

10 jaar rampenbestrijding in Nederland: evaluaties nader beschouwd

Crisisbeheersing 1998-2008

Versie 1.3, 1 december 2008

Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra*
Postbus 7010
6801 HA Arnhem

T 026 355 24 00
F 026 351 50 51
info@nifv.nl

Colofon

Titel: 10 jaar Rampenbestrijding in Nederland: evaluaties nader beschouwd

Subsidieverstrekker: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Contactpersoon: Ad van Leest (p.m.)

Datum: 1 december 2008

Projectnummer: 444N8002

Versie: 1.2

Status: Eindrapport

Auteurs: R. Beerens MSc.
ing. E. Stalenhoef-Willemsen
drs. C.Tonnaer

Supervisie & review: dr. M.J. van Duin
drs. M. van der Plas,
dr. ir. J. Post

Samenvatting

Het NIFV heeft in het kader van het Meerjarenonderzoeksprogramma Crisisbeheersing de uitwerking van de vigerende rampenbestrijdingsstructuur in de praktijk op basis van een theoretisch referentiekader onderzocht. Hiervoor is een selectie gemaakt van tien spraakmakende incidenten en rampen die hebben plaatsgevonden in de periode van 1998 tot 2008. Hoewel de incidenten verschillen in oorzaak en omvang hebben zij als gezamenlijke kenmerk dat er een multidisciplinaire incidentbestrijding heeft plaatsgevonden waarbij zowel operationele als bestuurlijke interventies noodzakelijk waren. Voor het onderzoek is uitsluitend gebruik gemaakt van bestaande onderzoeksrapporten en wetenschappelijke literatuur. Daarbij is er bijzondere aandacht geschonken aan de thema's beeldvorming, bestuurlijke besluitvorming en 'operationele zuigkracht' en samenwerking COPI-ROT ten tijde van de calamiteit (responsfase).

Als uitgangspunt is er gebruik gemaakt van wet- en regelgeving op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarnaast zijn ook handboeken en referentiekaders gebruikt die vaak een nadere uitwerking zijn van wat in wetten en regels vermeldt staat. Deze documenten zijn vervolgens nader bezien op de beschikbare informatie per thema. Vervolgens is er gebruik gemaakt van evaluatierapporten die opgesteld zijn naar aanleiding van voornoemde incidenten en rampen. Aan de hand van het hiervoor gecreëerde theoretische referentiekader zijn vervolgens de verschillende evaluatierapporten beoordeeld.

Op basis van deze beoordeling zijn er per thema een aantal bevindingen gedaan die als basis kunnen dienen voor verder specialistisch themaonderzoek.

Beeldvorming

Aan de hand van de onderzochte incidenten blijkt dat de beeldvorming bij een incident niet altijd aansluit bij de werkelijkheid en dat er op verschillende niveaus in de rampenbestrijding vaak verschillende beelden blijken te bestaan over het incident. Deze beelden worden niet altijd goed op elkaar afgestemd.

Problemen rond beeldvorming en communicatie zijn te herleiden tot technische en niet-technische problemen. Technische voorzieningen kunnen in een crisissituatie uitvallen, menselijke fouten en onwetendheid kunnen leiden tot onjuiste communicatie en beeldvorming en organisatorische onvolkomenheden kunnen ertoe leiden dat de organisatie als geheel onvoldoende in staat is de informatie te 'managen' (bijvoorbeeld op de meldkamer).

Hoewel in de referentiedocumenten het belang van goede beeldvorming en communicatie keer op keer benadrukt wordt, blijkt in de praktijk deze beeldvorming en communicatie vrijwel altijd problematisch te zijn. In die zin had de Amerikaanse socioloog en rampenonderzoeker E.L. Quarantelli gelijk toen hij stelde dat elke evaluatie van tevoren al te schrijven is, omdat het altijd mis gaat op deze aspecten (Rodríguez e.a. 2007).

Wellicht is de strijd om realistische beeldvorming wel inherent aan de rampenbestrijding. Ontegenzeggelijk draagt een incompleet of onjuist beeld bij aan een minder goed verlopende rampenbestrijding. Immers: als je geen juist beeld hebt van de situatie, is het onmogelijk om te bepalen wat de meest adequate maatregelen zijn.

Bestuurlijke besluitvorming en 'operationele zuigkracht'

Als we kijken naar het bestuurlijke niveau kan geconstateerd worden dat het bestuurlijke niveau zich soms bezighoudt met zaken die op COPI-niveau spelen of zaken die op ROT-niveau spelen ('operationele zuigkracht'). Soms komt het bestuurlijk niveau in het geheel niet tot besluitvorming. Er kan geconstateerd worden dat er bij het bestuurlijk niveau sprake is van een grote mate van rolonduidelijkheid.

Bij specifieke incidenten blijkt het niet duidelijk te zijn wat 'bestuurlijk' of 'strategisch' voor die situatie eigenlijk inhoudt. Er is niet aangetoond dat dit leidt tot een minder effectieve incidentenbestrijding. Wel dat dit leidt tot irritatie bij betrokkenen en het inzetten van middelen die achteraf *onnodig* blijken te zijn, waardoor er wel sprake is van verminderde *efficiëntie*. Daarnaast werken bestuurders bovenlokaal nauwelijks samen hoewel de al in gang gezette regionalisering dit wel probeert te bewerkstelligen.

In de referentiedocumenten wordt sterk de nadruk gelegd op het onderscheid in drie niveaus in de rampenbestrijding. Deze onderverdeling blijkt in de praktijk minder duidelijk te maken. Uit de onderzochte incidenten blijkt dat er nauwelijks sprake is van een scherpe scheiding tussen het bestuurlijke en operationele niveau. Bestuurders zoals de burgemeester zijn, mede vanwege hun rol als burgervader en opperbevelhebber, geneigd om zich met de feitelijke organisatie van de rampenbestrijding bezig te houden.

Het feit dat bestuurders de neiging hebben om zich op uitvoerend detailniveau met de rampenbestrijding bezig te houden (de 'operationele zuigkracht') zien we vooral terugkomen bij rampen die wat langer duren. Het beleidsteam dat dan bij elkaar komt krijgt dan tijd om zich bezig te houden met uitvoeringszaken. Burgemeesters lijken zich ook verantwoordelijk te voelen voor de uitvoering van de rampenbestrijding en willen aan die verantwoordelijkheid uiting geven door zich er feitelijk mee te bemoeien. In praktijk blijkt de grens tussen de 'strategische' taken van het beleidsteam en de 'tactische' taken van het operationeel team nauwelijks scherp te trekken. Uit het onderzoek is overigens niet gebleken dat dit ook invloed heeft op de *effectiviteit* van de rampenbestrijding. Het kan wel invloed hebben op de *efficiëntie* van de rampenbestrijding.

Samenwerking COPI- en ROT-niveau

De in de vorige paragraaf gesignaleerde rolonduidelijkheid komt ook terug bij de samenwerking tussen het COPI en het ROT-niveau. De scheiding tussen de uitvoeringscoördinatie in het veld en het 'tactische' niveau blijkt in praktijk niet scherp te trekken, waardoor het COPI-niveau en ROT-niveau soms in elkaars vaarwater zitten. In sommige situaties kan de visie van het COPI zelfs tegenstrijdig zijn met de visie van het ROT. Een vaak gepropageerd onderscheid tussen brongebied (COPI-niveau) en effectgebied (ROT-niveau) blijkt in praktijk vaak niet te werken. Dit onderscheid wordt overigens nergens expliciet genoemd in de referentiedocumenten.

De rolonduidelijkheid is minder wanneer het COPI niveau een meer dominante positie inneemt. Het ROT fungeert dan echter meer als een 'doorgeefluik' tussen COPI en BT.

De referentiedocumenten leggen echter wel grote nadruk op een belangrijke rol voor het ROT en stelt het ROT ook hiërarchisch boven het COPI. Wanneer er sprake is van een tegenstrijdige visie tussen COPI en ROT, kan het COPI 'overruled' worden. In

onderzochte incidenten echter dat het COPI-niveau meestal letterlijk en figuurlijk dichter bij de werkelijkheid staat.

Op basis van de onderzochte incidenten is niet hard te maken dat problemen in de samenwerking en de taakafbakening tussen COPI-niveau en ROT-niveau ook geleid hebben tot een minder effectieve rampenbestrijding. Er zijn wel aanwijzingen dat de rampenbestrijding daardoor minder efficiënt verloopt.

Inhoud

Colofon	2
Samenvatting	3
1 Inleiding	8
2 Incidenten en referentiekader	10
2.1 Overzicht bestudeerde incidenten	10
2.2 Wetenschappelijke basis	12
2.2.1 Beeldvorming	12
2.2.2 Besluitvorming en 'operationele zuigkracht'	12
2.2.3 Samenwerking COPI-ROT	13
2.3 WRZO en beleidsdocumenten	13
2.4 Historische schets organisatie rampenbestrijding	14
3 Thema beeldvorming	15
3.1 Referentie	15
3.2 Feiten	15
3.2.1 Extreme regenval	15
3.2.2 Melasse-incident Delft	16
3.2.3 Vuurwerkkramp Enschede	16
3.2.4 Nieuwjaarsbrand Volendam	17
3.2.5 Scheepsbrand Vlaardingen	18
3.2.6 Ketelwagenincident Amersfoort	19
3.2.7 Dijkdoorbraak Wilnis	19
3.2.8 Stroomstoring Haaksbergen	19
3.2.9 Scheepsbrand Velzen	20
3.2.10 Stroomstoring Tieler- en Bommelerwaard	20
3.3 Feiten en referentie	21
4 Thema bestuurlijke besluitvorming en 'Operationele Zuigkracht'	22
4.1 Referentie	22
4.2 Feiten	26
4.2.1 Extreme regenval	26
4.2.2 Melasse-incident Delft	27
4.2.3 Vuurwerkkramp Enschede	28
4.2.4 Nieuwjaarsbrand Volendam	28
4.2.5 Scheepsbrand Vlaardingen	29
4.2.6 Ketelwagenincident Amersfoort	29
4.2.7 Dijkdoorbraak Wilnis	30
4.2.8 Stroomstoring Haaksbergen	31
4.2.9 Scheepsbrand Velzen	31
4.2.10 Stroomstoring Tieler- en Bommelerwaard	32
4.3 Feiten en Referentie	32
5 Thema samenwerking COPI - ROT	35
5.1 Referentie	35
5.2 Feiten	36
5.2.1 Extreme regenval	36
5.2.2 Melasse-incident Delft	37
5.2.3 Vuurwerkkramp Enschede	38
5.2.4 Nieuwjaarsbrand Volendam	39
5.2.5 Scheepsbrand Vlaardingen	40
5.2.6 Ketelwagenincident Amersfoort	40
5.2.7 Dijkdoorbraak Wilnis	41
5.2.8 Stroomstoring Haaksbergen	42
5.2.9 Scheepsbrand Velzen	43
5.2.10 Stroomstoring Tieler- en Bommelerwaard	45



5.3	Feiten en referentie	45
6	Bevindingen	47
6.1	Beeldvorming	47
6.2	Bestuurlijke besluitvorming en "operationele zuigkracht"	47
6.3	Samenwerking COPI-ROT	48
6.4	Conclusie	48
	Lijst van afkortingen	53
	Bijlage 1 Documenten rampenbestrijdingsstructuur	54
	Bijlage 2 Beeldvorming	59
	Bijlage 3 Besluitvorming	61

1 Inleiding

Communicatie en samenwerking lijken in de rampenbestrijding thema's te zijn die keer op keer moeizaam verlopen. Sommige onderzoekers stellen zelfs chargerend vast dat evaluatierapporten al van tevoren geschreven kunnen worden omdat toch altijd dezelfde knelpunten terugkomen in de rampenbestrijding.

Vooralsnog is echter nooit vastgesteld of deze stelling op waarheid berust. Zijn het inderdaad steeds dezelfde knelpunten die opkomen in de rampenbestrijding en hebben deze knelpunten wel zo'n grote invloed op de totale rampenbestrijding? Binnen het meerjarig onderzoeksprogramma Crisisbeheersing is getracht om hier een antwoord op te vinden door tien spraakmakende incidenten in Nederland in de afgelopen tien jaar nader te beschouwen op een drietal thema's.

Op basis van wetenschappelijk onderzoek zijn evaluatierapporten van incidenten uit het verleden bestudeerd op de onderstaande, door de onderzoekers, geselecteerde thema's:

- beeldvorming
- bestuurlijke besluitvorming en operationele zuigkracht
- samenwerking COPI¹ en ROT²

In hoofdstuk 2 volgt een nadere onderbouwing van deze themakeuze.

Daarnaast willen we op basis van deze thema's in dit onderzoek nagaan in hoeverre de in beleidsdocumenten en handboeken beschreven structuur in praktijk haar uitwerking kent. Als referentiekader hiervoor nemen we een aantal documenten waarin deze structuur uitgewerkt is, zoals de *Wet rampen en zware ongevallen*, de *Gemeentewet*, het *Handboek voorbereiding rampenbestrijding*, het *Referentiekader GRIP*, en de *Basisvereisten Crisisbeheersing*. Hierbij willen we nader ingaan op de drie thema's: wat zeggen deze documenten over deze thema's en hoe heeft dit bij de tien bestudeerde incidenten uitgepakt?

Om uiteindelijk een antwoord te vinden op bovengenoemde onderzoeksvragen hebben de onderzoekers per thema een specifiek referentiekader benoemd. Dit referentiekader is samengesteld op basis van de hiervoor geschetste beleidsdocumenten en handboeken. Uiteindelijk zijn de evaluatieonderzoeken nader beoordeeld op basis van dit referentiekader en is deze beoordeling vertaald naar een aantal hoofdpunten per thema voor ieder incident afzonderlijk.

In deze rapportage gaan we daarnaast niet in op het (theoretische) onderscheid tussen rampen en crises. De begrippen 'rampen en rampenbestrijding' en 'crisis en crisisbeheersing' worden in de dagelijkse praktijk nogal eens door elkaar gebruikt. Er zijn verschillende definities van een crisis in omloop³. Wij sluiten aan bij de definitie

¹ COPI staat voor Commando Plaats Incident. Met COPI-niveau bedoelen we het multidisciplinaire coördinatie-niveau in 'het veld', ongeacht of dit COPI, CTPI of CORT genoemd wordt.

² ROT staat voor Regionaal Operationeel Team.

³ Rosenthal 1984 definieert een crisis als "een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij geringe beslistijd en een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen." Helsloot & Scholtens 2007 (p. 14) geven een meer operationele definitie van een crisis en maken daartoe onderscheid naar 'regionale crises' en 'nationale crises'. Een 'regionale crisis' wordt gedefinieerd als "een gebeurtenis (1) waardoor een ernstige verstoring van de openbare orde, de rechtsorde en/of de fysieke veiligheid is ontstaan, en (2) waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken." Voor de definitie van een 'nationale crisis' sluiten zij aan bij de definitie zoals deze in het interdepartementaal vastgestelde *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007* is geïntroduceerd: een nationale crisis is "een situatie die kan ontstaan als de nationale

van Brainich 2004 die grotendeels overeenkomt met de definitie uit het 'Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007': Een crisis is een situatie waarin een vitaal belang wordt bedreigd en waarin de normale middelen ontoereikend zijn om tegen deze bedreiging op te treden. Voorbeelden van vitale belangen zijn onder andere de openbare veiligheid, de openbare orde en de nationale rechtsorde⁴. Uit deze definitie volgt de onderlinge relatie tussen een ramp en een crisis: een ramp is een bijzonder soort crisis. Meer precies: een ramp is een crisis op alleen het terrein van de openbare (of fysieke) veiligheid. Dat betekent dat rampenbestrijding een onderdeel van crisisbeheersing is, namelijk het onderdeel van crisisbeheersing dat alleen betrekking heeft op de handhaving van de openbare (of fysieke) veiligheid.

Daarnaast dient opgemerkt te worden dat wij bij dit onderzoek gebruik hebben gemaakt van evaluatierapporten. Deze secundaire analyse heeft de beperking in zich dat de informatie die wij hebben kunnen vinden met betrekking tot de thema's, in sommige gevallen, een beperkt en specifiek beeld van het incident weergeeft. Daarnaast geven deze rapporten niet alleen een feitelijke weergave van het incident, maar zijn zij door de betreffende onderzoekers in een bepaalde onderzoekscontext geplaatst.

Het onderzoek geeft inzicht in de mate waarin theoretische uitgangspunten in de praktijk gewerkt hebben en levert daarmee een bijdrage aan de fundamentele bezinning op de huidige rampen- en crisisbeheersingsstructuren.

veiligheid in het geding is doordat een of meerdere vitale belangen worden aangetast en waarin de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven."

⁴ Zie Brainich 2004 (p. 14) en de brief van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer (d.d. 2 oktober 2006 met kenmerk 2006-0000307234).

2 Incidenten en referentiekader

In dit hoofdstuk worden naast een introductie van de bestudeerde evaluatieonderzoeken en een wetenschappelijke basis voor de onderzochte elementen, ook verschillende beleidsdocumenten geïntroduceerd die de basis vormen voor de huidige crisisbeheersingsorganisatie in Nederland. Deze informatie en documenten vormen het uitgangspunt voor de analyse van de verschillende evaluatieonderzoeken in dit rapport. De nadruk zal hier dan ook liggen bij een beschrijving van de onderdelen die belangrijk zijn voor de analyse van de huidige rampenbestrijdingsstructuur op operationeel, tactisch en strategisch niveau.

Benadrukt wordt dat met dit hoofdstuk zeker niet wordt beoogd een uitgebreid overzicht te geven van het stelsel van rampenbestrijding of het systeem van crisisbeheersing. Daarvoor wordt verwezen naar bijvoorbeeld de overzichtswerken *Het systeem van crisisbeheersing* (Brainich 2004) en *Nationale crisisbeheersing beschreven* (Helsloot e.a. 2007a), maar ook handboeken zoals *het Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* (2003).

2.1 Overzicht bestudeerde incidenten

Jaartal	Incident	Incidentbeschrijving
1998	Extreme regenval	Een periode in de nazomer van 1998 waarin in het zuidwesten en zuiden van Nederland fors meer regen valt dan het meerjarige gemiddelde in dat deel van het land. Dit leidt op verschillende plaatsen tot problemen.
1999	Melasse-incident Delft	Op 27 juli 1999 bezwijkt op het terrein van DSM-Gist in Delft een tank, gevuld met melasse. Het incident ontpopt zich als een complex ongeval dat een groot beroep doet op met name de hulpverleningsdiensten, de gemeente Delft, het Hoogheemraadschap van Delfland, de gemeenten Rotterdam, Rijswijk, Pijnacker en Schiedam en niet in de laatste plaats DSM-Gist.
2000	Vuurwerkcramp Enschede	Een brand bij vuurwerkbedrijf S.E. Fireworks op zaterdagmiddag 13 mei 2000 rond drie uur, leidt iets na 15.30 uur tot twee zeer zware explosies waarbij de omliggende woonwijk verwoest wordt en er vele doden en gewonden vallen.
2001	Nieuwjaarsbrand Volendam	In de nieuwjaarsnacht van 2001 raakt versiering aan het plafond van Café de Hemel aan de Haven in Volendam in brand doordat er een bosje sterretjes wordt aangestoken. Binnen 3 minuten is het vuur uit, maar de hitte-intensiteit loopt in die korte tijd enorm hoog op. In plaats van de toegestane 85 personen zijn er zeker 300 mensen aanwezig, die in paniek proberen te vluchten door de met tralies afgesloten ramen, de 3 vluchtwegen en de trap naar de ondergelegen



		<p>bar, die eveneens overvol is. Hulpverleners worden geconfronteerd met zeer grote hoeveelheden ernstig gewonde personen en mensen die in paniek verwanten zoeken. Het duurt geruime tijd voordat de hulpverlening enigszins gestructureerd verloopt en pas uren na de eerste melding kunnen de laatste slachtoffers afgevoerd worden.</p>
2002	Scheepsbrand 'De Friesland' Vlaardingen	Op 6 maart 2002 wordt het vissersschip De Friesland in de haven van Vlaardingen getroffen door brand.
2002	Ketelwagen-incident Amersfoort	Op 20 augustus 2002 vindt een incident plaats met een lekkende spooketelwagen met acrylnitril op het rangeerterrein van Amersfoort.
2003	Dijkverschuiving Wilnis	De droogte in Nederland leidt in de nacht van 25 op 26 augustus tot het plotseling schuiven van een gedeelte van de dijk in de bebouwde kom in Wilnis en resulteert in ernstige wateroverlast.
2005	Stroomstoring Haaksbergen	Op vrijdag 25 november 2005 wordt het oosten en het zuiden van Nederland getroffen door extreme weersomstandigheden. Door een combinatie van harde wind, koude en sneeuwval is er sprake van ijsafzetting op hoogspanningslijnen. Hierdoor breken een aantal lijnen met stroomuitval als gevolg. De grootste problemen met stroomuitval doen zich voor in Haaksbergen en omgeving, waar ca. 25.000 mensen gemiddeld 30 uur (met pieken tot 61 uur) niet over stroom kunnen beschikken.
2007	Brand Willem van der Zwam	Op dinsdag 30 januari 2007 wordt rond tien voor negen in de ochtend aan de alarmcentrale een brand gemeld aan boord van een schip in de haven van Velsen. Daarbij komen er stoffen vrij die een mogelijk gevaar opleveren voor de omgeving. Hulpverleningsdiensten rukken grootschalig uit en de incidentbestrijding wordt opgeschaald tot GRIP 3. De gemeente Velsen is de brongemeente, maar de effecten zijn vooral merkbaar in de gemeente Beverwijk.
2007	Stroomstoring Tieler- en Bommelerwaard	Op 12 december 2007 vliegt een Apachehelikopter van de Koninklijke Luchtmacht bij een laagvlieg oefening in de Bommelerwaard tegen hoogspanningskabels. Deze hoogspanningskabels hangen over de Waal ter hoogte van Hurwenen, behorend bij de gemeente Maasdiel.

