

II Rampbestrijding en gezondheidszorg

A.A. El Morabet
Renbaanstraat 29
Bewoner

1 Inleiding

De vuurwerkramp van 13 mei is voor Nederlandse begrippen van een uitzonderlijke omvang, zowel wat betreft het aantal getroffen en de hoeveelheid materiële schade en de grootte van het rampterrein. Het gemeentebestuur van Enschede en alle betrokken hulpverleningsdiensten, in het bijzonder de brandweer, de politie en het ambulancepersoneel, staan voor een enorme opgave. Bovendien worden de hulpverleningsdiensten, met name de Enschedese brandweer, zelf ook zwaar getroffen door de ramp.

Dit deel II van het eindrapport gaat over de rampbestrijding in ruime zin.

Het onderzoeksrapport B. Rampbestrijding en gezondheidszorg bevat de resultaten van het onderzoek dat de Commissie naar die twee hoofdonderwerpen heeft gedaan.

In dit deel van haar eindrapport wordt vooral aandacht besteed aan de beoordeling door de Commissie en aan haar aanbevelingen.

Voor een gedetailleerde beschrijving van de wijze van onderzoek, van het wettelijk, organisatorisch en beleidsmatig kader, alsmede van de bevindingen van het onderzoek wordt verwezen naar genoemd onderzoeksrapport.

In de volgende hoofdstukken behandelt de Commissie de verschillende deelprocessen die onderdeel uitmaken van het proces van rampbestrijding. Bovendien gaat zij nader in op enkele thema's die in dit verband van belang zijn. Die hoofdstukken bevatten alle een beoordeling door de Commissie van het optreden van de betrokken actoren, alsmede een afsluitende paragraaf met aanbevelingen.

Voordat de gebeurtenissen vanaf 13 mei aan de orde komen, besteedt de Commissie eerst aandacht aan de wijze waarop de betrokken hulpverleningsdiensten zijn voorbereid op een eventuele ramp.

2 Voorbereiding

2.1 Inleiding

Voor een effectieve bestrijding van een ramp is het van belang dat alle daarbij betrokken organisaties systematisch op een ramp zijn voorbereid, en zodanig zijn ingericht dat zij adequaat op een grootschalig incident kunnen reageren.

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de voorbereiding op rampen door de gemeente Enschede, de regiopolitie Twente, de gemeentelijke brandweer van Enschede en de regionale brandweer Twente, alsmede de geneeskundige hulpverlening in de regio Twente (de GHOR-organisatie).

De Commissie heeft een redelijk positief beeld van de stand van de Twentse rampenbestrijdingsorganisatie ten tijde van de ramp. Desondanks zijn er verschillende serieuze knelpunten. Zo wordt de brandweer te weinig betrokken bij de processen van vergunningverlening door de Bouw- en Milieudienst van de gemeente Enschede en van planontwikkeling op het terrein van ruimtelijke ordening. Voorts ontstaat er volgens de cijfers van 1998 in een rampsituatie een tekort aan officieren in de hoofdbrandmeesterfuncties. De GHOR-structuur is nog duidelijk in ontwikkeling. Dit blijkt onder meer uit het feit dat het merendeel van de ziekenhuizen nog onbekend is met de GHOR-structuur. Ook de ambulancezorg in de regio Twente is voor verbetering vatbaar. Door capaciteitsproblemen kent het personeel van de Alarmerings- en Ambulancedienst Oost (AAD-Oost) een hoge werkdruk.

Vanuit het perspectief van voorbereiding op een eventuele ramp neemt de Commissie in dit hoofdstuk een aantal onderdelen van de Twentse rampenbestrijdingsorganisatie nader onder de loep. Daarbij worden plannen en procedures, opleiding en geoefendheid afzonderlijk behandeld.

2.2 Plannen en procedures

a. De gemeente Enschede

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. Het gemeentelijk rampenplan is actueel en voldoet aan de richtlijnen. Ook is de nodige tijd en energie gestoken in de uitwerking van het rampenplan en hebben de workshops die de regionale brandweer heeft georganiseerd voor een aantal deelprocessen van het rampenplan de kennis over de inhoud van het rampenplan bij de gemeentelijke diensten vergroot.



b. De 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 rampenbestrijdingsplannen en bevelvoerderskaarten.

Het adviesbureau AVIV heeft in 1998 – in opdracht van de provincie Overijssel – een studie verricht naar externe veiligheidsrisico's van objecten in de provincie Overijssel¹.

In zijn rapportage heeft bureau AVIV met betrekking tot brand in de vuurwerkopslagen in Overijssel het volgende geconcludeerd:

Het te verwachten aantal gewonden onder omwonenden is nihil. Niettemin is duidelijk dat gezien het speciale karakter van deze opslagen en de risico's voor de brandweer een aanvalsplan in alle gevallen wenselijk is.

In de AVIV-rapportage van december 1998 wordt de gemeente geadviseerd om voor 260 inrichtingen, waaronder SE Fireworks, een aanvalsplan op te stellen.

De brandweer van Enschede werkt niet met aanvalsplannen maar met bevelvoerderskaarten. Een bevelvoerderskaart bestaat uit een plattegrond van het desbetreffende object met daarop ingetekend een aantal basisgegevens zoals de opstelplaats van brandweereenheden en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. In feite is een bevelvoerderskaart een minder uitgebreide variant van een aanvalsplan.

Op het moment van de ramp moet de brandweer nog voor 120 inrichtingen, waaronder SE Fireworks, een bevelvoerderskaart maken.

De Commissie vindt de afwezigheid van een aanvalsplan of bevelvoerderskaart voor deze inrichtingen een ernstige tekortkoming. Het ontbreken daarvan kan leiden tot een minder adequate brandbestrijding in noodsituaties. Bovendien is aannemelijk dat er bij het maken van een aanvalsplan of bevelvoerderskaart voor SE Fireworks bijzondere aandacht zou zijn geweest voor het feit dat er, volgens de AVIV-rapportage, bij het bedrijf 100 kg vuurwerk van de gevarenklasse 1.1 aanwezig zou kunnen zijn. Gelet op de opleidingsstof voor de brandweer zou dit consequenties hebben gehad voor de te hanteren afstand ten tijde van een brand bij het bedrijf. Volgens de opleidingsstof voor onderbrandmeester (bevelvoerder) geldt bij een hoeveelheid van 100 kg vuurwerk in gevarencategorie 1.1 een veilige afstand met dekking van honderd meter en een veilige afstand zonder dekking van driehonderd meter. Volgens dezelfde opleidingsstof is de te hanteren veilige afstand bij explosief materiaal in gevarenklasse 1.3 vijftig meter met dekking en honderd meter zonder dekking. Op basis van deze opleidingsstof, in combinatie met de gegevens uit de AVIV-rapportage, zou de brandweer bij brand bij SE Fireworks ten minste een veilige afstand van honderd meter met dekking of een afstand van driehonderd meter zonder dekking in acht moeten nemen.

¹ In deel I van dit eindrapport en in deel II, hoofdstuk 2, van Onderzoeksrapport A is uitvoerig aandacht besteed aan het AVIV-onderzoek.

c. De politie

Het beleidskader voor de inzet van de politie bij rampen wordt voor een belangrijk deel bepaald door de nota "Politie Twente in bijzondere omstandigheden" en de bijbehorende procedures: "politieorganisatie bij grootschalig optreden", de inrichtingsplannen voor de inzet van Mobiele Eenheid en Aanhoudingseenheden, alsmede de "calamiteitenregeling en noodscenario politie Twente".

De Commissie ziet geen reden voor kritiek op deze procedures.

d. GHOR-organisatie

Sinds september 1997 bestaat de procedure "Grootschalige Geneeskundige Hulpverlening Regio Twente" (GGH/RT). Deze procedure vormt voor de geneeskundige hulpverleningsdiensten een uitwerking van het "rampenplan regio Twente".

De procedure vertoont een aantal tekortkomingen. Zo is bijvoorbeeld niet voorzien in de geplande 'detailkaarten loodsposten regio Twente' en zijn de taken van de officier van dienst-geneeskundig (OvD-G), het hoofd sectie geneeskundige aangelegenheden (HSGA) en de regionaal geneeskundig functionaris (RGF) niet in de procedure opgenomen. Daarnaast ontbreekt ook een beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van de directeur en van de staf van AAD-Oost en van het hoofd CPA in rampsituaties.

Voorts bieden de procedures niet altijd een voldoende duidelijke taakafbakening. Dit is het geval voor de taakafbakening tussen de RGF en de directie van AAD-Oost en tussen die van de medisch leider en de OvD-G. Daarnaast ontbreken de volgende relevante plannen/protocollen:

- regeling interne alarmering/opschaling CPA;
- gewondenspreidingsplan;
- alarmeringsregeling ziekenhuizen;
- bijstandsregeling naburige CPA's.

2.3 Opleiding

a. Burgemeester en RCC

Naar aanleiding van de vuurwerkramp wordt een regionaal coördinatiecentrum (RCC) opgezet in het gebouw van de regionale brandweer te Hengelo. Het RCC bestaat uit een regionaal beleidsteam (RBT) en een regionaal operationeel team (ROT). De deelnemers aan het RBT en het ROT zijn evenals een aantal burgemeesters uit de regio – onder wie ook de burgemeester van Enschede – opgeleid volgens de nieuwe opleidingseisen crisisbeheersing en rampenbestrijding.

b. Brandweer

Van de 24 brandweerlieden die op 13 mei zijn ingezet voordat de fatale explosies plaatsvonden, zijn er dertien op hoofdlijnen opgeleid voor het optreden bij ongevallen en branden waarbij ontplofbare stoffen zijn betrokken. Probleem daarbij is echter wel dat de leerstof op het terrein van gevaarlijke stoffen voor met name de lagere brandweerrangen tekortkomingen kent. Daarnaast is er onvoldoende geleerd van de ervaringen met vergelijkbare incidenten. Daarbij gaat het met name om de explosie in de vuurwerkfabriek te Culemborg in 1991, waarbij twee doden en ongeveer twintig gewonden vielen, en waarbij in een straal van meerdere kilometers materiële schade werd aangericht.

Dit incident had voor de toenmalige Directie Brandweer van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (thans BZK) aanleiding moeten zijn voor nader onderzoek en de resultaten daarvan hadden moeten doorwerken in de opleiding. Ook zonder nader onderzoek had dit incident moeten leiden tot het kritisch tegen het licht houden van de leerstof voor brandweerpersoneel op het punt van gevaarlijke stoffen. Van het voorgaande valt de brandweer Enschede of de regionale brandweer Twente geen verwijt te maken.

Er zijn volgens de Commissie overigens geen aanwijzingen om aan te nemen dat de brandweer in het algemeen niet voldoende is opgeleid voor haar rampenbestrijdingstaak.

c. Politie

Het politiekorps hanteert bij de opleiding het principe van 'learning-by-doing'.

De Commissie begrijpt dat een goede opleiding alleen dan effectief is als die ook daadwerkelijk in praktijk wordt gebracht. Er dient evenwel ook voldoende aandacht te worden besteed aan theoretische opleidingsstof.

De Commissie heeft geen reden om aan te nemen dat de politie in het algemeen onvoldoende is opgeleid voor haar functie bij grootschalig optreden.

d. GHOR-organisatie

In het kader van de nieuwe GHOR-structuur is er duidelijk geïnvesteerd in de opleiding van geneeskundig personeel. Gebleken is echter dat dit nog niet steeds naar volle tevredenheid is gebeurd. Zo is het ambulancepersoneel zelf van mening dat het onvoldoende is geschoold.

2.4 Oefenen

a. Multidisciplinaire oefeningen

In de afgelopen jaren hebben er in de regio Twente elk jaar multidisciplinaire bestuurlijke oefeningen plaatsgevonden. Bijzondere vermelding verdient de regionale millenniumoefening in 1999. Multidisciplinair oefenen op bestuurlijk niveau heeft voldoende aandacht gekregen. Voor het multidisciplinair oefenen op operationeel niveau in Twente ligt dit anders. Weliswaar hebben er in de periode vanaf 1995 tien oefeningen met een multidisciplinaire component plaatsgevonden, maar er is geen sprake van een planning van oefeningen waarbij brandweer, politie en geneeskundige hulpverleningsdiensten op operationeel niveau samenwerken. Oefeningen die speciaal zijn gericht op het samenwerken in een Coördinatieteam Plaats Incident (CTPI) hebben in deze periode evenmin plaatsgevonden. Niet alleen heeft men in de regio Twente op dit terrein de afgelopen jaren te weinig ondernomen, men is er bovendien niet in geslaagd het oefenbeleid zodanig vorm te geven dat men leert van eerdere oefeningen. Immers, in de opeenvolgende evaluaties – waarvan de kwaliteit onvoldoende is – komen telkens dezelfde verbeterpunten terug.

b. Brandweer

Het oefenbeleid van de brandweer is nog onvoldoende ontwikkeld. Met name het gebrek aan systematische evaluatie van oefeningen is bezwaarlijk. Het rendement van oefeningen is immers aanzienlijk gebaat bij een goede evaluatie die een gericht vervolg mogelijk maakt.

c. Politie

Het regionale politiekorps Twente oefent volgens een vast programma tezamen met de gemeenten en het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra). Een structureel oefenprogramma voor met name de Staf Grootschalig Optreden ontbreekt echter.

d. Geneeskundige hulpverleningsdiensten

In het kader van GHOR-structuur worden er elk jaar oefenafspraken gemaakt tussen de partners in de keten. Zo vinden er elk jaar mono- en multidisciplinaire oefeningen plaats met ambulancemedewerkers, officieren van dienst-geneeskundig (OvD-G's), SIGMA-teams, RGF's en mobiele medische teams (MMT's).

De geoefendheid van de geneeskundige functionarissen in de regio Twente varieert. Hoewel duidelijk is dat er veel energie in het oefenregime wordt gestoken, is het aantal oefeningen voor verschillende functies nog niet van voldoende niveau. Dit geldt zeker voor de functies van loodspostfunctionaris en van CPA-centralist; voor deze functies zijn in het geheel geen oefeningen georganiseerd. Ook voor het ambulancepersoneel en MMT's geldt dat de oefenfrequentie niet het gewenste niveau heeft. Hetzelfde geldt voor de grootschalige oefening van rampenplannen door ziekenhuizen in de regio Twente.

2.5 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 3 van onderzoeksrapport B. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

- 1 De Commissie beveelt *de Minister van BZK* aan:
 - landelijke richtlijnen vast te stellen voor de opzet en uitvoering van provinciale, regionale en lokale inventarisaties van object-risico's;
 - op grond van het beschikbare onderzoekmateriaal de maatgevende scenario's voor de bestrijding van ongevallen bij de opslag van gevaarlijke stoffen (waaronder vuurwerk) te herijken, zorg te dragen voor een eenduidige doorwerking hiervan in inventarisaties van risicovolle objecten, en deze herijking periodiek te herhalen;
 - te bevorderen dat de brandweerkorpsen volgens vaste praktijk worden betrokken bij gemeentelijke processen van vergunningverlening, opdat de brandweer adequate preventieve en preparatieve voorzieningen kan treffen;
 - een standaardwijze van object-preparatie voor te schrijven, zoals het model-aanvalsplan van het College van Commandanten van de Regionale Brandweer (CCRB).
- 2 De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede, en de andere gemeenten in Nederland*, aan de brandweer volgens vaste praktijk te betrekken bij het verlenen van bouw- en milieuvergunningen, met het oog op het treffen van adequate preventieve en preparatieve voorzieningen.

- 3 De Commissie beveelt *het bestuur van de regio Twente, tevens het bestuur van de Regionale Brandweer Twente*, aan:
 - prioriteit te geven aan de ontwikkeling van aanvalsplannen voor alle risicovolle objecten in de regio;
 - de huidige bevelvoerderskaarten uit te breiden tot aanvalsplannen, conform het landelijke model van het CCRB;
 - ervoor zorg te dragen dat bij het brandweerpersoneel sprake is van voldoende kennis op het terrein van de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen;
 - de oefensystematiek van de brandweer nader te bezien, met name waar het gaat om de doorwerking van oefenervaringen. Oefeningen dienen te worden geëvalueerd en de uitkomsten daarvan dienen te worden vertaald in concrete verbeteringen;
 - zorg te dragen dat vaker multidisciplinair wordt geoefend (zowel op bestuurlijk als op operationeel niveau).

- 4 De Commissie beveelt *het bestuur van de regio Twente, tevens het bestuur van de GHOR*, aan:
 - de procedure Grootschalige Geneeskundige Hulpverlening in de regio Twente aan te passen, zodat de in hoofdstuk 3 van onderzoeksrapport B. vermelde tekortkomingen worden opgelost;
 - te investeren in de opleiding van het geneeskundig personeel in de GHOR-organisatie;
 - de oefensystematiek van het geneeskundig personeel in de GHOR-organisatie nader te bezien, met name waar het gaat om de doorwerking van oefenervaringen. Oefeningen dienen te worden geëvalueerd en de uitkomsten daarvan dienen te worden vertaald in concrete verbeteringen;
 - zorg te dragen dat vaker multidisciplinair wordt geoefend (zowel op bestuurlijk als op operationeel niveau).

3 Het brandweeroptreden vanaf de eerste brandmelding tot aan de fatale explosies

3.1 Inleiding

Rond 15.00 uur komen de eerste meldingen van brandjes en van knallend vuurwerk binnen bij het regionaal meldcentrum (RMC) van de politie en bij de regionale alarmcentrale (RAC) van de brandweer. Vanaf 15.03 uur worden vijf brandweereenheden en de officier van dienst (OvD) gealarmeerd door de RAC.

De eerste brandweerauto, een tankautospuiter (de TS-649) met vier brandweermannen, is om 15.08 uur ter plaatse. Binnen twee minuten volgt de OvD, en tien minuten later zijn nog drie tankautosputters en een autoladder ter plaatse. Naast de negentien brandweermannen die met deze voertuigen zijn aangekomen, arriveren nog eens vijf brandweermannen op eigen gelegenheid bij de Roomweg. In totaal zijn 24 brandweermannen bij de bestrijding van de brand betrokken voordat deze rond 15.30 uur escaleert. Van hen komen er vier om het leven, te weten de bevelvoerder en de eerste man van de aanvalsploeg van de TS-649, de eerste man van de aanvalsploeg van de TS-645 en de bevelvoerder van de TS-647.

