorschriften geven die afwijken van andere voorschriften, anders dan de Grondwet. Niettemin is ook duidelijk dat de Arbeidsinspectie onbekend was met de rampenbestrijdingsorganisatie en zich in een rol bevond waarvan geen sprake was van het normaal handhaven van de wet- en regelgeving op het gebied van de arbeidsomstandigheden. Doordat het gebrek aan coördinatie en organisatie op het vlak van de gezondheidsrisico's en beschermingsmaatregelen, is er voor de Arbeidsinspectie echter ook geen duidelijke ingang voor haar standpunt. De Commissie meent dat de eerst verantwoordelijke adviseur van de burgemeester op dit vlak, de RGF, een belangrijke rol als aanspreekpunt had kunnen vervullen.

## 8.6 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

- 1 De Commissie beveelt *het bestuur van de Regio Twente*, tevens *bestuur van de Regionale Brandweer Twente*, aan om, op basis van de ervaringen van de vuurwerkramp, de organisatie en werkwijze van de regionale organisatie ter bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen (OGS-organisatie) tegen het licht te houden. Daarbij dient in het bijzonder te worden gekeken naar:
  - de alarmeringsregeling van de Waarschuwings- en Verkenningdienst;
  - de beschikbaarheid van meetploegen om metingen uit te voeren;
  - de aansturing van de meetploegen; en
  - de dubbele piketfunctie van Officier van Dienst en Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen.In dit verband, en tevens naar aanleiding van het rapport van de Inspectie Brandweer en Rampenbestrijding naar de ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen in Nederland (1999), wil de Commissie de minister van BZK aansporen om vaart te maken met het stimuleren van een algemene kwaliteitsverbetering van de OGS-organisatie in Nederland.
- 2 De Commissie beveelt *de minister van VROM* aan om:
  - de MOD/RIVM een meetstrategieprotocol voor ernstige milieu-incidenten als de vuurwerkramp op te laten stellen;
  - bij de MOD/RIVM en andere meetinstanties aandacht te vragen voor het vastleggen van de voor metingen relevante omstandigheden, ten behoeve van interpretatie van de meetgegevens, bijvoorbeeld door het voorschrijven van standaard-rapportageformats;

---

<sup>29</sup> Artikel 175 van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester in geval van een ramp alle bevelen mag geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Artikel 176 stelt dat de burgemeester in geval van een ramp algemeen verbindende voorschriften kan geven die nodig zijn om de openbare orde te handhaven of gevaar te beperken. Daarbij kan hij afwijken van andere dan bij de grondwet gestelde voorschriften.



S. Tuluk  
Nieuwluststraat 4  
Bewoner

## 9 Berging, identificatie en het zoeken naar vermisten

### 9.1 Inleiding

Als gevolg van de ramp in Enschede zijn tweeëntwintig mensen overleden.<sup>1</sup> In dit hoofdstuk komen de berging en identificatie van de slachtoffers aan de orde, alsmede het zoeken naar vermisten. Voor de berging en identificatie is het Rampen Identificatie Team ingezet. Dit is een gespecialiseerd team van het Korps Landelijke Politie Diensten. Registratie van vermisten is de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Het Rampenplan van de gemeente Enschede kent geen specifieke aanwijzingen voor de berging en identificatie van slachtoffers. Deelplan 16, Identificatie van slachtoffers, is niet uitgewerkt zoals de andere deelplannen. In dit deelplan wordt het RIT genoemd, en wordt de politie aangewezen als verantwoordelijke voor de identificatie.

Allereerst wordt in paragraaf 9.2 een uitleg gegeven van de taken van het RIT. Daar komen ook de alarmering en mobilisatie van het RIT aan de orde. Daarna komt in paragraaf 9.3 het proces van berging en identificatie van de slachtoffers van de vuurwerkramp aan de orde. Tijdens dit proces zijn er twee onderwerpen waaraan de Commissie apart aandacht wil besteden. In de eerste plaats zijn er veel problemen ontstaan rond de eventuele aanwezigheid van asbest op het rampterrein. Dit heeft geleid tot conflicten tussen de Arbeidsinspectie enerzijds en de verantwoordelijke bestuurders en het RIT anderzijds. Dit onderwerp komt aan de orde in paragraaf 9.4. In de tweede plaats is de lijst met vermisten een belangrijk thema geweest. Een zeer groot aantal personen is als vermist opgegeven. De gebrekkige wijze van registratie van vermisten heeft geleid tot problemen in het terugbrengen van het aantal vermisten. De gemeente staat bovendien onder grote druk om de vermistenlijst te publiceren. De publicatie van de lijst komt aan de orde in hoofdstuk 10: 'Communicatie en voorlichting over de ramp'. In dit hoofdstuk over berging, identificatie en vermisten komen, in paragraaf 9.5, de werkwijze met betrekking tot de registratie van vermisten en het vermistenonderzoek aan de orde. Het hoofdstuk eindigt met conclusies.

### 9.2 Inzet van het Rampen Identificatie Team

#### 9.2.1 Het Rampen Identificatie Team<sup>2</sup>

Het Rampen Identificatie Team (RIT) is een projectorganisatie die op verzoek van een politiekorps in Nederland kan worden ingezet ten behoeve van het bergen en identificeren van dodelijke slachtoffers bij ongevallen en rampen.<sup>3</sup> Het RIT bestaat uit een vaste kern van 36 leden: het kernteam. Dit team wordt naar behoefte aangevuld met medewerkers van de lokale politie of andere bijstandseenheden.

---

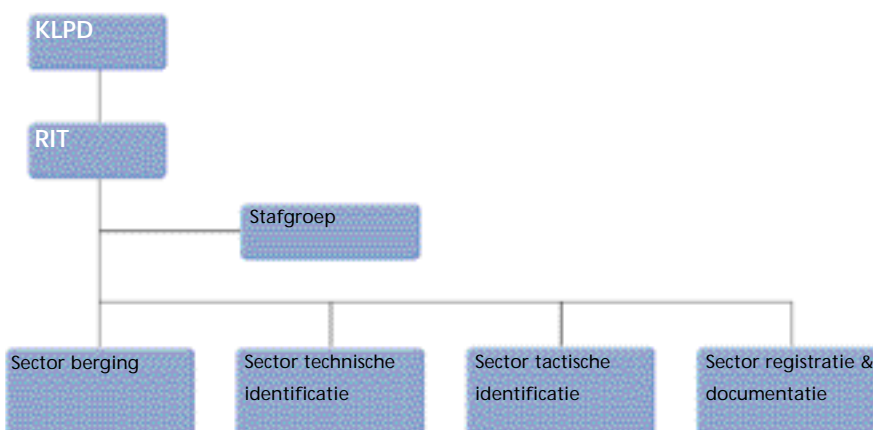
1 Op 27 oktober 2000 is een overlijdensverklaring afgegeven van de drie vermisten van de vuurwerkramp. Dit is gebeurd na uitspraak op 21 augustus 2000 door de rechtbank in Den Haag.  
2 Beschrijving Rampen Identificatie Team, 1 januari 2000 (LCI-509).  
3 Ook wordt op verzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken wel in het buitenland opgetreden.

Het RIT heeft een leider en is onderverdeeld in vier sectoren, te weten:

- sector berging;  
Deze sector is belast met de berging van doden en de voor het identificatieonderzoek van belang zijnde goederen. In overleg met de plaatselijke politiechef kunnen ook overige goederen bij de bergingsoperatie worden betrokken.
- sector technische identificatie,  
Deze sector heeft als taak het onderzoeken van lichamen, kledingstukken en overige goederen die door de bergingsploegen in het rampgebied zijn geborgen, alsmede het vastleggen van de op die wijze verkregen informatie op daarvoor bestemde Post Mortem (P.M.) formulieren.
- sector tactische identificatie;  
Deze sector draagt zorg voor het verzamelen van Ante Mortem (A.M.) gegevens van slachtoffers en tracht aan de hand van vergelijking van A.M. en P.M. gegevens tot een identificatie te komen. De leider van de sector tactische identificatie is tevens plaatsvervangend leider van het RIT. Bij de vuurwerkramp bestaat de sector tactische identificatie uit tactisch rechercheurs op de vliegbasis, die zich bezighouden met de identificatie, en het Bureau Vermissingen op het stadhuis, dat werkt aan de vermistenlijst.
- sector registratie en documentatie.  
Deze sector heeft tot taak het verzamelen, bewerken en beheren van alle gegevens omtrent personen, die bij gelegenheid van een ramp als slachtoffer zijn betrokken of als vermist zijn aangegeven.

Tot slot kent het RIT een stafgroep die zorgt voor de logistieke ondersteuning.

De korpschef van het korps waar een ramp zich afspeelt, heeft tijdelijk de leiding over het RIT. Het RIT kan worden beschouwd als extra personeel voor de betrokken korpschef. Voordat het RIT aan het werk gaat, wordt eerst een gesprek gevoerd met de korpschef over de werkwijze. Beslissingen over de werkwijze worden genomen door de korpschef, waarbij het RIT echter niet afwijkt van de voorgeschreven procedures.<sup>4</sup>



Figuur 9.1 Organogram

<sup>4</sup> Gespreksverslag interview Inspectie Politie met P. Wiersinga, leider sector tactische identificatie, 14 september 2000 (LCI-1443).

De volgende ochtend als het licht is en het rampterrein – althans gedeeltelijk- toegankelijk is, kan men beginnen aan de berging. Op 14 mei om 05.00 uur gaat de sector Berging aan het werk.

De volgende ochtend wordt de ondersteuning van het RIT verder ingevuld. Dan pas wordt het de politie Twente duidelijk dat er nog meer tactisch rechercheurs nodig zijn voor de sector tactische identificatie, met name voor het Bureau Vermissingen.<sup>13</sup> Dit zijn tactisch rechercheurs die zich bezighouden met de A.M.-gegevens van vermisten op de vermistenlijst van de gemeente. Het politiekorps Twente kan deze rechercheurs niet meer leveren. Het hoofd van het bureau Vermissingen moet ondersteuning zoeken in eigen (KLPD)kring.<sup>14</sup> Dat heeft tot gevolg dat het bureau Vermissingen grotendeels bestaat uit leden van het Landelijk Recherche Team. In de loop van de week komt er ondersteuning vanuit het regiokorps Amsterdam-Amstelland. De liaison vanuit het korps Twente geeft achteraf aan dat hij, indien hij direct al een goed overzicht had gehad van de benodigde bezetting, een andere verdeling gekozen had tussen de sectoren berging en tactische identificatie, om een betere verhouding te creëren tussen lokale en landelijke rechercheurs. Het bureau Vermissingen moet immers via de postbode, wijkagent et cetera informatie inwinnen over vermisten. Wellicht was dat proces volgens de Twentse liaisonfunctionaris iets sneller gegaan als meer rechercheurs waren ingezet die de lokale situatie kennen.<sup>15</sup> De conclusie van deze functionaris is:

*Iemand van de leiding van het RIT zou aan het aanvragende korps zo snel mogelijk een heldere uiteenzetting moeten geven van alle personele, materiële en organisatorische consequenties van de inzet van het RIT. Daarmee kan het korps dan een veel betere afweging maken wie voor welke poot worden ingezet en hoeveel bijstand er aan andere korpsen gevraagd moet worden.<sup>16</sup>*

Het bureau Vermissingen heeft op zondagmorgen rond 10.00 uur de eerste briefing. Het bureau bestaat op dat moment, zoals duidelijk is geworden, voornamelijk uit rechercheurs van het LRT. Men besluit het bureau te huisvesten op het stadhuis. Daar is op dat moment geen geschikte werkruimte aanwezig. Men start vanuit de bibliotheek. Computers, faxen en dergelijke zijn in beperkte mate aanwezig. Pas in de loop van maandag slaagt het bureau erin, op eigen initiatief, meer definitieve werkplekken op het stadhuis te krijgen.<sup>17</sup>

### 9.2.3 Analyse en beoordeling

Dat de alarmering van het kernteam niet volgens de procedure is verlopen, heeft naar het oordeel van de Commissie in dit geval geen nadelige gevolgen gehad. Het kernteam van het RIT is snel ter plaatse. Men geeft in eerste instantie prioriteit aan het regelen van de ondersteuning voor de sector berging. Zodra er enig zicht is op de situatie op het rampterrein start men hiermee. Ondanks de zware belasting van het politiekorps Enschede is de bezetting van deze sector omstreeks middernacht rond. De sector berging is zo snel als mogelijk was, namelijk zodra het licht was en het rampterrein toegankelijk was, aan het werk gegaan.

<sup>13</sup> Gespreksverslag interview Inspectie Politie met R.T.C. Oosterlaken, Chef georganiseerde criminaliteit Regiopolitie Twente, 29 augustus 2000 (LCI-1273).

<sup>14</sup> Gespreksverslag interview Inspectie Politie met J.J.A.M. Crijns, Hoofd Landelijk Recherche team, 22 september 2000 (LCI-1268).

<sup>15</sup> Gespreksverslag interview Inspectie Politie met R.T.C. Oosterlaken, Chef georganiseerde criminaliteit Regiopolitie Twente, 29 augustus 2000 (LCI-1273).

<sup>16</sup> Gespreksverslag interview Inspectie Politie met R.T.C. Oosterlaken, Chef georganiseerde criminaliteit Regiopolitie Twente, 29 augustus 2000 (LCI-1273).

<sup>17</sup> Gespreksverslag interview Inspectie Politie met J.J.A.M. Crijns, Hoofd Landelijk Recherche team, 22 september 2000 (LCI-1268); Dienst Recherche Onderzoeken, Memo 'Evaluatie inzet Enschede' van J.J.A.M. Crijns en D.R.van den Ham aan W.M. van Gemert, 9 oktober 2000 (COV / 01.00361).

Er is direct besloten dat het RIT zal opereren vanuit de vliegbasis Twenthe. Het is de Commissie niet volledig duidelijk geworden of dit besluit is genomen op basis van een plan of overeenkomst. De vliegbasis is wel de meest aangewezen plek voor dit doel. Bestaande afspraken tussen de GHOR en de vliegbasis spelen hier wellicht ook een rol.<sup>18</sup> Het feit dat het Rampenplan van de gemeente Enschede geen specifieke aanwijzingen geeft voor de identificatie, heeft op dit punt in ieder geval geen negatieve gevolgen gehad.

De snelheid die wordt getoond bij de invulling van de sector berging geldt niet voor het bureau Vermissingen. Pas de ochtend van 14 mei komt een definitief verzoek aan de leider van het LRT om met ondersteuning naar Enschede te komen. Dat op dat moment al twintig rechercheurs piket hebben, is te danken aan het initiatief van de chef van het LRT. De Commissie is van oordeel dat het belang van vermistenonderzoek bij een ramp van een omvang als die in Enschede meteen al duidelijk had kunnen zijn. De behoefte aan tactisch rechercheurs had duidelijker en in een eerder stadium kunnen worden uitgesproken. De leider van het LRT had dan zaterdagavond al in Enschede kunnen zijn.

Ook de daadwerkelijke start van bureau Vermissingen kende problemen met de personele bezetting en de werklocatie. Hier wreekt zich naar het oordeel van de Commissie het gebrek aan uitwerking van het Rampenplan van de gemeente Enschede. In een Rampenplan moet worden voorzien in een werkruimte voor tactisch rechercheurs die onderzoek doen naar vermisten. Met betrekking tot de personele ondersteuning van het bureau Vermissingen had de behoefte vanuit het RIT direct al duidelijker aangegeven moeten worden aan het regiokorps Twente. Gezien het feit dat het RIT sterk specialistisch werk verricht waarover bij het gemiddelde politiekorps weinig kennis bestaat, is een goede informatieoverdracht vanuit het RIT van het grootste belang. De Commissie deelt de mening van de politiefunctionaris die als liaison met het RIT is opgetreden, dat het RIT duidelijker had moeten aangeven aan welk type ondersteuning behoefte is.

### 9.3 Berging en identificatie

#### *Procedure op hoofdlijnen<sup>19</sup>*

Voor de berging van slachtoffers wordt het rampterrein in sectoren onderverdeeld. Een bergingsploeg werkt sectorgewijs. Als een stoffelijk overschot of een stoffelijke rest wordt aangetroffen, wordt dit in een situatieschets getekend en gefotografeerd. De omgeving van het slachtoffer wordt aan een technisch sporenonderzoek onderworpen, evenals de in de directe nabijheid van het slachtoffer aangetroffen goederen. Nadat een proces-verbaal is opgemaakt, geeft de supervisor van de betreffende bergingsploeg – tevens hulpofficier van justitie – toestemming tot het vervoer van het stoffelijk overschot. Vervolgens vindt lijkshouwing plaats en begint de technische identificatie.

Ten behoeve van de identificatie worden zoveel mogelijk gegevens van de aangetroffen slachtoffers verzameld en vergeleken met die van vermisten. Daarbij gaat het enerzijds om gegevens van vóór het overlijden (ante mortem = AM) en anderzijds gegevens van na het overlijden (post mortem = PM). De technische identificatie leidt tot de post mortem gegevens. Deze bestaan onder andere uit een lichaamsbeschrijving en tandstatus. De bevindingen worden

<sup>18</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Inspectie voor de Brandweezorg en Rampenbestrijding, Vuurwerkkramp Enschede; Preparatie, Den Haag, januari 2001.*

<sup>19</sup> *Beschrijving Rampen Identificatie Team, 1 januari 2000 (LCI-509); Werk/ Inzetprotocollen Algemeen, 30 mei 2000 (LCI-164); Gespreksverslag interview COV met A.G. de Bruijn, leider Berging, 11 oktober 2000 (COV / 01.00168).*

Op 13 mei om 16.10 uur, dus nog voor aanvang van de RIT werkzaamheden, wordt aan een uitvaartondernemer gevraagd om twee stoffelijke resten in het rampgebied op te halen. In de eerste nacht worden verschillende dodelijke slachtoffers vervoerd naar de vliegbasis Twenthe en naar een mortuarium in Enschede. Bij aanvang van de werkzaamheden van het RIT zijn reeds zes stoffelijke overschotten geborgen. Op 14 mei wordt het RIT tot twee keer toe opgeroepen om een stoffelijk overschot te bergen in een sector waar men nog niet aan het werk is. De basis van dit incident ligt echter niet in onduidelijkheid over de werkwijze van het RIT. De leider Berging legt uit:

*Toen ik ter plaatse kwam om dit af te stemmen, bleek echter dat brandweermensen zelf op zoek zijn gegaan naar slachtoffers, namelijk hun collega's. Volkomen begrijpelijk, en om die reden zijn we toen van onze procedure afgeweken en hebben we deze stoffelijke overschotten meteen geborgen.<sup>24</sup>*

De samenwerking tussen de korpsen loopt naar het oordeel van de betrokkenen over het algemeen goed. Ondanks het feit dat de ingezette politiefunctarissen geen ervaring hebben met bergingswerk, zijn zij naar hun eigen mening voldoende voorbereid aan het werk gegaan en hebben zij goed gefunctioneerd.<sup>25</sup> De leider Berging spreekt van 'chemie' die tussen de verschillende diensten is ontstaan: politie, brandweer en transporteurs. Ook het feit dat er continuïteit bestaat in de teams draagt volgens hem bij aan de kwaliteit van het werk.<sup>26</sup> De bergers zelf ervaren het werk als fysiek zwaar, maar beleven de psychische belasting minder dan verwacht. Het hechte teamverband, de relatieve rust en de heldere leiding en werkwijze worden als reden genoemd. Ook speelt een rol dat de bergers tijdens hun werk relatief afgesloten zijn van de buitenwereld en de emoties rondom de vermistenlijst bijvoorbeeld niet meekrijgen. Bij terugkomst in de eigen kring komen de emotionele reacties van anderen dan ook sterker op hen over dan zij die zelf ervaren. De leider Berging:

*Pas toen ik na een week thuis kwam, realiseerde ik me welke impact de ramp op Nederland had.<sup>27</sup>*

De geslotenheid van het proces betekent ook dat informatie over gebeurtenissen buiten het feitelijke werkterrein van het RIT de bergers slechts mondjesmaat bereikt. Dit wordt door de leden van de sector Berging als negatief ervaren.<sup>28</sup>

De bergers stellen met enige schroom dat ze prettig hebben gewerkt en dat het belang van hun werk voor de nabestaanden grote bevrediging schenkt.<sup>29</sup>

Bij de berging is één fout gemaakt die door de betrokkenen zeer wordt betreurd. Op verzoek van de familie van vijf vermiste slachtoffers wordt de kelder van hun huis op 14 mei doorzocht door de politie. Dit lijkt buiten het medeweten van het RIT te zijn geweest. De politiemensen

---

24 *Gespreksverslag interview COV met A.G. de Bruijn, leider Berging, 11 oktober 2000 (COV / 01.00168); Rapportage van de Sector Berging van het Rampen Identificatie team, 4 augustus 2000 (LCI-412); Gespreksverslag interview Inspectie Politie met A.G. de Bruijn, Hoofd Berging van het Rampen Identificatie Team, 20 september 2000 (LCI-1339).*

25 *Gespreksverslag interview COV met A.G. de Bruijn, Hoofd Berging van het Rampen Identificatie Team, 11 oktober 2000 (COV / 01.00168); Rapportage van de Sector Berging van het Rampen Identificatie team, 4 augustus 2000 (LCI-412).*

26 *Gespreksverslag interview Inspectie Politie met A.G. de Bruijn, Hoofd Berging van het Rampen Identificatie Team, 20 september 2000 (LCI-1339).*

27 *Gespreksverslag interview COV met A.G. de Bruijn, leider Berging, 11 oktober 2000 (COV / 01.00168).*

28 *Rapportage van de Sector Berging van het Rampen Identificatie team, 4 augustus 2000 (LCI-412).*

29 *Rapportage van de Sector Berging van het Rampen Identificatie team, 4 augustus 2000 (LCI-412).*

treffen niets aan en melden dit aan de familie. Op woensdag 17 mei krijgt de familie van het RIT de officiële mededeling dat de vijf vermiste personen overleden en geïdentificeerd zijn. De betrokken politiemensen hebben het emotioneel moeilijk dat zij de familie ten onrechte hoop hebben gegeven. Tussen hen en de familie heeft een gesprek plaatsgevonden, dat voor beide partijen naar tevredenheid is verlopen.<sup>30</sup>

Bijzonder bij de vuurwerkramp is dat het RIT veel persoonlijke en waardevolle objecten aantreft bij de berging. Omdat men sterk is gericht op het zoeken naar stoffelijke resten, realiseert men zich de eerste dagen niet ten volle het belang van deze voorwerpen voor de getroffen bewoners. De aangetroffen goederen zijn lang niet altijd veiliggesteld. Het RIT concludeert zelf dat de wijze van afhandeling van deze persoonlijke artikelen verbetering verdient, temeer omdat het teruggeven door de betrokkenen erg wordt gewaardeerd.<sup>31</sup>

#### *De factor tijd in het bergingsproces*

Vanuit de gemeentelijke rampenstaf wordt direct de wens aangegeven om het bergingsproces zo snel mogelijk te beëindigen. De burgemeester en de korpschef zijn er alert op dat de zeggenschap hierover bij de gemeentelijke rampenstaf ligt, en niet bij het RIT.<sup>32</sup>

Op 14 mei wordt door het RIT in de rampenstaf aangegeven dat de identificatie de hele week zal gaan duren.<sup>33</sup> De volgende dag stelt het RIT nog drie dagen nodig te hebben. Het RIT geeft aan dat enorme druk op hen wordt uitgeoefend en vraagt om begrip.<sup>34</sup> Op 16 mei meldt het RIT in de rampenstaf dat na het zoeken met honden de indruk bestaat dat er veel meer dan twintig doden zijn. Op dat moment zijn nog 200 tot 300 mensen vermist. Op 18 mei zijn er zeventien slachtoffers geborgen. Vervolgens wordt nog tot 24 mei doorgezocht naar de vermisten. Op het RIT wordt op twee punten druk uitgeoefend om de berging te versnellen. In de eerste plaats wordt, met name door de Commissaris van de Koningin, aangedrongen op ondersteuning door buitenlandse eenheden. Het RIT voelt hier niets voor vanwege verschillen in werkwijze.<sup>35</sup> In de tweede plaats wordt erop aangedrongen om 's nachts door te werken. Ook dit acht het RIT niet zinvol. Er wordt op zicht gezocht en dat is bij kunstlicht moeilijker. Bovendien is de nacht nodig om puin af te voeren dat overdag is doorzocht. Als dag en nacht wordt gewerkt, loopt de aan- en afvoer van puin door elkaar en stijgt het risico van fouten. Men vindt dat de vereiste kwaliteit niet geboden kan worden wanneer 's nachts wordt doorgewerkt. Deze argumenten worden door de Gemeentelijke Rampenstaf geaccepteerd. Betrokkenen bij het RIT stellen dat de tijdsdruk weliswaar hoog is geweest, maar dat de kwaliteit en zorgvuldigheid van berging en identificatie hier niet onder hebben geleden. De samenwerking met de verantwoordelijken bij de gemeente wordt door hen als zeer goed beoordeeld. De leider van het RIT:

---

30 Verslag gesprek COV met Deo Ransing en Rudy en Tanja. Saddal, 13 december 2000 (COV / 01.00017).

31 Rapportage van de Sector Berging van het Rampen Identificatie team, 4 augustus 2000 (LCI-412); Gespreksverslag interview Inspectie Politie met A.G. de Bruijn, Hoofd Berging van het Rampen Identificatie Team, 20 september 2000 (LCI-1339).

31 Rapportage van de Sector Berging van het Rampen Identificatie team, 4 augustus 2000 (LCI-412); Gespreksverslag interview Inspectie Politie met A.G. de Bruijn, Hoofd Berging van het Rampen Identificatie Team, 20 september 2000 (LCI-1339).

32 Gespreksverslagen interviews COV met J.H.H. Mans, burgemeester Enschede en A.J. Meijboom, korpschef regiokorps Twente, respectievelijk 25 en 26 oktober 2000 (resp. COV / 00.01940 en COV / 01.00262).

33 Vergadering Rampenstaf d.d. 14 mei 2000 om 23.30 uur in: Gemeente Enschede, Voorlopig verslag van de vergaderingen van de rampenstaf, 14 juni 2000 (LCI-185).

34 Vergadering Rampenstaf d.d. 15 mei 2000 om 9.40 uur in: Gemeente Enschede, Voorlopig verslag van de vergaderingen van de rampenstaf, 14 juni 2000 (LCI-185); Gemeente Enschede, Verslag lokaal driehoeksoverleg in verband met de vuurwerkramp in Enschede, 15 mei 2000 (LCI-1087).