2.2 Wetenschappelijke basis

Volgens Helsloot en Scholtens (2009) zijn op basis van het huidige wetenschappelijke inzicht in crisisbeheersing⁵ een aantal basisthema's te benoemen. Deze basisthema's moeten volgens Helsloot en Scholtens (2009) voldoen aan de volgende punten:

- zij zijn essentieel voor crisisbeheersing, dat wil zeggen dat 'fouten' gemaakt op een van de basisthema's kunnen leiden tot een (perceptie van) geheel falen van de crisisbeheersing;
- zij zijn onafhankelijk, dat wil zeggen dat voldoende aandacht voor en kwaliteit van de uitvoering op een thema geen garantie geeft voor voldoende uitvoering bij een ander thema;
- zij zijn maximaal, dat wil zeggen dat er geen andere essentiële thema's in de literatuur zijn benoemd.

Vanwege het hierboven geschetste belang van deze thema's binnen de (organisatie van) crisisbeheersing hebben wij ons in het huidige rapport toegespitst op de volgende selectie van basisthema's uit de responsfase in de lokale/regionale rampenbestrijding en ons beperkt tot:

- Beeldvorming (Informatievoorziening en Communicatie)
- Besluitvorming en operationele zuigkracht
- Samenwerking COPI-ROT (Sturing)

Deze verschillende thema's zijn terug te vinden in wet- en regelgeving zoals kort weergegeven wordt in paragraaf 1.3.

2.2.1 Beeldvorming

Uit wetenschappelijke literatuur blijkt dat de elementen communicatie en informatievoorziening nauw samenhangen met het proces rondom beeldvorming. Volgens de literatuur is een cruciaal element bij crisisbeheersing dan ook communicatie van het verkregen beeld van de situatie (en de genomen besluiten) naar alle betrokkenen.

Het communiceren van relevante informatie ten behoeve van bijvoorbeeld beeldvorming en besluitvorming vindt op twee manieren plaats: verticaal, vanaf lokaal (operationeel) naar nationaal (strategisch) niveau en horizontaal, tussen de verschillende entiteiten (brandweer, politie, GHOR, gemeenten en andere betrokkenen). In beide gevallen betekent relevante informatie als vanzelfsprekend dat deze beoordeeld is, voordat deze wordt doorgegeven. Dit om een anders onvermijdelijke overload door de ontvanger te voorkomen. Beoordeling van de informatie dient daarmee noodzakelijkerwijs ofwel op operationeel (COPI) niveau plaats te vinden ofwel door het tactisch niveau (ROT) dat de informatie doorgeeft.

2.2.2 Besluitvorming en 'operationele zuigkracht'

Adequate besluitvorming op strategisch niveau vergt volgens de literatuur relevante informatie (zie ook beeldvorming) als input.⁶ Ten behoeve van de beheersing van

⁵ Zie bijvoorbeeld Farazmand 2001, Drabek 2003, Kirschenbaum 2004, Boin et al. 2005, Smith & Elliot 2006.

⁶ In klassieke termen wordt wel gesproken over de cirkel van beeldvorming-oordeelsvorming besluitvorming-uitvoering.

crises dienen afspraken te worden gemaakt over de (strategische) besluitvorming op bestuurlijk niveau. Dit principe sluit aan uit bij de bevinding uit de literatuur: besluitvorming die decentraal *kan* plaatsvinden ook decentraal *moet* plaatsvinden zodat slechts besluitvorming die centraal *moet* plaatsvinden ook op centraal niveau *wordt* georganiseerd. Volgens de definitie van crisis is (strategische) besluitvorming op bestuurlijk niveau noodzakelijk en dit moet dus adequaat worden georganiseerd.

Mede vanwege hun wettelijke verantwoordelijkheid voelen bestuurders zich nauw betrokken bij de feitelijke uitvoering van de rampenbestrijding. Het uitvoerende ambtelijke niveau geeft aan hier soms moeite mee te hebben en spreekt van "operationele zuigkracht". Men ervaart dit als het interveniëren van het bestuurlijke in het operationele niveau. Dit heeft te maken met de rolafbakening tussen de verschillende teams.

2.2.3 Samenwerking COPI-ROT

Naast specifieke informatie over beeldvorming en besluitvorming is de algemene bevinding uit de literatuur dat in het geval van een crisis er sprake moet zijn van een *single chain of command*: op alle niveaus moet uiteindelijk een enkele (en vaste) persoon aanspreekbaar zijn op besluiten. Anderzijds moet de besluitvormingsbevoegdheid zo ver mogelijk gedecentraliseerd zijn waar dat nodig is in verband met de eisen die tijdsdruk en *information overload* met zich meebrengen. Hiervoor is goede samenwerking tussen de verschillende lagen (operationeel-tactisch-strategisch) noodzakelijk. Dit onderzoek heeft als voorbeeld de samenwerking tussen COPI (operationeel) en ROT (tactisch) genomen aangezien deze twee gremia nauw met elkaar moeten samenwerken bij de operationele bestrijding van een calamiteit en een belangrijke rol spelen in voorgenoemde processen van beeldvorming en besluitvorming.

2.3 WRZO en beleidsdocumenten

Voor de organisatie van de rampenbestrijding in Nederland zijn drie documenten van groot belang: de *Wet rampen en zware ongevallen*, het *Referentiekader GRIP* en het *Handboek voorbereiding rampenbestrijding*. In Bijlage 1 wordt een korte schets gegeven van deze documenten. Opgemerkt moet worden dat deze documenten niet voor alle bestudeerde incidenten even relevant waren en er daarnaast ook nog gebruik is gemaakt van de *Basisvereisten Crisisbeheersing*. Het *Referentiekader GRIP* dateert bijvoorbeeld van 2006 en had als doel om uniformiteit te creëren. Dit terwijl acht van de tien onderzochte incidenten van vóór 2006 dateert. Tegelijkertijd moet opgemerkt worden dat de GRIP-systematiek vóór 2006 niet geheel onbekend was. Verschillende regio's gingen hier echter anders mee om en kende grotere of kleinere afwijkingen ten opzichte van wat in het *Referentiekader GRIP* beschreven staat.

Van tevoren wordt opgemerkt dat bij een vergelijking van incidenten wel enig voorbehoud gemaakt moet worden. De onderzochte incidenten verschillen van elkaar qua aard en omvang. Bovendien verschilt de 'context van de tijd' per incident. Het denken over grootschalige incidentenbestrijding en over de meest adequate rampbestrijdingsstructuur is de afgelopen tien jaar geëvolueerd. Sinds 2006 bijvoorbeeld, werkt vrijwel elke regio met het *Referentiekader GRIP*. Bij de beschouwing van incidenten van voor die tijd moet rekening gehouden worden dat het COPI-niveau, ROT-niveau en het bestuurlijke niveau niet op dezelfde wijze wordt ingevuld als sinds 2006 gebruikelijk is.

2.4 Historische schets organisatie rampenbestrijding

In dit rapport zijn evaluaties van Nederlandse incidenten uit de afgelopen tien jaar in beschouwing genomen. Het oudste 'incident' dat bestudeerd is, is de extreme regenval in 1998, het meest recente incident is de grootschalige stoomstoring in de Tieler- en Bommelerwaard in 2007.

De organisatie van de rampenbestrijding (de rampbestrijdingsstructuur) is geen statisch, tijdloos iets. Inzichten over de beste organisatievorm zijn de afgelopen tien jaar sterk veranderd en zijn nog steeds aan verandering onderhevig. Zo zijn er in 2006 op landelijk niveau afspraken gemaakt over de GRIP-systematiek en is in 2003 het *Handboek voorbereiding rampenbestrijding* verschenen (als opvolger van de *Handleiding rampenbestrijding*). Ook het denken over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en over uniformiteit en de meest optimale schaalgrootte (regionalisering) zijn aan verandering onderhevig.

Inzicht in de historische dimensie van de organisatie van de rampenbestrijding voorkomt onterechte conclusies en oordelen over de incidentenbestrijding uit het verleden. Incidenten uit het verleden moeten altijd gezien worden 'in de context van hun tijd'. Zo heeft het weinig zin om op te merken dat bij een bepaald incident geen GRIP-systematiek is toegepast als deze systematiek in die tijd en op die plaats onbekend was.

De ontwikkeling in het denken over rampenbestrijding in de afgelopen tien jaar kent twee hoofdkenmerken:

1. toenemende aandacht voor multidisciplinair optreden (zowel in breedte als in diepte), en
2. toenemende nadruk op de coördinerende rol van de burgemeester.

De wijze waarop de rampenbestrijdingsorganisatie in elkaar zit, is te relateren aan documenten die een meer of minder formele status hadden of hebben. Opvallend hierbij is dat er relatief weinig documenten zijn met een wettelijke status. De meeste documenten moeten gezien worden als 'handleidingen' of 'visies'. Opvallend is dat deze handleidingen en visies breed gedragen werden en een status van 'informele regelgeving' hebben gekregen (Boogers et al., 2006).

Het voert te ver om in deze studie een uitgebreid overzicht te geven van de ontwikkeling van de formele en informele regelgeving op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Voor een goed overzicht kan verwezen worden naar andere literatuur, zoals Helsloot 2007b.

3 Thema beeldvorming

3.1 Referentie

Het referentiekader wordt, zoals omschreven in de introductie, gevormd door een aantal documenten zoals de *Basisvereisten Crisismanagement*. Hierin wordt gesteld dat het 'bouwen' van een beeld voor ieder onderdeel van de rampenbestrijdingsorganisatie 'met voorrang' uitgevoerd moet worden en beschikbaar moet worden gesteld aan andere diensten, onderdelen en eenheden. Ook moeten gegevens die deze beeldvorming kunnen beïnvloeden zo snel mogelijk gedeeld worden tussen alle niveaus. 'Kerngegevens' dienen volgens een andere norm 'binnen tien minuten' verwerkt te zijn in een (centraal) totaalbeeld.

In het *Referentiekader GRIP* wordt gesteld dat het OT er zorg voor moet dragen dat essentiële informatie terecht komt bij de actiecentra. Hoewel 'informatie' breder is dan 'beeldvorming', geldt dit natuurlijk ook voor informatie die bijdraagt aan een goede beeldvorming van het incident.

Binnen het bovengenoemde OT heeft de operationeel leider een belangrijke rol. Volgens het Handboek Voorbereiding Rampenstrijding is één van de belangrijkste taken van de operationeel leider, het realiseren van een 'integraal communicatiestelsel'.

Daarnaast schrijft het Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding dat adequate informatieverstrekking een kritische succesfactor is tijdens het opschalingsproces en de verdere bestrijding van het incident. Het doel van informatiemanagement is het verzamelen, verifiëren en veredelen van informatie, waardoor een actueel interdisciplinair totaalbeeld beschikbaar is van de ramp en van de effecten van de bestrijding ervan en dit aan alle geautoriseerde belanghebbenden beschikbaar te stellen. Dit is een voorwaarde om de juiste beslissingen te kunnen nemen.

Het hebben van een actueel totaalbeeld van de ramp is volgens het Handboek de basis voor een adequate rampenbestrijding. In eerste instantie beschikken de meldkamers over de meeste informatie, hoewel het gevaar bestaat dat er afhankelijk van de verkregen informatie differentiatie in de beeldvorming tussen de onderscheidene meldkamers bestaat. Het is van belang dat er zo snel mogelijk op de rampplek een interdisciplinair beeld van de ramp verworven wordt en dat nabij de meldkamers een interdisciplinair coördinatiepunt wordt ingericht waar de eerste informatie wordt verwerkt (Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding).

3.2 Feiten

In geen van de bestudeerde rapporten is ingegaan op de informatieoverdracht van het OT naar (eventuele) actiecentra. Wel zeggen deze evaluatierapporten soms iets over de totstandkoming van beelden en de wijze waarop die beelden gedeeld zijn met andere niveaus of diensten en hoe zij de incidentenbestrijding beïnvloed hebben.

3.2.1 Extreme regenval

Tijdens de periode van extreme regenval in 1998 is voor de beeldvorming veelvuldig gebruikgemaakt van peilregistratie en neerslagverwachtingen.

De beeldvorming van de ernst van de situatie verschilt sterk per regio. Dit heeft invloed op de maatregelen die genomen worden, de communicatie en de rolinvulling van bestuurders. Een dergelijke gebeurtenis kende volgens de algemeen heersende opvattingen slechts een kleine waarschijnlijkheid waardoor de voorbereiding negatief is beïnvloedt. Cruciaal was de vraag of er sprake is van een bedreiging van de openbare orde en veiligheid aangezien dan alleen de burgemeester het opperbevel heeft. Het antwoord hierop verschilde per regio.

3.2.2 Melasse-incident Delft

Doordat aanvankelijk niet onderkend wordt dat de melasse via het riool in het oppervlaktewater terecht komt, ontwikkelt het incident zich langere tijd onopgemerkt door. De wijze waarop het hoogheemraadschap Delfland vervolgens de betrokken gemeenten informeert (via een fax), leidt ertoe dat de perceptie van de ernst van de situatie erg uiteen loopt. Schiedam richt onmiddellijk een actiecentrum in, terwijl Rotterdam de fax terzijde schuift.

De betrokken diensten kennen ieder een eigen jargon (bijvoorbeeld 'middelalarm') wat niet bijdraagt aan een gelijke beeldvorming bij alle betrokkenen.

Aangezien de beeldvorming voor velen onduidelijk is, ondernemen sommige betrokkenen zelf initiatief om te komen tot een betere beeldvorming. De OVD-B kiest er bijvoorbeeld voor om de plaatsvervangend commandant te benaderen (in plaats van de commandant) omdat deze specifieke expertise heeft die bijdraagt aan een goede beeldvorming van dit incident.

Beeldvorming ten aanzien van de aard en de omvang van het incident is van directe invloed op de vraag of er volgens de rampenbestrijdingsstructuur gewerkt wordt. Niet alle betrokkenen maken een zelfde inschatting van de aard en omvang van het incident. Het hoogheemraadschap Delfland heeft het beeld zelf de operationele leiding over de bestrijding van het incident te hebben. Dit beeld leeft niet bij andere diensten.

De alarmering verloopt niet conform afspraak en de boodschap 'middelalarm' wordt door de Centrale MeldPost (CMP) van DSM niet doorgegeven aan de Regionale Alarmcentrale (RAC) en Politiemeldkamer. Hierdoor wordt er door de RAC een melding geaccepteerd die niet volgens het afgesproken alarmeringsschema is. Dit leidt tot een onjuiste opschaling van politie en brandweer waardoor verwarring ontstaat bij deze diensten. Daarnaast is er ook lange tijd onduidelijk bij de RAC om welke stof het gaat, waardoor de RAC niet in staat is om het veld goed te informeren.

3.2.3 Vuurwerkcramp Enschede

Na de ontploffingen bij vuurwerkopslag SE Fireworks in Enschede is al direct duidelijk dat het een zeer grote ramp betreft. De klap en de rookkolom blijken een belangrijke alarmeringsfunctie te hebben. Het eerste 'officiële' beeld van de ramp komt van de officier van dienst van de brandweer en luidt: "Er is een grote ontploffing geweest, hele huizenblokken branden en zijn kapot. We hebben ongetwijfeld meerdere gewonden". Daarna komen er verschillende berichten binnen waaruit de regionale alarmcentrale de omvang van de ramp enigszins kan afleiden. De plaatsvervangende commandant krijgt te horen dat het "gigantisch druk is, we doden en gewonden

hebben, waarschijnlijk grote explosies, half Enschede in brand staat en we twee pelotons aan het verzamelen zijn".

Dat er behoefte is aan beeldvorming in het ROT gedurende de eerste uren blijkt ook uit het feit dat het hoofd RAC de opdracht krijgt om zelf ten behoeve van het ROT een verkenning op het rampterrein uit te voeren.

Bij de beeldvorming over de alarmering, blijkt begripsverwarring een goede beeldvorming in de weg te staan. Doordat de politie de staf grootschalig politieoptreden ook wel 'rampenstaf' noemt, krijgt het ROT tijdens de vuurwerkcramp de indruk dat de gemeentelijke rampenstaf op het hoofdbureau van politie ingericht wordt. De regionale alarmcentrale van de brandweer geeft vervolgens aan de regionaal meldcentrale van de politie door dat de leden van de gemeentelijke rampenstaf naar het stadhuis van Enschede moeten komen.

Veel hulpverleners uit Enschede en omgeving komen op eigen initiatief naar de ramplek of nemen contact op met de meldkamer. Het feit dat het aan een totaalbeeld van de ramp heeft ontbroken, heeft vertragend gewerkt bij de inzet van de aangevraagde brandweercompagnie. Het ontbreken van een totaalbeeld is wellicht ook aanleiding voor het afwijzen van een spontaan hulpaanbod van de bedrijfsbrandweer van Akzo. Zowel brandweer als politie roept personeel op om in dienst te komen. Door de explosies en de rookkolom is iedereen in de regio gealarmeerd en al snel is bekend dat het om het ontploffen van een vuurwerkopslag gaat. Het ontbreekt hulpverleners echter lang aan een totaalbeeld van de situatie.

Door de chaotische situatie en de technische en organisatorische problemen met de communicatie (uitval en overbelasting) is de beeldvorming gedurende de eerste uren van het incident slecht. Als gevolg hiervan is er niet of nauwelijks sprake van multidisciplinaire coördinatie en slechts zeer beperkt van monodisciplinaire sturing.

3.2.4 Nieuwjaarsbrand Volendam

Uit diverse onderzoeken is gebleken dat door verschillen in beeldvorming, de allereerste meldingen van een brand niet altijd eenduidig zijn en soms zelfs sterk afwijken van de werkelijke situatie. Zo wordt er een "woningbrand aan de haven in Volendam" gemeld in plaats van een "cafébrand". Dit heeft direct invloed op de beeldvorming van bijvoorbeeld het aantal slachtoffers. Het is voor leidinggevendenden ter plaatse moeilijk een accurate beeldvorming te doen ontstaan bij de alarmcentrale over de situatie. In Volendam geven de leidinggevendenden ter plaatse "meerdere gewonden" en "chaos" door aan de regionale alarmcentrale tijdens de Nieuwjaarsbrand. De centralisten hebben op dat moment echter nog geen beeld van de omvang van de ramp. De communicatie onderling is onvoldoende om aan de diverse partijen en disciplines duidelijk te maken wat de werkelijke situatie ter plaatse is. Opschaling van de hulpdiensten verloopt hierdoor ongecoördineerd met onduidelijke berichten over de beeldvorming op de plaats van het incident. Tijdens de gehele opschaling bestaat er bij de verschillende leidinggevendenden onduidelijkheden over de situatie ter plaatse en de behoefte van de hulpverlening.

In het geval dat er bij de 'uitruk- en de nader berichten' de standaard opschalingcodes 'middelbrand' en 'zeer grote brand' worden gebruikt, blijkt uit interviews, dat zowel de centralisten in de alarmcentrale als de eenheden die aanrijden, de perceptie hebben dat het daadwerkelijk om een zeer grote brand gaat. In het geval van de cafébrand in Volendam blijkt echter dat de brand bij aankomst

van het eerste blusvoertuig al uit is en dat de inzet in feite neerkomt op grootschalige hulp aan gewonden en het invullen van daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden. De gebruikte codes dragen dan ook niet bij aan de beeldvorming voor de eenheden die uitrukken maar geven een indicatie voor het aantal benodigde eenheden en de fase waarin de bestrijding zich bevindt.

Verder wordt door de operationele eenheden ter plaatse niet altijd consequent hun status geplot. Hierdoor wordt het overzicht in de alarmcentrale bemoeilijkt. Bij adequaat handelen, kort en bondig, door het personeel van de alarmcentrale is het mogelijk om bij een incident vanaf de beginfase een sturende rol behouden, waar het gaat om vragen en geven van informatie.

De eerste meldingen van de brand en het aantal slachtoffers zijn niet eenduidig. De melding luidt 'woningbrand aan de haven' met de opschalingcodes 'middelbrand' en 'zeer grote brand'. Bij aankomst van het eerste blusvoertuig is de brand echter al uit. Bovendien betreft het geen woningbrand maar een brand in een café, overvol met mensen. De inzet blijkt neer te komen op grootschalige hulp aan gewonden.