In dit hoofdstuk wordt het optreden van de brandweer in het halfuur vóór de fatale explosies besproken. Daarbij komt ook de vraag aan de orde of de brandweer de ramp had kunnen voorkomen. Tevens wordt kort aandacht besteed aan het optreden van de politie en van het ambulancepersoneel.

3.2 Alarmering, uitruk en bezetting brandweereenheden

De alarmering van de brandweereenheden door de RAC verloopt naar behoren. Een opvallend punt is wel dat bij de RAC langere tijd onduidelijkheid bestaat over de naam en de precieze locatie van het bedrijf. Door de zichtbare rookontwikkeling en door de vuurwerkknallen levert dit echter geen problemen op.

Ook de opschaling verloopt goed. Dit is mede te danken aan de bevelvoerder van de TS-649 die de RAC nog voor aankomst bij de Roomweg verzoekt om twee extra eenheden te alarmeren.

Als richttijd voor het uitrukken vanuit de brandweerkazerne geldt een tijd van twee minuten, gerekend vanaf het moment van alarmeren. De snelheid van uitrukken na alarmering door de RAC voldoet voor vier van de vijf eenheden aan deze richttijd.

Voor de aankomsttijd op de plaats van het incident gelden de volgende normen: 5-6 minuten voor de eerste tankautospuiter en 8-10 minuten voor de tweede tankautospuiter en de autoladder, telkens gerekend vanaf het moment van alarmeren.

De eerste tankautospuiter (TS-649 van de hoofdpst) en de autoladder (AL-651) zijn beide binnen zes minuten na alarmering ter plaatse, maar de tweede tankautospuiter (TS-647) doet er dertien minuten over. De normtijd van 8-10 minuten is daarmee overschreden. Dit is kennelijk het gevolg van de procedure met de opstapplaats in de sectie-Oost. De overige voertuigen zijn binnen de gestelde normen ter plaatse.

Wat betreft de bezetting van de brandweereenheden geldt voor tankautosputters een landelijke norm van zes personen, en voor autoladders een norm van twee personen.

De ingezette eenheden hebben een personele onderbezetting. In afwijking van de landelijke norm van twee personen rukt de autoladder uit met één brandweerman. De tankautospuut TS-649 van de hoofdpst rukt uit met vier man in plaats van zes. Ook de bezetting van de tankautospuut van sectie-Oost (de TS-647) wordt in eerste instantie incompleet (met drie personen) ingezet. De tankautospuut van post-Zuid (TS-645) rukt met vijf personen uit, net als de tankautospuut TS-644 van de sectie-Lonneker. Op het terrein voegen zich nog twee brandweermannen bij deze laatste eenheid. De mate waarin de bezetting per voertuig afwijkt van de landelijke norm is naar het oordeel van de Commissie te groot.

3.3 Het optreden van de brandweer

Het terrein van SE Fireworks aan de Tollensstraat en de posities van de verschillende brandweereenheden zijn in beeld gebracht op het kaartje op het schutblad achterin dit eindrapport.

Met pijlen is aangegeven welke eenheden op welke plaatsen hebben opgetreden.

De ontwikkeling van de brand en de inzet van de brandweer

Bij het betreden van het terrein van SE Fireworks treft de sectie-hoofdpst (TS-649) op meerdere plaatsen brand aan. In verband daarmee moet de inzet vanuit verschillende aanvalspunten en gericht op de verschillende branden plaatsvinden. Met de inzet wordt direct begonnen, zonder gestructureerde verkenning vooraf. De OvD houdt zich niet nadrukkelijk met de concrete brandbestrijding bezig maar richt zich meer op het dirigeren van de aankomende secties naar de diverse branden op en rond het terrein van het bedrijf. De branden lijken op een gegeven moment naar het oordeel van de brandweelieden onder controle. De belangrijkste aanwijzing daarvoor is de signalering van witte rook.

De inzet van de eenheden is intensief. Brandweelieden staan zelfs vanaf de MAVO-boxen en de containers te blussen. Pas op het laatste moment, vlak voor de explosie van container E2, trekt de brandweer zich terug in het belang van de eigen veiligheid. Tot dat moment handelen de eenheden kennelijk vanuit het vertrouwen de brand onder controle te hebben.

Vanuit het perspectief van de leek is het moeilijk te begrijpen dat brandweermannen staan te blussen vanaf boxen en containers die deel uitmaken van het vuurwerkbedrijf. Kennelijk acht de brandweer de gevaarstelling beperkt. Verondersteld mag worden dat de aard van het beroep, de opleiding en ervaring van brandweermensen met zich meebrengen dat zij anders tegen gevaarlijke situaties aankijken dan anderen. Desondanks roept het optreden van de brandweer verschillende vragen op. Deze worden hierna behandeld.

Brandontwikkeling en inschatting van risico's

De vraag naar de risico-inschatting door de brandweer kan alleen worden beantwoord door het brandweeroptreden in verband te brengen met de ontwikkeling van de brand. Vastgesteld moet worden dat de brandweer zich niet bewust is geweest van de risicovolle situatie waarin zij zich bevond. Om de vraag te kunnen beantwoorden of de brandweer zich had moeten of kunnen realiseren dat er sprake was van een risicovolle situatie, dient allereerst de informatiepositie van de brandweermensen voor en tijdens hun inzet te worden vastgesteld. Bepalend voor de informatiepositie van de brandweer voorafgaand aan de inzet zijn de lessen uit de brandweeropleidingen, de kennis voortkomend uit de objectpreparatie, en de kennis over de aanwezigheid van preventieve voorzieningen. Informatieverstrekking door de RAC en systematische verkenning en inschatting van risico's ter plaatse kunnen de informatiepositie gedurende de inzet versterken.

Informatiepositie voorafgaand aan inzet; kennis over het risico-object

De Commissie heeft geconstateerd dat de brandweermensen voorafgaand aan de inzet geen inzicht hadden in de aard van het risico-object. Door de afwezigheid van een aanvalsplan of bevelvoerderskaart voor het bedrijf wisten de brandweereenheden niet wat er, in termen van gevarenklassen, bij SE Fireworks lag opgeslagen en zij beschikten ook niet over informatie over eventuele op het terrein aanwezige preventieve voorzieningen. Gegevens uit de milieuvergunning van SE Fireworks waren evenmin voor de operationele dienst beschikbaar.



Dit informatiegebrek geldt ook voor de OvD. Dit neemt echter niet weg dat hij degene is die een jaar eerder (in april 1999) in zijn hoedanigheid van officier proactie betrokken is geweest bij de inventarisatie van de externe veiligheidsrisico's van bedrijven in Enschede door het adviesbureau AVIV. Hij heeft toen kennis genomen van de door AVIV geïnventariseerde gegevens over het bij SE Fireworks opgeslagen vuurwerk (onder andere vuurwerk in de klassen 1.1 en 1.3). De OvD heeft echter aangegeven dat hij zich deze kennis op de fatale dertiende mei niet heeft herinnerd.

Vaststaat dat in de brandweerorganisatie wel degelijk informatie over het bedrijf SE Fireworks aanwezig was. Uit de beschikbare informatie (het AVIV-rapport) valt op te maken dat er in het bedrijf, naast een grote hoeveelheid vuurwerk van de klasse 1.4, ook vuurwerk aanwezig zou kunnen zijn van de klassen 1.1 en 1.3. Het valt de gemeentelijke brandweer van Enschede, bezien vanuit een goede proactie en preventie, aan te rekenen dat deze informatie – daargelaten de vraag of zij correct of volledig was – niet bij de operationele dienst is terechtgekomen. Voor de brandweer relevante object-informatie is doorgaans ook opgenomen in milieuvergunningen. De brandweer van Enschede is echter op geen enkele wijze betrokken geweest bij de aanvraagprocedures die hebben geleid tot de verlening van de verschillende milieuvergunningen aan SE Fireworks. Een dergelijke betrokkenheid was de informatiepositie van de brandweer zeker ten goede gekomen. Dat de brandweer niet betrokken is geweest, valt de Bouw- en Milieudienst van de gemeente Enschede, dan wel zijn voorgangers, aan te rekenen.

Overigens beschikte de RAC niet over objectspecifieke informatie, zodat zij de informatiepositie van de betrokken brandweereenheden niet heeft kunnen versterken.

Informatiepositie tijdens inzet; het feitelijk brandweeroptreden

Dertien van de 24 betrokken brandweermannen zijn aanvullend opgeleid met betrekking tot de hoofdlijnen voor het optreden bij ongevallen en branden waarbij ontplofbare stoffen zijn betrokken. Ook de OvD heeft deze kennis; hij is immers ook opgeleid tot regionaal officier gevaarlijke stoffen (ROGS).

In de opleidingsmodule voor ROGS komt aan de orde dat bij een brand waarbij sprake is van klasse 1 stoffen, de brandweer van de mogelijkheid uit moet gaan dat er ook klasse 1.1 stoffen bij betrokken zijn. Verkenning of het anderszins verkrijgen van nadere informatie is in zo'n geval noodzakelijk. Hulpverlenende diensten moeten zich dan op minimaal één kilometer afstand van het object in voertuigen opstellen. Wanneer zij zich buiten de voertuigen bevinden, moeten zij zich op minimaal 400 meter van het object gedekt opstellen. Indien er sprake is van brand in of aan een object met de gevarenklasse 1.1 is blussen niet mogelijk, omdat zich elk moment een massa-explosie kan voordoen. De omgeving moet in een dergelijke situatie tot één kilometer worden afgezet. De brandweer kan dan pas optreden als de OvD is gearriveerd. De opleidingsmodule voor onderbrandmeester (bevelvoerder) bevat niet een dergelijke algemene waarschuwing. Ook wordt daarin niet expliciet aandacht besteed aan vuurwerk als gevaarlijke dan wel ontplofbare stof in de klasse 1.

Bij uitruk is het de bemanning van de TS-649 bekend dat het gaat om een brand bij een vuurwerkbedrijf. De centralist van de RAC heeft dat namelijk in zijn bericht meegedeeld. Bovendien kan iedereen zien dat op het betreffende terrein vuurwerk ontploft. Vuurwerk valt in de klasse 1 stoffen. De brandweer diende bij de inzet dan ook rekening te houden met de mogelijkheid dat er ook klasse 1.1 stoffen aanwezig waren op het terrein. Dit had voor de arriverende brandweermensen aanleiding moeten zijn niet direct uitsluitend over te gaan tot de bestrijding van de brand, maar allereerst, althans ook, het terrein grondig te verkennen, in het streven om zo mogelijk te achterhalen, welke vuurwerkklasse(n) op het bedrijf was (waren) opgeslagen. Bovendien had deze kennis ook aanleiding moeten geven tot het ontruimen van de omgeving van SE Fireworks. Daarbij had aan omwonenden en omstanders, aanwezig binnen een straal van ten minste 400 meter van SE Fireworks, moeten zijn verzocht het gebied te verlaten. Daarvoor had de medewerking van de aanwezige politie kunnen worden ingeroepen. Dat (een deel van) het brandweerpersoneel (gelijktijdig of) vervolgens, net als feitelijk is gebeurd, zou zijn aangevangen met de brandbestrijding ligt, gelet op de situering van het bedrijf in een woonwijk, overigens voor de hand.

Dat de bevelvoerder van de TS-649 de hiervoor bedoelde acties in verband met gevarenklasse 1 achterwege heeft gelaten, is naar het oordeel van de Commissie te wijten aan de gebrekkige opleiding van brandweerpersoneel op het punt van gevaarlijke en ontplofbare stoffen, waardoor vuurwerk in de beleving van brandweermensen niet als een mogelijk risicovol product wordt ervaren. Bovendien hebben brandweermensen geen of nauwelijks ervaring met branden bij vuurwerkbedrijven.

Naar het oordeel van de Commissie treft de bevelvoerder op dit punt dan ook geen verwijt.

De Commissie is verder van oordeel dat, los van de hiervoor aangegeven acties in verband met gevarenklasse 1, een verkenning van het terrein de eigen informatiepositie gedurende de inzet had kunnen versterken. Het bedrijfsterrein is op 13 mei echter na de aankomst van de TS-649 niet, althans niet al direct, systematisch verkend. Systematische verkenning van een terrein behoort naar het oordeel van de Commissie tot 'de standaard' van elk brandweeroptreden. Met name op het punt van systematische verkenning moet overigens worden onderkend dat de onderbezetting waarvan sprake was zich gemakkelijk kan hebben gewroken.

Doordat de TS-649 was uitgerukt met vier man – van wie de chauffeur bij het voertuig moest blijven – had de bevelvoerder van de TS-649 slechts twee man tot zijn beschikking. Hij was daardoor gedwongen een bijdrage te leveren aan de opbouw van de eerste inzet. Voor het feit dat de bevelvoerder niet direct een systematische verkenning van het gehele terrein heeft uitgevoerd, heeft de Commissie dan ook begrip.

Om 15.10 uur arriveert de OvD op de Tollensstraat. Hij pleegt overleg met de bevelvoerder van de TS-649 en verkent de bunkers aan de achterzijde. Van een systematische verkenning van de gehele opslag is ook dan geen sprake.

Voor de OvD geldt, gezien zijn opleiding, dat hij de acties had moeten ondernemen zoals hiervoor beschreven voor de brandweermensen die als eersten arriveren, te weten het (doen) plegen van een systematisch verkenning en het (doen) ontruimen van de omgeving. Dit heeft hij echter niet gedaan.

Naar het oordeel van de Commissie gaven vervolgens ook het gedrag en de uitlatingen van de eigenaren en de medewerker van SE Fireworks aanleiding voor de veronderstelling dat hetgeen was opgeslagen een groot gevaar vormde.

Immers, de mededeling dat er in de ruimtes naast C2 "zwaar evenementenvuurwerk" lag opgeslagen, en de uitlating: "Je moet op het eerste aangebouwde gedeelte letten, want daar zit het grote gevaar, dat kan exploderen", hadden moeten leiden tot het besef dat het (wellicht) niet ging om een brand in een bedrijf met uitsluitend vuurwerk in de gevarenklasse 1.4. Ook het overhaaste vertrek van een van de eigenaren en een medewerker van SE Fireworks omtrent 15.21 uur had naar de mening van de Commissie moeten worden opgevat als een signaal voor mogelijk naderend onheil.

Gelet op het voorgaande is de Commissie van oordeel dat het brandweeroptreden op 13 mei 2000 bij SE Fireworks op de punten verkenning en ontruiming van de omgeving niet toereikend is geweest.

Het beschikbare onderzoekmateriaal van de Commissie laat intussen niet een stellige uitspraak toe over de vraag of een systematische verkenning er toe zou hebben geleid dat verdere escalatie had kunnen worden voorkomen. Immers, dat veronderstelt dat de brand tussen de containers E2 en E15 dan zou zijn ontdekt, en bovendien zo tijdig dat de dan gevolgde bestrijding van die brand zou hebben voorkomen dat de doorslag ervan naar de inhoud van de container E2 nog niet zover was gevorderd dat het proces in die container niet zou zijn uitgemond in een explosie. Verder is het niet zeker of ontruiming van de omgeving van SE Fireworks direct na aankomst van de eerste brandweereenheid ertoe zou hebben geleid dat het publiek op het moment van de explosies al op voldoende afstand zou zijn geweest.

3.4 Alarmering en inzet politie en ambulances in het eerste halfuur

Alarmering politie en ambulances

Bij elke uitruk van de brandweer wordt de politie gewaarschuwd. De centralist van de RAC dient te beoordelen of het nodig is een ambulance te waarschuwen.

Indien een ambulance wordt gewaarschuwd, dient deze binnen vijftien minuten ter plaatse te zijn. Vervolgens behoort de bemanning van deze eerste ambulance een inschatting te maken van de noodzaak extra ambulances te laten komen.

Na de aankomst van het eerste surveillancevoertuig van de politie om 15.04 uur worden steeds meer politiemensen naar de Tollensstraat gestuurd. Het RMC doet om 15.19 uur via de mobilfoon de oproep "Iedereen naar de Roomweg".

De RAC verzoekt de CPA om 15.11 uur om een ambulance; de eerste ambulance is om 15.16 uur ter plaatse. De bemanning van deze ambulance verzoekt de CPA om 15.20 uur om een tweede ambulance en om een officier van dienst-geneeskundig (OvD-G).

De Commissie stelt vast dat bij de alarmering van politie en ambulances de juiste inschattingen zijn gemaakt en dat deze alarmering volgens de geldende procedures is verlopen.

Inzet politie

Zodra de politie ter plaatse is, begint zij met haar handhavende taken. Gezien het explosiegevaar in combinatie met de aanwezigheid van veel mensen op straat wordt terecht om een coördinator gevraagd. Deze is binnen enkele minuten ter plaatse. Vanaf dat moment onderneemt de politie ook gerichte acties om het publiek tegen verder gevaar te beschermen. De politie verwijderd de mensenmassa tot een afstand die zij veilig acht. De inschatting dat het wel zal meevallen, houdt ook bij de politie lange tijd stand.

De aanwezige politiefunctionarissen geven aan het wegsturen van het publiek prioriteit boven overleg met de brandweer. Volgens de Commissie had het voor de hand gelegen als één van hen, bijvoorbeeld de coördinator, eerder naar de Ovd op zoek was gegaan voor overleg. De Commissie acht het echter onwaarschijnlijk dat dit tot een andere inschatting van de situatie of een andere handelwijze zou hebben geleid. De situatie werd door de brandweer immers niet als ernstig ingeschat en de afzetting werd door de brandweer als voldoende beoordeeld. Gelet op de kennis en ervaring van de politie over vuurwerk en de informatie die de politie van de brandweer kreeg, is de Commissie van oordeel dat de politie op dit punt niets valt te verwijten. Vlak voor de explosies doet het RMC de oproep *“al het volk achter de Roomweg”*. Het publiek is dan al door de politie uit de Tollensstraat verwijderd. De fatale explosies volgen binnen enkele minuten.

