

Brand Chemie-Pack Moerdijk

Een onderzoek naar de
bestrijding van (de effecten van)
het grootschalig incident

Onze missie

Veiligheid... het toezichtdomein van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) is breed en divers. Het gaat bijvoorbeeld over overlast en verloedering, brand, criminaliteit, ongevallen, rampen en crises. De Inspectie is de organisatie die, namens de minister, onafhankelijk toezicht houdt op de wijze waarop bestuur, hulpverleningsdiensten en instanties hun taak uitoefenen en wet- en regelgeving naleven met het oog op een veilige samenleving. Doen de organisaties wat ze moeten doen en doen ze het goed, dat is de kern.

Toezicht is gewenst, sterker nog, toezicht moet. Door het toezicht van de Inspectie wordt duidelijk of regelgeving en beleid worden nageleefd en het beoogde effect hebben. Ook wordt inzichtelijk waar knelpunten zitten en verbeteringen nodig zijn. Transparant voor burger, samenleving, politiek en bestuur. Toezicht levert de minister informatie over mogelijke risico's en over de effecten van het beleid. Hierop kan de minister het beleid bepalen en bijsturen.

Toezicht helpt organisaties om de kwaliteit van hun werk te verbeteren. Niet alleen door de 'dwingende ogen'; de betrokken organisaties en besturen kunnen juist lering trekken uit de inspectierapporten.

De inspectierapporten geven inzicht in de prestaties van de betrokken organisaties. Het toezicht van de Inspectie levert daarmee een bijdrage aan de veiligheid in de samenleving.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid: toezicht voor een veiliger samenleving

Inhoud

Inhoud	3
Voorwoord	4
Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	7
1 Inleiding	25
1.1 Aanleiding	25
1.2 Doel van het onderzoek	26
1.3 Onderzoeksvragen	27
1.4 Afbakening, afstemming en samenwerking	27
1.5 Methode van onderzoek	29
1.6 Toetsingskader	30
1.7 Leeswijzer	30
2 Voorbereiding van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant op een grootschalig incident	33
2.1 Moerdijk: een gebied met risico's	34
2.2 Voorbereiding	38
2.2.1 Procedures	38
2.2.2 Organisatie van de (repressieve) brandweezorg	41
2.2.3 Opleiden en oefenen	49
3 Het bestrijden van (de gevolgen van) het incident	53
3.1 Het brongebied: de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant	54
3.1.1 De acute fase	55
3.1.2 De stabilisatiefase	75
3.1.3 De normalisatiefase	94
3.2 Het effectgebied	100
3.2.1 De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid	100
3.2.2 De overige veiligheidsregio's	106
4 De rol van het nationale niveau	113
Bijlage 1	126
Bijlage 2	136
Bijlage 3	138
Bijlage 4	140
Colofon	144

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011. De hierin weergegeven bevindingen, analyses en conclusies zijn stevig en spreken voor zich. Doel van het rapport is niet om schuldigen aan te wijzen, aansprakelijkheden vast te stellen of organisaties of functionarissen af te rekenen. Wel om op basis van feiten aan te geven hoe verbeteringen kunnen worden aangebracht in beleid, bestuur en brandweer. Daartoe zijn in het rapport concrete aanbevelingen gedaan aan de organisaties die het betreft.

Het ging op 5 januari niet om zomaar een brand, maar om een uniek incident waar een groot deel van Nederland mee te maken kreeg. Meerdere veiligheidsregio's en overheden raakten bij de bestrijding ervan betrokken. Al snel bleek dat het incident voor verschillende toezichthouders aanleiding gaf om onderzoek te doen. Al direct na de ramp heeft overleg plaatsgevonden tussen de inspecties en de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) om af te stemmen wie wat doet. Dat overleg en de samenwerking daarna zijn in een goede sfeer en harmonie verlopen. Ook de samenwerking met de betrokken veiligheidsregio's in verband met de voor het onderzoek noodzakelijke uitwisseling van informatie is uitstekend geweest. Ik dank hen hiervoor.

Ook bij dit incident is weer gebleken, dat de betrokken brandweerlieden, zowel leidinggevend als manschappen, zich volledig hebben ingezet. Zij zijn degenen die letterlijk aan de vuurlinie stonden om de brand te bestrijden. Daarvoor verdienen zij onze respect en bewondering.

Het rapport biedt echter ook aanleiding tot enkele kritische opmerkingen. Dit incident toont nog eens het cruciale belang aan van een goede voorbereiding op incidenten door het bestuur op zowel lokaal als regionaal niveau. Dit is een blijvend

aandachtspunt. Om die rol goed te kunnen vervullen is nodig dat besturen zich daarvan terdege bewust zijn. Zij dienen hun verantwoordelijkheid te nemen door zich, samen met de hulpverlening en alle andere betrokken partijen, voor te bereiden in de vorm van een goede preventie en preparatie, waaronder het regelmatig oefenen op alle niveaus.

In de preventie, maar ook in de bestrijding zijn soms forse lacunes gebleken. Voor de Inspectie OOV is het niet de eerste keer dat dit bij een inspectieonderzoek naar een grootschalig incident naar boven komt. Soms is dit begrijpelijk. Men kon onder de gegeven omstandigheden niet anders. Tot op zekere hoogte hoort dit ook bij de loop der dingen tijdens zo'n incident. Dat laat onverlet dat er in de toekomst blijvend aandacht moet worden geschonken aan de manier waarop de grootschalige brandweezorg in de veiligheidsregio's is georganiseerd en wordt uitgevoerd. Ten slotte kunnen ook bedrijven zelf veel bijdragen aan het veilig maken en houden van hun bedrijf en de omgeving daarvan. Het stelsel van regels, handhaving en toezicht kan nog zo robuust zijn, het gaat er primair om dat een bedrijf de eigen verantwoordelijkheid voor veilig werken neemt en ervoor zorgt dat leidinggevend en medewerkers zich daarnaar gedragen.

De Inspectie hoopt met de bevindingen, opmerkingen en aanbevelingen in dit rapport een bijdrage te hebben geleverd aan een veiliger Nederland en zal vanuit die optiek de veiligheid op het gebied van de openbare orde kritisch blijven volgen.

Het hoofd van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

J.G. Bos

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Aanleiding

Op 5 januari doet zich in de gemeente Moerdijk een grootschalig incident voor. Op het buitenterrein van het bedrijf Chemie-Pack ontstaat een brand. Hier staat een aanzienlijke hoeveelheid brandbare chemicaliën. Deze zijn in zogenoemde Intermediate Bulk Containers (IBC's) verpakt. Als gevolg van de brand smelten de IBC's en stromen de chemicaliën over een deel van het terrein. Dit zorgt ervoor dat de brand zich snel tot een vloeistofbrand ontwikkelt, die zich steeds verder uitbreidt en ook de bedrijfshallen van Chemie-Pack intrekt. Het bedrijf is in haar eigen risicobeoordeling niet uitgegaan van een dergelijk scenario en heeft hier in haar voorbereidingen dan ook geen rekening mee gehouden. Volgens de vergunningen mogen zich op het buitenterrein van Chemie-Pack geen gevaarlijke stoffen bevinden. De preventieve maatregelen van het bedrijf zijn, conform de vergunningen, gericht op een scenario waarbij de brand binnen ontstaat en zich vervolgens eventueel naar buiten verplaatst. Het bedrijf beschikt bijvoorbeeld wel over blusinstallaties in de bedrijfshallen, maar niet over een blusinstallatie die het buitenterrein bewaakt. Uiteindelijk verwoest de brand vrijwel het gehele bedrijf. Ook twee bedrijfshallen van een naburig bedrijf gaan in vlammen op. Als gevolg van de brand ontstaat een rookwolk die over een deel van Nederland trekt en grote maatschappelijke onrust tot gevolg heeft.

Het incident in Moerdijk is uitzonderlijk. Ten eerste door de aard en omvang ervan. In Nederland komen incidenten waarbij sprake is van een omvangrijke vloeistofbrand bij een BRZO-bedrijf weinig voor. Daarnaast ontwikkelt de brand zich in een hoog tempo. Bij de aankomst van de eerste brandweervoertuigen is de brand al dermate groot van omvang, dat met zekerheid kan worden gesteld dat grote delen van het bedrijf niet behouden konden worden. Ten tweede draagt de bovenregionale uitstraling van het incident bij aan het uitzonderlijke karakter van het incident. Door de ontstane rookwolk raken meerdere veiligheidsregio's en organisaties op het nationale niveau bij de incidentbestrijding betrokken. Hierbij ligt het brongebied in een andere veiligheidsregio en provincie dan het effectgebied.

¹ In Nederland vallen bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen onder het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO).



Het onderzoek

De minister van Veiligheid en Justitie heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) gevraagd het grootschalig incident in Moerdijk te onderzoeken. De Inspectie OOV heeft dit onderzoek uitgevoerd op basis van de volgende centrale vraagstelling:

Is de bestrijding van de (effecten van) het grootschalig incident bij Chemie-Pack Moerdijk door de bij de rampenbestrijding betrokken organisaties adequaat verlopen en (indien van toepassing) op welke punten zijn verbeteringen mogelijk?

Onder deze vraag liggen de volgende vier hoofdvragen:

1. Waren de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en de gemeente Moerdijk voldoende voorbereid op een grootschalig incident zoals zich dit bij Chemie-Pack heeft voorgedaan?
2. Is de bestrijding van het grootschalig incident bij Chemie-Pack door de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant adequaat verlopen? Hierbij is zowel aandacht voor het operationeel als het bestuurlijk niveau.
3. Is de bestrijding van de gevolgen van het grootschalig incident bij Chemie-Pack door de veiligheidsregio's in het effectgebied adequaat verlopen?
4. Wat is de rol van het nationale niveau geweest bij de aanpak van het grootschalig incident?

De Inspectie OOV beantwoordt deze vragen op basis van de uitgangspunten die zijn opgenomen in de Wet veiligheidsregio's, algemeen gehanteerde leidraden en handboeken en de algemene uitgangspunten van behoorlijk bestuur. Het onderzoek van de Inspectie OOV is bedoeld om lessen te trekken voor de toekomst. Het gaat om de 'adequaathed': had het beter gemoeten? De Inspectie OOV benadrukt dat in deze rapportage constatering worden gedaan met de wijsheid van achteraf.

Naast de Inspectie OOV onderzoeken ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Arbeidsinspectie het incident in Moerdijk. Het Openbaar Ministerie (OM) en de regiopolitie Midden- en West-Brabant zijn daarnaast een strafrechtelijk onderzoek gestart. De Inspectie OOV heeft afgestemd en samengewerkt met deze instanties. Ook heeft zij gebruik gemaakt van het door de VROM-Inspectie opgestelde feitenrelaas met betrekking tot de vergunnings situatie en het toezicht bij Chemie-Pack².

De Inspectie OOV heeft in haar onderzoek het accent gelegd op de eerste twee dagen van het optreden van de rampenbestrijdingsorganisatie en het bevoegd gezag. Het moment dat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant afschaalt naar GRIP³ vormt

² Quick-scan "Chemie-Pack Moerdijk. Feitenrelaas inzake de vergunnings situatie en het toezicht", 04-03-2011.

