

De toekomst van de rampenbestrijding en het risicomanagement

Een evaluerende rapportage naar aanleiding van de
vuurwerkramp in Enschede op 13 mei 2000

Enschede, oktober 2000
J. Don Berghuijs (RHRR)

“De toekomst van de rampenbestrijding en het risicomanagement”

1. Inleiding

In het plan van de organisatie van de nase van de vuurwerkramp van 13 mei 2000 is met het oog op de toekomst ook aandacht gegeven aan een evaluatie van de werking van de rampenbestrijding en de verantwoording over het optreden. Voor wat betreft de verantwoording over het optreden is voorzien in een extern onafhankelijk onderzoek door de commissie-Oosting' en de onderzoeken van de verschillende inspectieorganen. Los hiervan blijft er een eigen verantwoordelijkheid voor de burgemeester en het college van B&W van Enschede om zelf – toekomstgericht - lessen te trekken uit de werking van de rampenbestrijdingsorganisatie en het risicomanagement in de gemeente Enschede. Deze rapportage "De toekomst van de rampenbestrijding en het risicomanagement" strekt daartoe. Het is derhalve niet een nauwkeurige reconstructie van de feiten van de vuurwerkramp en wat daaraan vooraf ging, maar een analyse welke lessen er tegen de achtergrond van de vuurwerkramp en de werking van de rampenbestrijdingsorganisatie en het crisismanagement getrokken kunnen worden. Dit impliceert ook dat er aanbevelingen worden gedaan naar aanleiding van zaken die goed zijn gegaan en die eveneens als belangrijke leerervaring behouden moeten blijven.

De conclusies en aanbevelingen die in deze rapportage voorkomen zijn gebaseerd op impressies opgedaan in gesprekken met een aantal sleutelfunctionarissen, aangevuld met eigen waarneming en analyse. Voorts heeft nadere reflectie plaatsgevonden met dr. Menno van Duin van het Crisis Onderzoek Team (COT) van de Rijksuniversiteit van Leiden. Naast deze rapportage zullen binnen de verschillende diensten en organisaties interne evaluaties plaatsvinden, zodat met de uitkomsten van de externe onderzoeken uiteindelijk beschikt kan worden over een volledig pakket aan aanbevelingen dat een 'agenda voor de toekomst' kan vormen. De rapporteurs van deze eerste rapportage zullen ook in het vervolgtraject betrokken blijven bij het monitoren van de uitkomsten van de verschillende interne en externe onderzoeken.

2. De projectopdracht

De projectopdracht voor deze rapportage die door het college van B&W van Enschede was geformuleerd, luidde als volgt:

"Ontwikkel voorstellen voor de verbetering van de rampenbestrijding en het risicomanagement in de gemeente Enschede;

Formuleer zelfstandig lessen ten aanzien van de:

- organisatie van de rampenbestrijding,
- vergunningverlening,
- risico-inschattingen,
- controles,
- geneeskundige hulpverlening bij zware ongevallen en rampen (PGHOR)."

De probleemstelling is zeer breed en algemeen geformuleerd en heeft een pro-actief karakter om zo spoedig mogelijk zelf aan de slag te kunnen gaan met de geleerde lessen. Daarbij past de kanttekening dat de vuurwerkram্প een bepaald type ramp is. Er was in beginsel sprake van een lokale ramp met een doorzichtige aansturing waarbij de rol van de brandweerregio beperkt was, namelijk tot de alarmering en het organiseren van de ondersteuning.

3. Opzet van de rapportage

Bij de opzet van de rapportage is ervoor gekozen af te zien van uitgebreide beschrijvingen en uitputtende analyses. De verschillende thema's worden elk voorzien van een beperkte toelichting en conclusies en aanbevelingen. Bij het thema "risicomanagement" wordt wel een nadere beschouwing gegeven. In paragraaf 7 worden de conclusies en aanbevelingen nogmaals weergegeven.

4. Werking van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie

4.1 Preparatie rampenbestrijding

Los van nog nader te formuleren aanbevelingen bestaat de indruk - kijkend door de oogharen - dat de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie mede gemeten naar aard en omvang van de calamiteit behoorlijk heeft gefunctioneerd.

Dit laat onverlet dat bij een nauwkeurige beschouwing er verschillende zaken zijn die beter of anders zouden kunnen. Vastgesteld kan worden dat mede dankzij de dreiging van problemen bij de millenniumwisseling het afgelopen jaar veel aandacht is gegeven aan de voorbereiding van de rampenbestrijding. Bovendien is er de afgelopen jaren de nodige aandacht gegeven aan het bestuurlijk oefenen. Dit is derhalve een kritische succesfactor geweest voor de werking van de 'rampenstaf' en de overige staven. Ook rampen als de Bijlmerramp en de Herculesramp hebben een positieve bijdrage geleverd aan het risicobewustzijn met betrekking tot rampen en zware ongevallen.

Indien bezien wordt op welke wijze structureel is voorzien in de preparatie op de rampenbestrijding en het crisismanagement, moet worden vastgesteld dat de preparatie voor de rampenbestrijding en het crisismanagement geen afzonderlijk aandachtsveld is binnen de gemeentelijke organisatie en dat de verbindende schakel van een ambtenaar rampenbestrijding ontbreekt. Met 0,6 fte op salarisschaal 6 voor de rampenbestrijding en het crisismanagement¹ en een deeltaak bij een van de brandweerofficieren is dit gemeentelijk aandachtsveld onvoldoende in structurele zin afgedekt.

Het verdient aanbeveling structureel te voorzien in een versterking van de capaciteit voor dit aandachtsveld, bijvoorbeeld door een (beleids)medewerker op niveau van salarisschaal 11 die belast wordt met de preparatie van de rampenbestrijding en het crisismanagement op gemeentelijke niveau. Voor wat betreft de positionering van een dergelijke functionaris ligt de keuze open om een dergelijke functionaris onder te brengen binnen de gemeentelijke organisatie (kabinet burgemeester) of binnen de brandweerorganisatie. Bij positionering binnen het kabinet van de burgemeester bestaat het risico dat betrokken functionaris - zo leert de ervaring elders - al snel mede wordt ingezet voor tal van andere dringende zaken die aan de orde zijn in het kabinet van de burgemeester. Bij positionering bij de brandweer ontstaat het risico dat de afstand t.o.v. de gemeentelijke organisatie te groot wordt.

De verschillende mogelijkheden afwegend verdient het aanbeveling betrokken functionaris onder te brengen bij de gemeentelijke brandweer met dien verstande dat de burgemeester / gemeentesecretaris functionele aansturingmogelijkheden heeft met betrekking tot het werkplan van de ambtenaar rampenbestrijding en crisismanagement.

¹ De situatie in de gemeente Enschede wijkt daarbij overigens niet af van het beeld elders in Nederland. In de rapportage van de eerste visitatieronde van de CCRB-visitatiecommissie wordt geconstateerd: "De samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke diensten is niet optimaal en wordt bemoeilijkt door de uitvoeringsschaal die, in verhouding tot de operationele diensten, klein is. Gemeenten beslissen zelf of ze al dan niet willen samenwerken. Met uitzondering van de ambtenaren Openbare Veiligheid (AOV's) in de grotere gemeenten kunnen de AOV's hun rol in dit geheel onvoldoende waarmaken. Hun geluiden dringen niet of te weinig tot het management door vanwege het feit dat ze over het algemeen laag in de gemeentelijke organisatie zijn ondergebracht en voor deze taak vaak een te beperkt aantal uren hebben."

Het verdient daarbij wellicht aanbeveling om de gemeentesecretaris procesverantwoordelijk te maken voor de gemeentelijke processen.

4.2 Alarmering en opschaling gemeentelijke ramporganisatie

Door de voor iedereen herkenbare impact van de ramp is de opschaling van de rampenorganisatie voor een belangrijk deel spontaan en op eigen initiatief van individuen op gang gekomen². Onder de gegeven omstandigheden was dit ook goed, zeker gezien het feit dat de openbare telefoonvoorzieningen ook overbelast waren. Recente oefeningen voor diverse functionarissen hebben ook bijgedragen aan de bekendheid met hun rol in de gemeentelijke rampenbestrijding. Het verdient aanbeveling de opzet en werking van de alarmering van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie voor wat betreft het alarmeren van de sleutelfunctionarissen (ook op het gebied van het gereed maken van de technische infrastructuur) nog eens tegen het licht te houden en onderdeel te maken van periodieke oefeningen.

4.3 Technische voorzieningen

Hoewel de concentratie van de activiteiten van de beleidsstaf en het managementteam (MT) in het vergadercentrum van het stadhuis op zichzelf goed heeft gefunctioneerd, valt op dat de voorbereiding van de technische voorzieningen (telefoonverbindingen, presentatiemateriaal, netwerkaansluitingen) minimaal was. De technische voorzieningen ten behoeve van het functioneren van de crisisorganisatie dient tenminste gelijke tred te houden met de voorzieningen zoals die beschikbaar zijn bij het reguliere functioneren van de ambtelijke organisatie. Het verdient aanbeveling - met de ervaringen die zijn opgedaan - de procesbeschrijving met betrekking tot het functioneren van de rampen- en crisisorganisatie nog eens nader te toetsen (zie ook onder paragraaf 4.4) en het in preparatieve zin realiseren van de vereiste technische voorzieningen (telefoon, communicatie, presentatie, kantoorautomatisering onder ramp- en crisisomstandigheden) daaraan te koppelen. Overigens moet erop gewezen worden dat de bereikbaarheid van het stadhuis - zeker in aanvang - problematisch was. Vanuit de kwetsbaarheidsproblematiek verdient het overweging bij de planvorming ook preparatief na te denken over uitwijkvoorzieningen. Juist het in Enschede reeds ver doorgevoerde gebruik van Intranet kan mogelijk hiervoor worden benut.

² Ook bij de Bijlmerramp werden de autoriteiten heel snel via informele kanalen geïnformeerd Zie het eindrapport van de Bijlmerenquête 'Een beladen vlucht', Den Haag, 22 april 1999.

4.4 Werking beleidsteam, managementteam, actiecentra

Het valt op dat in de loop van de ramp en de crisis de werkwijze van de verschillende staven zich heeft ontwikkeld en werd aangepast aan de omstandigheden. De eerste uren stonden nadrukkelijk in het teken van het opbouwen van een behoorlijke informatiepositie, het instrumenteren van de noodzakelijke middelen voor het rampterrein en het afkondigen van een noodverordening. De eerste uren was het ook lastig om een goede informatiepositie op te bouwen. In eerste aanleg vervulden de media een belangrijke rol bij de beeldvorming. Via de eerste beelden kreeg het beleidsteam echt zicht op wat er werkelijk aan de hand was. Nadat één van de brandweerofficieren die vanaf het eerste uur werkzaam was geweest op het rampterrein in persoon in de gemeentelijke rampenstaf zijn situatierapport had gegeven en er door de aflossingen op het rampterrein ook meer structuur was ontstaan, was sprake van een meer gestructureerde informatievoorziening en sturing door het beleidsteam. Dit was enige uren ná het begin van de ramp. In de loop van de eerste avond was sprake van de situatie dat de rampenstaf de zaak 'in de greep' had. Dit gegeven bevestigt de stelling dat in de acute en chaotische fase van een ramp de operationele kerndiensten in belangrijke mate aangewezen zullen zijn op hun eigen 'professionele zelfredzaamheid'.

Het is inmiddels een gegeven dat door de snelheid van de media die zich geheel kunnen concentreren op een rechtstreekse informatievoorziening, de berichtgeving via de media sneller verloopt dan via de operationele informatiekanalen. Bovendien ligt in de eerste fase bij de operationele diensten het zwaartepunt op het opbouwen van de bestrijdingsacties en het verkrijgen van een gevalideerd overzicht van de situatie in plaats van het systematisch verstrekken van informatie. Het thema van de communicatie van het rampterrein naar beleidsstaven en omgekeerd in relatie met de communicatie met de media is een thema dat nader aandacht verdient (zie ook paragraaf 4.8).