Inzet 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. Terwijl deze tweede ambulance onderweg is, helpt de chauffeur van de eerste ambulance de politie bij het verwijderen van toeschouwers. Om 15.33 uur, als duidelijk is dat door de ontploffingen die voorafgaan aan de vuurwerkexplosies een levensbedreigende situatie ontstaat, vraagt de chauffeur van de eerste ambulance om grootschalige inzet van ambulances. Direct daarop geeft de CPA de bemanning van de twee ambulances die ter plaatse zijn opdracht om zich terug te trekken.

Naar het oordeel van de Commissie is hier juist gehandeld.

3.5 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 4 van onderzoeksrapport B. 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:
 - a de ervaringen van de vuurwerkkramp op het gebied van rampenbestrijding;
 - b de inzichten die zijn verkregen door dit onderzoek en het onderzoek naar de oorzaak van de vuurwerkexplosies in Enschede en eerder in Culemborg;
 - c 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.

Shila Farmand
Kroedhäftestraat 11
Bewoner

4 De brandbestrijding na de fatale explosies

4.1 Inleiding

Na de fatale explosies ontstaan op vele plaatsen op en rond het terrein van SE Fireworks kleine branden. Doordat de tijdens de explosies aanwezige brandweereenheden door die explosies worden uitgeschakeld, vindt er enige tijd feitelijk geen brandbestrijding plaats. De branden kunnen zich daardoor uitbreiden over een groot terrein. Pas in de nacht van zondag 14 mei op maandag 15 mei worden de laatste branden gedoofd.

In dit hoofdstuk bespreekt en beoordeelt de Commissie de brandbestrijding na de fatale explosies. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de situatie op het Grolsch-complex.

4.2 De brandbestrijding

a. Alarmering en opschaling

Bij de opschaling van de brandweer geldt als stelregel dat de leidinggevende ter plaatse de verantwoordelijkheid heeft een inschatting te maken of en zo ja hoeveel ondersteuning hij nodig heeft. Deze leidinggevende dient ook het verdere verloop van het proces van opschaling in het oog te houden. Voor een soepel verlopend proces van opschaling is een goede informatie-uitwisseling met de RAC noodzakelijk. In de situatie van Enschede is de Ovd die vanaf 15.10 uur ter plaatse is, de bedoelde leidinggevende ter plaatse.

De al op het rampterrein aanwezig bevelvoerder van de TS-647 (sectie-Zuid) en de Ovd slagen er om 15.38 uur respectievelijk 15.42 uur in om contact te leggen met de regionale alarmcentrale (RAC) en slaan onmiddellijk groot alarm. Zij dringen aan op de komst van "alle ambulances" en de Ovd verzoekt om "twee pelotons" en om meer officieren. Ook vraagt de Ovd de dienstleiding en de burgemeester te waarschuwen, en bij een tweede contact met de RAC – kort voor 16.00 uur – vraagt hij de RAC om de vliegbasis Twente te laten komen "met alles wat ze hebben".

Geconstateerd kan worden dat de Ovd zo spoedig mogelijk en in heldere bewoordingen heeft laten weten dat snel aanzienlijk moest worden opgeschaald. Zijn verzoek wordt ondersteund door de bevelvoerder-Zuid, die eerder nog dan de Ovd contact met de RAC heeft weten te verkrijgen.

De RAC reageert echter niet adequaat op deze duidelijke verzoeken tot opschaling. Daardoor komt de alarmering door de RAC laat en aanvankelijk ook onvoldoende gestructureerd tot stand. Vóór 16.00 uur alarmeert de RAC alleen twee tankautospuiten uit Enschede en Hengelo; een spontaan hulpaanbod van de bedrijfsbrandweer van Akzo Nobel van rond 15.50 uur wordt door de RAC zelfs van de hand gewezen. Als er daarna een versnelling komt in de alarmering, dan geschiedt deze aanvankelijk toch nog per losse eenheid en niet in groter verband. Deze trage en verbrokkelde alarmering heeft tot gevolg dat brandweereenheden later op het rampterrein arriveren dan nodig was geweest. Wanneer er eerder meer eenheden ter plaatse waren geweest, dan had de uitbreiding van de brand vermoedelijk kunnen worden vertraagd en beperkt.

Voor het gebrek aan voortvarendheid van de RAC bij de alarmering bestaan verschillende oorzaken. Zo raken de verbindingen op een gegeven moment overbelast. Daarnaast ontvangt de RAC van verschillende kanten informatie die zij vervolgens weer moet doorgeleiden. Het gaat daarbij om de CPA en het RMC, om de diverse brandweerkorpsen, om de OvD op het rampterrein, en om de 112-meldingen van burgers die bij de RAC binnenkomen. Kennelijk vergen deze communicatiestromen teveel van de centralisten van de RAC. Zij verliezen het overzicht.

Hierbij merkt de Commissie overigens op dat juist in het eerste halfuur na de explosies de operationele brandweerkorpsen nog niet waren overbelast. De centralisten van de RAC hebben in dat stadium ten onrechte niet de volle prioriteit gegeven aan het alarmeren en opschalen van brandweereenheden.

b. Brandbestrijding en brandweerroördinatie op het rampterrein

Doordat de brandweereenheden die al vóór de fatale explosies ter plaatse waren door die explosies vier mensen en al hun materiaal verliezen en doordat – mede door de trage alarmering door de RAC – het eerste halfuur na die explosies – met uitzondering van een rond 15.50 spontaan naar het rampterrein gekomen brandweerofficier – geen versterkingen arriveren op het rampterrein, vindt er tot ongeveer 16.10 uur in het geheel geen brandbestrijding plaats.

Vanaf 16.05 uur arriveren de eerste brandweereenheden, met name uit Duitsland, op het terrein. Tegen 17.00 uur zijn er zo'n twaalf eenheden aanwezig. Al deze eenheden bestrijden in die fase van ongeveer een uur grotendeels op eigen initiatief de brand.

De OvD en de bedoelde brandweerofficier coördineren ieder slechts een deel van de inzet. Het is voor deze officieren onmogelijk een overzicht te krijgen van het totale rampterrein. Dit komt door de omvang en de onbegaanbaarheid van het terrein, en door het ontbreken van voldoende verbindingen tussen de eenheden onderling en met de RAC. De brandweereenheden en officieren hebben in deze fase gedaan wat zij konden.

Het terrein van SE Fireworks bevindt zich niet ver van de brouwerij van Grolsch. Door de explosies vliegt de biogasballon bij de brouwerij in de brand. Er worden maatregelen getroffen op het terrein van de brouwerij; zo worden de ammoniaktanks "ingeblokt" en worden omstreeks 15.55 uur de hoofdgasafsluiters dichtgedraaid. Niettemin ontstaat er angst voor gevaar in verband met bepaalde chemische stoffen op het Grolsch-terrein.

Het behoort tot de taken van de brandweer om voortdurend inschattingen te maken van de mogelijke risico's voor de gezondheid en de veiligheid van omwonenden en betrokkenen bij de bestrijding van het incident. Daarbij kan worden gedacht aan explosiegevaar, aan gevaar voor instortingen en aan gevaar door het vrijkomen van giftige stoffen. Door te meten, te registreren en te evalueren, kan de feitelijke informatie worden geleverd die nodig is om veronderstellingen over de situatie te verifiëren en/of een beter beeld op te bouwen. Die informatie moet vervolgens zo snel mogelijk worden doorgegeven voor de beleidsbepaling.

Vanaf circa 16.20 uur ondervindt de brandbestrijding in toenemende mate hinder van de (vermeende) dreiging van gevaren op het Grolsch-terrein. In verband daarmee moeten brandweereenheden diverse malen en op verschillende plaatsen van het rampterrein hun inzet onderbreken en worden delen van de wijk ontruimd.

Omstreeks 18.00 uur wordt duidelijk dat het meest acute gevaar op het terrein van de brouwerij is geweken. Niettemin meldt het RMC van de politie om 18.12 uur dat er acuut explosiegevaar dreigt bij Grolsch. De blusactiviteiten bij de brouwerij, waaraan ook de bedrijfsbrandweer van Grolsch deelneemt, worden daarop onderbroken totdat het bericht van 18.12 uur om 18.39 uur wordt herroepen.

Door de berichten over mogelijk gevaar bij Grolsch ondervindt ook de inzet van nieuwe eenheden hinder.

Achteraf gezien was de dreiging veel minder groot dan de hulpverleners en verantwoordelijke bevelvoerders dachten. Door een gebrek aan inzicht omtrent de feitelijke situatie bij Grolsch heeft er (te) lang onduidelijkheid bestaan omtrent de mogelijke gevaren bij de brouwerij. Dit inzicht had eerder kunnen worden verkregen door een tijdige en gestructureerde verkenning. Het is niet juist dat deze verkenning pas omstreeks 18.00 uur heeft plaatsgevonden.

De Commissie is verder van mening dat een haperende communicatie en informatie-uitwisseling tussen brandweermannen (en politiefunctionarissen) onderling ertoe heeft bijgedragen dat berichten over de dreigende situatie bij de brouwerij herhaalde malen op diverse plaatsen zijn opgedoken en hebben geleid tot onnodige verstoring van de brandbestrijding. Bovendien is gebleken dat niet alle eenheden dezelfde informatie hadden over het eventuele gevaar.

Van daadwerkelijk grootschalige en gestructureerde brandweerinzet is pas sprake vanaf ongeveer 18.30 uur. 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 de onvoldoende snelle instroom van losse eenheden en officieren zijn er mede debet aan dat een gestructureerde brandweerinzet en adequate multidisciplinaire coördinatie op het rampterrein pas laat tot stand komen.

Vanaf ongeveer 18.30 uur wordt de situatie vanuit het oogpunt van brandbestrijding overzichtelijk. Er zijn inmiddels voldoende eenheden en officieren op het terrein aanwezig, en er wordt gestructureerd opgetreden. Eenheden van buiten de regio Twente spelen daarbij een belangrijke rol. Veel branden gaan vanzelf uit omdat het brandbaar materiaal na verloop van tijd is opgebrand, en de andere branden worden door de brandweer onder controle gebracht. De brandbestrijding betreft dan voor het merendeel nablusactiviteiten, afgezien van enkele gasbrandjes en wat smeulende brandjes. Aan het doven van de gasbrandjes heeft de brandweer nog veel werk. Dit is niet terug te voeren op ongestructureerd optreden van de brandweer, maar op het feit dat gasbranden een speciale bestrijding vragen, dat moet worden samengewerkt met nutsbedrijf Essent, en dat graafwerkzaamheden noodzakelijk zijn om de gasleidingen 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.

In de nacht van zondag op maandag wordt even na 2.00 uur vanaf het rampterrein gemeld dat er geen branden meer woeden.

Ten slotte is de Commissie gebleken dat de verzorging van de ingezette brandweereenheden pas in een zeer laat stadium voldoende aandacht heeft gekregen. Juist ook gezien het warme weer in het weekend van de ramp en gezien het feit dat het brandweerpersoneel in volledig gesloten tenue werkte, had dit aspect veel eerder door het RCC en de gemeentelijke rampenstaf (GRS) opgepakt moeten worden.

Voor het feitelijke brandweeroptreden heeft de Commissie overigens veel lof. De betrokken brandweermensen hebben zich allen tot het uiterste ingespannen om de branden zo goed mogelijk te bestrijden.

4.3 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 5 van onderzoeksrapport B. 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 hoofdstuk 5 van onderzoeksrapport B 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 waargemaakt;
 - 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 waarmaken;
 - 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 waarmaken. In dit verband dient te worden bezien hoe de samenwerking met de CPA en de regionale meldkamer van de politie kan worden geïntensiveerd, en of er (op termijn) moet worden gestreefd naar volledige integratie.
- 2 De Commissie beveelt *de Minister van BZK* aan dat er een:
 - protocol opschaling voor de Nederlandse brandweer wordt opgesteld;
 - leidraad verzorging van brandweereenheden in het veld wordt opgesteld.

5 Handhaving van de openbare orde en veiligheid

5.1 Inleiding

Een ramp als die in Enschede betekent een ernstige verstoring van de openbare orde en een zware aanslag op de veiligheid van burgers. Daarom zijn het herstel van de openbare orde en de zorg voor de veiligheid van burgers cruciale taken in het kader van de bestrijding van de ramp. Met deze taken is primair de politie belast.

Afhankelijk van de situatie kunnen het ontruimen en het afzetten van het rampterrein en het treffen van verkeersmaatregelen belangrijke aspecten zijn binnen dit deelproces.

Vanzelfsprekend zijn ook in dit verband een snelle alarmering en een adequate opschaling essentieel.

De genoemde aspecten worden afzonderlijk behandeld.

5.2 Alarmering en opschaling

Alarmering en opschaling van de politie in verband met de vuurwerkramp zijn taken van het Regionaal Meldcentrum (RMC) van de regionale politie Twente. De chef van dienst is verantwoordelijk voor dit proces. Bij het RMC komen zowel de meldingen binnen van de politie op straat, als de 112-meldingen en andere telefoontjes van burgers.

Het grote aantal telefoontjes dat na de twee fatale explosies bij het RMC binnenkomt, zorgt daar voor een chaotische situatie.

Om 15.36 uur stuurt het RMC alle beschikbare eenheden van de districten 1 en 2 naar het rampterrein. Om 15.39 slaagt een politieambtenaar erin om vanaf het rampterrein contact te krijgen met het RMC, via zijn portofoon. Door de overbelasting van het RMC is het echter bijna onmogelijk om vanaf het rampgebied contact te krijgen met het RMC.

Rond 15.55 uur geeft de chef van dienst opdracht tot het oproepen van de Mobiele Eenheid (ME). Het oproepen van de ME gebeurt per semafoon. Na ongeveer een uur zijn drie pelotons ME ter plaatse.

Veel politiemensen komen vanaf ongeveer 16.00 uur spontaan in dienst. Ook de beleidspiketfunctionaris, de chef van de Divisie Recherche, komt op eigen initiatief naar het hoofdbureau van politie. Hij arriveert daar om 16.16 uur en fungeert vanaf dat moment als Algemeen Commandant (AC) van politie. Hij besluit om in het hoofdbureau een Algemeen Commando in te richten en om vandaar de activiteiten van de politie te coördineren. Vanaf dat moment krijgt de opschaling van de politie duidelijk vorm.

Door de overbelasting van het vaste en van het mobiele net blijkt het niet mogelijk alle leden van de staf Grootschalig Politieoptreden (GPO) te alarmeren.

Het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) biedt om 16.00 uur aan om voor verbindingen en voor een commando-auto te zorgen. Deze arriveert omstreeks 19.00 uur.

Al met al worden vanaf 13 mei per dag ongeveer 665 politiemensen ingezet. Daartoe behoren de eerste twee dagen ook ongeveer 150 leden van de Nationale Reserve (Natres) die op 13 mei toevalligerwijs oefenen in de buurt van Enschede.

De alarmering door het RMC van de staf GPO en van andere autoriteiten verloopt ongecoördineerd. Zo verzuimt de chef van dienst de beleidspiketfunctionaris te waarschuwen. Ook de piketofficier van justitie en de korpschef worden niet door het RMC gewaarschuwd. Bovendien wordt geen aandacht besteed aan opschaling van het RMC.

De chef van dienst regelt wel belangrijke zaken zoals de inzet van de ME, de oproep op teletekst aan politiefunctionarissen om in dienst te komen, en de opdracht om alle wegen af te sluiten.

De Commissie is gebleken dat opschaling bij onvoorziene grootschalige incidenten niet is geoefend door het RMC en dat de medewerkers van het RMC daar ook geen ervaring mee hebben. Bovendien is het RMC op 13 mei onderbezet.

Door de zichtbaarheid van de ramp worden veel politiefunctionarissen als vanzelf gealarmeerd en komen zij op eigen initiatief in dienst. Een complicatie hierbij is dat zij telefonisch contact opnemen met de meldkamer en hierdoor het telefoonverkeer nog verder belasten. Ook vele andere hulpverleningsdiensten bellen voor informatie naar de RMC. Juist doordat het RMC in de beleving van alle betrokkenen een spilfunctie heeft, krijgt het zoveel informatieverzoeken dat het zijn rol als 'spil' niet kan waarmaken.

De eerste anderhalf uur na de ramp ontbreekt elk overzicht op de situatie. Het gebrekkig functioneren van verbindingsmiddelen is voor de politie op straat en in het Algemeen Commando (AC) een groot obstakel bij het snel inzicht verkrijgen in de aard en omvang van de ramp en de benodigde inzet van extra politiepersoneel.

Vanaf 17.00 zorgt de chef van dienst die op 13 mei late dienst heeft voor informatievoorziening vanaf het rampterrein. Zij improviseert met briefjes en brengt ook persoonlijk verslag uit. Dankzij haar rapportages ontstaat er bij de AC – zeker door het feit dat deze nauwelijks informatie krijgt via het RMC – een beter beeld van de situatie en kan de coördinatie van de hulpverlening vanuit het AC gestalte krijgen.

Door de spontane indiensttreding van de leden van het Twentse politiekorps is snel na de ramp een belangrijk deel van het geüniformeerde korps in dienst. De inzet van dit extra politiepersoneel verloopt snel en efficiënt. De toevallige aanwezigheid van een compagnie van de Natres vormt een welkome factor bij de organisatie van de afzetting van wegen en delen van het getroffen gebied.

Ook de ME is snel ter plaatse. Snelle alarmering van de ME door de chef van dienst is, ondanks het feit dat hij niet over de formele bevoegdheid hiertoe beschikt, een gelukkig besluit geweest. Het feit dat de ME over semafoons beschikt en niet afhankelijk is van telefoonverkeer blijkt hier zijn nut te hebben.

De Commissie vindt de grote kwetsbaarheid van de hulpverleningsdiensten op het punt van het functioneren van de moderne communicatiemiddelen en –technieken verontrustend. Doordat zeer frequent van het mobilofoon- en portofoonnet gebruik wordt gemaakt, in combinatie met het snel overbelast raken van het telefonievastnet en het GSM-net, kunnen politiefunctionarissen niet of slechts gebrekkig communiceren met elkaar en met leidinggevenden die zich op afstand bevinden van het rampterrein. Het noodnet biedt in dergelijke gevallen geen uitkomst, omdat dit alleen vaste aansluitingen kent, en niet kan worden gebruikt voor communicatie vanaf het rampterrein.