3.2.5 Scheepsbrand Vlaardingen

Beperkte mogelijkheden van communicatiemiddelen maakt een goede beeldvorming voor betrokken partijen lastig. Zo lukt het doorfaxen van tekeningen aanvankelijk niet tijdens de scheepsbrand in Vlaardingen en blijkt het lastig om de situatie voldoende beeldend te schetsen via de telefoon. In het rapport wordt de verbazing geuit dat er nauwelijks gebruik gemaakt is van e-mail.

Tijdens de scheepsbrand bellen mensen met de gemeente en meldkamer over de rookontwikkeling. Dit leidt tot inzichten bij de meldkamer dat de situatie escaleert. Beeldvorming en perceptie spelen een belangrijke rol bij de bestrijding van de brand en zijn gevolgen. Het rapport concludeert dat "de gemeentelijke beleidsteams slechter gefunctioneerd hebben doordat hun informatievoorziening (en daarmee hun beeldvorming) onvoldoende was".

Beeldvorming speelt een cruciale rol bij de keuze om sirenes te activeren. Deze beslissing wordt genomen door het COPI op basis van de waarneming van rook, met de wetenschap dat die rook schadelijke stoffen bevat. Het ROT baseert zijn oordeel over het al dan niet activeren van de sirenes, op het beeld dat de meetresultaten geven. Volgens deze meetresultaten is er géén reden tot alarmeren. Het ROT reageert dan ook verbaast op de beslissing van het COPI om de sirenes wél af te laten gaan.

Er komen vrij mistige, verwarde en tegenstrijdige berichten bij het ROT binnen tijdens de scheepsbrand in Vlaardingen, waardoor een goed overzicht van de omvang van het incident krijgen lastig is. Niet de feitelijke informatie, maar informatie over ervaringen uit het verleden bepalen voor een deel de beeldvorming en daarmee de besluitvorming. De werfdirecteur meldt bij het COPI dat een vergelijkbare brand ooit vijf dagen geduurd heeft. Dit bericht leidde ertoe dat in de perceptie van veel betrokkenen het incident in potentie vele dagen kon aanhouden.

Informatieoverdracht van onder naar boven is niet optimaal verlopen. Om deze reden gaan diverse disciplines zelf op zoek naar informatie en is er rechtstreeks contact met vertegenwoordigers in het brongebied. Dit heeft geleid tot een zekere 'chaotisering van de informatievoorziening'.

Wanneer niemand van de hulpverleningsdiensten een adequaat beeld van de stand van zaken heeft, bemoeilijkt dit een goede publieksvoorlichting over het incident. Daarnaast blijkt men bij de plaats van het incident een beter en actueler beeld van de situatie te hebben, dan in de veiligheidsstaf. Bij de scheepsbrand in Vlaardingen blijkt op het moment dat de voorzitter van de regio Rotterdam-Rijnmond in het NOS-Journaal verschijnt met de boodschap dat het incident nog lang zou kunnen duren, in het ROT bekend wordt dat de rook afneemt en dat het COPI adviseert om te 'ontalarmeren'.

Verschillende niveaus en betrokkenen zorgen zelf via informele kanalen voor een beeldvorming van het incident. Deze beeldvorming wordt slecht afgestemd met andere niveaus. Hierdoor kan niet elk niveau zijn rol goed invullen.

3.2.6 Ketelwagenincident Amersfoort

De eerste beeldvorming bij het ketelwagenincident in Amersfoort verloopt niet optimaal. Tijdens de alarmering worden er twee incidenten door elkaar gehaald, waardoor het lijkt alsof de lekkage veroorzaakt wordt door een steigerbuis, wat een veel ernstiger lekkage impliceert dan het geval blijkt te zijn.

Het GHOR-bureau wordt bij het ketelwagenincident door het ministerie van WVC op de hoogte gebracht dat er 'landelijk al van alles in gang wordt gezet'. Dit draagt eveneens bij aan het beeld dat het een zeer ernstig incident betreft.

Informatie-uitwisseling tussen het COPI-niveau en het ROT niveau wordt bemoeilijkt doordat het ROT niet over de juiste technische faciliteiten beschikt.

Onzekerheid over de betrouwbaarheid van informatie over het al dan niet aanwezig zijn van een stabilisator in de ketelwagen bepaald de beeldvorming over de ernst van het incident. Dit heeft een verlammeende werking op de incidentbestrijding. Bovendien worden niet altijd de meest adequate acties genomen om de informatie te verifiëren.

3.2.7 Dijkdoorbraak Wilnis

In Wilnis ontbreekt het aan een gestandaardiseerde schriftelijke of elektronische verslaglegging van de belangrijkste gebeurtenissen en besluiten. Dit bemoeilijkt een adequate informatieoverdracht en beeldvorming. Dit is zeker het geval tijdens aflossing van personeel en bij de communicatie tussen de verschillende niveaus.

De terugkoppeling van het CTPI naar het BT vindt hoofdzakelijk mondeling plaats. Het gevolg is dat de informatie-uitwisseling in enkele gevallen niet eenduidig is.

3.2.8 Stroomstoring Haaksbergen

Ook bij de stroomstoring in Haaksbergen verschillen de partijen van mening over de communicatie over het moment van herstel van de stroomvoorziening. Door een gebrekkige communicatie worden feiten en verwachtingen door elkaar gehaald. Hierdoor ontstaat er verschil in beeldvorming tussen enerzijds Essent en anderzijds het gemeentelijk beleidsteam en het ROT.



Door extreme weersomstandigheden; combinatie van harde wind, koude en sneeuwval, kunnen verschillende actoren elkaar niet altijd bereiken. Er heerst verwarring over de twee incidenten die parallel operationeel worden aangestuurd. Enerzijds wordt er gewerkt met een GRIP 2 voor de sneeuwval in Twente. Anderzijds zijn er door ijsafzetting op hoogspanningsmasten een aantal lijnen gebroken, met stroomuitval als gevolg. Doordat het er naar uitziet dat de stroomstoring langer lijkt aan te houden wordt voor dit deel GRIP 3 afgekondigd.

3.2.9 Scheepsbrand Velzen

De beeldvorming in Velzen wordt gekenmerkt door een hardnekkig gerucht over het vrijkomen van blauwzuurgas. In een persbericht van de gemeente Velzen wordt onterecht melding gemaakt van de noodzaak tot het ontruimen van een gebied vanwege de aanwezigheid van een te hoge concentratie blauwzuurgas, terwijl wordt bedoeld "een verhoogde concentratie". Het bericht over blauwzuur wordt direct opgepakt door verscheidene media. In de berichtgeving wordt ingegaan op de risico's van blauwzuur. Het beeld naar buiten toe is dat het dusdanig ernstig is dat er ontruimd wordt. Ook op het moment dat meer meetgegevens beschikbaar zijn en blijkt dat er in het effectgebied geen blauwzuur wordt gemeten, wordt dit niet actief gecommuniceerd naar buiten. Hulpverleners, media en de betrokken burgers leven enige tijd met een onjuist beeld van de situatie.

Mensen bellen de gemeente en meldkamer over rookontwikkeling. Dit leidt tot inzichten bij de meldkamer dat de situatie escaleert. Er gaan geruchten over blauwzuurgas en er wordt een persbericht uitgedaan over een te hoge concentratie blauwzuur en koolmonoxide. Deze volksgezondheidsaspecten zijn onvoldoende toegelicht bij de publieksinformatie. Hierdoor ontstaat het beeld naar buiten dat de dreiging voor de gezondheid dusdanig ernstig is dat er ontruimd wordt. Dit leidt tot onnodige ongerustheid.

3.2.10 Stroomstoring Tieler- en Bommelerwaard

In de eerste uren van het incident is er zowel sprake van een luchtvaartincident met een beschadiging van een elektriciteitsmast als van een grootschalige stroomstoring. Eenheden in het veld verdelen hun aandacht tussen enerzijds het luchtvaartincident en anderzijds de gevolgen van de stroomstoring. Er is de eerste uren nog geen goed beeld over de omvang van de stroomstoring en de verwachte tijdsduur. Aanvankelijk is er ook onduidelijkheid over de ernst van het luchtvaartongeval, waardoor er sprake is van een 'dubbele focus'.

Het ROT krijgt geen goed beeld van de situatie. Het RBT verwacht van het ROT een beeld, maar krijgt dat niet tijdig. Het niet kunnen voldoen aan de 'beeldvormingsverwachting' leidt in de Tieler- en Bommelerwaard tenminste tot frustraties op alle niveaus, die de onderlinge werkrelatie niet ten goede komt.

Een belangrijke belemmering gedurende de gehele besluitvorming over en uitvoering van de realisatie van bijvoorbeeld noodstroom tijdens de stroomstoring in de Tieler- en Bommelerwaard, is dat de prognoses over het herstel van de reguliere stroomvoorziening vaak te optimistisch blijken. Men vermoedt op basis van de beperkte informatie van onder andere de meldkamer dat een groot gebied zonder stroom zit, maar de precieze omvang is nog onbekend. Op basis van de beperkte informatie gaat men ervan uit dat de stroomstoring "slechts een paar uur zal duren". Tijdens het incident is er sprake van een misverstand tussen Continuon en ROT over

het tijdstip wanneer Continuon begint aan het herstel van de stroomvoorziening en het moment waarop alles zou zijn hersteld. Binnen ROT en RBT bestaat geen goed beeld van de situatie en van de (noodzakelijke) hulp die al direct en spontaan wordt geleverd. Het ROT en RBT worden gehinderd in adequate besluitvorming door het onjuiste beeld van een kortdurende.

Uit het evaluatierapport van de stroomstoring in de Tieler- en Bommelerwaard blijkt dat het niet goed lukt om een beeld te krijgen van de zorgbehoevenden die in een thuissituatie verkeren.

De eerste melding die binnenkomt in de meldkamer betreft een incident met een helikopter. Eén brandweereenheid krijgt via de meldkamer de melding 'ongeval Waaldijk Hurwenen' zonder vermelding van de aard van het ongeval. Op het zelfde moment krijgt een andere eenheid de melding van een 'luchtvaartongeval Waal rechts'. Dit leidt ertoe dat er door sommigen op de verkeerde plaats wordt gezocht en het voor anderen onduidelijk is waarnaar zij zoeken. Er komen steeds meer meldingen over stroomstoringen binnen.

3.3 Feiten en referentie

Zoals in de paragraaf 'Referentie' wordt gesteld, heeft het 'bouwen' van een beeld en het delen van dit beeld met andere diensten en niveaus absolute prioriteit in de rampenbestrijding. Daarom hebben we in dit hoofdstuk gekeken naar hoe beeldvorming tot stand is gekomen en hoe dit van invloed is geweest op de incidentenbestrijding.

Geconstateerd kan worden dat uit de evaluatierapporten niet blijkt dat beeldvorming inderdaad deze prioriteit heeft gekregen en dat het gevormde beeld niet altijd gedeeld is met andere niveaus en diensten.

Een verklaring hiervoor wordt niet altijd gegeven, maar is deels te zoeken in een chaotische situatie ter plaatse (bijvoorbeeld Volendam) of haperende communicatiemiddelen (bijvoorbeeld Amersfoort). Naast chaos en technische belemmeringen speelde soms een gebrekkige organisatie eveneens een rol (Enschede).

Beeldvorming is ook vooral een dynamisch gegeven. Informatie wordt geverifieerd of gefalsificeerd en er kan bovendien nieuwe informatie binnenkomen. Op basis hiervan moet het 'gevestigde beeld' aangepast worden en moeten consequenties verbonden worden aan dit gewijzigde beeld. Dit is niet altijd gebeurd (zie bijvoorbeeld Velzen).

4 Thema bestuurlijke besluitvorming en 'Operationele Zuigkracht'

4.1 Referentie

In dit hoofdstuk staat de besluitvorming, communicatie en samenwerking op het bestuurlijke, of in managementtermen 'strategische', niveau centraal. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd of er ten tijde van de verschillende incidenten expliciet sprake was van een bestuurlijk niveau en de werking hiervan. Daarnaast wordt er gekeken naar de bestuurlijke besluiten die genomen zijn en de samenwerking met andere gremia zoals ROT en GBT's uit andere gemeenten. Alvorens op de uitkomsten van de analyse wordt ingegaan volgt allereerst een nadere uitleg over het bestuurlijke niveau en haar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden volgens de verschillende (beleids-) documenten.

Intermezzo: Bestuurlijke versus operationele leiding
De bestuurlijke leiding en het nemen van beleidsbeslissingen¹ moeten worden onderscheiden van de leiding over de uitvoering en het vertalen van beleidsbeslissingen in operationele opdrachten. (Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding)

Dit intermezzo geeft daarnaast ook weer dat de bestuurder zich, door uiteenlopende omstandigheden, kan laten meevoeren en daardoor operationele in plaats van bestuurlijke besluiten zal nemen. Hierbij speelt mee dat de grens wat bestuurlijk is en wat operationeel niet scherp gedefinieerd kan worden. Het verschijnsel dat bestuurders zich op detailniveau met uitvoeringszaken gaan bezighouden wordt door het uitvoerende ambtelijk niveau ook wel als 'operationele zuigkracht' ervaren. Dit is ook een van de facetten waar in dit thema naar gekeken is.

Naast het algemene referentiekader zoals weergegeven in het hoofdstuk Introductie van dit rapport zijn er specifiek voor het functioneren van het bestuurlijke niveau een aantal taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd in beleidsdocumenten zoals het *Handboek voorbereiding rampenbestrijding* en het *Referentiekader GRIP*. Deze taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn van belang voor de werking van de rampenbestrijdingsstructuur, en specifiek, de rol van het bestuurlijke niveau in deze structuur. In deze paragraaf zullen daarom deze bestuurlijke organisatie met haar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden nader toegelicht worden om zo de rol, zoals die van het bestuurlijke niveau verwacht mag worden, te schetsen. Daarnaast is er gebruik gemaakt van de door het LBCB opgestelde *basisvereisten crisisbeheersing* voor een effectieve bestrijding van crises.

Opperbevel en bestuurlijke leiding

De wet regelt dat de organisatie van de rampenbestrijding eenhoofdig wordt aangestuurd: de burgemeester heeft het *opperbevel* over de bestrijding van rampen en zware ongevallen.⁷ Bij hem berust, anders gezegd, de bestuurlijke leiding. De bestuurlijke basis van de organisatie is daarmee bij de gemeente gelegd (*Handboek voorbereiding rampenbestrijding*).

Tijdens rampen is de burgemeester dus individueel verantwoordelijk voor alle, op de rampenbestrijding betrekking hebbende, besluiten. De burgemeester legt na het

⁷ WRZO, art. 11; Gemeentewet, art. 175 en 176.

gebruik van zijn (nood)bevoegdheid verantwoording af aan de gemeenteraad.⁸ Hiermee is vervolgens de democratische controle gewaarborgd. Omdat echter niet elke ramp ook een verstoring of bedreiging van de openbare veiligheid is (denk bijvoorbeeld aan de extreme regenval in 1998), valt het in sommige situaties te betwisten of de burgemeester ook de meest aangewezen ambtsdrager is om het opperbevel over de bestrijding op zich te nemen.

Intermezzo: Uitvoeringsbevoegdheid Burgemeester

De wetgever is aldus Scholtens (2008) van mening dat van de burgemeester verwacht mag worden dat hij prioriteiten stelt, belangrijke beslissingen neemt, de brandweercommandant de nodige aanwijzingen verstrekt en eventuele verschillen van inzicht na overleg in de gemeentelijke rampenstaf tot een oplossing brengt. De technische coördinatie zal hij uiteraard overlaten aan de brandweercommandant.

Coördinerende burgemeester

Wanneer meer gemeenten bij een ramp betrokken raken of betrokken dreigen te raken, ontstaat de situatie dat in verschillende gemeenten een opperbevelhebber functioneert. Om te bevorderen dat sprake is van een eenduidige bestuurlijke aansturing van de rampenbestrijding, dient de bestuurlijke leiding gecoördineerd te worden. Daartoe bestaat geen wettelijke voorziening. In de praktijk van de afgelopen jaren is echter de figuur van de *coördinerend burgemeester* in het leven geroepen om te zorgen voor een eenduidige bestuurlijke aansturing. (*Handboek voorbereiding rampenbestrijding*)

Beleidsadvisering

In de wet wordt aangegeven dat de burgemeester zich laat bijstaan door een *gemeentelijke rampenstaf*.⁹ De wettelijke term "rampenstaf" wordt in de praktijk van verschillende betekenissen voorzien. In verhandelingen over de samenstelling van de (gemeentelijke) rampenstaf wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen het beleidsadviserende deel (het beleidsteam) van deze staf en het uitvoeringscoördinerende deel (het operationele team)¹⁰. Het Gemeentelijke Beleidsteam (GBT) adviseert de opperbevelhebber bij het maken van bestuurlijke afwegingen met betrekking tot de rampenbestrijding en bij het nemen hiervan. Het GBT is daarom multidisciplinair samengesteld.

Elk lid van het GBT kan door de burgemeester, al dan niet op ad-hoc basis, gevraagd worden om advies. Eén van de vaste, voor de hand liggende adviseurs is de Operationeel Leider (OL); deze is immers verantwoordelijk voor een gecoördineerde uitvoering van de besluiten van de burgemeester. Afhankelijk van de omvang van de ramp zal een plaatsvervanger van de OL zitting hebben in het GBT. Een andere belangrijke adviseur is de gemeentesecretaris. Zijn adviserende taak voor de opperbevelhebber ligt in het verlengde van zijn dagelijkse werkzaamheden. Daarnaast geeft hij leiding aan de gemeentelijke processen binnen de rampenbestrijding (*Handboek voorbereiding rampenbestrijding*).

8 Gemeentewet, art. 180.

9 WRZO, art. 11, lid 1.

10 Handleiding rampenbestrijding.

Intermezzo: Operationeel Leider

De operationele leider is ten opzichte van de burgemeester verantwoordelijk voor de manier waarop functionarissen en diensten samenwerken bij de uitvoering van de verschillende rampenbestrijdingsprocessen: de bron- en effectbestrijding, de hulpverlening, het regelen van verkeer en het handhaven van de rechtsorde en de bevolkingzorg (Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding).

Wanneer de ramp beperkt blijft tot het grondgebied van één gemeente, ondersteunt (de kernbezetting van) het RBT de burgemeester en het GBT.

Gemeentegrensoverschrijdende beleidsadvisering

Indien meerdere gemeenten betrokken raken of dreigen te raken bij een grootschalig incident gaan de GBT's doorgaans over in het regionaal beleidsteam (RBT)¹¹. Het RBT staat onder voorzitterschap van de coördinerend burgemeester. Het RBT neemt beslissingen op grond van afspraken die worden gemaakt in een overleg met burgemeesters van de door de (dreigende) ramp getroffen gemeenten.

De coördinerend burgemeester is het aanspreekpunt voor de operationeel leider. Deze blijft in alle gevallen de verbindende schakel tussen de bestuurlijke en operationele bestrijding van de ramp en geeft vanuit het ROT leiding aan de uitvoeringscoördinatie.

Operationele Leiding en Uitvoering

De leiding over de 'uitvoering' van de rampenbestrijding berust bij de operationeel leider (OL). Operationele leiding is de bevoegdheid om in opdracht van de opperbevelhebber bindende aanwijzingen te geven aan commandanten en hoofden van diensten die samenwerken bij de rampbestrijding, zonder daarbij te treden in hun verantwoordelijkheden en uitvoeringsbevoegdheden (Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding).

Het Regionaal Operationeel Team (ROT) is vervolgens verantwoordelijk voor een gecoördineerde uitvoering van de rampbestrijding. Het ROT dient de praktische voorwaarden te scheppen voor de uitvoering, zoals het realiseren van een zodanige verdeling van middelen en eenheden, dat iedereen zijn taken ook daadwerkelijk kan uitvoeren. Het ROT draagt zorg voor de afstemming van de activiteiten van het commando rampterrein op de activiteiten in de actiecentra van de gemeentelijke en parate diensten en die van de en de meldkamers van de hulpverleningsdiensten. (Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding)

Deelnemers

Naast inzicht in de taken van de bestuurlijke rampenbestrijdingsorganisatie is het belangrijk dat er inzicht is in de deelnemers aan de teams op bestuurlijk en operationeel (uitvoerend) niveau. Dit overzicht van deelnemers draagt bij inzicht te krijgen in hun achtergronden en om een inschatting te kunnen maken van hun mogelijke bijdrage. Deze achtergronden zijn van invloed op het beoordelen en interpreteren van de informatie om uiteindelijk tot een besluit te komen. Zo zal er bijvoorbeeld in een groep waarin het merendeel van de deelnemers een operationele achtergrond heeft al snel over operationele zaken worden gesproken.

¹¹ In het Referentiekader GRIP wordt geen uitsluitel gegeven of de GBT's ook vervangen moeten worden. Met andere woorden er wordt niet aangegeven of de GBT's naast het RBT kunnen bestaan.

GRIP

De twee GRIP niveaus welke van belang zijn voor dit thema zijn GRIP 3 en 4 (zie voor meer informatie bijlage 1).