³ GRIP staat voor de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure.

het eindpunt. Daarnaast ligt de focus van de Inspectie voornamelijk op de brandbestrijding. De Inspectie OOV doet geen uitspraken over de resultaten van het waarnemen en meten van gevaarlijke stoffen en de wijze waarop de crisiscommunicatie heeft plaatsgevonden. De Onderzoeksraad voor Veiligheid zal in haar onderzoek op deze onderwerpen ingaan.

In haar rapport besteedt de Inspectie OOV aandacht aan de volgende drie punten: de verantwoordelijkheid van het bestuur van de gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant ten aanzien van de voorbereiding op incidenten, de wijze waarop de regionale brandweer Midden- en West-Brabant de brand bij Chemie-Pack heeft bestreden en de interregionale samenwerking en nationale betrokkenheid bij het incident.

1. Het bestuur van de gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant

Overheden moeten zorgvuldig met de binnen de eigen grenzen aanwezige risico's omgaan. Dit betekent in de eerste plaats dat zij zich bewust dienen te zijn van deze risico's, en in de tweede plaats dat zij hier in hun voorbereidingen op (grootschalige) incidenten rekening mee moeten houden. Tot 01-10-2010 lag deze verantwoordelijkheid met betrekking tot de risico's in Moerdijk conform de Wet rampen en zware ongevallen bij de gemeente Moerdijk, met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's is deze verantwoordelijkheid per 01-10-2010 overgegaan naar de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant heeft voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet een convenant afgesloten met de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarin is afgesproken dat de veiligheidsregio per 1 januari 2010 aan onderdelen van het Besluit veiligheidsregio's voldoet. Ook zijn afspraken gemaakt ten aanzien van het risicoprofiel, informatievoorziening en opleiden en oefenen.

Moerdijk: een gebied met risico's

Hoewel om diverse redenen sprake was van een uitzonderlijk incident, is het niet ondenkbaar dat zich in de gemeente Moerdijk grootschalige incidenten voordoen. Immers, de gemeente Moerdijk is een gebied met risico's. Al tientallen jaren is er een haven- en industrieterrein gehuisvest. Vanaf 1970 – met de start van de bouw van Shell Moerdijk – zijn op het industrieterrein chemische bedrijven gevestigd. Dit industrieterrein is inmiddels na het havengebied in Rotterdam één van de grootste industrieterreinen in Nederland. Op het industrieterrein bevindt zich een grote concentratie van bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen. De gemeente Moerdijk kent begin 2011 de meeste risicobronnen in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Ook zijn er de meeste BRZO-bedrijven gehuisvest: in totaal zeventien. Chemie-Pack N.V., dat chemische producten bewerkt en verpakt, is één van deze

bedrijven. BRZO-bedrijven zijn vanwege de grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen waarmee zij werken het meest risicovol. Er worden bij deze bedrijven daardoor hoge eisen aan de vergunning, het eigen veiligheidsmanagementsysteem en de voorbereiding van de operationele hulpverleningsdiensten gesteld. De Inspectie OOV hecht er in dit kader aan te vermelden dat een bedrijf primair zelf verantwoordelijk is voor de veiligheid op het bedrijf.

De Inspectie OOV constateert in haar onderzoek dat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant in een concept risicoprofiel de risico's in de regio in kaart heeft gebracht. Volgens documenten die onder dit concept risicoprofiel liggen, vormen de BRZO-bedrijven in de gemeente Moerdijk aanleiding tot het formuleren van aanvullende bestuurlijke maatregelen. Dit is echter onvoldoende gebeurd en heeft niet geleid tot concrete resultaten. Daarnaast is het concept risicoprofiel niet bestuurlijk vastgesteld. Dit had, zeker gezien het convenant dat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant met de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft afgesloten, wel moeten gebeuren.

De Inspectie OOV heeft vervolgens onderzocht op welke wijze de gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant in hun voorbereidingen op grootschalige incidenten rekening hebben gehouden met de risico's. Hierbij ligt de focus op de plannen en procedures die zijn opgesteld, de organisatie van de (repressieve) brandweerzorg en het opleiden en oefenen.

Plannen en procedures

Ten aanzien van plannen en procedures gelden ten tijde van het incident de overgangstermijnen uit de Wet veiligheidsregio's. Op basis van deze overgangstermijnen dient ofwel de gemeente Moerdijk over een gemeentelijk rampenplan te beschikken, ofwel de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant over een regionaal crisisplan. In een gemeentelijk rampenplan worden enerzijds de binnen de gemeentegrenzen aanwezige risico's geïnventariseerd en anderzijds de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en de bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding beschreven. De gemeente Moerdijk beschikt over een rampenplan. Dit plan is in 2005 voor het laatst vastgesteld en bevat geen inventarisatie van de in Moerdijk aanwezige risico's. Hiermee voldoet de gemeente Moerdijk niet aan de gestelde voorwaarden.

De Wet veiligheidsregio's schrijft voor dat rampenplannen niet langer op lokaal niveau worden opgesteld, maar dat dit op regionaal niveau gebeurt door een regionaal crisisplan op te stellen. Op basis van de wet dient een veiligheidsregio hier uiterlijk per 1 oktober 2011 over te beschikken. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant beschikt ten tijde van het onderzoek – ondanks het met de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties afgesloten convenant veiligheidsregio's – niet over een vastgesteld regionaal crisisplan.

Organisatie van de (repressieve) brandweerzorg

De gemeente Moerdijk is verantwoordelijk voor de zogenoemde basisbrandweerzorg. De Inspectie OOV constateert dat deze in de gemeente Moerdijk onvoldoende op orde is. Dit is al langere tijd bij het gemeentebestuur bekend. Zo heeft het college van Burgemeester en Wethouders eind 2009 aan de gemeenteraad laten weten dat niet het gehele industrieterrein Moerdijk structureel binnen de vereiste opkomsttijd wordt bereikt. Ook blijkt dat de vereiste personele paraatheid niet 24 uur per dag door de vrijwilligers kan worden gewaarborgd.

Ook bedrijfsbrandweerorganisaties kunnen onderdeel uitmaken van de basisbrandweerzorg. De overheid heeft de bevoegdheid om een inrichting, die in geval van brand of een ongeval een bijzonder gevaar kan opleveren voor de openbare veiligheid, aan te wijzen als bedrijfsbrandweerplichtig. Het gemeentebestuur van Moerdijk heeft lang gewacht om een dergelijk aanwijstraject op te starten. Hier had van het gemeentebestuur van Moerdijk een veel actievere rol mogen worden verwacht.

Ten aanzien van de preventietaken kent de gemeente Moerdijk een uitzonderingspositie binnen de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. De gemeente Moerdijk voert de taken op het gebied van advisering, controle en handhaving zelf uit, tenzij ze raakvlakken hebben met het BRZO. Deze verbrokkelde verantwoordelijkheidsverdeling bemoeilijkt een samenhangende voorbereiding.

De basisbrandweerzorg in de gemeente Moerdijk is in beginsel niet anders georganiseerd dan in een andere gemeente van een vergelijkbare omvang zonder de risico's die Moerdijk kent. In de gemeente Moerdijk is de organisatie van de basisbrandweerzorg te weinig gekoppeld aan de risico's binnen de gemeente.

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant is verantwoordelijk voor het grootschalig en specialistisch brandweeroptreden. De Inspectie OOV concludeert dat het bestuur van de veiligheidsregio bij de wijze waarop dit is georganiseerd onvoldoende rekening heeft gehouden met de spreiding en concentratie van risico's binnen de grenzen van de veiligheidsregio. Het bestuur heeft aan het brandweercluster Mark en Dintel (waar Moerdijk toe behoort) bijvoorbeeld onvoldoende op de reële risico's gerichte specialistische ondersteuning toegewezen. Ook zijn ten aanzien van de risico's in dit gebied slechts beperkt aanvullende voorzieningen of samenwerkingsregelingen voorbereid.

Opleiden en oefenen

De Inspectie OOV constateert dat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant haar oefenbeleidsprogramma's en oefeningen onvoldoende heeft afgestemd op de in de veiligheidsregio aanwezige risico's. Er wordt onvoldoende aandacht gegeven aan grootschalige incidenten met gevaarlijke stoffen en brandbestrijding in een industriële omgeving. Ook is in tegenstelling tot wat het rampbestrijdingsplan zelf voorschrijft het rampbestrijdingsplan voor Chemie-Pack niet beoefend. De veiligheidsregio Midden-

en West-Brabant wijst erop dat, gezien het hoge aantal rampbestrijdingsplannen, het praktisch onhaalbaar is om deze allemaal te oefenen. Ten slotte voldoet de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant ten aanzien van het multi- en monodisciplinaire opleiding- en oefen(beleids)plan niet aan de afspraken die zijn opgenomen in het convenant dat de veiligheidsregio met de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft afgesloten.

Ten slotte

Het incident in Moerdijk vormde voor de Inspectie OOV aanleiding om een breder onderzoek te starten, waarin wordt onderzocht op welke plekken in Nederland het risico van een soortgelijk grootschalig incident aanwezig is en in welke mate de veiligheidsregio's op deze risico's zijn voorbereid. Hierbij zal aan de orde komen hoe de verantwoordelijke besturen omgaan met de mogelijkheid om bedrijven op basis van artikel 31 van de Wet veiligheidsregio's aan te wijzen als bedrijfsbrandweerplichtig.

Conclusie

De Inspectie OOV komt tot het oordeel dat aanvankelijk de gemeente Moerdijk en later ook de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant steken hebben laten vallen in de voorbereiding op wezenlijke risico's binnen het eigen verzorgingsgebied. Zij hebben onvoldoende invulling gegeven aan hun verantwoordelijkheden. De inspanningen in de voorbereidingsfase waren te weinig gericht op de reële risico's binnen de gemeente en de veiligheidsregio. Met name bij de gemeente Moerdijk was onvoldoende sprake van risico- en veiligheidsbewustzijn. Het gemeentebestuur is tekort geschoten in het nakomen van de verplichting om de basisbrandweezorg op orde te krijgen. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant had – zeker gezien het convenant dat zij met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft afgesloten – meer prioriteit moeten geven aan het alsnog op orde krijgen van de kwaliteit van de voorbereiding.

Aanbevelingen

Aan het bestuur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant:

- Breng de basisbrandweezorg binnen de gemeente Moerdijk op orde, waaronder de opkomsttijd op het industrieterrein Moerdijk en de personele paraatheid in relatie tot de risico's in het gebied.
- Rond met voortvarendheid het aanwijkstraject voor bedrijfsbrandweren op het industrieterrein Moerdijk af. Bezie de mogelijkheid van de oprichting van een publiek-private brandweer. Betrek hierbij de ervaringen van andere veiligheidsregio's.
- Sluit de preventietaken op het gebied van advisering, controle en handhaving zoals die thans door de gemeente Moerdijk worden uitgevoerd en het repressief optreden op elkaar aan.
- Baseer de verdeling van specialistische middelen op de spreiding van de risico's binnen de veiligheidsregio en beoordeel of de huidige specialistische middelen gezien de risico's toereikend zijn.
- Spits de vakbekwaamheid (het opleiden, oefenen en bijscholen) toe op de specifieke risico's binnen de veiligheidsregio.

2. De brandbestrijding

De brand bij Chemie-Pack is een niet alledaags incident, dat met grote inzet door de vele betrokken hulpverleners is bestreden. Om te beoordelen of de bestrijding adequaat is verlopen, heeft de Inspectie OOV drie processen nader onderzocht: alarmering en opschaling, leiding en coördinatie en beeldvorming. Deze processen zijn bij eerdere onderzoeken naar grootschalige incidenten kritisch gebleken voor een adequate bestrijding.