35 Verslag lokaal driehoeksoverleg in verband met de vuurwerkramp in Enschede, 15 mei 2000 (LCI-1087).

*We hebben onze activiteiten steeds goed doorgesproken met Mans en met de politie en ik ben van mening dat wij voldoende gehoord zijn en alles hebben kunnen onderzoeken en daar ook voldoende tijd voor hebben gehad.<sup>36</sup>*

Ook de leider berging concludeert dat er secuur en voorzichtig gewerkt is. Dit geldt voor de rechercheurs, van wie je zorgvuldigheid mag verwachten, maar ook voor de shovelaars en slopers die geen ervaring hebben met dit soort werk. Op 24 mei besluit de burgemeester op advies van het RIT de berging te beëindigen.<sup>37</sup> De leider Berging sluit zijn journaal als volgt af:

*Afsluitend constateer ik dat wij na twaalf dagen intensief en nauwkeurig en herhaald zoeken en het daarvoor verplaatsen van honderden tonnen puin er niet in zijn geslaagd drie vermiste personen op het rampterrein te vinden en of te identificeren.<sup>38</sup>*

#### *Het rampterrein als Plaats Delict*

Zowel het RIT als de recherche doen onderzoek op het rampterrein. Voor de recherche heeft het Samenwerkingsverband Forensisch Onderzoek Bomexplosies (SFOB) gefunctioneerd. Voor het RIT en de recherche is het rampterrein een 'Plaats Delict': een plek die ongeschonden moet blijven omdat er sporen kunnen zijn. Normaal gesproken wordt een Plaats Delict dan ook zorgvuldig afgesloten. In het geval van de vuurwerkramp is het rampterrein zo groot, dat van een hermetische afsluiting geen sprake is. Veel hulpverleners bezoeken het rampterrein om hun ervaringen te verwerken. Het rampterrein blijft hierdoor niet ongeschonden.<sup>39</sup> Naast hulpverleners, bezoekt ook een aantal hoogwaardigheidsbekleders het rampterrein. Tijdens bezoeken op het rampterrein legt het RIT het werk stil, om te voorkomen dat de bergers worden afgeleid.<sup>40</sup>

Ondanks het feit dat het rampterrein wordt geschonden, toont de leider Berging begrip voor de bijzondere situatie waarbij hulpverleners op de plaats delict persoonlijk betrokken zijn en worden de bezoeken toegestaan. Wel wordt in de rampenstaf besloten tot een beperkt toelatingsbeleid, vanwege de verstoring van de bergingswerkzaamheden.<sup>41</sup>

Het sporenonderzoek wordt niet alleen van buitenaf verstoord; de recherche en het RIT lopen elkaar af en toe ook voor de voeten. Beide diensten onderzoeken immers dezelfde plek. Het verschil in werkwijze leidt tot problemen. Zo worden linten die door de SFOB zijn geplaatst om vakken in te delen, onopzettelijk door het RIT verwijderd. Ook ten aanzien van het slopen van de huizen in de Tollensstraat zijn er verschillen van mening. Het conflict over de afstemming loopt hoog op: de leider Berging krijgt op een gegeven moment te horen dat hij de Plaats Delict

---

36 *Gespreksverslag interview COV met D. de Jong, leider RIT, 12 oktober 2000 (COV / 01.00300).*

37 *Vergadering Rampenstaf d.d. 24 mei 2000 om 9.00 uur, in: Gemeente Enschede, Voorlopig verslag van de vergaderingen van de rampenstaf, 14 juni 2000 (LCI-185).*

38 *Rapportage van de Sector Berging van het Rampen Identificatie team, 4 augustus 2000 (LCI-412).*

39 *Gespreksverslag interview COV met A.G. de Bruijn, leider Berging, 11 oktober 2000 (COV / 01.00168); Gespreksverslag interview Inspectie Politie met A.G. de Bruijn, Hoofd Berging van het Rampen Identificatie Team, 20 september 2000 (LCI-1339); Rapportage van de Sector Berging van het Rampen Identificatie team, 4 augustus 2000 (LCI-412). Deze ervaring wordt gedeeld door de sector tactische identificatie: Evaluaties van het Rampen Identificatie Team, 13 juli 2000 (LCI-347).*

40 *Gespreksverslag interview Inspectie Politie met P. Wiersinga, leider sector tactische identificatie, 14 september 2000 (LCI-1443).*

41 *Vergadering Rampenstaf d.d.16 mei 2000, in: Gemeente Enschede, Voorlopig verslag van de vergaderingen van de rampenstaf, 14 juni 2000 (LCI-185).*



zijn de continuïteit van het team en de concentratie die ontstaat doordat men afgesloten is van de druk en de emoties buiten het rampterrein.

De spanning tussen snelheid en zorgvuldigheid van de berging en identificatie doet zich voor bij elke ramp. De discussie over dit onderwerp bij de Bijlmerramp ligt nog vers in het geheugen – hoewel de situatie daar weer heel anders was en een vergelijking niet goed mogelijk is. De verantwoordelijkheid voor een goede afweging tussen snelheid en zorgvuldigheid ligt uiteindelijk bij de Gemeentelijke Rampenstaf. De leiding van het RIT speelt hierin een adviserende rol. Bij rampen doet zich meestal de situatie voor dat de gemeente druk uitoefent op snelheid, terwijl het RIT zorgvuldigheid bepleit. De hier genoemde rolverdeling is door de betrokkenen ook bij deze ramp ervaren. Daarbij opereren beide partijen met respect voor elkaars belangen. Besluiten, zoals over het werken in de nachtelijke uren of over buitenlandse ondersteuning, zijn in goed overleg genomen. De gemeente staat open voor de argumenten van het RIT, zonder de regie te verliezen. Uiteindelijk duurt het bergingsproces langer dan men in eerste instantie had voorzien. Nadat op 18 mei zeventien slachtoffers zijn geborgen, zoekt men nog tot 24 mei door naar vermisten, zonder deze uiteindelijk te vinden. Bij het RIT bestaat de overtuiging dat deze personen bij de ramp zijn omgekomen; dat is gebaseerd op het intensieve en zorgvuldige zoekproces. Deze overtuiging brengt men over aan de nabestaanden. Uiteindelijk heeft het RIT alles kunnen onderzoeken wat men wilde; men concludeert dat voldoende zorgvuldig is gezocht. Ondanks de uitgeoefende druk heeft het RIT uiteindelijk meer tijd gekregen dan aanvankelijk was voorzien, hetgeen aangeeft dat de GRS de adviezen van het RIT zwaar heeft laten wegen. De Commissie stelt vast dat bij de vuurwerkramp de zorgvuldigheid van de berging voorop heeft gestaan, en is van oordeel dat deze afweging juist is gemaakt.

Concluderend is de Commissie van oordeel dat het proces van berging en identificatie is zorgvuldig is verlopen. Desondanks is men er niet in geslaagd drie personen te vinden. De Commissie heeft geen aanwijzingen dat dit te wijten is aan onvolkomenheden in het bergings- of identificatieproces.

De taak van het RIT is het bergen en identificeren van slachtoffers van een ramp. Bij de vuurwerkramp kreeg het RIT daarnaast te maken met een grote hoeveelheid goederen die voor de slachtoffers van de ramp van waarde zijn. Het RIT besteedt in eerste instantie onvoldoende aandacht aan het veilig stellen van deze goederen. De Commissie acht dit, net als het RIT zelf, een leerpunt voor de toekomst.

Het onderzoek op de Plaats Delict is cruciaal voor de identificatie van slachtoffers en voor het achterhalen van de oorzaak van een ramp. Recherche en RIT moeten beide onder hoge druk hun werk doen. Hierbij kunnen belangentegenstellingen ontstaan. Bij de vuurwerkramp zijn de conflicten hierover hoog opgelopen. Deze conflicten zijn opgelost door tussenkomst van de Gemeentelijke Rampenstaf. De betrokkenen geven aan dat de Commandant Rampterrein in deze gevallen leidend is. De Commissie acht dit onjuist. Recherche en RIT vallen beide onder de korpschef van het regiokorps waarin zich een ramp voordoet. Conflicten tussen beide organisaties moeten worden beschouwd als een intern politieprobleem. Deze moeten binnen de politieorganisatie worden opgelost, door de Algemeen Commandant of de korpschef.

#### 9.4 Gevaarlijke stoffen op het rampterrein

Bij de ramp kwamen gevaarlijke stoffen vrij, waaronder asbest. Asbestplaten knappen als gevolg van brand, waarbij losse vezels en splinters vrijkomen in de lucht. Het inademen van asbestvezels kan op de lange termijn lijden tot stoflongen, longkanker en/of mesothelioom.

In normale omstandigheden wordt een gebied onder dat regime afgezet en alleen betreden door mensen met overalls en volgelaatsmasker met ademhalingstoestel. Ook moet er een wasgelegenheid zijn. Onder de omstandigheden kan aan deze voorwaarden niet strikt de hand worden gehouden. Het werken met ademhalingstoestel is bijvoorbeeld te gevaarlijk in verband met de aard van het bergingswerk. Verschillende hulpverleners werken met 'mondkapjes in allerlei soorten'.<sup>51</sup> Onder degenen die al vanaf zondag in het rampterrein aan het werk zijn ontstaat ongerustheid.<sup>52</sup> De politievakbond ACP en de Ondernemingsraad van het KLPD uiten hun bezorgdheid over de arbeidsomstandigheden van politie en RIT.<sup>53</sup>

Op 16 mei worden nieuwe kapjes uitgedeeld met P3 filter. In de loop van de dag worden deze vervangen door maskers, waarvan de kwaliteit niet bekend is. Om 12.01 uur meldt de Medisch Leider Rampterrein aan de gemeentelijke rampenstaf dat het RIT onverantwoord werkt. Gedurende de dag krijgt het RIT verschillende mededelingen over het gewenste beschermingsregime. Om 18.50 uur wordt de commandant Berging door de Arbeidsinspectie meegedeeld dat de adembescherming onvoldoende is en dat men kan volstaan met een halfgelaatsmasker met P3-filter en aanblaasunit. Een deskundige van TNO, die de metingen coördineert, meldt dat beschermende pakken niet meer nodig zijn. Om 23.00 uur bevestigt de Arbeidsinspectie per fax en brief het noodzakelijk geachte asbestbeschermingsregime:

- Degenen die actief in puin zoeken moeten, in die gedeeltes van het binnenterrein waarin asbest is aangetroffen, volgelaatsmaskers dragen met P3-filter en aanblaasunit, wegwerpoveralls, handschoenen en laarzen.
- Medewerkers van het RIT kunnen volstaan met een halfgelaatsmasker in verband met het zicht.
- Overige personen met een toezichthoudende taak kunnen volstaan met een filtrerend gelaatsstuk P3.
- In het resterende nog niet asbest-vrijgegeven gebied moet een volgelaatsmasker gedragen worden.

Op 17 mei melden de regiopolitie Twente en de korpschef KLPD dat zij zich aan deze richtlijnen zullen houden. Zowel op 17, 18 als op 19 mei constateert de Arbeidsinspectie dat op het rampterrein nog niet volgens deze voorschriften wordt gewerkt. De hoofdinspecteur van de Arbeidsinspectie:

*Dit was de situatie zoals die ook door bleef gaan. Enerzijds in principe de toezeggingen van de diensthoofden en van Mans dat men zich aan de eisen van de AI zou conformeren; anderzijds het achterwege blijven van een consequente aanpak op het rampterrein zelf.<sup>54</sup>*

Tussen brandweer, politie, het RIT en de Arbeidsinspectie bestaan onduidelijkheden en meningsverschillen over de beschermingsmiddelen. Het RIT wil geen maskers dragen maar filtrerende gelaatsstukken met P3-filter. Bovendien blijkt dat de filters veelvuldig moeten worden vervangen.

---

51 Gespreksverslag interview Inspectie Politie met B. Prenger, Inspecteur bij de Arbeidsinspectie Regio Oost, 12 oktober 2000 (LCI-1442).

52 Rapportage van de Sector Berging van het Rampen Identificatie team, 4 augustus 2000 (LCI-412).

53 Politie Twente, Rapport RIT-werkzaamheden tijdens de vuurwerkcramp in Enschede, 8 september 2000 (LCI-804).

54 Gespreksverslag interview Inspectie Brandweer met P.H. Lieshout, Hoofdinspecteur bij de Arbeidsinspectie Regio Oost, 12 oktober 2000 (LCI-1446).

Op 18 mei ontstaat op het rampterrein grote verwarring over de gewenste bescherming. De brandweer, de Medisch Leider Rampterrein en het ministerie van VWS doen op 18 mei uitspraken over de gewenste bescherming die afwijken van de voorschriften van de Arbeidsinspectie.<sup>55</sup>

De inspecteurs van de Arbeidsinspectie voeren controles uit op het rampterrein. Door de betrokken hulpverleners op het rampterrein wordt deze controle als zeer storend ervaren. Een van de technisch rechercheurs:

*Een volgelaatsmasker even afzetten om te telefoneren mocht bijvoorbeeld niet, het even betreden van het PD met een mondkapje terwijl het volgelaatsmasker aan de heup hing werd direct terechtgewezen. De AI had geen begrip voor de situatie van de technisch rechercheurs; er moest veel gebeuren en het weer werd slechter. Het vreemde was ook dat je achter de afzetting van het terrein zonder bescherming kon lopen. Het kwam inconsequent over.<sup>56</sup>*

Vanwege de meningsverschillen wordt op 19 mei om 11.14 uur het CTPI het werk stilgelegd. Na enkele uren komt van de GRS het bericht dat het RIT verder kan werken zoals tot dan toe gebeurt, maar dat de brandweer met persluchtmaskers moet werken totdat P3-maskers met aanblaasunit beschikbaar zijn. De leider Berging van het RIT hierover:

*Misschien hebben wij andere longen? (...) Het was wel vreemd: wij werkten met stofkapjes, anderen hadden volgelaatsmaskers.<sup>57</sup>*

Het CTPI meldt aan de GRS dat hierdoor een onwerkbaar situatie ontstaat, waarop wordt besloten om de brandweer onder het commando van het RIT te plaatsen met dezelfde beschermingsmiddelen. Om 15.00 uur wordt het werk hervat.

Terugkijkend bestaat bij alle betrokkenen grote onvrede over de gevolgde werkwijze. Betrokkenen van politie en RIT spreken van een 'jobbeleid' of een 'soap' en geven aan door de Arbeidsinspectie 'gepest' te zijn. De instructies van de Arbeidsinspectie worden als tegengesteld en inconsequent ervaren.<sup>58</sup> De verantwoordelijken voor de hulpverleners oordelen achteraf positief over de veiligheid die is geboden.<sup>59</sup> De Arbeidsinspectie stelt daarentegen dat diegenen die werkzaam zijn geweest in asbesthoudend puin blootgesteld kunnen zijn geweest aan tijdelijk verhoogde gehalten aan asbestvezels in de lucht door opwervend stof. De bescherming van de gehanteerde mondstukken met P3 filter is in dergelijke gevallen niet volledig.

---

55 Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie, *Rapportage van de arbeidsinspectie over de uitgevoerde onderzoeken naar aanleiding van de ramp van 13 mei 2000 te Enschede, Den Haag, 10 januari 2001.*

56 *Gespreksverslag interview Inspectie Politie met K. Berenst, Technisch rechercheur bij de Divisie Recherche van de regiopolitie Twente, 12 september 2000 (LCI-1265).*

57 *Gespreksverslag interview COV met A.G. de Bruijn, leider Berging RIT, 11 oktober 2000 (COV / 01.00168).*

58 *Gespreksverslagen interviews COV met D. de Jong, leider RIT, 12 oktober 2000, en A.G. de Bruijn, leider Berging RIT, 11 oktober 2000 (COV / 01.00300 en COV / 01.00168); Gespreksverslag interview Inspectie Politie met P.M. Wiersinga, leider sector tactische identificatie, 14 september 2000 (LCI-1443); Gespreksverslag interview Inspectie Politie met K. Berenst, Technisch rechercheur bij de Divisie Recherche van de regiopolitie Twente, 12 september 2000 (LCI-1265).*

59 *Gespreksverslagen interviews COV met D. de Jong, leider RIT, 12 oktober 2000 (COV / 01.00300) en A.G. de Bruijn leider Berging RIT, 11 oktober 2000 (COV / 01.00168); Gespreksverslag interview Inspectie Politie met P.M. Wiersinga, leider sector tactische identificatie, 14 september 2000 (LCI-1443).*

#### 9.4.2 Analyse en beoordeling

De asbestproblematiek heeft in het bergingsproces een grote rol gespeeld. Het RIT ervaart de informatie en de voorschriften over asbest als zeer onduidelijk en verwarrend. Uit de typering die RIT-ers geven van het proces en uit de toonzetting van de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd, valt af te leiden dat bij het RIT irritatie is ontstaan over de werkwijze van de Arbeidsinspectie.

De Commissie stelt vast dat de ratio van het 'asbestsloopregime' niet duidelijk is geworden aan het RIT. Kennelijk is de Arbeidsinspectie er niet voldoende in geslaagd de verantwoordelijke leidinggevendenden te overtuigen van het verschil tussen geringe asbestconcentraties in de lucht en het gevaar van asbestblootstelling bij het puinruimen.

Voorts stelt de Commissie vast dat het RIT van verschillende kanten tegenstrijdige informatie krijgt over de gewenste adembescherming.

- Meetinstanties concluderen dat het onwaarschijnlijk is dat hulpverleners op 14 mei zijn blootgesteld aan normoverschrijdende asbestconcentraties. Toch stelt de Arbeidsinspectie later het tegenovergestelde: gezien de gehanteerde beschermingsmiddelen kunnen hulpverleners in het puin blootgesteld zijn aan asbest. Op 14 mei werd ook al in het puin gewerkt.
- Op 14 mei wordt een asbestprotocol van kracht dat is opgesteld door de Medisch Leider Rampterrein. De Arbeidsinspectie stelt op 16 mei een zwaarder regime in. Gedurende enige tijd fungeren deze protocollen naast elkaar.
- Inspecteurs van de AI en andere deskundigen, zoals de GGD en de brandweer, geven op het rampterrein tegenstrijdige informatie aan individuele hulpverleners over de effectiviteit van de gehanteerde middelen. De maskers die door de AI zijn voorgeschreven worden door de GGD als zeer gevaarlijk beoordeeld.
- Hulpverleners op het rampterrein worden geconfronteerd met onduidelijke situaties omdat verschillende diensten werken met verschillende beschermingsmiddelen. Het RIT werkt met stofkapjes, anderen werken op dezelfde plek met volgelaatsmaskers, en buiten de afscheiding lopen mensen onbeschermd rond.

De Commissie wijt deze onduidelijkheid aan een gebrekkige coördinatie en verantwoordelijkheidsverdeling omtrent de veiligheidsvoorschriften. In hoofdstuk 8 is de Commissie hier reeds op ingegaan. Gezien de tegenstrijdigheden acht de Commissie het terecht dat men op het rampterrein op 19 mei het werk stillegt. Beslissingen over de juiste bescherming van hulpverleners moeten niet door de verantwoordelijken ter plaatse worden genomen, maar op beleidsniveau. Door het stilleggen van het werk wordt de verantwoordelijkheid weer gelegd waar hij thuishoort. Veel beslissingen over bescherming van RIT-ers moeten genomen worden door de leider van de Sector Berging. De Commissie is van oordeel dat de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van medewerkers ten onrechte bij deze functionaris is gelegd. De leider Berging behoort zich te concentreren op het bergingsproces en neemt geen beslissingen over de bescherming van zijn medewerkers.

## 9.5 Zoeken naar vermisten

### 9.5.1 Registratie van vermisten: procedure op hoofdlijnen<sup>60</sup>

Tot nu toe zijn in dit hoofdstuk de berging en identificatie beschreven zoals die worden uitgevoerd door het RIT. Ook de gemeente is echter betrokken bij het identificatieproces, door registratie van de vermisten bij een ramp. Het RIT gebruikt de gegevens over vermisten voor de identificatie van slachtoffers. Bij de vuurwerkcramp werkte het Bureau Vermissingen van het RIT als schakel tussen de gemeente en het RIT. In deze paragraaf wordt ingegaan op de registratie van vermisten door de gemeente en de samenwerking tussen de gemeente Enschede en het RIT.

Om de hulpverlening aan de slachtoffers van een ramp te kunnen waarborgen, dient de gemeente te beschikken over een overzicht van gewonden, overledenen, daklozen en vermisten. Hiertoe moeten de slachtoffers worden geregistreerd. Het rampenplan van de gemeente Enschede legt de verantwoordelijkheid voor de registratie bij de Dienst Burger- en Algemene zaken (BAZ), afdeling publiekszaken. Artikel 4 sub n van de Wet rampen en zware ongevallen schrijft voor dat de gemeente in geval van een ramp een Centraal Registratie- en Informatiebureau (CRIB) inricht. Het CRIB heeft tot taak:

- Het registreren, verzamelen en verifiëren van gegevens over overledenen, gewonden, evacués en daklozen;
- Het verschaffen van informatie aan familieleden en verwanten van de getroffen en;
- Het verschaffen van inlichtingen aan de burgemeester en zijn rampenstaf en via deze staf aan het actiecentrum voorlichting ten behoeve van het informeren van het publiek en de pers.

Het inrichten van het CRIB neemt enige tijd in beslag. Totdat het CRIB operationeel is, worden gegevens over slachtoffers verzameld door de politie. Deze gegevens worden overgedragen aan het CRIB.

Het CRIB bestaat uit twee onderdelen: het registratiebureau en het inlichtingenbureau. Het registratiebureau is belast met de registratie en verificatie van slachtoffergegevens. Slachtoffergegevens worden geregistreerd op de 'registratiekaart-CRIB'. Dit gebeurt in veel gevallen decentraal: bijvoorbeeld op opvanglocaties of in ziekenhuizen. Als de kaarten op het registratiebureau aankomen, worden de gegevens ingevoerd in een geautomatiseerd systeem: het CRIB-systeem. In Enschede is dit systeem door de dienst BAZ op eigen initiatief ontwikkeld. Vervolgens worden de gegevens geverifieerd. Als de gegevens zijn geverifieerd, worden ze doorgegeven aan het inlichtingenbureau dat inlichtingen verstrekt aan verwanten over de verblijfplaats van slachtoffers. Het inlichtingenbureau verstrekt geen gegevens over overledenen. Dat is de taak van de politie en het RIT. Voordat een geïdentificeerd slachtoffer als 'overleden' wordt aangemerkt, zorgt de RIT voor het in kennis stellen van de nabestaanden. Dit gebeurt door een vast koppel rechercheurs dat alle contacten met de familie van slachtoffers onderhoudt. Dit koppel fungeert als één loket voor het verkrijgen van AM-gegevens en het verstrekken van informatie aan de nabestaanden.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Gemeente Enschede, *Draaiboek registreren van slachtoffers, behorende bij deelplan 15 van het rampenplan, 1 april 2000 (LCI-049)*.

<sup>61</sup> *Gespreksverslag interview COV met P. Wiersinga, leider sector tactische identificatie, 12 oktober 2000 (COV / 01.00321)*.

Wanneer iemand wordt geregistreerd en geen verblijfplaats kan worden ingevuld, wordt deze persoon als 'onbekend' geregistreerd. Met 'onbekend' wordt bedoeld dat de verblijfplaats onbekend is. Een *vermiste* is een persoon van wie, ook na recherchewerk, de verblijfplaats niet kan worden vastgesteld, en van wie aannemelijk is dat deze slachtoffer is van de ramp. Het recherchewerk naar de vermisten bestaat er dus uit de 'onbekenden' te vinden teneinde een reële lijst met vermisten te krijgen. Dit is het werk van de sector tactische identificatie van het RIT, in dit geval dus uitgevoerd door het LRT. Gezien de onduidelijkheid die hierover is ontstaan, beveelt het CRIB overigens aan om in de categorie 'onbekend' onderscheid te maken tussen 'gezochte personen' en 'vermiste personen'.<sup>70</sup>

Op zondagochtend 14 mei om 8.00 uur zijn 587 mensen als 'onbekend' in het CRIB geregistreerd. De medewerkers van het RIT achterhalen in de loop van zondag veel onbekenden. Deze worden overgeheveld naar de categorie 'opgevangen'. Op maandag komen er echter weer zeer veel onbekenden bij; maandag om 11.30 uur telt het CRIB 675 onbekenden.<sup>71</sup> Dat is aanleiding voor het LRT om na te gaan hoe het registratieproces verloopt. Men constateert een aantal problemen.

In de eerste plaats zijn de gegevens waar het CRIB mee werkt verre van compleet. Registratie vindt plaats op verschillende plekken en door een groot aantal instanties. Deze maken veelal geen gebruik van de standaard 'registratiekaart-CRIB'. Niet alle gegevens die noodzakelijk zijn om het CRIB te vullen, worden ook daadwerkelijk geregistreerd. Soms wordt alleen een voornaam ingevuld, of alleen een familienaam zonder het aantal personen te specificeren. Ook de gegevens van de melder ontbreken vaak. Hierdoor is het onmogelijk om melders terug te bellen om na te gaan of de vermiste inmiddels terecht is of om meer gegevens over de vermisten te krijgen.

Voorts kent de CRIB-software zelf onvolkomenheden. De coördinator van het bureau Vermisten:

*Nu ging het onder andere mis door verkeerde software. Deze kende geen 'verplicht in te vullen' velden. Veel informatie die absoluut nodig is, kon worden overgeslagen. Zoals bijvoorbeeld: met wie spreek ik!!<sup>72</sup>*

Ook is er geen rapporteursveld en ontbreekt een veld waarop het tijdstip van de melding wordt weergegeven. De volgorde van meldingen (vermist – terecht) is zo niet duidelijk. Bovendien geeft het systeem geen waarschuwing wanneer een onlogische combinatie wordt ingevuld. Op donderdag 18 mei staan bijvoorbeeld 53 mensen geregistreerd als personen met een onbekende verblijfplaats, maar bij acht van hen is toch een verblijfplaats ingevuld.<sup>73</sup>

In de derde plaats is de registratie niet correct. Namen worden verkeerd gespeld, de spelling van straatnamen is fonetisch. Door het CRIB zelf worden telefonische meldingen direct in het systeem verwerkt, waarbij gegevens niet worden gecontroleerd, zoals normaal gesproken gebeurt.<sup>74</sup>

<sup>70</sup> Gemeente Enschede, Evaluatie Centraal Registratie- en Informatiebureau, 13 juli 2000 (LCI-764).

<sup>71</sup> Gemeente Enschede, Evaluatie Centraal Registratie- en Informatiebureau, 13 juli 2000 (LCI-764).

<sup>72</sup> Gespreksverslag telefonisch interview COV met J. Crijns, hoofd LRT, 18 oktober 2000 (COV / 00.01881).

<sup>73</sup> Gemeente Enschede, Evaluatie Centraal Registratie- en Informatiebureau, 13 juli 2000 (LCI-764).

<sup>74</sup> Gemeente Enschede, Evaluatie Centraal Registratie- en Informatiebureau, 13 juli 2000 (LCI-764).

De betrokkenen zijn eensluidend in de conclusie dat de informatieverzameling incompleet en ongestructureerd verloopt.<sup>75</sup> Daardoor ontstaat bij het CRIB een onvolledig en gedeeltelijk vervuld bestand.<sup>76</sup> De problemen worden door betrokkenen voor een groot deel toegeschreven aan de gebrekkige registratie bij de Nationale Verwanteninformatielijn van VWS. De ervaring met een callcenter op afstand wordt door het CRIB negatief beoordeeld. Sturing, controle en afstemming zijn moeilijk.<sup>77</sup> De unitleider van het Landelijk Rechercheteam stelt dat de registratie 'hinder' ondervindt van de werkwijze van het callcenter, opgezet door het ministerie van VWS.<sup>78</sup>

Ook de medewerkers van het CRIB zijn niet voorbereid op een situatie als de vuurwerkramp met een onbekend aantal vermisten. Het hoofd van de afdeling BAZ van de gemeente Enschede:

*Er was in het begin verwarring over de taken van het CRIB en van het RIT. Wij registreren en informeren, het RIT identificeert met behulp van onze gegevens. Ook recherche op vermistmeldingen is hun werk. Het werk raakt elkaar en vult elkaar aan. We hebben nooit geoefend met het RIT, dat was echt nieuw voor ons.*

*We kregen te maken met dingen die we niet geoefend hadden: de oefening op de vliegbasis betrof een vliegtuigongeluk; dan weet je wie er in een vliegtuig zitten. Dit vroeg om researchwerk: politiewerk. Daar waren wij nog niet mee in aanraking gekomen.<sup>79</sup>*

#### *Inlichtingen verstrekken*

Ook het verstrekken van inlichtingen verloopt problematisch. Door de 'registreerders' wordt veelvuldig informatie verstrekt over vermisten. In veel gevallen is deze informatie onjuist. De leider van de sector tactische identificatie van het RIT:

*Een veelvoorkomende fout tijdens de ramp was dat de telefonisten bij de politie en gemeente te veel informatie vroegen en/of gaven aan de beller. Hierdoor kunnen bij de beller verkeerde verwachtingen gewekt worden. Je hebt al snel de neiging om de beller gerust te willen stellen ('volgens mij hebben ze hem al gevonden' en soortgelijke teksten: waardeoordelen over de kans dat de vermiste wel of niet nog in leven zou zijn). Dit is niet de taak van de telefoniste maar van het vaste koppel van de tactische identificatie: zij zijn het aanspreekpunt voor de nabestaanden mocht er verdere actie of informatie nodig zijn bij de opsporing van de vermiste. De telefonisten hoeven maar heel weinig te kunnen: gewoon met het systeem om kunnen gaan en de voorgeprogrammeerde vragen stellen: niet zelf gaan nadenken!<sup>80</sup>*

---

75 Gespreksverslagen interview COV met P. Wiersinga, leider sector tactische identificatie en D. de Jong, leider RIT, 12 oktober 2000 (COV / 01.00321 en COV / 01.00300); Gespreksverslag interview Inspectie Brandweer met R. van den Ham, unitleider Landelijk rechercheteam, 6 september 2000 (LCI-1443); telefonisch interview COV met J. Crijns, hoofd LRT, 18 oktober 2000 (COV / 00.01881), Gespreksverslag interview Inspectie Politie met R.T.C. Oosterlaken, chef georganiseerde criminaliteit van de regiopolitie Twente, 29 augustus 2000 (LCI-1273).