Naast het algemene functioneren van het bestuurlijke niveau zijn belangrijke elementen in het besluitvormingsproces informatie en communicatie¹². Kort samengevat gaat het dan over: De juiste informatie, op het juiste moment en op de juiste plaats. In dit thema gaat het over bestuurlijke (= niet operationele) informatie die op het juiste moment (= het moment dat het besluit genomen dient te worden) op het juiste niveau (=Beleidsteam) beschikbaar is. Deze informatie is vervolgens van groot belang voor het geven van leiding aan, en het coördineren van de verschillende gremia op bestuurlijk niveau.

Kernvragen

Aangezien achteraf blijkt dat er slechts in een klein deel van de rapporten specifieke informatie te vinden is met betrekking tot specifieke bestuurlijke besluitvorming. Daarnaast is er gekeken naar de bredere invulling van de taken en bevoegdheden van het bestuurlijke niveau om zo een beter beeld te krijgen van haar rol binnen de rampenbestrijdingsstructuur en in het bijzonder de samenwerking met het (R)OT. Met inachtneming van het hiervoor geschetste referentiekader op basis van onder andere het handboek voorbereiding rampenbestrijding en de basisvereisten crisisbeheersing is in de analyse gelet op de volgende aspecten:

A. Het functioneren van het bestuurlijke niveau

Op basis van de hiervoor genoemde informatie is er gekeken naar het feitelijke functioneren van het bestuurlijke niveau zoals dit in de evaluatierapporten weergegeven wordt. Het bestuurlijke niveau komt in een later¹³ stadium in actie dan het operationele en tactische niveau. De procesnormen bekrachtigen dit, aangezien een GBT na 60 minuten operationeel moet zijn en een RBT na 90 minuten (Basisvereisten Crisisbeheersing).

Norm 4a: "Het (Kern-) ROT is binnen 45 minuten na alarmering operationeel, wat wil zeggen dat het ROT op dat moment in staat is om gecoördineerd leiding te geven en te faciliteren. Binnen 45 minuten na alarmering beschikt het ROT daarbij over een voorbereide crisisruimte, waardoor ze in staat is om gecoördineerd leiding te geven en te faciliteren."

Norm 5: "Het (kern)BT is binnen 60 minuten na alarmering operationeel, wat wil zeggen dat ze in staat is om gecoördineerd leiding te geven op basis van het inmiddels vanuit het ROT beschikbaar gestelde totaalbeeld. Het BT beschikt daarbij over een voorbereide crisisruimte waardoor ze in staat is om gecoördineerd leiding te geven en te faciliteren."

Er is geanalyseerd bij welke van de onderzochte calamiteiten sprake was van een beleidsteam en hoe dit beleidsteam volgens het betreffende evaluatierapport heeft gefunctioneerd.

¹² Conform de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) van Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) en de Basisvereisten Crisisbeheersing van het LBCB

¹³ Het opstarten van bestuurlijke processen is afhankelijk van de opschaling en de omvang van de calamiteit. In de onderzochte calamiteiten is het bestuurlijke niveau op een of andere wijze betrokken bij het incident.

B. Samenwerking en Informatievoorziening op bestuurlijk niveau
De informatievoorziening ten tijde van een calamiteit is veelal "bottom-up" geregeld. Dit blijkt ook uit de tijdsvolgorde voor het operationeel zijn van de verschillende gremia zoals COPI, ROT en RBT uit de Basisvereisten. Hierdoor wordt de informatie via verschillende gremia zoals COPI en (R)OT aan het bestuurlijke of beleidsmatige niveau medegedeeld. Dit is zelfs expliciet weergegeven in Norm 5 van de basisvereisten waarin staat dat het BT "*op basis van het inmiddels vanuit het ROT beschikbaar gestelde totaalbeeld*" gecoördineerd leiding dient te geven.

Er is in relatie tot informatie en communicatie in de analyse ook gekeken naar de bovenlokale samenwerking (indien van toepassing). In de analyse is de samenwerking en informatie op bestuurlijk niveau weergegeven voor de verschillende incidenten met daarnaast opvallende punten die van belang waren voor het functioneren van het bestuurlijke niveau en haar besluitvorming.

C. Besluitvorming op bestuurlijk niveau
De hiervoor genoemde informatievoorziening kan ertoe leiden dat er nauwelijks of gebrekkige bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt in beleidsteams. De besluiten kunnen inhoudelijk bijvoorbeeld operationeel getint zijn, echter niet uit alle onderzoeken komt de inhoud en vorm van het besluit duidelijk naar voren. In onderstaande analyse zijn de inhoud van de besluiten en gevolgen voor het bestuurlijke niveau zo goed mogelijk weergegeven op basis van de onderzochte evaluatierapporten en met inachtneming van vier vragen (zie bijlage 3).

4.2 Feiten

In onderstaande analyse is er gekeken naar rampen waarbij er duidelijk sprake was van een expliciete bestuurlijke betrokkenheid zoals hiervoor omschreven. In deze paragraaf zullen achtereenvolgens de kernpunten uit de vorige paragraaf aan de hand van het daadwerkelijke bestuurlijke functioneren per rampsituatie worden weergegeven.

4.2.1 Extreme regenval

In geval van extreme regen is er sprake van grote variatie in de bestuurlijke aanpak van de overlast per gemeente. Het blijkt dan ook dat het bestuur ten dienste stond van de verschillende waterschappen en dat deze waterschappen de belangrijkste rol hebben bij zowel de operationele alsook bestuurlijke/beleidsmatige bestrijding van de overlast. Er is dan ook sprake van een complexe rampenbestrijdingsstructuur rondom deze waterschappen: hulpdiensten, waterschappen, hoogheemraadschappen, provincies en gemeenten hebben 'crisiscentra' ingericht en het is onduidelijk hoe deze crisiscentra samenwerkten.

De extreme regenval kan verder gezien worden als bovenlokale ramp aangezien er sprake is van overlast in meerdere gemeenten, echter zoals hierboven aangegeven is er grote variëteit qua aanpak. In sommige gemeenten is er sprake van een coördinerend burgemeester.

Zoals ook al blijkt uit het functioneren van de verschillende rampenorganisaties is het onduidelijk hoe het bestuurlijk niveau gepositioneerd is. Hier en der zijn aanwijzingen van gebrekkige communicatie tussen de verschillende organen. Een voorbeeld is het waterschap in Zuid-Limburg dat niet op de hoogte is van het feit dat de burgemeester van Valkenburg de wateroverlast tot ramp heeft verklaard.

Ten tijde van de extreme regenval wordt volgens het rapport niet één enkel bestuurlijk besluit genomen maar nemen de afzonderlijke beleidsteams

verschillende, afzonderlijke, besluiten. De inhoud van deze besluiten is, mede vanwege de omvang van het incident, niet bekend. Het voornaamste, en wellicht meest bekende, besluit is de sluiting van de waterkering in Zeeland. Daarnaast zien veel burgemeesters af van het in handen nemen van de coördinatie van de bestrijding of het claimen van hun bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding. Het beleid over de aanpak van de wateroverlast wordt dan ook niet in de gemeentehuizen bepaald, maar voor een belangrijk deel in waterschapshuizen of bovenlokaal. De daadwerkelijke invloed van burgemeesters op de bestrijding en bestuurlijke besluitvorming van de overlast in de eigen gemeente is daardoor beperkt.

Aangezien de rollen van de verschillende organen en bestuurslagen (waterschappen/dijkgraaf, provincie/CdK, gemeente/burgemeester) niet geheel duidelijk zijn, is ook niet altijd helder door wie en hoe de besluitvorming tot stand moet komen.

4.2.2 Melasse-incident Delft

Bij het melasse-incident fungeert officieel geen crisisteam. Er heeft echter wel een soort van crisisteam gewerkt maar dit wordt in het rapport onofficieel genoemd vanwege het feit dat het melasse-incident nooit de status van een zwaar ongeval of ramp heeft gekregen.

De effecten van het melasse-incident worden echter gezien als een bovenlokale ramp. Het effectgebied heeft ook betrekking op o.a. de gemeenten Rijswijk, Pijnacker en Rotterdam. Er is bij de bestrijding van de effecten geen sprake van onderlinge bestuurlijke afstemming tussen de verschillende gemeenten en andere partijen waardoor allen afzonderlijke maatregelen nemen zonder bestuurlijke afstemming.

Gemeente Delft en het Hoogheemraadschap Delfland informeren of betrekken de andere betrokken gemeenten niet bij het overleg over de te nemen maatregelen waardoor iedere gemeente zoals ook al blijkt uit voorgaande omschrijving afzonderlijk opereert.

Opvallend is dat er geen onderlinge afstemming is rondom het afgeven van een zwemadvies voor de bevolking waardoor bijvoorbeeld gemeente Pijnacker en Rijswijk geen negatief zwemadvies doen uitgaan, terwijl Delft en Rotterdam dit wel doen.

Het verstrekken van een negatief zwemadvies is overigens het enige expliciete besluit dat op bestuurlijk niveau wordt genomen.

In het Crisisteam wordt omstreeks 18.30 uur uit het oogpunt voor de bevolking besloten om een negatief zwemadvies uit te doen. Echter de besluitvorming over zwemadviezen is een provinciale taak waardoor er in feite onjuiste bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt door het lokale bestuur. Daarnaast is er geen bovenlokale afstemming met de andere gemeenten waardoor er afzonderlijk van elkaar besluiten rondom het zwemadvies worden genomen.

4.2.3 Vuurwerkcramp Enschede

In Enschede is er geen duidelijke scheiding tussen het operationele niveau (het 'ROT-niveau') en het beleidsmatige niveau (het 'GBT-niveau') waardoor er een algehele crisisorganisatie werkt die op beide niveaus opereert.

Bij de vuurwerkcramp wordt er door de burgemeester van Enschede expliciet besloten dat de ramp aangemerkt moet worden als lokale ramp. Hierdoor wordt er gekozen voor een lokale aanpak ondanks gemeentegrensoverschrijdende effecten.

In Enschede is er geen duidelijke scheiding tussen het operationele niveau (het 'ROT-niveau') en het beleidsmatige niveau (het 'GBT-niveau'). Hierdoor kiezen hulpverleners 'in het veld' om zelfstandig beslissingen te nemen c.q. naar bevind van zaken te handelen. Hieruit blijkt impliciet dat er in sommige gevallen geen goede communicatie (van besluiten) heeft plaatsgevonden waardoor teams zelf besluiten hebben genomen.

Nadat de vuurwerkcramp zich voltrokken heeft wordt er voor zover bekend slechts een enkel bestuurlijk besluit genomen waarover gerapporteerd is. Het betreft hier het reeds genoemde besluit van de burgemeester van Enschede om het incident als een *lokale* ramp te bestempelen. Voor zover er in de eerste 12 uur van de ramp andere besluiten zijn genomen, zijn deze nauwelijks terug te vinden in de bestudeerde rapporten.

Door enerzijds gebrekkige informatiestromen en anderzijds onduidelijkheid over de rol van het ROT bij de burgemeester, komt het ROT niet goed tot ontplooiing en is er geen sprake van duidelijke besluitvorming van het ROT. De gemeentelijke rampenstaf op het gemeentehuis van Enschede vervult in feite de rol van het ROT, zij het dat ook hier nauwelijks sprake is van concrete besluitvorming. Beeldvorming en publieksvoorlichting vormen de belangrijkste aandachtspunten. Voor enige operationele besluitvorming en coördinatie ontbreekt een duidelijke structuur en communicatiemogelijkheden.

4.2.4 Nieuwjaarsbrand Volendam

Uit de evaluatie naar de cafébrand in Volendam komt naar voren dat de burgemeester de opschaling naar het bestuurlijke niveau lange tijd uitstelt aangezien hij alle prioriteit wil leggen bij de operationele uitvoering (het vervoer van slachtoffers). Daarnaast wordt de ramp voor zover dit uit het rapport blijkt aangepakt als lokale ramp en vindt er nauwelijks regionale bestuurlijke afstemming plaats.

Operationeel en bestuurlijk niveau zijn nauwelijks gescheiden ten tijde van het incident. Pas wanneer de burgemeester en zijn beleidsadviseurs de mobiele commandoruimte op het rampterrein, op een later tijdstip, hebben verlaten ontstaat er een fysieke scheiding tussen leidinggevendenden op het technisch-operationele niveau en het strategische beleidsniveau.

Uit de onderzoeksinformatie komt de werking van het strategisch niveau in relatie tot de communicatie en informatie op zowel strategisch als tactisch niveau nauwelijks naar voren.

In Volendam vindt verder ten tijde van het incident geen expliciete bestuurlijke besluitvorming plaats. Dit komt mede doordat er nauwelijks sprake is van een strategisch/bestuurlijk niveau ten tijde van de ramp. Zoals hierboven beschreven

wordt ziet de burgemeester de zorg voor de gewonden als zijn belangrijkste taak. Gedurende de incidentbestrijdingsfase worden gemeentelijke processen ten behoeve van de bevolkingszorg in rampsituaties niet bewust opgestart, daarnaast is het rampenplan ook niet officieel opgestart.

De regionaal commandant en de korpschef van politie bevinden zich samen met de burgemeester in de Commando haakarmbak op het rampterrein. De regionaal commandant treedt daar op als voorzitter van het coördinatieoverleg en houdt zich voornamelijk bezig met het structureren en coördineren van de bestrijding. De burgemeester richt zich in deze fase van de bestrijding eveneens op operationele zaken, beleidsmatige aspecten schuift hij voor zich uit totdat hij ervan overtuigd is dat de afvoer van de gewonden goed verloopt. Het opstarten van andere activiteiten met betrekking tot de voorlichting en bevolkingszorg zijn dan nog niet in beeld.

4.2.5 Scheepsbrand Vlaardingen

In Vlaardingen is er vanwege de betrokkenheid van drie burgemeesters op enig moment sprake van drie verschillende beleidsteams en daarbij behorende organisaties. Ondanks dat blijkt uit het feit dat er drie verschillende teams functioneren, is er sprake van een bovenlokale ramp. Doordat er drie afzonderlijke teams zijn is er sprake van een complexe situatie: twee opperbevelhebbers en één coördinerend burgemeester. De effecten van de brand (rook) zijn namelijk merkbaar op het grondgebied van de gemeente Schiedam. Voor het beheersen van die effecten (sirenes) is de burgemeester van Schiedam verantwoordelijk terwijl voor de bestrijding de burgemeester van Vlaardingen verantwoordelijk was. Conform de regionale afspraken treedt de burgemeester van Rotterdam op als coördinerend burgemeester.

In het rapport zijn aanwijzingen te vinden dat de drie beleidsteams niet optimaal samenwerken. Er blijkt dan ook dat de veiligheidsstaven (GBT's) in Schiedam en in Vlaardingen, moeite hebben om aan informatie te komen.

In Vlaardingen wordt op enig moment het waarschuwings-en alarmeringssysteem geactiveerd. Activatie van dit systeem zou moeten plaatsvinden op basis van (bestuurlijke) besluitvorming. Hierover is in het rapport echter niets terug te vinden. Verder heeft men met betrekking tot de voorlichting in de regionale veiligheidsstaf (RBT) uitvoerig gesproken over met welke boodschap de burgemeester naar buiten zou treden, maar hierin worden de andere veiligheidsstaven (GBT's) nauwelijks betrokken waardoor hierover wordt besloten op RBT niveau zonder de lokale GBT's in te kennen.

Aangezien het COPI een vrij dominante rol vervult en een beter beeld van het incident heeft dan de andere niveaus (vooral het ROT), komen de andere niveaus minder goed uit de verf. Er vindt besluitvorming plaats op COPI-niveau die eerder te verwachten was op ROT-niveau en soms zelfs haaks stond op een ROT-besluit (in geval van het doen afgaan van de sirenes).

4.2.6 Ketelwagenincident Amersfoort

In Amersfoort is er een lokaal beleidsteam geformeerd onder leiding van de loco-burgemeester.

In het rapport over dit incident wordt geen bijzondere aandacht besteed aan het aspect communicatie op bestuurlijk niveau. Uit de incidentbeschrijving blijkt echter

dat de communicatie tussen OT en BT veelal verloopt via mondelinge overdracht door de brandweercommandant.

Opvallend is dat gedurende het incident de BT-vergaderingen verlopen via een strakke tijdsplanning: direct na een BT-vergadering vindt een persconferentie plaats. Hierdoor ervaren BT-leden dat ze onvoldoende gelegenheid krijgen om hun achterban te informeren over de besluitvorming in het BT.

De brandweercommandant van Amersfoort meldt op enig moment in het beleidsteam dat de waarschuwingssirene al is afgegaan in een gebied van 500 meter rond het incident. Op basis van deze mededeling besluit het BT achteraf dat iedereen in een straal van 500 meter rond de ketelwagen naar binnen moet en dat men ramen en deuren gesloten moet houden. Daarnaast wordt er op later tijdstip ook officieel door het bestuur besloten tot evacuatie en het opheffen van de hiervoor genoemde maatregelen.

Opvallend is verder dat de burgemeester op dat moment niet in de stad is, zodat de loco-burgemeester zijn taken waarneemt. De loco-burgemeester is, zo blijkt uit de rapportage, onervaren op het terrein van de rampenbestrijding. Hij laat zich dan ook goed adviseren voor hij een beslissing neemt. Uit de rapporten blijkt dat de communicatieadviseur (als plaatsvervanger van het hoofd voorlichting) een grote invloed heeft gehad op de besluitvorming in het BT.

Vanwege het gerucht over het ontbreken van een stabilisator wordt een eerder genomen en gecommuniceerd besluit teruggedraaid. Vervolgens wordt er lang gewacht op bevestiging of ontkenning van de informatie, maar de consequenties van het wel of niet aanwezig zijn van de stabilisator worden niet ten volle onderkend.

4.2.7 Dijkdoorbraak Wilnis

Vrijwel direct nadat de eerste melding over de dijkverschuiving in Wilnis binnenkomt, wordt er een beleidsteam geformeerd. Dit beleidsteam pakt het incident op lokaal bestuurlijk niveau aan en wordt hierbij ondersteund door een regionaal operationeel team.

In Wilnis ontbreekt het gedurende de eerste dag(en) in bijna alle gremia aan een gestandaardiseerde schriftelijke of elektronische verslaglegging van de belangrijkste gebeurtenissen en besluiten. Dit bemoeilijkt volgens het rapport de informatieoverdracht tijdens dienstoverdrachten (aflossing van personeel) en de informatie-uitwisseling tussen de verschillende teams (BT, OT, CTPI).

Zo wordt er voor het uitwerken van de verslagen relatief veel tijd genomen. Hierdoor vertraagt de informatievoorziening naar de verschillende partijen toe.

Uit het rapport blijkt dat er besluitvorming heeft plaatsgevonden. Echter het ontbreekt in het rapport aan de specifieke inhoud en formulering van deze besluiten.

Wel blijkt uit de rapporten dat het BT de deelplannen evacuatie en opvang, voorlichting en schaderegistratie activeert. Deze activatie kan mogelijk het gevolg zijn van een genomen besluit op strategisch niveau echter dit is onduidelijk. Verder geeft het rapport weer dat in de eerste uren de belangrijkste taak van het BT bestaat uit het zoeken naar afstemming met het hoogheemraadschap waarbij veiligheid voor zowel burgers als hulpverlening voorop staat.

De terugkoppelingen van besluiten en vragen, die van belang waren voor de voortgang van het proces blijven volgens het rapport lang liggen en terugkoppeling vindt meestal mondeling plaats. Het gevolg was dat de informatie-uitwisseling in enkele gevallen niet éénduidig is. Een ander nadeel van het telefonisch elkaar informeren ten tijde van het incident is verder dat er achteraf niets schriftelijk is vastgelegd.

4.2.8 Stroomstoring Haaksbergen

In Haaksbergen besluit de loco-burgemeester om (in samenspraak met de burgemeester die vast zat in het verkeer) de kernbezetting van de gemeentelijke crisisstaf (GBT en GMT) op het gemeentehuis bij elkaar te roepen. Aangezien de stroomstoring alleen gevolgen heeft voor de gemeente Haaksbergen is deze aangepakt als een lokaal incident met een gemeentelijk beleidsteam.

Uit het rapport van Haaksbergen komt geen informatie over de communicatie tussen de verschillende gremia naar voren.

De (loco)burgemeester kondigt in Haaksbergen formeel GRIP3 status af. Daarnaast worden er door het GBT expliciete besluiten genomen rondom de prioritering van noodstroomvoorzieningen. Daarnaast worden ook, bij besluit, opvangmogelijkheden aangewezen.

In het GBT vinden echter, zo blijkt uit de rapportage, niet alleen beleidsmatige werkzaamheden plaats. De vertegenwoordigers van de hulpverleningsdiensten houden zich tevens bezig met operationele zaken. Dit gebeurt veelal op eigen initiatief en wordt niet als een probleem ervaren. Daarnaast is de besluitvorming veelal gebaseerd op de inbreng van de stroomleverancier Essent.

Essent doet een uitspraak over de verwachting van het herstel van de stroomvoorziening. Het GBT en het ROT ervaren dit bericht als een garantie en nemen dit mee in hun besluitvorming. Achteraf blijkt deze informatie onjuist waardoor er onjuiste beslissingen zijn genomen.