Op die momenten wordt teruggегrepen op meer primitieve wijzen van communiceren, namelijk schriftelijk met behulp van briefjes en mondeling door getuigenverslagen. 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.

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



5.3 Ontruiming en afzetting van het rampterrein

Een van de eerste taken die na de fatale explosies moet worden verricht, is de ontruiming van de directe omgeving van SE Fireworks. Doordat veel mensen spontaan zijn gevlucht, treffen de hulpverleners de meeste woningen al leeg aan.

Gedurende de eerste anderhalf uur na de ramp is coördinatie van de ontruiming nauwelijks mogelijk door de chaos, de zich uitbreidende branden, en de gebrekkige verbindingen. Toch is het rampterrein snel ontruimd. Voor het daadkrachtig optreden van onder meer de politiemensen ter plaatse, die veelal zelf verwondingen hebben opgelopen, heeft de Commissie veel respect.

De Commissie heeft het signaal gekregen dat drie leden van één Turkse familie in een woning zijn achtergebleven, ondanks de mededeling van een familielid aan "de autoriteiten" dat zich in die woning nog mensen bevonden. Deze drie personen zijn als gevolg van de ramp om het leven gekomen. De Commissie heeft niet kunnen vaststellen hoe een en ander precies is gegaan. Daarom kan zij ook geen uitspraak doen over de vraag of de politie (dan wel andere hulpverleners) er in alle gevallen in is geslaagd te voorkomen dat door de brand extra slachtoffers zijn gevallen.

In verband met de dreigende ontploffing bij de Grolsch-brouwerij wordt rond 16.46 uur door de politie een afzetting met een straal van 500 meter gevormd rond de fabriek.

Daarnaast wordt in overleg tussen de brandweer en de politie om 16.19 uur besloten het rampgebied te evacueren. Om 17.25 uur is een groot deel van het rampgebied ontruimd. Om 19.50 uur tekent de burgemeester een eerste noodverordening. Op grond daarvan is het een ieder die niet rechtstreeks is betrokken bij de bestrijding van de ramp verboden om zich in het rampgebied op te houden.

Vanaf 17.00 uur komt er meer structuur in de hulpverlening, onder andere door informatie die wordt verstrekt door de chef van dienst. De staf GPO en de Algemeen Commandant nemen zitting in het politiebureau om coördinatie via het RMC mogelijk te maken. De coördinatie vanuit de staf GPO komt echter slechts in beperkte mate tot stand. Tussen de centralist die het mobilfoonverkeer met de politie ter plaatse regelt en de staf GPO is tot laat in de avond onvoldoende contact. De centralist neemt besluiten grotendeels eigenstandig en stuurt in de eerste uren daarmee voor een zeer belangrijk deel de politie op het rampterrein aan. Deze centralist heeft zijn taak op uitstekende wijze vervuld.

Om 20.30 uur komt er een operationeel commandant op het rampterrein. Tot die tijd vindt aansturing van de politiefunctionarissen op het rampterrein onder andere plaats door de chef van dienst, het RMC, de pelotonscommandanten van de ME-pelotons en de politiecoördinator die reeds voor de ramp was aangewezen. Van een gestructureerde coördinatie door de politie is dan ook geen sprake. In dit geval heeft het langer dan noodzakelijk geduurd voordat de coördinatie op orde was.

Om 20.20 uur zijn de afzetting en ontruiming van het gebied voltooid. De plotselinge ontruiming en afzetting van een woonwijk met een dergelijke schaal is uitzonderlijk. De Commissie vindt dat de ontruiming en eerste afzetting van het rampgebied, gelet op de uitzonderlijke omstandigheden op het terrein, voldoende voortvarend zijn uitgevoerd. De aanwezigheid van de Natres heeft een efficiënte afzetting van het rampgebied bespoedigd.

De bewaking door de politie en Natres is ook effectief. In de chaotische uren na de fatale explosie wordt op kleine schaal uit woningen gestolen. De ME reageert hierop met de aanhouding van enkele verdachten. Door een dicht net van beveiliging rond het rampterrein op te trekken, is mogelijk voorkomen dat op grotere schaal plunderingen kunnen plaatsvinden. Later kan op basis van de noodverordening van de burgemeester effectief worden opgetreden tegen mogelijke plunderingen.

De staf GPO realiseert zich al in een vroeg stadium dat een fysieke afzetting in de vorm van hekken noodzakelijk is. Deze afzetting wordt reeds vroeg in de avond van 13 mei 2000 voorbereid. Op 20 mei is de afzetting volledig gerealiseerd.

Omdat er sprake is van brand- en instortingsgevaar krijgen bewoners van woningen buiten het eigenlijke rampgebied (de binnenring) pas toegang tot de buitenring wanneer zekerheid bestaat dat er geen sprake is van acuut gevaar. De Commissie vindt dit een juist uitgangspunt. 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. Volgens de Commissie had dit soort fouten kunnen worden voorkomen door een betere afstemming en communicatie.

De daadwerkelijke invulling van de stafstructuur bij de politie wijkt af van de regeling Grootchalig Politieoptreden van de regiopolitie Twente. De Commissie vindt de keuze voor een extra schakel in de vorm van een Algemeen Commando op het politiebureau vanuit politieoogpunt begrijpelijk, gezien de omvang van de ramp. Het CTPI kon immers niet alle noodzakelijke beslissingen nemen. In hoofdstuk 11 wordt nader ingegaan op de coördinatie van de rampbestrijding.

5.4 Verkeersmaatregelen

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 daardoor over het algemeen goed doorgang vinden. Bij het Van Heekpark – waar een gewondennest is ingericht – 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. Volgens de Commissie heeft de politie haar verkeerstaak in de uren na de ramp naar behoren uitgevoerd.

In de loop van de avond van 13 mei wordt een verkeerscirculatieplan opgesteld, en ter voorkoming van ramptoerisme vaardigt de burgemeester op 14 mei om 8.00 uur een noodverordening uit. Op grond daarvan is het een ieder die niet in Enschede woont en die niet aannemelijk kan maken dat hij zich voor een ander doel dan een bezoek aan het rampgebied in Enschede bevindt, verboden zich in Enschede op te houden. Zowel een grote verkeerschaos als ramptoerisme op grote schaal zijn uitgebleven. De Commissie is dan ook positief over de maatregelen op het punt van verkeerscirculatie en van ramptoerisme.

5.5 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 6 van onderzoeksrapport B. 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 hoofdstuk 6 van onderzoeksrapport B. 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 kan waarmaken;
 - 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 politietoetreden.

Irène Saddal
Bombazijnstraat 13
Bewoner

6 Geneeskundige hulpverlening

6.1 Inleiding

Een van de belangrijkste taken bij de bestrijding van een ramp is de behandeling van slachtoffers. Op en rond het rampterrein moeten slachtoffers snel en adequaat eerste hulp krijgen, zij dienen snel naar ziekenhuizen te worden vervoerd, en in de ziekenhuizen dient hun vervolgens goede medische zorg te worden geboden. Alhoewel ook de politie en de brandweer in dit verband, met name op het rampterrein, een taak hebben, ligt het zwaartepunt bij de geneeskundige hulpverlening in het geval van een ramp bij de onderdelen van de zogenoemde GHOR-organisatie (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen). In de volgende paragraaf geeft de Commissie een overzicht van de GHOR-organisatie. Vervolgens wordt de gang van zaken rond de vuurwerkram্প besproken.

6.2 Organisatie van de medische hulpverlening

De GHOR-organisatie wordt opgebouwd uit medewerkers van de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD), de ambulancedienst, de alarmcentrale van de ambulancedienst (CPA), vrijwilligers van het Rode Kruis (SIGMA-teams) en ziekenhuispersoneel (Mobiële Medische Teams, MMT's).

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 vindt plaats door het hoofd sectie geneeskundige aangelegenheden (HSGA), eveneens een GGD-functionaris. Deze maakt deel uit van het regionaal coördinatiecentrum (RCC). Het RCC wordt ondersteund door het Actiecentrum GGD (AC-GGD) en de CPA. 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, het ziekenautostation (Zaustat). Het Zaustat is bemand met een coördinator gewondenvervoer (CGV).

6.3 Alarmering en inzet

Rond 15.20 uur vraagt de bemanning van de eerste ambulance aan de CPA om versterking in de vorm van een tweede ambulance en een OvD-G. Tussen de twee laatste explosies in vraagt de eerste ambulance de CPA om de inzet van veel meer ambulances. De eerste ambulance gaat door de explosies verloren, maar de chauffeur slaagt erin rond 15.44 uur de CPA om opschaling te verzoeken. De CPA is op dat moment al overgegaan tot grootschalige alarmering.

De alarmering van de geneeskundige hulpverlening verloopt niet op alle fronten even soepel. Dat heeft met name te maken met problemen bij de CPA van de AAD-Oost. De centralisten van de CPA doen hun werkzaamheden onder lastige omstandigheden. Protocollen ontbreken en het aantal meldtafels is gering. Bovendien functioneert de alarmeringsapparatuur onvoldoende.

Daardoor is het niet mogelijk iedereen via de officiële weg te bereiken. Daarnaast kunnen de centralisten door de hectiek de hulpverleners niet op alle momenten adequaat informeren. De overbelasting van de CPA verdient bijzondere aandacht. Het is naar de mening van de Commissie voor een meldkamer op de schaal van de CPA AAD-Oost niet goed mogelijk om de functie van zenuwcentrum voor communicatie te vervullen en tevens de reguliere aanvragen en de stroom 112-meldingen van burgers te behandelen.

De alarmering van niet-dienstdoend ambulancepersoneel ten tijde van een grote calamiteit of ramp is in Twente niet geregeld. Ambulancemedewerkers die geen dienst hebben, kennen geen bereikbaarheidsplicht en beschikken ook niet over een pieper of een callmaxer. De bereikbaarheid hangt daardoor af van de toevallige aanwezigheid van mensen thuis. De inzet van het niet-dienstdoende personeel is grotendeels te danken aan de zichtbaarheid van de ramp, waardoor velen uit eigen beweging opkomen. De Commissie vindt het zorgwekkend dat de bereikbaarheid van ambulancepersoneel dat nodig is voor opschaling niet goed is geregeld.

Voor de ziekenhuizen in de regio geldt geen alarmeringsregeling. Niettemin worden de meeste ziekenhuizen in de regio wel tijdig gewaarschuwd. Alhoewel tussen de CPA en het Medisch Spectrum Twente (MST) te Enschede een verbinding bestaat via het Nationale Noodnet, wordt het MST niet door de CPA gealarmeerd. De werking van het noodnet was niet bekend bij de centralisten.

Veel hulpverleners die geen rol hebben in de GHOR-structuur, melden zich spontaan en verrichten waardevolle diensten op het rampterrein. Volgens de Commissie zou met name de Centrale Huisartsenpost (CHP) deel behoren uit te maken van de GHOR-structuur.

Over geneeskundige bijstand vanuit Duitsland bestaat alleen een afspraak over de inzet van een Duitse traumahelikopter. Gezien de ligging van Enschede nabij de grens met Duitsland vindt de Commissie het ontbreken van meer afspraken over wederzijdse bijstandsverlening onbegrijpelijk.

Door de CPA wordt om grote ambulancebijstand gevraagd. Om 16.00 uur benadert de CPA AAD-Oost de CPA IJssel-Vecht te Zwolle met het verzoek de bijstand van ambulances uit de andere regio's te coördineren. Gelet op de eerste inschatting van honderd doden en honderd zwaar gewonden is dat verzoek begrijpelijk. Het verloop van het opschalingsproces wordt echter niet door de centralisten gevolgd en inzicht in de nog te verwachten bijstand ontbreekt. Achteraf gezien is de uiteindelijke aanwezigheid van ruim 130 ambulances en 200 tot 250 ambulancemensen overdadig.

Ondanks de problemen bij de alarmering wordt de opschaling van de geneeskundige hulpverlening naar het oordeel van de Commissie relatief snel gerealiseerd. De eerste hulpcapaciteit is snel ter plaatse. Binnen een half uur na de fatale explosies zijn er meerdere ambulances en een MMT aanwezig op het rampterrein en zijn SIGMA-teams, helikopters en het Zaustat onderweg. Binnen veertig minuten arriveren ook de meeste sleutelfunctionarissen van de GHOR-organisatie op de plaats van bestemming.

6.4 Geneeskundige hulpverlening op en rond het rampterrein

Bij een ramp als die in Enschede moet via opschaling snel een structuur worden opgezet van onder andere gewondennesten – voor slachtoffers voor wie niet direct transport beschikbaar is – en verzamelplaatsen van ambulances (zogenoemde loodsplaatsen).

Het eerste initiatief tot structuur wordt genomen door de bemanning van de tweede ambulance, die na de explosies vrijwel meteen besluit tot het inrichten van een gewondennest bij de supermarkt Nieuwe Weme. Dit gewondennest wordt kort daarop naar het Van Heekpark verplaatst vanwege het gevaar van het uitbreiden van de brand op het rampterrein. Hier komt een adequaat functionerende structuur tot stand. Binnen een half uur zijn ML, OvD-G's, het MMT van het MST en ambulances ter plaatse.

De verpleegkundige van de eerste ambulance zet eveneens een gewondennest op, bij het CBB-gebouw op de kruising van de Hulsmanstraat en de Voortsweg. Door een gebrek aan communicatiemiddelen wordt dit gewondennest pas in de loop van de avond opgenomen in de structuur.

Ook op de vliegbasis Twente en op een aantal andere plaatsen wordt medische hulp verleend.

In verband met de (vermeende) dreiging van ontploffingsgevaar bij de Grolsch-fabriek worden de gewondennesten in het Van Heekpark en bij het CBB-gebouw tussen 17.15 en 18.30 uur verplaatst naar respectievelijk het Arke-stadion en de Spartavelden. Achteraf gezien waren deze verplaatsingen niet nodig geweest (zie ook hoofdstuk 4).

De geneeskundige hulpverlening op en rond het rampterrein verloopt ondanks de chaos na de explosies op zichzelf goed. Ondanks de beperkingen op met name het gebied van communicatie functioneert de GHOR-regio Twente snel naar behoren.

De meeste patiënten zijn lichtgewond, en hebben snij- en schaafwonden, een klein aantal patiënten is zwaar gewond. Voor zover de Commissie heeft kunnen nagaan, zijn allen op adequate wijze behandeld.

Een groot probleem is het gebrek aan goed functionerende communicatiemiddelen.

De hulpverleners hebben dit als een belangrijk knelpunt ervaren. Aanvankelijk werken mobiele telefoons niet (of niet meer), en er zijn onvoldoende portofoons beschikbaar; bovendien functioneren zij niet naar behoren.

Betere communicatie had geholpen bij het sneller verkrijgen van overzicht van de situatie.

Daarnaast is de Commissie 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 van een gewondennest 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 Arkestadion aan een OvD-G van buiten de regio.

GHOR-functionarissen maken in de dagelijkse praktijk onderdeel uit van verschillende organisaties. Daarom is het van groot belang dat zij meedoen aan grootschalige oefeningen.

Voorts stelt de Commissie vast dat de grote verwarring op het rampterrein is versterkt doordat hulpverleners niet altijd in hun functie herkenbaar waren.

Ten slotte is het interdisciplinair overleg op het rampterrein moeizaam tot stand gekomen.

Het eerste interdisciplinaire overleg vindt pas om 19.30 uur plaats, op initiatief van de ML. Dat de hulpverlening aan slachtoffers toch toereikend is geweest, is te danken aan de inzet van de verschillende GHOR-functionarissen, en met name aan de ad hoc-afspraken die zij op het rampterrein zelf hebben gemaakt.

6.5 Gewondenvervoer

Van de 947 geregistreerde gewonden worden er 527 ter behandeling naar ziekenhuizen overgebracht. Het vervoer van deze gewonden verloopt aanvankelijk chaotisch. In verband met het grote aantal gewonden en het aanvankelijk kleine aantal ambulances moet er worden geïmproviseerd. Licht en zwaar gewonden worden met alle beschikbare transportmiddelen naar ziekenhuizen vervoerd. Rond 16.30 uur ontstaat er coördinatie in het gewondenvervoer. De coördinatie wordt bemoeilijkt door de moeizame communicatie tussen de CPA en het rampterrein als gevolg van het uitvallen van verbindingen.

Om 16.30 uur is het Zaustat operationeel. Deze coördineert het gewondenvervoer in het Van Heekpark. Belangrijke factor in de besluitvorming is de op zichzelf begrijpelijke verwachting dat er nog grote aantallen gewonden van het rampterrein zullen komen. Om deze reden wordt terughoudendheid betracht bij het inzetten van de inmiddels op de loodsposten gearriveerde ambulances en worden slachtoffers per bus vervoerd die, gelet op hun verwondingen, normaliter per ambulance zouden zijn vervoerd.

De communicatie met de medisch coördinator in het Van Heekpark over het gewondenvervoer verloopt moeizaam. De informatie-uitwisseling vindt plaats met behulp van een koerier, omdat deze coördinator niet over een portofoon beschikt.

Door het ontbreken van communicatiemiddelen blijft de aanwezigheid van een tweede gewondennest bij het CBB-gebouw lange tijd onbekend. Het transport van gewonden vanuit deze locatie vindt hier in eerste instantie geïmproviseerd plaats, zonder medeweten van CPA of Zaustat. Na bekendwording van het gewondennest zijn snel ambulances ter plaatse. Er verschijnt echter geen Ovd-G of CGV om de zaken te coördineren.

Door technische oorzaken verloopt de communicatie tussen het Zaustat en de CPA moeizaam. Communicatie vindt grotendeels plaats via de mobiele telefoon. De CPA is echter wel in staat om berichten van het Zaustat over het gewondentransport door te geven aan de ziekenhuizen. De CPA verstrekt het Zaustat geen informatie over de beschikbare capaciteit in de ziekenhuizen. Tot een overaanbod van gewonden bij ziekenhuizen komt het echter niet. Ook de communicatie tussen het Zaustat en de loodsposten verloopt moeizaam.