76 Dienst Recherche Onderzoeken, Memo 'Evaluatie inzet Enschede' van J.J.A.M. Crijns en D.R. van den Ham aan W.M. van Gemert, 9 oktober 2000 (COV / 01.00361).

77 Gespreksverslag interview Inspectie Brandweer met B.F. Maas, Hoofd CRIB, H.J. Balke, Plv. hoofd CRIB, E.M. Slots, Hoofd bureau Informatievoorziening CRIB, R. Veldboer, coördinator CRIB, 7 september 2000 (LCI-1452).

78 Gespreksverslag interview Inspectie Brandweer met R. van den Ham, unitleider LRT, 6 september 2000 (LCI-1343).

79 Gespreksverslag interview COV met J. Geval, hoofd afdeling BAZ gemeente Enschede, 18 oktober 2000 (COV / 00.01790).

80 Gespreksverslag interview COV met P. Wiersinga, leider sector tactische identificatie, 12 oktober 2000 (COV / 01.00321).

### Oordelen van betrokkenen

Hoe oordelen de betrokkenen over het proces van registratie? In de evaluatie van het CRIB wordt geconcludeerd: *“Het CRIB-systeem heeft bevredigend gefunctioneerd. Een aantal technische verbeteringen is echter gewenst”*.<sup>86</sup> De betrokkenen vanuit het LRT en het RIT oordelen echter negatief over het proces van registratie. De coördinator van het bureau Vermisten over de conclusie van het CRIB: *“Daar ben ik het absoluut **niet** mee eens.”*<sup>87</sup>

Deze coördinator geeft ook aan dat het RIT weinig ervaring heeft met ‘open’ rampen waarbij er een onbekend aantal vermisten is, in tegenstelling tot gesloten rampen zoals een neergestort vliegtuig. Hij stelt vast dat het RIT geen vaste werkwijze kent met betrekking tot de opzet van een vermistenregistratie. Hierdoor is, zo wordt in een evaluatie geconcludeerd, vooral in de eerste dagen kostbare tijd verloren gegaan.<sup>88</sup>

Alle betrokkenen, ook het CRIB, bepleiten uitbreiding van het geautomatiseerde CRIB-bestand en invoering van een landelijk systeem. Het systeem uit Enschede kan, met aanpassingen, naar het oordeel van het RIT dienen als basis voor dit landelijke systeem.<sup>89</sup>

Verschillende RIT-functionarissen stellen de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de registratie ter discussie. De leider van de sector tactische identificatie van het RIT:

*In oefensituaties lijkt het dat de gemeente deze verantwoordelijkheid aankan. In de praktijk werd het dit keer echter een chaos.*<sup>90</sup>

Door verschillende betrokkenen wordt het belang van de vermistenlijst overigens gerelativeerd. Door hen wordt gesteld dat de vermistenlijst vooral voor de buitenwereld van belang is. Na de ramp (vanaf 18 mei) trekt de gemeente een externe projectleider aan voor registratie van slachtoffers. Deze stelt:

*Een bestuurder moet nu eenmaal een getal noemen; met onzekerheid is extern niet te werken. Je moet dan kiezen: als er niets met zekerheid te melden valt, zeg je dan iets, of niet. Achteraf gezien was het misschien beter geweest uit te leggen hoe het precies zat. Een vermiste is pas vermist als er duidelijkheid is. (...) Je hebt te maken met mensen, als er wordt gezegd, er zijn nog 300 onbekenden, dan wordt men zenuwachtig. De burgemeester kan daar niet mee naar buiten, het zijn er teveel. Hij vraagt: klopt het wel? Het enige antwoord daarop is: we weten zeker dat we het niet zeker weten. Dat is voor de politiek onacceptabel, waardoor extern de beeldvorming ontstaan is dat het niet goed liep.*<sup>91</sup>

---

86 Gemeente Enschede, Evaluatie Centraal Registratie- en Informatiebureau, 13 juli 2000 (LCI-764).

87 Gespreksverslag telefonisch interview COV met J. Crijns, hoofd LRT, 18 oktober 2000 (COV / 00.01881).

88 Dienst Recherche Onderzoeken, Memo ‘Evaluatie inzet Enschede’ van J.J.A.M. Crijns en D.R. van den Ham aan W.M. van Gemert, 9 oktober 2000 COV / 01.00361).

89 Evaluatie van het RIT met betrekking tot de inzet in Enschede, 19 mei 2000 (LCI-165).

90 Gespreksverslag interview COV met P. Wiersinga, leider sector tactische identificatie, 12 oktober 2000 (COV / 01.00321).

91 Gespreksverslag interview COV met E. Jongejan, projectleider registratie gemeente Enschede, 18 oktober 2000 (COV / 00.01777).



De leider van de sector tactische identificatie stelt dat de vermistenlijst voor de identificatie van slachtoffers niet van wezenlijk belang is. Het RIT heeft snel genoeg zicht op de meldingen die werkelijk serieus moeten worden genomen. Daarmee gaat men als eerste aan het werk. Als voorbeeld wordt genoemd de melding van vermissing van een bewoonster van een woning aan de Roomweg, die tot vlak voor de explosies vanuit haar woning telefoneerde. Bij deze melding is direct duidelijk dat er een grote kans bestaat dat de betrokkene is omgekomen. Het RIT geeft bij het AM-onderzoek prioriteit aan dit soort meldingen boven minder duidelijke meldingen.<sup>92</sup>

#### *Tot slot: het perspectief van de nabestaanden*

Deze feitelijke beschrijving wordt afgesloten met het perspectief van een nabestaande op het registratieproces. De echtgenote van één van de dodelijke slachtoffers van de ramp gaat zaterdagavond naar de Diekmanhal om haar man als vermist te laten registreren.

*Dit werd door iemand op een blocnote geschreven, waarbij A. gelijk al het gevoel had dat dit niet goed zou komen. Ze heeft haar ouders ingeschakeld en 's avonds heeft de familie steeds geprobeerd iets te weten te komen. Bij telefoonnummer 4818181 (stadhuis, COV) werd niet opgenomen en bij 0800-1100 (verwantenlijn VWS, COV) wist men niets. Ze zijn overal gaan navragen, politie, ziekenhuis. Later op de avond zagen ze bij het ziekenhuis een briefje liggen met W's naam erop. Men dacht dat W. was overleden, maar niemand kon het bevestigen. Ze werden doorverwezen naar de vliegbasis waar doden waren. Daar werden ze netjes behandeld, maar mochten er niet in en kregen ook geen uitsluitel ondanks dat ze een kopie van het paspoort van W. bij zich hadden. Zondagochtend weer gebeld met 0800-1100 daar werd steeds maar wat gezegd tot aan tegen een familielid dat W. naar huis was. Ook werd gebeld en gevraagd of W. al thuis was. Op een gegeven moment werd gezegd dat ze dat nummer niet meer mochten bellen, maar de familie zat nog steeds in onzekerheid. Zondagmiddag kwamen pas twee rechercheurs vertellen dat W. dood was. Zij deden hun werk erg goed en ook later heeft A. steeds met deze twee contact gehad en het was prettig een aanspreekpunt te hebben. Het duurde nog tot maandag om te weten te komen waar W. naar toegebracht werd. Niemand kon in die tussentijd vertellen waar overledenen naar toe gebracht waren.<sup>93</sup>*

### 9.5.3 Analyse en beoordeling

De alarmering en mobilisatie van het CRIB zijn zeer snel verlopen. Binnen een uur is het CRIB operationeel. De CRIB-medewerkers begeven zich snel naar verschillende opvanglocaties. Gedurende de eerste uren na de ramp wordt op veel andere locaties echter niet of ontoereikend geregistreerd, en worden de noodzakelijke gegevens niet in voldoende mate verzameld. Met name de registratie in de Diekmanhal schiet te kort. De medewerkers van DMO die de registratie in de eerste uren verzorgen zijn hierop onvoldoende voorbereid. In de grote toestroom van slachtoffers vanaf 21.00 uur zijn velen niet geregistreerd. Juist omdat de

<sup>92</sup> Gespreksverslag interview Inspectie Politie met J.J.A.M. Crijns, Hoofd Landelijk Rechercheteam, 22 september 2000 (LCI-1268).

<sup>93</sup> Verslag COV van het gesprek met Anita Ophoff-Overmars, nabestaande, 5 oktober 2000 (COV / 01.00314).

gemeentelijke en hulpverlenende instanties blijft onvoldoende nauwkeurig. Deze instanties zijn kennelijk niet voldoende op de hoogte van de registratieprocedure. In die zin is de registratie onvoldoende voorbereid geweest. Niet alleen het CRIB, maar ook andere registrerende instanties hadden geïnformeerd en geoefend moeten zijn.

De verantwoordelijkheid voor de registratie ligt bij het CRIB. Het LRT vaardigt echter een instructie uit voor registratie. Het is de Commissie niet duidelijk geworden in hoeverre het CRIB zelf maatregelen heeft genomen om de registratie te verbeteren. De Commissie heeft de indruk dat het CRIB voor de registratie sterk heeft geleund op het LRT.

De Commissie deelt de conclusie van het CRIB dat de scheiding tussen het registratiebureau en het inlichtingenbureau moet worden opgeheven. Dit betekent wel een nog zwaardere verantwoordelijkheid voor de medewerkers van het 'front office' om juiste mededelingen te doen. De psychologische druk op deze medewerkers is kennelijk zo groot dat zij, zelfs na uitdrukkelijke instructie, nog ten onrechte inlichtingen verstrekken.

De problemen in de registratie doen zich in sterke mate voor bij de Verwanteninformatielijn van VWS. Deze informatielijn is naar het oordeel van de Commissie de zorgvuldigheid niet ten goede gekomen. Door medewerkers van de informatielijn zijn fouten gemaakt. Zo werd de familie van een overleden slachtoffer ten onrechte medegedeeld dat deze persoon terecht was. Het is de Commissie niet duidelijk of alle telefonisten van de Verwanteninformatielijn ook daadwerkelijk zijn getraind in het verstrekken van verwanteninformatie.

Het is achteraf moeilijk te zeggen of het besluit van de loco-burgemeester om het callcenter in te stellen juist is geweest. Het ministerie van VWS argumenteert enerzijds terecht dat de gemeente het grote aantal meldingen niet had aangekund. Anderzijds is de registratie van slachtoffers door de inschakeling van het callcenter gehinderd, zoals de gemeente reeds had voorzien. De Commissie constateert dat bij dit besluit sprake was van een keuze tussen twee kwaden: onbereikbaarheid of fouten in de informatieverstrekking. Gezien de druk van de omstandigheden is de gemaakte keuze naar het oordeel van de Commissie begrijpelijk.

De Commissie is voorts van mening dat bij de vuurwerkcramp van een zorgvuldige registratie geen sprake is geweest. Het onderzoek naar vermisten heeft hierdoor vertraging opgelopen. Bovendien is bij de verwanten van slachtoffers niet het vertrouwen gewekt dat van vermissingen serieus werk werd gemaakt. Net als bij de Bijlmerramp is de registratie van slachtoffers wederom een groot pijnpunt geweest.

De registratie en het onderzoek naar vermisten zijn in hoge mate technische kwesties. Het gaat hier om registratieformulieren, de juiste software en adequate procedures. Voor de familieleden van slachtoffers is de zoektocht naar vermisten echter een heel ander verhaal. De hier opgenomen voorbeelden uit het relaas van nabestaanden laten zien wat het effect is van onzorgvuldige registratie. Zoals deze verhalen zijn er ongetwijfeld nog andere van nabestaanden en van familieleden van gewonden en daklozen.

## 9.6 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

- 1 De Commissie beveelt *de minister van BZK* aan:
  - in procedures voor grootschalig politieoptreden te voorzien in een Leider Plaats Delict, om eventuele belangentegenstellingen tussen het zoeken naar slachtoffers en het onderzoek naar de oorzaak van een ramp of ongeval beter te kunnen beheersen.
  - op korte termijn te komen tot een landelijk uniform systeem van slachtofferregistratie, waarin de tekortkomingen die in het automatiseringssysteem CRIB Twente zijn geconstateerd verholpen zijn, en dat adequaat is toegerust voor een grote 'open' ramp.
- 2 De Commissie beveelt *de minister van VWS* aan om ten aanzien van de registratie van vermisten in rampsituaties via de Verwanten Informatielijn, zorg te dragen voor:
  - bestuurlijke afspraken over de status van deze lijn, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant met gemeenten waarin wordt bepaald of naast algemene ook individuele gegevens worden verstrekt en of de lijn facultatief of verplicht is voor gemeenten;
  - registratie door middel van een uniform registratiesysteem;
  - aansturing van het registratieproces vanuit één punt en voortdurende monitoring van het registratieproces;
  - registratie door goed getrainde medewerkers;
  - een liaisonfunctie vanuit het ministerie naar de getroffen gemeente(n), ten einde een betere afstemming te verkrijgen;
  - duidelijke afspraken over het verstrekken van informatie.
- 3 De Commissie geeft *de gemeente Enschede* in overweging om deelplan 15 van het gemeentelijke rampenplan en het bijbehorende draaiboek te bezien op de samenwerking met het RIT en het ministerie van VWS.

Wout Zweers  
Piksenbrink 190  
Kunstenaar

# 10 Communicatie en voorlichting over de ramp

## 10.1 Inleiding

Communicatie met media en burgers is een wezenlijke activiteit in het kader van de rampenbestrijding. De (eind)verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de gemeentelijke rampenstaf. Woordvoerders naar buiten zijn uitsluitend de burgemeester en het hoofd Voorlichting. Politie, brandweer en GGD doen tijdens een ramp in principe geen uitspraken namens de rampenorganisatie.

In het rampenplan van de gemeente Enschede staan de volgende voorlichtingsdoelen verwoord (deelplannen drie en vijftien):

- het geven van informatie over de door de bevolking te nemen maatregelen om de schadelijke gevolgen van een incident of calamiteit te beperken;
- het geven van informatie over het verloop van het incident of calamiteit;
- het geven van informatie over de te volgen gedragslijn bij terugkeer naar de normale leefsituatie;
- op basis van de registratie van eventuele vermisten, het informeren van publiek en pers en het verstrekken van persoonlijke informatie aan familie/relaties slachtoffers.

In het rampenplan staat dat ten behoeve van een goede voorlichting in de eerste plaats een *informatiecentrum* wordt ingericht. Het informatiecentrum is verantwoordelijk voor de informatieverschaffing aan de bevolking. Dit geldt niet voor de persoonlijke gegevens of toestand van slachtoffers. Deze informatie wordt verstrekt door het Centraal Registratie- en Informatiebureau (CRIB). In de tweede plaats wordt *perscentrum* ingericht. Vanuit het perscentrum vindt de informatieverstrekking aan de pers plaats over de algemene stand van zaken met betrekking tot het bestrijden van de calamiteit. De informatieverstrekking vindt plaats door of in opdracht van de burgemeester. Degene die deze informatie verstrekt, treedt op als woordvoerder namens de rampenstaf en is gemachtigd informatie aan de media te verstrekken en de standpunten van de rampenstaf te verwoorden. De functionaris voorlichting is verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering van het totale voorlichtingsbeleid. Hetzelfde geldt voor de inrichting van de centra ten behoeve van de voorlichting.

Dit hoofdstuk gaat over de informatieverstrekking tijdens de vuurwerkramp. De beslissingen van het bestuur ten aanzien van voorlichting aan media en burgers staan centraal. Daarbij concentreren we ons op de informatieverstrekking die gerelateerd is aan de rampenbestrijding. Elke paragraaf behandelt één van bovengenoemde activiteiten. De communicatie over opvang en hulp voor de slachtoffers van de ramp, bijvoorbeeld in de bewonersnieuwsbrieven, komt hier niet aan de orde, maar wordt behandeld in het onderzoeksrapport C.

*Criteria waaraan informatie moet voldoen*

Rampen stellen bijzondere eisen aan de informatieverstrekking. Meer nog dan in normale situaties dient de informatieverstrekking tijdens een ramp zoveel mogelijk *volledig, tijdig, consistent, regelmatig, betrouwbaar, zorgvuldig, helder* en *toegankelijk* te zijn in de richting van

alle doelgroepen. Succesvolle crisiscommunicatie betekent dikwijls spreken met één mond, spreken van klare taal, en het vinden van een goede balans tussen zakelijke en emotionele communicatie.<sup>1</sup> De Commissie beoordeelt in dit hoofdstuk in hoeverre de communicatiestrategie van de gemeente ertoe heeft bijgedragen dat aan deze criteria is voldaan.

## 10.2 Rampenzender Radio en Televisie Oost (RTV-Oost)

### 10.2.1 Het convenant met RTV-Oost

Met het oog op rampen en zware ongevallen hebben de provincie Overijssel en de Overijsselse gemeenten een convenant gesloten met RTV-Oost over haar functioneren als rampenzender. Dit convenant schrijft voor dat:

- de Commissaris van de Koningin of de burgemeester in alle gevallen gebruik maakt van de diensten van RTV-Oost indien hij het noodzakelijk acht de bevolking in te lichten inzake een calamiteit
- RTV-Oost onverwijld en onverkort zorg draagt voor het zo spoedig mogelijk doen van een mededeling

### 10.2.2 Instelling en activiteiten rampenzender

Omstreeks 18.00 uur deelt de GRS mee dat RTV-Oost de rampenzender wordt. Dit is in overeenstemming met het convenant over de rampenzender.

Vanaf 16.00 uur berichten Radio en TV-Oost reeds uitsluitend over de ramp. Dit blijft zo tot woensdag 24 mei 18.00 uur, als met de intrekking van de rampverklaring de status van rampenzender vervalft. De eerste dagen brengt TV-Oost elk uur een geactualiseerd bulletin, 24 uur per dag. Tussen de bulletins door worden actuele berichten doorgegeven op Tekst TV en Teletekst. Ook Radio Oost is de eerste week dag en nacht live in de lucht.

RTV-Oost kiest voor een berichtgeving die feitelijk van aard is en noemt deze zelf *“rustig, ingetogen, gespeend van sensatie en suggestie.”*<sup>2</sup> De beelden van de explosie, die de hele wereld overgaan, worden op de regionale televisie bijvoorbeeld niet te vaak herhaald. De binding met de regio is voor RTV-Oost dus aanleiding voor een duidelijke keuze in het type berichtgeving. Uit de enquête die door de Commissie is gehouden onder getroffenen blijkt dat men positief is over de nieuwsverstrekking via RTV-Oost. Specifiek wordt genoemd dat men het waardeert dat er op een vast tijdstip nieuws is, omdat dat houvast biedt.<sup>3</sup>

RTV-Oost wil echter meer zijn dan een doorgeefluik van berichten. De rampenzender wil ook het communicatiekanaal zijn tussen de Twentse bevolking en de gemeente. Met andere woorden: de zender wil een voorrangspositie in de informatievoorziening om de regionale bevolking te kunnen informeren. De rampenzender is na de ramp in de regio veruit de meestgebruikte informatiebron.<sup>4</sup> Niet alleen wordt er veel gekeken en geluisterd naar RTV-Oost, ook komen er bij de zender honderden telefoontjes binnen met vragen van burgers, mede als gevolg van de slechte bereikbaarheid van de gemeente. Op deze vragen kan de zender vaak geen antwoord geven.

1 L. Wilkins e.a. (red.), *Bad tidings: communication and catastrophe*, Hillsdale, 1989.

2 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Evaluatie RTV-Oost*, 27 juli 2000 (LCI-398).

3 Zie onderzoeksrapport C, deel III – Publiekvoorlichting, hoofdstuk 5 paragraaf 1.

4 *Kijkcijfers Overijssel week 20: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Evaluatie RTV-Oost*, 27 juli 2000 (LCI-398).

Voor allochtonen zijn sommige items van de nieuwsuitzendingen op TV-Oost ondertiteld of vertaald. Voorbeelden zijn informatie over psychische hulpverlening, over de stille tocht en over de Turkse vrouwentelefoon. Ook de vermistenlijst is vertaald. Het verzorgen van nieuwsitems in andere talen leverde echter problemen op, waardoor dit slechts in enkele gevallen kon gebeuren. De gemeente levert in sommige gevallen teksten aan in het Turks of Arabisch. Bij RTV-Oost is echter geen verslaggever of nieuwslezer die deze talen beheerst. Een Turkse kantine medewerkster biedt hier uitkomst. Het convenant met RTV-Oost stelt dat de burgemeester voorziet in tolken voor de vertaling van mededelingen. De gemeente heeft via het Tolkencentrum tolken beschikbaar voor voorlichting door de afdeling Communicatie, maar deze zijn niet ingezet voor RTV-Oost.

Het hoofd Communicatie van de gemeente Enschede merkt op dat de regionale televisie niet het meest geschikte medium is voor voorlichting aan allochtonen. Zij meent dat de regionale nieuwsuitzendingen onder allochtonen een beperkt bereik kennen. Daarom is voor allochtonen een informatieavond georganiseerd, aanvullend op de berichtgeving op TV-Oost.

Gezien vanuit de functie als 'communicatiekanaal' die RTV-Oost wil vervullen, kwalificeert zij de informatievoorziening vanuit de gemeente in eerste instantie als moeizaam. De rampenzender heeft geen informatievoorsprong ten opzichte van andere media. Ook ontbreekt een direct aanspreekpunt bij de gemeente. Het is voor RTV-Oost dus in veel gevallen niet mogelijk informatie te verifiëren of vragen te stellen. Door de beperkte middelen van RTV-Oost is er op sommige punten zelfs sprake van een informatieachterstand ten opzichte van landelijke media. De rampenzender geeft in de eerste plaats aan een werkplek fysiek in de buurt van de rampenstaf en bijbehorende faciliteiten als telefoon, fax en e-mail te hebben gemist. Het draaiboek Voorlichting noemt de mogelijkheid van een radioverbinding of ISDN lijn voor RTV-Oost vanuit het stadhuis. Hierin is niet voorzien. Verder ontbreekt een satellietwagen voor live-uitzendingen. RTV-Oost moet deze wagen op zaterdagavond op de particuliere markt regelen.<sup>5</sup>

Na bemiddeling van diverse personen, onder andere de Commissaris van de Koningin, komt er na vier dagen verbetering in de communicatie met het stadhuis.

Het evaluatierapport van RTV-Oost.<sup>6</sup>

*De samenwerking tussen voorlichting en redactie blijft evenwel moeizaam. De redactie heeft geen centraal aanspreekpunt maar blijft te maken houden met verschillende voorlichters onder wie de coördinatie niet optimaal is. (...) De hoofdredactie neemt daarop contact op met de Commissaris der Koningin Hendrikx die vervolgens zijn invloed aanwendt. Dat resulteert in een gesprek met burgemeester Mans. Daarna verbetert de communicatie en krijgt RTV-Oost de voorrangpositie die hoort bij een rampenstatus.*

Dit komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat de vermistenlijst als eerste op RTV-Oost gepresenteerd wordt en dat zij als enige de begrafenisdienst van de brandweermannen filmt.

---

5 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Evaluatie RTV-Oost, 27 juli 2000 (LCI-398).

6 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Evaluatie RTV-Oost, 27 juli 2000 (LCI-398).

### 10.2.3 Analyse en beoordeling

RTV Oost wordt om 18.00 uur officieel ingesteld als rampzender, meer dan twee uur na de ramp. De Commissie acht dit te laat. De rampzender had eerder moeten worden benaderd, zodat zij zich op haar taken tijdig zou hebben kunnen voorbereiden. Onder de mogelijke taken hoort immers het waarschuwen van de bevolking in verband met het eventueel vrijkomen van gevaarlijke stoffen.

Vanaf vier uur bericht RTV Oost al op eigen initiatief over de ramp. Dit waardeert de Commissie positief.

RTV Oost is tijdens een ramp de spreekbuis van de overheid. Deze functie heeft RTV-Oost naar behoren vervuld. Bij RTV-Oost ontbreekt echter kennis van onder meer het Turks of Arabisch die nodig is om alloctonen adequaat te kunnen informeren. Daarin is door de gemeente niet steeds adequaat voorzien.

De Commissie is van mening dat een rampzender, behalve voor het doorgeven van mededelingen van de burgemeester, inderdaad een meerwaarde kan hebben als communicatiekanaal met de bevolking. Dit komt de toegankelijkheid en zorgvuldigheid van informatie ten goede. RTV-Oost heeft in de dagen en zelfs maanden na de ramp -ook voor de Commissie- een onmisbare informatieve functie vervuld. Bovendien heeft zij de strekking en toonzetting van de berichtgeving aangepast aan de regionale behoefte. De waardering hiervoor, zowel bij burgers als bestuurders, is groot.<sup>7</sup> In dit licht is een 'voorkeursbehandeling' voor de regionale zender zonder meer een redelijk verzoek. Wat die voorkeursbehandeling moet inhouden, is niet in algemene zin te omschrijven. Bij deze ramp geldt dat de regionale zender beter toegang had moeten krijgen tot informatie, onder andere door een vast aanspreekpunt en al direct een vaste werkplek bij de GRS.

## 10.3 Organisatie en verloop van de pers- en publieksvoorlichting

### 10.3.1 De voorlichting tijdens de vuurwerkramp

Vrijwel onmiddellijk na de vuurwerkramp besluit de gemeente dat alle communicatie met de pers verloopt via de gemeentelijke afdeling Communicatie (die wordt ingericht als crisisorganisatie). De voorlichtingsfunctie wordt ingedeeld in vijf clusters: pers, publiek, beleid&strategie, nieuwe media en administratie. Deze indeling staat niet in het Enschedese rampenplan maar wordt ingegeven door de feitelijke situatie.

De inhoudelijke lijn tijdens de Vuurwerkramp kent twee uitgangspunten.<sup>8</sup>

- 'Caring government': de overheid leeft mee, burgervaderschap van Mans
- 'Reliable government': de overheid als verschafter van open en betrouwbare informatie

---

<sup>7</sup> *Commissie Onderzoek Vuurwerkramp, Schriftelijk onderzoek praktische hulpverlening, 31 augustus 2000 (LCI-707); Brief burgemeester Mans aan RTV-Oost, 25 mei 2000. Overigens merkt een vertegenwoordiger van de GRS in de eerste uren na de ramp tegen RTV-Oost op dat de berichtgeving te sensationeel is. Dit oordeel is echter eenmalig.*

<sup>8</sup> *Gespreksverslag interview COV met M. Heunen, hoofd communicatie gemeente Enschede, 25 september 2000 (COV / 00.01756).*



De afdeling Communicatie van de gemeente Enschede doet een beroep op de Twentse Voorlichterspool, die in het leven is geroepen na het neerstorten van een F16 in Hengelo. Kort na de ramp zijn 63 voorlichters uit heel Twente bij toerbeurt aan het werk op het stadhuis.<sup>9</sup> Daarnaast zijn er voorlichters bij de Diekmanhal, de Pathmoshal en bij het rampgebied (CTPI) gestationeerd. Na enkele dagen komt er ook ondersteuning vanuit de Rijksvoorlichtingsdienst. De afdeling voorlichting van de politie wordt niet ingezet.<sup>10</sup> De politie staat de pers alleen op politie-specifieke punten te woord.<sup>11</sup> Het hoofd van de afdeling communicatie van de regiopolitie Twente:

*Met de voorlichter van de gemeente heb ik zaterdag 13 mei rond 16.00 uur een aantal afspraken omtrent de communicatie gemaakt. Onder andere met betrekking tot de verantwoordelijkheid die bij de gemeente kwam te liggen. Ik heb ondersteuning van politievoorlichters aangeboden. Hiervan is echter geen gebruik gemaakt.<sup>12</sup>*

RTV-Oost is het eerste medium dat aandacht besteedt aan de ramp. Verslaggever Danny de Vries is getuige van de brand en de explosies bij SE Fireworks. Vanaf 15.15 tot 16.00 uur zendt RTV-Oost live zijn verslag van de gebeurtenissen ter plaatse uit. Vanaf dat moment is de ramp in het nieuws en stromen de media toe. Al gauw verzamelen zich zo'n dertig tv-ploegen en honderd journalisten in Enschede. In de eerste weken na de ramp handelt de Afdeling Communicatie van de gemeente zo'n 10.000 perstelefoontjes en 35.000 publiekstelefoontjes af. De eerste persconferentie van burgemeester Mans is om 17.55 uur. Om 18.00 uur staat hij ook het NOS-journaal telefonisch te woord. In de eerste uren na de ramp spreekt Mans van twintig doden en honderd gewonden. Vanaf 19.00 uur geeft de burgemeester of de loco-burgemeester elk uur een persconferentie, direct na de bijeenkomsten van de GRS. Dit blijft zo tot 14 mei, 17.30 uur. Dan wordt de frequentie eens in de twee uur, nog later wordt het eens per vier uur. Waar nodig wordt de burgemeester ondersteund door specialisten, zoals bijvoorbeeld de brandweercommandant en later de leider van het RIT.