Vrij snel moet aandacht gegeven worden aan het toegangsbeleid en het voorkomen van ramptoerisme. Het verdient aanbeveling, als onderdeel op de preparatie van de rampenbestrijding, te voorzien in modellen voor noodzakelijke noodverordeningen, bijstandsaanvragen etc.

Het functioneren van het gemeentelijk beleidsteam en het managementteam liep door elkaar. Op enig moment is er ook een '5-hoek' ontstaan bestaande uit de burgemeester, de korpschef van de regiopolitie, de hoofdofficier van justitie, de brandweercommandant en de gemeentesecretaris. De Commissaris van de Koning (CdK) heeft zich hier regelmatig bijgevoegd. Voor de strategische beleidsbepaling en als 'bezienningsgroep' heeft deze 5-hoek goed gefunctioneerd.

Het functioneren van het beleidsteam en het MT gezamenlijk en de afzonderlijke actiecentra per dienst op het gemeentehuis leidt bij de betrokken sleutelfunctionarissen tot een verschillende waardering over de effectiviteit van deze opzet. Enerzijds wordt geconstateerd dat het hierdoor moeilijk was om overzicht te bewaren en een gecoördineerd optreden van de diensten te waarborgen. Anderzijds wordt positief geoordeeld over het functioneren van het beleidsteam en MT in brede samenstelling waardoor er sprake was van een integrale uitwisseling van informatie over de actuele situatie. De beleidsstaf en het MT functioneerden feitelijk als het integratiekader van alle informatie, waarbij op enig moment het zwaartepunt geheel kwam te liggen op het voorbereiden van de persconferentie door de burgemeester. Dit is op een later moment anders gedaan waarbij de burgemeester samen met een voorlichter geïnformeerd werd ter voorbereiding op de periodieke persconferentie. Ter versnelling van de werkwijze en ontlasting van de besprekingen in het beleidsteam / MT heeft de gemeentesecretaris op enig moment de verschillende diensten gemandateerd om, indien men het onderling eens was, acties in gang te zetten. Ter ontlasting van de bijeenkomsten van het beleidsteam werd hier feitelijk gekozen voor een model van gecontroleerde decentralisatie. Het verdient aanbeveling in de procesbeschrijvingen en de opbouw van de rampenorganisatie (zie ook bij het functioneren van de operationele diensten) – ook landelijk - meer aandacht te geven aan dit beginsel.

Op basis van de verschillende gesprekken bestaat de indruk dat alleen bij de (loco)burgemeester en de gemeentesecretaris steeds een goed overzicht over het geheel bestond. Dit kan het functioneren van de crisisorganisatie kwetsbaar maken.

In tegenstelling tot operationele diensten (politie, brandweer) die potentieel uit het gehele land in bijstand kunnen laten aanrukken, ontbeert een gemeentelijke organisatie een dergelijk bijstandspotentieel in het geval van een crisis of een ramp. Voor bepaalde deelprocessen (bevolkingsadministratie (slachtoffers en vermisten), volksgezondheid, projectorganisatie nazorg) bestaat nadrukkelijk de behoefte te kunnen putten uit een landelijk georganiseerd potentieel. Het verdient aanbeveling een dergelijk 'opschalingsmodel' voor de versterking van de gemeentelijke rampen- en crisisorganisatie nader te ontwikkelen en te implementeren.

Tijdens het verloop van de ramp en de daarop volgende crisisfase heeft de gemeente Enschede gebruik gemaakt van verschillende externe adviseurs (COT, oud-burgemeester Van Thijn, hoofdcommissaris Welten, de kabinetchef van de provincie Noord-Holland, diverse brandweerofficieren met actuele ervaring met rampen of slachtoffers in het eigen korps).

In de praktijk is gebleken dat dit zeer positief heeft gewerkt met name door het inbrengen van concrete ervaringen als het ondersteunen bij het toekomstgericht denken, het op tijd rust nemen, de bewustwording dat er een 'vermistenprobleem' zal ontstaan en er op enig moment actief besloten zal moeten worden om de berging te beëindigen. Het verdient aanbeveling deze ervaring als een soort 'slappend expertise team' landelijk te bundelen en actueel te houden, zodat onder omstandigheden snel en georganiseerd gericht ondersteuning kan worden geboden. Hiermee kan mogelijk ook een ander fenomeen - de hulpoverlast³ - beter worden geredresseerd.

Wellicht verdient het aanbeveling dit op te nemen in het landelijke handboek crisisbeheersing.

Op basis van het feitelijk functioneren van de beleidsstaf en het MT kan een aantal aanbevelingen geformuleerd worden.

- Tijdens het verloop van de ramp heeft de werking van de structuur van de rampenstaf zich regelmatig aangepast aan de behoefte. Dit zijn, gegeven de actuele ontwikkelingen, nuttige aanpassingen geweest. Het verdient evenwel aanbeveling zoveel mogelijk te werken met een vaste structuur voor de rampenstaf en ook in die samenstelling en structuur regelmatig te oefenen. De positieve ervaringen met het functioneren van de 'vijfhoek' dient daarbij betrokken te worden.

Om samenhang in het geheel van acties door de verschillende deelstaven te behouden verdient het aanbeveling in de lijn met de wijze waarop het beleidsteam en het MT in een bepaalde fase hebben gefunctioneerd, periodiek een situatie-briefing te verzorgen en deze niet te laten samenlopen met de werking van het beleidsteam en de briefing van de burgemeester ten behoeve van de media.

- In de eerste fase ligt het zwaartepunt van de acties op het functioneren van de operationele diensten. De opbouw van de organisatie dient hierop te worden afgestemd.
- Als onderdeel van de preparatie van de rampenbestrijding dient te worden voorzien in een draaiboek met modellen voor noodverordeningen, bijstandsaanvragen etc.
- Er dient een landelijk 'opschalingsmodel' voor de versterking van de gemeentelijke rampen- en crisisorganisatie ontwikkeld en geïmplementeerd te worden in de vorm van een rampenbijstandsteam rond de processen pers en voorlichting, bevolkingszorg (registratie doden, gewonden, vermisten) en bevolkingsonderzoek.

³³ Van diverse kanten werd hulp aangeboden. Hoewel dit op zichzelf zeer gewaardeerd werd, geeft het tegelijk een extra belasting aan de toch al overbelaste staven.

Uiteraard speelt hierbij de capaciteit van de ramp-gemeente een belangrijke rol. Grote gemeenten kunnen grosso modo meer aan.

- Concrete ervaring met rampen is in Nederland betrekkelijk schaars. Het tot stand brengen van een soort 'slappend expertise team' waarin deze ervaring landelijk is gebundeld en waaruit onder omstandigheden geput kan worden, kan leiden tot een versterking van de rampenbestrijdings- en crisismanagement capaciteit.

4.5 De rol van de burgemeester als opperbevelhebber

In de structuur van de rampenbestrijding is voorzien in het eenhoofdige opperbevel van de burgemeester. De burgemeester moet daarbij gelijktijdig en gedurende een langere periode een drietal verschillende rollen vervullen. Hij is:

- Crisismanager;
- Burgervader en
- het gezicht van de overheid naar buiten.

Gegeven het feit dat voor een adequaat blijven functioneren ook rust genomen moet kunnen worden, is de positie van 'burgemeester' bij een langduriger rampsituatie fysiek niet permanent door één persoon te vervullen. Dat wil zeggen dat de loco-burgemeester geheel voorbereid moet zijn om die rol te kunnen vervullen. Het is daarbij van belang door een goede taakverdeling tussen burgemeester en loco-burgemeester, - met de ondersteuning van de gemeentesecretaris - te voorzien in een goede rolverdeling zodat met behoud van 'eenheid van leiding' voldaan kan worden aan de noodzaak regelmatig rust en afstand te nemen. De organisatie moet daarbij zo zijn ingericht dat de burgemeester in staat is als 'boegbeeld' te blijven functioneren. Het verdient aanbeveling in de preparatie op de rampenbestrijding, oefeningen daaronder begrepen, structureel te waarborgen dat ook op bestuurlijk niveau volcontinue gefunctioneerd kan worden en betrokken bestuurders goed getraind zijn voor die rol. Complementariteit en een goede verdeling van de teamrollen is daarbij een kritische succesfactor. Aangezien in beginsel elk lid van het College van Burgemeester en Wethouders in de positie kan komen te verkeren dat moet worden opgetreden als loco-burgemeester, verdient het aanbeveling bij de start van elke nieuwe collegeperiode en bij het aantreden van een nieuw lid van het College van Burgemeester en Wethouders te voorzien in een specifieke en praktische introductie met betrekking tot rampenbestrijding en crisismanagement.

Voor de sleutelfunctionarissen (burgemeester, loco-burgemeester) is het essentieel dat beschikt kan worden over een persoonlijk assistent die meekijkt en volledig beschikbaar is ter ondersteuning.

4.6 Positie van de wethouders tijdens een ramp / crisis

Als gevolg van de wettelijke centralisatie van de bevoegdheden hebben in het geval van een ramp de wethouders en het college van B&W als bestuursorgaan feitelijk geen positie meer en komt de sturing terecht bij de burgemeester in samenwerking met de verschillende diensthoofden. Op basis van de verschillende actuele ervaringen is dit is een aandachtspunt dat nadere studie vereist. In de acute fase van de ramp, waarbij het zwaartepunt ligt op het optreden van de operationele diensten en dus het herstel van de openbare orde en veiligheid is de rol van het opperbevel bij de burgemeester evident. Ook is het essentieel voor een goed functionerend crisismanagement dat er onder omstandigheden uiteindelijk beschikt kan worden over een eenhoofdige leiding. Vrij snel na, en voor een deel zelfs tijdens de acute fase van de ramp komen ook andere aspecten zoals de opvang, geneeskundige verzorging, hoe nu verder, hoe moet het met de schade etc. in beeld. Noch in oefeningen, noch in de preparatie van de rampenbestrijding wordt in de regel aandacht gegeven aan de positie van het college van B&W. Tevens concentreert de aandacht zich in het bijzonder op de acute fase van een ramp, waarbij er impliciet van wordt uitgegaan dat het college zijn reguliere werkzaamheden in het kader van het bestuur van de stad gewoon kan continueren. In de grootste gemeenten is dit denkbaar, maar bij elke ramp van enige omvang zal de ramp gedurende een geruime tijd in sterke mate het bestuurlijk handelen van het gemeentebestuur beheersen. Het verdient overweging aandacht te geven aan de rol en de positie van de wethouders in het kader van de rampenbestrijding en het crisismanagement, zonder daarbij het karakter van de eenhoofdige leiding van de crisisorganisatie geweld aan te doen.

Wellicht, gekoppeld aan persoonlijke sterke punten, zouden de wethouders een rol kunnen vervullen in het beheer van de relaties in hun eigen portefeuille en zouden zij een verantwoordelijkheid moeten krijgen bij de preparatie op de rampenbestrijding en het crisismanagement voor de deelprocessen die vallen binnen hun portefeuille. Het is ook denkbaar om na de kanteling van de acute fase naar de crisisfase, en dus nog voor het moment dat de rampstatus is opgeheven, het fenomeen van een 'bestuurlijk beleidsteam' te introduceren om daarmee ook een gefaseerde overgang tot stand te brengen van de rampsituatie naar de normale situatie. Het is daarbij wel van belang te onderkennen dat aan crisisbesluitvorming andere eisen worden gesteld dan aan besluitvorming onder 'normale' omstandigheden. Gezien het belang van een slagvaardige beleidsvorming en de kwetsbaarheid van de eenduidige communicatie met de slachtoffers zal overigens ook in

de na-fase van de ramp nadrukkelijk aandacht gegeven moeten blijven worden aan een strakke coördinatie van alle activiteiten met betrekking tot de ramp⁴.