4.2.9 Scheepsbrand Velzen

Uit de interviews in het rapport komt het beeld naar voren van een overwegend strak functionerend beleidsteam. Het beleidsteam krijgt voldoende informatie en adviezen vanuit het OT en heeft een adequaat beeld van de situatie, aldus de BT-leden.

De brand is operationeel aangepakt als lokale ramp. Er waren echter twee gemeenten betrokken: Velsen (brongebied) en Beverwijk (effectgebied). Tussen deze gemeenten wordt er op bestuurlijk niveau in mindere mate samengewerkt en afstemming gezocht. Dit is vooral zichtbaar in de verschillende aanpak van publieksvoorlichting. Het had meer voor de hand gelegen als het incident als bovenlokale ramp was aangepakt.

In Velzen is er voornamelijk informatie bekend over het communiceren van het BT met de media. Zo wil het BT persberichten zelf vaststellen en laten zij verder weinig tot geen ruimte voor het COPI en OT open voor het communiceren met de media over de stand van zaken.

Specifieke besluitvorming is niet bekend. Uitgezonderd de eerste uren, lukt het goed om in het BT de stand van zaken weer te geven en tot de benodigde besluitvorming te komen. De verdere taken voor het BT zijn, gelet op de aard van het incident, beperkt. Op sommige momenten geeft het BT het OT een duidelijk mandaat om te handelen.

Een opvallende component in de taakverdeling tussen COPI, OT en BT vormen de momenten waarop het OT (een) beslissing(en) over de te hanteren strategie voor scheepsbrandbestrijding bij het BT neerlegt. Hiervoor worden twee scenario's naast elkaar gelegd, met de vraag aan het BT om ertussen te kiezen. Het BT besluit vervolgens op een bepaald moment, en mede op advies van het OT, om door te gaan met blussen terwijl het advies vanuit het COPI is om het blussen te staken.

4.2.10 Stroomstoring Tieler- en Bommelerwaard

Aangezien er meerdere gemeenten getroffen zijn door de stroomstoring wordt er conform het regionaal rampenplan een regionaal beleidsteam geformeerd in Nijmegen. Dit regionale beleidsteam onder leiding van een coördinerende burgemeester pakt de calamiteit dan ook op bestuurlijk niveau op hoofdlijnen regionaal aan. Echter de gemeenten heeft elk hun eigen Gemeentelijk Rampen Management Team (GRMT) voor het uitvoeren van de lokale processen. Dit GRMT vervult in sommige gevallen op lokaal niveau een aantal taken die horen bij het regionale beleidsteam.

In de Bommelerwaard worden in de verslagen van onder andere het ROT en RBT de genomen besluiten niet (formeel) bekrachtigd.

Er worden ten tijde van de stroomstoring in de Bommelerwaard verschillende bestuurlijke besluiten genomen met betrekking tot de prioritering van noodstroomvoorzieningen en communicatie. Soms wordt er zelfs inhoudelijk over de plaatsing van de noodstroomvoorziening gesproken zoals plaatsing hiervan. Daarnaast worden er ook andere operationele zaken besproken in het RBT zoals het handhaven van de openbare orde en verkeersveiligheid in het gebied. In sommige gevallen probeert het RBT hierop zelfs te sturen door locaties aan te wijzen voor het plaatsen van verkeersregelaars. De onduidelijkheid rondom het herstellen van de stroomvoorziening, mede veroorzaakt door tegenvallende werkzaamheden, beïnvloedt de besluitvorming op bestuurlijk niveau vertragend. De verwachting bij het RBT is dat de stroomstoring spoedig opgelost zou worden. Dit is mede gebaseerd op berichtgeving vanuit het veld en de stroomleverancier. Op basis van deze verwachting worden geen dringende besluiten genomen en worden bepaalde processen zoals voorlichting vooruitgeschoven.

Het RBT neemt besluiten op basis van informatie uit het ROT over de herstelwerkzaamheden. Deze informatie wordt gedurende het incident bijgesteld aangezien herstelwerkzaamheden langer duren dan men verwachtte. Hierdoor blijken genomen besluiten achteraf niet voldoende om de situatie het hoofd te bieden. Daarnaast houdt het RBT op ingeven van informatie vanuit het ROT en andere bronnen zich bezig met operationele vraagstukken aangezien er feitelijk weinig bestuurlijke besluiten te nemen zijn.

4.3 Feiten en Referentie

Op basis van de in paragraaf één genoemde referenties is het mogelijk om een aantal algemene constatering over het in de documenten beschreven functioneren

en daadwerkelijke functioneren te doen voor het bestuurlijke niveau. Deze bevindingen worden hieronder kort per kernpunt beschreven.

A. Het functioneren van het bestuurlijke niveau

Bestuurlijke coördinatie laat, zoals in de paragraaf referentie al wordt vermeld, meestal geruime tijd op zich wachten aangezien in eerste instantie (begrijpelijkerwijze) de nadruk wordt gelegd op de operationele uitvoering. Uit de onderzoeken blijkt dat zelfs bestuurders zoals de opperbevelhebber (burgemeester) voorrang geven aan de operationele bestrijding en daardoor geen of pas na de incidentbestrijding een bestuurlijk niveau instellen zoals in Enschede en Volendam het geval was. Voornamelijk calamiteiten zonder slachtoffers en met een grote impact op de (lokale) bevolking zoals de beide stroomstoringen laten zien dat er sprake is van een uitgebreid bestuurlijk niveau indien hier ook de mogelijkheid en tijd voor is.

In sommige incidenten zoals bij de vuurwerkcramp in Enschede en de cafébrand in Volendam is er een onduidelijke (fysieke) scheiding van operationeel en bestuurlijk niveau. Dit leidt tot rolonduidelijkheid aangezien de aanwezige bestuurders zich ook gingen bezighouden met operationele taken zoals de zorg voor slachtoffers en bestrijding van de calamiteit. Dit is echter niet alleen het geval in Enschede en Volendam ook meer recentelijk gedurende de stroomstoring in de Bommelerwaard laten bestuurders zich beïnvloeden door eigen observaties of door (operationele) informatie van buitenaf waardoor er naast de feitelijke bestuurlijke besluiten ook gesproken wordt over operationele zaken zoals de daadwerkelijke plaatsing van bijvoorbeeld aggregaten en de werking hiervan.

B. Samenwerking en Informatievoorziening op bestuurlijk niveau

De verantwoordelijkheid voor het filteren van (via het COPI en ROT beschikbaar gestelde) informatie komt te liggen bij de operationeel leider. Deze is onder andere verantwoordelijk voor het overbrengen van de informatie. Deze taak kan ook liggen bij de voorzitter van het (regionaal) beleidsteam zoals omschreven in de referentie. Indien deze taak onvoldoende wordt uitgevoerd kan er sprake zijn van onjuiste besluitvorming op basis van onjuiste gegevens. Het communicatieoverzicht laat zien dat deze informatie vaak één op één wordt overgedragen door de operationeel leider (of anderen uit het veld) aan het beleidsteam en dat het vervolgens op basis van deze informatie gaat vergaderen. Dit kan vervolgens leiden tot operationeel getinte besluitvorming op het bestuurlijke niveau (operationele zuigkracht).

Verder blijkt dat de communicatie op bestuurlijk niveau niet gestructureerd verloopt. Zo wordt er gebrekkige communicatie tussen verschillende organen geconstateerd in de verschillende calamiteiten. In Enschede besluit men zelfstandig op operationeel niveau omdat er geen informatie over besluitvorming van het bestuurlijke niveau komt. Hierbij speelt de eenduidigheid en registratie van deze informatie een rol.

De verschillende (bovenlokale) incidenten laten daarnaast zien dat er gebrek is aan samenwerking tussen de verschillende gemeenten indien er sprake is van een grensoverschrijdende calamiteit met onderscheid in bron- en effectgebied. Ondanks dat er, zoals in de referentie omschreven, een voorziening is getroffen om een regionaal beleidsteam op te starten onder leiding van een coördinerend burgemeester is dit slechts in één geval expliciet en correct gebeurd. Daarnaast kan men betwisten of andere, nu lokaal aangepakte incidenten, bovenlokaal aangepakt hadden kunnen worden door het instellen van een regionale voorziening gelet op bron- en effectgebied.

C. Besluitvorming op bestuurlijk niveau

Uit een nadere analyse van de evaluaties blijkt dat er weinig specifieke en expliciete informatie bekend is in de verschillende evaluatierapporten over de bestuurlijke besluitvorming. Een algemene analyse van de onderzoeksresultaten laat zien dat de nadruk in de gebruikte evaluaties veelal ligt bij de operationele incidentbestrijding. Hierdoor is het voor de onderzoekers moeilijk om specifieke uitspraken te doen over de besluitvorming op bestuurlijk niveau. Er worden weinig besluiten genomen op dit niveau en daar waar besluiten genomen worden kan de juistheid hiervan betwist worden.

Echter, in de analyse komt wel naar voren dat de rol van de leidinggevende/oppperbevelhebber belangrijk is voor de besluitvorming. Vooral zijn kennis en ervaring, maar ook de ondersteuning die hij hierbij krijgt zijn erg belangrijk dit wordt voornamelijk duidelijk in de beide stroomstoringen, het ketelwagenincident in Amersfoort en de scheepsbrand in Velsen. Hier worden besluiten genomen op basis van (operationeel) voorgedragen informatie. De taak van het bestuur is dan ook het bekrachtigen van deze informatie in de vorm van een besluit, hoewel de uitvoering al in gang is gezet door de operationele diensten. In feite is de rol van het bestuurlijke niveau om voorgestelde of al in gang gezette acties in een bredere context te plaatsen en te bekrachtigen.

5 Thema samenwerking COPI - ROT

5.1 Referentie

Alle belangrijke Nederlandse documenten die de organisatie van de rampenbestrijding uitwerken, maken een onderscheid tussen een 'uitvoerend niveau' en een 'tactisch niveau'. In de meer recente documenten wordt het tactische niveau het (regionaal) operationeel team genoemd. Het tactische niveau is in oudere documenten nog sterk gekoppeld met (of zelfs geïntegreerd met) het bestuurlijke niveau in de gemeentelijke rampenstaf. In de meer recente documenten wordt dit tactische niveau meer als een zelfstandig niveau omschreven.

In geen van de bestudeerde documenten staat beschreven wat het essentiële onderscheid is tussen het uitvoerende niveau (meer recent ook wel 'COPI-niveau' genoemd) en het tactische niveau ('ROT-niveau'). In praktijk wordt het tactische niveau wordt vaak gezien als het 'faciliterende' niveau van het uitvoerende niveau. Een ander onderscheid tussen tactisch en uitvoerend niveau dat wel eens genoemd wordt is dat het uitvoerende ('COPI-')niveau zich met het 'brongebied' bezighoudt, terwijl het tactische ('ROT-')niveau zich op het 'effectgebied' concentreert. Een formele basis voor dit onderscheid is echter niet gevonden, net zo min als een heldere omschrijving van de begrippen 'brongebied' en 'effectgebied' (en de scheidlijn daartussen). De termen brongebied en effectgebied komen uit de ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen (NVBR 2005), waarbij het 'brongebied' bijvoorbeeld een lekkende tankwagen en zijn directe omgeving is en het 'effectgebied' alles daarbuiten c.q. het gebied waar de gifwolk overheen trekt of kan trekken. De scheiding tussen bron- en effectgebied is bij een ongeval met gevaarlijke stoffen vaak al arbitrair (wat wordt gezien als 'directe omgeving?'). Bij andere typen incidenten (zoals overstromingen) is de scheiding tussen bron- en effectgebied zelfs willekeurig te noemen.

CTPI, COPI, CORT

Voor de coördinatie op het uitvoerende niveau wordt tegenwoordig, conform het *Referentiekader GRIP* uit 2006, op de meeste plaatsen¹⁴ het begrip COPI (commando plaats incident) gebruikt. Het kenmerk van een COPI is dat verschillende disciplines (brandweer, politie, GHOR) samenwerken onder éénhoofdige leiding. Voordat het Referentiekader GRIP van kracht werd, werd er in de meeste plaatsen/regio's gewerkt met een coördinatieteam plaats incident (CTPI). Bij een CTPI is in principe geen sprake van eenhoofdige leiding (tenzij de betreffende regio of gemeente een andere invulling geeft aan het begrip CTPI). Een COPI of CORT (commando rampterrein) kent wel éénhoofdige multidisciplinaire leiding. In niet alle gevallen wordt die éénhoofdige leiding hetzelfde ingevuld. In sommige situaties vervult de brandweerfunctionaris die rol 'ernaast' (zoals in Velzen), terwijl in andere situaties deze leiding in handen is van een aparte functionaris (die overigens meestal wel van de brandweer afkomstig is). Voor het instellen van een CORT was in sommige regio's of gemeenten een formele beslissing nodig van de burgemeester.¹⁵

Het functioneren van de uitvoerende teams (COPI) en tactische teams (ROT) is uitsluitend bekeken voor de 'acute' fase van het incident. Met 'acute' fase wordt bedoeld de fase waarin de operationele diensten met de daadwerkelijke

¹⁴ Zoals bij de evaluatie van de stroomstoring in de Bommeler- en Tielerwaard is gebleken, hanteert de regio Gelderland-Zuid nog de begrippen CTPI en CORT.

¹⁵ In dit rapport worden CTPI, COPI en CORT beschouwd als hetzelfde niveau, namelijk de 'coördinatie van de uitvoering in het veld'. Soms wordt ook wel de term 'COPI-niveau' gebruikt.

incidentbestrijding bezig zijn, zoals het blussen van brand, het redden en naar het ziekenhuis transporteren van slachtoffers en ordehandhaving. Hoewel we in dit onderzoek verder niet ingaan op de fase erna (de 'nafase'), is het toch interessant op te merken dat de rolonduidelijkheid van het uitvoerende niveau in die 'nafase' toeneemt. Immers: er valt 'in het veld' steeds minder multidisciplinair te coördineren. Het uitvoerende niveau gaat zich dan vaak met andere taken bezighouden of wordt passief. Sterke voorbeelden hiervan zijn de vuurwerkramp in Enschede en de stroomstoring in de Tieler- en Bommelerwaard.

Opbouw structuur

De *Basisvereisten Crisisbeheersing* stellen voor het operationeel zijn van een COPI een maximumtijd van 30 minuten en voor het ROT 45 minuten. Wat met 'operationeel zijn' bedoeld wordt is echter niet omschreven. In dit onderzoek wordt de opkomsttijd van het uitvoerende en tactische niveau bij de verschillende incidenten nader beschouwd.

5.2 Feiten

Per incident wordt aangegeven hoe de taakverdeling tussen COPI-niveau en ROT-niveau heeft plaatsgevonden en hoe de opbouw van de rampbestrijdingsstructuur verliep.

5.2.1 Extreme regenval

Bij de bestrijding van de gevolgen van de hevige regenval in 1998 is geen sprake van een duidelijke rampbestrijdingsstructuur met COPI, ROT en BT. Er functioneert vrijwel nergens een COPI-niveau in het veld. Mogelijk speelt hierbij mee dat het bij dat incident moeilijk is aan te geven wat 'in het veld' betekent aangezien een groot gedeelte van Nederland overlast ondervond van de neerslag. Bovendien spelen vooral de waterschappen een belangrijke rol in de bestrijding van dit incident. Voor zover er multidisciplinair afgestemd moest worden, gebeurt dat op het niveau van burgemeesters of de provincie (Groningen).

Op verschillende plekken in Nederland worden 'crisiscentra' ingericht. In Zuid-Holland worden zeer veel crisiscentra ingericht, bestaande uit waterschappen, hoogheemraadschappen, gemeenten, de provincie en hulpverleningsregio's. Het grote aantal crisiscentra in Zuid-Holland leidt tot verwarring. In Zeeland worden minder crisiscentra ingericht, maar daar bestaat het probleem er meer in dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden van deze crisiscentra niet duidelijk zijn.

Groningen kent de meest heldere crisisbestrijdingsstructuur met een regionaal beleidsteam en een ROT. Deze structuur is nog het meest vergelijkbaar met de GRIP 4-situatie zoals we die inmiddels kennen uit het *Referentiekader GRIP* (2006) en met het *Handboek voorbereiding rampenbestrijding* (2003). In Drenthe is de coördinatiestructuur weer veel complexer. 'Lokale coördinatie team, plaats-, incident- en beleidsteams [...], een beperkt regionaal coördinatiecentrum, een beperkt provinciaal coördinatiecentrum en de waterschappen die parallel daaraan hun eigen interne beraad houden en een aantal gemeenten informeren.'

Opvallend aan deze ramp is dat de waterschappen het primaat bij de bestrijding van de ramp hebben. Zij hebben de mogelijkheden om bijvoorbeeld met gemalen de waterstand te beïnvloeden en vormen bovendien een aparte bestuurslaag waardoor primair verantwoording moet worden afgelegd aan de dijkgraaf en niet aan de burgemeester, aangezien er geen sprake is van een acute bedreiging van de openbare veiligheid. Alleen in de provincie Groningen functioneert een 'echt' ROT. In dit onderzoek wordt hier echter verder niet op ingegaan.

Aangezien er nauwelijks een COPI-niveau functioneert (en voor zover er wel een COPI-niveau functioneert, is dit in het bestudeerde rapport niet geëvalueerd), en aangezien er in de meeste regio's sprake is van een wat diffuus ROT-niveau, valt er over eventuele conflicterende rolinvulling tussen COPI-niveau en ROT-niveau niets te zeggen.

Er is nagenoeg geen sprake van multidisciplinaire coördinatie op uitvoerend niveau (COPI). De aard van het incident leent zich daar ook niet voor (zeer groot gebied, vrijwel uitsluitend monodisciplinaire taakuitvoering zonder onderlinge afhankelijkheid).

5.2.2 Melasse-incident Delft

In Delft wordt pas twee dagen na het bezwijken van een melassetank duidelijk dat een grote hoeveelheid melasse via het bluswaterriool in het oppervlaktewater terecht is gekomen. Dit maakt dat het incident geen 'flitsramp' of 'zwaailichtenincident' is waarbij iedere seconde telt. Toen echter eenmaal duidelijk werd dat het een incident betrof, is er door een onjuiste alarmering niet op de juiste wijze opgeschaald bij brandweer en politie.

Bij het melasse-incident is er sprake van een complexe rampenbestrijdingsstructuur. Allereerst is daar een overvol CTPI waarin ondanks de drukte niet de mensen zitten die er in zouden moeten zitten. Daarnaast is er het Hoogheemraadschap Delfland dat enerzijds participeert in de multidisciplinaire rampbestrijdingsstructuur en anderzijds in zijn eigen structuur redelijk autonoom handelt. Naast de gemeente Delft waren ook de gemeenten Schiedam, Rotterdam, Pijnacker en Rijswijk getroffen. Gemeente Pijnacker neemt zelf contact op met het Hoogheemraadschap Delfland. De gemeente Rijswijk wordt niet geïnformeerd en onderneemt zelfstandig actie. Pogingen om in contact te komen met de gemeente Delft stranden voortijdig. Ondanks dat het incident meerder gemeenten betreft, is er geen moment sprake van bovengemeentelijke coördinatie. Het 'crisisteam' dat de gemeente Delft instelt krijgt nooit een formele status omdat het incident niet geldt als 'ramp' of 'zwaar ongeval'. Tenslotte kent DSM Gist (de veroorzaker van het incident) nog een eigen 'commandoteam'. De gemeentelijke brandweer van Delft maakt deel uit van de bijeenkomsten van dit 'commandoteam'.

Bij het melasse-incident in Delft functioneert geen ROT. Het Hoogheemraadschap Delfland kent een eigen rampenbestrijdingsstructuur waarin ook een 'operationeel team' functioneert. Het crisisteam van Delfland zorgt wel voor het versturen van situatierapporten naar de betrokken diensten.

Naast het crisisteam van het Hoogheemraadschap wordt er door de gemeente Delft een onofficieel gemeentelijk crisisteam opgericht (onofficieel omdat het incident niet als een ramp of groot ongeval gezien werd). De precieze rol, taak en positie van dit onofficiële team is niet geheel duidelijk, maar het moet gezien de samenstelling gezien worden als een soort gecombineerd ROT en BT. Hierin participeert ook het Hoogheemraadschap en DSM Gist. Naast het crisisteam van Delfland en het crisisteam van de gemeente Delft kent DSM Gist zoals gezegd nog een 'commandoteam', waarin vooral materiedeskundigen overleg hebben.

Tijdens het melasse-incident functioneert er geen ROT. Er kan derhalve niet gesproken van een conflicterende rolverdeling tussen COPI-niveau en ROT-niveau.

Wel kan opgemerkt worden dat er een vrij diffuse rampbestrijdingsstructuur heeft gefunctioneerd die rolonduidelijkheid in de hand heeft gewerkt.

Zoals gezegd is de rampbestrijdingsstructuur bij het melasse-incident zeer complex. Een gemeenteoverkoepelend niveau (zoals een regionaal niveau, een provinciaal niveau of een coördinerend burgemeester) heeft niet gefunctioneerd. Het Hoogheemraadschap Delfland is weliswaar gemeentegrensoverschrijdend, maar het Hoogheemraadschap vervult hier geen coördinerende taak tussen de getroffen gemeenten. Dit leidt ertoe dat er geen informatie tussen de verschillende gemeenten wordt uitgewisseld. Pogingen van de gemeente Rijswijk om in contact te komen met de gemeente Delft lopen op niets uit. De informatie-uitwisseling en communicatie tussen de gemeentelijke brandweer, gemeente Delft, DSM Gist en het Hoogheemraadschap verloopt beter. Dit gezien het feit dat de verschillende partijen vertegenwoordigd zijn in elkaars overleggen (de brandweer in het overleg van DSM Gist, DSM Gist en het Hoogheemraadschap in het gemeentelijk crisisteam).