De persconferenties en persberichten zijn met name in de eerste periode de belangrijkste bron van officiële informatie. De inhoud van de persconferenties en persberichten is in de eerste dagen met name feitelijk van aard. De gemeente wil niet ingaan op de schuldvraag, die met name door de landelijke media wordt gesteld. Over het bedrijf SE Fireworks wordt op 14 mei alleen gemeld dat het bedrijf aan de vergunning voldeed. Indien (nog) geen specifieke informatie over een bepaalde vorm van hulp bekend is, geeft men wel aan dat informatie op korte termijn voorhanden zal zijn (zoals bij de Stille Tocht).<sup>13</sup> Het hoofd van de Afdeling Communicatie van de gemeente: " *Onze lijn was steeds, eerst uitzoeken hoe het zit, dan pas communiceren.*"<sup>14</sup>

9 *Mevrouw M. Heunen kan tijdens het COV-interview op 25 september niet precies aangeven wanneer de 63 voorlichters te werk zijn gegaan. Het was in ieder geval: 'Vrij snel na de ramp' (COV / 00.01756).*

10 *Op één voorlichter na die reeds ter plaatse is op het rampterrein.*

11 *Op 15 mei stelt de politie Twente een communicatieplan op. Hierin wordt gesteld dat de afdeling Communicatie van de politie alleen politie-informatie zal aanleveren en stroomlijnen naar de gemeente, de pers zal doorverwijzen naar het perscentrum en alleen mediavragen zal beantwoorden over politiezaken.*

12 *Gespreksverslag interview Inspectie Politie met mw. W.G. van Raalte, hoofd van de stafafdeling Communicatie van de regiopolitie Twente, 31 augustus 2000 (LCI-1331).*

13 *Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp, Schriftelijk onderzoek praktische hulpverlening, 31 augustus 2000 (LCI-707).*

14 *Gespreksverslag interview COV met M. Heunen, hoofd communicatie gemeente Enschede, 19 oktober 2000 (COV / 01.00318).*

Ook vanuit het RCC vindt voorlichting plaats over de ramp. Om 16.50 uur geeft het hoofd RCC de opdracht om een team voorlichters op te roepen. Om 17.25 uur wordt het voorlichtingscentrum bij het RCC ingericht. Er ontstaan afstemmingsproblemen tussen de gemeentelijke voorlichtingsactiviteiten en die van het RCC. Zo wordt om 23.00 uur in het RCC aangegeven dat contact moet worden opgenomen met de burgemeester van Enschede over de vraag wie de media over de berging van slachtoffers informeert, het RCC of de GRS. De berging en de voorlichting over het aantal doden en vermisten zijn ook 15 en 16 mei belangrijke onderwerpen in het RCC. De afstemmingsproblemen zijn vanzelfsprekend voorbij als het RCC is opgeheven.

De pers heeft vanaf het begin sterk de behoefte het rampterrein te betreden. De afzetting van het rampterrein geldt echter ook voor de pers. Ook de rampenzender RTV-Oost mag het terrein niet betreden. Op de avond van 13 mei leidt een voorlichter van de politie, na afspraken met de politie ter plaatse (en telefonisch contact met de gemeente), kleine groepjes journalisten rond over een beperkt gedeelte van het rampterrein. Toch wordt de eerste avond een Duitse cameraploeg op het rampterrein aangehouden. Op 14 mei om 07.00 uur wordt alle pers 'verbannen' van het rampterrein. Alleen bij het bezoek van H.M. de Koningin diezelfde dag wordt de pers beperkt toegelaten. Op 15 mei om 09.00 uur wordt een persronddrit over het rampterrein gepland. Vier bussen met journalisten rijden langs de binnenring.

De afdeling Communicatie van de gemeente is gedurende de week na de ramp zowel telefonisch als fysiek moeilijk bereikbaar. Dit geldt voor pers en publiek, maar ook voor de voorlichters van de politie en andere diensten. Zij kunnen de gemeente niet bereiken om afstemming te plegen over informatieverstrekking. Er is voor de hulpverleningsdiensten noch een directe lijn met de gemeente, noch een vast aanspreekpunt. Diverse malen tracht de politie hierover afspraken te maken, maar door aflossing bij de afdeling Communicatie van de gemeente is de continuïteit niet gewaarborgd. Voor de politie is een extra probleem dat ze beter bereikbaar is dan de gemeente, waardoor de politie veel vragen worden gesteld die ze niet kan en mag beantwoorden.<sup>15</sup> Het hoofd afdeling communicatie van de regiopolitie Twente:

*Het was in die dagen moeilijk contact te krijgen met de gemeente. Persberichtfaxen van de gemeente kwamen bij ons niet altijd, of heel laat, aan (...) Volgens mij besepte de gemeente onvoldoende dat burgers bij rampen als eerste de politie bellen (112) in plaats van de gemeente.<sup>16</sup>*

Na het intrekken van de rampverklaring op 24 mei is de crisisorganisatie voortgezet als gemeentelijke projectorganisatie voorlichting.

### 10.3.2 Analyse en beoordeling

Informatieverstrekking aan de pers en het publiek heeft van het begin de volle aandacht van de gemeentelijke rampenstaf (GRS). De bijeenkomsten van de GRS zijn zelfs direct gericht op de persconferenties die erop volgen. In het licht van de hectiek van de eerste dagen is de gemeente er in geslaagd veel en relevante informatie via de persberichten te verspreiden. Dat geldt zowel voor de onderwerpen op het gebied van praktische hulpverlening als op andere aspecten. De frequentie van de persberichtgeving is tot eind mei vrij hoog.

<sup>15</sup> Gespreksverslag interview Inspectie Politie met mw. W.G. van Raalte, hoofd van de stafafdeling Communicatie van de regiopolitie Twente, 31 augustus 2000 (LCI-1331).

<sup>16</sup> Gespreksverslag interview COV met W. van Raalte, hoofd van de stafafdeling Communicatie Regiopolitie Twente, 17 oktober 2000 (COV / 01.00331).

brandweer en GGD ondersteuning bieden bij de uitvoering van de voorlichtingsactiviteiten.<sup>18</sup> Dit is niet gebeurd. Voorlichting over de ramp werd gegeven door voorlichters uit andere gemeenten, terwijl de kennis en ervaring van de politievoorlichters in Enschede niet zijn ingezet. Het hoofd voorlichting van de politie verricht tijdens de ramp 'hand- en spandiensten' voor de Algemeen Commandant.<sup>19</sup> De volledigheid, betrouwbaarheid en snelheid van informatie hadden groter kunnen zijn als ook deze voorlichters waren ingezet in de voorlichtingsorganisatie.

## 10.4 Communicatie over de afsluiting en openstelling van het rampterrein

### 10.4.1 Communicatie over de afsluiting en openstelling van het rampterrein

Op 13 mei vanaf 20.00 uur is de noodverordening van kracht. Op 14 mei om 08.00 uur wordt ook de noodverordening ramptoerisme vastgesteld. De inhoud van deze verordeningen is opgenomen in hoofdstuk zes. De verordening ramptoerisme wordt op 15 mei weer ingetrokken. Het ramptoerisme blijft de volgende dagen beperkt.<sup>20</sup>

Berichtgeving over de noodverordeningen wordt in persberichten naar buiten gebracht. RTV-Oost bericht op 13 mei rond 20.34 uur over de noodverordening. Ook worden de noodverordeningen 's ochtends op de internetsite van de gemeente geplaatst. Maandag na de ramp blijft verkeerschaos uit.<sup>21</sup>

In de nacht van 13 op 14 mei verschijnt op teletekst het bericht dat bewoners van bepaalde gedeelten van het rampterrein naar hun woningen kunnen terugkeren. Achteraf is onduidelijk wie dit besluit heeft genomen en wie dit bericht op Teletekst heeft laten plaatsen. Het bericht wordt vrijwel meteen weer ingetrokken, omdat politiemensen op het rampterrein aangeven dat de terugkeer van bewoners onverantwoord zou zijn. Naar aanleiding van het bericht melden zich in de loop van de nacht echter verschillende bewoners bij de bewakingsposten. Zij worden niet toegelaten, hetgeen tot grote teleurstelling leidt.

Vanaf 15 mei wordt de buitenring sectorgewijs opengesteld. Ook daarna komt het meerdere malen voor dat bewoners ten onrechte het bericht krijgen dat ze terug mogen keren. In sommige gevallen is het bericht onjuist; in andere gevallen is het nog niet bekend bij de politie ter plaatse en worden de bewoners tegengehouden.<sup>22</sup> Op de achtergronden van deze problemen is ingegaan in hoofdstuk zes. Op 15 mei komt er een speciaal telefoonnummer voor mensen die hun huizen weer in mogen en vragen hebben over gas en water.

### 10.4.2 Analyse en beoordeling

De Commissie oordeelt positief over de communicatie met betrekking tot de noodverordening, de afzetting van het rampterrein en de verkeersmaatregelen. Deze communicatie is helder en consistent geweest, hetgeen heeft geleid tot grote effectiviteit. De verordeningen waren voldoende bekend. Het ramptoerisme is beperkt gebleven en een verkeerschaos is ook in de maandagochtendspits niet ontstaan.

---

18 Gemeente Enschede, *Draaiboek Voorlichting en Informatie, behorende bij deelplan 3 van het Rampenplan, 15 mei 2000 (LCI-50)*.

19 *Gespreksverslag interview Inspectie Politie met mw. W.G. van Raalte, hoofd van de stafafdeling Communicatie van de regiopolitie Twente, 31 augustus 2000 (LCI-1331)*.

20 Zie verder hoofdstuk 6.5.

21 Zie ook hier verder hoofdstuk 6.5.

22 *Voorbeelden van communicatiestoornissen: in Tubantia wordt op 16 mei een verkeerd kaartje gepubliceerd van het gebied waarin mensen weer worden toegelaten.*

De communicatie over het openstellen van de buitenring is daarentegen onduidelijk en inconsistent geweest. De oorzaak van deze problemen ligt, zoals de Commissie heeft vastgesteld in hoofdstuk zes, in de communicatie tussen GRS, politie ter plaatse en de Afdeling Communicatie van de gemeente. In hoofdstuk zes werd beschreven dat de verschillende diensten die bij de openstelling van het rampterrein zijn betrokken, gebruik maken van kopieën van stadsplattegronden, waarop de (verschuivende) begrenzing van het rampterrein wordt aangegeven. De wijzigingen in de begrenzing worden mondeling doorgegeven en door verschillende personen ingetekend. Hierbij ontstaan communicatiestoornissen. Daarnaast worden de politiebewakingsposten op het rampterrein niet altijd op tijd geïnformeerd, waardoor zij niet steeds op de hoogte zijn van de openstelling van delen van het rampterrein. De Commissie stelt vast dat het vrijgeven van het rampterrein een strakke organisatie vergt, die niet heeft plaatsgevonden. De belangen van bewoners vereisen een zorgvuldiger aanpak dan is gebeurd.

## **10.5 Communicatie over gevaren voor de bevolking**

### **10.5.1 Communicatie over gevaarlijke stoffen**

De afdeling Communicatie van de gemeente Enschede hanteert als richtlijn bij de communicatie naar burgers dat pas een bericht wordt uitgedaan als zeker is dat de betreffende informatie juist is. De gemeente wil immers opereren volgens het principe van 'the reliable government'. Deze richtlijn wordt ook gehanteerd voor de communicatie over gevaarlijke stoffen.

Enige tijd na de explosies op 13 mei gaan, om 17.40 uur, milieudeskundigen van de brandweer op pad om onderzoek te verrichten naar de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. Om 19.35 uur gaan meetploegen op weg. De resultaten van de metingen die worden verricht zijn geen reden tot zorg (zie ook hoofdstuk 8). Daarom ziet de afdeling Communicatie van de gemeente geen aanleiding om de bevolking in de eerste uren na de ramp te waarschuwen voor gevaarlijke stoffen.

De commandant van de brandweer meldt om 19.35 uur in de Gemeentelijke Rampenstaf dat er geen gevaar voor een ammoniakexplosie bij de Grolschfabriek is. De politie geeft de GRS om 23.30 uur door dat er geen gevaar dreigt voor gevaarlijke stoffen. RTV-Oost doet om 23.49 uur melding van de verklaring van burgemeester Mans dat er bij de explosie geen giftige stoffen zijn vrijgekomen. Deze persconferentie wordt vervolgens toegelicht bij diverse media (Radio 1, RTL4, RTV-Oost, Tubantia).

Op 14 mei wordt in de binnenring van het rampgebied asbest aangetroffen. Om 12.30 uur wordt dit door het RIVM vastgesteld. Om 13.30 uur meldt één van de wethouders in de GRS, na contact met het RCC, dat in het gebied van Enschede-Noord tot Nijverdal (inclusief Hengelo en Delden), onder de rookwolk die als gevolg van de brand is ontstaan, hoge concentraties asbest zijn aangetroffen. Feitelijk zijn er echter geen asbestmetingen verricht die dit uitwijzen. Bovendien moet een dusdanige verspreiding van asbest ook onwaarschijnlijk worden geacht (zie hoofdstuk 8).

#### *Informeren bevolking Enschede en omgeving*

Als reactie op de vermeende vondst van asbest doet de gemeente op 14 mei om 13.47 uur een persbericht uitgaan. De bewoners van de wijken Zeggelt, Deppenbroek en Bolhaar dienen voorzorgsmaatregelen te treffen in verband met vrijgekomen asbestdeeltjes (herhalingen van dit persbericht volgen om 15.30, 16.10, 17.00 en 18.20 uur):

*In het rampgebied in Enschede is sprake van vrijgekomen asbestdeeltjes. Deze kunnen een risico zijn voor de volksgezondheid. In Enschede gaat het om de volgende wijken: Zeggelt, Deppenbroek en Bolhaar. Bewoners van die wijken wordt aangeraden: Kleding met stof erop te wassen. Voorkom stofvorming: ga niet vege. Als het toch nodig is, maak de boel dan eerst nat. 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 een à twee dagen in beslag. Ook bewoners van die gebieden wordt uit voorzorg geadviseerd stofvorming te vermijden (alleen nat vege).*

Er wordt vanaf 15.30 uur tevens een informatienummer van het RCC beschikbaar gesteld. Hierdoor ontstaat er meteen al een aanzienlijke belasting bij de voorlichters bij het RCC. De gemeentelijke rampenstaf houdt zeer frequent persbijeenkomsten omtrent de gevaarlijke stoffen.<sup>23</sup> In deze bijeenkomsten worden de resultaten van de metingen gepresenteerd.

Gedurende de middag en de avond blijkt uit metingen dat er op verschillende plekken onder de rookwolk geen asbest wordt aangetroffen. Het wordt duidelijk dat er geen asbestgevaar is. Omdat dit in tegenspraak is met het persbericht, wordt dit niet onmiddellijk naar buiten gebracht. Nadat om 19.00 uur een asbestdeskundige van TNO is gearriveerd, waarmee de situatie wordt besproken, brengt de gemeente om 22.30 uur een toelichting op het persbericht uit, waarin wordt uiteengezet dat de concentratie asbest uit de rookwolk zo laag is dat een verwaarloosbaar risiconiveau niet wordt overschreden. Alle adviezen aan de bewoners worden ingetrokken. In een perscommuniqué van 15 mei (05.00 uur) wordt gesteld:

*Bij onderzoek van het RIVM is geen asbest aangetroffen in de directe omgeving van het rampgebied. Ook in het gebied zoals boven aangegeven (bedoeld wordt het gebied onder de rookpluim) is geen asbest aangetroffen. Asbest is alleen aangetroffen op de plaats van het incident.*

Hoewel daarmee duidelijk is gemaakt dat bewoners geen bijzondere maatregelen hoeven te treffen, is de situatie voor hulpverleners verre van onduidelijk. In de ochtend van 15 mei wordt door het CTPI een asbestprotocol uitgereikt, waarin procedures staan beschreven voor hulpverleners hoe om te gaan met asbest. Volgens de Arbeidsinspectie, die ook in het rampgebied aanwezig is, biedt dit protocol onvoldoende bescherming.

Het verschil in inzicht tussen de gemeente en de Arbeidsinspectie leidt ertoe dat er op het punt van asbest onduidelijkheid ontstaat in de dagen na 14 mei. Het publiek ziet de hulpverleners met stofkapjes, maskers en/of beschermingspakken rondlopen en meent daaruit op te kunnen maken dat er gevaar bestaat voor asbestbesmetting. Ondertussen stellen persberichten dat er geen gevaar is voor de volksgezondheid, en hebben H.M. de Koningin en haar gezelschap zonder bescherming op het rampterrein rondgelopen. Op zondag 15 mei om 18.00 uur zijn bijvoorbeeld bij het NOS-journaal shots te zien van hulpverleners met mondkapjes. Reactie op TV van de bewoners: *“we zijn te laat gewaarschuwd”*. Een ander voorbeeld, ontleend aan het deelonderzoek ‘Publieksvoorlichting’, is de motoragent die met een mondkapje op Hengelo komt binnenrijden, wat voor de Hengelose burgers aanleiding is om ongerust te bellen met de hulpdiensten. De daarop volgende tijd wordt van de hulpverleners verlangd dat zij hun beschermingsmaterieel afdoen zodra ze het rampgebied verlaten.

<sup>23</sup> Gemeente Enschede, Voorlopig verslag van de vergaderingen van de rampenstaf, 16 juni 2000 (LCI-185); Gemeente Enschede, Logboek Brandweer, 1 januari 2000 (LCI-210).

## 10.6 Verwanten informatie: publicatie van de vermistenlijst

### 10.6.1 Bekendmaking van de vermistenlijst

In het gemeentelijk rampenplan van Enschede staat dat de gemeente procesverantwoordelijke is bij de registratie van slachtoffers. Het besluit met betrekking tot het moment van publicatie van een vermistenlijst dient dan ook te worden genomen door de GRS. Het RIT is hierbij betrokken, omdat dit onderzoek doet naar vermisten.

Op 16 mei is er contact tussen het Landelijk rechteam (LRT) en de korpschef. Deze geeft aan dat op korte termijn een lijst met vermisten gepubliceerd zal moeten worden. De korpschef is zich vanaf het begin van de ramp bewust van het belang van de vermistenlijst en houdt zich hier persoonlijk mee bezig:

*De Bijlmerramp gaf ons indicatie dat er twee belangrijke aandachtspunten waren: de gezondheidsrisico's voor de hulpverleners en bevolking enerzijds en de registratie, berging, identificatie van slachtoffers en vermisten anderzijds. De heer Crossen zou over het eerste gaan, ik over het tweede, zo hadden we het afgesproken.<sup>24</sup>*

De coördinator van het bureau Vermisingen van het RIT verzoekt de korpschef om de lijst pas donderdag aan het eind van de dag openbaar te maken. Hij schat in dat hij tot die tijd nodig heeft om een enigszins betrouwbare lijst te maken. Het driehoeksoverleg flatteert deze werkwijze op 16 mei om 17.30 uur. Het argument:

*Publicatie nu veroorzaakt zeer schadelijke en emotionele neveneffecten, die vaak achteraf onnodig blijken te zijn geweest. Als hij/zij op die lijst staat, zal hij/zij wel dood zijn. Het is ook niet uitgesloten dat personen die de vermisten wel kennen maar niet weten dat hij/zij nog leeft, de naaste familie van de vermiste ten onrechte gaan condoleren, met alle bijkomende emoties van dien.<sup>25</sup>*

De gemeente heeft aldus zorgvuldigheid laten prevaleren boven snelheid van publicatie van de lijst. Daar was geen discussie over. Een 'vervuilde' lijst kan paniek zaaien en is voor overlevenden die hun naam op de lijst aantreffen erg confronterend, zo was de overweging. De lijst dient pas te worden gepubliceerd als deze redelijk is 'opgeschoond'.

De sector tactische identificatie van het RIT ziet achteraf zelf de mogelijkheid van een andere communicatiestrategie met betrekking tot de vermistenlijst: relatief snel een onnauwkeurige lijst openbaar maken, die periodiek wordt bijgesteld. Voortgang van het onderzoek is dan zichtbaar, en de lijst met vermisten kan sneller indikken. Men concludeert dat hierover verder moet worden nagedacht.<sup>26</sup>

---

24 Gespreksverslag interview COV met A.J. Meijboom, korpschef regiokorps Twente, 27 oktober 2000 (COV / 01.00262).

25 Gemeente Enschede, Verslag lokaal driehoeksoverleg in verband met de vuurwerkramp, 15 mei 2000 (LCI-1087).

26 Evaluatie van het Rampen Identificatie Team met betrekking tot de vuurwerkramp, 19 mei 2000 (LCI-165).

Het speciale 0800-nummer heeft zijn dienst bewezen bij de opschoning van de lijst na publicatie. Na de publicatie van de lijst is het voldoende duidelijk dat dit het enige nummer is waarop informatie wordt aangenomen of verstrekt. De Commissie concludeert dat de gang van zaken rondom de uiteindelijke publicatie van de vermistenlijst zorgvuldig is geweest. Het publiceren van de lijst op RTV-Oost is vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid een goed besluit. Door de rampenzender in te schakelen, had de gemeente immers controle over de wijze van presentatie van de lijst en kon een toelichting worden verstrekt. Juist voor de direct betrokken Enschedese bevolking is dit van belang.

De uitleg over de werkwijze van gemeente en RIT met betrekking tot de vermistenlijst is consistent en helder geweest. De problemen in de registratie zijn niet ontkend. Toch was er nog onduidelijkheid over bepaalde zaken, bijvoorbeeld de lijkwagens. De gemeente had veel onrust kunnen voorkomen, als zij op concrete vragen eerder een duidelijk antwoord had gegeven. Wellicht was de voorlichting effectiever geweest als de voorlichters van de politie hierbij betrokken waren geweest. Zij beschikken bij dit onderwerp over meer specifieke deskundigheid dan de gemeente, omdat zij bijvoorbeeld bekend zijn met de werkwijze van het RIT. De taak om het RIT-werk toe te lichten, kostte het RIT nu zelf veel tijd. De RIT-leider is bij veel persconferenties aanwezig geweest.

## 10.7 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

- 1 De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede* aan om in rampenoefeningen meer aandacht te besteden aan voorlichting en communicatie. Met name de samenwerking tussen gemeentelijke voorlichters en voorlichters van de hulpverleningsdiensten kan beter worden voorbereid. Daarnaast verdient het kanaliseren van de informatiebehoefte van de media de aandacht.
- 2 De Commissie geeft *de minister van Algemene Zaken* in overweging om, in overeenstemming met *de minister van BZK*, de Rijksvoorlichtingsdienst een procedure te laten opstellen voor de eventuele bijstand van rijksvoorlichters aan gemeenten op wier grondgebied een grote ramp plaatsvindt.
- 3 De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede*, en *de andere gemeenten* in Nederland, aan de positie van de rampenzender (opnieuw) te versterken en deze vanwege de sterke behoefte van bewoners van een getroffen gebied aan specifieke, lokaal relevante informatie een voorkeursbehandeling ten opzichte van andere media te geven, met de bijbehorende faciliteiten.

Beppie Liedtke Bevers  
Voortsweg 262  
Bewoner



# 11 Psychosociale en medische nazorg

## 11.1 Inleiding

Nadat een ramp is bedwongen, volgt een fase van nazorg en herstel. De ramp moet worden verwerkt, het dagelijks leven moet weer op gang komen, er moet verantwoording worden afgelegd, de schade moet worden afgewikkeld en het rampterrein moet opnieuw worden ingericht en opgebouwd.

De afgelopen jaren is met name de psychosociale en medische nazorg van slachtoffers, verwanten en hulpverleners nadrukkelijk in beeld gekomen. Rampen zijn schokkende gebeurtenissen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid van de betrokkenen. Blootstelling aan psychische stressfactoren, al of niet in combinatie met mechanisch trauma en mogelijke blootstelling aan toxische stoffen, kunnen leiden tot lichamelijke en psychische klachten en symptomen. Het psychosociale en medische nazorgtraject is erop gericht gezondheidsproblemen inzichtelijk te maken en zo veel mogelijk te beperken.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de psychosociale en medische nazorg na de vuurwerkramp. Direct na de ramp start de nazorg voor slachtoffers en hulpverleners die zijn opgetreden op en rond het rampterrein. Voor de slachtoffers zijn hulpverleners aanwezig in het Medisch Spectrum en op de opvanglocaties zoals de Diekmanhal. Voor de hulpverleners wordt op al direct op de avond van 13 mei een bijeenkomst ('debriefing') georganiseerd in het Dish Hotel. Daarmee begint een nazorgtraject dat op dit moment nog in volle gang is. In tegenstelling tot de voorgaande hoofdstukken, waarin processen worden beschreven die grotendeels zijn afgerond, biedt dit hoofdstuk dus een stand van zaken in een nog voorgaand proces. De Commissie beoordeelt de nazorg zoals die tot nu toe is aangeboden en de organisatie zoals die is opgezet. Tevens zal worden ingegaan op toekomstige ontwikkelingen.

De nazorg bestaat uit verschillende activiteiten. In de eerste plaats wordt acute psychosociale nazorg verleend aan inwoners en hulpverleners. Dit krijgt in de dagen na de ramp een meer structureel karakter, doordat de nazorg op de lange termijn georganiseerd wordt. In de tweede plaats vindt een gezondheidsmonitoring plaats. Onderdeel van deze monitoring is een gezondheidsonderzoek gericht op het vastleggen van de uitgangssituatie. In de derde plaats wordt informatievoorziening op gang gebracht via het Informatie- en adviescentrum. In de vierde plaats is voorzien in de oprichting van een Expertisecentrum Psychische Nazorg. Deze activiteiten zullen in dit hoofdstuk paragraafsgewijs worden behandeld.

## 11.2 Uitgangspunten en verantwoordelijkheden

De uitgangspunten voor psychosociale hulpverlening na de ramp zijn terug te vinden in deelplan 24 van het gemeentelijke rampenplan en in het procesplan Psychosociale hulpverlening bij ongevallen en rampen (PSHO) van de regio Twente. Het procesplan was ten tijde van de ramp nog niet door alle deelnemende instanties goedgekeurd en was daarmee nog niet officieel van kracht. Mediant was op hoofdlijnen akkoord en werkte in GHOR-verband mee aan de verdere uitwerking. Oefening en bijscholing naar aanleiding van het plan waren nog niet gebeurd. In die zin kwam de ramp te vroeg en was men nog niet goed voorbereid.

De verantwoordelijkheid voor de nazorg ligt, conform de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen en het rampenplan van de gemeente Enschede, bij de directeur van de GGD. Deze is daarmee verantwoordelijk voor de psychosociale hulpverlening. De uitvoering is opgedragen aan Mediant, die een coördinator benoemt. Mediant is in 1999 ontstaan uit een fusie van het RIAGG van Hengelo en het RIAGG van Enschede en het Twents Psychiatrisch Ziekenhuis (Helmerzijde).