In het verlengde hiervan dient ook aandacht gegeven te worden aan de informatiepositie van de gemeenteraad. Hoewel deze ten tijde van de ramp uiteraard op afstand staat, moet bedacht worden dat de leden van de gemeenteraad reeds vrij spoedig door de bevolking, maar ook door de media, aangesproken worden op hun bestuurlijke verantwoordelijkheid als vertegenwoordigers van de gemeente.

Het verdient aanbeveling in breder verband nader studie te verrichten naar de wenselijke rol en positie van de wethouders in het kader van de rampenbestrijding en het crisismanagement.

4.7 De rol en de positie van de 5-hoek.

Zoals aangeven in paragraaf 4.4 is vrij spoedig een zgn. 5-hoek ontstaan (burgemeester, hoofdofficier van Justitie, korpschef van regiopolitie, (regionaal) brandweercommandant en gemeentesecretaris). Deze 5-hoek functioneerde feitelijk als een echte bestuurlijke beleidsstaf waar de strategische beslissingen werden genomen. In de eerste nacht zijn daarbij duidelijke afspraken gemaakt over drie zaken:

- de te volgen lijn met betrekking tot de persvoorlichting;
- de verantwoording achteraf (het goed vastleggen van feiten ten behoeve van de reconstructie);
- de bestrijding van de ramp.

Het ontstaan van een dergelijke 5-hoek is een logische zaak. Immers, het sluit aan bij een reeds bestaand overleg (de beheersdriehoek) uitgebreid met overige direct betrokkenen bij de portefeuille van de burgemeester en sleutelfunctionarissen in de acute fase van een ramp. Het aanschuiven van de CdK werd in dit kader als zeer positief ervaren. De CdK heeft daarmee vanuit zijn formele positie de afstand tussen de provincie en de rampgemeente verkleind en heeft, zo is de algemene opinie, daarbij een belangrijke ondersteunende rol vervuld bij deze gemeentelijke ramp.

Het verdient aanbeveling bij de structurering van de rampenstaf - zeker voor de acute fase - het concept van de 5-hoek vast te houden als het beleidsteam of de veiligheidsstaf. Het verdient daarbij aanbeveling deze nog uit te breiden met de Regionaal Geneeskundig Functionaris en een voorlichter / woordvoerder van de burgemeester. Daarmee is de inbreng en aansturing van de verschillende disciplines zeker voor de acute fase van een ramp op een goede wijze vastgelegd.

⁴ Ook ervaringen elders, Bijlmerramp in Amsterdam, CMI-brand in Rotterdam bevestigen deze constatering.

4.8 De omgang met de media

Rampen en crises zijn in toenemende mate 'media events' geworden. De media hebben een grote en vaak beslissende invloed op het ramp- en crisisgehalte van gebeurtenissen. De rechtstreekse verslaggeving van dramatische gebeurtenissen roept direct vragen op wat autoriteiten doen of achterwege laten. De wijze waarop de autoriteiten in de media verantwoording afleggen, bepaalt in hoge mate het politiek en publiek oordeel over de kwaliteit van de crisisbesluitvorming. Het is niet teveel gezegd dat het optreden van de autoriteiten tijdens persconferenties langzamerhand tot de meest kritieke momenten bij calamiteiten en andere crises behoort.⁵

Het verdient aanbeveling in een vast ritme, aansluitend op de bijeenkomsten van de rampenstaf persbriefings te houden. Wel dient er voldoende tijd gereserveerd te worden voor een gedegen voorbereiding, zodat goed is afgestemd wat er wordt verteld en er ook gelegenheid is geweest dat beslissingen en getroffen maatregelen via de operationele communicatielijn op het rampterrein bekend zijn, voordat deze via de media bekend worden gesteld. Meer in het algemeen verdient het aanbeveling- waar mogelijk - besluiten te voorzien van een tijdstip waarop deze ingaan, waarbij er voldoende tijd is deze te implementeren. Voorts verdient het aanbeveling vooraf afspraken te maken of en zo ja aan welke media in aansluiting op de persconferentie nog een afzonderlijk interview wordt gegeven. Zeker in de eerste fase, wanneer de regie en ondersteuning met betrekking tot de mediavoortlichting nog in opbouw is, verdient het aanbeveling daarin terughoudend te zijn. Terecht is door de burgemeester veel aandacht gegeven aan zijn voorbereiding op de periodieke presentatie voor de pers. Het is daarbij wel de vraag of dit in het grote forum van beleidsstaf en MT moet plaatsvinden, of dit - zoals ook later heeft plaatsgevonden - in een kleiner gezelschap te doen. Deze laatste aanpak verdient aanbeveling op voorwaarde dat dit niet ten koste gaat van een goede informatiepositie van de burgemeester. Het is daarbij ook van belang het 'nieuws' dat door de media wordt gebracht systematisch te volgen om daarbij zicht te houden welke issues aanstaande zijn en daarop ook pro-actief voorbereid te kunnen zijn. Het tempo waarmee de media overgaan naar behandeling van bijvoorbeeld de oorzaak of de schuldvraag, ligt in het algemeen hoger dan de fasering bij de rampenbestrijdingsorganisatie.

Bij de informatievoorziening met betrekking tot onderliggende kwesties (vergunningen) verdient het aanbeveling voldoende tijd te nemen opdat de te verstrekken gegevens in voldoende mate gevalideerd kunnen worden zodat direct volledige en complete informatie verstrekt kan worden.

⁵ Crisis, oorzaken, gevolgen en kansen, Crisis Onderzoek Team, Universiteit Leiden, 1998 (ISBN 90 4220 227)

Door hun grote mobiliteit en slagvaardigheid verzamelen zich bij een incident van enige omvang een groot aantal vertegenwoordigers van de media. De externe communicatie via de media geeft in korte tijd een zeer grote druk. Dit overstijgt zeer snel de (gemeentelijk) beschikbare capaciteit om de externe communicatie adequaat te kunnen faciliteren. Het verdient aanbeveling te voorzien in een hoogwaardige voorlichtingspool die binnen enige uren ter ondersteuning van de gemeentelijke / regionale organisatie beschikbaar kan zijn. Ook ondersteuning vanuit de hulpdiensten, die soms zelf soms over hoogwaardige voorlichtingscapaciteit beschikken, valt te overwegen. In preparatieve zijn verdient het aanbeveling op basis van de recente ervaringen te bezien op welke wijze de voorzieningen op het gemeentehuis geoptimaliseerd kunnen worden om een grote media belangstelling goed te kunnen faciliteren inbegrepen de vereiste voorzieningen voor de beveiliging en compartimentering van de verschillende functies. Bovendien verdient de aanwezigheid van internationale media aandacht. Hoewel de beheersing van vreemde talen in Nederland in het algemeen redelijk is, leidt het met de vereiste nuances te woord staan van de internationale media tot een extra belasting, die onder de gegeven omstandigheden zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Het is daarom essentieel spoedig te kunnen beschikken over ervaren tolken.

Een bijzonder punt van aandacht vormen de 'huismedia' (regionale pers). Door de aanzienlijke belangstelling van de 'grote media' worden de locale en regionale media wat naar de achtergrond gedrongen. Gezien de belangen op de langere termijn en de communicatiefunctie in de nafase van de ramp, verdienen de regionale en locale media afzonderlijk aandacht. Zo ook verdient het aanbeveling de rampenzender (met studiofaciliteiten) apart van het perscentrum in een afzonderlijke werkruimte in de nabijheid van de rampenstaf te positioneren.

Bij de vuurwerkramp in Enschede hebben de nieuwe media, zoals internet, een belangrijke rol gespeeld in de externe communicatie. De website van de gemeente is zeer veelvuldig geraadpleegd en bleek ook een snel informatiemedium te zijn. Ook hierbij past de kanttekening dat aandacht gegeven moet worden aan het voorkomen van faseverschillen in de publieke informatievoorziening en de informatievoorziening naar het rampterrein, bijvoorbeeld ten aanzien van het wijzigen van het afgesloten gebied etc. Tegelijk past een relativerende opmerking bij de inzet van de nieuwe media. De nieuwe media bieden geen directe oplossing voor het informeren van de direct betrokken slachtoffers.

4.9 Registratie slachtoffers

De registratie van de slachtoffers en het verstrekken van informatie daarover vormt bij rampen met slachtoffers steeds weer een belangrijk thema. Evenals bij de Bijlmerramp is naar voren gekomen dat een sluitend registratieregime essentieel is. Aansluitend op haar rol onder normale omstandigheden heeft de politie zich in eerste aanleg beziggehouden met de registratie van de slachtoffers. Toen om 24.00 uur op de avond van de ramp deze gegevens werden aangeboden bij de gemeente bestond daar nog weinig belangstelling voor. Dit frustreerde de betrokken politiefunctionarissen. Het verdient aanbeveling het proces van de registratie van slachtoffers te knippen in een aantal fasen.

- **Fase 1.** Het reguleren van de initiële informatiestroom met betrekking tot gewonden en slachtoffers. Het lijkt logisch, aansluitend op normale omstandigheden (rol van de politie bij ongevallen) die taak bij de politie te leggen. Dit mede omdat dit aansluit bij dat waaraan het publiek gewend is.
- **Fase 2.** Het eenduidig verwerken van de informatiestroom over de slachtoffers en het valideren van de gegevens met betrekking tot vermisten en dergelijke. Het ligt voor de hand dat deze taak wordt uitgevoerd door de gemeente: het Centraal Registratie en Inlichtingenbureau (CRIB). Zowel bij de Bijlmerramp als in Enschede is gebleken dat dit proces zeer lastig en weerbarstig is. Het verdient aanbeveling landelijk te kunnen beschikken over specifieke deskundigheid en actuele automatiseringsprogramma's voor dit doel die landelijk georganiseerd worden en kort na de ramp aan de betreffende gemeente beschikbaar gesteld kunnen worden. Nader zou bezien kunnen worden om deze taak als een afzonderlijke module aan het Rampen Identificatie Team toe te voegen.
- **Fase 3.** Het actueel houden van de gegevens. Dit is een taak die door het CRIB / afdeling bevolking gestalte zal moeten krijgen.

Voor wat betreft de dodelijke slachtoffers verdient het aanbeveling - zoals in Enschede heeft plaatsgevonden - vast te houden aan de eerste prognoses over de dodelijke slachtoffers totdat nader gevalideerde gegevens beschikbaar zijn. Het valt daarbij op dat de eerste taxatie van de slachtoffers, naar later is gebleken, redelijk nauwkeurig was. Er ligt hier ook voor de politie een taak dit thema (via bijvoorbeeld de KLPD) op te pakken.

4.10 Het overschakelen van de acute fase van de rampenbestrijding naar crisismanagement

Uit de gesprekken met verschillende functionarissen is tot uitdrukking gekomen dat de overgang tussen de verschillende fasen buitengewoon lastig, weerbarstig en taai was. De praktijk leert dat mensen zich als onmisbaar beschouwen en hun taak moeilijk kunnen overdragen. Bovendien maken verschillen in de ontwikkeling bij de verschillende diensten (processen) het ook lastig om eenduidig het moment te kiezen voor de omslag naar een volgende fase.

Voorts is naar voren gekomen dat de brandweer steeds met een wisselende samenstelling van de dienstploeg voor de rampenstaf functioneerde.

Feitelijk gezien zijn er drie fasen nadrukkelijk te onderscheiden.

- De **acute fase** van de rampenbestrijding, waarbij het aankomt op het organiseren van de rampenbestrijding, het stabiliseren van het initiële incident en het organiseren van de eerste opvang van de slachtoffers.
- De **fase van het crisismanagement** waarin tal van zaken (voorlopig) geregeld moeten worden (berging en identificatie van slachtoffers, vervolgacties voor de opvang van slachtoffers, teraardebestelling van doden, herdenkingsdienst etc.).
- De **projectfase voor de nazorg**, waarin meer structurele voorzieningen, zoals het oplossen van financiële problemen en het voorbereiden op de terugkeer naar de normale situatie, getroffen worden.