Door met name technische problemen heeft het Zaustat zijn rol niet goed kunnen vervullen. De CPA wordt onvoldoende ontlast en blijft een belangrijke rol houden, waardoor communicatie met ambulances en loodsposten indirect plaatsvindt. Een andere handicap voor de bemanning van het Zaustat is het ontbreken van een gewondenspreidingsplan, een overzicht van de behandelcapaciteit van de ziekenhuizen in de regio en een duidelijke handleiding op het punt van het spreiden van de verschillende soorten gewonden. Loodspostfunctionarissen hebben te kampen met het feit dat hun functie bij anderen onbekend is, en blijven verstoken van informatie omtrent de inzet van de op de loodsposten gearriveerde ambulances.

Niettegenstaande al deze problemen is de Commissie van oordeel dat het vervoer van patiënten naar medische maatstaven wel verantwoord is verlopen.

De bestemming en de aard van de verwondingen van vervoerde slachtoffers zijn echter lang niet altijd nauwkeurig vastgelegd. Naast de chaos van de eerste fase en de technische staat van het Zaustat die communicatie moeilijk maakte, heeft het ontbreken van gewondenkaarten op de ambulances bijgedragen aan de gebrekkige registratie.

Al met al heeft de Commissie veel waardering voor de wijze waarop en de inzet waarmee het personeel van de ambulances op 13 mei heeft opgetreden.

6.6 Opvang in ziekenhuizen

De capaciteit in ziekenhuizen is snel, binnen een half uur na alarmering, op orde. Binnenkomende slachtoffers worden adequaat getriëerd (ingedeeld naar de zwaarte van hun verwondingen) en vervolgens adequaat behandeld. Een punt van aandacht is ook hier de registratie van patiënten, deze verloopt in een aantal ziekenhuizen niet optimaal.

De coördinatie van ziekenhuiscapaciteit buiten de regio is een punt van aandacht. De alarmering en voorwaarschuwing van ziekenhuizen is voortvarend opgepakt door de CPA IJssel-Vecht. Ook de capaciteit is, zij het versnipperd, bijgehouden door de betrokken CPA's en het actiecentrum GGD. Heldere besluitvorming over het op peil houden van de capaciteit en over de afschaling ontbreekt. Rond 20.15 uur is op het rampterrein bekend dat er nauwelijks meer gewonden zijn te verwachten. Toch wordt pas na 22.00 uur interregionaal afgeschaald.

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 het actiecentrum GGD hierin.

6.7 Afschaling

Afschaling van ambulances op de loodsposten, ziekenhuizen, helikopters en ambulancehulpverleners bij de Spartavelden had naar het oordeel van de Commissie sneller behoren te verlopen. Buitenregionale ziekenhuizen zijn laat geïnformeerd. De ambulances bij de Spartavelden en stand-by staande helikopters op de vliegbasis vragen zelf om te mogen vertrekken. Deze late afschaling hangt wellicht samen met het ontbreken van informatie op een centraal punt over de aanwezigheid van hulpverleners, het ontbreken van een OvD-G of een loodpostfunctionaris bij de Spartavelden en van een overzicht van alle gewaarschuwde ziekenhuizen. De centrale coördinatie van de gehele geneeskundige hulpverleningsketen behoeft in dit opzicht verbetering.

Van gecoördineerde afschaling van de gehele keten is geen sprake geweest. In rampenplannen en procedures ontbreken een procesbeschrijving en een 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.



6.8 Arbeidsomstandigheden geneeskundige hulpverleners

Het bij de AAD-Oost beschikbare materieel voor rampenbestrijding voldoet niet in alle opzichten aan de daaraan te stellen eisen. Allereerst is de hoeveelheid beschikbare ambulances (inclusief personeel) uitsluitend toereikend voor de reguliere hulpverlening. Daarnaast ontbreekt het in de ambulances aan persoonlijke beschermingsmiddelen, zoals helm en mondkap, en zijn er onvoldoende verbindingsmiddelen. In beginsel zouden zowel de chauffeur als de verpleegkundige over een portofoon dienen te beschikken voor communicatie met de CPA, met het Zaustat, en voor onderlinge communicatie. Met betrekking tot de toerusting van het Zaustat dient te worden opgemerkt dat deze absoluut ongeschikt is als communicatievoertuig.

De aanwezige materialen zijn bovendien voor een deel verouderd. Andere knelpunten zijn de wijze van financiering van OvD-G's en de minimale beschikbaarheid van staf en ondersteuning. Personen kunnen niet zowel ambulancechauffeur of teamleider en OvD-G zijn, en de logistieke taken van teamleiders kunnen niet worden opgevangen door de staffunctionarissen.

Gezien de conclusies van de daartoe uitgevoerde onderzoeken en metingen is de Commissie overigens van mening dat de geneeskundige hulpverleners niet hebben blootgestaan aan onverantwoorde gezondheidsrisico's (zie in dit verband ook hoofdstuk 10).

Gebrek aan overzicht over ambulances en versnippering van de sturing leiden tot onduidelijkheid bij ambulancepersoneel en teamleiders. Het oproepen voor de reguliere dienst op 14 mei van mensen die de avond van 13 mei direct bij de hulpverlening betrokken zijn geweest, is een onverstandig besluit. Deze gang van zaken had voorkomen kunnen worden door het inschakelen van ambulances uit omliggende regio's voor de reguliere diensten.

6.9 Gevolgen van de vuurwerkramp voor de reguliere geneeskundige hulpverlening

Het is begrijpelijk dat de paraatheid in Twente gedurende de ramp niet is gehandhaafd. Alle beschikbare ambulances zijn immers naar het rampterrein gestuurd. Door de CPA is, naar omstandigheden, adequaat gereageerd op reguliere hulpvragen. Door improvisatie zijn adequate oplossingen gevonden voor aanvragen voor ambulancevervoer. De Commissie is niettemin van oordeel dat de paraatheid eerder hersteld had kunnen worden door de inzet van ambulances van buiten de regio die gereed stonden op de loodsposten. In het begin van de avond werd immers al duidelijk dat er geen gewonden meer van het rampterrein kwamen. Herstel van de paraatheid in een rampsituatie is een belangrijk punt van aandacht en maakt deel uit van de afspraken die moeten worden gemaakt in het kader van de interregionale bijstand.

6.10 Aanbevelingen

Op grond van het bovenstaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 7 van onderzoeksrapport B. 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 van de GHOR*, aan:
 - de procedures voor alarmering en grootschalig opschalen van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen aan te passen, zodat de hierboven vermelde tekortkomingen worden aangepakt;

- de taken en verantwoordelijkheden van, alsook de verhoudingen tussen GHOR-functionarissen (OvD-G, ML, HSGA en RGF) en 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;
 - een loodspostenplan voor de regio te ontwikkelen, zorg te dragen voor de totstandkoming van een goede informatiepositie van de loodspost en individuen te trainen in de functie van loodspostfunctionaris;
 - een gewondenspreidingsplan voor de regio te ontwikkelen, dit plan beschikbaar te hebben op de CPA en het Zaustat, en CGV-ers op te leiden in het gebruik van dit plan;
 - de huidige procedure met betrekking tot de gewondenregistratie tegen het licht te houden, met name ten aanzien van de beschikbaarheid van gewondenkaarten op de ambulances;
 - zorg te dragen voor adequate verbindingsmiddelen voor alle relevante partijen binnen de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen;
 - zorg te dragen voor een goede herkenbaarheid van hulpverleners en van de verschillende GHOR-functionarissen;
 - in de voorbereiding op de rampenbestrijding rekening te houden met het effect van een eventuele langdurige inzet op de reguliere taken van de staande organisaties waaruit de GHOR-organisatie wordt samengesteld.
- 2 De Commissie beveelt *de directie van AAD-Oost/het toekomstige bestuur van de Centrale Post Ambulancevervoer (CPA)* aan:
- de bereikbaarheid en de alarmering van het ambulancepersoneel te verbeteren;
 - de alarmering en wijze van inzet van huisartsen en vrijwillige hulpverleners bij rampen en zware ongevallen te onderzoeken, en daarover in overleg afspraken te maken;
 - de alarmeringsprotocollen voor ziekenhuizen te verbeteren en de centralisten, waar nodig, op te leiden in het gebruik van het Nationale Noodnet;
 - de CPA organisatorisch, qua personeel en technisch zodanig toe te rusten, dat zij haar spilfunctie in de opschaling en aansturing van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen ten volle kan waarmaken. In dit verband dient te worden bezien hoe de samenwerking met de regionale alarmcentrale van de brandweer en het regionale meldcentrum van de politie kan worden geïntensiveerd, en of er op termijn moet worden gestreefd naar een volledige integratie;
 - instrumenten of procedures te ontwikkelen waarmee het verloop van de opschaling/afschaling kan worden gevolgd, ook in gevallen waarin de coördinatie van de bijstand is verdeeld over meerdere CPA's.

- 3 De Commissie beveelt *de directie van AAD-Oost/de toekomstige directie van de regionale ambulancevoorziening* aan:
 - de uitrusting van de ambulancevoertuigen tegen het licht te houden, met inachtneming van de ervaringen van de inzet op 13 mei 2000;
 - interregionale afspraken te maken over aflossing en overname van reguliere ambulancediensten na grootschalige inzet;
 - in de procedures met betrekking tot grootschalig optreden rekening te houden met het waarborgen van de paraatheid van de reguliere ambulancevoorziening tijdens rampsituaties.

- 4 De Commissie beveelt *de directies van de ziekenhuizen in de regio, en de Minister van VWS*, aan om te bevorderen dat:
 - ziekenhuizen methodieken ontwikkelen en materieel beschikbaar hebben ten behoeve van de registratie van grote aantallen gewonden;
 - de bekendheid van de positie van de ziekenhuizen binnen de GHOR-organisatie wordt vergroot.

- 5 De Commissie beveelt *de Minister van VWS* aan een landelijk ambulancebijstandsplan voor grootschalige interregionale inzet te ontwikkelen.

- 6 De Commissie beveelt *het kabinet* aan om met de aangrenzende landen afspraken te maken over wederzijdse bijstandverlening op het terrein van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in het grensgebied.

7 Bescherming van het milieu en van de volksgezondheid

7.1 Inleiding

Bij rampen kunnen stoffen vrijkomen die gezondheidsrisico's inhouden voor getroffen en voor hulpverleners, of die belastend zijn voor het milieu. Om de gezondheids- en milieurisico's zoveel mogelijk te kunnen beheersen en beperken, moeten de aard en de omvang van die risico's worden vastgesteld. Daartoe dienen milieumetingen te worden verricht en dienen de daarbij verkregen gegevens te worden geanalyseerd. Vervolgens dienen passende maatregelen te worden genomen.

Ook bij dit proces zijn verschillende diensten betrokken. Zo voorziet het gemeentelijk rampenplan van Enschede in het opzetten van een actiecentrum milieu. Het hoofd van dit actiecentrum is verantwoordelijk voor het opstellen van een plan van aanpak en voor een adequate analyse en monitoring van de effecten van de ramp voor het milieu en de volksgezondheid. Binnen de brandweerorganisatie is de regionale brandweer belast met coördinerende en uitvoerende taken op het terrein van milieumetingen. De regionale brandweer Twente heeft voor het verkennen van gevaarlijke stoffen en het waarschuwen van de bevolking een regionale waarschuwings- en verkenningsdienst (WVD) opgezet. Samen met de Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen (ROGS) vormt deze dienst de regionale organisatie ter bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen (OGS-organisatie).

Op landelijk niveau hebben de onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) ressorterende Arbeidsinspectie en de onder het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) ressorterende Inspectie Milieuhygiëne (IMH) belangrijke taken op dit terrein.

Zo dient de Arbeidsinspectie toe te zien op naleving van de Arbeidsomstandighedenwet bij het verrichten van werkzaamheden in het kader van de rampbestrijding.

Daarnaast is er de milieuongevallendienst (MOD) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), die tot taak heeft om in opdracht van de IMH bij een ramp met potentiële risico's voor het milieu ter plekke metingen te verrichten.

7.2 Alarmering van de meetinstanties

Alhoewel vanuit het RCC aan de RAC opdracht wordt gegeven de WVD op te starten, blijft, kennelijk als gevolg van de hectiek, alarmering van de WVD uit. De op het rampterrein aanwezige OvD, die tevens de functie van ROGS vervult, geeft geen opdracht tot alarmering van de WVD.

Vanaf 16.50 uur arriveert de eerste WVD'er uit eigen beweging bij het RCC. De door hem gealarmeerde collega's van de WVD verschijnen tussen 17.05 uur en 17.30 uur bij het RCC. Deze gang van roept vragen op over het alarmeringssysteem van de WVD. De Commissie acht het waarschijnlijk dat een OvD ook bij een minder ernstige calamiteit 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. Bovendien kleeft aan deze dubbelfunctie het bezwaar dat een extra beroep wordt gedaan op de capaciteiten van een OvD. Van de OvD wordt daardoor immers verwacht dat deze bij een ramp zowel de brandweerinzet coördineert als voldoende aandacht heeft voor het vrijkomen van gevaarlijke stoffen. De kans is groot dat ofwel de coördinatiefunctie ofwel de signaleringsfunctie op het gebied van gevaarlijke stoffen in het gedrang komt.

De alarmering van de diverse instanties van de rijksoverheid komt naar het oordeel van de Commissie relatief snel tot stand, waardoor ook snel – omstreeks 19.30 uur – de meetwagen van de MOD/RIVM ter plaatse is.



7.3 Metingen en meetresultaten

De gemeente Enschede laat zich bij de uitoefening van haar verantwoordelijkheden op het terrein van de bescherming van het milieu en de volksgezondheid in het kader van de rampbestrijding voornamelijk ondersteunen door externe organisaties. Milieumetingen worden in hoofdzaak verricht door de MOD/RIVM. Vanaf enkele uren na de explosies tot circa twee weken daarna worden milieumetingen uitgevoerd naar diverse mogelijk relevante stoffen. De Commissie is van oordeel dat het beter was geweest wanneer er wat meer stofmetingen waren uitgevoerd, en wanneer er ook enkele dagen na de ramp dioxines waren gemeten in gras- en veegmonsters.

Aangezien in het rampgebied de aanwezigheid van asbest wordt geconstateerd, worden er – terecht – asbestmetingen uitgevoerd. Deze metingen zijn met name gericht op de eventuele blootstelling van hulpverleners ter plekke. Uit de meetresultaten komt naar voren dat er geen overschrijding is geweest van de waarde voor toegestane dagelijkse inname voor humane blootstelling van vrijwel alle relevante gevaarlijke stoffen in de lucht, en dat de gemeten asbestconcentraties beneden het maximaal toelaatbare risico zijn gebleven.

Het gezondheidsonderzoek onder getroffenen en hulpverleners wijst uit dat er geen consistente verhoging is gevonden van gevaarlijke stoffen in bloed- en urinemonsters. Gelet hierop acht de Commissie het aannemelijk dat het milieu en de volksgezondheid niet extra zijn belast als gevolg van de ramp.

De MOD/RIVM komt snel met een rapportage van meetgegevens. In de meetrapportages ontbreken echter veelal beschrijvingen van de omstandigheden bij de bron 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.

Ten behoeve van een goede interpretatie was het nuttig geweest wanneer een evaluatie van 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.

7.4 Inschattingen en maatregelen

De WVD van de regionale brandweer heeft op de avond van de ramp niet goed kunnen functioneren. Doordat de meetploegen van de WVD niet direct 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. Ook slaagt de WVD er niet in om snel duidelijkheid te verkrijgen omtrent de dreiging van explosies bij de Grolsch-brouwerij. Feitelijk is van explosiegevaar geen sprake geweest, maar het duurt lang voordat dit wordt vastgesteld. Dit heeft grote gevolgen voor de effectiviteit van de rampenbestrijdingsactiviteiten.

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 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 feitelijk 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 dat tot onnodige onrust bij bewoners heeft geleid.

Op het rampterrein is sprake geweest van voortdurende onzekerheid omtrent de gezondheidsrisico's voor de hulpverleners die daar werkzaam zijn. Medewerkers van verschillende organisaties lopen met verschillende typen bescherming rond. Informatie over meetresultaten en persoonlijke beschermingsmiddelen wordt bovendien door diverse instanties gegeven. Niet alleen de GRS, het RCC, het CTPI en het door het RCC opgezette Coördinatieteam Gevaarlijke Stoffen (CGS) geven voorlichting en instructies, ook diverse meetinstanties, de GGD en de Arbeidsinspectie doen dat. Verder blijken leidinggevenden op het rampterrein niet altijd op de hoogte van de afspraken die de Arbeidsinspectie met bijvoorbeeld de korpsleiding van brandweer en politie maakt over persoonlijke bescherming. De laatsten conformeren zich aan het beschermingsregime dat de Arbeidsinspectie eist. Door het gebrek aan duidelijkheid over de gezondheidsrisico's, met name de risico's van asbest, ontstaat onrust bij degenen die op het rampterrein aan het werk zijn.

Vanaf maandag 15 mei ontstaat met betrekking tot asbest een hoog oplopend meningsverschil over de te nemen beschermingsmaatregelen tussen de hulpverleningsdiensten enerzijds en de Arbeidsinspectie anderzijds. De Arbeidsinspectie staat een beschermingsregime voor dat strenger is dan het asbestprotocol dat de rampenbestrijdingsorganisatie in overleg met de Medisch Leider Rampterrein heeft opgesteld. Uiteindelijk wordt op 20 mei een compromis bereikt. Deze periode heeft te lang geduurd.

Het gebrek aan duidelijkheid over risico's en te nemen maatregelen en het ontstaan van het meningsverschil met de Arbeidsinspectie vinden volgens de Commissie hun verklaring in een verschillende benadering van de problematiek. Niet duidelijk is waarom de Arbeidsinspectie uiteindelijk van mening blijft dat het asbestprotocol moet worden gevolgd, terwijl daarvoor op grond van de resultaten van de metingen geen noodzaak bestond. Onduidelijk is ook gebleven wie de coördinerende taak ten aanzien van milieumetingen, de communicatie daarover en het treffen van maatregelen zou moeten vervullen. Weliswaar wordt door het Ministerie van VROM een coördinator in de persoon van een deskundige van TNO aangewezen, maar deze krijgt geen plek in de rampenorganisatie.