Bij het incident is er in eerste instantie (eerste dag) sprake van een CTPI waarbij, zo bleek uit gesprekken achteraf, te veel mensen aanwezig waren. Daarnaast heeft de problematiek rond de melding ook nog gevolgen voor de deelnemers aan het CTPI en zijn mensen niet aanwezig die aanwezig hadden moeten zijn. Ondanks de grote aanwezigheid van deskundigen zijn alle betrokkenen er lange tijd van overtuigd dat het rioleringsstelsel gesloten is. Pas na een melding van een ongeruste boer over massale vissterfte wordt men voor het eerste geconfronteerd met de wegstromende melasse.

5.2.3 Vuurwerkcramp Enschede

De vuurwerkcramp in Enschede is een goed voorbeeld van een incident waarbij de rampbestrijdingsstructuur pas vorm kreeg toen de meest acute fase van de ramp al voorbij was. Het duurt na de explosies bij de vuurwerkopslag nog bijna zes uur voordat er sprake was van enig gestructureerd multidisciplinair overleg in het veld in de vorm van een CTPI.¹⁶ De onderzoeksrapporten spreken bovendien van "een complexe en weinig transparante rampenbestrijdingsorganisatie". Uit de onderzochte rapporten blijkt niet in hoeverre het CTPI (dat later als een CORT gefunctioneerd heeft) daadwerkelijk heeft bijgedragen aan een gestructureerde, multidisciplinair afgestemde aansturing van de eenheden in het veld. Het CTPI/CORT houdt zich de eerste avond/nacht vooral bezig met het in kaart brengen van het rampterrein en de dagen erna met de afstemming rond de activiteiten van het rampen identificatieteam (RIT) en de asbestproblematiek.

Een ROT is wel al eerder opgetuigd maar heeft (net als andere teams) te kampen met een gebrekkige informatievoorziening (ondanks het relatieve voordeel dat de alarmcentrale van de brandweer in hetzelfde pand gevestigd was). Bovendien is de positie van het ROT niet geheel duidelijk doordat de gemeentelijke rampenstaf (GRS) zich ook als een soort ROT gedraagt, de afzonderlijke actiecentra redelijk los van het ROT lijken te werken en burgemeester Mans voorbij lijkt te gaan aan de positie van het ROT in het geheel (In een telefoongesprek reageerde de burgemeester zelfs verbolgen over het feit dat enkele functionarissen in het ROT in Hengelo zaten, terwijl hij ze op het gemeentehuis in Enschede verwachtte.)

¹⁶ Weliswaar was er vanaf ongeveer 17.00 uur een commandohaakarmbak van de brandweer aanwezig, maar dit 'CTPI' fungeerde feitelijk als een monodisciplinair coördinatiepunt. Om 19.00 uur vindt er kort overleg plaats tussen de GHOR en de brandweer en om 19.30 uur een heel kort overleg tussen brandweer, politie en GHOR, maar dit kan nauwelijks een CTPI genoemd worden, ook omdat de betrokken leidinggevenden geen mogelijkheden hebben om de eenheden in het veld aan te sturen.

De eerste uren na de ramp wordt er vooral veel op eigen initiatief en naar bevind van zaken gehandeld door hulpverleners in het veld. Voor zover het met de gebrekkig functionerende communicatiemiddelen gaat, vindt er door leidinggevendenden ter plaatse wel enige aansturing plaats. Het ontbreken van goede communicatiemiddelen zorgt ervoor dat er veel ruimte was voor verwarring, informatieachterstand en misverstanden, bijvoorbeeld met betrekking tot het vermeende explosiegevaar van de Grolschfabriek.

Multidisciplinaire afstemming vindt slechts incidenteel plaats tussen leidinggevendenden van de disciplines die elkaar op het rampterrein treffen. Monodisciplinair worden er pogingen gedaan om de communicatie-, en aansturingsproblemen op te lossen. De politie werkt bijvoorbeeld met een ordonnans die met briefjes tussen het hoofdbureau en het rampterrein op en neer fietst.

De eerste zes uur vindt er dus geen multidisciplinaire coördinatie plaats. Met uitzondering van incidenteel contact tussen hulpverleners in het veld. Pas na zes uur, toen de meeste gewonden naar het ziekenhuis waren getransporteerd en de hevigste branden waren geblust, krijgt een min of meer formeel CTPI vorm. Enige tijd later *de facto* overgaand in een CORT (er wordt geen melding gemaakt van de benodigde formele beslissing tot het instellen van een CORT, maar het team heeft wel als zodanig gefunctioneerd).

Gedurende de eerste uren van het incident is er nauwelijks sprake van coördinatie of aansturing. Veel eenheden handelen grotendeels op eigen initiatief en inzicht. Pas 's avonds laat wordt er een multidisciplinair overleg ingesteld (CTPI), maar dan is de acute fase van de ramp eigenlijk al voorbij.

5.2.4 Nieuwjaarsbrand Volendam

Bij de bestrijding van de gevolgen van de cafébrand in Volendam is er van enige structuur nauwelijks sprake. Nabij de plaats van het incident is wel een soort CTPI ingericht, maar er functioneert geen ROT of BT. De burgemeester van Volendam gaat zelf ter plaatse en participeert ook in het CTPI. Door de chaos en het grote aantal deelnemers in het CTPI is van enige vergaderdiscipline of besluitvorming geen sprake. Het belangrijkste doel op dat moment is het zo snel mogelijk verzorgen en transporteren van slachtoffers naar ziekenhuizen. Hulpverleners en burgers handelen zo goed mogelijk en naar bevind van zaken om dat doel te verwezenlijken. Hoewel er melding wordt gemaakt dat sommige slachtoffers pas na enige uren naar het ziekenhuis vervoerd zijn, blijkt nergens uit dat de incidentbestrijding sneller of efficiënter zou zijn verlopen als er wel inhoud was gegeven aan een rampbestrijdingsstructuur.

Tijdens de acute fase van het incident is er geen sprake van gestructureerd COPI-overleg. Wel vinden er informele contacten plaats tussen (wisselende) leidinggevendenden van brandweer en politie. Pas rond 2.10 uur (ruim twee uur na de felle brand) vindt er een overleg plaats dat een mix van BT, OT en COPI/CTPI genoemd kan worden, maar dan zonder duidelijke leiding. De commando-haakarmbak (COH) waarin het overleg plaatsvindt is overvol en ook de hectiek van het rampterrein vormt geen goede basis voor gestructureerd overleg.

De Commandohaakarmbak bevindt zich midden op het rampterrein waardoor het overleg wordt meegetrokken in de hectiek van het rampterrein. Hierdoor kan men moeilijk afstand nemen van het incident voor het nemen van besluiten en blijft er lange tijd gestuurd worden op een operationele aanpak van het incident zonder rekening te houden met (bestuurlijke) en andere grotere gevolgen die voortvloeien uit het incident en waarmee men in het ROT/RBT rekening moet houden.

5.2.5 Scheepsbrand Vlaardingen

Drie gemeenten krijgen direct of indirect te maken met de brand op het vissersschip De Friesland: Vlaardingen, Schiedam en Rotterdam. Deze drie gemeenten zijn alle drie gelegen in de regio Rotterdam-Rijnmond. Deze regio wordt gezien als de 'bakermat' van de GRIP-structuur en kent al een zekere 'traditie' van rampen oefeningen en daadwerkelijke grootschalige incidenten.

Bij de brand wordt door zowel Vlaardingen als Schiedam opgeschaald naar GRIP 3 en later naar GRIP 4 (waarbij sprake is van regionale coördinatie). Er functioneert één COPI en één ROT (daar 'RegOT' genoemd). Daarnaast functioneren er drie beleidsteams (daar 'veiligheidsstaven' genoemd).

Het COPI speelt een vrij dominante rol in de incidentbestrijding. Voor een taakverdeling met het ROT in termen van 'brongebied' en 'effectgebied' wordt niet gekozen. Het COPI besluit zelfstandig tot het doen afgaan van de sirenes.

Het ROT heeft maar een beperkte rolinvulling gehad. Dit wordt mede veroorzaakt door een vrij dominant COPI en een haperende communicatie met andere teams.

De opdracht om sirenes af te laten gaan in een vastgesteld gebied komt vanuit het COPI. Dit is niet afgestemd met het ROT. Het ROT ziet het als één van zijn 'kerntaken' het bewaken en interpreteren van meetresultaten. Deze meetresultaten geven geen aanleiding tot het laten afgaan van de sirenes. Dat het COPI (op basis van andere overwegingen) toch besluit om de sirenes te doen afgaan, wekt verbazing bij het ROT.

Het ROT heeft moeite zich een beeld van de situatie te vormen en wordt daarvoor ook onvoldoende gevoed door het COPI, mede door haperende verbindingen (congesties en niet goed bereikbaar zijn van functionarissen). Doordat de veiligheidsstaven (de beleidsteams) onvoldoende informatie ontvangen van het ROT, gaan zij zelf op zoek naar informatiebronnen. Één van die bronnen was het COPI. Dit leidt ertoe dat er een informatiestroom ontstaat van COPI naar de veiligheidsstaven, buiten het ROT om. Daarnaast worden nog andere informele informatiebronnen aangeboord. Deze informele informatiekanalen kosten zoveel tijd en aandacht dat het eigenlijke werk van het ROT en het COPI hiermee in het gedrang komt.

Het COPI houdt zich bezig met zowel het brongebied (het schip) als het effectgebied (de wijken die in de rook lagen). Hierdoor ontstaat er een diffuus beeld van de rollen en taken van de verschillende niveaus.

5.2.6 Ketelwagenincident Amersfoort

Direct nadat er een lekkage aan de ketelwagen met acrylnitril is geconstateerd is er een CTPI ingericht (Amersfoort kende toen nog het onderscheid tussen CTPI, COPI en CORT.)

De rol die het CTPI de eerste uren van het incident speelt is enigszins onduidelijk. Tot aan het moment dat er eenhoofdige leiding komt (en het CTPI omgevormd wordt tot een CORT), wordt het functioneren van het CTPI als rommelig ervaren. Enige uren na de melding komt op het COPI-niveau (toen inmiddels CORT geheten) de mededeling binnen dat het niet zeker is of er een stabilisator toegevoegd was aan het acrylnitril. Het COPI-niveau houdt zich vervolgens intensief bezig met het verifiëren of deze stabilisator aanwezig was of inderdaad ontbrak. Daarvoor worden er vanuit het COPI-niveau (vooral vanuit de ROGS) veel nationale en internationale telefoongesprekken gevoerd. Er worden geen acties ondernomen om te kijken of de temperatuur in de ketelwagen daadwerkelijk opliep.

Opmerkelijk is dat het verifiëren van de aanwezigheid van een stabilisator overgelaten wordt aan het COPI-niveau en dat het ROT hier geen rol van betekenis in speelt. Het ROT wijst het COPI-niveau ook niet op de inconsequentie van zijn optreden: enerzijds de hypothese van het ontbreken van de stabilisator serieus nemen maar anderzijds hier niet de conclusie aan verbinden dat een veel groter gebied ontruimd zou moeten worden (de ketel kan dan namelijk ontploffen). Dit geeft een beeld van een weinig actief ROT. Het (slecht gefaciliteerde) ROT lijkt eerder een 'doorgeefluik' te zijn tussen het COPI-niveau en het BT.

Door de beperkte rol die het ROT speelt, is het thema informatie- en communicatiestromen ook niet zo relevant voor dit incident. Wel valt op te merken dat er problemen waren met telefoonverbindingen (geen GSM-bereik in de ROT-ruimte) en het ontbreken van naslagwerken en andere (informatie-)faciliteiten in het ROT.

Het ROT speelt in Amersfoort nauwelijks een rol van betekenis en was eerder een 'doorgeefluik' tussen COPI-niveau en BT. Hierdoor is er ook geen conflicterende rolinvulling ontstaan.

Vanwege technische (telefoon) en organisatorische problemen verloopt de communicatie tussen het ROT en COPI en BT moeizaam. Activiteiten om de informatie over de stabilisator te verifiëren vinden rechtstreeks plaats vanuit het COPI. Hierdoor speelt het ROT slechts een zeer beperkte rol.

5.2.7 Dijkdoorbraak Wilnis

Na de dijkverschuiving in Wilnis vindt er multidisciplinair overleg plaats in een CTPI. Hier zijn geen verslagen van gemaakt, noch zijner situatierapporten (sitrap) opgesteld. Afstemming met andere teams gebeurt mondeling. Er is wel een ROT, een (gemeentelijk) OT en een BT ingesteld, maar het zwaartepunt van de coördinatie vond in het CTPI plaats.

Bij de dijkverschuiving in Wilnis speelt het CTPI een vrij dominante rol. Brandweer (voorzitter), politie, de Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF), ambtenaren van Bouw- en woningtoezicht, de ambtenaar rampenbestrijding en een vertegenwoordiger van het Hoogheemraadschap maken deel uit van het CTPI. Vooral de deelname van de RGF (de 'zwaarste' functionaris van de GHOR) duidt erop dat een belangrijk deel van de besluitvorming in het CTPI plaatsvindt. Ook wordt er melding gemaakt van het feit dat het CTPI het BT adviseert. Dit is niet gebruikelijk. Normaal gesproken voorziet het CTPI het ROT van sitrap. Op basis van deze sitrap kan het ROT vervolgens het BT adviseren en informeren. Voor zover valt na te gaan,

vindt er directe (mondelinge) communicatie plaats tussen het BT en het CTPI. Het ROT vergadert pas ná het BT.

De status van het CTPI is ambigu (of 'hybride') en verschuift in de tijd. De eerste dag is het CTPI daadwerkelijk nabij de plaats van het incident gesitueerd en worden er geen notulen gemaakt. Het ontbreken van een notulist doet vermoeden dat het CTPI het karakter van een (min of meer informeel) 'motorkapoverleg' heeft. De tweede dag wordt het CTPI verplaatst naar de brandweerkazerne en vanaf de derde dag worden er situatierapporten doorgestuurd naar het OT en het BT. Op dat moment functioneert het CTPI als een mengvorm tussen COPI en ROT. Er worden in het bestudeerde rapport geen aanwijzingen gevonden dat deze wijze van invulling van het CTPI de incidentbestrijding in positieve of negatieve zin beïnvloed.

Zoals gezegd is er zowel sprake van een OT (operationeel team op gemeentelijk niveau) als van een ROT (operationeel team op regionaal niveau).

Het OT in Wilnis houdt zich bezig met de gemeentelijke processen, het adviseren van de burgemeester en het faciliteren en ondersteunen van het CTPI. De gemeentesecretaris functioneert hierbij als een soort 'operationeel leider' die ook advies uitbrengt aan de burgemeester. In feite is dit OT het managementteam of 'dienstenoverleg' van de gemeente en is ook in het gemeentehuis gesitueerd. Het ROT zit op grotere afstand (Utrecht). De kernbezetting van het ROT bestaat uit een voorzitter (van de brandweer), een vertegenwoordiger van de brandweer, de politie en de GHOR en vanaf de tweede dag een vertegenwoordiger van de gemeente. De werkzaamheden van het ROT bestaan uit het 'adviseren en ondersteunen' van het OT en het CTPI. Uit het rapport blijkt nergens in hoeverre het ROT of de operationeel leider bijgedraagt aan de daadwerkelijke incidentbestrijding of de besluitvorming daarover. De rol van het ROT wordt 'onduidelijk' genoemd.

Bij de dijkverschuiving in Wilnis vormt zoals gezegd het CTPI de spil van de incidentbestrijding. Doordat de meest relevante functionarissen in het CTPI plaatsnemen, is de informatiepositie van het CTPI goed. De informatiepositie verslechtert wel wanneer het CTPI verplaatst wordt en de verbindingswagen van de brandweer niet meer naast de CTPI-unit opgesteld staat. Voor de informatievoorziening vanuit het CTPI naar het ROT is relatief weinig aandacht. Althans: gedurende de eerste twee dagen worden er in het CTPI geen verslagen of sitraps gemaakt. Informatieoverdracht vindt mondeling plaats met vertegenwoordigers van het OT en het BT (niet het ROT!) op vooraf afgesproken plaatsen en tijden of telefonisch. Het ROT in Utrecht functioneert letterlijk en figuurlijk op afstand. De informatiepositie is matig. Dit heeft ook te maken met het feit dat er geen vertegenwoordiger van het Hoogheemraadschap in het ROT aanwezig is (ondanks een verzoek van het ROT hiertoe). Uiteindelijk laat het ROT een liason in het actieteam van het Hoogheemraadschap plaatsnemen. Dit verbetert de communicatie en de informatievoorziening. Een gemeentelijke vertegenwoordiging in het ROT werkt goed.

5.2.8 Stroomstoring Haaksbergen

De stroomstoring in Haaksbergen onderscheidt zich van veel 'klassieke rampen' door een gebrek aan een duidelijke incidentlocatie. Er is geen duidelijke 'plek' waar de hulpverleningsdiensten naar toe kunnen gaan om daar handelend op te treden. Het onderscheid tussen brongebied en effectgebied, zoals dat bij andere incidenten wel eens wordt gemaakt, is bij de stroomstoring in Haaksbergen niet aan der orde. Zodoende is er ook geen locatie waar een eventueel COPI ingericht zou moeten worden. In Haaksbergen is het COPI-niveau daarom overgeslagen en functioneert alleen een ROT-niveau en een 'gemeentelijke crisisstaf'. Het oplossen van de

stroomstoring is een tamelijk technische, monodisciplinaire aangelegenheid en ligt geheel in handen van Essent. De gemeentelijke crisisstaf bestaat uit een beleidsteam (GBT) en een gemeentelijk managementteam (GMT) van waaruit de gemeentelijke processen worden aangestuurd.

Contacten tussen de operationeel leider van het ROT en het GBT (c.q. de burgemeester) verlopen deels via de brandweercommandant in het GBT en deels rechtstreeks met de burgemeester.

Ondanks de extreme weersomstandigheden krijgt nog relatief snel een ROT en een GBT vorm. De gemeente Haaksbergen en de regio Twente hebben al snel na de stroomstoring besloten de rampenbestrijdingsstructuur op te schalen en er niet op te gokken dat de storing snel verholpen zou zijn.

Bij de stroomstoring is er niet echt sprake van een rampterrein. De uitvoerende activiteiten zijn verspreid over het totale gebied van stroomuitval en deels ook daarbuiten. Het resultaat is dat GBT zich, naast de beleidsmatige zaken, ook bezig heeft gehouden met de aansturing van operationele processen in het veld, een taak die normaal onder het ROT valt. Op enig moment zijn er geen grootschalige operationele zaken meer aan de orde betreffende de stroomstoring. Het ROT wordt afgeschaald naar telefonische bereikbaarheid. Het resultaat is dat hiermee ook het informatiemanagement weg valt. Weersomstandigheden hebben vertragend gewerkt bij de opschaling en het herstel van de netvoeding.

5.2.9 Scheepsbrand Velzen

Bij het instellen van een COPI bij de scheepsbrand in Velzen willen zeer veel functionarissen zitting nemen in het COPI. Hierdoor dreigt de coördinatie ter plekke in het gedrang te komen en een chaotische overlegvorm te ontstaan. De leider COPI stelt orde op zaken en beperkt het aantal deelnemende functionarissen. De havenmeester neemt geen deel aan het COPI. Achteraf gezien was het beter geweest als de havenmeester wel plaats had genomen in het COPI, vanwege zijn specifieke kennis van het gebied en het beschikbare materieel.

Tijdens de bestrijding van de scheepsbrand in Velzen vervult het COPI een sterk sturende rol. Het COPI werkt met scenario's en verwachtingen die in samenwerking met deskundigen ontwikkeld werden. Voor de bestrijding worden er 'stappenplannen' uitgewerkt. Een regionaal officier gevaarlijke stoffen (ROGS) had zitting in het COPI. Deze heeft contact met een tweede ROGS in het veld die de meetploeg aanstuurt (op basis van praktijkervaring concludeert men dat dit een goede werkmethode is).

Bij de scheepsbrand in Velzen functioneert er geen ROT maar een (gemeentelijk) OT. In dit OT is echter specifieke kennis over het watermilieu gering. Deze kennis had kunnen komen van Rijkswaterstaat of van het BOT-mi. Deze partijen zijn echter niet in het OT vertegenwoordigd. Wel levert BOT-mi rapportages aan de AGS in het OT, maar het contact tussen BOT-mi en de AGS verloopt niet altijd optimaal. Het OT houdt zich vooral bezig met taken in het 'effectgebied', zoals het interpreteren van de meetgegevens (gebeurde ook al in het COPI), opvang en voorlichting. De coördinatie van de politietaken vindt plaats vanuit de staf grootschalig basisoptreden van de politie (SGB0). Hierover vindt afstemming plaats met het OT.