Het verdient aanbeveling al vrij snel na de start van de acute fase aandacht te geven aan het opzetten van aflossingsschema's voor de dienstploegen in een ritme van 8 uur op, 16 uur af en bij schaarse capaciteit in de bezetting van 12 uur op, 12 uur af. Met name de politie heeft de nodige ervaring op dit terrein (grootschalig optreden). Met de indeling van de bezetting moet ook rekening gehouden worden met het tijdschema van de reguliere uitzendingen van de media. Voorts zal er sprake moeten zijn van een behoorlijke overlap tussen de dienstploegen bij overdracht voor het handhaven van de continuïteit. Het verdient aandacht dat de aflossingen op de verschillende niveau's niet op een zelfde tijdstip plaatsvinden. Het nemen van rust door de verschillende sleutelfunctionarissen is essentieel voor het kunnen opvangen van de duurbelasting die bij een ramp aan de orde is. Ten behoeve van de continuïteit in het functioneren van de rampenstaf verdient het aanbeveling zo veel mogelijk te werken met vaste dienstploegen. Om de overgang naar een volgende fase zo goed mogelijk voor te bereiden is het van belang zo spoedig mogelijk tijd en capaciteit vrij te maken voor de toekomstgerichte planning.

Dit vereist een denken met andere tijd / ruimte dimensies dan die aan de orde zijn bij het acute rampmanagement.

Zo mogelijk verdient het aanbeveling een afzonderlijke planningsstaf⁶ daarmee te belasten. Gezien de al eerder geconstateerde beperkingen in de capaciteit van de eigen gemeentelijke organisatie zou een dergelijke taak mogelijk ook belegd moeten worden in een 'rampenbijstandsteam' met ervaringsdeskundigheid op dit gebied. De projectfase van het nazorgplan is voor wat betreft het uiteindelijke oordeel over de afwikkeling van de ramp ook een bijzonder kwetsbare fase. De dagelijkse aandacht van de media en de crisisdruk neemt af, iedereen neemt zijn normale werkzaamheden weer op, maar er moet nog wel heel veel werk verzet worden. De uitkomsten van die activiteiten zijn tenslotte zeer bepalend voor het uiteindelijke oordeel over het overheidsoptreden. Het verdient aanbeveling ook voor de projectorganisatie van de nazorgfase hoogwaardige capaciteit beschikbaar te krijgen. Het verdient aanbeveling nader aandacht te geven aan dit aspect, onder meer door een tussentijdse evaluatie van de werking van de projectorganisatie voor de nazorgfase. Ook uit de evaluatie van de CMI-brand in Rotterdam (CMI-2) is het belang van de organisatie van de nazorgfase nadrukkelijk aan de orde gekomen.

4.11 Functioneren op het rampterrein

Naar aanleiding van het functioneren op het rampterrein is als algemene conclusie te trekken dat de chaotische fase relatief lang heeft geduurd. Dit kan mede veroorzaakt zijn door een aantal kritische factoren zoals:

- de hulpverlenende diensten (met name de brandweer) waren zelf onderdeel van de ramp;
- de impact van de explosies en de gevolgen hebben de operationele leiding in het veld in eerste aanleg overbelast;
- onder het eigen personeel waren slachtoffers te betreuren;
- de grote omvang van het rampgebied;
- vanwege de beschadiging van een telefooncentrale en het uitvallen van mobiele telefoonverbindingen was er geen telefoonverkeer met het gebied;
- vermoedelijk vanwege het uitvallen van een of meerdere steunzenders van de brandweer was het mobilfoonverkeer kwalitatief slecht;
- er was onduidelijkheid en er rezen misverstanden over de te gebruiken radiofrequenties;
- TV-Oost heeft een bericht verzonden met als tekst (ongeveer) “alle hulpverleners naar het rampterrein”. Dit heeft waarschijnlijk de spontane opkomst van veel brandweereenheden bewerkstelligd. Ofschoon – gezien de omvang van de ramp – deze capaciteit wel nodig was, is de instroom daarvan wel chaotisch verlopen en heeft

⁶ Het fenomeen van een afzonderlijke planningsstaf is bekend uit militaire operaties.

aanleiding gegeven tot een extra verzwaring van de coördinatieproblematiek Hierdoor verminderde de grip op het werk (veel eenheden met in aanvang geen commandostructuur en problematische verbindingen);

- verschillende functionarissen van politie en brandweer die zijn opgetreden in de initiële fase geven aan dat het door de omvang van de ramp en het rampgebied zeer moeilijk was om snel een inzicht te krijgen in de situatie;
- na de aflossing van de initiële eenheden en het tot stand brengen van een goede commandostructuur (inzet MCU, verplaatsen van VC-2 naar MCU) ontstond een beheersing van de situatie.

Deze factoren die als normaal beschouwd moeten worden bij een ramp van de omvang zoals in Enschede, leiden wel tot een aantal aanbevelingen.

- De opschaling van operationele leiding op het rampterrein moet gelijke tred houden met het opschalen van de eenheden op het rampterrein. Hierbij moet er niet voor gekozen worden dat de eerst aanwezige officier van dienst via het 'dobberprincipe' opschaalt naar leider coördinatieteam plaats incident (CTPI), maar dat extra hoogwaardige capaciteit voor de operationele leiding wordt ingezet die functioneert als multidisciplinaire procesmanager en die ook aandacht kan geven aan de informatievoorziening van de hoger gelegen staven.
- De inzet van het CTPI moet zowel kwalitatief als kwantitatief multidisciplinair gegarandeerd zijn binnen nader te bepalen opkomsttijden. Gezamenlijke, multidisciplinaire training voor de bemensing van het CTPI en het Regionaal Coördinatiecentrum (RCC) (chefs van dienst) is noodzakelijk.
- Er moet eenduidig worden vastgelegd bij wie (in beginsel) de leiding van het CTPI berust. Het invullen van de operationele leiding op de plaats van het incident afhankelijk laten van de aard van het incident werkt potentieel vertragend bij het goed organiseren van de multidisciplinaire operationele leiding.
- Het CTPI moet standaard voorzien zijn van de noodzakelijke materialen (kaarten etc.).
- Het verder uitbouwen van de operationele commandostructuur, ook voor wat betreft het papieren deel (rapportages en sitraps) verdient aandacht.
- Al in een heel vroeg stadium moet de aflossing van de eerste eenheden in gang gezet worden. Punt van aandacht daarbij is de drang van de hulpverleners die de zaak af willen maken, waardoor het inzetten van de aflossing vertraging oploopt en veel overredingskracht vereist.

- Bijstandseenheden dienen standaard voorzien te zijn van een nominatieve sterktestaat.
- Aandacht moet worden gegeven aan het verhogen van de veerkracht van de verbindingen, onder meer door toepassing van satelietverbindingen en ordonnansen. Bij deze specifieke ramp is gebleken dat door overbelasting en het uitvallen van zenders het GSM-netwerk niet functioneerde. Door het uitvallen van steunzenders van de brandweer was het mobilfoonverkeer problematisch en werd de beschikbaarheid van een VC-1 node gemist. Door de grote instroom van afzonderlijke eenheden en onbekendheid bij de eenheden ontstonden onduidelijkheden met betrekking tot de te gebruiken frequenties.

4.12 De rol van de regionale brandweer en de multidisciplinaire samenwerking

Mede onder invloed van het project versterking brandweer (PVB) is er in regionaal verband de afgelopen jaren de nodige aandacht besteed aan de preparatie op de rampenbestrijding. In 1995 is feitelijk een nieuwe start gemaakt en zijn onder leiding van het Nibra ook de rampenstaven geoefend. Een bezoek van de visitatiecommissie multidisciplinair oefenen heeft geleid tot een positief rapport. Qua planvorming is de afgelopen jaren, mede met externe ondersteuning, veel tot stand gebracht. In het zgn. veiligheidsberaad is ook sprake van een behoorlijke bestuurlijke betrokkenheid. Binnen de regio functioneert op operationeel niveau ook een zgn. Regionaal Orgaan Operationele Samenwerking (ROOS). Een regionaal operationeel basisplan (regionaal beheersplan⁷) moet evenwel nog tot stand worden gebracht. Bij de versterkte regionale brandweerontwikkeling passen een tweetal kanttekeningen.

- Voor de regionale brandweer vormen de ambtenaren openbare veiligheid het aanspreekpunt bij de preparatie op de rampenbestrijding. Deze moeten ook de spil vormen in de gemeentelijke voorbereiding op de rampenbestrijding. Als gevolg van de versterking van de rol van de regio op het gebied van de voorbereiding op de rampenbestrijding, lijkt zich een tendens te ontwikkelen deze gemeentelijke functie wat minder accent te geven omdat immers teruggevallen kan worden op de regio.
- Op het gebied van planvorming is het nodige in beweging gezet. Er moet evenwel op gewezen worden dat de uiteindelijke plannen de resultante zijn van een eigen denken en ontwikkelproces, waarbij de toegevoegde waarde voor de preparatie op de rampenbestrijding vooral het denk- en ontwikkelproces zélf is en het uiteindelijke plan slechts de resultante daarvan.

⁷ Zie beleidsnota rampenbestrijding van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De indruk bestaat dat nog meer aandacht gegeven moet worden aan het verder verinnerlijken van de regelingen die zijn vastgelegd in de plannen, waardoor de operationaliteit van die plannen verder kan toenemen. Het verdient aanbeveling tegen de achtergrond van de lessen die geleerd kunnen worden uit de ervaringen met de vuurwerkramp de in gang zijnde ontwikkelingen met kracht verder voort te zetten.

Voor wat de vuurwerkramp betreft moet worden vastgesteld dat het RCC redelijk snel operationeel was, maar dat men onder meer door de verbindingproblematiek voor de informatievoorziening geruime tijd mede afhankelijk was van de berichtgeving via de media. Na het koppelen van de VC-brandweer en de MCU (KLPD) om 22.00 uur en de aflossing van de initiële eenheden kwam er meer structuur in de verbindingen.

Ofschoon het een lokale ramp betrof is door de leider van het RCC ook de coördinerend burgemeester gealarmeerd die pro-actief zitting heeft genomen in het RCC mede met het oog op mogelijke effecten voor de andere gemeenten (dreiging Grolsch, stofneerslag (asbest (?) op het grondgebied van andere gemeenten). Door betrokkenen in het RCC is de bestuurlijke beschikbaarheid voor het RCC positief gewaardeerd. Er moet op gewezen worden dat het acteren van een coördinerend burgemeester in het geval van een lokale ramp aanleiding kan geven tot verwarring en/of divergerende besluitvorming. Overigens is er bij een grootschalige inzet van potentieel uit de gehele regio onder leiding van het RCC wel wat te zeggen voor een 'bestuurlijk tegenwicht' voor de leider van het regionaal operationeel team.

In aansluiting op de eerdere constatering met betrekking tot de planvorming moet worden vastgesteld dat de verschillende structuren voor het grootschalig optreden wel beschikbaar zijn, maar dat de vaardigheden om in die setting op te treden nog veel aandacht vereisen. Zo ook is vastgesteld dat er wel sprake is van de beschikbaarheid van vijf officieren van dienst om het CTPI te bemannen, maar waarschijnlijk door het gekozen concept van de vrije instroom is daarvan in de initiële fase weinig terechtgekomen⁸.