De nazorg voor hulpverleners, vooral in de vorm van 'debriefing', wordt op contractbasis door Mediant verleend aan hulpverleningsorganisaties. Voor overige nazorg kunnen medewerkers van hulpverleningsorganisaties een beroep doen op de eigen Arbo-dienst.

De nazorg voor getroffen bewoners wordt verleend onder coördinatie van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). De nazorg wordt uitgevoerd op drie niveau's:

- De nuldelijns psychosociale nazorg wordt verleend door medewerkers van het bureau slachtofferhulp en EHBO'ers;
- De eerstelijns zorg is in handen van medewerkers van het algemeen maatschappelijk werk en huisartsen;
- De tweedelijns zorg is in handen van Mediant en geschiedt na doorverwijzing door de eerstelijns zorgverleners.

#### *Rol van het ministerie van VWS*

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) speelt in de organisatie van de nazorg een belangrijke rol. Minister Borst benoemt op 17 mei een coördinator Nazorg, mevrouw dr. R. Huijsman-Rubingh. Zij wordt ondersteund door drie adviseurs: prof. dr. B. Gersons, hoogleraar psychiatrie, dr. J. Meulenbelt, internist / toxicoloog van het Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum (NVIC) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en dr. ir. E. Lebrecht, epidemioloog (RIVM). Voorts zijn verschillende VWS-medewerkers betrokken bij de nazorg in Enschede. Ook heeft het ministerie enkele organisatieadviesbureaus betrokken bij de nazorg.

### **11.3 Acute psychosociale hulpverlening aan hulpverleners**

#### **11.3.1 De feitelijke gebeurtenissen**

Om 17.00 uur wordt Mediant informeel gealarmeerd door een lid van het Bedrijfsongevallenteam (BOT-team) van de brandweer. Het verzoek is om een opvangcentrum voor hulpverleners in te richten in het Dish Hotel in Enschede. Dit verzoek wordt enige tijd later formeel bevestigd vanuit het actiecentrum GGD. Rond 19.00 uur zijn in het Dish Hotel circa dertig hulpverleners aanwezig voor de opvang van politie-, brandweer- en ambulancepersoneel. Ook leden van de bedrijfsopvangteams van politie en brandweer alsmede de bedrijfsmaatschappelijk werker van de politie zijn aanwezig. De korpschef van politie en de hoofdofficier van Justitie bezoeken later op de avond het Dish Hotel; de korpschef spreekt de politiemensen toe. Bij de ingang van het Dish Hotel is bewaking aanwezig. Ook worden de binnenvallende mensen geregistreerd. Het komt echter voor dat familie van hulpverleners wordt tegengehouden die in het Dish hotel hun verwanten wil treffen.

### Nazorg voor de politie<sup>1</sup>

Het regiokorps Twente kent Bedrijfsopvangteams (BOT) en een bedrijfsmaatschappelijk werker. Zij verzorgen de nazorg, en worden hierbij ondersteund door dr. R. Sorel, psychiater van het Twenteborg ziekenhuis in Almelo en de vaste adviseur van het korps. Mediant is, na de eerste avond, niet meer betrokken bij de nazorg voor de politie. Uitgangspunt van het beleid is om de nazorg zoveel mogelijk in de vorm van collegiale opvang door het BOT, de eigen leidinggevende en collega's te laten verzorgen. Deze worden hierin begeleid. Men kiest voor een 'beheerst royaal' aanbod: net iets meer dan noodzakelijk.

Alle betrokken politiemensen worden persoonlijk benaderd door een lid van het BOT. Ook worden enkele gezinsbijeenkomsten georganiseerd. Deze bijeenkomsten worden door de bedrijfsmaatschappelijk werker echter niet als een succes beoordeeld: volwassenen en kinderen hebben sterk uiteenlopende problematiek en behoeften. Voor de politiemensen die zijn ingezet bij het Rampen Identificatie Team vinden op 8 juni 2000 twee aparte bijeenkomsten plaats. Hulpverleners van buiten het rampgebied zijn bij terugkomst in de eigen regio opgevangen. Ook voor het RIT zelf wordt de nazorg in de eigen gelederen verzorgd.

Een aantal politiemensen heeft nog psychische klachten als gevolg van de ramp. Zij hebben moeite weer terug te keren naar het reguliere werk en bijvoorbeeld weer handhavend op te treden onder de getroffen bevolking. Leidinggevend stimuleren de politiemensen om de draad weer op te pakken. Onder het motto 'wel lotgenoten, geen bondgenoten' wordt de gezagsrelatie met de Enschedese bevolking hersteld.

### Nazorg voor de brandweer<sup>2</sup>

De brandweer krijgt door het verlies van vier collega's een zware psychische klap. Direct na de ramp worden de Enschedese brandweerlieden afgelost en vervangen door brandweerlieden uit de regio (en later in de rampperiode uit heel Nederland). Bij de (verplichte) afmelding in de kazerne op 13 mei worden alle brandweerlieden doorgestuurd naar het Dish Hotel voor een nazorgbijeenkomst. Daar worden zij opgevangen door medewerkers van Mediant en het eigen BOT. De hele week erna is er op de kazerne opvang door professionele hulpverleners van Mediant of de Arbo-dienst, alsmede het BOT. De brandweerlieden ondergaan een intensief verwerkingstraject. De coördinator nazorg:

*Opvallend genoeg heeft iedereen elkaar opgevangen. Het korps functioneerde als één groot opvangteam. (...) Vanaf het begin zijn binnen het korps onderling emoties uitgewisseld en is gepraat over gevoelens. Het beeld van een macho brandweerman bleek niet te kloppen.<sup>3</sup>*

Vanaf 22 mei gaan de brandweerlieden weer aan het werk, en met ingang van 26 mei is Mediant niet langer fysiek in de kazerne aanwezig. Wel blijft Mediant de brandweer ondersteunen, met name het BOT. De nazorg omvat, naast individuele begeleiding, groepsbijeenkomsten voor vrijwillige en beroepsbrandweerlieden, kantoorpersoneel en

---

1 Bronnen voor deze passage: gespreksverslag interview COV met G.W. Otten, bedrijfsmaatschappelijk werker politie, 5 oktober 2000 (COV / 01.00050); Gespreksverslag interview Inspectie Politie met G.W. Otten, bedrijfsmaatschappelijk werker bij de regiopolitie Twente, 22 september 2000 (LCI-1444); Memo met door de politie Twente ondernomen activiteiten in het kader van nazorg, 26 juli 2000 (LCI-406).

2 Gemeente Enschede, Tweede en laatste verslag Project B Psychosociale nazorg hulpverleners, 30 november 2000 (LCI-1642); Extra Nieuwsbrief van de Politie Enschede nummer 13, 17 mei 2000 (LCI-81).

3 'Beeld van machocultuur is definitief achterhaald', Brand & Brandweer, juli/augustus 2000, p.298-299.

BOT-leden. Ook worden bijeenkomsten georganiseerd voor doelgroepen: de vrouwen van brandweerlieden, de kinderen, et cetera. Deze bijeenkomsten worden als positief ervaren.

#### *Nazorg voor de ambulancedienst*

In het Dish Hotel verwacht men op de avond van 13 mei ook de medewerkers van ambulancedienst AAD-Oost. Er komen gedurende de avond echter geen medewerkers van AAD-Oost naar het Dish Hotel. Alleen een zevental medewerkers van CPA Kennemerland en Noord Holland Noord, die geen feitelijke hulp hebben verleend, melden zich daar. Leidinggevend van de AAD-Oost zijn niet in het Dish Hotel aanwezig. AAD-Oost heeft geen Bedrijfsopvangteam. Wel is de bedrijfsarts aanwezig. Vanuit het Dish Hotel informeren Mediant en de bedrijfsarts diverse malen waar het ambulancepersoneel nu blijft. Het actiecentrum GGD verzekert dat het personeel nog zal komen. Rond 22.00 uur wordt zelfs nadrukkelijk gesteld dat het ambulancepersoneel "er nu aankomt". Als dat echter niet gebeurt en de politie en brandweer naar huis gaan, besluit Mediant, in overleg met het actiecentrum GGD, de bijeenkomst te beëindigen. Drie medewerkers van Mediant blijven in de hal om eventuele laatkomers op te vangen.<sup>4</sup>

In de loop van de avond ondernemen de betrokken leidinggevenden (hoofd CPA, directeur AAD-Oost, GHOR-functionaris) diverse pogingen het ambulancepersoneel te informeren over de bijeenkomst. De (waarnemend) directeur van de AAD-Oost neemt in de loop van de avond poolshoogte in het Dish Hotel, maar is daar niet aanwezig wanneer het ambulancepersoneel daar daadwerkelijk in de nacht arriveert. Het ambulancepersoneel van AAD-Oost beëindigt zijn dienst tussen 00.30 en 02.00 uur. De medewerkers krijgen na afloop van hun dienst op het rampterrein de mededeling dat er nazorg is in het Dish Hotel. Twee ambulancemedewerkers zeggen over deze mededeling:

*Er kwam een bericht dat als je psychische hulp nodig had dat je dan wel naar het Dish Hotel kon gaan. Dat doe je dan niet. Je wilt mensen helpen. Het zou zo moeten zijn dat de Ovd-G mensen verplicht had om daar langs te gaan.<sup>5</sup>*

In feite komt het personeel pas vanaf 01.00 uur in de ochtend aan. Op dat moment zijn nog drie medewerkers van Mediant in het Dish Hotel aanwezig, maar zij worden door het ambulancepersoneel niet opgemerkt. Het ambulancepersoneel vertrekt naar huis zonder nazorg te hebben ontvangen.

Bij medewerkers van AAD-Oost bestaat echter wel grote behoefte aan nazorg. Men heeft immers onder traumatische omstandigheden hulp verleend in het rampgebied. Bovendien ontstaat grote onvrede als men de dag na de ramp weer een reguliere dienst moet draaien.<sup>6</sup> Sommige ambulancemedewerkers worden ingezet op het rampterrein om stoffelijke resten te vervoeren. Zij hebben hier veel moeite mee.<sup>7</sup> De beslissing over hun inzet is genomen door de teamleiders.<sup>8</sup> Er wordt geen interregionale bijstand aangevraagd voor de reguliere diensten.

---

4 Brief van H. Jansen, voorzitter Raad van Bestuur Mediant aan D. Ringoir, Inspectie gezondheidszorg, 15 augustus 2000 (COV / 01.00369).

5 Gespreksverslag interview COV met H. Pruntel en P. van Ooyik, resp. ambulance chauffeur AAD-Oost en ambulanceverpleegkundige AAD-Oost, 2 oktober 2000 (COV / 00.01792).

6 Groepsgesprek COV met ambulancepersoneel, 2 oktober 2000 (COV / 01.00042 tm COV / 01.00049).

7 Gespreksverslag interview COV met B. Sanders, ambulancechauffeur, 2 oktober 2000 (COV / 00.01608).

8 Gespreksverslag interview Inspectie Gezondheidszorg met W.F. Janssen, staffunctionaris GHOR en Ovd-G, 4 september 2000, (LCI-1415).

Een ambulancemedewerker:

*Het gevoel bestaat dat alles van je zelf moet komen, dat je alles zelf moet beslissen. Een aantal mensen moest 13 mei om twee uur weer aan het werk en heeft zelf gezegd dat ze dat niet deden. Een aantal mensen moest 's ochtends om 8.00 weer aan het werk terwijl dat helemaal niet ging. Een aantal mensen is op eigen verzoek weer teruggegaan naar het terrein. Ze zouden tegengehouden moeten zijn.<sup>9</sup>*

Op 15 mei vindt een nazorgbijeenkomst plaats voor het ambulancepersoneel, georganiseerd door de directie van AAD-Oost. Deze verloopt problematisch.<sup>10</sup> De slechte sfeer, ontstaan door de fusie- en reorganisatieproblematiek van de afgelopen jaren, wordt op deze bijeenkomst versterkt. De bijeenkomst vindt in de ogen van het personeel te laat plaats, en heerst er onvrede over de inzet op 14 mei.<sup>11</sup> Op 15 mei is er een bijeenkomst voor medewerkers en partners in het Twenteborg Ziekenhuis in Almelo. De opkomst is groot en de sfeer emotioneel. Op 16 mei vindt een werkoverleg van staf en teamleiders van de ambulancedienst plaats en wordt een informatiebulletin opgesteld.

Vanaf 22 tot 26 mei functioneert een projectteam nazorg, bestaande uit een medewerker van Mediant, de bedrijfsarts en een medewerker van personeelszaken, voor de nazorg op langere termijn. Dit traject verloopt analoog aan het traject bij de brandweer. Het personeel geeft echter te kennen weinig vertrouwen te hebben in nazorg die wordt aangeboden vanuit de AAD-Oost, ook als deze wordt verzorgd door Mediant.<sup>12</sup> In een gesprek van de ondernemingsraad van AAD-Oost met de Commissie blijkt dat het personeel geen goed woord over heeft voor de psychosociale opvang door de directie. Het personeel voelt zich niet gewaardeerd, verwaarloosd en in de steek gelaten door de directie van AAD-Oost.<sup>13</sup> Toch maakt een aantal medewerkers gebruik van de nazorg. Anderen hebben nazorg gezocht buiten de AAD-Oost om, bijvoorbeeld bij de brandweer.<sup>14</sup>

#### *Nazorg aan overige hulpverleners*

In de nasleep van de ramp biedt Mediant uiteindelijk aan ongeveer 27 hulpverleningsorganisaties ondersteuning. Dit varieert van het personeel van de dierenambulance tot receptionisten van meldkamers.

Hulpverleners van buiten de regio krijgen opvang in de eigen organisatie. De politie en brandweer uit de regio Twente houden in de meeste gevallen contact met de buitenregionale hulpverleningsorganisaties. De politie stuurt bijvoorbeeld een cd-rom met beelden van de ramp aan de ondersteunende korpsen, om het verwerkingsproces bij de betrokken politiemensen te bevorderen.<sup>15</sup>

- 
- 9 *Gespreksverslag interview COV met H. Pruntel en P. van Ooyik, resp. ambulance chauffeur AAD-Oost en ambulanceverpleegkundige AAD-Oost, 2 oktober 2000 (COV / 00.01792).*
  - 10 *Brief van H. Jansen, voorzitter Raad van Bestuur Mediant aan D. Ringoir, Inspectie gezondheidszorg, 15 augustus 2000 (COV / 01.00369); Gemeente Enschede, Tweede en laatste verslag Project B Psychosociale nazorg hulpverleners, 30 november 2000 (LCI-1642).*
  - 11 *Groepsgesprek COV met ambulancepersoneel, 2 oktober 2000 (COV / 01.00042 tm COV / 01.00049).*
  - 12 *Groepsgesprek COV met ambulancepersoneel, 2 oktober 2000 (COV / 01.00042 tm COV / 01.00049).*
  - 13 *Verslag informatieve bijeenkomst COV met de ondernemingsraad AAD-Oost, 5 september 2000 (COV / 01.00363).*
  - 14 *Groepsgesprek COV met ambulancepersoneel, 2 oktober 2000 (COV / 01.00042 tm COV / 01.00049); en brief van H. Jansen, voorzitter Raad van Bestuur Mediant, aan D. Ringoir, Inspectie gezondheidszorg, 15 augustus 2000 (COV / 01.00369).*
  - 15 *Brief van J. Cnossen, directeur Bedrijfsvoering Regiokorps Twente, aan collega-regio's, 16 mei 2000; gespreksverslag interview COV met G.W. Otten, bedrijfsmaatschappelijk werker politie, 5 oktober 2000 (COV / 01.00050).*

De moeizame start van de nazorg bij AAD-Oost heeft onder de betrokken hulpverleners tot diepe onvrede geleid. De Commissie betreurt het dat hulpverleners, die zich bij de ramp zo hebben ingezet, zich na afloop zozeer in de steek gelaten voelen. Waar het nazorgtraject bij de politie en brandweer tot een groot saamhorigheidsgevoel heeft geleid, is bij de AAD-Oost het reeds bestaande wantrouwen tussen leiding en personeel juist versterkt. De Commissie is van mening dat de leiding van de AAD-Oost hier duidelijk is te kort geschoten.

#### *Nazorg vrijwilligers*

Vrijwilligers hebben bij de ramp een cruciale rol gespeeld. De psychosociale nazorg in de Diekmanhal is, zoals in de volgende paragraaf zal blijken, zelfs in hoofdzaak verzorgd door vrijwilligers. De Commissie acht het onjuist dat door de gemeente niet beter is zorggedragen voor de psychosociale nazorg aan vrijwilligers. Wanneer een zo grote inzet wordt gepleegd door vrijwillige hulpverleners, is de gemeente verantwoordelijk voor een goede begeleiding tijdens hun inzet en daarna. Een probleem hierbij is het verkrijgen van overzicht: wie hebben hulp verleend? Een tijdige en juiste registratie van hulpverleners is daarom zeer belangrijk. Helaas heeft het daaraan ontbroken. Hier wreekt zich dat de nazorg niet is opgenomen in het procesplan Psychosociale hulpverlening.

### **11.4 Psychosociale hulpverlening aan slachtoffers**

#### **11.4.1 De eerste dagen na de ramp**

##### *Hulpverlening aan slachtoffers*

De slachtoffers van de ramp worden op 13 mei opgevangen in de Diekmanhal en de Pathmoshal.<sup>19</sup> Daar zijn EHBO-ers, artsen, verpleegkundigen, het Rode Kruis, de Stichting voor Maatschappelijke Dienstverlening (SMD<sup>20</sup>), Slachtofferhulp en het Leger des Heils actief. Ook is daar een groot aantal ongeorganiseerde vrijwilligers aanwezig. In ziekenhuizen zijn psychologen en maatschappelijk werkers ingeschakeld voor de opvang van slachtoffers en familie. In de dagen erna zijn permanent hulpverleners aanwezig in de Diekmanhal. Ook in het Informatie- en Adviescentrum (IAC) aan het Molenplein zijn steeds hulpverleners aanwezig. Mediant fungeert hierbij op de achtergrond als ondersteuning. Ter ondersteuning van huisartsen zijn in Wijkservicecentrum Noord en het GGD-gebouw opvangplaatsen met hulpverlening ingericht. Huisartsen kunnen daar zo nodig patiënten naar verwijzen. Deze twee locaties hebben tot en met vrijdag 19 mei gefunctioneerd.

##### *Scheiding eerste en tweedelijns zorg*

Op de eerste avond van de ramp wordt het uitgangspunt geformuleerd dat bij de nazorg de 'normale' scheiding tussen eerstelijns en tweedelijns zorg wordt gehandhaafd. Wat in de eerste lijn behandeld kan worden, gebeurt daar. Dit uitgangspunt is ook daarna gehandhaafd. Slachtoffers worden in eerste instantie opgevangen door Slachtofferhulp (nuldelijn) en SMD (eerstelijns). Een speciaal hulpverleningsteam van Mediant is op afroep beschikbaar voor tweedelijns zorg. Ook verleent Mediant directe hulp aan de eigen cliënten die in de Diekmanhal

<sup>19</sup> De informatie in deze passage is ontleend aan de rapportage 'Psychosociale hulpverlening (psh) vuurwerkkramp Enschede, GGD Twente, Enschede, juni 2000.

<sup>20</sup> De Stichting Maatschappelijke Dienstverlening is een instelling voor maatschappelijk werk. Het is een eerstelijns-organisatie.

verblijven. De inzet van Mediant in het weekend van 13 en 14 mei bestaat uit achttien uur crisisopvang slachtoffers en vijftien uur ondersteuning eerstelijns zorg.<sup>21</sup>

#### *Situatie in de Diekmanhal*

De situatie in de Diekmanhal wordt door hulpverleners als hectisch en chaotisch getypeerd. In de eerste plaats behoren de slachtoffers die na de eerste nacht opvang in de Diekmanhal zoeken tot de 'moeilijker' categorieën. De meeste slachtoffers vinden immers onderdak bij familie of vrienden. De slachtoffers die in de Diekmanhal blijven, ontberen vaak een sociaal vangnet of zoeken de steun van andere slachtoffers. De gemoederen in de Diekmanhal lopen enkele malen hoog op.

In de tweede plaats verloopt de hulpverlening niet erg gecoördineerd. Het is niet goed duidelijk welke instanties aanwezig zijn en wat de taakverdeling is. Een coördinator ontbreekt. Een van de huisartsen zegt hierover het volgende:

*Toen Mediant arriveerde en aan de dienstdoende huisarts vroeg: 'heeft u de leiding', dacht ik: oh, is dat zo. Feitelijk is dat de rol van de GGD.<sup>22</sup>*

Hulpverleners en vrijwilligers werken door elkaar heen en richten zich naar eigen inzicht op hulpverlening aan slachtoffers. Zo is door EHBO-ers en vrijwilligers van het Rode Kruis veel psychische nazorg verleend. Ook de overdracht tussen nulde-, eerste- en tweedelijnszorg verloopt naar het oordeel van betrokkenen niet goed. Slachtofferhulp kan in de hectiek niet in alle noodzakelijke gevallen doorverwijzen naar de SMD. SMD en Mediant geven aan dat medewerkers van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling niet gekwalificeerd zijn om een juiste inschatting van de hulpbehoefte te maken, en naar hun oordeel soms te snel om tweedelijns zorg verzoeken. Vanuit DMO en vrijwilligers komen er verzoeken voor tweedelijns zorg die niet worden ingewilligd.

Het is onduidelijk hoe lang het gebrek aan coördinatie precies voortduurt. De medewerkers van de SMD zien op zondag een duidelijker taakverdeling ontstaan, waarbij de tweedelijns zorg snel ter plaatse is als ze wordt ingeschakeld. In de perceptie van het Rode Kruis en de EHBO-ers blijft de chaos echter zeker tot maandag bestaan.

#### **11.4.2 Analyse en beoordeling**

De psychosociale nazorg voor de slachtoffers van de ramp is in de dagen na de ramp door een enorme inzet van professionele hulpverleners en vrijwilligers tot stand gekomen. De Commissie heeft voor deze inspanning grote waardering. Naar het oordeel van de Commissie is met name de start van de psychosociale nazorg echter niet geheel vlekkeloos verlopen. Het procesplan psychosociale hulpverlening was weliswaar in concept beschikbaar, maar niet bij alle organisaties bekend en er was niet geoefend. Dit heeft bijgedragen aan de gebrekkige coördinatie van de nazorg in de opvanghallen en de nazorg in de eerste dagen van de ramp. De Commissie beschouwt een verbetering en verheldering omtrent de coördinatie van hulpverleners als een belangrijk leerpunt voor de toekomst. Hierbij is het van belang om een goede taakafbakening te maken tussen GGD, Mediant, DMO en om de rol en positie van de nulde- en eerstelijns zorgverleners te specificeren.

<sup>21</sup> Inzet Mediant in de periode dertien mei tot en met 31 mei 2000 ten gevolge van de vuurwerkramp Enschede.

<sup>22</sup> Gespreksverslag interview COV met J.A. Noltes-Beverdam en A. J. Davids, CHPE – huisartsen, 16 oktober 2000 (COV / 00.01935 en COV / 01.00322).

Conform de reguliere werkwijze van hulpdiensten wordt de eerste avond van de ramp een scheiding aangebracht tussen nulde-, eerste- en tweedelijnszorg. Dit is op zichzelf een juiste beslissing geweest. Deze werkwijze heeft naar de mening van de Commissie echter tot gevolg gehad dat de beoordeling van de behoefte aan tweedelijns zorg (bijvoorbeeld voor zwaar getraumatiseerde slachtoffers) plaatsvond door vrijwilligers en hulpverleners die hiermee weinig tot geen ervaring hadden. De kwaliteit van doorverwijzing van nulde- naar eerste-, en naar tweedelijnszorg kon, door de hectische situatie in de opvanghal, dan ook risico's opleveren voor de kwaliteit van de hulpverlening. Dit kan zich met name voordoen door het ontbreken van een adequate medische coördinatie en de afwezigheid van een aanspreekpunt voor 'de zwaardere gevallen'. Een sterkere vertegenwoordiging in opvanghallen van gespecialiseerde zorgverleners had deze problemen naar het oordeel van de Commissie kunnen voorkomen.

## 11.5 Nazorg op de lange termijn

### 11.5.1 Organisatie van de nazorg

Voor de coördinatie van de hulpverlening wordt op 16 mei een projectorganisatie voor de nazorg in het leven geroepen: het 'Cluster Zorg'. Dit komt tot stand na een bijeenkomst, georganiseerd door VWS, waarbij veel betrokken instanties aanwezig zijn. Het Cluster opereert in eerste instantie onder voorzitterschap van de plaatsvervangend regionaal geneeskundig functionaris van de GGD. Het Cluster heeft tot doel om op korte termijn de hulpverlening te coördineren en kanaliseren, en op langere termijn te zorgen voor een integrale aanpak van de nazorg in de vorm van een plan. Binnen het Cluster functioneren een stuurgroep en vijf projectgroepen, ingericht op de doelgroepen. Binnen deze projectgroepen wordt samengewerkt met een groot aantal organisaties (welzijnsorganisaties, vluchtelingenwerk, onderwijsinstellingen).

In de stuurgroep participeren de GGD, de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente (DMO), Mediant, de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening, de District Huisartsen Vereniging en Slachtofferhulp. De coördinatie ligt bij de plaatsvervangend RGF voor psychosociale nazorg.

De coördinerende rol van de RGF is informeel.<sup>23</sup> Ook wethouders, en medewerkers en adviseurs van het ministerie van VWS spelen in de organisatie van de nazorg een prominente rol. Over de nazorg wordt zelfs direct afstemming gepleegd tussen burgemeester Mans, minister Borst en haar coördinator, mevrouw Huijsman. Door het grote aantal actoren is het betrekken, ook na de eerste dagen van de ramp, onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. De leider van het crisisteam van Mediant geeft een voorbeeld:

*Wij hebben veel moeite moeten doen om adviezen daar te laten komen waar ze thuis hoorden. Hadden ze ons nu een organogram gegeven, dan scheelde dat al de helft! Ik heb er zo vaak om gevraagd maar niemand kon het me geven.<sup>24</sup>*

<sup>23</sup> *Gespreksverslag interview COV met A.J. Wolbers, Hoofd actiecentrum GGD en plv. RGF voor psychosociale nazorg, 10 oktober 2000 (COV / 00.01784). De informele status van de coördinator wordt bevestigd door het feit dat deze coördinator in geen enkel document van de stuurgroep Zorg wordt genoemd (zoals het Plan van Aanpak of het overzicht van 13 tot 31 mei 2000).*

<sup>24</sup> *Gespreksverslag interview COV met P. Deursen en F. Bosman, Mediant, 5 oktober 2000. (COV / 00.01775).*



Nieuwe organisaties die overleg willen plegen, weten niet hoe ze toegang moeten krijgen tot het Cluster Zorg. Een voorbeeld hiervan is de thuiszorg. De directeur van de thuiszorg wordt bij toeval uitgenodigd voor een bijeenkomst. Tot die tijd wist hij niet van het bestaan van het cluster af.<sup>25</sup>

Over de ondersteuning door VWS bestaan bij de Twentse hulpverleners gemengde gevoelens. Enerzijds wordt erkend dat in Enschede onvoldoende capaciteit beschikbaar is om de nazorg van een ramp met deze omvang te kunnen organiseren. Bovendien ziet men het nut van een 'katalysator'. De voornaamste reden voor de onvrede is echter de onduidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheid van VWS. De plaatsvervangend RGF noemt de participatie van VWS om deze reden een 'hindernis'.<sup>26</sup> Een andere reden is dat de komst van steun uit Den Haag gevoelig ligt in Enschede. Op maandag wordt voor alle betrokkenen bij de nazorg een bijeenkomst belegd op het stadhuis. Een huisarts zegt hierover:

*Ik heb nog nooit zoveel adviseurs bij elkaar gezien. VWS had een hele batterij verzorgd. De gemeente raakte de greep volledig kwijt.<sup>27</sup>*

In juni 2000 is voor de psychosociale hulpverlening na de ramp een gezamenlijk plan van aanpak verschenen.<sup>28</sup> Hierin wordt een 'integrale ketenbenadering' tot doel gesteld. Dit houdt in dat de scheiding tussen nuldelijns, eerstelijns en tweedelijns zorg gehandhaafd blijft. Zoveel mogelijk wordt aansluiting gezocht bij bestaande structuren. Het plan reikt tot 2005. Jaarlijks vindt een herijking plaats, voor het eerst in juni 2001.