Bij de scheepsbrand in Velzen is er een 'natuurlijke' scheiding te trekken tussen bron- en effectgebied. Hierdoor komen COPI en OT vrij snel tot een taakverdeling:

het COPI houdt zich bezig met het schip (het 'brongebied') en het OT met de omgeving (het 'effectgebied'). Dit onderscheid wordt grotendeels volgehouden, tot het moment dat het OT en het BT zich gaan mengen in de bestrijdingstactiek.

Op de tweede dag geeft het OT/BT aan het COPI aan dat een meer offensieve brandbestrijding wenselijk is. Het COPI acht een offensieve bestrijdingstactiek echter niet veilig en legt het verzoek van het OT/BT naast zich neer. Onduidelijk is of hierover nog communicatie heeft plaatsgevonden.

Hoewel bron- en effectgebied een fysiek duidelijke markering kent (namelijk binnen of buiten het schip), hangen bron- en effectgebied wel nauw met elkaar samen. Zo is de gekozen bestrijdingstactiek in het brongebied direct van invloed op de rookontwikkeling en de neerslag van roetdeeltjes in het effectgebied. Dit is vervolgens weer van invloed op de vraag of woonbootbewoners, ondernemers en medewerkers van bedrijven het benedenwindse gebied kunnen betreden. Tussen COPI en OT wordt overlegd wanneer het gebied zou kunnen worden betreden. Deskundigheid op het gebied van gevaarlijke stoffen is goed vertegenwoordigd op het uitvoerende niveau. Er is één ROGS aanwezig in het COPI terwijl een andere ROGS buiten de meetploegen aanstuurt en de meetresultaten aan hem doorgeeft. De meetresultaten worden ook doorgegeven aan de leider meetplanorganisatie en het OT. In het OT is ook een adviseur gevaarlijke stoffen (AGS) aanwezig. Al met al lijkt het zwaartepunt met betrekking tot de omgang met gevaarlijke stoffen toch op het uitvoerende niveau te liggen. Hoewel dit dus afwijkend is met wat landelijk gangbaar is en hoewel dit niet geformaliseerd was, leidt dit niet tot problemen.

De verslaglegging en afstemming tussen COPI en OT verloopt zonder noemenswaardige problemen. Het COPI voorziet het OT elk uur van sitraps die volgens een vast format opgebouwd zijn. De leesbaarheid van de sitraps vermindert wel gedurende het incident, vooral door het gebruik van bijlagen. Er wordt expliciet aangegeven welke punten ter bespreking of ter besluitvorming zijn. Verder vinden er bilaterale contacten plaats tussen de leider COPI en de leider OT en tussen de leden van het COPI en de stafsecties in het OT. Technische problemen met verbindingen worden niet gemeld. Wel geven verschillende respondenten aan dat terugkoppeling van het OT naar het COPI op bepaalde momenten traag verloopt. Het COPI ontvangt geen besluitenlijsten, actielijsten of sitraps van het OT. De afstemming tussen COPI en OT was vermoedelijk ook beter gegaan als de vergadertijden op elkaar waren afgestemd. De leider COPI is ook hoofd sectie brandweer in het COPI. Deze dubbelrol maakt dat de afstemming met de leider OT soms in het gedrang dreigt te komen.

Het incident betreft twee gemeenten die beiden anders omgaan met het alarmeren van sleutelfunctionarissen. De zwaarst getroffen gemeente is niet de brongemeente. Er ontstaat verwarring over GRIP status. Er is geen coördinerende burgemeester ondanks grensoverschrijdend incident. Functionarissen vervullen rollen op eigen initiatief, niet conform afspraak dat leidt tot verwarring en rolonduidelijkheid. Het COPI en het OT komen vrij snel tot een verdeling van bron- en effectgebied. Er wordt bijstand verleend voor de brandweer uit vijf regio's. Deze bijstand heeft het mogelijk gemaakt om voldoende capaciteit te realiseren en heeft daarmee een belangrijke bijdrage geleverd aan de crisisbeheersing.

5.2.10 Stroomstoring Tieler- en Bommelerwaard

In tegenstelling tot bij de stroomstoring in Haaksbergen is er bij de stroomstoring in de Tieler- en Bommelerwaard wel een CTPI/COPI/CORT ingericht.¹⁷ Dit heeft te maken met het feit dat de stroomstoring het directe gevolg was van een luchtvaartongeluk (aanvankelijk bestond bij verschillende betrokkenen het beeld dat er sprake was van twee afzonderlijke incidenten). Relatief snel na het incident is een rampenbestrijdingsorganisatie operationeel met een COPI-niveau, een ROT en een RBT.

Het CTPI/COPI/CORT dat tijdens de stroomstoring gefunctioneerd, wordt in eerste instantie gealarmeerd vanwege een helikopter die een hoogspanningsmast beschadigd heeft. De primaire focus is dan ook aanvankelijk de (mogelijk verongelukte) helikopter. Wanneer blijkt dat de helikopter vele kilometers verder veilig geland is, verschuift de focus naar het herstel van de mast, het scheepvaartverkeer op de Waal en de gevolgen van de stroomstoring.

De primaire focus van het ROT tijdens de stroomstoring wordt gevormd door de gevolgen van de stroomstoring in het getroffen gebied. Het ROT houdt zich echter ook bezig met het herstel van de elektriciteitsmast en het scheepvaartverkeer in de Waal.

De stroomstoring in de Tieler- en Bommelerwaard duurt meerdere dagen. Het herstel van de elektriciteit is hoofdzakelijk een monodisciplinaire aangelegenheid. Rond de plaats van het incident zijn echter wel veiligheidsrisico's ontstaan door de geknapte kabels die deels in de Waal liggen en deels op huizen.

Voor zover het COPI-niveau en het ROT duidelijk gescheiden taken hebben is communicatie en informatie-uitwisseling niet zo'n heikel punt. Wel is het uiteraard van belang dat het ROT op de hoogte wordt gehouden van de prognose van de tijdsduur van het herstel. Voor zover het COPI-niveau daar zicht op heeft gebeurt dat ook.

Het COPI-niveau houdt zich bezig met deze veiligheidsrisico's en met de multidisciplinaire samenwerking bij het herstel van de elektriciteit (bijvoorbeeld de samenwerking tussen Defensie en Nuon). Het COPI-niveau houdt zich echter ook bezig met de gevolgen van de stroomstoring, zoals het bezetten van kazernes en het plaatsen van aggregaten. Dit is een terrein waar het ROT zich ook op begeeft. Tegelijkertijd heeft het ROT de neiging zijn aandacht ook op de herstelwerkzaamheden te richten. Dit zorgt voor rolonduidelijkheid tussen het COPI-niveau en het ROT

5.3 Feiten en referentie

In een aantal van de bestudeerde incidenten is er geen sprake van een duidelijke scheiding tussen het tactische en het uitvoerende niveau. Bij sommige incidenten leidt dat tot rolonduidelijkheid. Het theoretische concept van de drie niveaus in de rampenbestrijding blijkt in praktijk toch moeilijk vorm te krijgen. Een vaak gepropageerd onderscheid tussen brongebied (COPI-niveau) en effectgebied (ROT-niveau) blijkt in praktijk vaak niet te werken.

Bij sommige incidenten (Velzen, Vlaardingen, Amersfoort) zien we een vrij dominant COPI-niveau. Bij incidenten waarbij sprake is van een meer gelijkwaardige positie

¹⁷ In december 2007 had de regio Gelderland-Zuid zich nog niet geconformeerd aan het Referentiekader GRIP, waardoor de benamingen CTPI en CORT nog in gebruik waren.

van COPI en ROT (bijvoorbeeld Bommelerwaard) zien we de rolonduidelijkheid toenemen. Wanneer ROT of COPI niveau ontbreekt (extreme regen, Haaksbergen) is er uiteraard geen sprake van rolonduidelijkheid. Bij extreme chaos (Enschede, Volendam) zien we dat een rampbestrijdingsstructuur in de acute fase van de ramp niet of nauwelijks van de grond komt.

Wanneer er sprake is van rolonduidelijkheid is er vrijwel altijd ook sprake van gebrekkige informatie-uitwisseling tussen COPI-niveau en ROT-niveau. Hierbij dringt de vraag van 'het kip of het ei' zich op: gebrekkige informatie-uitwisseling kan het gevolg zijn van rolonduidelijkheid, maar rolonduidelijkheid kan ook het gevolg zijn van slechte informatie-uitwisseling. Als de rol onduidelijk is, ontbreekt het vaak ook aan een gevoel van urgentie om die rol met organisatorische en technisch-logistieke maatregelen te faciliteren.

Bij de bestudeerde incidenten kan geconcludeerd worden dat COPI-niveau en ROT-niveau weliswaar niet altijd goed hebben samengewerkt en dat dit soms geleid heeft tot irritatie bij betrokkenen, maar er is geen (kwantificeerbaar) bewijs gevonden dat dit daadwerkelijk heeft bijgedragen tot een minder optimale incidentbestrijding.

6 Bevindingen

De hiervoor beschreven thema's geven een indruk van de rampenbestrijding in het afgelopen decennium. Maar hoe verhoudt dit beeld zich tot de in richtlijnen en leidraden beschreven thematiek? Het geheel overziend kan een aantal constateringën gedaan worden.

6.1 Beeldvorming

Aan de hand van de onderzochte incidenten blijkt dat de beeldvorming bij een incident niet altijd aansluit bij de werkelijkheid en dat er op verschillende niveaus in de rampenbestrijding vaak verschillende beelden blijken te bestaan over het incident. Deze beelden worden niet altijd goed op elkaar afgestemd. Hoewel er wel aanwijzingen zijn dat hierdoor de incidentenbestrijding minder 'soepel' verloopt, zijn er geen harde bewijzen gevonden dat de incidentenbestrijding hierdoor ook minder effectief verlopen is.

Problemen rond beeldvorming en communicatie zijn te herleiden tot technische en niet-technische problemen. Technische voorzieningen kunnen in een crisissituatie uitvallen, menselijke fouten en onwetendheid kunnen leiden tot onjuiste communicatie en beeldvorming en organisatorische onvolkomenheden kunnen ertoe leiden dat de organisatie als geheel onvoldoende in staat is de informatie te 'managen' (bijvoorbeeld op de meldkamer).

Hoewel in de referentiedocumenten het belang van goede beeldvorming en communicatie keer op keer benadrukt wordt, blijkt in de praktijk deze beeldvorming en communicatie vrijwel altijd problematisch te zijn. In die zin had de Amerikaanse socioloog en rampenonderzoeker E.L. Quarantelli gelijk toen hij stelde dat elke evaluatie van tevoren al te schrijven is, omdat het altijd mis gaat op deze aspecten (Rodríguez e.a. 2007).

6.2 Bestuurlijke besluitvorming en "operationele zuigkracht"

Als we kijken naar het bestuurlijke niveau kan geconstateerd worden dat het bestuurlijke niveau zich soms bezighoudt met zaken die op COPI-niveau spelen of zaken die op ROT-niveau spelen (operationele zuigkracht). Soms komt het bestuurlijk niveau in het geheel niet tot besluitvorming. Er kan geconstateerd worden dat er bij het bestuurlijk niveau sprake is van een grote mate van rolonduidelijkheid.

Bij specifieke incidenten blijkt het niet duidelijk te zijn wat 'bestuurlijk' of 'strategisch' voor die situatie eigenlijk inhoudt. Er is niet aangetoond dat dit leidt tot een minder effectieve incidentenbestrijding. Wel dat dit leidt tot irritatie bij betrokkenen en het inzetten van middelen die achteraf *onnodig* blijken te zijn, waardoor er wel sprake is van verminderde *efficiëntie*. Daarnaast werken bestuurders bovenlokaal nauwelijks samen hoewel de al in gang gezette regionalisering dit wel probeert te bewerkstelligen.

In de referentiedocumenten wordt sterk de nadruk gelegd op het onderscheid in drie niveaus in de rampenbestrijding. Deze onderverdeling blijkt in de praktijk minder duidelijk te maken. Uit de onderzochte incidenten blijkt dat er nauwelijks sprake is van een scherpe scheiding tussen het bestuurlijke en operationele niveau. Bestuurders zoals de burgemeester zijn, mede vanwege hun rol als burgervader en opperbevelhebber, geneigd om zich met de feitelijke organisatie van de rampenbestrijding bezig te houden.

6.3 Samenwerking COPI-ROT

De in de vorige paragraaf gesignaleerde rolonduidelijkheid komt ook terug bij de samenwerking tussen het COPI en het ROT-niveau. De scheiding tussen de uitvoeringscoördinatie in het veld en het 'tactische' niveau blijkt in praktijk niet scherp te trekken, waardoor het COPI-niveau en ROT-niveau soms in elkaars vaarwater zitten. In sommige situaties kan de visie van het COPI zelfs tegenstrijdig zijn met de visie van het ROT. Een vaak gepropageerd onderscheid tussen brongebied (COPI-niveau) en effectgebied (ROT-niveau) blijkt in praktijk vaak niet te werken. Dit onderscheid wordt overigens nergens expliciet genoemd in de referentiedocumenten.

De rolonduidelijkheid is minder wanneer het COPI niveau een meer dominante positie inneemt. Het ROT fungeert dan echter meer als een 'doorgeefluik' tussen COPI en BT.

De referentiedocumenten leggen echter wel grote nadruk op een belangrijke rol voor het ROT en stelt het ROT ook hiërarchisch boven het COPI. Wanneer er sprake is van een tegenstrijdige visie tussen COPI en ROT, kan het COPI 'overruled' worden. In onderzochte incidenten echter dat het COPI-niveau meestal letterlijk en figuurlijk dichter bij de werkelijkheid staat.

6.4 Conclusie

Uit het onderzoek komt naar voren dat inderdaad een aantal thema's bij vrijwel elke ramp knelpunten opleveren. Beeldvorming is zo'n thema dat bij elke ramp opnieuw suboptimaal verloopt. Wellicht is de strijd om realistische beeldvorming wel inherent aan de rampenbestrijding. Ontegenzeggelijk draagt een incompleet of onjuist beeld bij aan een minder goed verlopende rampenbestrijding. Immers: als je geen juist beeld hebt van de situatie, is het onmogelijk om te bepalen wat de meest adequate maatregelen zijn.

Het feit dat bestuurders de neiging hebben om zich op uitvoerend detailniveau met de rampenbestrijding bezig te houden (de 'operationele zuigkracht') zien we vooral terugkomen bij rampen die wat langer duren. Het beleidsteam dat dan bij elkaar komt krijgt dan tijd om zich bezig te houden met uitvoeringszaken. Burgemeesters zijn immers verantwoordelijk voor de uitvoering van de rampenbestrijding en willen aan die verantwoordelijkheid uiting geven door zich er feitelijk mee te bemoeien. In praktijk blijkt de grens tussen de 'strategische' taken van het beleidsteam en de 'tactische' taken van het operationeel team nauwelijks scherp te trekken. Uit het onderzoek is overigens niet gebleken dat dit ook invloed heeft op de *effectiviteit* van de rampenbestrijding. Het kan wel invloed hebben op de *efficiëntie* van de rampenbestrijding.

Ook de scheidslijn tussen het COPI-niveau en het ROT-niveau blijkt in praktijk niet altijd scherp te trekken, waardoor de kans aanwezig is dat COPI-niveau en ROT-niveau in elkaars vaarwater zitten en dat er doublures in taakuitvoering ontstaan. Dit lijkt sterker het geval te zijn bij incidenten die van langere duur zijn. Hier zijn we verschillende voorbeelden van tegengekomen. Bij incidenten waarbij één van beide niveaus een dominante positie inneemt, komen deze problemen niet of althans minder voor. Op basis van de onderzochte incidenten is niet hard te maken dat problemen in de samenwerking en de taakafbakening tussen COPI-niveau en ROT-

niveau ook geleid hebben tot een minder effectieve rampenbestrijding. Er zijn wel aanwijzingen dat de rampenbestrijding daardoor minder efficiënt verloopt.

Literatuur

- Basisvereisten 2007 *Basisvereisten Crisismanagement: De decentrale normen doorgelicht* (Andersson, Eiffers, Felix & COT Den Haag, 2007)
- Boin e.a. 2005 A. Boin, P.'t Hart & B. Sundelius *The politics of Crisis Management* (Cambridge, 2005)
- Boogers e.a. 2003 M. Boogers, T. Brandsen, P.W. Tops, *Rampen, regels, richtlijnen: De status van informele regelgeving op het gebied van rampenbestrijding* (Tilburg 2003).
- Brainich 2004 E.T. Brainich von Brainich Felth, *Het systeem van crisisbeheersing* (Den Haag 2004).
- Burgman 2004 Burgman, M., *Burgemeester Gemeente De Ronde Venen. Evaluatie dijkverschuiving Wilnis 2003* (De Ronde Venen, 2004).
- Dorst e.a. 2006 Dorst, A.W., S.J.J.C. Spapen, S.G.J. van der Doorn, *Stroomstoring Haaksbergen in november 2005* (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid Den Haag, 2006)
- Drabek 2003 Thomas E. Drabek, *Strategies for coordinating disaster responses* (Boulder 2003)
- Duin 1999 M.J. van Duin, *Rapport Extreme regen in september 1998* (COT 1999).
- Duin & Heerschap 2002 Duin, M.J. van, H. Heerschap, *Scheepsbrand op 'De Friesland' in Vlaardingen* (COT Den Haag, 2002)
- Farazamand 2001 Ali Farazamand (ed.), *Handbook of crisis and emergency management* (z.p. 2001)
- Geveke e.a. 2002 H. Geveke, M. Stuurman, F. Sybrandi, B. Temme, *Evaluatie van het incident met de lekkende spoorketelwagen in augustus 2002 te Amersfoort*, (B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv Den Haag, 2002)
- Helsloot e.a. 2007a I. Helsloot, A. Scholtens, M. Zannoni, R. Bron, G. Saeijs, & A. Schaap, *Nationale crisisbeheersing beschreven, een beschrijving van het stelsel van nationale crisisbeheersing* (Den Haag 2007)
- Helsloot e.a. 2007b I. Helsloot, E.R. Muller, J.D. Berghuijs (ed.), *Brandweer. Studies over organisatie, functioneren en omgeving* (Deventer 2007)
- Helsloot & Scholtens 2009 I. Helsloot, A.C.J. Scholtens, *Basiselementen voor stelsels van nationale crisisbeheersing in Crisis* (Arnhem 2009 - In Print)

- Helsloot & Scholtens 2008 I. Helsloot & A.C.J. Scholtens (ed.), *Evaluatierapport Stroomstoring Tieler- en Bommelerwaard* (NIFV Arnhem, 2007)
- Helsloot & Scholtens 1999 I. Helsloot, A.C.J. Scholtens, *Evaluatie melasse-incident Delft in juli 1999* (Nibra Arnhem, 1999)
- IOOV 2007 *Algemene Doorlichting Rampenbestrijding. De stand van zaken 2003-2007* (Den Haag 2007)
- Kirschenbaum 2004 Alain Kirschenbaum (ed.), *Chaos Organisation and Disaster Management* (New York, . 2004)
- LBCB 2006 Landelijk Beraad Crisisbeheersing, *Basisvereisten Crisismanagement. De decentrale normen benoemd* (Den Haag 2006)
- Lochem 2007 P.J.P.M. van Lochem, 'Van brandweezorg naar rampenbestrijding: ontwikkeling van het brandweerbestel van 1940-2006' in: I. Helsloot, E.R. Muller en J.D. Berghuijs, *Brandweer. Studies over organisatie, functioneren en omgeving* (Deventer 2007)
- Ministerie van BZK 2004 *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007* (BZK Den Haag 2004)
- Ministerie van BZK 2003 *Handboek voorbereiding rampenbestrijding* (BZK 2003)
- Nibra 2001 *Incident en Incidentbeschrijving Cafébrand Nieuwjaarsnacht Volendam* (Nibra Arnhem, 2001)
- NVBR 2005 *Operationeel handboek Ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen* Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding, (NVBR Arnhem 2005).
- Referentiekader 2006 *Referentiekader voor de Gemeenschappelijke Regionale Incidentenbestrijdings Procedure (GRIP) vastgesteld* (Veiligheidskoepel, 2006)
- Rodríguez e.a. 2007 Havinán Rodríguez, Enrico L. Quarantelli & Rusell R. Dynes (ed.), *Handbook of Disaster Research* (Delaware 2007).
- Smith & Elliot 2006 D. Smith, & D. Elliot *Key readings in crisis management* (Routledge 2006)
- Vuurwerkkramp 2001 *De vuurwerkkramp. Eindrapport Deel 1 – 14* (Commissie onderzoek vuurwerkkramp, Enschede & Den Haag 2001)
- Zannoni e.a. 2007 M. Zannoni, S. Schaap, M. Matthijs, J. Jochmann, E.R. Muller, M.J. van Duin, *Evaluatie van de crisisbeheersing rond de brand op de Willem van der Zwan* (COT Den Haag, 2007)



Lijst van afkortingen

ADR	Algemene Doorlichting Rampenbestrijding
BT	Beleidsteam
CRIB	Centraal Registratie- en Informatie Bureau
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
COPI	Commando Plaats Incident
CORT	Commando Rampterrein
CTPI	Coördinatieteam Plaats Incident: multidisciplinair overleg zonder eenhoofdige leiding
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
GMT	Gemeentelijk Management Team
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
LBCB	Landelijk Beraad Crisisbeheersing
RBT	Regionaal Beleidsteam
ROT	Regionaal Operationeel Team
OT	Operationeel Team
OVD	Officier van Dienst
OVD-B	Officier van Dienst Brandweer
OVD-G	Officier van Dienst-Geneeskundig
RegOT	Regionaal Operationeel Team
Sitrap	Situatie rapport
WRZO	Wet Rampen en Zware Ongevallen

Bijlage 1 Documenten rampenbestrijdingsstructuur

Wet Rampen en Zware Ongevallen en de Gemeentewet

Een belangrijk uitgangspunt bij de rampenbestrijding in Nederland is dat de gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de rampenbestrijding. Meer concreet heeft de burgemeester conform de Wet rampen en zware ongevallen (WRZO) ex artikel 11 en de gemeentewet ex artikel 173 het opperbevel bij rampen en zware ongevallen. Dat wil zeggen dat iedereen die een bijdrage levert aan de bestrijding van de ramp of zwaar ongeval op het grondgebied van de gemeente haar activiteiten uitvoert onder het gezag van de burgemeester. Deze activiteiten richten zich uitsluitend op het herstellen van de openbare veiligheid; een ramp of zwaar ongeval is immers in de wet gedefinieerd als een ernstige verstoring van de openbare veiligheid (WRZO ex artikel 1b).