Mede als gevolg van de 'klap' die is toegebracht aan de organisatie van de centrumgemeente heeft de continuering van de staven gedurende de periode van de rampsituatie zowel kwantitatief als kwalitatief voor met name de brandweer problemen opgeleverd. In de verschillende paragrafen zijn met betrekking tot dit aspect nadere aanbevelingen geformuleerd (vaste dienstploegen, externe ondersteuning). Het verdient aanbeveling tegen de achtergrond van de ervaringen met de vuurwerkramp en de eis van een meerdaagse bezetting de organisatie en de bemanning van de operationele staven nogmaals afzonderlijk tegen het licht te houden.

Het verdient daarbij voorts aanbeveling aandacht te schenken aan het gegeven dat in de initiële fase relatief snel hoogwaardig brandweerpersoneel beschikbaar was voor de bemanning van de staven, terwijl gezien de problematiek en de belasting van de operationele leiding op het rampterrein zelf, het in de rede had gelegen juist dáár snel te voorzien in een versterking van de operationele leiding. Evaluerend moet worden vastgesteld dat men in de initiële fase sterk staf-georiënteerd was en in mindere mate operationeel. Het verdient aanbeveling om met betrekking tot nadere interne evaluaties en oefeningen aan dit aspect in het bijzonder aandacht te geven. Bij deze lokale rampe heeft het RCC in het bijzonder gefunctioneerd als ondersteunende staf ten behoeve van de bijstandsverlening. Het RCC functioneerde feitelijk als operationeel actiecentrum. Op dag 3, mede toen bleek dat de politie rechtstreeks zaken deed met de gemeentelijke rampenstaf, is besloten het RCC op te heffen. Een aandachtspunt vormt de rol van het RCC in het kader van het politietoetreden. Doordat de algemeen commandant geen deel heeft uitgemaakt van het RCC, heeft het RCC voor het (multidisciplinair) gecoördineerd politietoetreden niet die rol vervuld die daarvan verwacht zou mogen worden. Het verdient aanbeveling nader aandacht te geven aan de operationaliteit van het RCC in het kader van multidisciplinaire samenwerking, ook in die gevallen waarbij de regiopolitie functioneert volgens de kaders van het grootschalig politietoetreden. Het verdient aanbeveling bij oefeningen en bij de multidisciplinaire voorbereiding op de rampenbestrijding daar in het bijzonder aandacht aan te geven, nadere afspraken te maken en deze vast te leggen in een Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure (GRIP).

Binnen de regio was sprake van een grote 'bijstandsgevoeligheid'. Er was veel tijd nodig om mensen uit te leggen dat zij niet mee mochten omdat ook de restdekking in de gemeente gewaarborgd moest worden. Op enig moment is aangevraagde bijstand van andere regio's op het laatste moment afgezegd om eigen personeel uit de regio alsnog aan bod te laten komen. Omdat het uit een oogpunt van motivatie en betrokkenheid van personeel uit de getroffen regio begrijpelijk is en dergelijke reacties ook te verwachten zijn, verdient het aanbeveling bij het aanvragen en plannen van bijstand rekening te houden met dit gegeven. In het kader van de bijstand verdient het ook aanbeveling aandacht te geven aan een zekere mate van continuïteit in de inzet om te voorkomen dat steeds opnieuw instructies moeten worden gegeven.⁹

⁸ Zie ook de kanttekeningen met betrekking tot de opschaling in paragraaf 4.11 met betrekking tot het functioneren op het rampterrein.

⁹ Een van de kanttekeningen van het RIT was dat steeds weer opnieuw een relatief langdurige instructie moest worden gegeven aan het bijstandsbrandweer personeel voor de berging.

4.13 De werking van de organisatie van de geneeskundige hulpverlening.

Met betrekking tot de voorbereiding op de rampenbestrijding is er sprake van een goede multidisciplinaire afstemming in het kader van de Regionaal Orgaan Operationele Samenwerking (ROOS) en het A-3 overleg tussen de hoofden van dienst van politie, brandweer en GGD. Ook is er sprake van een behoorlijke oefeninspanning. Hierbij wordt geconstateerd dat de voorbereiding op de millenniumwisseling een positieve effect heeft gehad op de werking van de geneeskundige keten, omdat men elkaar kende en snel wist te vinden.

In de periode 1997-2000 is veel aandacht besteed aan het opbouwen van een netwerk met de partners in de geneeskundige keten. Wel valt op dat de feitelijke planvorming nog achterloopt op de wenselijke situatie.

De ramp heeft geleerd dat vanuit geneeskundig perspectief de planvorming breder moet zijn dan tot nog toe aan de orde is geweest. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:

- de problematiek van de gezondheidsrisico's voor de hulpverleners in verband met gevaarlijke stoffen (asbest);
- de voorlichting aan de hulpverleners over gezondheidsrisico's en het gezondheidsonderzoek voor hulpverleners;
- de psychosociale zorg van de hulpverleners.

Het verdient aanbeveling van het momentum van de recente ramp en de ervaringen die zijn opgedaan gebruik te maken om zo spoedig mogelijk de feitelijke planvorming met betrekking tot de werking van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen tot stand te brengen.

Het verdient voorts aanbeveling bij de opbouw van een RGF-bureau expliciet aandacht te geven aan capaciteit voor de planvorming.

Het was voor betrokkenen in de geneeskundige keten een 'ontdekking in de praktijk' dat de GHOR alleen kan functioneren met een goed werkend geneeskundig actiecentrum dat optreedt als regisseur in de gehele geneeskundige keten en een centraal punt is ten aanzien van beschikbare bedden, patiëntgegevens etc. Het verdient aanbeveling deze essentiële rol van het geneeskundig actiecentrum expliciet in de plannen en procedures vast te leggen.

In de beeldvorming over rampen en in de preparatie bestaat overwegend aandacht voor zogenaamd kortdurende rampen. Geconstateerd werd dat bij deze ramp veel zaken veel langer in touw moesten blijven. Gezien de beschikbare capaciteit is de organisatie daarop niet afgestemd. Ook hier past de aanbeveling dat aandacht gegeven moet worden aan de mogelijkheden om ook in de bestaffing van de geneeskundige keten ondersteuning en versterking te realiseren.

Gezien het grote belang van de medische en psychosociale nazorg, zal zeker in de GHOR-organisatie aandacht gegeven moeten worden aan een langere inzetduur.

Evenals bij andere rampen was vrij spoedig een grote geneeskundige afvoercapaciteit beschikbaar (om 18.00 uur circa 90 ambulances). De directe opschaling door de CPA van de aangrenzende CPA-gebieden en de landelijke opschaling door de zorg van CPA Zwolle na de eerste berichten over honderden gewonden heeft goed en snel gewerkt. Ook het afgeven van scenario-3 voor de Vliegbasis Twente waarmee volgens draaiboek een grote (bekende) capaciteit voor de opvang van slachtoffers werd geactiveerd, heeft bijgedragen tot een snelle opschaling van de geneeskundige capaciteit. Voor wat betreft de ambulancebijstand is ook rechtsreeks vanuit het veld (op grond van bilaterale afspraken) internationaal bijstand gevraagd en verkregen. Bovendien was sprake van spontane inkomst van hulpverleners die zich direct in het systeem voegden. Gezien de plaats van de regio is er direct over de grens sprake van nabije capaciteit. In het kader van de preparatie van de rampenbestrijding verdient het aanbeveling deze rechtstreekse internationale bijstandscapaciteit in de planvorming te betrekken (operationele afspraken maken, toerusting t.a.v. verbindingen etc.).

4.14 Het brandweerkorps onderdeel van de ramp

Bij de vuurwerkcramp in Enschede heeft de brandweer als een van de primaire diensten bij de rampenbestrijding vier brandweerlieden verloren. Dit gegeven heeft een grote impact gehad op het brandweerkorps en leidt ook tot een aantal lessen voor de toekomst. Bij een locale ramp van het type zoals de vuurwerkcramp moet er rekening mee gehouden worden dat eigen hulpverleners uitgeschakeld worden, maar ook de gemeentelijke organisatie in directe of indirecte zin getroffen kan worden. Met andere woorden ook onderdeel van de ramp zelf kan worden en dus spoedig vleugellam worden. Dit geldt zelfs voor een relatief grote gemeente met de nodige eigen capaciteit. Het is goed daarbij te bedenken dat de locale commandant ook in mentaal opzicht bij voortduring moet schakelen.

- In de rampenstaf heeft de rol van operationeel leider een sterke gelijkenis met de ervaring tijdens oefeningen.
- Buiten het stadhuis is er sprake van een indringende confrontatie met de gevolgen van de ramp (publieke emoties in het opvangcentrum, de verwoesting op het rampterrein).
- Op de kazerne moet leiding worden gegeven aan het opvangen van verdriet, het bouwen van een schil om het korps ter bescherming van de medewerkers, de nazorg, de interne communicatie, de begrafenis van de eigen slachtoffers, het onderzoek naar de feiten.

- Indien de lokale commandant tevens regionaal commandant is, is daar ook nog de (eind)verantwoordelijkheid voor het functioneren van het RCC.

Het verdient derhalve aanbeveling er bij de preparatie rekening mee te houden dat ook bij een lokale ramp van enige omvang van meet af aan externe ondersteuning essentieel is. De gedachte 'het is mijn ramp' zal onmiddellijk verlaten moeten worden.

Op basis van de lessen van Enschede moet daarbij gedacht worden aan een (landelijke) voorbereiding van de volgende ondersteuning.

- Ondersteuningsteams met actuele ervaring om op te treden als coach van de commandant, het regelen en organiseren van de nazorg en opvang, begrafenissen, interne communicatie etc¹⁰.
- Na een initiële inzet zal het korps dat is getroffen, spoedig afgelost moeten worden. Hierbij zal vervolgens ook voorzien moeten worden in het herstel van de initiële dekking in de gemeente.
- Bijstand van ingespeelde en ervaren teams voor de versterking van de staven vanaf CTPI, RCC, liaisons.

Gezien de impact van de ramp was er van meet af aan sprake van een grote betrokkenheid en bereidheid om steun te bieden. Ofschoon dit op zichzelf positief werd gewaardeerd heeft het ook gevoelens opgeroepen in de geest van 'spontane geüniformeerde hulpverlening' waarbij gegeven de werkdruk bij de operationele leiding veel hulpaanbod van hoog tot laag vooral als overlast werd ervaren. Ook bij het hoogwater van '93' en '95 is een overeenkomstige problematiek aan de orde geweest. Het verdient aanbeveling in de verschillende professionele gremia nader aandacht te besteden aan deze 'overlastproblematiek'.

4.15 De rol van de rijksoverheid

De rijksoverheid heeft bij de vuurwerkramp, ofschoon het primair een lokale ramp betrof een prominente rol gespeeld. Reeds de dag volgend op de ramp heeft de eerste vertegenwoordiger van de Inspectie brandweer en rampenbestrijding zich ter plaatse gemeld. Ook het ministerie van VWS was spoedig met een compleet team ter plaatse. Het binnenkomende team heeft aanvankelijk de indruk gewekt dat "men de zaak kwam overnemen" vanuit de ministeriele verantwoordelijkheid van de minister van VWS. Het heeft relatief veel tijd en energie gekost duidelijk te krijgen hoe de verantwoordelijkheden tussen gemeente en rijk in elkaar zaten.

¹⁰ Door initiatieven van de commandant brandweer Enschede is er in een vroegtijdig stadium voorzien in een dergelijke ondersteuning. Gezien de ervaringen is het een belangrijke les die voor de toekomst behouden moet blijven.

Een belangrijke les die geleerd is, is het belang en de waarde van het toelaten van steun van buiten, waarbij het wel van belang is dat de rol en verantwoordelijkheidsverdeling vooraf goed geregeld en vastgelegd is: functioneren de 'rijksondersteuners uiteindelijk onder de politieke verantwoordelijkheid van hun minister of onder het lokaal bestuur'?

Voor wat betreft het Informatie en Advies Centrum (IAC) was vooraf het concept nog weinig uitgewerkt. Het verdient aanbeveling de opzet en werking van een IAC nader vast te leggen en ook landelijk bekend te stellen.