Mogelijk had het op 16 mei opgerichte en ook weer opgeheven Coördinatieteam Gevaarlijke Stoffen een belangrijke coördinerende functie kunnen vervullen. Het team wordt echter te laat opgericht, wordt niet in de rampenorganisatie opgenomen, en is te kort operationeel om die functie ook daadwerkelijk te kunnen vervullen. In het licht van de complexe discussie die over gezondheidsrisico's is gevoerd, het voortdurende meningsverschil over beschermingsmaatregelen, alsmede de noodzaak daaromtrent afgewogen en tijdige beslissingen te kunnen nemen, merkt de Commissie het gebrek aan coördinatie en organisatie op dit punt aan als een feilen van de rampenbestrijdingsorganisatie. Naar het oordeel van de Commissie hadden de burgemeester, als opperbevelhebber, en de gemeentelijke rampenstaf op dit punt hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Bij hen berust immers bij uitstek de verantwoordelijkheid voor coördinatie en organisatie.

De verantwoordelijkheid van de burgemeester en zijn rampenstaf voor het zoeken naar vermisten is duidelijk in botsing gekomen met de verantwoordelijkheid van de Arbeidsinspectie voor toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving op het terrein van de arbeidsomstandigheden.

Vanuit de verschillen in verantwoordelijkheid wordt de asbestproblematiek verschillend benaderd. De rampenbestrijdingsorganisatie hanteert een risicobenadering, waarbij beschermingsmaatregelen worden gebaseerd op de resultaten van metingen.

De Arbeidsinspectie gaat daarentegen uit van een voorzorgsbenadering en verlangt op grond daarvan een beschermingsregime dat onafhankelijk van metingen de mogelijke blootstelling aan asbest zoveel mogelijk tracht te voorkomen. De Arbeidsinspectie ontleent de noodzakelijke geachte beschermingsmiddelen aan de voorschriften zoals die gelden bij het slopen van asbest in gebouwen en het verwijderen van asbest uit producten, het zogeheten asbestsloopregime. De rampenbestrijdingsorganisatie trekt de toepasbaarheid van dit regime in twijfel, omdat de betreffende voorschriften zijn opgesteld voor werknemers die dagelijks, gedurende hun arbeidsleven, werken in omstandigheden waar asbest aanwezig is.

De Arbeidsinspectie heeft op vrijwel ieder niveau in de organisatie geprobeerd gehoor te krijgen voor haar standpunt. Dat geldt voor het CTPI, het RCC, de GRS, de burgemeester, en de leiding van de verschillende hulpverleningsorganisaties. Binnen de rampenbestrijdingsorganisatie bestaat voor deze handelwijze weinig begrip. Het zijn echter ook de afzonderlijke werkgevers die de Arbeidsinspectie dient aan te spreken op het naleven van de wet. In rampsituaties blijven de werkgeversverplichtingen onveranderd en kan de burgemeester uitsluitend worden aangemerkt als enige werkgever, indien hij zou besluiten krachtens een noodverordening bepalingen uit de Arbeidsomstandighedenwet opzij te zetten. De burgemeester heeft echter niet van deze bevoegdheid gebruik gemaakt. Niettemin is ook duidelijk dat de Arbeidsinspectie onbekend was met de rampenbestrijdingsorganisatie en zich in een positie bevond waarin geen sprake was van het normaal handhaven van de wet- en regelgeving op het gebied van de arbeidsomstandigheden. Door het gebrek aan coördinatie en organisatie op het vlak van de gezondheidsrisico's en beschermingsmaatregelen is er voor de Arbeidsinspectie 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.

7.5 Aanbevelingen

Op grond van het bovenstaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 8 van onderzoeksrapport B. 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;
 - 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 ongevalbestrijding 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 te laten opstellen;
 - 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;
 - na ongevallen met gevaarlijke stoffen standaard een evaluatie uit te (laten) voeren korte tijd na het beschikbaar komen van de resultaten van uitgevoerde metingen. In deze evaluatie dient een samenhangend beeld geconstrueerd te worden van de belasting van de omgeving met gevaarlijke stoffen op grond van:
 - a meetgegevens;
 - b beschrijving van de bronsterkte;
 - c meteorologische gegevens;
 - d het gebruik van verspreidingsmodelberekeningen.
- 3 De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede, en de andere gemeenten in Nederland* aan om in rampenplannen en oefeningen meer aandacht te besteden aan de coördinatie van activiteiten rond de inschatting van milieu- gezondheidsrisico's en het treffen van daarop gebaseerde maatregelen. Richtinggevend daarbij dienen te zijn:
 - het bundelen van de lokaal en regionaal beschikbare kennis omtrent milieu- en gezondheidsrisico's in een adviserend team ten behoeve van de rampenstaf;
 - het aanwijzen van een deskundige binnen de rampenstaf die functioneert als intern en extern aanspreekpunt voor dit onderwerp.

- 4 De Commissie beveelt de *Minister van SZW* aan om, samen met de *Minister van BZK* een asbestprotocol voor werkzaamheden tijdens de rampenbestrijding te ontwikkelen. Bij het opstellen van dit protocol dient een afweging gemaakt te worden tussen de blootstellingsrisico's enerzijds en praktisch hanteerbare beschermingsmaatregelen anderzijds. In dit protocol dienen onder meer aan bod te komen:
- de situaties waarin het protocol geldig is;
 - de relatie met reguliere asbestbeschermingsvoorschriften;
 - de instanties voor wie het protocol van belang is;
 - de wijze waarop het protocol in werking wordt gesteld en wordt uitgevoerd, en door wie dat gebeurt;
 - de rol van asbestmetingen in relatie tot beschermende maatregelen;
 - de geldende beschermingsniveaus in relatie tot de werkzaamheden die door hulpverleners worden uitgevoerd;
 - een concrete beschrijving van beschermende maatregelen;
 - richtlijnen voor de voorlichting aan de omgeving en hulpverleners;
 - preparatierichtlijnen.

Met behulp van zo'n protocol kan de veiligheid van werkzaamheden op het rampterrein worden gewaarborgd en kunnen onduidelijkheid, ongerustheid en vertragingen in de hulpverleningswerkzaamheden voorkomen worden.

8 Berging en identificatie van slachtoffers, en het zoeken naar vermisten

8.1 Inleiding

Voor de berging en de identificatie van slachtoffers is het Rampen Identificatieteam (RIT) verantwoordelijk. Het RIT is een gespecialiseerd team van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), dat is onderverdeeld in vier sectoren: de sector berging, de sector technische identificatie, de sector tactische identificatie en de sector registratie en documentatie. In verband met de vuurwerkramp opereert het RIT voornamelijk vanuit de vliegbasis Twente. De sector tactische identificatie bestaat uit rechercheurs die zich bezighouden met identificatie, en uit een bureau Vermissingen, dat op het gemeentehuis van Enschede werkt aan de vermistenlijst.

De registratie van vermisten behoort tot de taken van de gemeente.

De lijst met geregistreerde vermisten, zoals die onder verantwoordelijkheid van de gemeente wordt opgesteld, wordt door het RIT gebruikt bij de identificatie van slachtoffers. Het RIT is dus gebaat bij een zorgvuldige registratie.

8.2 Het optreden van het RIT

Het RIT kent een vaste werkwijze en vaste procedures. Deze betreffen onder andere het sectorgewijs doorzoeken van het rampterrein en het systematisch onderzoeken van het puin. Deze procedures waarborgen een zorgvuldige berging. Het succes van de berging en identificatie hangt sterk af van de mate waarin het RIT zijn vaste werkwijze weet af te stemmen op de specifieke situatie van de ramp. De Commissie is van oordeel dat het RIT erin is geslaagd de juiste aanpak te kiezen, en waar nodig terecht is afgeweken van de vaste procedures.

Het RIT werkt met een klein kernteam, en maakt gebruik van bijstand in de personen van brandweermensen, rechercheurs, slopers et cetera.

De samenwerking tussen de vaste leden van het RIT en de hulpverleners die hieraan zijn toegevoegd, wordt door alle betrokkenen die in Enschede actief zijn geweest positief gewaardeerd.

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. 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. De Commissie stelt vast dat bij de vuurwerkramp de zorgvuldigheid van de berging voorop heeft gestaan, en is van oordeel dat daarbij de juiste afwegingen zijn gemaakt, en dat het proces van berging en identificatie zorgvuldig is verlopen.

Wel plaatst de Commissie enkele kanttekeningen bij het optreden van het RIT.

Zo is in eerste instantie onvoldoende aandacht besteed aan het veiligstellen van goederen die voor getroffen en van waarde zijn.

Daarnaast zijn er veel spanningen ontstaan tussen het RIT en de recherche, die ter plaatse onderzoek doet naar de oorzaak van de ramp. Omdat zowel de recherche als het RIT hun werkzaamheden verrichten onder verantwoordelijkheid van de korpschef, had deze, of de Algemeen Commandant, de onderlinge problemen moeten oplossen. In dit geval zijn de problemen echter door de gemeentelijke rampenstaf opgelost.

Voorts heeft de asbestproblematiek een grote rol gespeeld bij het bergingsproces.

Het RIT ervaart de informatie en de voorschriften over asbest als zeer onduidelijk en verwarrend, en bij het RIT ontstaat irritatie 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 blootstelling aan asbest bij het puinruimen.

Voorts stelt de Commissie vast dat het RIT van verschillende kanten tegenstrijdige informatie krijgt over de gewenste adembescherming. Vanwege de meningsverschillen over de te hanteren veiligheidsmaatregelen worden de werkzaamheden op het rampterrein op 19 mei om 11.14 uur stilgelegd door de coördinator van het CTPI.

Op gezag van de burgemeester worden de werkzaamheden om 15.00 uur hervat.

8.3 Registratie van vermisten en informatieverstrekking aan verwanten

De verantwoordelijkheid voor de registratie van slachtoffers van een ramp ligt op grond van het gemeentelijk rampenplan bij de Dienst Burger- en Algemene Zaken (BAZ). In geval van een ramp dient de gemeente een Centraal Registratie- en Informatiebureau (CRIB) in te richten voor de registratie van gegevens over overledenen en andere getroffen, voor verwanteninformatie en voor informatieverstrekking aan de burgemeester en de rampenstaf. In deelplan 15 van het gemeentelijk rampenplan en het daarbij behorende draaiboek "Registreren van slachtoffers" zijn de taken en de werkwijze van het CRIB beschreven.

De alarmering en mobilisatie van het CRIB vinden snel plaats. Binnen een uur is het CRIB operationeel. In de eerste uren echter wordt, bijvoorbeeld op de verschillende tijdelijke opvanglocaties en in de Diekmanhal, onnauwkeurig geregistreerd. Dit leidt tot veel vertraging in het onderzoek naar vermisten. Ondanks het feit dat er is geoefend met de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO), de politie, de brandweer en de GGD, zijn medewerkers van deze diensten kennelijk onvoldoende op de hoogte van de voorgeschreven registratieprocedure. In ziekenhuizen en op andere opvanglocaties is men hiermee zelfs in het geheel niet bekend. Hieruit kan worden afgeleid dat de voorbereiding op de registratie onvoldoende is geweest.

De gemeente Enschede verkeert tijdens de ramp in de gunstige omstandigheid dat de registratieprocedure recentelijk is geactualiseerd. Hierbij is een geautomatiseerd gegevensbestand, het CRIB-systeem, ingevoerd. Het CRIB-systeem blijkt op verschillende punten tekort te schieten. Hoewel het CRIB-systeem is getest, zijn deze punten tijdens de oefeningen niet naar voren gekomen. De Commissie concludeert dan ook dat het CRIB-systeem kennelijk niet voldoende is getest.

Het landelijk rechercheteam (LRT) en het regiokorps Amsterdam-Amstelland bieden het RIT ondersteuning in het bureau Vermissingen. Dit bureau houdt zich bezig met het onderzoek naar de onbekenden teneinde tot een realistische lijst met vermisten te komen. Voor de personen op deze laatste lijst verzamelt de sector tactische identificatie van het RIT de ante mortem-gegevens. Het bureau Vermissingen houdt zich niet alleen bezig met het onderzoek naar vermisten, maar ook met het registratieproces. De medewerking van het bureau Vermissingen aan het CRIB is naar het oordeel van de Commissie zeer waardevol geweest. Ondanks de inspanningen van het LRT blijft de registratie rommelig verlopen en worden bij het verstrekken van inlichtingen aan nabestaanden fouten gemaakt. De registratie door verschillende gemeentelijke en hulpverlenende instanties blijft onvoldoende nauwkeurig. Deze instanties zijn kennelijk niet voldoende op de hoogte van de registratieprocedure.

De problemen bij de registratie doen zich ook in sterke mate voor bij de informatielijn die op initiatief van het Ministerie van VWS op 13 mei om 19.40 uur wordt opengesteld voor het verstrekken van informatie en voor het registreren van vermisten. Voor deze zogenoemde Verwanten Informatielijn wordt gebruik gemaakt van een callcenter. Omdat was te verwachten dat de gemeente het grote aantal telefonische meldingen zelf niet zou kunnen verwerken, is het begrijpelijk dat is gekozen voor deze informatielijn. Achteraf moet echter worden vastgesteld dat deze lijn de zorgvuldigheid niet ten goede is gekomen. Door medewerkers van de informatielijn wordt aan verwanten niet altijd de juiste informatie verstrekt.

De Commissie is al met al van mening dat de registratie ernstig te wensen heeft overgelaten en dat het onderzoek naar vermisten daardoor vertraging heeft opgelopen.



8.4 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 9 van onderzoeksrapport B. 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 aan verwanten.
- 3 De Commissie geeft *het gemeentebestuur van 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.

9 Communicatie en voorlichting over de ramp

9.1 Inleiding

In het kader van rampenbestrijding is communicatie met media en met burgers een essentiële activiteit. De (eind)verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de gemeentelijke rampenstaf. In dit hoofdstuk behandelt de Commissie de samenwerking van de gemeente met RTV-Oost, de organisatie en het verloop van de pers- en publieksvoorlichting, en de communicatie over enkele bijzondere onderwerpen.

9.2 RTV-Oost

Op grond van een convenant met RTV-Oost treedt RTV-Oost in geval van een calamiteit op als rampenzender. In het convenant is bepaald dat de burgemeester gebruik maakt van de diensten van RTV-Oost wanneer hij het noodzakelijk acht de bevolking in te lichten inzake een calamiteit, en dat RTV-Oost onverwijld zorg draagt voor het zo spoedig mogelijk doen van een mededeling.

RTV Oost wordt op 13 mei pas om 18.00 uur door de gemeentelijke rampenstaf ingesteld als rampenzender, bijna tweeënehalf uur na de ramp. De Commissie vindt dat RTV-Oost eerder had moeten worden benaderd, zodat zij zich eerder op haar functie als rampenzender had kunnen voorbereiden. Daarbij is van belang dat tot de mogelijke taken ook behoort het waarschuwen van de bevolking in verband met het eventueel vrijkomen van gevaarlijke stoffen.

Vanaf 16.00 uur bericht RTV-Oost overigens al op eigen initiatief over de ramp. Als spreekbuis van de overheid verricht RTV-Oost haar functie naar behoren.

De Commissie is van mening dat een rampenzender een meerwaarde kan hebben als communicatiekanaal met de bevolking. RTV-Oost heeft in de dagen en zelfs maanden na de ramp een belangrijke informatieve functie vervuld. Bovendien heeft zij de strekking en toonzetting van de berichtgeving aangepast aan de regionale behoefte. De waardering hiervoor is zowel bij burgers als bestuurders groot.

De Commissie is van oordeel dat RTV-Oost meer dan nu is gebeurd een voorkeursbehandeling had moeten krijgen, bijvoorbeeld door haar al direct een vast aanspreekpunt en een vaste werkplek bij de gemeentelijke rampenstaf te geven.

9.3 Organisatie en verloop van de pers- en publieksvoorlichting

Informatieverstrekking aan de pers en het publiek krijgt van meet af aan de volle aandacht van de gemeentelijke rampenstaf (GRS). De bijeenkomsten van de GRS zijn direct gericht op de persconferenties die erop volgen. De gemeente slaagt er de eerste dagen in om veel relevante informatie via de persberichten te verspreiden. De frequentie van de persberichtgeving is tot eind mei vrij hoog.

De organisatie van de persvoorlichting verloopt gestructureerd. De werkwijze met betrekking tot de persberichten en de persconferenties draagt ertoe bij dat de informatieverstrekking in het algemeen tijdig, betrouwbaar en helder is.

De persconferenties worden geleid door de burgemeester of de loco-burgemeester. Dit komt de consistentie van de informatie ten goede.

In de capaciteit van de voorlichtingsorganisatie is voorzien via de Twentse voorlichterspool. De gemeentelijke voorlichters zijn echter nauwelijks bereikbaar voor hulpverleningsdiensten en voor de rampenzender. Afstemming is op die manier onmogelijk. Er had voorzien moeten worden in een directe communicatielijn, betere verbindingen en een adequate overdracht van taken bij de aflossing.

Daarnaast acht de Commissie het niet juist dat de voorlichters van Enschedese hulpverleningsdiensten niet bij de voorlichting omtrent de ramp zijn ingeschakeld. Dit geldt met name voor de afdeling Voorlichting van de politie. De politievoorlichters zijn goed ingevoerd in het optreden van de diverse hulpverleningsdiensten bij rampen en grootschalige incidenten, en bovendien zijn zij goed bekend in Enschede. Volgens het rampenplan kunnen politie, brandweer en GGD ondersteuning bieden bij de uitvoering van de voorlichtingsactiviteiten. Van deze mogelijkheid is echter geen gebruik gemaakt. Voorlichting over de ramp wordt gegeven door voorlichters uit andere gemeenten, terwijl de kennis en ervaring van de politievoorlichters in Enschede niet worden ingezet.