De Inspectie OOV onderscheidt in de bestrijding van het incident in het brongebied drie fases: de acute fase, de stabilisatiefase en de normalisatiefase. In de acute fase volgen de ontwikkelingen zich in hoog tempo op. Deze fase verloopt vaak hectisch. In de stabilisatiefase staat het voorkomen van uitbreiding van een incident centraal. In de normalisatiefase ligt de focus op het afbouwen van de hulpverlening. De waardering van het optreden van het bestuur en de operationele diensten kan per fase verschillen. Zo is een gebrekkige coördinatie in de acute fase gezien de hectiek verklaarbaar, terwijl een dergelijk gebrek in de stabilisatie- en normalisatiefase een steeds grotere tekortkoming is.

Alarmering en opschaling

Naar aanleiding van de eerste berichten en beelden start de eerst aankomende Officier van Dienst (OvD) vrijwel direct een grootschalige alarmering in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Binnen korte tijd komt een groot aantal brandweereenheden en –officieren tijdig op bij de plaats van het incident. Omdat vervolgens te weinig aandacht wordt besteed aan het regisseren en organiseren van de opkomst, verloopt dit echter ongecontroleerd en ongestructureerd. De aanrijdende eenheden maken geen gebruik van de aangewezen uitgangstelling. Dit is ook in evaluaties van eerdere grootschalige incidenten in Nederland een punt van aandacht geweest. De neiging is om direct naar de bron te gaan: de brandweer gaat daar waar vuur is. Als gevolg van de ongestructureerde opkomst wordt het leidinggevende systeem echter onnodig belast. De Inspectie OOV adviseert 'Brandweer Nederland' om te onderzoeken waarom bij meerdere incidenten geen of onvoldoende gebruik wordt gemaakt van uitgangstellingen.

De multidisciplinaire opschaling van de rampbestrijdingsorganisatie in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant verloopt volgens de landelijk gebruikte Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure (GRIP). In het rampbestrijdingsplan voor Chemie-Pack staat een opschaling naar GRIP3 voorgeschreven. Bij dit opschalingsniveau geeft de burgemeester op bestuurlijk niveau sturing aan de bestrijding van de gevolgen van een incident. Tijdens het incident blijft het echter lange tijd GRIP2. Dit houdt in dat alleen operationeel wordt opgeschaald.

Een (bestuurlijke) opschaling naar GRIP3 of GRIP4 was niet alleen vanwege het rampbestrijdingsplan, maar ook gezien de toenemende behoefte aan afstemming

tussen het operationele en het bestuurlijke niveau, de landelijke uitstraling van het incident en de aandacht van de media al vroeg in het incident gerechtvaardigd. Het aanvankelijk uitblijven van deze opschaling zorgde voor onnodige verwarring en discussie, zowel binnen de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant als tussen de betrokken veiligheidsregio's. Het ontbrak in de gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant in dit kader aan voldoende besef van de gevolgen en de uitstraling van het incident.

Leiding en coördinatie

De Inspectie OOV heeft vanwege de focus van haar onderzoek ten aanzien van leiding en coördinatie vooral aandacht voor het operationele niveau. In de acute fase van het incident stellen de dan aanwezige brandweerofficieren een inzet tactiek op. Besloten wordt om de vloeistofbrand gecontroleerd te laten uitbranden. Dit houdt in dat de brand niet wordt geblust, maar dat moet worden voorkomen dat de brand zich uitbreidt naar de omgeving. De keuze voor deze tactiek is volgens de Inspectie OOV begrijpelijk en logisch. Door de grote hitte ontstaat een volledige verbranding en een hoge pluimstijging, waardoor de gevaren voor de volksgezondheid worden beperkt. Een schuimblussing – in principe de meest effectieve bestrijding van een dergelijke brand – is in dit stadium geen reële optie. Ten eerste is de omvang van de brand dermate groot dat een enorme hoeveelheid schuimvormend middel, materieel en menskracht nodig is. Veiligheidsregio's in Nederland kunnen op korte termijn niet over een dergelijke slagkracht beschikken. Ten tweede is geen sprake van een stabiele situatie, omdat de vloeistofbrand zich door de chemicaliën op het terrein blijft ontwikkelen. Ten derde is het terrein van Chemie-Pack door de vele obstakels niet geschikt voor een veilige en effectieve schuimblussing.

De gekozen inzet tactiek is echter wel complex, omdat ook opdracht wordt gegeven om te voorkomen dat delen van het bedrijf die nog niet in brand staan alsnog in brand raken. Dit bemoeilijkt het succesvol uitvoeren van het uitbrandscenario. Om delen van het bedrijf te behouden wordt gebruik gemaakt van bluswater en schuim. Deze inzet heeft echter gevolgen voor de temperatuur en de uitbreiding van de vloeistofbrand. Een adequate uitvoering van de gekozen inzet tactiek stelt hierdoor hoge eisen aan het leidinggevend systeem. De aanpak van een grootschalig incident vraagt – zeker gezien de massaliteit van de inzet – om een duidelijke bevelsstructuur en directief leiderschap.

De Inspectie OOV constateert in de verschillende fases in de bestrijding van het incident echter tekortkomingen ten aanzien van de leiding en coördinatie. Het ontbreekt aan daadkrachtige en eenduidige leiding. Dit geldt voor het gehele leidinggevende systeem: zowel voor de officieren in het veld als voor de coördinerende teams in de operationele hoofdstructuur van de rampenbestrijding. In het veld is geen sprake van een duidelijke bevelsstructuur. Een cruciale functie bij de brandweer – die van de compagniescommandant – wordt ingevuld door een functionaris die ook lid is van het team dat de operationele leiding op de plaats van het incident heeft: het Commando Plaats Incident (CoPI). De compagniescommandant is daarom vaak niet in

het veld aanwezig, waardoor hij hier ook geen leiding kan geven. Daarnaast komen bij dit incident officieren op die niet zijn gealarmeerd. Hierdoor ontstaat naast een formele hiërarchie een informele bevelsstructuur, die niet voor alle betrokkenen duidelijk is. Dit wordt versterkt door de ruimte die leidinggevend van de organisaties die bijstand leveren krijgen om naar eigen inzicht te handelen. Ten slotte communiceren de leidinggevend onvoldoende met elkaar en met de brandweereenheden, waardoor er geen gedeeld beeld is van de gekozen aanpak en de wijze waarop deze moet worden uitgevoerd. Verschillende leidinggevend laten zich hierdoor vooral leiden door wat zij zelf als een goede aanpak beschouwen. Hierdoor worden met enige regelmaat opdrachten gegeven die afwijkend of zelfs tegenstrijdig zijn aan de inzetactie. De Inspectie OOV constateert daarnaast dat niet consequent wordt gestuurd op de uitvoering van gegeven opdrachten. De resultaten van de opdrachten worden onvoldoende gemonitord en leiden daarom niet tot het bijstellen van de opdrachten. Als gevolg hiervan wordt zowel in het veld als in de coördinerende teams niet alleen onvoldoende stilgestaan bij de effecten van de genomen besluiten, maar wordt ook te weinig proactief gehandeld. Het operationeel optreden blijft achter de ontwikkelingen in het incident aan lopen. Hoewel het bedrijf niet behouden had kunnen worden, heeft het milieu door deze tekortkomingen extra schade opgelopen. Ook is het risico van het vervuilde bluswater voor de gezondheid van de hulpverleners onvoldoende onderkend. Er is geen ontsmettingsprocedure opgestart. Ook is een aanbod van Defensie om gebruik te maken van NBC-capaciteit afgeslagen en is de NBC-steunpuntregio niet te hulp geroepen.

Dat in de acute fase van een incident het leidinggevend systeem nog in opbouw is en daardoor de exacte rol- en taakverdeling nog niet helder is, is gezien de hectiek die deze fase kenmerkt voorstelbaar. Maar ook in de stabilisatie- en de normalisatiefase wordt onvoldoende invulling gegeven aan de gewenste en noodzakelijke leiding en coördinatie. Dit is volgens de Inspectie OOV een ernstige tekortkoming.

Op bestuurlijk niveau is in het (kern-)GBT in de gemeente Moerdijk onvoldoende sprake van leiding en coördinatie. Het RBT geeft hier nadrukkelijker invulling aan. Wel is de bestuurlijke afschaling gezien de uitstraling van het incident, de milieuproblematiek, het opstarten van de nazorg, de gezondheidsklachten en de ongerustheid van de bevolking te vroeg ingezet.

Beeldvorming

Voor het goed functioneren van het leidinggevend systeem is het essentieel om te beschikken over de juiste actuele informatie van de ontwikkelingen van een incident. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant komt gedurende het incident in Moerdijk echter onvoldoende tot een compleet en actueel beeld van de situatie. In de acute fase wordt als gevolg van de hectiek en de ongeorganiseerde opkomst geen grondige en gestructureerde verkenning uitgevoerd. In de stabilisatie- en de normalisatiefase blijkt de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant niet in staat om een totaalbeeld van het incident op te stellen en dit te delen met de verschillende coördinerende teams en

andere veiligheidsregio's. Zowel de technische als de organisatorische randvoorwaarden om dit te kunnen doen ontbreken momenteel nog. Als gevolg hiervan komen de beelden die de verschillende coördinerende teams op operationeel en bestuurlijk niveau van het incident hebben op meerdere momenten niet overeen met de feitelijke situatie. Deze constatering kan niet los worden gezien van de kritische opmerkingen over het niveau van de leiding en coördinatie in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant.

Conclusie

De Inspectie OOV komt tot het oordeel dat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant de brand bij Chemie-Pack vooral in de stabilisatie- en de normalisatiefase onvoldoende adequaat heeft bestreden. Hier zijn tekortkomingen geconstateerd in het leidinggevend systeem en in het vermogen van de veiligheidsregio om een actueel en compleet beeld van het incident op te stellen. Dit heeft geen directe gevolgen gehad voor het uiteindelijke resultaat: de brand was dermate groot van omvang dat met zekerheid kan worden gesteld dat het bedrijf niet behouden kon worden. Wel heeft het milieu door het gebruik van grote hoeveelheden bluswater extra schade geleden. Dat geen ontsmettingsprocedure is opgestart is, gelet op de risico's van het verontreinigd water voor de hulpverleners, onverantwoord.

Aanbevelingen

Aan het bestuur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant:

- Betrek de randvoorwaarden, uitgangspunten en effecten van de operationele en bestuurlijke opschaling nadrukkelijk in het oefenprogramma.
- Investeer in een robuust systeem van leiding en coördinatie, waarin aandacht is voor het opbouwen van routine en vakmanschap. Voorkom bij grootschalige incidenten dubbelfuncties in de bevelsstructuur.
- Draag er zorg voor dat de operationele hoofdstructuur van de rampenbestrijding in staat is om complete en actuele beelden op te kunnen stellen en deze te kunnen delen, zowel binnen als buiten de veiligheidsregio.
- Draag bij toekomstige incidenten en oefeningen met gevaarlijke stoffen zorg voor het ontsmetten van de hulpverleningsdiensten.