De WRZO biedt het wettelijk kader voor:

- De bevoegdheden en taken van de diverse bestuursorganen bij de bestrijding van een ramp of zwaar ongeval;
- De voorbereiding op de rampenbestrijding;
- De inhoud van de wettelijke planfiguren (rampenplan, rampbestrijdingsplan en provinciaal coördinatieplan) in het kader van de rampenbestrijding;
- Rampenbestrijding in buitengewone omstandigheden; en
- Rijksbijdragen aan gemeenten in de kosten van de bestrijding van een ramp of zwaar ongeval.

Figuur 1: Wettelijke Kader (Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding)

Als gevolg van deze bepaling is de positie van de burgemeester bij een crisis die niet direct is aan te merken als een ernstige verstoring van de openbare veiligheid wat minder duidelijk. Een voorbeeld hiervan is de overlast van de extreme regenval in 1998.

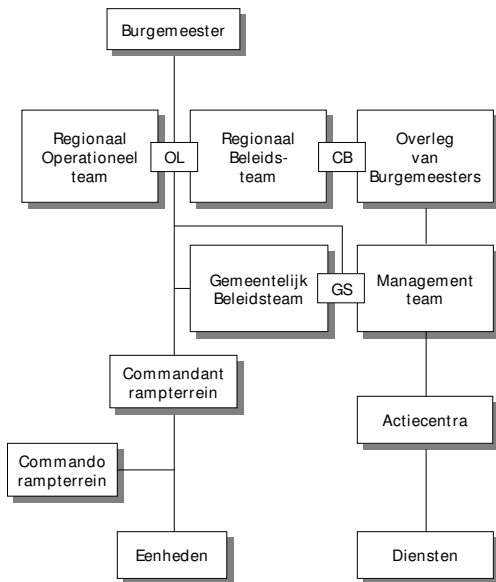
Daarnaast stelt de WRZO ex artikel 1 dat een ramp of zwaar ongeval een gebeurtenis is waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. Deze coördinatie heeft men praktisch proberen vast te leggen in de regionale hoofdstructuur. Deze hoofdstructuur, die in de jaren tachtig van de vorige eeuw is bedacht, bestaat uit:

- de uitvoerende fysieke veiligheidsdiensten (brandweer, geneeskundige hulpverlening en gemeentelijke diensten) die belast zijn met de dagelijkse zorg voor de handhaving van de openbare (fysieke) veiligheid en politie.
- een multidisciplinaire drielagen commando- of coördinatiestructuur die beoogt multidisciplinaire sturing te geven aan deze uitvoerende diensten, waardoor deze als één samenhangende organisatie de ramp kunnen bestrijden.

Deze structuur, zoals die ook op hoofdlijnen in de WRZO is beschreven, wordt nader toegelicht in een aantal brondocumenten zoals hieronder beschreven is.

Handboek voorbereiding rampenbestrijding

Volgens het handboek voorbereiding rampenbestrijding wordt er tijdens rampen gewerkt volgens een vaste en tevoren beoefende organisatiestructuur. Op hoofdlijnen is deze structuur weergegeven in onderstaande figuur 1.



Figuur 1: Hoofdlijn van de organisatiestructuur bij rampen (Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding)

Deelnemers aan de hoofdstructuur:

Kernbezetting Operationeel Team (OT)

- Operationeel Leider (uit een van de kolommen)
- Lid Operationeel Team cq Staffunctionaris Brandweer
- Lid Operationeel Team cq Staffunctionaris GHOR
- Lid Operationeel Team cq Staffunctionaris Politie
- Lid Operationeel Team cq Staffunctionaris Gemeente
- Voorlichtingsfunctionaris (uit een van de kolommen)

Kernbezetting Gemeentelijk Beleidsteam (GBT)

- Burgemeester
- (Hoofd) Officier van Justitie
- Lid Beleidsteam Brandweer
- Lid Beleidsteam GHOR
- Lid Beleidsteam Politie
- Lid Beleidsteam Gemeente
- Voorlichtingsfunctionaris (uit een van de kolommen)

Kernbezetting Regionaal Beleidsteam (RBT)

- Coördinerend Bestuurder
- Burgemeesters betrokken gemeenten
- (Hoofd) Officier van Justitie
- Commandant Regionale Brandweer
- Regionaal Geneeskundig Functionaris
- Korpschef Politie
- Lid beleidsteam gemeente
- Voorlichtingsfunctionaris (uit een van de kolommen)

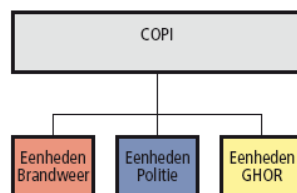
Referentiekader GRIP

Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure (GRIP)

De organisatie van de rampenbestrijding is regionaal ook vastgelegd in het zogenaamde referentiekader Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure (GRIP). GRIP draagt bij aan het creëren van eenheid ten tijde van een calamiteit en het opschalen naarmate de ernst van de calamiteit erger wordt. Voor de verdere beschrijving van GRIP is gebruik gemaakt van de brochure zoals die in 2006 is uitgegeven door veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland.

GRIP 1

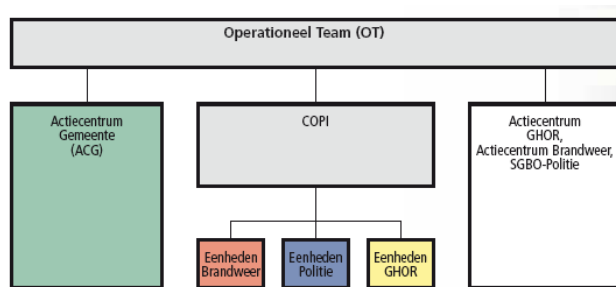
Als één van de diensten behoefte heeft aan gestructureerde coördinatie, dan volgt de opschaling naar GRIP 1. Het betreft een incident dat zich beperkt tot een klein gebied en er zijn nauwelijks effecten in de nabije omgeving. Dit betekent dat het Commando Plaats Incident (COPI) wordt opgestart. Het doel van het COPI is om de multidisciplinaire uitvoerende werkzaamheden op de plaats van het incident af te stemmen en gezamenlijke besluitvorming te creëren. In de kernbezetting van het COPI zitten afgevaardigden van de drie operationele hulpdiensten en de leider COPI. Tevens wordt een voorlichter van één van de hulpdiensten aan het COPI toegevoegd. Een vertegenwoordiger vanuit de betrokken gemeente zit niet in de kernbezetting. De leider COPI is afkomstig van één van de hulpdiensten. De aard van het incident bepaalt wie de leider COPI levert. Het COPI kan dan ook gezien worden als het operationele/uitvoerende niveau binnen de crisisbeheersingsstructuur.



Figuur 2: Schematische Weergave GRIP 1 (Bron: Brochure GRIP, Amsterdam-Amstelland)

GRIP 2

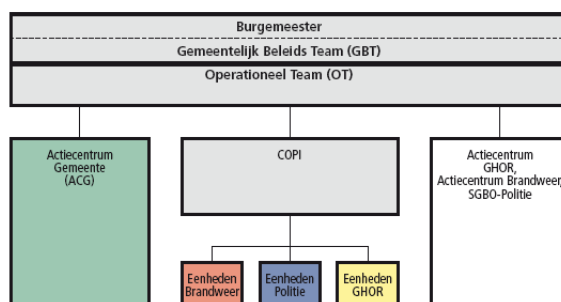
Als er effecten zijn in de omgeving van het incident, volgt de stap naar GRIP 2. Van effecten naar de omgeving is sprake als er bijvoorbeeld een emissie van gevaarlijke stoffen is. Naast het COPI komt het Operationeel Team (OT) in actie. Het OT wordt ingesteld voor de coördinatie van de bestrijding van de gevolgen van het incident naar de omgeving. Vanwege de grotere reikwijdte van dit team kan dit niveau gezien worden als het tactische niveau binnen de crisisbeheersingsstructuur. Het COPI in het veld kan immers nooit zicht houden op de effecten in de (wijdere) omgeving. In de kernbezetting van het OT zijn alle drie de hulpdiensten vertegenwoordigd, aangevuld door een vertegenwoordiger van de betrokken gemeente en een voorlichter. Naar behoefte kan het OT worden uitgebreid met de voor het incident noodzakelijke specialisten en andere betrokken organisaties. Het soort incident bepaalt wie de leider OT levert. Afhankelijk van het type en de omvang van het incident wordt bepaald welke (gemeentelijke) processen worden opgestart. De uitvoering van de gemeentelijke processen geschiedt in het gemeentelijk actiecentrum. Afhankelijk van de aard en de omvang van het incident kunnen ook actiecentra van de GHOR, brandweer en/of politie worden ingesteld. Deze actiecentra krijgen hun informatie en opdrachten vanuit het OT.



Figuur 3: Schematische Weergave Griep 2 (Bron: Brochure GRIP, Amsterdam-Amstelland)

GRIP 3

Opschaling naar GRIP 3 is nodig als het incident politieke en bestuurlijke gevolgen heeft, bijvoorbeeld wanneer er grote belangen op het spel staan, het welzijn van de lokale bevolking wordt bedreigd of het incident politiek gevoelig ligt. Naast multidisciplinaire vindt nu ook bestuurlijke afstemming plaats. Het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) wordt ingesteld. De burgemeester heeft als opperbevelhebber van de rampenbestrijding de rol van voorzitter van het GBT. In het GBT zitten functionarissen van brandweer, politie, GHOR en van de gemeentelijke diensten, die de burgemeester ondersteunen en adviseren en het Openbaar Ministerie. De burgemeester stuurt de leider OT aan die op zijn beurt sturing geeft aan het OT en de leider COPI. In GRIP 3 zijn dus 3 coördinerende organen actief, het COPI, het OT en het GBT. De actiecentra van de hulpdiensten en gemeente worden geïnformeerd en aangestuurd door hun leden uit het OT. De burgemeester en het gemeentelijke beleidsteam kunnen dan ook gezien worden als het strategische niveau van de crisisbeheersingsstructuur. Zij houden zich niet direct bezig met de uitvoering en de tactiek die toegepast wordt, maar geven op hoofdlijnen leiding aan de crisisbeheersingsorganisatie en proberen daarbij een zorgvuldige afweging te maken tussen de verschillende belangen.

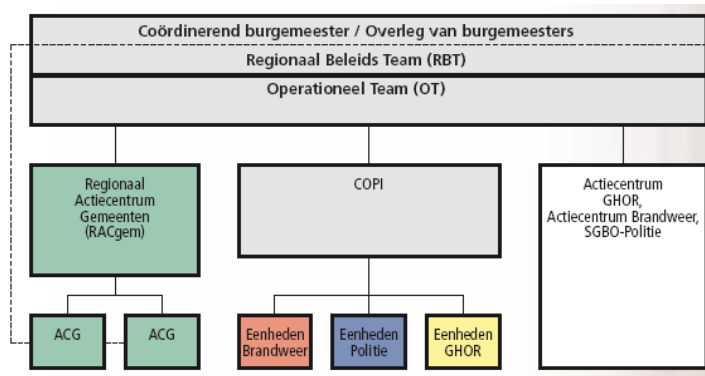


Figuur 4: Schematische Weergave Griep 3 (Bron: Brochure GRIP, Amsterdam-Amstelland)

GRIP 4

GRIP 4 omvat het hoogste niveau van de opschaling. Het gaat hier om gemeentegrensoverschrijdende calamiteiten, die door hun omvang of impact ook de belangen van buurgemeenten treffen. Bij het incident zijn nu twee of meer gemeenten binnen de regio betrokken. Bij GRIP 4 wordt het Regionaal Beleidsteam ingesteld. Daar de gevolgen van het incident de gemeentegrenzen overschrijden is er behoefte aan regionale coördinatie. In het RBT levert elke hulpdienst en de gemeenten een lid RBT op het niveau van korpsleiding of directie. Daarnaast zitten in het RBT de Hoofdofficier van Justitie, de betrokken burgemeesters en de coördinerend burgemeester. De coördinerend burgemeester zorgt voor de noodzakelijke afstemming van het beleid van de individuele burgemeesters van de betrokken gemeenten. De coördinerend bestuurder treedt niet in de bevoegdheden

van zijn collega('s) of het OM, maar neemt de taak op zich de noodzakelijke, eenduidige aansturing en verdeling van middelen te realiseren. Verder is hij aanspreekpunt voor de leider OT. De coördinerend burgemeester is de voorzitter van het RBT.



Figuur 5: Schematische Weergave GRIP 4 (Bron: Brochure GRIP, Amsterdam-Amstelland)

Basisvereisten Crisisbeheersing

Het landelijk beraad crisisbeheersing (LBCB) heeft in November 2006 op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal basisvereisten ontwikkeld voor de zogenaamde kritische (voorwaardenscheppende) processen van de rampenbestrijding/crisisbeheersing.

Het LBCB stelt dat een gebrekkige effectiviteit van de volgende processen centraal gesteld moet worden:

- Melding & Alarmering;
- Op- & afschaling;
- Leiding & coördinatie;
- Informatiemanagement.

Volgens het LBCB kan er zonder een kwalitatief goede invulling van deze processen geen sprake zijn van een effectieve rampenbestrijding/crisisbeheersing, omdat door deze processen de rampenbestrijding/crisisbeheersing wordt opgebouwd en in staat is om te functioneren.

Daarnaast vormen de Basisvereisten Crisismanagement volgens het LBCB een beperkte set –op termijn juridisch te verankeren- kwantitatieve en kwalitatieve normen voor de voorwaardenscheppende processen binnen de rampenbestrijding/crisisbeheersing, waaraan iedere veiligheidsregio onder operationele omstandigheden moet kunnen voldoen.

Bijlage 2 Beeldvorming

Tijdens het bestuderen van de rapporten op het thema 'Beeldvorming' is gebruik gemaakt van onderstaande vragen. In de rapporten wordt een deel van deze vragen beantwoord.

Melding en alarmering

- Wat is de eerste beeldvorming van de Gemeentelijke Meldkamer (GMK)?
- Is de aard en/of locatie van het incident direct duidelijk voor de GMK en wordt dit ook zo doorgegeven aan de hulpverleningsdiensten?
- Na hoeveel tijd wordt de exacte omvang van het incident bekend?
- Zijn er problemen geconstateerd bij de alarmering en communicatie en waardoor werden deze problemen veroorzaakt (denk aan technische overbelasting, organisatorische overbelasting, falende apparatuur etc.)?

Op- en afschaling

- Is er sprake van een interne opschaling van de GMK bijvoorbeeld naar aanleiding van het beeld dat ontstaat na een groot aantal (telefonische) meldingen?
- Wordt er gesproken over "eigen interpretatie betreffende de melding door de operationele teams/officier van dienst (OvD)" waardoor bijvoorbeeld opschaling al plaatsvindt tijdens het aanrijden?
- Is er sprake van interne monodisciplinaire opschaling van politie naar bijvoorbeeld een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) op basis van de informatie die zij ontvangen van de GMK?

Leiding en coördinatie

- Onderneemt de vrijwillige brandweer in het getroffen gebied (in eerste instantie) op eigen initiatief actie op basis van eigen beeldvorming?
- Is het voor het RBT mogelijk om direct een beeld te verkrijgen van de zorgbehoevenden die in een thuissituatie verkeren?

Informatiemanagement

- Bevat de inhoud van het ROT-verslag richting Gemeentelijk rampenmanagementteam (GRMT) steeds volledige informatie?
- Is het voor het RBT en ROT vanzelfsprekend dat de bevolking onmiddellijk en voortdurend geïnformeerd wordt? Welke middelen worden hiertoe ingezet?
- Wie is er binnen de regio gemandateerd om zelfstandig feitelijke informatie naar buiten te brengen? Is dit het ROT (de operationeel leider) en blijft het RBT eindverantwoordelijk over de kernboodschap/strategische communicatiekader?
- Is er sprake van centralisatie of decentralisatie van publieksinformatie in de betreffende regio?
- Hoe verloopt de prognose rondom van het incident? Wordt deze niet te optimistisch ingestoken door het ROT waardoor er verkeerde verwachtingen ontstaan bij de operationele teams en bij de burgers?
- Op welk moment kan er een reële inschatting worden gemaakt over de duur van het incident?
- Zijn er vooraf adequate afspraken gemaakt met een lokale omroep die tijdens een incident als regionale rampenzender kan functioneren?
- Blijft het alarmeringssysteem voor de hulpdiensten functioneren gedurende het gehele incident (C2000)?



Bevolking

- Welk effect heeft de prioritering door de overheid op de beeldvorming van de bevolking?
- Wat is de rol van de burgemeester tijdens het incident en welk beeld brengt hij hiermee naar buiten?
- Waaraan ontleen de burgers hun beeldvorming (geluidswagens, sms-alert, brief, flyer, callcenter gemeente en regionaal, koffie-informatiepunt, gemeentelijke website of calamiteitenwebsite)?

Bijlage 3 Besluitvorming

1. Welke besluiten zijn er genomen?

Hierbij gaat het specifiek om de vermelding van expliciete besluiten die door het (R)BT genomen zijn in de verschillende incidentevaluaties.

2. Vonden deze besluiten op het juiste (meest adequate) niveau plaats?

Ook is het belangrijk hoe de opschaling heeft plaatsgevonden en of er sprake is geweest van een niveau waarbij een beleidsteam geformuleerd werd. Een lange opschaling zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot een "andere" beeldvorming bij deelnemers aangezien ze vanuit een andere functie betrokken waren bij de calamiteit of via andere kanalen geïnformeerd werden. Daarnaast kan volgens de doorlichting van de basisvereisten de alarmering van een BT voordat een ROT actief is leiden tot veel informatievragen (*Basisvereisten doorgelicht*).

3. Waren de besluiten adequaat (SMART)?

Hierbij is expliciet aandacht geschonken aan de vorm en inhoud van de genomen besluiten zoals verwacht mag worden bij dit strategische (beleidsmatige) niveau.

Deze besluiten dienen, zoals blijkt uit achtergrondinformatie (basisvereisten doorgelicht) de operationele diensten te faciliteren en zullen in eerste instantie geen informatie bevatten over hoe de operationele diensten invulling/uitvoering geven aan het besluit. Voor de uitvoering van deze besluiten is in vele gevallen specialistische en vakinhoudelijke kennis van de betrokken organisatie nodig. Daarnaast is het ook belangrijk dat het bestuurlijke niveau door de operationele diensten wordt ondersteund met informatie en adviezen om een zo goed mogelijk en uitvoerbaar besluit te nemen. Herkenbare stappen in het proces van besluitvorming zijn achtereenvolgens:

- Beeldvorming
- Oordeelsvorming
- Besluitvorming

4. Vond er voldoende communicatie en controle plaats?

Tot besluit is het van belang dat er duidelijkheid is over de besluiten zoals vermeldt in Norm 4 en 5 in het hoofdstuk "Leiding en Coördinatie" van de doorlichting basisvereisten. Zo dienen besluiten op het juiste niveau genomen worden en ook op de juiste plaats teruggekoppeld worden. Op deze manier kan voorkomen worden dat "iedereen zich overal mee gaat bemoeien" en er "information overload" ontstaat. Overbelasting moet voorkomen worden door verzamelen, filteren, ordenen en gericht doorgeven van informatie aan alle betrokken partners (*Basisvereisten doorgelicht*). Deze vraag is ook gekoppeld aan het hiervoor vermelde kernpunt B.

Uiteindelijk dragen bovengenoemde kernpunten bij om te komen tot een algemene beschouwing die betrekking heeft op de besluitvorming, communicatie en (samen-)werking op het bestuurlijke niveau in de huidige rampenbestrijdingsstructuur.