Het Cluster Zorg is niet alleen betrokken bij de nazorg direct na de ramp, maar is tevens verantwoordelijk voor de nazorg op langere termijn. Op 5 oktober verschijnt het plan van aanpak om te voorzien in structurele nazorg op het terrein van de psychosociale en psychosomatische hulpverlening door het Cluster Zorg. Deelnemers aan de Stuurgroep Zorg Cluster zijn: GGD, Mediant, Regionale Huisartsen Vereniging, Stichting Maatschappelijke Dienstverlening, Stichting slachtofferhulp Twente, de verzekeraar Amicon en gemeente Enschede (DMO).

Het hulpaanbod van de gezamenlijke instellingen zal zich naar verwachting richten op de volgende problematiek: ontregeling van mensen als gevolg van angst, posttraumatische stress, depressie, concentratiestoornissen, verslaving, verlies aan vertrouwen in mensen en instanties. De hulp is er op gericht om klachten van de getroffen met betrekking tot gezondheid en psychosociaal welbevinden zoveel mogelijk te beperken of te doen verdwijnen. Voorts zijn er aan het nazorgplan enkele belangrijke nevendoelestellingen verbonden: kennisvergroting over de gevolgen van een ramp voor de gezondheid en het psychosociaal welbevinden van betrokkenen en vergroten van ervaring met de complexe organisatie van hulp- en ondersteuningsaanbod.

---

25 *Gespreksverslag interview COV met J.B. van der Eijk, directeur Thuiszorg 17 oktober 2000 (COV / 00.01782).*

26 *Gespreksverslag interview COV met A.J. Wolbers, Hoofd actiecentrum GGD en plv. RGF voor psychosociale nazorg, 10 oktober 2000 (COV / 00.01784).*

27 *Gespreksverslag interview COV met J.A. Noltes-Beverdam en A. J. Davids, CHPE – huisartsen, 16 oktober 2000 (COV / 00.01935 en COV / 01.00322).*

28 *Gezamenlijk plan van aanpak nazorg psychosociale hulpverlening Vuurwerkcramp Enschede, juni 2000.*

Belangrijke uitgangspunten bij de hulpverlening zijn integraliteit en het verlenen van hulp op het daartoe aangewezen niveau. Wat betreft dit laatste uitgangspunt geldt dat datgene wat in de nulde lijn kan geschieden niet doorstroomt naar de eerste lijn, en datgene wat door de eerste lijn kan worden opgevangen niet bij de tweede lijn terechtkomt.<sup>29</sup>

Het Cluster Zorg zal nauwe contacten onderhouden met het IAC. Het IAC verwijst telefonische hulpvragers door naar aan het Cluster Zorg deelnemende instellingen. Het IAC en het Cluster Zorg maken gebruik van elkaars gegevens en kennis. Hiertoe wordt een geïntegreerd informatiesysteem opgezet. Daarnaast zal het IAC in een aantal gevallen verantwoordelijk zijn voor het casemanagement: in het geval van multi-probleemgezinnen is het casemanagement van de zorg die in de eerste lijn wordt aangeboden in handen van het IAC of de SMD. Als er sprake is van tweedelijns problematiek of meervoudige problematiek is Mediant verantwoordelijk voor de case-coördinatie.

Het Ministerie van VWS stelt de financiële middelen ter beschikking voor de uitvoering van het Zorgplan. Voor het eerste jaar is er, ten behoeve van de activiteiten het Zorg Cluster, in totaal een bedrag van dertien miljoen gulden begroot. Het plan van aanpak gaat uit van een nazorgperiode van vijf jaren. De ontwikkelingen in het eerste jaar (2001), zullen leidend zijn voor de begroting van de volgende vier jaren.

Het plan van aanpak is in grote lijnen door B&W van Enschede onderschreven, behoudens het gekozen stichtingsmodel en de keuze van een raad van toezicht bestaande uit directeuren van de in het Cluster zorg participerende instanties. Dit plan is met genoemde bedenkingen bij het ministerie van VWS ingediend ter financiële ondersteuning. Bij de beoordeling van het plan door VWS is geconstateerd dat niet alleen bij de bestuurlijke structuur vraagtekens kunnen worden geplaatst. Ondanks herhaaldelijke verzoeken van VWS wordt naar de mening van VWS onvoldoende duidelijk welke inzet door welke organisatie wanneer zal worden verleend. Met het oog daarop op is – om de voortgang in werkzaamheden niet te blokkeren- voor de eerste vijf maanden van 2001 een voorschot van 5 miljoen toegekend, waarbij na meer zicht op daadwerkelijke verdeling van gelden de voor de rest van het jaar benodigde subsidie zal worden toegekend.

#### *Mening van getroffen en*

Getroffen en blijken, uit een door de Commissie uitgevoerde enquête, buitengewoon tevreden over de zorg voor gewonden, de psychosociale zorg en de eerste opvang. Een aantal citaten van tevreden getroffen en<sup>30</sup>:

*Men lette goed op eventueel verdriet, men gaf ondersteuning en verwees door naar een bekwame hulpverlener.*

*Ik heb een gesprek gehad met een hulpverlener van het IAC en werd ook gebeld door iemand van het bureau slachtofferhulp. Die gesprekken hebben mij goed gedaan.*

<sup>29</sup> Nuldelijns organisaties zijn: IAC, GGD, Slachtofferhulp en Belangenvereniging. Eerstelijns zorg wordt geboden door SMD, huisartsen en Bureau Jeugdzorg. De tweedelijns zorg is in handen van Tactus, Mediant en MST.

<sup>30</sup> Enquêteresultaten Commissie Vuurwerkcramp onder getroffen en, september 2000.

*Open ogen en oren van zowel professionele hulpverleners als vrijwilligers.  
Bij het minste teken van psychische nood werd initiatief genomen.  
Ongelooflijk goed!  
Duidelijke lijnen waar men terecht kan. Goede schriftelijke info van Mediant.  
Zeer betrokken opvang van werkgever en bedrijfsarts.*

Tijdens een groepsgesprek met Turkse bewoners is nadrukkelijk aangegeven dat er behoefte bestaat aan psychosociale nazorg, gericht op de eigen culturele achtergrond

### 11.5.2 Voorlichting, advies en nazorg na de eerste dagen

#### *Voorlichtingsmateriaal*

Mediant verzorgt vanaf 14 mei voorlichtingsmateriaal voor ouders, leerkrachten en kinderen, ook in het Arabisch en Turks. Hierin worden mogelijke psychische gevolgen van de ramp onder de aandacht gebracht, en wordt advies gegeven over de omgang met dergelijke problemen. Ook via de regionale pers wordt informatie gegeven. Mediant kiest ervoor om zich niet terughoudend op te stellen in contacten met de pers. Verzoeken om interviews worden ingewilligd, om op die manier voorlichting te kunnen geven over de mogelijke psychische gevolgen van de ramp.

#### *Activiteiten Cluster Zorg*

Na de rampperiode begeleidt en adviseert het Cluster Zorg bij de psychosociale aspecten van een aantal onderwerpen. Hiervoor wordt advies ingewonnen bij verschillende deskundigen, onder andere prof. Gersons en het RIAGG Amsterdam Zuidoost. Enkele voorbeelden van activiteiten:

- Advies en hulpverlening op scholen
- Advies en begeleiding bij bezoek bewoners op rampterrein
- Psychosociale hulpverlening bij de gedenktocht en herdenkingsdienst
- Hulpverlening aan familie van overledenen en vermisten, o.a. bij uitvaarten

#### *Capaciteitsproblemen*

Het Cluster Zorg heeft een inschatting gemaakt van de extra hulpvraag boven de reguliere zorg. Deze is gebaseerd op ervaringen met eerdere rampen. Men schat dat in de periode na de ramp 10.000 mensen een beroep zullen doen op eerstelijns zorg. Mediant verwacht een instroom van zo'n 5100 mensen als gevolg van de ramp.<sup>31</sup>

Slechts een deel van deze hulpvraag komt overigens voort uit PTSS-klachten. PTSS is in de meeste gevallen binnen een jaar te verhelpen. Het extra beroep op de hulpverlening komt voornamelijk van mensen met reeds aanwezige psychische klachten, die door de ramp versterkt zijn.

Voor alle instellingen leidt de extra instroom in de periode na de ramp tot een capaciteitsprobleem. Sommige organisaties, zoals Mediant, slagen er in dit (tijdelijk) op te vangen door een beroep te doen op collega-instellingen. Wel is het zo dat de wachtlijsten voor reguliere cliënten minder snel slinken. Dit leidt in sommige gevallen tot onbegrip. Voor huisartsen is de capaciteit een groter probleem. Hoewel zij voldoende mogelijkheden hebben

---

31 Project Traumahulpverlening Enschede-Noord, 29 mei 2000, p.3.

## 11.6 Het gezondheidsonderzoek

Kort na de vuurwerkramp besluit het ministerie van VWS dat het wenselijk is om een gezondheidsonderzoek uit te voeren onder de getroffen en. Een dergelijk onderzoek is op het moment van de ramp geen onderdeel van de beschikbare procedures en plannen in het kader van de rampenbestrijding. Het onderzoek markeert de start voor een monitoring van getroffen en op langere termijn. Het betreft in eerste instantie een inventarisatie van blootstelling en de gezondheidstoestand. Het initiële onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft een toxicologisch onderzoek om een indicatie te krijgen van eventuele blootstelling aan gevaarlijke stoffen. In het tweede deel staat onderzoek naar de geestelijke gezondheid centraal.

Het gezondheidsonderzoek heeft plaatsgevonden door analyse van bloed- en urinemonsters. Daarnaast is de getroffen en gevraagd een uitgebreide vragenlijst in te vullen.<sup>32</sup>

### 11.6.1 De doelstelling

Doel van het gezondheidsonderzoek is zo snel mogelijk na de ramp een inventarisatie uit te voeren naar de lichamelijke en psychische gezondheidstoestand bij betrokken en van de vuurwerkramp. Op die manier kan in de toekomst worden nagegaan of eventuele gezondheidsproblemen van bewoners en hulpverleners mogelijk te relateren zijn aan de ramp.<sup>33</sup> Het onderzoek dient een zevental subdoelen:

- het verzamelen van demografische gegevens en algemene gezondheidsdeterminanten van getroffen en;
- het vastleggen van de gezondheidstoestand vlak na de ramp (feitelijk drieënhalve week na de ramp);
- het bepalen van eventuele verschillen in gezondheidstoestand nu en vlak voor de ramp;
- het vergelijken van de gezondheidstoestand met referentiegegevens voor Nederland en met gegevens van een controlegroep;
- het vastleggen van referentiemateriaal voor een longitudinale follow-up studie onder getroffen en en betrokken en van de ramp;
- onderzoeken van verbanden tussen de huidige gezondheidstoestand en de mate van potentiële blootstelling en de mate van betrokkenheid/ blootstelling aan schokkende ervaringen;
- onderzoeken van mogelijke verbanden tussen de verandering in gezondheidstoestand enerzijds (voor/na ramp) en de mate van potentiële blootstelling en de mate van betrokkenheid/ blootstelling aan schokkende gebeurtenissen tijdens de ramp.

### 11.6.2 De besluitvorming over het gezondheidsonderzoek

De beslissing over het gezondheidsonderzoek is genomen door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Deze beslissing komt tot stand na een discussie over de

---

32 *Instituut voor Psychotrauma, Eerste rapportage Gezondheidsonderzoek Enschede, Deelonderzoek (geestelijke) gezondheid van bewoners, passanten en hulpverleners van de vuurwerkramp in Enschede, Zaltbommel, juli 2000.*

33 *Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Eerste rapportage over stoffen in bloed en urine, Gezondheidsonderzoek Vuurwerkramp Enschede (rapportnummer 630830 001), Bilthoven, juli 2000, p. 5.*

noodzaak van het onderzoek tussen mevrouw Borst (minister van VWS), mevrouw Huijsman-Rubingh (coördinator nazorg Vuurwerkkramp van het Ministerie van VWS), haar drie adviseurs<sup>34</sup>, de heer Derks (directeur GGD Twente) en de heer Roorda (arts-epidemioloog GGD Twente). Het besluit tot het uitvoeren van een gezondheidsonderzoek wordt reeds in een brief van 18 mei van de minister van VWS aan B&W van Enschede vermeld. Het voorstel en de protocollen voor het onderzoek worden ter toetsing voorgelegd aan de Medisch Ethische Toetsings Commissie van TNO.<sup>35</sup>

De gang van zaken rondom de Bijlmerramp heeft nadrukkelijk een rol gespeeld bij de beslissing om tot een gezondheidsonderzoek over te gaan. De ervaringen bij de Bijlmerramp, waarbij door het ontbreken van een gezondheidsonderzoek achteraf niet meer vast te stellen was in hoeverre medische klachten toe te schrijven waren aan de ramp, heeft men hier willen voorkomen.<sup>36</sup> Mevrouw Huijsman-Rubingh heeft in het interview met de Commissie nog het volgende opgemerkt:

*In de aanbevelingen volgend op de Parlementair Enquête vliegramp Bijlmermeer is aangegeven dat er een epidemiologische centrum zou moeten worden opgericht van waaruit o.a. in de toekomst – indien noodzakelijk – een gezondheidsonderzoek vorm zou kunnen krijgen. De benodigde gelden om daadwerkelijk binnen het RIVM aan deze aanbevelingen vorm te geven waren ontoereikend en zo lag er inderdaad geen draaiboek klaar. In het overleg van de coördinator met haar adviseurs, bij tijd en wijle aangevuld met deskundigen vanuit inspectie en departement en volop de eigen netwerken raadplegend is aan de minister voorgesteld daadwerkelijk een gezondheidsonderzoek te doen uitvoeren. Dit gezondheidsonderzoek zou moeten worden gericht op een toxische en emotionele blootstelling bij direct en indirect getroffen van de vuurwerkkramp.<sup>37</sup>*

Een van de aanbevelingen van de Enquêtecommissie Vliegramp Bijlmermeer was om na een ramp een gezondheidsonderzoek uit te voeren. Het RIVM stelt vast :

*De resultaten van de milieukwaliteitsmetingen direct na de ramp waren van dien aard dat er op puur klinisch-toxicologische gronden geen reden was voor verder onderzoek. Op basis van ervaringen met de Bijlmermeer vliegramp en de aanbevelingen van de Enquêtecommissie heeft de overheid besloten tot een pro-actieve benadering in de uitvoering van gezondheidsmonitoring. Dit was de reden om het Gezondheidsonderzoek Vuurwerkkramp Enschede te starten.<sup>38</sup>*

Het besluit tot een gezondheidsonderzoek is zeker niet onomstreden. Het college van B&W distantieert zich nadrukkelijk van het gezondheidsonderzoek. Er zijn bij de ramp immers geen concentraties gevaarlijke stoffen gemeten die wettelijke normen overschrijden. Men ziet dus

---

34 Deze adviseurs zijn: prof. dr. Gersons, dr. J. Meulenbelt en dr. ir. Lebret.

35 Alert, nr. 10, oktober 2000.

36 Gespreksverslag interview COV met B.P.R. Gersons en R.R.R. Huijsman-Rubingh, Coördinator nazorg VWS en adviseur, 30 oktober 2000 (COV / 01.00157).

37 Gespreksverslag interview COV met B.P.R. Gersons en R.R.R. Huijsman-Rubingh, Coördinator nazorg VWS en adviseur, 30 oktober 2000 (COV / 01.00157).

38 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Eerste rapportage over stoffen in bloed en urine, Gezondheidsonderzoek Vuurwerkkramp Enschede (rapportnummer 630830 001), Bilthoven, juli 2000, p. 3.

niet de noodzaak van een onderzoek, en is bang dat daarmee wantrouwen bij de bevolking ontstaat: " *Betekent het feit dat er een onderzoek wordt verricht dat er misschien toch iets aan de hand is?*"<sup>39</sup>

Ook bij de huisartsen bestaat weerstand; zij plaatsen grote twijfels bij het nut van een dergelijk gezondheidsonderzoek, met name bij het toxicologisch onderdeel ervan.

*Er was op het moment dat het onderzoek begon, geen enkele reden meer voor toxicologisch onderzoek. Het was puur uit politieke noodzaak dat het startte. Het was te laat en er werden verkeerde dingen gemeten. (...) Natuurlijk heeft zo'n onderzoek ook een psychosociale functie, maar vergeet niet, het kan ook averechts werken. Wat moeten mensen ervan denken als er steeds wordt gezegd; er is niets aan de hand, maar we willen wel even uw bloed prikken. (...) Als het onderzoek meteen was uitgevoerd, bij zeg een groep van veertig brandweermannen, dan was je wetenschappelijk verantwoord bezig geweest. Nu niet, maar als we er wat van zeiden, werd dat glashard ontkend.*<sup>40</sup>

### 11.6.3 De uitvoering van het gezondheidsonderzoek

Het onderzoek valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De heer Derks (directeur van de GGD Twente) is projectdirecteur van het onderzoek. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Instituut voor Psychotrauma (IvP) zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke voorbereiding van het onderzoek. De Medisch Milieukundigen van de GGD hebben geen rol bij de opzet van het onderzoek; de GGD voert alleen uit. Dit wordt door de Medisch Milieukundigen betreurd.<sup>41</sup>

Doelgroep van het onderzoek zijn alle getroffen en de bij de ramp betrokken hulpverleners. De getroffen zijn de ruim 1900 bewoners uit de binnenring, een geschat aantal van 3400 personen in de rest van het rampgebied, mensen met een winkel of bedrijf in het rampgebied en een onbekend aantal passanten (mensen die ten tijde van de ramp min of meer toevallig in het rampgebied aanwezig waren). Ook de ongeveer 3500 hulpverleners die tijdens de ramp hun diensten hebben verleend, behoren tot de doelgroep van het onderzoek. De GGD Twente schat de totale onderzoekspopulatie op 9000 personen.

De beoogde deelnemers aan het onderzoek worden, voor zover mogelijk, schriftelijk uitgenodigd. Aanvullend is de doelgroep via advertenties en de media benaderd. In totaal geven 4232 personen gehoor aan de oproep tot deelname aan het onderzoek. Van hen vullen 3800 personen de vragenlijst in. De vragenlijst, is om onderzoekstechnische redenen, alleen afgenomen bij mensen van zestien jaar of ouder.

Het onderzoek vindt plaats van 31 mei tot en met 7 juni op de vliegbasis Twenthe.

#### *Mening van getroffen en over de organisatie van het gezondheidsonderzoek*

Uit een enquête van de Commissie onderzoek vuurwerkkramp onder getroffen blijkt dat deze tevreden zijn over de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. De organisatie van en informatie over het onderzoek worden als goed beoordeeld.

39 IAC, *Inspectie-afstemmingsoverleg*, 29 mei 2000.

40 *Gespreksverslag interview COV met J.A. Noltes-Beverdam en A. J. Davids, CHPE – huisartsen*, 16 oktober 2000 (COV / 00.01935 en COV / 01.00322)

41 *Gespreksverslag interview COV met J.H. Köhne en D.H.J. van de Weerd, Medisch Milieukundigen GGD Twente/GGD IJssel-Vecht*, 16 oktober 2000 (COV / 00.01937).

De opzet van het gezondheidsonderzoek is in hoge mate experimenteel, wat terecht vraagt om de beoordeling door een Medisch Ethische Toetsings Commissie, wat ook heeft plaatsgevonden. De resultaten van het gezondheidsonderzoek zijn neergelegd in een eerste, voorlopige, rapportage. Op basis van deze gegevens is het niet mogelijk om een oordeel te geven over de waarde van het gezondheidsonderzoek voor de toekomst. Een en ander is afhankelijk van de definitieve invulling van het longitudinale vervolgonderzoek en de verwerking van de resultaten daarvan. Daarbij dienen uiteraard ook de opbrengsten van de gezondheidsmonitoring te worden betrokken. Op basis hiervan kan worden gewerkt aan het opstellen c.q. verbeteren van protocollen/richtlijnen voor een initieel gezondheidsonderzoek bij rampen en zware ongevallen.

#### *Organisatie en uitvoering van het onderzoek*

De organisatie van het onderzoek is op zichzelf een enorme prestatie. Er is discussie over de vraag wie het onderzoek het beste kan uitvoeren. De huisartsen willen het onderzoek liever niet uit handen geven, terwijl betrokken onderzoeksinstituten van mening zijn dat de vergelijkbaarheid van resultaten gebaat is bij één uitvoerder. De GGD is weliswaar in de uitvoering betrokken, maar heeft niet mee kunnen denken over de opzet van het onderzoek. Dit wordt door betrokkenen betreurd. De Commissie is van mening dat gezien het longitudinale karakter, de vroegtijdige betrokkenheid van de lokale gezondheidsorganisaties bij de opzet en uitvoering van gezondheidsonderzoeken gewaarborgd dient te zijn. Naar het oordeel van de Commissie betekent dit echter niet dat de beslissing om het onderzoek in handen te laten van één uitvoerder niet juist is geweest. Overigens hebben ook huisartsen en bedrijfsartsen onderzoeken uitgevoerd.

### **11.7 Toekomstige gezondheidsmonitoring**

#### **11.7.1 Vervolg op gezondheidsonderzoek**

De onderzoeksresultaten van het gezondheidsonderzoek vormen de nulmeting in het kader van een gepland longitudinaal vervolgonderzoek. Bij het vervolgonderzoek zal aan de volgende aspecten speciale aandacht worden besteed<sup>54</sup>:

- secundaire effecten (sociale en cognitieve veranderingen zoals toegenomen onzekerheid, verlies aan vertrouwen in autoriteiten en in mensen, verslechterde sociale relaties);
- allochtone slachtoffers: er zijn bij de ramp veel allochtone slachtoffers. Dit vereist speciale expertise in het vervolgonderzoek en in de hulpverlening;
- kinderen: het onderzoek naar de (geestelijke) gezondheid met behulp van de vragenlijst heeft zich beperkt tot personen van 16 jaar of ouder. Vervolgonderzoek zal in deze leemte moeten voorzien.

#### **11.7.2 Monitoring**

Het is de bedoeling om de gezondheid van individuele slachtoffers te monitoren. Op 20 juli is hiertoe een eerste aanzet gegeven. Sindsdien signaleren en registeren diverse hulpverleningsinstanties problemen die gerelateerd zijn aan de vuurwerkramp: Mediant, Maatschappelijk werk, huisartsen en bedrijfsartsen. Huisartsen registreren met behulp van een speciaal hiertoe samengestelde lijst, klachten die (vermoedelijk) verband houden met de ramp.

---

<sup>54</sup> Instituut voor Psychotrauma, *Eerste rapportage Gezondheidsonderzoek Enschede, Deelonderzoek (geestelijke) gezondheid van bewoners, passanten en hulpverleners van de vuurwerkramp in Enschede, Zaltbommel, juli 2000.*

Het Plan van aanpak van het Cluster Zorg biedt naar het oordeel van de Commissie goede perspectieven voor de nazorg op lange termijn. De Commissie kan zich goed vinden in de uitgangspunten van het Cluster Zorg: integraliteit en hulpverlening op het daartoe aangewezen niveau.

## 11.8 Aanbevelingen

### Op grond van het voorgaande ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

- 1 De Commissie beveelt *de directie van AAD Oost* aan:
  - procedures en verantwoordelijkheden rond de nazorg ten behoeve van het eigen personeel vast te leggen;
  - ook zelf een ondersteunende rol in de (organisatie van de) nazorg van het eigen personeel te spelen;
  - de spoedige instelling van een Bedrijfs Opvang Team ter hand te nemen.
  
- 2 De Commissie beveelt *het bestuur van de regio Twente, tevens bestuur van de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst en bestuur voor de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR)*, aan:
  - de positie van vrijwillige hulpverleners bij de rampenbestrijding vast te leggen, waarbij duidelijk wordt gemaakt hoe de nazorg voor deze personen is geregeld en wie daarvoor de verantwoordelijkheid draagt.
  - het procesplan psychosociale hulpverlening bij ongevallen en rampen (PSHO) te doen vast stellen met inachtneming van de lessen uit de vuurwerkramp en met een duidelijke specificatie van de rol van vrijwillige hulpverleners en van de taakverdelingen tussen nuldelijks-, eerstelijns-, en tweedelijnszorg. In het procesplan dient tevens nadere aandacht te worden besteed aan de positie van minderheden.
  
- 3 De Commissie beveelt *de ministers van BZK en van VWS* aan:
  - het concept van geïntegreerde nazorg te verwerken in richtlijnen ten aanzien van de rampenbestrijding;
  - binnen het systeem van de rampenbestrijding te voorzien in een nazorgteam vanuit de rijksoverheid ter ondersteuning van de lokale zorgverleningsorganisaties voor de organisatie van de nazorg op lange termijn, waarbij taak, functie en positionering ten opzichte van de lokale zorgverleners goed zijn vastgelegd;
  - omtrent eventueel gezondheidsonderzoek na rampen:
    - a landelijke richtlijnen op te stellen rond taken, rollen en bevoegdheden van betrokken personen en organisaties;
    - b landelijke richtlijnen op te stellen op basis waarvan tijdig besloten kan worden tot een dergelijk onderzoek. Het medisch nut dient daarbij leidend te zijn;
    - c landelijke richtlijnen op te stellen voor de opzet en uitvoering van een dergelijk onderzoek. Gezien het longitudinale karakter van een dergelijk onderzoek dienen lokale organisaties nadrukkelijk betrokken te worden.
  - omtrent eventuele gezondheidsmonitoring:
    - a landelijke richtlijnen te ontwikkelen op basis waarvan kan worden besloten tot gezondheidsmonitoring en waarin de verantwoordelijkheid voor gezondheidsmonitoring wordt vastgelegd. Met name de rol van het ministerie van VWS behoeft verheldering;



Gertjan Schurink  
Renbaanstraat 49  
Bewoner

## 12 Coördinatie van de rampbestrijding

### 12.1 Inleiding

Bij de bestrijding van een ramp zijn vele instellingen, diensten en personen betrokken. Deze hebben verschillende verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. Om het geheel van activiteiten samenhangend en doeltreffend te laten verlopen, zijn een goede afstemming van taken en coördinatie van werkzaamheden noodzakelijk. Coördinatie kan echter tevens de oorzaak van allerlei problemen zijn.<sup>1</sup>

Rampenstudies wijzen uit dat het altijd lastig is om na een calamiteit snel een toereikende vorm van coördinatie te bereiken tussen de diverse organisaties en tussen het beleidsmatige en het operationele niveau. Rampenbestrijding is in het allereerste stadium vooral een kwestie van 'professionele zelfredzaamheid'. Pogingen tot coördinatie doen in die situatie soms meer kwaad dan goed. Maar ook na het chaotische begin is het voor rampenstaven niet eenvoudig om goed grip te krijgen op de situatie. Uitvoerende functionarissen ontkomen er vaak niet aan om snel te reageren op ontwikkelingen en zelfstandig beslissingen te nemen die nadien van grote betekenis kunnen blijken. Crisiscentra kunnen daardoor gemakkelijk controle verliezen of zich juist te veel met details gaan bemoeien. Uit eerdere rampen kan verder worden geleerd dat er bij calamiteiten grote druk staat op de coördinatie. Organisaties die gewoonlijk sterk uiteenlopende taken hebben, moeten onder bijzondere omstandigheden plotseling met elkaar samenwerken, hetgeen niet altijd een vanzelfsprekendheid is.

Eerder in dit onderzoeksrapport is uitgebreid ingegaan op de coördinatie van werkzaamheden ten aanzien van de afzonderlijke rampenbestrijdingsprocessen. In dit hoofdstuk komt de algemene coördinatie van de rampbestrijding in Enschede aan de orde. Het gaat dan om de multidisciplinaire afstemming op het rampterrein, de operationele leiding, de uitoefening van het opperbevel en de bestuurlijke coördinatie. Deze activiteiten worden primair gezien als een interactie tussen verschillende actoren: de burgemeester, de gemeentelijke rampenstaf en de lokale driehoek in het stadhuis in Enschede, het regionale coördinatiecentrum in Hengelo en de operationele leidinggevendenden op het rampterrein. Daarnaast zijn provinciale en landelijke instanties actief.