3. Interregionale samenwerking en nationale betrokkenheid

Het incident in Moerdijk heeft door de rookwolk die als gevolg van de brand vrijkomt een bovenregionale uitstraling. De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid is door haar ligging het meest direct betrokken, maar ook de veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden, Utrecht, Hollands-Midden, Kennemerland, Amsterdam-Amstelland, Flevoland en Gelderland-Zuid hebben activiteiten ontplooid. Het nationale niveau raakt eveneens betrokken bij de aanpak van de (gevolgen) van de brand. De Inspectie OOV heeft de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de betrokken veiligheidsregio's onderling, maar ook tussen de veiligheidsregio's en het nationale niveau, bekeken.

De Inspectie OOV constateert dat de veiligheidsregio's in het effectgebied alert en proactief reageren op de ontwikkelingen in Moerdijk. De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid schaalte direct op en startte op dat moment noodzakelijke processen op. De regio neemt maatregelen om de bevolking te beschermen en hen over het incident en de mogelijke effecten ervan te informeren. De overige veiligheidsregio's – afhankelijk van de mate waarin de rookwolk de inwoners bedreigt – schalen eveneens op of informeren actief naar de mogelijke gevolgen. De prioriteiten liggen direct bij het waarschuwen en informeren van de bevolking, het uitvoeren van metingen en het waar nodig beschermen van de bevolking.

Op nationaal niveau heeft de Inspectie OOV onderzocht welke activiteiten het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC), het Nationaal Crisiscentrum (NCC) en de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCB) hebben ontplooid. Het LOCC regisseert de interregionale en internationale bijstand- of steunverlening, en draagt tijdens een grootschalig incident zorg voor de landelijke operationele informatievoorziening. Het NCC vervult de functie van interdepartementaal facilitair communicatiecentrum en knooppunt van en voor de bestuurlijke informatievoorziening. De ICCB ten slotte adviseert de minister-president en de minister van Veiligheid en Justitie over het bijeenkomen van een Ministeriële Commissie Crisisbeheersing. Daarnaast adviseert de ICCB de ministeriële commissie en/of andere overheden over te nemen maatregelen en de (internationale) politieke consequenties van genomen of te nemen maatregelen.

Het LOCC heeft tijdens het incident in Moerdijk beperkt invulling hoeven geven aan de eigen rol. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant heeft zelf de bijstand georganiseerd, waardoor de toegevoegde waarde van het LOCC op dit aspect beperkt kon blijven tot het achteraf accorderen van de ingezette bijstand. Het LOCC is daarnaast maar ten dele geslaagd in het opstellen van een landelijk operationeel beeld van het incident. Het NCC heeft de veiligheidsregio's ondersteund bij het uitvoeren van de crisiscommunicatie door het landelijk publieksinformatienummer en de website www.crisis.nl open te stellen. Het duurt echter lang voordat beide voorzieningen daadwerkelijk beschikbaar zijn. Daarnaast heeft het NCC zich bezig gehouden met het

verzamen van informatie om de minister van Veiligheid en Justitie en de betrokken veiligheidsregio's te informeren. De ICCB is uit voorzorg opgestart en heeft zich, om de verschillende betrokken ministeries te kunnen informeren, eveneens voornamelijk gericht op het vergaren van informatie.

Informatie-uitwisseling

De veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid hebben gedurende het incident op zowel operationeel als bestuurlijk niveau veelvuldig telefonisch contact gehad. Dit contact verliep naar tevredenheid van beide veiligheidsregio's. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant heeft in deze contacten de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid in de besluitvorming over de schuimblussing de ruimte gegeven om de voor de veiligheid van de bevolking noodzakelijke voorbereidingsmaatregelen te treffen.

De overige veiligheidsregio's hadden echter moeite om de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant te bereiken. Dit werd voor een groot deel veroorzaakt door de wijze waarop deze veiligheidsregio's contact probeerden te leggen. Omdat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant maar beperkt in staat is om informatie via het netcentrisch systeem te delen en het NCC in zijn situatierapporten niet kan voorzien in de behoefte van de veiligheidsregio's, werd veelal geprobeerd telefonisch contact te leggen. Dit gebeurde echter voornamelijk via informele kanalen, en niet via de formele weg: de Gemeenschappelijke Meldkamer (GMK) in Tilburg. In tegenstelling tot de operationeel leidinggevenden en de bestuurlijk verantwoordelijken – die druk zijn met de afhandeling van het incident – is de GMK in principe altijd bereikbaar.

Ook het LOCC, het NCC en de ICCB hebben gedurende het incident behoefte aan informatie. Elk van hen neemt veelvuldig contact op met de betrokken veiligheidsregio's en de gemeente Moerdijk. Dit verloopt eveneens grotendeels via informele kanalen. De behoefte aan informatie op het nationale niveau is weliswaar begrijpelijk, maar bij het vergaren ervan ontbreekt het aan regie. Dit creëert onnodige bestuurlijke drukte, die niet bijdraagt aan een effectieve bestrijding van een incident.

Relatie veiligheidsregio's – nationaal niveau

De bestrijding van het incident in Moerdijk is primair een verantwoordelijkheid van de betrokken veiligheidsregio's. De rol van het nationale niveau bleef hierbij beperkt. Desondanks heeft het incident in Moerdijk vragen opgeroepen over de relatie tussen de veiligheidsregio's en het nationale niveau bij grootschalige incidenten, zeker wanneer deze regiogrenzen overstijgen. Dit heeft betrekking op drie aspecten: de opschaling, de crisiscommunicatie en het optreden van landelijk opererende diensten. Met betrekking tot de opschaling is een discussie gestart over de noodzaak van GRIP5, een opschaling tot het nationale niveau. De huidige GRIP-regeling is van toepassing op de opschaling binnen een veiligheidsregio en kent derhalve geen bovenregionaal of nationaal opschalingniveau. De Wet veiligheidsregio's biedt wel handvatten om bij

incidenten van meer dan regionale betekenis, of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, via een aanwijzing in te grijpen in het inzake de bestrijding te voeren beleid. Dit wordt als een 'ultimum remedium' gezien en was bij het incident in Moerdijk niet aan de orde. Wel is het om deze reden van belang dat veiligheidsregio's in hun voorbereiding op grootschalige incidenten onderling afspraken maken over de wijze waarop zij samenwerken bij bovenregionale incidenten.

Bij een incident zoals zich dit in Moerdijk heeft voorgedaan spelen naast (boven-) regionale aspecten ook op het nationaal niveau een aantal vraagstukken. Deze hebben betrekking op de organisatie van de crisiscommunicatie en het optreden van landelijk opererende diensten in ondersteuning van en aanvulling op het optreden van de veiligheidsregio's. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de wijze waarop het NCC bij de crisiscommunicatie de veiligheidsregio's ondersteunt en om de rol van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Beleidsondersteunend Team milieu-incidenten (BOT-mi) ten aanzien van het waarnemen en meten. Dit vraagt om nadrukkelijke afstemming op het koppelvlak tussen het nationale en het regionale niveau. De Inspectie OOV gaat er vanuit dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid hier in haar rapportage nader op ingaat, maar wil toch adresseren dat verschillende bij het grootschalig incident in Moerdijk betrokkenen hebben aangegeven behoefte te hebben aan verduidelijking van de rol en bevoegdheden van het nationale niveau ten aanzien van incidenten met een bovenregionale uitstraling.

Conclusies

De Inspectie OOV komt tot het oordeel dat de veiligheidsregio's in het effectgebied – voor zover het de reikwijdte van haar onderzoek betreft – naar aanleiding van het incident proactief en alert gehandeld hebben. Een knelpunt is de informatie-uitwisseling tussen de veiligheidsregio's. De veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid hebben veelvuldig en naar tevredenheid onderling contact gehad. De overige veiligheidsregio's probeerden, omdat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant beperkt in staat was om informatie te delen, vooral via informele kanalen contact te leggen. Dit is kwetsbaar en heeft het risico in zich dat het leidinggevend systeem in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant onnodig wordt belast.

De Inspectie OOV komt tot het oordeel dat op het nationaal niveau verschillende activiteiten zijn ontplooid, maar dat het ten aanzien van het vergaren van informatie ontbreekt aan regie. Hierdoor werd het leidinggevend systeem in de betrokken veiligheidsregio's onnodig belast.

De Inspectie OOV komt tot het oordeel dat het incident in Moerdijk – dat zowel regionale, bovenregionale als nationale aspecten kent – aanleiding vormt om nader te onderzoeken op welke wijze voldoende invulling wordt gegeven aan het koppelvlak tussen het regionale en het nationale niveau. Dit betreft in het bijzonder de organisatie van de crisiscommunicatie en het optreden van de landelijk opererende diensten.

Aanbevelingen

Aan de besturen van de veiligheidsregio's in Nederland:

- Maak eenduidige afspraken over de wijze waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan de onderlinge informatie-uitwisseling bij incidenten die de regiogrenzen overstijgen.
- Maak eenduidige afspraken over de wijze waarop bij bovenregionale incidenten wordt samengewerkt en hoe de besluitvorming in dergelijke gevallen verloopt. Betrek hier ook de opschaling bij.

Aan de minister van Veiligheid en Justitie:

- Herijk de onderlinge taak- en rolverdeling tussen het NCC, het LOCC en de ICCB ten aanzien van het vergaren van informatie en communiceer hierover naar de veiligheidsregio's.
- Stem de inhoud van de situatierapporten van het NCC nadrukkelijker af op de informatiebehoefte van veiligheidsregio's.

Aan de minister van Veiligheid en Justitie en de besturen van de veiligheidsregio's in Nederland:

- Onderzoek mede op basis van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid op welke wijze voldoende invulling kan worden gegeven aan het koppelvlak tussen het regionale en het nationale niveau.



1



Inleiding

1.1 Aanleiding

Op woensdag 5 januari 2011 ontvangt de gemeenschappelijke meldkamer (GMK) van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant om 14.26 uur een melding van een brand in het bedrijfspand van Chemie-Pack N.V. op het industrieterrein van Moerdijk. Chemie-Pack is een bedrijf dat zich richt op het afvullen en verpakken van chemische stoffen. In korte tijd ontwikkelt de brand op het buitenterrein zich tot een uitzonderlijk grote brand. Dit gaat gepaard met een enorme rookontwikkeling, waarbij de rookpluim over het Hollands Diep de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid intrekt. Pas om middernacht wordt het sein 'brand meester' gegeven.

Om het grootschalig incident te bestrijden en te kunnen reageren op de gevolgen ervan, schaalde eerst de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en later ook de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant op naar het hoogste opschalingsniveau (GRIP4). Ook andere veiligheidsregio's schalen op en/of ontplooiën activiteiten. Verschillende veiligheidsregio's, het ministerie van Defensie, de bedrijfshulpverlening van Afvalstoffen Terminal Moerdijk (Moerdijk) en de bedrijfsbrandweren van Shell (Moerdijk) en Sabic (Bergen op Zoom) leveren bijstand bij de bestrijding van de brand. Naast de lokale en de regionale crisisorganisaties zijn ook organisaties op het nationale niveau actief, waaronder het Nationaal Crisiscentrum (NCC) en het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC).