9.4 Communicatie over enkele bijzondere onderwerpen

a. De verordeningen en verkeersmaatregelen, en de afsluiting en openstelling van het rampterrein

Op 13 mei treedt om 20.00 uur de eerste noodverordening van de burgemeester in werking. Op 14 mei om 08.00 uur wordt de noodverordening ramptoerisme vastgesteld. Berichtgeving over de noodverordeningen wordt via persberichten naar buiten gebracht. Ook RTV-Oost bericht op 13 mei, rond 20.34 uur, over de noodverordening. Daarnaast worden de noodverordeningen op de internetsite van de gemeente geplaatst.

De communicatie met betrekking tot de noodverordeningen, de afzetting van het rampterrein en de verkeersmaatregelen is helder en consistent geweest. De verordeningen raken voldoende bekend, ramptoerisme blijft beperkt en er ontstaat geen verkeerschaos.

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. Dit bericht wordt vrijwel meteen ingetrokken omdat politiemensen op het rampterrein aangeven dat de terugkeer van bewoners onverantwoord zou zijn.

Ook na de sectorgewijze openstelling van de buitenring op 15 mei wordt een aantal keren tegenstrijdige informatie gegeven over de mogelijkheid van terugkeer naar de woning. De communicatie over het openstellen van de buitenring is onduidelijk en inconsistent geweest. Bij herhaling wordt bewoners meegedeeld dat zij terugkunnen naar hun woning terwijl dat niet het geval is, of zijn politiemensen ter plaatse er niet van op de hoogte dat bepaalde delen van de buitenring zijn vrijgegeven.

De oorzaak van deze problemen ligt in de communicatie tussen GRS, de politie ter plaatse en de afdeling Communicatie van de gemeente.

Het vrijgeven van het rampterrein vergt een strakke organisatie. Daarvan is onvoldoende sprake geweest.

b. Gevaarlijke stoffen

De afdeling Communicatie van de gemeente Enschede hanteert als richtlijn bij de communicatie naar burgers dat een bericht pas wordt verspreid als zeker is dat de betreffende informatie juist is. Dit uitgangspunt wordt ook gehanteerd voor de communicatie over gevaarlijke stoffen.

Op 14 mei om 13.47 uur waarschuwt de gemeente de bevolking via een persbericht voor de aanwezigheid van asbest. Deze waarschuwing is niet gebaseerd op betrouwbare en gecontroleerde meetresultaten. De gemeente lijkt het zekere voor het onzekere te willen nemen door de bevolking in een vroeg stadium te waarschuwen. Achteraf blijkt de waarschuwing onterecht. De Commissie is van oordeel dat het persbericht te snel is uitgebracht en dat de gemeente hiermee onnodig paniek heeft gezaaid onder de bevolking. Met het waarschuwen van de bevolking had moeten worden gewacht totdat op grond van meetresultaten zekerheid bestond over de aanwezigheid van asbest.

Op 14 mei om 22.30 uur trekt de gemeente de asbestwaarschuwing in. De onrust onder de bevolking is dan echter moeilijk meer weg te nemen. De Commissie is van oordeel dat de gemeente in de dagen na de ramp onvoldoende heeft ingespeeld op de vragen bij de bevolking. De boodschap dat er eerst wel, en dan geen gevaar is, vereist een uitgebreide toelichting. Een meer proactieve voorlichtingsstrategie, waarbij men zich vooraf realiseert welke vragen er onder de bevolking leven, is in zo'n geval noodzakelijk.

De onrust onder de bevolking wordt nog versterkt doordat er in de dagen na 14 mei tegenstrijdigheid ontstaat tussen de informatieverstrekking door de GRS en dat wat de burgers kunnen opmaken uit de wijze waarop hulpverleners het rampterrein betreden: de gemeente Enschede geeft de burgers de indruk dat er geen gevaar is voor de volksgezondheid, terwijl de hulpverleners met mondkapjes en beschermingspakken blijven rondlopen.

c. De vermistenlijst

Een van de meest effectieve manieren om de vermistenlijst op te schonen is het openbaar maken van een eerste versie van de lijst. De gemeentelijke rampenstaf is verantwoordelijk voor het besluit over het moment van publicatie van een vermistenlijst. Omdat het RIT onderzoek doet naar vermisten, wordt het RIT betrokken bij de besluitvorming over de publicatie van de lijst. In de loop van de dagen na de ramp geven zowel de burgemeester als de leider van het RIT uitleg over de werkwijze bij de opstelling van de vermistenlijst.

Na overleg met het RIT, het LRT en de korpschef laat de gemeente de lijst met de namen van vermisten op 18 mei om 19.00 uur publiceren op RTV-Oost. De lijst telt op dat moment nog 21 namen.

De coördinator van het bureau Vermissingen van het RIT geeft daarbij een toelichting, terwijl een Turkse en een Marokkaanse politiemans in de uitzending voor een vertaling zorgen.

Na de vrijgave van de lijst kan het aantal vermisten dezelfde avond om 23.00 uur al worden teruggebracht tot dertien.

De gemeente heeft met het publiceren van de vermistenlijst gewacht tot een "serieuze" lijst beschikbaar was. De Commissie vindt de afweging door de gemeente op dit punt verantwoord. De gemeente besluit de lijst te publiceren op RTV-Oost. Door de rampenzender in te schakelen, houdt de gemeente controle over de wijze van presentatie en kan een toelichting worden verstrekt. Juist voor de direct betrokken Twentse bevolking is dit van belang.

9.5 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 10 van onderzoeksrapport B. 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 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 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.

10 Psychosociale en medische nazorg

10.1 Inleiding

Direct na de ramp start een traject van psychosociale en van medische nazorg aan getroffen en aan hulpverleners, een traject dat nog lang niet is afgerond. Dit traject is er op gericht om gezondheidsproblemen, zowel lichamelijke als geestelijke, zoveel mogelijk te beperken en te voorkomen.

Op grond van de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen alsmede het rampenplan van de gemeente Enschede ligt de verantwoordelijkheid voor de nazorg bij de directeur van de GGD. De nazorg voor hulpverleners wordt verleend door Mediant, een organisatie die in 1999 is ontstaan uit een fusie van de RIAGG te Enschede, de RIAGG te Hengelo en het Twents Psychiatrisch Ziekenhuis.

De nazorg voor getroffen bewoners wordt verleend onder coördinatie van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) van de gemeente Enschede.

De uitvoering van deze nazorg vindt plaats op verschillende niveaus. Het bureau slachtofferhulp en ehbo-ers, medewerkers van het algemeen maatschappelijk werk, huisartsen en Mediant hebben daarbij hun eigen taken.

Ook het Ministerie van VWS speelt bij de organisatie van de nazorg in Enschede een belangrijke rol.

In dit hoofdstuk behandelt de Commissie de nazorg zoals die tot nu toe is geboden, en besteedt zij aandacht aan de toekomstige ontwikkelingen op het terrein van nazorg. Daarbij worden eerst de eerste psychosociale hulpverlening aan hulpverleners en aan slachtoffers afzonderlijk behandeld, daarna komt de nazorg op lange termijn aan de orde, gevolgd door het gezondheidsonderzoek dat enkele weken na de ramp is uitgevoerd, alsmede de toekomstige gezondheidsmonitoring.

10.2 De eerste psychosociale hulpverlening aan hulpverleners

Politie en brandweer

Op de avond van de ramp worden medewerkers van de politie en brandweer, na afloop van hun dienst, opgevangen in het Dish Hotel in Enschede. Professionele hulpverleners van Mediant, de bedrijfsmaatschappelijk werker en de adviserend psychiater van het politiekorps zijn hier aanwezig, evenals leidinggevenden zoals de korpschef en vele teamleiders. Belangrijker is misschien nog de aanwezigheid van collega's. Zij kunnen hun ervaringen delen en steun zoeken bij elkaar. De Commissie is van mening dat deze eerste opvang in het Dish Hotel een cruciale bijdrage heeft geleverd aan het verwerkingsproces van de ramp.

Ook na de eerste avond wordt het nazorgtraject voor politie en brandweer naar het oordeel van de Commissie met de juiste inzet verzorgd. Daarbij wordt ook aandacht geschonken aan de gezinnen van de betrokken politie- en brandweerfunctionarissen. Beide diensten hebben positieve ervaringen met bedrijfsopvangteams (BOT's). Collegiale opvang vormt een belangrijk onderdeel van het nazorgtraject. Vanuit de leiding wordt gekozen voor een juiste aanpak, en er is op het juiste moment aandacht voor de terugkeer naar de reguliere gang van zaken.

Ambulancepersoneel

De nazorg voor het personeel van de AAD-Oost verloopt problematisch. Door verschillende oorzaken komt van eerste opvang in het Dish Hotel niets terecht. De leiding van de AAD-Oost spant zich op het punt van nazorg aan de betrokken ambulance-medewerkers onvoldoende in, en vergewist zich er ook niet van dat deze medewerkers daadwerkelijk nazorg krijgen. Bovendien beschikt de AAD-Oost niet over een BOT.

Nadat medewerkers van de AAD-Oost tot na middernacht op het rampterrein actief zijn geweest, hebben zij de volgende dag weer een reguliere dienst moeten draaien. Sommigen worden zelfs op het rampterrein ingezet om stoffelijke resten te vervoeren. Naar het oordeel van de Commissie had dit niet mogen gebeuren. Net als bij de brandweer en in de meeste gevallen ook bij de politie is gebeurd, had vervanging uit de regio moeten komen. 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 leiding van de AAD-Oost is hier duidelijk tekortgeschoten.

Vrijwilligers

Vrijwilligers hebben bij de bestrijding van de ramp een cruciale rol gespeeld. De psychosociale nazorg in de Diekmanhal is zelfs in hoofdzaak verzorgd door vrijwilligers. De gemeente heeft niet gezorgd voor goede psychosociale nazorg aan vrijwilligers. Wanneer een zo grote inzet wordt gepleegd door vrijwillige hulpverleners, is de gemeente er verantwoordelijk voor dat deze vrijwilligers goed worden begeleid.

De Commissie realiseert zich overigens dat het aanbieden van een dergelijke begeleiding alleen al door het ontbreken van een goede registratie van vrijwillige hulpverleners problematisch is.

10.3 Eerste psychosociale hulpverlening aan slachtoffers

Honderden getroffenen worden op 13 mei opgevangen in de Pathmoshal en in de Diekmanhal. Van hen maken er 381 de eerste nacht gebruik van de centrale opvang in de Diekmanhal. Vele ehbo-ers, artsen, verpleegkundigen en medewerkers van het Rode Kruis, van de Stichting voor Maatschappelijke Dienstverlening (SMD), van Slachtofferhulp en van het Leger des Heils bieden in deze hallen samen met een groot aantal ongeorganiseerde vrijwilligers steun aan de slachtoffers.

In ziekenhuizen worden psychologen en maatschappelijk werkers ingeschakeld voor steun aan slachtoffers en familieleden.

De psychosociale nazorg voor de slachtoffers van de ramp komt in de dagen na de ramp met name door een enorme inzet van professionele hulpverleners en vrijwilligers tot stand.

De Commissie heeft grote waardering voor hun inspanningen. Naar haar oordeel is de psychosociale nazorg echter niet geheel vlekkeloos verlopen.

Het procesplan Psychosociale Hulpverlening bij ongevallen en rampen van de regio Twente is ten tijde van de ramp weliswaar in concept beschikbaar maar niet bij alle organisaties bekend, en er is niet geoefend. Dit heeft bijgedragen aan de gebrekkige coördinatie van de nazorg in de opvanghallen en de nazorg gedurende de eerste dagen na de ramp. De coördinatie van hulpverleners dient te worden verbeterd. Daarbij is het van belang om een goede taakafbakening te maken tussen GGD, Mediant en de DMO, en om de rollen en posities van de betrokken zorgverleners te specificeren

Conform de reguliere werkwijze van hulpdiensten wordt de eerste avond van de ramp een scheiding aangebracht tussen nuldelijnszorg (Slachtofferhulp), eerstelijnszorg (SMD) en tweedelijnszorg (Mediant). Deze scheiding is op zichzelf juist.

De gekozen werkwijze heeft naar de mening van de Commissie echter tot gevolg gehad dat de behoefte aan tweedelijnszorg (bijvoorbeeld voor zwaar getraumatiseerde slachtoffers) is beoordeeld door vrijwilligers en door hulpverleners die hiermee weinig tot geen ervaring hadden. Een sterkere vertegenwoordiging in de opvanghallen van gespecialiseerde zorgverleners had deze problemen kunnen voorkomen.



10.4 Nazorg op lange termijn

Voor de coördinatie van de nazorg wordt op initiatief van het Ministerie van VWS op 16 mei het Cluster Zorg in het leven geroepen. De plaatsvervangend RGF van de GGD is in eerste instantie voorzitter van dit cluster. Het cluster heeft tot doel om op korte termijn de hulpverlening te coördineren en te kanaliseren, en om op langere termijn te zorgen voor een integrale aanpak van de nazorg. Binnen het cluster functioneert een stuurgroep waarin de GGD, de DMO, Mediant, de SMD, de Districts Huisartsen Vereniging en Slachtofferhulp participeren. Daarnaast kent het cluster vijf projectgroepen die samenwerken met een groot aantal organisaties. Het Cluster Zorg onderhoudt nauwe contacten met het informatie- en adviescentrum (IAC), dat op 20 mei wordt opengesteld (het functioneren van het IAC is uitvoerig beschreven in hoofdstuk 11 van deel III van dit eindrapport en in onderzoeksrapport C, Praktische hulpverlening, hoofdstuk 11).

Het Ministerie van VWS stelt financiële middelen ter beschikking voor de uitvoering van het Zorgplan. Er wordt uitgegaan van een nazorgperiode van vijf jaar.

De Commissie vindt het initiatief om te komen tot een gecoördineerde nazorg bijzonder waardevol. De uitvoering laat hier en daar echter te wensen over. Deels is dit terug te voeren op het conceptstadium van en onbekendheid met het procesplan Psychosociale hulpverlening van de regio Twente. De eerste dagen na de ramp is niet geheel duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Met name de taken en rollen van Mediant, de GGD en de zorgverleningsorganisaties zijn niet helder.

Bij de ramp is de ondersteuning door het Ministerie van VWS waardevol gebleken. Naar het oordeel van de Commissie heeft de Minister van VWS snel adequate ondersteuning geboden. De inzet van extra menskracht en de inbreng van specifieke kennis heeft een positief effect gehad op de organisatie van de nazorg.

Het hulpaanbod na de ramp is door de grote inzet van hulpverlenende instanties en individuele hulpverleners toereikend geweest. Deelnemers aan de enquête die de Commissie in september heeft gehouden, zijn in het algemeen zeer tevreden over de psychosociale zorg. Een aantal getroffen en van Turkse afkomst laat echter weten dat er behoefte bestaat aan psychosociale nazorg met mogelijkheid voor rechtstreekse communicatie in de eigen taal. Behandeling via tolken leidt volgens hen tot onoverkomelijke problemen.

De Commissie acht het van belang dat er ook op langere termijn voldoende hulpverleners beschikbaar zijn voor het vervullen van de extra werkzaamheden als gevolg van de vuurwerkcramp, en dat er bij het bieden van psychosociale nazorg aan allochtonen zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met het belang van optimale communicatie bij de behandeling.

10.5 Het gezondheidsonderzoek en toekomstige gezondheidsmonitoring

Snel na de ramp wordt door de Minister van VWS besloten dat het wenselijk is een grootschalig gezondheidsonderzoek uit te voeren onder bewoners van het rampgebied en hulpverleners. Op 18 mei stuurt de Minister van VWS het college van B&W van Enschede een brief waarin melding wordt gemaakt van een dergelijk onderzoek. Het besluit wordt deels ingegeven door de ervaringen bij de Bijlmerramp, waarbij door het ontbreken van een gezondheidsonderzoek achteraf niet meer viel vast te stellen in hoeverre medische klachten waren toe te schrijven aan de ramp.

Het onderzoek wordt in de periode van 31 mei tot en met 7 juni uitgevoerd op de vliegbasis Twente, onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van VWS. Van de geschatte 9.000 personen die voor het onderzoek in aanmerking komen, nemen er 4.232 deel aan het onderzoek. Het onderzoek bestaat uit een bloed- en urineonderzoek en uit een vragenlijst. De vragen hebben met name betrekking op de mate van betrokkenheid bij de ramp en de lichamelijke en geestelijke gezondheid voor en na de ramp. Om onderzoektechnische redenen wordt uitsluitend aan personen van zestien jaar en ouder verzocht de vragenlijst in te vullen.

Het besluit tot het gezondheidsonderzoek wordt lang niet door iedereen onderschreven. Zo distantieert het college van B&W zich van het onderzoek, aangezien bij de ramp geen concentraties gevaarlijke stoffen zijn gemeten die de wettelijke normen overschrijden. Ook de plaatselijke huisartsen uiten ernstige twijfel over het nut van het gezondheidsonderzoek, met name het toxicologisch deel daarvan.

Begin 2001 zijn de voorlopige resultaten van het gezondheidsonderzoek bekend. Het onderzoek naar de emotionele gevolgen wijst uit dat er twee tot drie weken na de ramp sprake is van veel emotionele problemen. De algemene conclusie van het toxicologisch onderzoek luidt dat er geen consistente verhoging van de gemeten waarden in bloed en urine is ten opzichte van de gekozen referentiewaarden en dat er tevens geen consistente relatie bestaat tussen de potentiële blootstelling aan stoffen en de gemeten niveaus in bloed en urine.

De Commissie is, alles afwegende, van mening dat het gezondheidsonderzoek op zichzelf niet noodzakelijk was. Er bestond er geen medische noodzaak voor de uitvoering van het toxicologisch onderzoek. De metingen van gevaarlijke stoffen, zoals uitgevoerd na de ramp, gaven geen aanleiding tot het verrichten van het onderzoek. Feitelijk heeft er alleen een asbestrisico bestaan, maar dat is niet te meten in bloed en urine. Daarnaast is er met de gekozen methodiek (bloed- en urineonderzoek) drie weken na eventuele blootstelling slechts in beperkte mate vast te stellen of er een relatie is tussen gemeten waarden en blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Bovendien levert het toxicologisch onderzoek, zoals dat is uitgevoerd, geen informatie op, op basis waarvan gerichte behandeling van slachtoffers kan plaatsvinden. De medische noodzaak moet geplaatst worden tegen de achtergrond van het placebo-effect dat een dergelijk onderzoek kent. Aandacht voor eventuele risico's heeft wel bijgedragen aan geruststelling van getroffenen.