Geconstateerd kan worden dat de rijksoverheid zich de kritiek van de Tweede Kamer naar aanleiding van de Bijlmerramp heeft aangetrokken en een zeer actieve positie heeft ingenomen.

Voor wat betreft de organisatie van het IAC maar ook ten aanzien van het bevolkingsonderzoek is een belangrijk thema de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de gemeentelijke en de rijksoverheid.

De Tweede Kamer werd spoedig met een uitgebreide brief geïnformeerd over de verschillende aspecten van de ramp. De formele schriftelijke informatievoorziening en de verantwoording aan de Tweede Kamer liep dus nadrukkelijk vooruit op de formele schriftelijke informatievoorziening en verantwoording van de zijde van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad. Hoewel moet worden vastgesteld dat de samenwerking met de rijksoverheid tijdens en na de ramp als goed moet worden gekwalificeerd, dringt de vraag zich op of deze samenwerking en de inzet van capaciteiten niet meer in het perspectief van een coproductie moet worden gebracht. Tegen de achtergrond van recente rampen zoals die in de Bijlmer en met de Hercules is de sterke actieve opstelling van de rijksoverheid begrijpelijk. Het verdient evenwel aanbeveling - mede tegen de achtergrond van de wettelijke verantwoordelijkheidsverdeling in de gedecentraliseerde eenheidsstaat met betrekking tot de rampenbestrijding - op enig moment ook de rolverdeling tussen rijk, provincie en gemeente aan een nadere analyse en beschouwing te onderwerpen. Dit geldt ook voor wat betreft de waaier aan onderzoeksactiviteiten. Naast het onafhankelijke onderzoek van de commissie-Oosting, waren spoedig acht rijksinspectieorganen en het openbaar ministerie aan de slag met een feitenonderzoek en reconstructie van de ramp. Uit capaciteitsoverwegingen hebben de verschillende inspectieorganen zich vervolgens verzekerd van de medewerking van de verschillende externe adviesinstanties, zodat bij de afsluiting van deze interne 'first impression evaluatie' voor het gemeentebestuur van Enschede over de lessen die geleerd kunnen worden, naast de al genoemde inspectieorganen reeds verschillende externe adviesbureau's aan de slag waren met deelonderzoeken.

De indruk bestaat overigens dat de scope van diverse onderzoeken verder gaat dan een reconstructie en feitenonderzoek in het kader van de verantwoording over de ramp en in sterke mate het karakter in zich draagt van een bredere beleidsevaluatie waarbij de ramp slechts aanleiding is. Het verdient aanbeveling na ommekomst van de verschillende onderzoeken te analyseren op welke wijze een gedegen onafhankelijk onderzoek behoort plaats te vinden in het kader van de verantwoording over een ramp. Hierbij dient ook betrokken te worden dat lopende het onderzoek voortschrijdend juridisch inzicht ertoe heeft geleid dat de bandopnames van de verschillende interviews een meer formele status kregen in de zin van de archiefwet. Het verdient aanbeveling erin te voorzien dat – met de ervaringen van de ramp in Enschede – reeds vooraf beschikt kan worden over aanvaarde onderzoeksprotocollen.

5. Risicomanagement

In de dagelijkse brandweerpraktijk bevinden pro-actieve werkzaamheden zich thans nog in ontwikkeling. Tegelijkertijd staat pro-actie hoog genoteerd op de brandweeraandacht, omdat in veel gemeenten een duidelijk geformuleerd beleid voor het beheersen van risico's, ongevallen en rampen ontbreekt.

Veiligheid wordt beïnvloed door ontwikkelingen en besluiten in uiteenlopende sectoren van de samenleving zoals volkshuisvesting, verkeer en vervoer, milieu, stadsontwikkeling, ruimtelijke ordening en economische zaken. Het openbaar bestuur is verantwoordelijk voor het niveau van veiligheid en voor de samenhang in het veiligheidsbeleid. Vanuit een sectoraal denkpatroon worden veelal deelbelangen nagestreefd waarbij er door de reikwijdte van dergelijke deelbesluiten niet altijd oog is voor het algemene veiligheidsbelang. De besluitvorming met betrekking tot veiligheidsaspecten is veelal verbrokken waardoor dit vaak een ad hoc karakter krijgt. Op het gebied van de sociale veiligheid is de afgelopen jaren een stevige aanzet gegeven tot het ontwikkelen van een geïntegreerd veiligheidsbeleid. Een dergelijk geïntegreerd beleid ten aanzien van de fysieke veiligheid staat nog in de kinderschoenen.

Voor wat betreft de werking van het risicomanagement heeft, getoetst aan de situatie in Enschede een nadere analyse plaatsgevonden langs de stappen van de bij de brandweer in gebruik zijnde veiligheidsketen:

- pro-actie;
- preventie;
- preparatie;
- repressie;
- nazorg.

Algemeen gesproken kan gesteld worden dat risicomanagement werkt indien:

- alle voorschriften gelijktijdig operationeel zijn;
- de inschatting van risico's heeft plaatsgevonden op basis van een redelijke ervaringsgrond;
- de bedrijfsvoering en de bedrijfscultuur bij organisaties met gevaarzettende activiteiten afgestemd zijn op de veiligheidsrisico's;
- er een hiërarchie van regels bestaat ten behoeve van situaties waarbij sprake is van een eventueel 'conflict of interest';
- er sprake is van een bepaalde risicoacceptatie (absoluut veilig bestaat immers niet);
- er sprake is van geloofwaardigheid bij het publiek.

Een adequaat risicomanagement berust dus op een aantal peilers:

- vergunningverlening (het stellen van voorwaarden op basis van een risicoinschatting);
- handhaving (zijn alle voorschriften operationeel, zijn de bedrijfsvoering en de bedrijfscultuur afgestemd op de veiligheidsrisico's);
- risicocommunicatie (risicoacceptatie en geloofwaardigheid naar publiek);
- een repressieve organisatie die is afgestemd op het in kaart gebrachte 'rest-risico',

Het risicomanagement kan negatief beïnvloed worden door:

- verbrokkelde aspectgerichte benadering van plannen en ontwikkelingen;
- slechte voorstelbaarheid of inschatting van veiligheidsinbreuken;
- (bestuurlijke) afwegingen t.o.v. andere belangen waarbij er geen hiërarchie bestaat in de af te wegen belangen;
- afwegingen op grond van kosteneffectiviteit.

Een gedegen risicomanagement vereist derhalve een zoveel mogelijk integrale ambtelijke en bestuurlijke benadering, waarbij het aanbeveling verdient in de ambtelijke besluitvorming voldoende potentiële belangentegenstellingen in te bouwen om, waar dit nodig is een afgewogen expliciete bestuurlijke besluitvorming te waarborgen.

Voor veel risico's bestaan wettelijke voorschriften (Wet Milieubeheer, Bouwregelgeving, Besluit Risico Zware Ongevallen en Rampen, etc.). Er bestaan echter ook risico's waarvoor nog geen of onvoldoende wettelijke eisen bestaan. In dat geval wordt de beoordeling van de veiligheid een expliciet onderdeel van besluitvorming. Dit is met name het geval bij nieuwe ontwikkelingen zoals op het terrein van de infrastructuur, ondergronds bouwen, nieuwe woon- en werkgebieden en specifieke risico's met gevaarlijke stoffen.

De kennis hierover is, voor zover aanwezig, verdeeld over verschillende instanties. Het verleden¹¹ leert dat de veiligheid als een totaalproduct vaak onvoldoende wordt meegewogen in de besluitvorming. Beslissers gaan er te gemakkelijk van uit dat operationele diensten in geval van branden, ongevallen en rampen de klus wel klaren. Ook de brandweer is vaak nog niet goed betrokken bij dit besluitvormingsproces. Als spil in de rampenbestrijding is dat opmerkelijk. Wil de brandweer in de rol van 'makelaar in fysieke veiligheid' iets betekenen, dan zal zij zich krachtiger moeten manifesteren in de pro-actieve fase. Dit vereist integrale betrokkenheid van de brandweer bij de gemeentelijke beleidsprocessen en daarop toegesneden capaciteit bij de brandweer in kwalitatieve en kwantitatieve zin. Ook qua bedrijfscultuur zal de brandweer zich meer op een dergelijke rol moeten voorbereiden.

Risicomanagement heeft in belangrijke mate te maken met pro-actie. Het wegnemen van oorzaken van onveiligheid heeft dus alles te maken met de besluitvorming over het al dan niet toelaten van risico's. Het minimum veiligheidsniveau wordt bepaald door wat maatschappelijk aan risico's wordt geaccepteerd. Om dit adequaat te kunnen doen, is kennis en inzicht over risico's noodzakelijk. De kennis van en het inzicht in risico's is nooit gebundeld in een enkele persoon of organisatie. Het is dan ook noodzakelijk deze kennis te structureren met als doel de veiligheidsvisies vanuit verschillende sectoren onderling met elkaar in verband te brengen ten behoeve van een zo optimaal mogelijke veiligheidsvisie.

De brandweer kan hierbij - mits voldoende toegerust voor en ingesteld op - een belangrijke rol spelen, omdat zij vanwege haar traditionele taak - het beheersen van risico's van branden, ongevallen en rampen - toch al betrokken is bij veiligheidsvraagstukken.

Een analyse van de situatie in Enschede leert dat er voor wat betreft het risicomanagement een aantal aandachtspunten bestaan:

- de capaciteit bij de brandweer om invulling te geven aan een pro-actieve bijdrage ten aanzien van de aspecten van fysieke veiligheid is beperkt en nog in ontwikkeling;
- de aandacht is nog in het bijzonder geconcentreerd op de traditionele brandveiligheidsaspecten;
- er is een risicoinventarisatie (van de provincie) beschikbaar. Op grond van die inventarisatie ging de aandacht in het bijzonder uit naar LPG-vulstations. De gegevens zoals opgenomen in de risicoinventarisatie met betrekking tot de vuurwerkopslag gaven geen aanleiding tot bijzondere aandacht voor dit bedrijf als risico-object;

¹¹ Zie de nota Integraal veiligheidsbeleid 1993.

- de informatiepositie van de brandweer ten aanzien van de verschillende beleidsontwikkelingen in brede zin is onvoldoende structureel en kent dus een sterk ad hoc karakter. In dat verband staat de brandweer - behoudens participatie van de commandant in het gemeentelijke managementteam - té ver buiten de gemeentelijke organisatie;
- omwille van de voortgang van nieuwe ontwikkelingen wordt veelvuldig gewerkt met projectorganisaties, waardoor het risico ontstaat dat niet alle aspecten (waaronder veiligheid) in voldoende mate worden meegenomen;
- bij de vergunningverlening in het kader van de Wet Milieubeheer bestaat er geen gestructureerde adviespositie van de brandweer vooraf. Dat wil niet zeggen dat de brandweer nooit betrokken is bij de verlening van vergunningen in het kader van de Wet Milieubeheer, maar deze positie is onvoldoende gestructureerd en bestuurlijk vastgelegd.

De vorenstaande bevindingen leiden tot een aantal aanbevelingen.