Uiteindelijk heeft de brand vrijwel het hele bedrijf van Chemie-Pack verwoest. Ook twee bedrijfshallen van het buurbedrijf Wärtsilä zijn afgebrand. Bij de brand zijn verschillende gevaarlijke stoffen vrijgekomen, die deels zijn verbrand maar deels ook via het bluswater in het oppervlaktewater zijn terechtgekomen. Verschillende hulpverleners zijn in het ziekenhuis of door huisartsen behandeld in verband met klachten naar aanleiding van de brand. Zij zijn in contact gekomen met vervuild water of hebben giftige rook ingeademd. De sanering- en opruimwerkzaamheden op het industrieterrein Moerdijk zijn op het moment van publicatie van dit rapport nog niet afgerond.

1.2 Doel van het onderzoek

De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) gevraagd het grootschalig incident in Moerdijk te evalueren. De Inspectie OOV onderzoekt in deze evaluatie of de aanpak van het grootschalig incident door de bij de rampenbestrijding betrokken organisaties en het bevoegd gezag adequaat is verlopen. Ook wordt bekeken hoe de betrokken organisaties waren voorbereid op een dergelijk grootschalig incident. Omdat het incident niet alleen de grenzen van de gemeente Moerdijk oversteeg, maar ook die van de veiligheidsregio en de provincie, besteedt de Inspectie OOV hierbij tevens aandacht aan de interregionale samenwerking en de rol die het nationale niveau heeft gespeeld. De Inspectie OOV benadrukt dat in deze evaluatie constatering worden gedaan met de wijsheid van achteraf.

Het onderzoek van de Inspectie OOV is bedoeld om lessen te trekken voor de toekomst. Het gaat om de 'adequaatheid': had het beter gemoeten? Het gaat dus niet om een onderzoek naar aansprakelijkheden. De analyse en conclusie van de Inspectie OOV zijn niet vervat in juridische termen en kunnen ook niet als zodanig worden beschouwd. Kwalificaties als 'onrechtmatig' komen in deze rapportage dan ook niet voor.

1.3 Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek luidt:

Is de bestrijding van (de effecten van) het grootschalig incident bij Chemie-Pack Moerdijk door de bij de rampenbestrijding betrokken organisaties adequaat verlopen en (indien van toepassing) op welke punten zijn verbeteringen mogelijk?

Op basis van deze vraag formuleert de Inspectie OOV de volgende vier hoofdvragen:

1. Waren de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en de gemeente Moerdijk voldoende voorbereid op een grootschalig incident zoals zich dit bij Chemie-Pack heeft voorgedaan?
2. Is de bestrijding van het grootschalig incident bij Chemie-Pack door de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant adequaat verlopen? Hierbij is zowel aandacht voor het operationele als het bestuurlijke niveau.
3. Is de bestrijding van de gevolgen van het grootschalig incident bij Chemie-Pack door de veiligheidsregio's in het effectgebied adequaat verlopen?
4. Wat is de rol van het nationale niveau geweest bij de aanpak van het grootschalig incident?

1.4 Afbakening, afstemming en samenwerking

Meerdere instanties doen onderzoek naar het grootschalig incident in Moerdijk. Naast de Inspectie OOV zijn dit de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) en de Arbeidsinspectie. De Inspectie OOV heeft de dag na het grootschalig incident contact gehad met de OvV om de focus van de onderzoeken af te stemmen. De Inspectie OOV zal de onderdelen die de OvV in haar onderzoek betreft, in de bevindingen opnemen, maar ze niet inhoudelijk in de analyses betrekken en daarover conclusies trekken of aanbevelingen doen. Vervolgens heeft de Inspectie OOV ook de Arbeidsinspectie bij de afstemming over de afbakening betrokken. Deze afstemming is in een overleg tussen de Inspectie OOV, de OvV en de directeurs van de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid nader toegelicht.

Daarnaast hebben het Openbaar Ministerie en de regiopolitie Midden- en West-Brabant een strafrechtelijk onderzoek opgestart. Ook met deze partijen heeft de Inspectie OOV afspraken gemaakt over de afbakening. De VROM-Inspectie ten slotte heeft op 4 maart 2011 de quick-scan "Chemie-Pack Moerdijk. Feitenrelaas inzake de vergunnings situatie en het toezicht" uitgebracht.

Focus Inspectie OOV

De Inspectie OOV richt zich in dit onderzoek met name op de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid. Voor wat betreft de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant ligt de focus gezien de aard van het incident vooral op de regionale brandweer. Ten aanzien van de voorbereiding van deze veiligheidsregio richt de Inspectie OOV zich op het risicoprofiel, de procedures, de organisatie van de (repressieve) brandweezorg en het multi- en monodisciplinair opleiden en oefenen. Het traject van vergunningverlening, de inrichting en de werkwijze van Chemie-Pack en de organisatie en handelwijze van de bedrijfshulpverlening van het bedrijf worden niet door de Inspectie OOV onderzocht.

Hoewel meerdere veiligheidsregio's activiteiten hebben ondernomen naar aanleiding van het grootschalig incident heeft de Inspectie OOV zich waar het gaat om het effectgebied vooral gericht op de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Deze veiligheidsregio was direct betrokken bij het incident en de aanpak ervan. Het functioneren van andere betrokken veiligheidsregio's is op hoofdlijnen onderzocht. Ook het nationale niveau heeft zich bezig gehouden met het grootschalig incident. Hierop gaat de Inspectie OOV eveneens op hoofdlijnen in.

De Inspectie OOV heeft in haar onderzoek het accent gelegd op de eerste twee dagen van het optreden van de rampenbestrijdingsorganisatie en het bevoegd gezag. Deze periode start bij de melding aan de Gemeenschappelijke Meldkamer van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant op woensdag 5 januari 2011 om 14.26 uur en eindigt op vrijdag 7 januari 2011 als de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant afschaalt naar GRIP1.

Focus Onderzoeksraad voor Veiligheid

Het onderzoek van de OvV richt zich allereerst op de vraag hoe de brand kon ontstaan, hoe binnen het bedrijf risico's werden beheerst, hoe de brand in eerste aanleg door het bedrijf zelf werd bestreden en hoe vergunningen zijn verleend en gehandhaafd. Daarnaast onderzoekt de OvV de crisiscommunicatie die heeft plaatsgevonden over het vrijkomen van gevaarlijke stoffen. Hierbij richt de OvV zich op het tot stand komen van informatie (o.a. de meetgegevens en de interpretatie van die gegevens) en de vraag hoe, wanneer en door wie hierover werd gecommuniceerd met de bevolking. De onderwerpen die in het onderzoek van de OvV worden behandeld zijn door de Inspectie OOV niet nader onderzocht.

Focus Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie heeft onderzocht in hoeverre de hulpverleners van de brandweer, de politie en de ambulancediensten bij de aanpak van het grootschalig incident veilig en conform de geldende voorschriften hebben gewerkt. De Inspectie OOV besteedt in haar rapportage beperkt aandacht aan veilig en verantwoord werken.

Om de onderzoekslast voor de betrokken organisaties zoveel mogelijk te beperken heeft de Inspectie OOV een aantal interviews gezamenlijk met de Arbeidsinspectie gehouden. Daarnaast hebben beide Inspecties de communicatie met de veiligheidsregio's zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. De Arbeidsinspectie brengt zelfstandig een rapport uit over haar bevindingen en vervolgvactiteiten.

1.5 Methode van onderzoek

De Inspectie OOV heeft haar onderzoek uitgevoerd in de periode februari – juni 2011. De voorzitters van de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid zijn hier op 4 februari 2011 schriftelijk over geïnformeerd. Bij het grootschalig incident was naast deze veiligheidsregio's nog een groot aantal andere partijen betrokken, op zowel lokaal, regionaal als nationaal niveau. Een compleet overzicht is in bijlage 1 opgenomen. De Inspectie OOV heeft zich in haar onderzoek gericht op de, gezien de focus van het onderzoek, meest direct betrokken partijen.

Aan de bij het grootschalig incident betrokken organisaties zijn de relevante documenten (verslagen, plannen, draaiboeken, meldkamergegevens, e.d.) opgevraagd⁴. De Inspectie OOV heeft tevens de uitkomsten van de evaluatieonderzoeken die op verzoek van enkele veiligheidsregio's zijn uitgevoerd, in haar onderzoek betrokken. Daarnaast zijn interviews gehouden met 85 sleutelfunctionarissen⁵. Voorafgaand aan elk van deze interviews is de methode van onderzoek met de betrokkenen besproken. De verslagen van de interviews zijn vervolgens voor akkoord voorgelegd aan degenen met wie gesproken is. Op basis van de informatie uit deze verschillende bronnen heeft de Inspectie OOV een reconstructie gemaakt van de voorbereiding op en bestrijding van het grootschalige incident. Deze reconstructie vormt de basis voor de analyse en de conclusies. Bij het opstellen van het rapport heeft de Inspectie OOV zich laten bijstaan door een klankbordgroep, waarin prof. dr. B.J.M. Ale van de TU Delft, ir. R.A.C. de Wit MCDm van de veiligheidsregio Twente en drs. K. Bron van Andersson Elffers Felix (AEF) zitting hadden.

De Inspectie OOV heeft de concept-rapportage voor hoor en wederhoor voorgelegd aan de betrokken organisaties.

⁴ Waar relevant is het op 16 maart 2011 aan de Inspectie OOV aangeboden rapport van het bewonerscomité Moerdijk betrokken.

⁵ Zie bijlage 4 voor een lijst met geïnterviewde functionarissen.

1.6 Toetsingskader

Op 1 oktober 2010 zijn de Wet veiligheidsregio's en het daarop gebaseerde Besluit veiligheidsregio's in werking getreden. De Wet veiligheidsregio's vervangt de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen. In deze wet zijn onder meer de bestuurlijke inbedding en de basisvereisten voor de organisatie van de hulpverleningsdiensten opgenomen. Ook zijn de taken van het bestuur van een veiligheidsregio beschreven en is aandacht voor bijstand en bedrijfsbrandweren. Het Besluit veiligheidsregio's bevat kwaliteitseisen voor de processen die kritisch zijn voor de bestrijding van rampen en grootschalige incidenten.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet en het besluit hebben de meeste veiligheidsregio's, waaronder de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, een convenant gesloten met de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vast onderdeel van de convenanten is de bepaling dat de desbetreffende regio zich erop vastlegt per 1 januari 2010 te zullen voldoen aan de eisen die in de het besluit zijn opgenomen, ongeacht de datum van inwerkingtreding van het besluit.

Daarnaast heeft Inspectie OOV bij het toetsingskader andere relevante normen en richtlijnen betrokken zoals deze door de branche (zoals de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) en het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV)) zijn vastgelegd in handboeken, leidraden en handreikingen. Tevens heeft de Inspectie OOV getoetst aan regionale en lokale plannen en procedures⁶. Ten slotte zijn ook de algemene uitgangspunten van behoorlijk bestuur gehanteerd.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft de Inspectie OOV op welke wijze de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en de gemeente Moerdijk zich hebben voorbereid op grootschalige incidenten. In hoofdstuk 3 komt aan de orde op welke wijze het grootschalig incident is bestreden. Paragraaf 3.1 beschrijft de inspanningen in het brongebied – de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant – en paragraaf 3.2 gaat nader in op de activiteiten in het effectgebied. In hoofdstuk 4 wordt aandacht besteed aan het nationale niveau. Het rapport kent vier bijlagen. Hierin worden de betrokken organisaties, de gebruikte documenten, de afkortingen en de geïnterviewde functionarissen beschreven.

⁶ Bijlage 2 bevat een overzicht.