De waarde van het psychologisch onderzoek is vooral een wetenschappelijke. Het is de eerste keer dat er een dergelijk grootschalige 'nulmeting' is uitgevoerd na afloop van een ramp.

Voor de snelle en doelmatige wijze waarop het gezondheidsonderzoek, onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van VWS, is uitgevoerd, heeft de Commissie veel waardering. Gezien de hoge opkomst is er kennelijk voldoende bekendheid gegeven aan het onderzoek en heeft het onderzoek voorzien in een behoefte.

De resultaten van het gezondheidsonderzoek vormen de nulmeting in het kader van een voorgenomen longitudinaal vervolgonderzoek, waarbij speciale aandacht zal worden besteed aan secundaire effecten, aan allochtone slachtoffers en aan kinderen.

Daarnaast is het de bedoeling om de gezondheid van individuele slachtoffers te monitoren. Het Ministerie van VWS heeft bovendien het plan een Landelijk Expertisecentrum voor de psychische nazorg na rampen op te richten.

De Commissie oordeelt positief over de nadrukkelijke aandacht die in het vervolgonderzoek wordt gereserveerd voor allochtonen en kinderen. Speciale aandacht voor deze groepen verdraagt echter geen uitstel; het feit dat het nu nog maar in beperkte mate mogelijk is geweest allochtonen en kinderen bij het gezondheidsonderzoek te betrekken, mag niet betekenen dat zij bij de verdere zorg achterop raken. In het bijzonder vraagt de Commissie in dit verband ook aandacht voor jonge kinderen, die de schoolgaande leeftijd nog niet hebben bereikt. De Belangenvereniging Slachtoffers Vuurwerkcramp Enschede heeft de Commissie begin februari laten weten dat er steeds meer signalen komen van ouders dat het met hun jonge kinderen nog niet goed gaat.

De Commissie vindt de plannen met betrekking tot de gezondheidsmonitoring van de bevolking goed. Deze monitoring kent wel de individuele benadering die in het gezondheidsonderzoek ontbrak. Overigens acht de Commissie het van groot belang dat de gezondheidsmonitoring voortvarend wordt aangepakt. Dat geldt ook voor het opzetten van het Landelijk Expertisecentrum. Het lijkt de Commissie een goede zaak wanneer de Enschedese hulpverleners bij de voorbereiding van dit centrum blijven betrokken.

De opzet van het gezondheidsonderzoek is in hoge mate experimenteel. Daarom zijn het voorstel en de protocollen voor het onderzoek terecht voorgelegd aan de Medisch Ethische Toetsings Commissie van TNO.

De resultaten van het gezondheidsonderzoek zijn neergelegd in een eerste, voorlopige, rapportage. Op basis van deze gegevens is het niet mogelijk 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 daarvan kan worden gewerkt aan het opstellen van protocollen voor een initieel gezondheidsonderzoek bij rampen en zware ongevallen.

10.7 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt in hoofdstuk 11 van onderzoeksrapport B, 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 (BOT) ter hand te nemen.

- 2 De Commissie beveelt *het bestuur van de regio Twente, tevens bestuur van de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst en bestuur van de 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 vaststellen met inachtneming van de lessen uit de vuurwerkramp en met een duidelijke specificatie van de rol van vrijwillige hulpverleners en van de taakverdelingen tussen nuldelijns-, 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;
 - b landelijke richtlijnen op te stellen voor de opzet en uitvoering van gezondheidsmonitoring.

11 De coördinatie van de rampbestrijding

11.1 Inleiding

Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt, zijn bij de bestrijding van een ramp vele bestuursorganen, diensten, instellingen en personen betrokken. Niet alleen hun taken, maar ook hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn zeer divers. Een goede afstemming van taken en coördinatie van werkzaamheden zijn van wezenlijk belang voor een effectieve bestrijding van een ramp.

In de voorgaande hoofdstukken is herhaaldelijk aandacht besteed aan de coördinatie van werkzaamheden binnen een bepaald deelproces.

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de algemene coördinatie van de rampbestrijding.

11.2 Alarmering en opschaling

Niet alleen veel hulpverleners maar ook verantwoordelijke ambtenaren en autoriteiten worden door de explosies en de enorme rookwolk boven het rampterrein als vanzelf gealarmeerd.

De gevolgen van het uitvallen van (telefoon)verbindingen blijven daardoor beperkt.

De centralisten van de meldkamers zien door de talloze inkomende meldingen snel de ernst van de situatie in. De functionarissen op provinciaal en landelijk niveau worden in een later stadium op de hoogte gesteld van de ernst van de situatie.

Binnen een halfuur na de explosies besluit de plaatsvervangend regionaal commandant van de brandweer om het regionaal coördinatiecentrum (RCC) operationeel te maken.

Het RCC wordt, zoals is voorzien in de plannen, opgezet in het gebouw van de regionale brandweer te Hengelo. In dit gebouw zijn ook de meldkamers van de brandweer en de ambulancedienst, de RAC en de CPA, gehuisvest.

Het RCC wordt voortvarend opgebouwd, en neemt vervolgens op adequate wijze de eerste opschaling ter hand. De opschaling wordt wel gehinderd door haperende verbindingen. Dit leidt er ook toe dat de alarmering door het RCC blijft steken bij het waarschuwen van de functionarissen op operationeel niveau. Nadat deze zijn gealarmeerd, wordt de verdere opschaling ernstig bemoeilijkt door gebrek aan informatie over de gebeurtenissen in Enschede. De Commissie vindt het juist dat het RCC snel is opgestart. Gezien de ernst van de situatie liet het zich immers aanzien dat de ramp regionale effecten zou hebben.

De RAC begint omstreeks 16.13 uur met het alarmeren van de leden van de gemeentelijke rampenstaf (GRS). In de loop van de tijd arriveren de leden van de GRS bij het gemeentehuis van Enschede. Problemen met verbindingen, de bij een aantal leden van de GRS levende opvatting dat de GRS in het hoofdbureau van politie wordt gevestigd, alsmede problemen om Enschede binnen te komen, leiden in een aantal gevallen tot vertraging.

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

Door de snelle opbouw van het RCC is er op regionaal niveau eerder sprake van een operationeel crisiscentrum dan in Enschede, en door de nabijheid van meldkamers is de informatiepositie van het RCC in eerste instantie beter dan die van de GRS.

Dit lijkt de Commissie op zichzelf overigens een logische gang van zaken.

De relevante functionarissen op provinciaal en nationaal niveau worden adequaat gealarmeerd. Zo vraagt het RCC om 16.55 aan de kabinetschef van de provincie Overijssel om het provinciaal coördinatiecentrum (PCC) operationeel te maken, en arriveert de Commissaris van de Koningin om 17.05 uur op het PCC dat inmiddels is opgestart in het provinciehuis te Zwolle. Het is de Commissie wel opgevallen dat het nationaal coördinatiecentrum (NCC), dat om 16.40 uur door het KLPD is geïnformeerd over de ramp, geen contact opneemt met de coördinerend minister in geval van een ramp, de Minister van BZK. De minister neemt zelf, om 18.15 uur, telefonisch contact op met het NCC.

11.3 Afstemming tussen disciplines

Mede door haperende verbindingen en door het ontbreken van goed kaartmateriaal hebben alle betrokken hulpverleningsdiensten op 13 mei grote moeite om de activiteiten binnen de eigen discipline te coördineren. Daar komt nog bij dat juist de brandweer, die op het rampterrein ook het initiatief tot multidisciplinaire afstemming dient te nemen, zelf zwaar is getroffen door het verlies van vier brandweermannen en van vijf voertuigen. Van afstemming komt de eerste uren niet veel terecht. Uiteindelijk is pas rond 21.30 uur, zo'n zes uur na de explosies, sprake van een eerste echt multidisciplinair overleg in de vorm van een Coördinatieteam Plaats Incident (CTPI). Vanaf dat moment komt de samenwerking tussen de verschillende hulpverleningsdiensten goed op gang. De verbindingervoertuigen van de betrokken diensten worden omstreeks 22.30 uur bij elkaar geplaatst en er ontwikkelt zich een echt commando rampterrein. Binnen dit commando heeft de brandweer de leiding.

De Commissie vindt dat het te lang heeft geduurd voordat de afstemming tussen de operationele diensten op het rampterrein tot stand is gebracht. De officier van dienst (OvD) van de brandweer van Enschede geeft bij herhaling aan de RAC te kennen dat er problemen zijn met de coördinatie en dat ondersteuning nodig is. Door het RCC of de GRS wordt daarin echter niet voorzien. Het geven van prioriteit aan een adequaat functionerend CTPI was ook wenselijk geweest ten behoeve van de eigen informatievoorziening van de staven. Door het ontbreken van coördinatie op het rampterrein heeft het op alle niveaus in de rampenbestrijdingsorganisatie langdurig ontbroken aan een duidelijk beeld van de aard en omvang van de ramp.

De coördinatie op het rampterrein komt moeizaam op gang, en er ontstaat onduidelijkheid over de bevelvoering en de coördinatie. Op de plaats van het incident is een CTPI verantwoordelijk voor de coördinatie van alle activiteiten die ter plaatse worden ontplooid ter bestrijding van het incident en ten behoeve van de hulpverlening aan getroffen en. Op het rampterrein worden aanvankelijk echter twee afzonderlijke CTPI's geformeerd, namelijk een CTPI van de brandweer en een CTPI van de politie. Pas laat in de avond worden zij samengevoegd tot één CTPI. De verantwoordelijkheid voor de vorming van een CTPI ligt bij de brandweer. Nadat ook in het RCC duidelijk is geworden dat er twee coördinatiepunten bestaan, wordt een functionaris gestuurd om één CTPI tot stand te brengen. De politie en niet de brandweer heeft daarbij het voortouw. De Commissie is dan ook van mening dat de brandweer in de acute fase haar coördinerende rol op het rampterrein niet heeft weten waar te maken. De brandweer komt pas aan die rol toe nadat het CTPI zich feitelijk heeft ontwikkeld tot een commando rampterrein.

In het begin zijn alle werkzaamheden op het rampterrein gericht op de acute rampbestrijding. In de loop van de dagen komt de nadruk te liggen op bergingswerkzaamheden, op het onderzoek naar de oorzaak van de ramp en op het strafrechtelijk onderzoek. Het karakter van de vuurwerkram্প geeft geen aanleiding om het voortouw bij de acute rampenbestrijding bij een andere discipline dan de brandweer te leggen. De verschuiving van werkzaamheden op het rampterrein roept echter wel de vraag op of de brandweer ook na de acute fase steeds de meest geëigende instantie is om de activiteiten op het rampterrein te coördineren.

11.4 Het functioneren van de staf- en coördinatiestructuur

Uitgangspunt bij de bestrijding van een lokale ramp is dat de burgemeester en de gemeentelijke rampenstaf het centrum van de rampenbestrijding vormen. De rampenstaf bestaat uit een beleidsteam en een operationeel team. Op het rampterrein functioneert een commando rampterrein. Regionale voorzieningen spelen hooguit een faciliterende rol. Bij de bestrijding van de vuurwerkram্প is echter sprake van een complexe en weinig transparante rampenorganisatie. Gemeentelijke en regionale onderdelen zijn onduidelijk gepositioneerd ten opzichte van elkaar, en de spreiding van operationele en beleidsmatige taken is diffuus.

Tijdens de rampperiode functioneren naast de burgemeester als opperbevelhebber en de gemeentelijke rampenstaf tevens een coördinerend burgemeester (in het RCC), het RCC en een vijfhoek waarin de burgemeester, de korpschef, de hoofdofficier van justitie, de Commissaris van de Koningin en een vertegenwoordiger van de brandweer overleg voeren. Bovendien is het gemeentelijk 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 onderlinge uitwisseling van informatie minimaal is. Opvallend is het ontstaan van dubbelingen tussen zowel de GRS en het RCC als tussen de GRS, het managementteam, de vijfhoek en het college van B&W. Gelet op het belang van eendrachtig optreden bij het bestrijden van een ramp kan de Commissie de coördinatiestructuur niet positief beoordelen, ook al hebben onderdelen goed gefunctioneerd.

Het gebrek aan samenhang in de coördinatiestructuur doet in de acute fase van de rampbestrijding een extra beroep op de kwaliteit van de communicatie tussen de rampenstaven en de hulpverleningsdiensten op het rampterrein, en tussen de rampenstaven onderling. Deze operationele informatievoorziening laat op de eerste dag van de vuurwerkram্প echter sterk te wensen over. Zowel het RCC als de GRS moeten veel moeite doen om een goed beeld te verkrijgen van de gebeurtenissen op het rampterrein. Dat bevestigt weliswaar het gegeven dat in de eerste chaotische fase van een ramp de operationele diensten zijn aangewezen op hun professionele zelfredzaamheid, maar het duurt erg lang alvorens de rampenstaven enige greep krijgen op de situatie.

Door het ontbreken van transparantie in de structuur is bovendien onduidelijk welke instantie feitelijk leiding geeft aan de rampbestrijding. De coördinerend burgemeester in het RCC gaat er ten onrechte van uit dat de GRS rechtstreeks contact heeft met het rampterrein, terwijl men er in de GRS van uitgaat dat op het rampterrein zelf sprake is van een operationele staf. Op het stadhuis functioneert de GRS meer als een operationele staf dan als een beleidsstaf. Voor een operationele staf blijft hetgeen besproken wordt echter te veel op hoofdlijnen. Bovendien hebben in dit overleg vooral de contacten met de media prioriteit. De operationele kant van de rampbestrijding krijgt daardoor minder aandacht. De nadruk ligt meer op de bestuurlijke en beleidsmatige kant. Beleidsmatige zaken komen vooral aan de orde in de bijeenkomsten van de vijfhoek. Dit overleg heeft veel meer dan de GRS het karakter van een beleidsstaf. Als orgaan voor strategische beleidsbepaling en als reflectiegroep heeft de vijfhoek goed gewerkt. Opvallend is wel de afwezigheid van de geneeskundige discipline in dat overleg. Waar de arbeidsgeneeskundige en volksgezondheidsaspecten zo hoog op de agenda komen te staan, had bijvoorbeeld de RGF een nuttige functie in de vijfhoek kunnen vervullen. In bestuurlijk opzicht neemt de burgemeester van Enschede nadrukkelijk de verantwoordelijkheid voor de rampbestrijding. Hij geeft op krachtige wijze invulling aan zijn functie als opperbevelhebber.

11.5 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 12 van onderzoeksrapport B. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

- 1 De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede, en de andere gemeenten in Nederland*, aan:
 - de opzet en werking van de alarmering van sleutelfunctionarissen, inclusief de technische (telefonische) voorzieningen, kritisch te bezien en de alarmering regelmatig te oefenen;
 - waarborgen te scheppen voor het goed kunnen vervullen van de rol van opperbevelhebber door de burgemeester. Behalve adequate training van de burgemeester betekent dat ook het voorzien in bestuurlijke achtervang (loco-burgemeesters);
 - in de voorbereiding op de rampenbestrijding ook te voorzien in aandacht voor de positie van wethouders en raadsleden;
 - zorg te dragen voor bestuurlijke overdrachtsprotocollen op het gebied van rampenbestrijding, opdat kennisoverdracht kan plaatsvinden naar nieuwe bestuurders;
 - te bezien of het gemeentehuis uit het oogpunt van bereikbaarheid en voorzieningen de beste plaats is voor het huisvesten van de gemeentelijke rampenstaf;
 - de binnengemeentelijke coördinatiestructuur in rampsituaties kritisch te bezien, met name de taakverdeling en verhoudingen tussen GRS, managementteam, het lokale driehoeksoverleg en eventuele spontane overleggrema;
 - te bezien of een orgaan voor reflectie, zoals de vijfhoek tijdens de vuurwerkcramp, een vaste plaats dient te krijgen in de coördinatiestructuur of dat dergelijke reflectie een taak is van de bestaande rampenstaven. Hierbij dienen ook de rol en positie van de Regionaal Geneeskundig Functionaris te worden betrokken.

- 2 De Commissie beveelt *het bestuur van de regio Twente, tevens bestuur van de regionale brandweer Twente*, aan:
 - in de voorbereiding op de rampenbestrijding ervoor zorg te dragen dat de coördinerende rol van de brandweer op het rampterrein wordt versterkt;
 - de coördinerende rol van de brandweer in de fase na de acute rampbestrijding kritisch tegen het licht te houden;
 - de opzet en werking van de alarmering van sleutelfunctionarissen, inclusief de technische (telefonische) voorzieningen, kritisch te bezien en de alarmering regelmatig te oefenen;
 - in de preparatie op de rampenbestrijding meer aandacht te hebben voor de opschaling van de operationele leiding op het rampterrein;
 - de samenhang in de opschalings- en coördinatiestructuur te verhelderen en te versterken, met name waar het gaat om de taakverdeling en verhoudingen tussen het RCC, de GRS en het CTPI bij een ramp die één gemeente betreft;
 - in de preparatie aandacht te besteden aan de oefening, alarmering, bezetting en uitrusting van het CTPI. Dat laatste niet alleen op het vlak van verbindingen, maar ook ten aanzien van geschikte kaarten van de omgeving.

- 3 De Commissie geeft *de Minister van BZK* in overweging om:
 - de bestuurlijke en praktische ervaring die personen en instanties de afgelopen jaren met en in rampsituaties hebben opgedaan, te bundelen in een landelijk expertise- en bijstandsteam dat snel ondersteuning kan bieden. De expertise betreft dan onderwerpen als:
 - a operationele besluitvorming (CTPI, RCC, liaisons);
 - b bestuurlijke crisisbesluitvorming;
 - c rampenvoorlichting;
 - d registratieproblematiek;
 - e gezondheidsrisico's en beschermende maatregelen;
 - f psychosociale en medische nazorg;
 - studie te laten verrichten naar de rol en positie van wethouders en raadsleden tijdens rampsituaties;
 - studie te laten verrichten naar een uniforme organisatorisch en bestuurlijk transparante coördinatiestructuur voor de rampenbestrijding.