In paragraaf 12.2 wordt ingegaan op de alarmering van sleutelfunctionarissen en de opbouw van de diverse crisisstaven op lokaal, regionaal, provinciaal en rijksniveau. In paragraaf 12.3 komt vervolgens de coördinatie van werkzaamheden tussen de verschillende hulpverleningsdiensten op het rampterrein aan de orde. De coördinerende activiteiten van de verschillende rampenstaven en het functioneren van de stafstructuur worden in paragraaf 12.4 beschreven. Paragraaf 12.5 sluit af met enkele aanbevelingen.

---

<sup>1</sup> Rosenthal, U. e.a., *Crisis: Oorzaken, gevolgen, kansen, Alphen aan den Rijn, 1998.*

### *Inrichting gemeentelijke rampenstaf*

De explosies aan de Tollensstraat hebben dermate grote gevolgen dat wethouder Buursink zich uit eigen beweging naar het stadhuis spoedt:

*Iets na halfvier kwam ik als eerste op het stadhuis aan. Overal rinkelden telefoons. Ik heb als eerste het antwoordapparaat uitgezet en heb toen geprobeerd Jan Mans te bereiken, wat niet lukte. De hoofdbode Klomp en de gemeentesecretaris Van Gils kwamen toen ook binnen. Helder konden we wel bereiken, die kwam direct. Klomp, Van Gils en ik hebben het rampenplan uit de kast getrokken en zijn het crisisteam in gaan richten.<sup>4</sup>*

De dan aanwezigen proberen aan de hand van de telefoonlijst behorende bij het rampenplan de leden van de gemeentelijke rampenstaf te bellen. Verbindingen via het mobiele net zijn geheel onmogelijk. Via het vaste telefoonnet en het nationale noodnet kan geen telefonisch contact met de burgemeester worden verkregen. Het lukt wel om enkele ambtenaren op te roepen. Daarnaast arriveren sleutelfunctionarissen en ondersteuners uit eigen beweging op het stadhuis.

Burgemeester Mans bevindt zich op het moment van de explosie in een restaurant in Stad Delden voor een bijeenkomst van de Waterleiding Maatschappij Overijssel. De secretaresse van de burgemeester belt zijn chauffeur met de mededeling dat er iets ernstigs is gebeurd. Als de burgemeester vervolgens belt, krijgt hij met geen enkel telefoonnummer verbinding. Zijn pieper heeft geen signaal gegeven. De heer Mans rijdt meteen richting Enschede. Wanneer hij in de verkeerschaos vast komt te zitten, gaat hij te voet verder en komt even later aan op het stadhuis. De informatie die op dat moment op het gemeentehuis beschikbaar is, berust louter op de eigen waarneming van degenen die aanwezig zijn. Het is niet gelukt om contact te krijgen met de meldkamers van de hulpverleningsdiensten. Ook de burgemeester heeft nog geen contact gehad met de brandweer of de politie. Hij verzoekt zijn assistent op de fiets naar het hoofdbureau van politie te gaan, zich daar te laten informeren en de politie te verzoeken contact op te nemen met de burgemeester op het stadhuis.

De RAC is omstreeks 16.13 uur begonnen met het alarmeren van de leden van de gemeentelijke rampenstaf. Om 16.22 uur vraagt de RAC aan het RMC of de politie bezig is de rampenstaf van Enschede te formeren. De centralist van het RMC antwoordt bevestigend en zegt dat de chef van dienst opdracht heeft gegeven iedereen naar de commandokamer van het politiebureau te laten komen. De RAC constateert een afstemmingsprobleem, omdat de gemeentelijke rampenstaf in het gemeentehuis moet worden ingericht, en geeft door dat alle leden van de rampenstaf naar het stadhuis moeten gaan. Het RMC antwoordt dat de beleidsfunctionaris van de politie daar dan ook naar toe gaat. Om 16.37 uur geeft de staffunctionaris van de politie in het RCC nog eens aan het RMC door, dat de leden van de rampenstaf naar het gemeentehuis in Enschede moeten.

Om 16.38 uur belt het hoofd RCC burgemeester Mans in de gemeentelijke rampenstaf. Hij meldt dat in Hengelo het RCC in gereedheid is gebracht en dat de leden van de GRS zo goed en zo kwaad mogelijk zijn gealarmeerd. Burgemeester Mans zegt dat de rampenstaf al bij elkaar is, maar dat de operationele diensten er niet zijn. Hij geeft aan niet helemaal te begrijpen wat er

---

<sup>4</sup> Gespreksverslag interview COV met D. Buursink, wethouder Enschede, 18 oktober 2000 (COV / 00.01609).

Het RCC staat dan als intergemeentelijke rampenstaf de coördinerend burgemeester ten dienst. Zou de ramp tot Enschede beperkt blijven, dan is de rol van het RCC die van een operationeel team ten behoeve van de burgemeester en de gemeentelijke rampenstaf. Het RCC treedt dan louter faciliterend op.

De rol en positie van het RCC zijn niet van meet af aan duidelijk, maar ontwikkelen zich gedurende de eerste dagen na de ramp. De gemeentesecretaris van Enschede daarover:

*Doorgaans is het zo dat je regionaal voortbouwt op wat er lokaal al is, en dat was nu niet het geval. Het RCC was heel snel paraat. De operationele mensen zaten toen al bij het RCC. De rookwolk, dat was een regionale discussie. Later werd pas duidelijk in welke mate de ramp ook echt een regionale omvang had. Toen is het RCC gaandeweg meer een 'facilitair bedrijf' geworden.<sup>8</sup>*

Voor de coördinerend burgemeester staan deze faciliterende taken van meet af aan voorop. Hij veronderstelt dat de GRS contacten onderhoudt met de eenheden in het veld en dat op het rampterrein sprake is van een commando rampterrein. Hij treedt dan ook niet als coördinerend burgemeester op, maar veeleer als bestuurlijk aanspreekpunt voor het Hoofd RCC.<sup>9</sup>

Het RCC is uiteindelijk vier dagen in actie. De eerste uren staan de activiteiten van het RCC vooral in het teken van het aanvragen van brandweerbijstand uit andere regio's, het verkrijgen van een goed beeld van de situatie op het rampterrein en het trachten te coördineren van de werkzaamheden op het rampterrein. Daarna komen er ook allerlei andere onderwerpen in het RCC aan de orde.

#### *Aanvragen en organiseren van bijstand*

Nadat om 16.47 uur de plaatsvervangend regionaal commandant de operationele leiding van het RCC heeft overgedragen aan de RCvD, gaat het RCC zich eerst bezighouden met het aanvragen en organiseren van bijstand. Om 17.00 uur vraagt de OvD op het rampterrein bijstand van twee brandweercompagnieën. Twee minuten later verzoekt de RAC aan de regio IJssel-Vecht om een brandweercompagnie gereed te maken voor aflossing om 21.00 uur. De regio Stedendriehoek wordt om 17.20 uur verzocht zo snel mogelijk een brandweercompagnie te sturen. Zodra coördinerend burgemeester Knip is gearriveerd, laat hij de bijstandaanvragen via het PCC bekrachtigen. Het aanvragen van ambulancebijstand is al vóór de fatale explosies op gang gekomen. Het hoofdbureau van de politie in Enschede organiseert de politiebijstand. Het RCC organiseert ook de dagen na de ramp de brandweer- en ambulancebijstand, met name voor de aflossing van ingezette eenheden. Het gaat uiteindelijk om, naar Nederlandse maatstaven, zeer grootschalige bijstandsverlening.

#### *Beeld van het rampterrein*

Het krijgen van een goed beeld van de gebeurtenissen in Enschede heeft binnen het RCC de grootste prioriteit, maar dat is na de explosies niet eenvoudig. De eerste uren bestaat er geen rechtstreeks contact tussen staffunctionarissen in het RCC en leidinggevenden op het rampterrein. De belangrijkste informatiebronnen voor het RCC zijn de RAC en de CPA, die in

<sup>8</sup> *Gespreksverslag interview COV met A.H.P. van Gils, gemeentesecretaris, 16 oktober 2000 (COV / 00.01785).*

<sup>9</sup> *Gespreksverslag interview COV met M.A.J. Knip, burgemeester Almelo, 9 oktober 2000 (COV / 00.01938).*

belangrijke rol. Via de eerste televisiebeelden dringt tot de rampenstaf door wat er werkelijk aan de hand is. De situatieschets die de Ovd rond 19.00 uur aan een viertal leden van de GRS geeft, bevestigt dit beeld nog eens.

#### *De rampenstaf als beslissingscentrum*

Het is de taak van de gemeentelijke rampenstaf om vorm te geven aan de bestuurlijke reactie op de ramp. Voor de burgemeester bestaat er geen twijfel over wie de cruciale beslissingen over de rampenbestrijding neemt: *"Het was de rampenstaf die de beslissingen nam."*<sup>14</sup>

De rampenstaf bestaat naast de burgemeester en de vertegenwoordigers van de operationele diensten ook uit de leden van het managementteam van de gemeente. Het onderscheid tussen rampenstaf en managementteam is niet steeds even duidelijk. De besluitvorming in de rampenstaf heeft overwegend een uitvoerend karakter: *"Ik zag in de rampenstaf een sterke operationele oriëntatie: vele dingen moeten tijdens zo'n ramp gebeuren."*<sup>15</sup> De verhoudingen in de rampenstaf zijn collegiaal.<sup>16</sup>

De eerste avond gaat de aandacht van de GRS vooral uit naar zaken die te maken hebben met de acute rampbestrijding, zoals het dreigende ontploffingsgevaar van de brouwerij van Grolsch, het onder controle krijgen van de brand, het redden en behandelen van gewonden, het opvangen van overlevenden, de nazorg voor hulpverleners, het vrijhouden van routes, en het handhaven van de openbare orde. Tegen middernacht vraagt de burgemeester om uit te zoeken of sprake is van asbest of gevaarlijke stoffen. Burgemeester Mans over deze beslismomenten:

*De eerste vraag is: Is het aantal slachtoffers nog te beperken? Orde handhaven, blussen, gewonden afvoeren, die drie dingen zijn het belangrijkste. Andere vragen stel je op basis van antennes: is de Commissaris van de Koningin gewaarschuwd; zijn er gevaarlijke stoffen; moeten andere gemeenten worden gewaarschuwd (...). Allerlei dilemma's dringen zich aan je op: Is de ramp gemeentegrensoverschrijdend? Nee. Moet er geëvacueerd worden? Die vraag had te maken met een kans op een ammoniakramp. Ik wist het niet. Gelukkig kreeg ik toen een duidelijk signaal dat het niet nodig was. Mag je doden laten liggen om eerst naar gewonden te zoeken? Ja, was mijn antwoord. Mogen we aantallen noemen? Ja, want we kregen er heel veel vragen over. Er waren dilemma's die met de asbestproblematiek te maken hadden: mogen we het terrein op? Ja. Moesten de mensen maanpakken aan? Ik vond van niet.*<sup>17</sup>

De bespreking van deze onderwerpen gebeurt op hoofdlijnen. De precieze gang van zaken op het rampterrein komt niet aan de orde. De burgemeester veronderstelt dat in het rampterrein een operationele staf aanwezig is. Tussen de rampenstaf en het rampterrein bestaan, met uitzondering van de eenmalige briefing door de Ovd, geen directe contacten. Ook is er slechts incidenteel contact tussen de GRS en het RCC.

<sup>14</sup> Gespreksverslag interview COV met J.H.H. Mans, burgemeester Enschede, 5 oktober 2000. (COV / 00.01940).

<sup>15</sup> Gespreksverslag interview COV met A.J. Meijboom, 26 oktober 2000 (COV / 01.00262).

<sup>16</sup> Gespreksverslag interview COV met A.H.P. van Gils, gemeentesecretaris, 16 oktober 2000 (COV / 00.01785).

<sup>17</sup> Gespreksverslag interview COV met J.H.H. Mans, burgemeester Enschede, 5 oktober 2000. (COV / 00.01940).

Om 19.50 uur tekent de burgemeester een noodverordening die onbevoegde aanwezigheid in het rampgebied verbiedt. In de nacht van de ramp blijft de, mogelijke, grote toeloop van belangstellenden de rampenstaf bezighouden. De staf besluit ook een noodverordening uit te vaardigen tegen ramptoerisme van buiten de stad: "*Enschede gaat op slot voor degenen die hier niets te zoeken hebben.*"<sup>18</sup> De verordening wordt 's ochtends om 5.00 uur ondertekend. Personen die de gemeente in willen, worden aangehouden en moeten de reden van hun bezoek opgeven. Het ramptoerisme, niet alleen bij rampterrein, maar ook bij opvanglocaties, komt op gezette tijden in de rampenstaf terug.

Het bezoek van Hare Majesteit de Koningin met de minister-president en dat van minister Borst van VWS, die de volgende dag gepland staan, vergen zaterdagavond eveneens de nodige aandacht. Deze bezoeken worden als een grote steun ervaren. Later brengen ook andere prominenten een bezoek aan Enschede, onder wie een afvaardiging uit de Tweede Kamer, de voorzitter van de Europese Commissie en kardinaal Simonis. Naarmate de tijd verstrijkt, neemt de irritatie over de 'elitebestorming' van het rampgebied toe. Op zestien mei wordt in de GRS gevraagd of er een plan in voorbereiding is over het wel en niet toelaten van 'bobo's' tot de rampplek.<sup>19</sup> Besloten wordt daarin terughoudend te zijn.

De dagen na de ramp wordt de acute rampbestrijding steeds minder belangrijk. Dat weerspiegelt zich in de GRS. Op 14 mei, aan het eind van de middag, vraagt de gemeentesecretaris in de rampenstaf aandacht voor beleidsvraagstukken. Hij stelt voor een vaste agenda voor de briefings te hanteren. Vanaf dat moment wordt in de vergaderingen van de GRS systematisch de stand van zaken toegelicht door achtereenvolgens de brandweer, politie, GGD, DMO, Bouw- en Milieudienst, dienst Burger- en Algemene Zaken en de afdeling Communicatie.

Prominente onderwerpen in de stand-van-zakenronde gedurende de hele rampperiode zijn de berging van dodelijke slachtoffers, de lijst van vermisten, de verkeerscirculatie, de beveiliging van het rampterrein, het vrijgeven van delen van het rampgebied en het organiseren van bezoeken van bewoners aan het gebied. Bij het vrijgeven van delen van het rampgebied blijkt dat de communicatie tussen rampenstaf en rampterrein niet altijd optimaal is.

Regelmatig neemt de rampenstaf de beslissing om een deel vrij te geven en communiceert dat ook richting de pers, terwijl men op het rampterrein niet op de hoogte is. Een wethouder daarover:

*Ik kreeg de boodschap uit het crisiscentrum dat ik mee kon delen dat om half vier een deel van het gebied vrijgegeven zou worden. Dat was een goed bericht. Om half vier besloot ik er langs te fietsen, en zag toen dat het hek nog dicht was. De ME'er die er stond had geen bericht gekregen dat het hek open kon. Je merkt dan: een crisisstaf kan van alles beslissen, het gaat er ook om dat die beslissing bij de juiste mensen terecht komt.<sup>20</sup>*

Vooraf het asbestprobleem rond de bergingswerkzaamheden en het uitblijven van uitsluitel over het aantal dodelijke slachtoffers baren de rampenstaf zorgen. Meermalen wordt in de persconferenties uitgelegd waarom de uitwerking van de lijst van vermisten zo lang duurt.

<sup>18</sup> Logboek Gemeentelijke Rampenstaf.

<sup>19</sup> Logboek Gemeentelijke Rampenstaf.

<sup>20</sup> Gespreksverslag interview COV met D. Buursink, wethouder Enschede, 18 oktober 2000 (COV / 00.01609).

Daarnaast zijn de activiteiten rondom de rouwverwerking en de opvang, huisvesting en nazorg voor getroffen personen belangrijke onderwerpen in de rampenstaf. Daartoe behoren uitgebreide discussies in de rampenstaf over de opzet van het Informatie- en Adviescentrum. Aan het eind van de middag van 17 mei meldt de gemeentesecretaris in de rampenstaf dat wordt gewerkt aan het opzetten van een projectorganisatie voor de nafase.

Gedurende de rampperiode wordt de rampenstaf behalve met fundamentele kwesties ook geconfronteerd met vele aanvullende problemen, zoals het al dan niet afgelasten van evenementen (waaronder de Twente Marathon, de voorstellingen van het Russisch Staatscircus en de opening van amusementspark Miracle Planet), de beveiliging van het stadhuis, een bommelding, een bedreiging van de burgemeester, de aanwezigheid van een virus in het gemeentelijke computersysteem, en een rouwplechtigheid van omgekomen bewoners in Turkije, waarbij de aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de gemeente gewenst is.

#### *Asbest in de rampenstaf*

In de loop van 14 mei komt de aanwezigheid van asbest op en buiten het rampterrein ter sprake. Dit onderwerp keert vanaf dat moment regelmatig in de rampenstaf terug. De rampenstaf overlegt vooral hoe over asbest naar buiten toe moet worden gecommuniceerd en welke beschermende maatregelen moeten worden getroffen voor degenen die in het rampgebied aan het werk zijn (zie ook hoofdstuk 8 en 9). Over de bescherming ontstaat een hoog oplopend verschil van mening met de Arbeidsinspectie, waarover de burgemeester later verklaart: "De mensen van de Arbeidsinspectie zijn geen vrienden van me geworden."<sup>21</sup> De CdK over het meningsverschil met de Arbeidsinspectie:

*Het heeft onnodig veel tijd en energie gekost de partijen bij elkaar te krijgen. Feit is dat er geen goede procedures bestonden over hoe met het asbest om te gaan (...). Burgemeester Mans heeft te veel tijd en energie aan deze kwestie moeten besteden, terwijl er zoveel andere zaken waren die zijn aandacht vroegen.<sup>22</sup>*

Op 16 mei vraagt de burgemeester zich af hoe het kan dat er ieder uur andere informatie wordt gegeven over asbest. Dit naar aanleiding van zijn eerdere beslissing om busjes met bewoners toe te laten tot de binnenring van het rampgebied, terwijl het RCC dat op grond van asbestgevaar niet had toegestaan. 's Middags benadert de Arbeidsinspectie de burgemeester voor overleg. Deze rechtstreekse benadering roept bij de burgemeester irritatie op, vooral ook omdat in de rampenstaf steeds wordt aangegeven dat er geen gevaren bestaan. Op de ochtend van 19 mei besluit het CTPI het werk stil te leggen naar aanleiding van het voortdurende verschil van mening met de Arbeidsinspectie over het wenselijke beschermingsniveau. De kwestie wordt voorgelegd aan de GRS. Na diverse contacten tussen GRS en CTPI wordt het werk 's middags hervat. In de ochtend van 20 mei komt het onderwerp opnieuw aan de orde in de rampenstaf, nu in het bijzijn van een hoofdinspecteur van de Arbeidsinspectie.

De rampenstaf geeft aan dat beschermingsmaatregelen zijn getroffen op basis van voortdurende metingen die een negatieve uitslag lieten zien. De gemeentesecretaris vraagt in het overleg of er een zwaarder beschermingsregime zou moeten komen, wat veel onrust

21 *Gespreksverslag interview COV met J.H.H. Mans, burgemeester Enschede, 5 oktober 2000. (COV / 00.01940).*

22 *Gespreksverslag interview COV met J.A.M. Hendriks, Commissaris van de Koningin, 18 december 2000 (COV / 01.00266).*

teweeg zou brengen. De hoofdinspecteur laat na overleg met de algemeen directeur van de Arbeidsinspectie weten vast te houden aan het regime dat de inspectie steeds heeft geëist. Hij geeft echter ook aan dat wanneer de hulpverleningsdiensten doorwerken met de tot dan gehanteerde beschermingsmiddelen, de inspectie niet zal interveniëren. Vanaf dat moment zijn er verder geen meningsverschillen met de Arbeidsinspectie.

Op 23 mei om 16.00 uur bespreekt de GRS de asbestproblematiek in verband met het geplande bezoek van bewoners aan het rampgebied. De burgemeester laat weten niet akkoord te gaan met beschermende maatregelen voor de bezoekers, omdat het gebied als veilig is vrijgegeven. Die dag en ook de dag erna vinden daarover nog diverse discussies plaats in de GRS. Alle betrokkenen in de rampenstaf adviseren de burgemeester om bij de bezoeken aan het rampgebied beschermende maatregelen te treffen. Deze gaat daar uiteindelijk mee akkoord. Vanaf dat moment dienen bezoekers van het rampterrein beschermende overalls te dragen, mondkapjes voor te doen en schoensloffen te dragen.

#### *Afbouw van de rampenstaf en intrekken rampverklaring*

De GRS brengt vanaf 18 mei de frequentie van bijeenkomsten en van persconferenties terug. De rampenstaf spreekt af dat de vergaderingen meer het karakter van een afstemmingsoverleg zullen krijgen. Verder is de afspraak dat de operationele diensten waar mogelijk in onderling overleg zelfstandig beslissingen nemen en dat zij daarmee niet wachten tot een bijeenkomst van de rampenstaf.

In de ochtend van 20 mei vraagt de politie wanneer de rampstatus wordt opgeheven. Op 22 mei komt dit nogmaals ter sprake. De burgemeester geeft aan dat dit in de driehoek en het College van B&W aan de orde zal komen. Op dat moment speelt de asbestproblematiek nog volop, met name in verband met de geplande bezoeken aan de binnenring van het rampgebied. De bewoners van de getroffen wijk vinden het te lang duren voor zij het rampgebied kunnen betreden en hebben bedreigd met een kort geding. Ook gedupeerde ondernemers willen toegang. Over het bezoek en de asbestproblematiek vergadert de GRS op 23 en 24 mei.

Op 24 mei om 11.00 uur vergadert de rampenstaf voor het laatst. De burgemeester maakt bekend dat hij de rampverklaring om 18.00 uur zal intrekken. Daarmee komt een einde aan een intensieve periode van noodbestuur en keert de gemeentelijke organisatie weer terug naar de normale routines. Dat levert zo zijn eigen problemen op. De burgemeester:

*Onder druk wordt alles vloeibaar. Dat merk je tijdens zo'n rampsituatie: dingen gaan gemakkelijk, er is flexibiliteit. Vervolgens treedt er stolling op: men gaat weer op z'n strepen staan, de bureaucratie herneemt zijn positie en vraagt aandacht. Dit begon gelijk toen ik de ramp eraf gehaald had. Het is een moeilijke fase: processen zijn weer normaal maar de mensen zijn nog niet normaal. Dat merk je aan de toon, opwinding, irritatie, emoties.<sup>23</sup>*

#### *Rampenstaf, gemeenteraad en college*

Met het intrekken van de rampverklaring keert ook een periode van gecentraliseerd bestuur terug naar de normale situatie van collegiaal bestuur. Voor de duur van de ramp worden raadsleden en wethouders in Enschede geconfronteerd met beperkingen in hun bevoegdheden

---

23 Gespreksverslag interview COV met J.H.H. Mans, burgemeester Enschede, 5 oktober 2000. (COV / 00.01940).



en beïnvloedingsmogelijkheden. Een aantal raadsleden is daar zeer ontevreden over. De burgemeester daarover:

*Het is waar dat het College en de Raad in een rampsituatie buiten spel staan. Je betreft iedereen er weliswaar bij maar er kan er maar één de baas zijn. Dit leidt onvermijdelijk tot irritaties af en toe. Op een gegeven moment zei de secretaris: je moet het College meer aandacht geven. Toen zijn we met het Rampcollege gestart. Iets soortgelijks hebben we met de Raad gedaan. Zij wilden ook, het was ook 'hun' ramp. Het kost tijd en energie maar je moet het doen.<sup>24</sup>*

#### *Het mediamanagement van de rampenstaf*

Van meet af aan onderkent de rampenstaf het belang van een goede informatievoorziening. De ramp is ook feitelijk een 'media event' geworden. Reeds in de eerste vergadering maakt de GRS afspraken over de voorlichting richting pers en bevolking, mede met het oog op een goede slachtofferregistratie. De eerste persconferentie, door burgemeester Mans en brandweercommandant Groos, vindt op 13 mei plaats om 17.55 uur. De burgemeester besluit later om elk uur een persconferentie te beleggen. Voorafgaand aan de persconferenties vinden briefings van de GRS plaats, waardoor degene die de bijeenkomst leidt, doorgaans de (loco-) burgemeester, goed op de hoogte is van de actuele stand van zaken en een totaaloverzicht verkrijgt. Op enig moment lijkt het zwaartepunt zelfs vrijwel geheel te komen liggen op het voorbereiden van de persconferenties door de burgemeester:

*Er was gedurende de ramp een enorme druk om met de buitenwacht te communiceren. In de rampenstaf benoemden we steeds nauwkeurig wat we naar buiten brachten. Op een gegeven moment hebben we bewust de persconferentie losgetrokken van de rampenstafvergaderingen, om niet de verwarring te wekken dat de rampenstaf bijeenkwam om de persconferentie voor te bereiden.<sup>25</sup>*

Gedurende de rampperiode blijven de media de GRS ook anderszins bezighouden. Niet alleen hinderlijk gevonden optreden van journalisten komt ter sprake, zoals het lastigvallen van personen die de Diekmanhal verlaten, ook de aard van de berichtgeving en de verzoeken van de media komen veelvuldig aan de orde. Deze lopen uiteen van gevraagde medewerking aan interviews, verzoeken te mogen vliegen boven het rampterrein en verzoeken om toelating tot het rampterrein, tot informatieverzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur.

#### *De burgemeester als boegbeeld van de rampenbestrijding*

In rampsituaties heeft de burgemeester het opperbevel. Mede door het grote belang dat de rampenstaf toekent aan een goede persvoorlichting is burgemeester Mans, en in mindere mate loco-burgemeester Helder, consequent het gezicht van de rampenstaf naar buiten. Hem wordt ook geadviseerd dat hij "in beeld moet".<sup>26</sup> Als gezicht van de rampbestrijding kan de

24 Gespreksverslag interview COV met J.H.H. Mans, burgemeester Enschede, 5 oktober 2000. (COV / 00.01940).

25 Gespreksverslag interview COV met E. Helder, loco-burgemeester Enschede, 19 oktober 2000 (COV / 00.01787).

26 Gespreksverslag interview COV met J.H.H. Mans, burgemeester Enschede, 5 oktober 2000. (COV / 00.01940).

burgemeester aandacht schenken aan de symbolische kanten van zijn optreden: laten zien dat het gemeentebestuur doordrongen is van de gebeurtenissen, weet wat er onder de bewoners van de stad leeft en daar ook naar handelt. De burgemeester weet verschillende rollen in zich te verenigen.

*Je hebt als burgemeester heel veel rollen. Je bent voorzitter van de rampenstaf, je rouwt mee met de brandweer en de weduwen, je ontvangt de Koningin, je bent ambassadeur en voorlichter, je vangt slachtoffers op en noem maar op. De eerste 10 à 15 uur houd je je vooral bezig met het onder controle krijgen van de ramp. Dat is je rol als opperbevelhebber (...). In de rol als opperbevelhebber ben je tegelijkertijd voorlichter. Dat kun je nauwelijks delegeren. Na een paar dagen ontstond er een globale indeling: 's ochtend 'deed ik de ramp' om het zo te zeggen, 's middags was ik de 'burgervader'. Dan ging ik naar de kazerne, naar de Diekmanhal of wat dan ook.<sup>27</sup>*

#### De rol van adviseurs

Tijdens de rampperiode heeft de gemeente Enschede gebruik gemaakt van verschillende adviseurs, zoals het Crisis Onderzoek Team, de oud-burgemeester van Amsterdam Van Thijn, korpschef Welten van Groningen, de kabinetschef van de provincie Noord-Holland en diverse brandweerofficieren met actuele ervaring met rampen of slachtoffers in het eigen korps.