2



Vorbereiding van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant op een grootschalig incident

In dit hoofdstuk wordt de eerste hoofdvraag beantwoord. De Inspectie OOV beschrijft op welke wijze de gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant zich hebben voorbereid op een grootschalig incident zoals zich dat bij Chemie-Pack heeft voorgedaan. Beschreven wordt welke risico's de gemeente Moerdijk kent en in welke mate deze risico's door de gemeente en de veiligheidsregio zijn onderkend. Vervolgens wordt ingegaan op de voorbereidingen die de gemeente en de veiligheidsregio ten tijde van het grootschalig incident hebben getroffen om de onderkende risico's het hoofd te kunnen bieden. De Inspectie OOV gaat hierbij achtereenvolgens in op procedures, de organisatie van de (repressieve) brandweerzorg en het opleiden en oefenen. Elke (sub)paragraaf wordt afgesloten met een analyse. De verschillende analyses vormen de basis voor de conclusies in het hoofdstuk Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.

2.1 Moerdijk: een gebied met risico's

De gemeente Moerdijk

Het dorp Moerdijk is tot 1997 verdeeld over twee gemeenten: het westelijk deel lag in de gemeente Klundert, het oostelijk deel in de gemeente Hooge en Lage Zwaluwe. Op 1 januari 1997 vindt een gemeentelijke herindeling plaats, waarbij vier gemeenten⁷ bij de gemeente Zevenbergen worden gevoegd. Ook het gehele dorp Moerdijk gaat hier in op. Op 1 april 1998 is de naam van deze fusiegemeente veranderd in de gemeente Moerdijk. Naast de genoemde hoofdkernen liggen in de gemeente nog elf kleinere dorpen.

De gemeente Moerdijk ligt in het westelijke gedeelte van de provincie Noord-Brabant en grenst aan de noordzijde aan het Hollands Diep. De gemeente telt 36.500 inwoners en heeft een oppervlakte van 180 vierkante kilometer. Qua oppervlakte is de gemeente Moerdijk de grootste gemeente van de provincie Noord-Brabant.



Figuur 1 De gemeente Moerdijk.

Haven- en industrieterrein Moerdijk

Het Havenschap Moerdijk is verantwoordelijk voor het ontwikkelen, aanleggen, uitgeven, exploiteren en beheren van het industrieterrein en de (zee)havens van Moerdijk. De geschiedenis van dit havenschap gaat terug tot eind 1960, wanneer de 'gemeenschappelijke regeling Havenschap Moerdijk' wordt aangegaan. Deze regeling is gedurende de tijd meerdere malen aangepast en kent tegenwoordig twee deelnemers: de provincie Noord-Brabant en de gemeente Moerdijk. In 1999 heeft het Havenschap de 'NV Haven van Moerdijk' opgericht.

Het haven- en industrieterrein Moerdijk heeft een bruto-oppervlakte van ongeveer 2500 hectare. Op het terrein zijn ruim 350 bedrijven gevestigd. In totaal werken circa

⁷ De gemeenten Fijnaart en Heijningen, Standaardbuiten, Klundert en Willemstad.

10.000 mensen op het haven- en industriegebied. Het terrein bevat vier havens en is verdeeld in zes gebieden. Deze gebieden worden gevormd door gelijksoortige bedrijven. Het 'Industrial Park' is het grootste deelgebied en is ontwikkeld voor chemische en zware industriële bedrijvigheid. Shell heeft zich als eerste chemiebedrijf op het haven- en industrieterrein van Moerdijk gevestigd, waarna een groot aantal chemische bedrijven volgde. Het haven- en industrieterrein is zowel binnen de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant als de provincie Noord-Brabant het grootste risicogebied⁸.

Risicoprofiel

Om zich goed voor te kunnen bereiden op grootschalige incidenten, moet een veiligheidsregio inzicht hebben in de aanwezige risico's. Zij doet dit door een risicoprofiel op te stellen. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant beschikt ten tijde van het grootschalig incident over een concept risicoprofiel⁹. Dit risicoprofiel bevat een overzicht van de risicovolle situaties binnen de veiligheidsregio, die tot een ramp of crisis kunnen leiden. Tevens is een overzicht opgenomen van de rampscenari's die zich in de regio kunnen voordoen. De overzichten zijn gebaseerd op een inventarisatie van de risicobronnen per gemeente. Volgens deze inventarisatie kent de gemeente Moerdijk de meeste risicobronnen. Ook zijn in deze gemeente de meeste bedrijven gevestigd die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO)¹⁰: in totaal zeventien. Hiervan bevinden zich er elf op het haven- en industrieterrein Moerdijk. Chemie-Pack N.V. is één van deze bedrijven.



Figuur 2 Het bedrijf Chemie-Pack N.V.
(Bron: Rampbestrijdingsplan Industrieterrein Moerdijk).

⁸ Inrichtings- en organisatieplan cluster brandweer Mark en Dintel, december 2008.

⁹ Concept risicoprofiel veiligheidsregio Midden- en West-Brabant 01-05-2009.

¹⁰ Bedrijven waarop het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) 1999 van toepassing is, moeten alle nodige maatregelen treffen ter voorkoming van zware ongevallen en ter beperking van de gevolgen ervan. De overheidsinstanties zien toe op de naleving van de regels en nemen maatregelen om adequaat te kunnen optreden bij rampen en zware ongevallen. Eén van deze maatregelen is dat het bedrijf kan worden aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig.

Chemie-Pack

Chemie-Pack is sinds 1982 gehuisvest op het industrieterrein Moerdijk. Het is een bedrijf dat chemische producten bewerkt en verpakt. Om deze reden kunnen in het bedrijf aanzienlijke hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn. De milieuvergunningen van Chemie-Pack vermelden welke hoeveelheden gevaarlijke stoffen het bedrijf op mag slaan (zie figuur 3). Dit is op een aantal specifieke locaties toegestaan: in drie opslaghallen, het tankenpark, de productieruimten en onder een overkapping (een deel dat grenst aan het buitenterrein). Aanwezigheid van gevaarlijke stoffen op het buitenterrein is niet vergund¹¹. De Inspectie OOV gaat niet nader in op de vergunningverlening aan Chemie-Pack. Hiervoor verwijst zij naar het rapport van de OvV.

Soort	Vergunde hoeveelheid	Vergunde locatie
(Licht) Ontvlambare vloeistof	750 ton (verpakt) 75 ton in tanks	Opslaghal I, II Tankenpark
	Waarvan werkvoorraad* 100 ton	Onder overkapping
Brandbare vaste stof	94 ton werkvoorraad*	Productieruimten
Giftige stof	750 ton (verpakt) 75 ton in tanks	Opslaghal I, II, III Tankenpark
	Waarvan werkvoorraad* 100 ton 114 ton	Onder overkapping Productieruimten
Bijtende stof	1100 ton (verpakt) 75 ton	Opslaghal I, II, III Tankenpark
	Waarvan werkvoorraad* 100 ton 114 ton	Onder overkapping Productieruimten
Overige gevaarlijke stoffen	400 ton (verpakt) 75 ton	Opslaghal I, II, III Tankenpark
	Waarvan werkvoorraad* 100 ton 114 ton	Onder overkapping Productieruimten
Gevaarlijk afval	35 ton	Opslaghal I, II, III

* Werkvoorraad: maximaal vergunde hoeveelheid op enig moment in het bedrijf: 254 ton.

Figuur 3 Vergunde hoeveelheid gevaarlijke stoffen bij Chemie-Pack (samenvatting milieuvergunningen)¹².

Chemie-Pack is een bedrijf, dat de in het BRZO gedefinieerde drempelwaarden van de

¹¹ Deze informatie is afkomstig uit: Chemie-Pack Moerdijk. Feitenrelaas inzake de vergunningsituatie en het toezicht. VROM-Inspectie. 04-03-2011.

¹² Chemie-Pack Moerdijk. Feitenrelaas inzake de vergunningsituatie en het toezicht. VROM-Inspectie. 04-03-2011.

vergunde hoeveelheid aanwezige gevaarlijke stoffen overschrijdt. Om deze reden is het bedrijf verplicht een veiligheidsrapport op te stellen. Dit veiligheidsrapport moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan het bevoegd gezag. In een veiligheidsrapport beschrijft een bedrijf onder meer welke maatregelen zijn genomen om de op het bedrijf aanwezige risico's terug te dringen en te beheersen. In het veiligheidsrapport van Chemie-Pack zijn verschillende incidentscenario's opgenomen. Geen van deze scenario's gaat uit van een incident zoals zich dat op 5 januari heeft voorgedaan¹³.

In de risico-inventarisatie in het concept risicoprofiel van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant valt Chemie-Pack als 'BRZO-bedrijf' in de categorie 'licht ontvlambare vloeistoffen'. Deze BRZO-bedrijven zijn vervolgens geplaatst in het scenario 'ongeval met een gevaarlijke stof, binnen de regio'. In dit scenario wordt uitgegaan van een incident waarbij buiten het bedrijfsterrein vijf tot tien dodelijke slachtoffers kunnen vallen. Dit scenario wordt door de veiligheidsregio gekwalificeerd als 'zeer onwaarschijnlijk', maar met aanzienlijke gevolgen. Op basis van deze kwalificatie heeft Chemie-Pack als onderdeel van de categorie 'ongevallen met gevaarlijke stoffen' de indicatie gekregen dat het object extra bestuurlijke aandacht dient te krijgen. De Inspectie OOV beschikt niet over beleidsdocumenten waaruit blijkt dat de gemeente Moerdijk en later het brandweercluster Mark en Dintel¹⁴ deze extra aandacht – bijvoorbeeld in de vorm van aanvullende voorzieningen en specifieke opleidingen – ook daadwerkelijk heeft vormgegeven. Wel is in verschillende beleidsdocumenten de behoefte aan dergelijke maatregelen meermaals beschreven. De toenmalig burgemeester van Moerdijk stelt in het interview, dat na het grootschalig incident heeft plaatsgevonden, dat in de gemeente Moerdijk meer bestuurlijke aandacht voor de risico's en de rampenbestrijding moet komen.

*'Ik heb door schade en schande in mijn eerste jaar moeten ervaren dat er weinig politieke aandacht was voor het fenomeen industrie en de veiligheid daarvan.'*¹⁵

Analyse

De gemeente Moerdijk is een landelijke, uitgestrekte gemeente. Binnen de gemeentegrenzen van deze qua inwoneraantal relatief kleine gemeente bevindt zich een groot aantal BRZO-bedrijven. De gemeente Moerdijk huisvest de meeste BRZO-bedrijven in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Dergelijke bedrijven brengen risico's met zich mee. BRZO-bedrijven vallen in een categorie van risico's waarbij het object, de omstandigheden, de effecten en het scenario bekend zijn en de voorspelbaarheid van de gevolgen hoog is. Om dergelijke risico's het hoofd te bieden, is de reguliere basisbrandweezorg die een gemeente kan bieden in zijn algemeenheid niet toereikend. Het stelt aanvullende eisen aan de preparatie en het operationeel

¹³ Veiligheidsrapport Chemie-Pack Nederland B.V., april 2010.

¹⁴ De gemeente Moerdijk behoort per 01-01-2010 tot het verzorgingsgebied van het cluster Mark en Dintel, één van de tien geografische clusters van de regionale brandweer Midden- en West-Brabant.