- De betrokkenheid van de brandweer bij beleidsontwikkelingen die betrekking hebben op de fysieke veiligheid (ruimtelijke ordening, bouw, milieu, verkeer en vervoer) zal versterkt moeten worden. Dit vereist enerzijds een kwalitatieve en kwantitatieve versterking van de gemeentelijke brandweerorganisatie. Als indicatie zou daarbij gedacht kunnen worden aan één FTE op HBO-niveau met affiniteit voor het gebied van het risicobeleid. Overigens verdient het om de kwetsbaarheid te beperken (één is geen) aanbeveling te bezien of deze capaciteit verstevigd zou kunnen worden door regionale bundeling en taakverbreding bij reguliere (brand)preventie-functionarissen.
- Het versterken van de structurele betrokkenheid van de brandweer bij de verschillende beleidsontwikkelingen van de gemeente op het gebied van ruimte en milieu. Het is van belang dit ook nader expliciet vast te leggen in de procedurebeschrijvingen met betrekking tot beleidsontwikkelingen en vergunningverlening. Aldus kan de vereiste belangentegenstelling op ambtelijk niveau worden gerealiseerd, waardoor er bij verschillen van inzicht ook voldoende garantie bestaat dat waar nodig een nadere bestuurlijke afweging wordt uitgelokt. Hiermee is dan impliciet, op het vereiste bestuurlijke niveau, het inzicht in belangrijke veiligheidsvraagstukken gerealiseerd.
- Te overwegen valt een werkoverleg (fysieke) veiligheid in het leven te roepen waardoor geïnstitutionaliseerd en gestructureerd aandacht wordt gegeven aan de verschillende aspecten van fysieke veiligheid bij de verschillende beleidsontwikkelingen.

- De brandweer structureel te betrekken bij de verlening en revisie van vergunningen en de handhaving daarvan op het gebied van de Wet Milieubeheer voor zover deze betrekking hebben op gevaarlijke stoffen en/of brandveiligheidsaspecten die daarbij aan de orde (kunnen) zijn. Het is daarbij ook van belang aandacht te besteden aan het profiel van de inspecteur en een planmatig handhavingsbeleid.

De positionering van de brandweerorganisatie ten opzichte van de gemeentelijke organisatie is een aspect dat nadere aandacht verdient. Gezien het karakter en de taakstelling van de brandweerorganisatie neemt deze in vergelijking met de overige gemeentelijke diensten een bijzondere en vaak wat afstandelijke positie in. Dit wordt nog versterkt door de regionale ontwikkelingen en de ontwikkelingen op het gebied van veiligheidsregio's. Uit overweging van afstemming op het gebied van multidisciplinair grootschalig optreden en het ontwikkelen van deskundigheid (continuïteit en kwaliteit) op het gebied van preventie en preparatie van de rampenbestrijding, verdient deze ontwikkeling aanbeveling. Op het gebied van pro-actie en preventie zal evenwel een nauwe aansluiting moeten bestaan bij de gemeentelijke beleidsontwikkeling. In de uitwerking en doorontwikkeling van de brandweer en de vorming van veiligheidsregio's zal hieraan in het bijzonder aandacht gegeven moeten worden. Gezien de schaal van de gemeente Enschede zal op het terrein van pro-actie en preventie een hechte en structurele samenwerking met de verschillende andere gemeentelijke diensten gewaarborgd moeten zijn. Tegelijk zou deze expertise beschikbaar moeten kunnen zijn voor de andere gemeenten in de regio.

Daarnaast zal erin voorzien moeten zijn om de informatie uit de vergunningcyclus om te zetten naar instructies en procedures voor de repressieve dienst. Door de deelfunctie pro-actie (50%) repressie (50%) is hier qua gedachte in voorzien. De beschikbare capaciteit voor beide taakvelden lijkt evenwel niet toereikend.

Bovendien is het gewenst bij alle op te zetten structuren aandacht te geven aan een terugkoppelingsmechanisme.

In meer algemene zin verdient het aanbeveling in relatie met de ontwikkeling naar een veiligheidsregio en de versterking van de (regionale) pro-actie en preventie voor de rampenbestrijding, nader te bezien de wijze waarop de veiligheidsketen organisatorisch is c.q. moet worden belegd in de organisatie van de gemeentelijke brandweer Enschede.

6. De nazorgfase van de ramp

Bij de afsluiting van deze rapportage was de nazorgfase van de ramp nog voluit van kracht. Het verdient aanbeveling de ervaringen van de nazorgfase goed vast te leggen. Immers, op dat punt bestaat er relatief weinig concrete ervaring.

Een belangrijk thema in de nazorgfase zal nog aan de orde komen wanneer het kantelpunt bereikt wordt waarmee het initiatief voor verdere acties verschuift van de 'zorgzame overheid' naar de eigen verantwoordelijkheid van het individu.

Voor de nazorgfase is ook van belang aandacht te houden voor de integraliteit van alle acties. Zeker zodra ook het dagelijkse werk weer meer aandacht gaat vragen geldt voor veel 'sleutelfunctionarissen' dat ze min of meer in een spagaat terechtkomen tussen de nazorgfase van de ramp en de dagelijkse werkzaamheden. Het verdient wellicht aanbeveling voor de integrale bewaking van alle zaken in de nazorgfase te kunnen beschikken over een soort 'executive director'.

7. Aanbevelingen

7.1 Preparatie rampenbestrijding

- Het verdient aanbeveling structureel te voorzien in capaciteit voor de preparatie van de gemeentelijke rampenbestrijding en het crisismanagement op niveau van een (senior) beleidsmedewerker.
- Het verdient aanbeveling de gemeentesecretaris procesverantwoordelijk te maken voor de gemeentelijke processen op het gebied van de preparatie van de rampenbestrijding en het crisismanagement.

7.2 Alarmering en opschaling van de gemeentelijke rampenorganisatie

- Het verdient aanbeveling de opzet en de werking van de alarmering van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie voor wat betreft het alarmeren van sleutelfunctionarissen – ook op het gebied van het gereed maken van de technische infrastructuur – tegen het licht te houden en dit ook onderdeel te laten zijn van periodieke oefeningen.

7.3 Technische voorzieningen

- Het verdient aanbeveling met de ervaringen die zijn opgedaan de procesbeschrijvingen met betrekking tot het functioneren van de rampen- en crisisorganisatie nog eens nader te toetsen en daaraan te koppelen het in preparatieve zin realiseren van de vereiste technische voorzieningen (telefoon, communicatie, presentatie, kantoorautomatisering) onder ramp- en crisisomstandigheden.

7.4 Werking beleidsteam, managementteam, actiecentra

- Het verdient aanbeveling, als onderdeel op de preparatie van de rampenbestrijding, te voorzien in modellen voor noodzakelijke noodverordeningen, bijstandsaanvragen etc.
- Het verdient aanbeveling in de procesbeschrijvingen en de opzet van de rampenorganisatie meer aandacht te geven aan het beginsel van de gecontroleerde decentralisatie om de integrale beleidsbesprekingen te ontlasten, zonder daarbij de eenheid en eenduidigheid van optreden geweld aan te doen.
- Het verdient aanbeveling te voorzien in een landelijk systeem voor de opschaling en versterking van de gemeentelijke rampen- en crisisorganisatie.
- Het verdient aanbeveling actuele ervaring met betrekking tot rampen en crisis te bundelen in een soort 'slapend expertise team' en deze voorziening actueel te houden zodat onder omstandigheden snel en georganiseerd, gericht ondersteuning kan worden geboden.
- Het verdient aanbeveling in de daarvoor in aanmerking komende gremia de zgn. "hulpoverlast" bespreekbaar te maken.
- Het verdient aanbeveling zoveel mogelijk te werken met vaste en beproefde structuren zonder dat dit leidt tot een verstarring. De mogelijkheid om afhankelijk van de situatie gemakkelijk aanpassingen door te voeren dient gehandhaafd te blijven.
- Om samenhang te behouden in het geheel van acties verdient het aanbeveling periodiek een situatiebriefing te houden en deze niet te laten samenlopen met de werking van het beleidsteam of de briefing van de burgemeester ten behoeve van de berichtgeving aan de media.
- In eerste fase ligt het zwaartepunt van de acties op het functioneren van de operationele diensten. De opbouw van de organisatie voor de acute fase dient hierop afgestemd te zijn (zie ook bij de 5-hoek).

7.5 De rol van de burgemeester als opperbevelhebber

- Het verdient aanbeveling in de preparatie op de rampenbestrijding, oefeningen daaronder begrepen, structureel te waarborgen dat ook op bestuurlijk niveau volcontinue gefunctioneerd kan worden en betrokken bestuurders goed getraind zijn voor die rol. Complementariteit en een goede verdeling van de teamrollen is daarbij een kritische succesfactor.
- bij de start van elke nieuwe collegeperiode en bij het aantreden van een nieuw lid van het College van Burgemeester en Wethouders ware te voorzien in een specifieke en praktische introductie met betrekking tot rampenbestrijding en crisismanagement.
- Voor sleutelfunctionarissen (burgemeester, loco-burgemeester) is het essentieel dat beschikt kan worden over een persoonlijke assistent die 'meekijkt' en volledig beschikbaar is ter ondersteuning.

7.6 De positie van wethouders tijdens de ramp/crisis

- Het verdient aanbeveling in breder verband studie te verrichten naar de wenselijke rol en positie van de wethouders en het college van B&W in het kader van de rampenbestrijding en het crisismanagement.

7.7 De rol en positie van de 5-hoek

- Het verdient aanbeveling bij de structurering van de rampenstaf – zeker voor de acute fase – het concept van de 5-hoek vast te houden als het beleidsteam of de veiligheidsstaf.
- Het verdient aanbeveling de 5-hoek uit te breiden met de Regionaal Geneeskundig Functionaris en een voorlichtingsadviseur / woordvoerder van de burgemeester.

7.8 De omgang met de media

- Het verdient aanbeveling in een vast ritme, aansluitend op de bijeenkomsten van de rampenstaf, persbriefings te houden.
- Er dient voorafgaande aan de persbriefing voldoende tijd gereserveerd te worden voor een gedegen voorbereiding, zodat goed is afgestemd wat wordt verteld en er ook gelegenheid is geweest dat beslissingen en getroffen maatregelen via de operationele lijnen op het rampterrein bekend kunnen zijn voordat deze via de media bekend worden gesteld.
- Het verdient aanbeveling vooraf afspraken te maken of en zo ja aan welke media in aansluiting op de persconferentie nog een afzonderlijk interview zal worden gegeven.

Zeker in de eerste fase, wanneer regie en ondersteuning voor de mediavoorklichting nog in opbouw zijn, verdient het aanbeveling daarin terughoudend te zijn.

- Het verdient aanbeveling zo spoedig mogelijk de voorbereiding op de persconferentie niet te laten plaatsvinden tijdens de plenaire vergaderingen van het beleidsteam/rampenstaf.
- Bij de informatievoorziening met betrekking tot onderliggende kwesties (vergunningen) verdient het aanbeveling voldoende tijd te nemen opdat de te verstrekken gegevens in voldoende mate gevalideerd kunnen worden, zodat direct volledige en complete informatie verstrekt kan worden.
- Het verdient aanbeveling te voorzien in een hoogwaardige voorlichtingspool die binnen enige uren na het begin van een ramp ter ondersteuning van de gemeentelijke / regionale organisatie beschikbaar kan zijn.
- In preparatieve zijn verdient het aanbeveling op basis van de recente ervaringen te bezien op welke wijze de voorzieningen op het gemeentehuis geoptimaliseerd kunnen worden om een grote media belangstelling goed te kunnen faciliteren inbegrepen de vereiste voorzieningen voor de beveiliging en compartimentering van de verschillende functies.
- Het verdient aanbeveling zo spoedig mogelijk te kunnen beschikken over tolken ten behoeve van de internationale media.
- Het verdient aanbeveling afzonderlijk aandacht te besteden aan de zgn. 'huismedia' (regionale media) die op langere termijn, in het bijzonder tijdens de nazorgfase en daarna, een belangrijke communicatiefunctie moeten vervullen.
- Het verdient aanbeveling de rampenzender apart van het perscentrum in een afzonderlijke werkruimte met studiofaciliteiten in de nabijheid van de rampenstaf te positioneren en ook met de regionale radio/tv operationele afspraken te maken.