De leden van de rampenstaf waarderen de inbreng van deze adviseurs zeer. De adviseurs brengen eigen ervaringen in, wijzen erop dat op enig moment een 'vermistenprobleem' zal ontstaan en houden de burgemeester en zijn staf een aantal criteria van goed crisismanagement voor. Voorbeelden van zulke criteria, die ook herkenbaar zijn in de werkwijze van de burgemeester en rampenstaf: het zorgen voor openheid en betrouwbaarheid, het creëren van evenwicht in materiële en immateriële zorg, het leggen van een verbinding tussen heden en toekomst bij de wederopbouw van het getroffen gebied, een persoonlijke benadering van alle betrokkenen, het nemen van voldoende rust, enzovoorts.<sup>28</sup>

De CdK van Overijssel speelt, niet zozeer op grond van zijn formele functie als wel door zijn persoonlijke aanwezigheid in Enschede, eveneens een gewaarde rol als adviseur. De CdK over zijn rol:

*Ik zag mijn toegevoegde waarde in zaken waar burgemeester Mans en zijn staf niet aan toe kwamen. (...). Ik was beschikbaar als klankbord voor de burgemeester en als intermediair tussen bewindslieden en hoogwaardigheidsbekleders en de lokale overheid.<sup>29</sup>*

De invloed van de adviseurs gaat niet zover dat zij in een beslissende positie terechtkomen:

*De invloed van adviseurs is niet bovenmatig geweest. De gezichten van het crisisteam hebben de regie in handen gehouden. De CdK heeft zich faciliterend opgesteld, richting gemeente en het rijk..<sup>30</sup>*

27 Gespreksverslag interview COV met J.H.H. Mans, burgemeester Enschede, 5 oktober 2000. (COV / 00.01940).

28 Gespreksverslag interview COV met U. Rosenthal en M.J. van Duin, COT, 21 november 2000. (COV / 01.00287).

29 Gespreksverslag interview COV met J.A.M. Hendriks, Commissaris van de Koningin, 18 december 2000. (COV / 01.00266).

30 Gespreksverslag interview COV met R.J. Manschot, Hoofdofficier van Justitie, 10 november 2000. (COV / 01.00052).

Daardoor is de positionering van de vijfhoek ten opzichte van de rampenstaf voor sommigen wel onduidelijk. De loco-burgemeester: *“Er waren dubbelingen en ik vond het bij bepaalde onderwerpen diffuus wat de taakafbakening was.”*<sup>34</sup> In de vroege ochtend van 17 mei komen deze dubbelingen ook aan de orde in de gemeentelijke rampenstaf. Opgemerkt wordt dat besluiten van de vijfhoek en het College van Burgemeester en Wethouders (B&W) ook in de rampenstaf aan de orde komen en dat er een duidelijk overzicht van afspraken en activiteiten moet komen.

In het vijfhoeksoverleg bestaat de mogelijkheid dat de verhouding tussen de hoofdofficier van Justitie en de burgemeester onder druk komt te staan, als gevolg van het strafrechtelijk onderzoek, dat zich ook uitstrekt tot de gemeente. Daarvan is echter geen sprake. Hoofdofficier Manschot daarover:

*Ik heb gezegd: denk erom, ik wil het hele dossier op tafel hebben, met alle aantekeningen. Dat zou aanleiding kunnen zijn tot wrijving, maar het is er niet van gekomen. Ik heb burgemeester Mans wel verteld dat ik bepaalde zaken in het kader van het onderzoek niet aan hem zou kunnen vertellen (...)  
We hadden geen dubbele agenda en er was wederzijds respect. Soms hebben we tegen elkaar gezegd dat we ‘hier maar even niet op zouden ingaan.’*<sup>35</sup>

#### 12.4.4 Rampenstaven op provinciaal en nationaal niveau

Hoewel de vuurwerkramp een lokale ramp is, laten de provincie en de rijksoverheid nadrukkelijk hun gezicht zien. De provincie is aanwezig in de vorm van de persoon van CdK Hendrixx, maar deze meet zich geen formele rol aan.<sup>36</sup> De rijksoverheid komt met name in de gedaante van het ministerie van VWS. Kennelijk met de ervaringen van de parlementaire enquête naar de Bijlmerramp nog vers in het geheugen, is het ministerie in korte tijd met een groot team ter plaatse. Deze aanwezigheid levert de nodige fricties op, maar wordt achteraf positief beoordeeld.<sup>37</sup> Het ministerie speelt een prominente rol in de vermistenregistratie en het nazorgtraject: de inrichting van een Informatie- en Adviescentrum en de uitvoering van het gezondheidsonderzoek.

De bestrijding van de ramp is voor het overgrote deel een regionale en lokale aangelegenheid. De rol van de provinciale (PCC) en nationale rampenstaf (NCC) blijft beperkt tot de verlening van bijstand en een aantal goede diensten. Opschaling naar provinciaal of nationaal niveau is op geen enkel moment een overweging geweest.<sup>38</sup> Het PCC wordt op zaterdagavond 13 mei door één persoon bemenst en ook daarna kent dit crisiscentrum maar een kleine bezetting. Het hoofd van het NCC over de positie van het NCC:

---

34 *Gespreksverslag interview COV met E. Helder, loco-burgemeester Enschede, 19 oktober 2000 (COV / 00.01787).*

35 *Gespreksverslag interview COV met R.J. Manschot, Hoofdofficier van Justitie, 10 november 2000 (COV / 01.00052).*

36 *Gespreksverslag interview COV met J.A.M. Hendrixx, Commissaris van de Koningin, 18 december 2000 (COV / 01.00266).*

37 *Gespreksverslag interview COV met J.H.H. Mans, burgemeester Enschede, 5 oktober 2000. (COV / 00.01940);*

*Gespreksverslag interview COV met J.A.M. Hendrixx, Commissaris van de Koningin, 18 december 2000 (COV / 01.00266).*

38 *Gespreksverslag interview COV met J.A.M. Hendrixx, Commissaris van de Koningin, 18 december 2000 (COV / 01.00266); Gespreksverslag interview COV met J. Scholten, hoofd Nationaal Coördinatiecentrum, 30 oktober 2000 (COV / 01.00267).*

*De positie van het NCC was niet zo bijzonder tijdens deze ramp. De rampbestrijding heeft sterk lokaal plaatsgevonden. Onze taak was het coördineren van de informatievoorziening en de bijstandsverlening aan de lokale diensten. Bij dit laatste geldt dat het reguleren van de bijstand formeel via de desbetreffende provincie verloopt.<sup>39</sup>*

In de beginfase wordt ook onderling veel bijstand geregeld. Het PCC en NCC fungeren in die situatie vooral als doorgeefluik. Daardoor ontstaat wel vertraging in de afhandeling van verzoeken. Pas later, als vooral bijstand ter aflossing van eenheden nodig is, gaan PCC en NCC een meer coördinerende rol vervullen.

Het NCC heeft daarnaast een faciliterende rol vervuld ten dienste van de interdepartementale crisisbesluitvorming op ambtelijk en politiek niveau. De ramp leidt in Den Haag tot grote bedrijvigheid. Zo vergadert zondag 14 mei het ambtelijk Interdepartementaal Beleidsteam (IBT) voor de eerste maal over de ramp. Aan de orde komen dan zaken als het bezoek van hoogwaardigheidsbekleders aan Enschede, de inhoud van de berichtgeving aan de Tweede Kamer en het nazorgtraject. Op maandag komt het Ministerieel Beleidsteam (MBT), bestaande uit de meest betrokken bewindspersonen, bijeen. Verder zijn er op verschillende ministeries departementale coördinatiecentra actief. Behalve voor de ministeries van VWS en van VROM geldt dat ook voor de ministeries van Defensie en van Justitie.

#### 12.4.5 Analyse en beoordeling

De vuurwerkramp, hoe groot ook, is een lokale ramp. De burgemeester en de gemeentelijke rampenstaf vormen bij dergelijke rampen het centrum van de rampenbestrijding. De rampenstaf bestaat uit een beleidsteam en een operationeel team. Op het rampterrein functioneert een commando rampterrein. Regionale voorzieningen spelen hooguit een faciliterende rol. In weerwil van de eenvoud van deze klassieke structuur, laat de bestrijding van de vuurwerkramp een complexe en weinig transparante rampenorganisatie zien. Er is sprake van gemeentelijke én regionale onderdelen, die ten opzichte van elkaar onduidelijk zijn gepositioneerd, en van een tamelijk diffuse spreiding van operationele en beleidsmatige taken.

Tijdens de rampperiode functioneert naast het opperbevel en de gemeentelijke rampenstaf tevens een coördinerend burgemeester, het RCC en een vijfhoek. Bovendien is het managementteam in actie en vergadert op enig moment het college van B&W. De verschillende diensten starten de eigen voorzieningen op. De regionale brandweer begint in Hengelo met het inrichten van het RCC, de gemeentelijke diensten en bestuurders tuigen in het stadhuis van Enschede de GRS op en de politie richt op het hoofdbureau de staf grootschalig optreden in. De Commissie constateert dat de diverse onderdelen van de coördinatiestructuur tijdens de eerste dag van de ramp vrijwel los van elkaar functioneren en dat de uitwisseling van informatie tussen deze instanties minimaal is. Opvallend is het ontstaan van dubbelingen tussen zowel GRS en RCC als tussen GRS, managementteam, vijfhoek en college. Gelet op het belang van eendrachtig optreden bij het bestrijden van rampen plaatst de Commissie kanttekeningen bij de coördinatiestructuur niet anders dan negatief beoordelen, ook al hebben onderdelen goed gefunctioneerd.

---

<sup>39</sup> Gespreksverslag interview COV met J. Scholten, hoofd Nationaal Coördinatiecentrum, 30 oktober 2000 (COV / 01.00267).

# Bijlagen

---

<b>1</b>	<b>Organisaties betrokken bij de rampbestrijding</b>
<b>2</b>	<b>Afkortingen</b>
<b>3</b>	<b>Overzicht van milieumetingen</b>
<b>4</b>	<b>Lijst van geraadpleegde bronnen</b>
<b>5</b>	<b>Lijst van geïnterviewde personen</b>

# 1

## Organisaties betrokken bij de rampbestrijding

Ambulancehulpverlening en Geneeskundige combinaties	Ambulances	Geneeskundige combinaties	Aantal hulpverleners
RAV Twente	20	1	55
Vliegbasis Twente	1		2
Id, behandelcentrum	2		25
RAV Drenthe	10		20
RAV Groningen	11	1	42
RAV Friesland	8		16
RAV Utrecht	8		16
RAV Flevoland	6	1	32
RAV Amsterdam	10		20
RAV Rijnmond	6		12
RAV IJssel Vecht	7	1	34
RAV Arnhem	6		12
RAV Nijmegen	10	1 + MMT	40
RAV Apeldoorn	10		20
RAV Ede	4		8
RAV Doetinchem	4	1	28
RAV Noord-Holland	10		20
RAV Hilversum	5		10
RAV Haarlem	3		6
<b>Totaal</b>	<b>141</b>	<b>6 + MMT</b>	<b>418</b>

Figuur 1 Ambulancehulpverlening en Geneeskundige combinaties<sup>1</sup>

Andere hulpverleners	Aantal	Aantal hulpverleners
Traumahelikopters	15	45
EHBO'ers		85
Huisartsen		45
Psychosociale Hulpverlening		30
Duitse Hulpverleners		90
<b>Totaal</b>		<b>295</b>

Figuur 2 Andere hulpverleners

<sup>1</sup> Hulpverleners (Bron: Brief d.d. 26 mei, kenmerk GGD Twente/dir/hd/200048), getallen indicatief



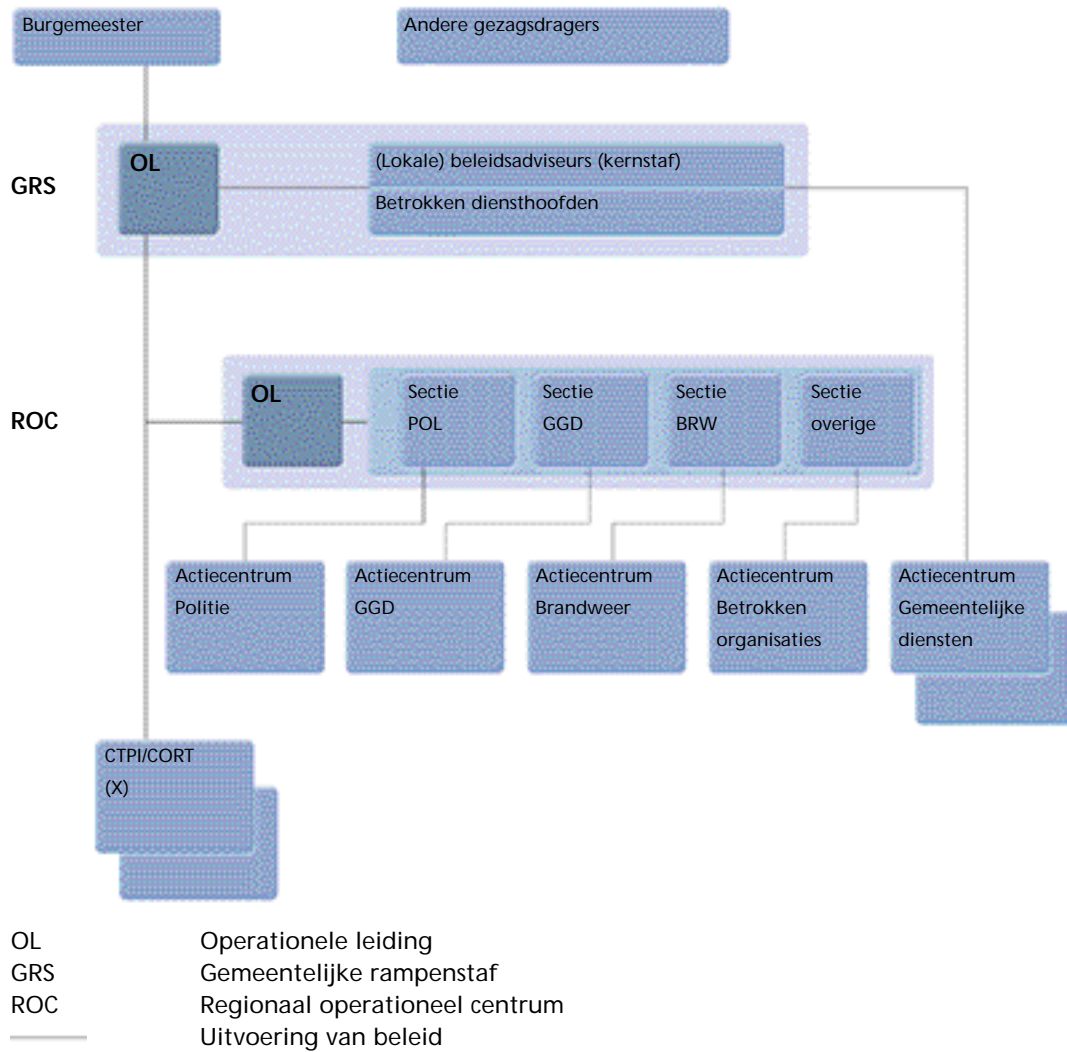
<b>GGD Twente</b>	<b>Aantal hulpverleners</b>
Regionaal geneeskundig functionaris (RGF)	2
Hoofd Sectie Geneeskundige Aangelegenheden	2
Actiecentrum GGD Twente	12
Centrale post ambulancevervoer (CPA)	5
Verbindingscommandowagen	2
Officier van Dienst Geneeskundig (OvD-G)	6
Medisch Leider	2
Forensisch Artsen	2
<b>Totaal</b>	<b>33</b>

Figuur 3 GGD Twente

<b>Politie</b>	<b>Aantal</b>
Totale inzet vanaf 13 mei per dag	665
Periode 13 tot 25 mei	7980
RIT/Technische Recherche	250
ME	300
Groep hondengeleiders, beredenen (agenten te paard) en motoragenten	50
Recherche Bijstandsteam	40
Ondersteuning	25
<b>Brandweer – totaal</b>	<b>1675</b>
Regio Twente	835
Waarvan uit Enschede	63
Brandweer Vliegbasis Twenthe	30
Bedrijfsbrandweer	20
Duitse brandweer	80
Overig Nederland	710
<b>Gemeente/Gemeentelijke diensten (totaal, generaal)</b>	<b>1000</b>
<b>Geneeskundige hulpverlening op zaterdag 13 mei: totaal</b>	<b>680</b>
(werkzaam in rampgebied)	
Ambulancepersoneel	270
5 Geneeskundige combinaties (Rode Kruis, traumateams, etc.)	100
Helikopterteams (10 waarvan 8 uit Duitsland)	30
EHBO	85
Huisartsen	45
Mediant (psychosociale hulp)	30
Coördinatie (o.m. GGD)	31
Defensiepersoneel (landmacht + Vliegbasis Twenthe)	200

Figuur 4 Gegevens Politie Brandweer etc.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Bron: Internetsite Enschede.nl



*Figuur 5 Schematisch overzicht van de organisatie waarbij een gemeente is betrokken en de daadwerkelijk aansturing vanuit het regionaal operationeel team*

---

# 2

## Afkortingen

---

# 3

## Overzicht van milieumetingen

## 1 Overzicht van uitgevoerde milieumetingen

Op 13 mei en daarna is een groot aantal milieumetingen verricht. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de uitvoerders van de metingen. In deze tabel staat ook aangegeven op welke plaats de metingen zijn uitgevoerd.

Datum*	Uitvoering	Plaats meting <i>Binnenring</i>	<i>Buitenring</i>	<i>Verdere omgeving</i>
13-5 a	RIVM	Luchtmonsters	Luchtmonsters	Nee
13-5 b	Brandweer	1 onbekend	Luchtmetingen	Luchtmetingen
14-5 a	RIVM	Luchtmonsters	Nee	Nee
14-5 b	RIVM	Nee	Gras en veegmonsters	Gras en veegmonsters
16-5 a	RIVM	Luchtmonsters	Luchtmonsters	Luchtmonsters
16-5 b	RIVM	Gras en veegmonsters	Gras en veegmonsters	Gras en veegmonsters, boven- en benedenwinds
18-5 a	RIVM	Nee	Nee	Luchtmonsters boven- en benedenwinds van rampgebied
25-5 a	RIVM	Gras en veegmonsters	Gras en veegmonsters	Gras en veegmonsters, boven- en benedenwinds

\* Indien op één dag meerdere typen metingen worden uitgevoerd, wordt dat aangeduid met a. en b.

\*\* De RIVM-rapportages van 22-5 en 30-5 betroffen conceptrapportages.

Definitieve rapportages zijn niet gemaakt.

## 2 Overzicht van uitvoerders van asbestmetingen

Naast algemene milieumetingen zijn op 13 mei en daarna vele asbestmetingen verricht. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitvoerders. In deze tabel is ook weergegeven op welke plaats de metingen zijn uitgevoerd en welk type meting is verricht.

Datum	Uitvoering	Plaats	Type meting
14-5	RIVM (SGS)	Verkenning buitenring	Kwalitatief, Plaatmateriaal
14-5	RIVM/Brandweer (chemisch advies Amsterdam)	Visuele inspecties in binnenring	Polarisatiemicroscopie tbv asbestherkenning
14-5	Brandweer DTA-teams	Buitengebied	Visueel
14-5	RIVM-stofmonster-name/ TNO-analyse		Asbestanalyse op 6x stof op filter en "zaterdag" en "zondag" kwartsfilter, met vermelding van dat de analyse kwalitatief is i.v.m. aard van de monsters en wijze van monsterneming
14-5	RIVM/Ascor	Persoonlijke monstername	3 luchtmonsters
14-5	RIVM	Benedenwindse gebied	5 Veegmonsters
15-5	RIVM/SGS	Buitenring	Luchtmonsters
16-5	SGS/TNO	Binnenring	Luchtmonsters
16-5	Ascor	Binnen/buitenring	Stripmonster + 4 luchtmonsters + 3 PAS-metingen
17-5	RIVM (SGS/TNO)	Binnenring, nabij beschadigde asbesthoudende bouwmaterialen (sectoren 3 en 5)	6 Luchtmonsters
18-5	RIVM (SGS/TNO)	Onbekend	2 Luchtmonsters
19-5	Onbekend	Onbekend	Onbekend

Datum	Uitvoering	Plaats	Type meting
20-5	Search	Commandocentrum Boddenkampsingel	1 Luchtmonster
21-5	Search	Diverse plaatsen	Luchtmonsters
22-5	Search	Diverse plaatsen	Luchtmonsters
23-5	Search	Diverse plaatsen	Luchtmonsters
23-5	TNO/SGS	Mekkelholt	3 Luchtmonsters
24-5	Search	Buitenkant binnenring	4 Luchtmonsters
24-5	Search	Puindepot Nino terrein	2 Luchtmonsters
24-5	Search	Lasonderstraat/ Deuringerstraat, parkeerterrein Grolsch	2 Luchtmonsters
24-5	TNO/SGS	Mekkelholt	3 Luchtmonsters
25-5	Search	Bij 2 toegangspoorten binnenring	2 Luchtmonsters
25-5	TNO/SGS	Mekkelholt	4 Luchtmonsters
25-5	Arbo Unie (Ascor/Arbo Unie lab)	In gebouw Belastingdienst	4 luchtmonsters, 5 veegmonsters
26-5	TNO/SGS	Mekkelholt	4 luchtmonsters

### 3 Overzicht van gemeten concentraties van stoffen in de lucht

Door het RIVM zijn op de dag van de ramp en de dagen erna herhaaldelijk metingen uitgevoerd om de verspreiding van stoffen via de lucht en depositie in de omgeving te bepalen. In onderstaande tabel zijn de gemeten concentraties in de lucht weergegeven voor die stoffen waarvoor een beoordelingswaarde bestaat in de vorm van een MAC-waarde (geldend op de werkplek) of langetermijn grenswaarde voor stoffen in de buitenlucht.

De MAC-waarde is de maximaal aanvaarde concentratie van een gas, damp, nevel of stof in de lucht op de werkplek, die bij herhaalde expositie, ook gedurende een langere tot zelfs het arbeidsleven omvattende periode - voor zover de huidige kennis reikt - in het algemeen de gezondheid van zowel de werknemers alsook van hun nageslacht niet benadeelt. De langetermijn grenswaarde geeft de concentratie aan waarbij ook bij levenslange blootstelling, geen nadelige effecten te verwachten zijn op de gezondheid.

In de tweede en derde kolom zijn respectievelijk de hoogste en laagste gemeten concentratie aangegeven, waarbij het meestal zo is dat de hoogste waarde vrij kort na de ramp aangetroffen is en de laagste waarden 5 dagen na de ramp. In de avond van 16 mei is het gaan regenen, waardoor de concentraties in de lucht sterk afnamen.

Uit de tabellen wordt duidelijk dat de gemeten concentraties van fijn stof en daaraan verbonden componenten ruim onder de geldende MAC-waarden liggen. Ten opzichte van de langetermijn blootstellingnormen blijkt dat alleen voor Cadmium, Barium en Lood op 1 of enkele dagen de langetermijn waarde overschreden werd. Voor chroom is het onwaarschijnlijk dat sprake is van een overschrijding, daar Chroom in de buitenlucht voor meer dan 95% bestaat uit Cr<sup>3+</sup>, dat aanmerkelijk minder toxisch is dan Cr<sup>6+</sup>. Voor interpretatie van de meetresultaten is de opmerking van het RIVM van belang dat de werkelijke blootstelling van omwonenden aanzienlijk lager is geweest dan de meetwaarden, daar zij gedurende het grootste deel van de tijd op veel grotere afstand van het rampgebied bevonden dan waar de metingen zijn uitgevoerd. Het is dus niet waarschijnlijk dat omwonenden zijn blootgesteld aan concentraties boven de langetermijn blootstellingnormen.

Uit de laatste twee kolommen wordt duidelijk wat de verhouding is van de hoogste gemeten waarde ten opzichte van de MAC-waarde en de langetermijn blootstellingsnorm.

Component	Gemeten concentratie		MAC-waarde (ug/m <sup>3</sup> )	Lange-termijn grenswaarde (ug/m <sup>3</sup> )	Max. conc./ MAC	Max. conc./ lange-termijn-grenswaarde
	Maximum (ug/m <sup>3</sup> )	Minimum (ug/m <sup>3</sup> )				
Fijnstof (PM10)	640	150	5000	140	0,128	4,6
Natrium (Na)	<20	<5	2000	Nb	<0,010	-
Magnesium (Mg)	<10	3	10000	100	<0,001	<0,1
Aluminium (Al)	8	0,8	10000	Nb	0,001	-



Component	Gemeten concentratie		MAC-waarde (ug/m <sup>3</sup> )	Lange-termijn grenswaarde (ug/m <sup>3</sup> )	Max. conc./ MAC	Max. conc./ lange-termijn-grenswaarde
	Maximum (ug/m <sup>3</sup> )	Minimum (ug/m <sup>3</sup> )				
Kalium (K)	27	5	2000	Nb	0,014	-
Calcium (Ca)	91	8	10000	Nb	0,009	-
Titanium (Ti)	1,1	0,1	5000	Nb	0,000	-
Vanadium (V)	<0,1	0,02	10	1	<0,010	0,1
Chroom (Cr)	0,1	0,05	25 <sup>1)</sup>	0,0025 <sup>1)</sup>	0,004	40,0
Mangaan (Mn)	2,2	0,5	1000	0,15	0,002	14,7
IJzer (Fe)	13,5	1	Nb	Nb	-	-
Kobalt (Co)	<0,1	0,05	20	Nb	<0,005	-
Nikkel (Ni)	<0,1	0,02	100	0,25	<0,001	<0,4
Koper (Cu)	2,62	0,1	1000	20	0,003	0,1
Zink (Zn)	15,5	0,5	5000	18	0,003	0,9
Zirkoon (Zr)	<0,4	0,2	5000	Nb	<0,001	-
Cadmium (Cd)	0,7	0,004	5	0,4	0,140	1,8
Tin (Sn)	0,27	0,05	2000	Nb	0,000	-
Barium (Ba)	2,8	0,1	500	1	0,006	2,8
Lood (Pb)	23,1	0,04	150	0,5	0,154	46,2
Dibenzodioxinen/ dibenzofuranen <sup>2)</sup>	2,45	1,43	nb	nb	-	-

*nb* = niet beschikbaar

- = niet berekenbaar vanwege ontbreken van beoordelingscriterium

1 = chroom beschouwd als Cr<sup>6+</sup> (meest risicovolle chroomverbinding)

2 = de concentratie van deze groep stoffen (uitgedrukt in TEQ) was volgens RIVM verhoogd ten opzichte van achtergrondconcentraties, in een dergelijke mate dat de bijdrage aan totale dioxineblootstelling (ook via voeding) beperkt is ten opzichte van de achtergrondblootstelling.

In onderstaande tabel zijn de concentraties gasvormige verbindingen aangegeven. De gasvormige verbindingen traden voornamelijk op tijdens de brand. Voor geen enkele component werd overschrijding van de MAC-waarde geconstateerd.

Component	Gemeten concentratie, maximum <i>(ppm)</i>	Gemeten concentratie, minimum <i>(ppm)</i>	MAC-waarde <i>(ppm)</i>	Max. gemeten/ MAC
Ammoniak (NH <sub>3</sub> )	< 1	nvt	20	<0,05
Blauwzuur (HCN)	< 1	nvt	10	<0,1
Koolmoxide (CO)	Ca. 10	nvt	25	<0,4
Stikstofdioxide (NO <sub>2</sub> )	< 1	nvt	2	<0,5
Waterstofchloride (HCl)	< 1	nvt	5	<0,2
VOS (apolair)	Zie toelichting <sup>1</sup>			

<sup>1</sup> Voor de gasvormige apolaire verbindingen werd voor enkele componenten (benzeen, toluen, ethylbenzeen, styreen, hexaan en enkele andere aromaten en alkanen) een lichtverhoogde concentratie ten opzichte van de achtergrond gemeten. Het RIVM geeft aan dat alleen voor benzeen de gemeten concentratie de langetermijn blootstellingsgrenswaarde benaderde.

---

# 4

## Lijst van geraadpleegde bronnen

---

# 5

## Lijst van geïnterviewde personen