¹⁵ Interview (toenmalig) burgemeester Moerdijk, 10-02-2011.

optreden en leidt tot een strategie die uitgaat van maximale anticipatie, een gedegen preparatie en een aanbodgerichte inzet van personeel en materieel, zoals ook in de (concept-) Leidraad Grootschalig Brandweeroptreden van de NVBR uit 2009 is beschreven.

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant beschikt over een concept risicoprofiel. Dit risicoprofiel had, gezien het convenant dat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant met de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft afgesloten¹⁶, voor 1 januari 2010 bestuurlijk vastgesteld dienen te zijn. Dit is echter niet gebeurd¹⁷. In de risico-inventarisatie, waar het concept risicoprofiel op is gebaseerd, worden de BRZO-bedrijven in Moerdijk als risico's benoemd. Zij geven ook volgens de veiligheidsregio aanleiding tot het formuleren van aanvullende bestuurlijke maatregelen. Dit heeft echter onvoldoende plaatsgevonden en niet tot concrete resultaten geleid.

2.2 Voorbereiding

2.2.1 Procedures

Wettelijke plannen: rampenplan en rampbestrijdingsplannen

De gemeente Moerdijk heeft de voorbereiding op de brand- en rampenbestrijding in 2005 vastgelegd in het wettelijk vereiste rampenplan: het 'Plan Crisismanagement'¹⁸. In regionaal verband heeft het algemeen bestuur van de regionale brandweer op 5 juni 2007 een organisatieplan voor de rampenbestrijding vastgesteld¹⁹. Dit plan bevat een uitwerking van de hoofdstructuur, de opschalingprocedures en een regionale uitwerking van de gemeentelijke processen. Het gemeentelijk rampenplan had in 2009 opnieuw moeten worden vastgesteld. Met instemming van de provincie Noord-Brabant is besloten dit niet te doen, maar de aandacht te richten op het tijdig beschikken over een regionaal crisisplan²⁰.

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Moerdijk heeft twee rampbestrijdingsplannen vastgesteld: het interregionale rampbestrijdingsplan voor het Schelde-Rijnkanaal en het algemeen rampbestrijdingsplan voor bedrijven op het industriegebied Moerdijk²¹. Aan dit algemene rampbestrijdingsplan is per BRZO-bedrijf, waarvoor het opstellen van een rampbestrijdingsplan verplicht is, een aanvullende

¹⁶ Convenant veiligheidsregio Midden- en West-Brabant 2008 – 2010, 17-03-2008.

¹⁷ Uit de reactie van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant blijkt dat het regionale risicoprofiel op 7 juli 2011 bestuurlijk is vastgesteld.

¹⁸ Plan Crisismanagement, vastgesteld 13-06-2005.

¹⁹ Organiseringsplan voor de rampenbestrijding. Voor de samenwerkende gemeenten van Midden en West-Brabant. 10-2007.

²⁰ Reactie veiligheidsregio Midden- en West-Brabant op de concept rapportage.

²¹ Rampbestrijdingsplan industrieterrein Moerdijk, 24-06-2009.

bijlage opgenomen. Hierin is aandacht voor specifieke gegevens over het bedrijf, de voorbereide scenario's en maatregelen en de overige gegevens die bij een grootschalig ongeval op de bedrijfslocatie van belang zijn. De eerste versie van het algemene rampbestrijdingsplan voor het industriegebied Moerdijk is in 2006 opgesteld. Op 19 mei 2010 is de meest recente versie vastgesteld. De burgemeester van de gemeente Moerdijk heeft het specifieke gedeelte voor Chemie-Pack op 24 juni 2009 vastgesteld.

Het rampbestrijdingsplan Industrieterrein Moerdijk is bedoeld voor incidenten waarvan de effecten buiten de terreingrens zullen komen. Indien het rampbestrijdingsplan operationeel wordt, is het opschalingsniveau GRIP3 van toepassing. Wie bepaalt dat het rampbestrijdingsplan operationeel is, wordt niet vermeld.

Specifiek rampbestrijdingsplan Chemie-Pack

Een rampbestrijdingsplan bevat minimaal de uitwerking van de bij een ramp of zwaar ongeval te nemen maatregelen. Deze maatregelen zijn gebaseerd op de vergunde situatie. Hierbij wordt uitgegaan van een of meer incidentscenario's. In een incidentscenario staat beschreven hoe een incident zich kan ontwikkelen en hoe tegen de ongewenste effecten moet worden opgetreden. De scenario's zijn ontleend aan de in het veiligheidsrapport van het bedrijf uitgewerkte incidentscenario's. In het specifieke deel van het rampbestrijdingsplan industrieterrein Moerdijk dat gaat over Chemie-Pack, is het scenario 'wolk met giftige verbrandingsproducten' opgenomen. Hierbij wordt uitsluitend uitgegaan van een brand in hal 1, hal 2 of hal 3.

Volgens het rampbestrijdingsplan treedt bij brand in één van de drie hallen het schuimblussysteem van het bedrijf in werking. Als het blussysteem onvoldoende heeft gewerkt, of het schuim niet afdoende is, kan worden overwogen om de hal gecontroleerd te laten uitbranden. Het rampbestrijdingsplan bevat wel de kanttekening dat er redenen kunnen zijn om toch te blussen, ondanks eventuele milieuschade door bluswater. Deze redenen zijn: de grootte van de brand, het gevaar voor de bevolking als de pluim geconcentreerd neerkomt, de tijdsduur van de blussing, uitbreiding naar de naastgelegen hal of belendende percelen kan niet worden voorkomen en de hoeveelheid giftige stoffen die zijn opgeslagen. Belangrijk bij het gecontroleerd laten uitbranden is dat er verticale pluimstijging optreedt. Dit betekent dat de schadelijke stoffen bij hogere temperaturen vollediger verbranden en er minder giftige stoffen vrijkomen. In dat geval moet de brandweer geen inzet plegen. Wel dienen de gebieden waar de rookwolk naartoe gaat, gewaarschuwd te worden. Indien de pluim schadelijke effecten geeft voor de bevolking dient een blusactie te worden gestart. Belangrijk hierbij is dat de bluswateropvang van het bedrijf beperkt is. Bij een lange blussing moet het (giftig) bluswater worden opgevangen of ingedamd. Voor het vervolg en de verdere invulling van de noodzakelijke maatregelen valt het plan terug op de algemene procedures, regelingen en afspraken binnen de veiligheidsregio.

Aanvalsplan Chemie-Pack

Voor het operationele optreden bij Chemie-Pack heeft het brandweercluster Mark en Dintel in 2010 een aanvalsplan opgesteld. Een aanvalsplan bevat gegevens die in geval van brand nodig zijn voor een veilig en doelmatig optreden van de brandweer. In een aanvalsplan wordt de inrichting van een object (een gebouw of een terrein) weergegeven. Hierbij is aandacht voor vluchtwegen, de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen, de brandpreventieve maatregelen en de aanwezige bestrijdingsvoorzieningen. Een aanvalsplan is primair bedoeld voor gebruik tijdens het aanrijden naar het incident en vlak voor en tijdens de eerste brandweerinzet. Het bevat instructies voor de eerst ter plaatse komende bevelvoerder over de wijze waarop de eerste inzet met de beschikbare middelen kan worden uitgevoerd. Het aanvalsplan voor Chemie-Pack bevat deze informatie en ondersteunt de verkenning van de eerste bevelvoerder.

Interne handleidingen en documenten

De regionale brandweer Midden- en West-Brabant beschikt over een regionaal handboek voor de bevelvoerders en een repressief handboek²². In deze documenten worden per thema de belangrijkste instructies samengevat, gericht op de aspecten alarmering, gevaren, inzet en tactiek en middelen. Deze handboeken bevatten geen aanwijzingen voor het optreden bij grootschalige branden en ongevallen met gevaarlijke stoffen. Voor incidenten met chemische stoffen bevat het repressief handboek instructies voor het 'waarnemen en meten' en een ontsmettingsprocedure. In het repressief handboek is ook het mandaat van de brandweercentralist uitgewerkt voor het opschalen. Een alarmering tot en met een 'compagnie inzet' en GRIP2 gebeuren op aangeven van een Officier van Dienst (OvD).

Analyse

De gemeente Moerdijk beschikt over een rampenplan genaamd Plan Crisismanagement, vastgesteld op 13 juni 2005. Met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's dient de veiligheidsregio met inachtneming van de overgangstermijnen per 1 oktober 2011 te beschikken over een regionaal crisisplan. De Inspectie OOV stelt vast dat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant nog niet over een vastgesteld regionaal crisisplan beschikt, maar ook dat het nog vigerende gemeentelijke rampenplan van Moerdijk onvoldoende actueel is: het is voor het laatst in 2005 vastgesteld, terwijl dit in 2009 opnieuw had moeten gebeuren. Hoewel de veiligheidsregio vermeldt dat met instemming van de provincie Noord-Brabant is afgezien van een actualisatie, acht de Inspectie OOV voorgaande constatering gezien de risico's in de gemeente Moerdijk en het voornemen van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant om de aandacht te richten op het tijdig beschikken over een regionaal crisisplan niet passend. Daarnaast bevat het gemeentelijk rampenplan geen

²² [Repressief Handboek. Brandweer Midden- en West-Brabant. Vastgesteld door college van commandanten, 01-11-2005.](#)

inventarisatie van de in de gemeente Moerdijk aanwezige risico's. De laatste versie van het algemene rampbestrijdingsplan voor het industriegebied Moerdijk (2010) en het specifieke gedeelte hiervan voor het bedrijf Chemie-Pack (2009) zijn wel van recente datum. Het regionaal handboek voor bevelvoerders en het repressief handboek ten slotte zijn slechts beperkt toegespitst op de risico's in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant.

2.2.2 Organisatie van de (repressieve) brandweezorg

De (repressieve) brandweezorg bestaat uit de basisbrandweezorg, specialismen en het grootschalig optreden. De basisbrandweezorg is qua middelen op orde als kan worden voorzien in een beschikbare slagkracht tot een maximum van drie tankautospuiten en één bijzonder voertuig onder leiding van een OvD. Naast de basisbrandweezorg kunnen bijzondere taken tot het takenpakket behoren: de specialismen. Het grootschalig optreden wordt georganiseerd op de schaal van de veiligheidsregio. De Inspectie OOV beschrijft hoe de brandweezorg in de gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant is vormgegeven. Na beide beschrijvingen volgt een analyse.

Organisatie van de basisbrandweezorg: brandweer Moerdijk

De regionale brandweer Midden- en West-Brabant bestaat uit het concern Brandweertaken, de afdeling Strategie en Beleid, de afdeling Bedrijfsvoering en tien geografische clusters. Ieder cluster draagt zorg voor de uitvoering van de basistaken op het gebied van proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg in het desbetreffende gebied. Strategie, beleid, financiën, planvorming en specialistische ondersteuning zijn op regionaal niveau georganiseerd. Al het personeel van de gemeentelijke brandweerkorpsen, inclusief de vrijwilligers, is in dienst van de regionale brandweer. De gemeente Moerdijk is de enige gemeente in de veiligheidsregio die de preventietaken op het gebied van advisering, controle en handhaving heeft ondergebracht bij een eigen gemeentelijke afdeling. Wanneer deze taken raakvlakken hebben met het BRZO, worden ze door de regionale brandweer uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor de aanwijstrajecten rondom bedrijfsbrandwerven.