7.9 Registratie van slachtoffers

- Het verdient aanbeveling het proces van de registratie van slachtoffers te knippen in een aantal fasen.
 - Fase 1. Het reguleren van de initiële informatiestroom met betrekking tot gewonden en slachtoffers. Het is daarbij logisch, aansluitend aan de normale omstandigheden (rol van de politie bij ongevallen) die taak bij de politie te leggen. Dit mede omdat dit aansluit bij dat waaraan het publiek gewend is.
 - Fase 2. Het eenduidig verwerken van de informatiestroom over slachtoffers en het valideren van de gegevens met betrekking tot vermisten. Deze taak ligt in beginsel bij het Centraal Registratie en Inlichtingenbureau (CRIB) van de gemeente.

Het verdient aanbeveling landelijk te kunnen beschikken over specifieke deskundigheid en actuele automatiseringsprogramma's voor dit doel die landelijk georganiseerd worden en kort na de ramp aan de betreffende gemeente beschikbaar gesteld kunnen worden.

- Fase 3. Het actueel houden van de gegevens.
- Bij de prognose over het aantal dodelijke slachtoffers verdient het aanbeveling vast de houden aan de initiële prognoses totdat nadere gevalideerde gegevens beschikbaar zijn.

7.10 Het overschakelen van de acute fase naar crisismanagement

- Het verdient aanbeveling al vrij snel na de start van de acute fase aandacht te geven aan het opzetten van aflossingsschema's voor dienstploegen in een ritme 8 uur op, 16 uur af (of 12 uur op 12 uur af), waarbij ook rekening gehouden moet worden met het tijdschema van de reguliere uitzendingen van de media en een behoorlijke overlap voor de overdracht van de taken.
- Voor de continuïteit in het functioneren van de rampenstaf verdient het aanbeveling zoveel mogelijk te werken met vaste dienstploegen.
- Om capaciteit vrij te maken voor toekomst gerichte planning die een denken in andere tijd/ruimte dimensies vereist, verdient het aanbeveling te overwegen daar een afzonderlijke planningsstaf mee te belasten. Deze taak zou mogelijk ondergebracht kunnen worden in een 'rampenbijstandsteam'.
- Het verdient aanbeveling ook voor de nazorgfase structureel hoogwaardige capaciteit beschikbaar te krijgen en door tussentijdse evaluatie de werking van de projectorganisatie voor de nazorgfase te toetsen.

7.11 Het functioneren op het rampterrein

Ten aanzien van het functioneren op het rampterrein zijn de navolgende aanbevelingen te formuleren.

- De opschaling van operationele leiding op het rampterrein moet gelijke tred houden met het opschalen van de eenheden op het rampterrein. De inzet van het CTPI moet zowel kwalitatief als kwantitatief multidisciplinair gegarandeerd zijn binnen nader te bepalen opkomsttijden. Multidisciplinaire training voor de bemensing van het CTPI (chefs van dienst) is noodzakelijk.

- Er moet eenduidig worden vastgelegd bij wie (in beginsel) de leiding van het CTPI berust. Het open laten van de operationele leiding op de plaats van het incident afhankelijk van de aard van het incident, werkt potentieel vertragend bij het goed organiseren van de multidisciplinaire operationele leiding.
- Het CTPI moet standaard voorzien zijn van de noodzakelijke materialen (kaarten etc.).
- Het verder uitbouwen van de operationele commandostructuur ook voor wat betreft het papieren deel (rapportages en sitraps) verdient aandacht.
- Al in een heel vroeg stadium moet de aflossing van de eerste eenheden in gang gezet worden. Punt van aandacht daarbij is de drang van de hulpverleners die de zaak af willen maken, waardoor het inzetten van de aflossing vertraging oploopt en veel overredingskracht vereist.
- Bijstandseenheden dienen standaard voorzien te zijn van een nominatieve sterktestaat.
- Aandacht moet worden gegeven aan het verhogen van de veerkracht ten aanzien van de verbindingen, onder meer door toepassing van satellietverbindingen en ordonnansen.
- Het verdient aanbeveling nader te bezien of de organisatorische efficiency die bereikt wordt met een uitruksterkte van 13, structureel verantwoord is afgezet tegen het zoveel mogelijk organiek optreden.
- Het verdient aanbeveling in meer algemene zin aandacht te besteden aan de consequenties van een te hoog opleidingsniveau bij initiële eenheden.

7.12 De rol van de regionale brandweer

- Het verdient aanbeveling met de lessen die geleerd kunnen worden uit de vuurwerkramp aandacht te geven aan het 'verinnerlijken' van de regelingen die vastgelegd zijn in de verschillende plannen, zodat de vaardigheden om conform die plannen te werken versterkt worden.
- Het verdient aanbeveling met de ervaringen van de ramp en de eis van een meerdaagse bezetting van de operationele organisatie de bemanning van de operationele staven en op het rampterrein afzonderlijk tegen het licht te houden.
- Het verdient aanbeveling aandacht te schenken aan het gegeven dat in de initiële fase snel hoogwaardig brandweerpersoneel beschikbaar was voor de bemanning van de staven, terwijl gezien de problematiek en de belasting van de operationele leiding op het rampterrein, het in de rede had gelegen juist daar snel te voorzien in een versterking van de operationele leiding.

- Het verdient aanbeveling aandacht te geven aan de operationaliteit van het RCC in het kader van de multidisciplinaire samenwerking, met name in die gevallen waarin de politie functioneert met een algemeen commandant volgens de kaders van het grootschalig politieoptreden. Nadere afspraken zouden vastgelegd moeten worden in een Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdings Procedure (GRIP).
- Bij het aanvragen van bijstand dient ook aandacht gegeven te worden aan het feit dat ook het eigen personeel in de regio (uit oogpunt van motivatie en betrokkenheid) ook in een latere fase ingezet wil worden. Het daardoor afbestellen van bijstand van buiten de regio verdient zo veel mogelijk vermeden te worden.
- Er dient voorzien te worden in de mogelijkheid van bijstand in de vorm van ingespeelde en ervaren teams voor de versterking van de staven (CTPI, RCC, liaisons).

7.13 De werking van de organisatie van de geneeskundige hulpverlening

- Het verdient aanbeveling van het momentum van de recente ramp en de ervaringen die zijn opgedaan gebruik te maken om zo spoedig mogelijk de feitelijke planvorming met betrekking tot de werking van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen tot stand te brengen. Naast de gangbare aspecten zijn voorts belangrijke aandachtspunten:
 - de problematiek van de gezondheidsrisico's voor de hulpverleners in verband met gevaarlijke stoffen (asbest);
 - de voorlichting aan de hulpverleners over dergelijke gezondheidsrisico's en het gezondheidsonderzoek voor hulpverleners;
 - de psychosociale zorg van de hulpverleners.
- Het verdient aanbeveling bij de opbouw van een RGF-bureau expliciet aandacht te geven aan capaciteit voor de planvorming.
- De GHOR kan alleen naar behoren functioneren met een goed werkend geneeskundig actiecentrum dat optreedt als regisseur in de gehele geneeskundige keten en dat een centraal punt is ten aanzien van beschikbare bedden, patiëntgegevens etc. Het verdient aanbeveling deze essentiële rol van het geneeskundig actiecentrum expliciet in de plannen en procedures vast te leggen.
 - Bij de preparatie op de rampenbestrijding dient aandacht gegeven te worden aan de bezetting voor 'meerdaagse rampen' zeker gezien het grote belang van de medische en psychosociale nazorg. Voorts geldt ook hier dat (landelijk) voorzien moet worden in capaciteit ter ondersteuning en versterking van de bestaande van de geneeskundige keten.

- Gezien de geografie van de regio is er direct over de grens sprake van nabije hoogwaardige geneeskundige capaciteit. In het kader van de preparatie van de rampenbestrijding verdient het aanbeveling deze rechtstreekse internationale bijstandscapaciteit in de planvorming te betrekken (operationele afspraken maken, toerusting t.a.v. verbindingen etc.).

7.14 Het brandweerkorps onderdeel van de ramp

- Het verdient aanbeveling bij de preparatie op de rampenbestrijding rekening te houden dat bij een locale ramp van enige omvang van meet af aan externe ondersteuning essentieel is. Landelijk zou daarvoor een voorziening moeten worden getroffen. Daarbij moet gedacht worden aan:
 - ondersteuningsteams met actuele ervaring om op te treden als coach van de commandant, het regelen en organiseren van de nazorg en opvang, begrafenissen etc.;
 - bijstand van ingespeelde en ervaren teams voor versterking van de staven;
 - ondersteuning ten behoeve van het coördineren van onderzoeken die in het kader van de verantwoording zullen plaatsvinden;
- Het verdient aanbeveling in de verschillende professionele gremia aandacht te besteden aan het reguleren van het spontane hulpaanbod dat leidt tot een extra belasting van de reeds overbelaste staven.

7.15 De rol van de rijksoverheid

- Het verdient aanbeveling de opzet en werking van een IAC nader vast te leggen en ook landelijk bekend te stellen.
- Het verdient aanbeveling de rolverdeling tussen rijk, provincie en gemeente aan een nadere analyse en beschouwing te onderwerpen waarbij een van de kernthema's is welke acties en activiteiten vinden plaats vanuit een eigenstandige rol en verantwoordelijkheid en waar zou nog meer sprake kunnen zijn van een coproductie.
- Na ommekomst van de verschillende onderzoeken verdient het aanbeveling te evalueren op welke wijze een gedegen, effectief onafhankelijk onderzoek dient plaats te vinden in het kader van de verantwoording over de ramp.

7.16 Risicomanagement

- De betrokkenheid van de brandweer bij beleidsontwikkelingen die betrekking hebben op de fysieke veiligheid (ruimtelijke ordening, bouw, milieu, verkeer en vervoer) zal versterkt moeten worden. Dit vereist enerzijds een kwalitatieve en kwantitatieve versterking van de gemeentelijke brandweerorganisatie. Als indicatie zou daarbij gedacht kunnen worden aan één FTE op HBO-niveau met affiniteit voor het gebied van het risicobeleid. Overigens ter voorkoming van kwetsbaarheid (één is geen) verdient het aanbeveling te bezien of deze capaciteit verstevigd zou kunnen worden door regionale bundeling en taakverbreding bij de reguliere (brand)preventiefunctionarissen.
- Het versterken van de structurele betrokkenheid van de brandweer bij de verschillende beleidsprocessen van de gemeente op het gebied van ruimte en milieu. Het is van belang dit ook nader expliciet vast te leggen in de procedurebeschrijvingen met betrekking tot beleidsontwikkelingen en vergunningverlening. Aldus kan de vereiste belangentegenstelling op ambtelijk niveau worden gerealiseerd, waardoor bij verschillen van inzicht er ook voldoende garantie bestaat dat waar nodig een nadere bestuurlijke afweging wordt uitgelokt. Hiermee is dan impliciet, op het vereiste bestuurlijke niveau, het inzicht in belangrijke veiligheidsvraagstukken gerealiseerd.
- Te overwegen valt een werkoverleg (fysieke) veiligheid in het leven te roepen waardoor geïnstitutionaliseerd en gestructureerd aandacht wordt gegeven aan de verschillende aspecten van fysieke veiligheid bij de verschillende beleidsontwikkelingen.
- De brandweer structureel te betrekken bij de verlening en revisie van vergunningen en de handhaving daarvan op het gebied van de Wet Milieubeheer voor zover deze betrekking hebben op gevaarlijke stoffen en/of brandveiligheidsaspecten die daarbij aan de orde (kunnen) zijn. Het verdient daarbij aanbeveling ook aandacht te geven aan het gewenste profiel van de inspecteurs.
- Er zal in voorzien moeten zijn om de informatie uit de vergunningcyclus om te zetten naar instructies en procedures voor de repressieve dienst. Door de deelfunctie proactie (50%) repressie (50%) is hier qua gedachte in voorzien. De beschikbare capaciteit voor beide taakvelden lijkt evenwel niet toereikend. Het is gewenst bij op te zetten structuren ook aandacht te geven aan een terugkoppelingsmechanismen.