Sinds 1 januari 2010 maakt de brandweer Moerdijk onderdeel uit van het cluster Mark en Dintel. Dit samenwerkingsgebied bestaat uit 90.000 inwoners en omvat drie gemeenten (Moerdijk, Steenbergen en Halderberge) met in totaal dertien brandweerposten. Zes van deze brandweerposten bevinden zich verspreid over de gemeente Moerdijk. Elke post levert ten minste een tankautospuit (TS) met zes brandweermensen. Aanvullend zijn in de post Zevenbergen een hulpverleningsvoertuig en een tweede tankautospuit gestationeerd. De post Steenbergen (in de gemeente Steenbergen) heeft daarnaast de beschikking over een dompelpompaanhanger. Het cluster Mark en Dintel telt zeventien vaste medewerkers en 296 vrijwilligers. De zeventien vaste medewerkers hebben geen primaire functie in de repressieve dienst. Zij voeren uitvoerende werkzaamheden uit, onder andere op het

terrein van opleiden en oefenen en de operationele voorbereiding. Twee van de vaste medewerkers zijn daarnaast inzetbaar als Hoofd Officier van Dienst, vier medewerkers vervullen naast de reguliere functie een rol in het (interlokale) piket voor de Officier van Dienst en vier medewerkers vullen de bezetting van een tankautospuit aan. In de tien clusters van de regionale brandweer Midden- en West-Brabant werken in totaal 197 vaste medewerkers in de repressieve dienst (ca. 12%) en 1500 vrijwilligers (circa 88%).

Cluster	Vaste medewerkers in repressieve dienst		Vrijwilligers in repressieve dienst		Totaal aantal medewerkers in repressieve dienst	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Amerstreek	5	3%	184	97%	189	100%
Bergen op Zoom, Roosendaal, Woensdrecht	56	25%	165	75%	221	100%
Breda	64	53%	56	47%	120	100%
Dongen, Loon op Zand, Waalwijk	0	0%	177	100%	177	100%
Etten-Leur, Rucphen, Zundertw	0	0%	125	100%	125	100%
Gilze en Rijen, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau	0	0%	118	100%	118	100%
Goirle, Hilvarenbeek, Oisterwijk	0	0%	131	100%	131	100%
Land van Heusden en Altena	0	0%	170	100%	170	100%
Mark en Dintel	0	0%	296	100%	296	100%
Tilburg	72	48%	78	52%	150	100%
Totaal	197	12%	1500	88%	1697	100%

Figuur 4 Verdeling vaste medewerkers – vrijwilligers in repressieve dienst in de tien geografische clusters van de regionale brandweer Midden- en West-Brabant.

Vanaf 2006 heeft de brandweer in Moerdijk de ontwikkeling meegemaakt van een lokale vrijwillige brandweer, die verantwoordelijk is voor de brandweezorg in de eigen gemeente, naar een per 1 januari 2010 volledig geregionaliseerde brandweer. Naast de schaalvergroting is de brandweerorganisatie tijdens dit fusieproces geconfronteerd met enkele andere ontwikkelingen, die van invloed zijn op de organisatie en de werkwijze van de lokale en regionale brandweezorg. In de eerste plaats betreft dit een landelijk onderkend probleem dat de permanente beschikbaarheid van de vrijwilligers overdag terugloopt. Meer en meer werkt personeel van een brandweerkorps niet meer in de eigen woonplaats, waardoor men als vrijwilliger overdag niet meer beschikbaar is voor de brandweertaken in de eigen woonplaats. Daarnaast ervaren medewerkers het verzwaren en verplichten van de opleidingen en oefeningen als een extra belasting, die het minder aantrekkelijk maakt om de functie bij de brandweer met het eigen werk te combineren. Een derde landelijke ontwikkeling wijst er op dat steeds duidelijker wordt

dat opkomsttijden niet in alle gevallen gehaald worden. Rapportages over uitrukken en computerprogramma's met dekkingsprogramma's maken steeds beter inzichtelijk dat het voor een brandweerpost – waar door vrijwilligers in de uitruk wordt voorzien – vrijwel niet meer haalbaar is om aan de vereiste opkomsttijden voor het gehele verzorgingsgebied te voldoen. Vanwege de ligging van de kazernes en woonplaatsen van het brandweerpersoneel kan over het algemeen wel worden voldaan aan de opkomsttijden voor de woonkernen. Dit geldt echter niet voor het buitengebied.

Deze landelijke ontwikkelingen zijn ook zichtbaar in de gemeente Moerdijk. De woonkernen Zevenbergen, Moerdijk en Klundert worden binnen de normtijden bereikt. Dit geldt ook voor de randen van het industriegebied. Het middendeel van het industriegebied Moerdijk – waar zich het merendeel van de risicobedrijven bevindt – is echter niet structureel binnen de vereiste opkomsttijd van tien minuten te bereiken. In de plannen over het aanwijsbeleid voor bedrijfsbrandweren heeft het college van Burgemeester en Wethouders deze situatie op 17 november 2009 aan de gemeenteraad voorgelegd. Uit uitrukrapportages is tevens gebleken dat voor de uitrukposten in Moerdijk de vereiste personele paraatheid niet 24 uur per dag door de vrijwilligers gewaarborgd kan worden. Het cluster Mark en Dintel heeft met name voor de dagsituatie een noodvoorziening georganiseerd door personeel dat werkzaam is op een kantoor van de brandweer op het industrieterrein Moerdijk in te zetten voor aanvulling van de voertuigbezetting. In de praktijk betekent dit dat de tankautospuit met een onvolledige bezetting vertrekt en onderweg (buiten de terreingrenzen van het industrieterrein) wordt aangevuld met personeel dat werkzaam is op het kantoor.

De basisbrandweezorg in de gemeente Moerdijk is niet anders georganiseerd dan de basisbrandweezorg in een willekeurige andere landelijke gemeente met een vergelijkbaar inwoneraantal. Volgens de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant speelt de wijze waarop de financiering van de brandweezorg en –organisatie in Nederland is georganiseerd hierbij een belangrijke rol. Deze is onvoldoende gekoppeld aan de risico's in een gemeente²³.

Bedrijfsbrandweer in Moerdijk

Ook bedrijfsbrandweerorganisaties kunnen onderdeel uitmaken van de basisbrandweezorg. Op het industrie- en haventerrein Moerdijk heeft Shell de beschikking over een volledige eigen bedrijfsbrandweer. Het bedrijf heeft hier op eigen initiatief toe besloten. De bedrijven ATM en Den Hartog beschikken over brandbestrijdingsmiddelen die door de eigen bedrijfshulpverlening kunnen worden ingezet.

Daarnaast heeft de overheid de bevoegdheid om een inrichting, die in geval van brand of een ongeval een bijzonder gevaar kan opleveren voor de openbare veiligheid, aan te wijzen als bedrijfsbrandweerplichtig. Deze bevoegdheid lag tot 1 oktober 2010 bij de

²³ Reactie veiligheidsregio Midden- en West-Brabant op de concept rapportage.

gemeente²⁴. Sinds de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's is deze overgegaan naar het bestuur van de veiligheidsregio²⁵. Onderdeel van het eerder genoemde veiligheidsrapport is het bedrijfsbrandweerrapport. In een bedrijfsbrandweerrapport dient een bedrijf geloofwaardige bedrijfsbrandweerscenario's op te nemen. Op basis van de uitwerking van deze scenario's beoordeelt het bevoegd gezag of een aanwijzing noodzakelijk is. Bedrijven kunnen als bedrijfsbrandweerplichtig worden aangewezen wanneer het bedrijf een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid²⁶ kan vormen. In de bedrijfsbrandweeraanwijzing kan het bevoegd gezag voorwaarden stellen aan de personele en materiële sterkte van een bedrijfsbrandweerorganisatie. Het resultaat van een bedrijfsbrandweerrapport kan ook zijn dat het desbetreffende bedrijf extra investeert in preventieve maatregelen en voorzieningen om het bijzondere gevaar voor de omgeving te voorkomen²⁷.

De regionale brandweer heeft het gemeentebestuur van Moerdijk in 2003 geïnformeerd over het aanwijsbeleid voor bedrijfsbrandweerorganisaties en over het feit dat de veiligheidsregio hiervoor een eenduidige procedure heeft opgesteld waar de gemeente gebruik van kan maken. Eind 2009 geeft het college van Burgemeester en Wethouders hieraan een vervolg door het aanwijstraject op te starten voor alle BRZO-bedrijven in de gemeente. Deze bedrijven worden verzocht om een bedrijfsbrandweerrapport in te dienen. Om capaciteitsredenen is besloten dit in drie tranches te doen. De eerste tranche bestond uit zeven bedrijven: Shell, Basell, Kolb, Bertschi, Schütz, Nebiprofa en Caldic. In september 2010 is de tweede tranche, waartoe ook Chemie-Pack behoort, aangeschreven. Tevens besluit het college van Burgemeester en Wethouders eind 2009 tot het instellen van een haalbaarheidsonderzoek naar een gezamenlijke bedrijfsbrandweer voor het haven- en industrieterrein. Dit onderzoek is medio 2010 gestart. In het onderzoek wordt nagegaan of sprake is van een mogelijke samenwerking tussen publieke en private partijen voor de organisatie van de noodzakelijke brandweezorg voor het haven- en industriegebied. Het te vaak niet behalen van de normtijden voor de opkomst van de overheidsbrandweer was de belangrijkste aanleiding voor beide besluiten. In het collegebesluit van 17 november 2009 staat hierover vermeld:

²⁴ Artikel 13 van de Brandweerwet 1985.

²⁵ Artikel 31 van de Wet veiligheidsregio's.

²⁶ Onder de woorden "bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid" dient te worden begrepen een situatie waarbij er naar het oordeel van burgemeester en wethouders als gevolg van geloofwaardige incidentscenario's binnen de inrichting, een schade in de omgeving van die inrichting kan ontstaan die duidelijk groter is dan de schade die optreedt door mogelijke ongevallen in de betrokken omgeving zelf en waarop de overheidsbrandweer is berekend.

²⁷ De Inspectie OOV is inmiddels een breed onderzoek gestart, dat zich richt op de voorbereiding van de brandweezorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing bij inrichtingen, die in het kader van artikel 31 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) kunnen worden aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig. Het onderzoek wordt uitgevoerd in alle veiligheidsregio's in Nederland. De Inspectie OOV brengt haar rapportage hierover in het najaar van 2011 uit.

'Op basis van de lange opkomsttijd op het huidige industrieterrein stelt de regionale brandweer dat de gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio niet zijn ingericht om tijdig een adequate hulpverleningscapaciteit te leveren. In de adviesnota wordt voorgesteld om separaat aan het starten van een aanwijstraject op basis van artikel 13 van de Brandweerwet 1985 opdracht te geven voor een haalbaarheidsstudie naar een 'gezamenlijke brandweer gemeente Moerdijk'.

De plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant²⁸, zegt in zijn interview dat na het grootschalig incident heeft plaatsgevonden dat moet worden nagedacht over een verbinding tussen de bedrijfsbrandweer en de overheidsbrandweer.

'Dit zou op een slimmere wijze kunnen worden georganiseerd'.²⁹

Chemie-Pack beschikt niet over een bedrijfsbrandweer. Het bedrijf heeft – als onderdeel van het veiligheidsrapport – wel een bedrijfsbrandweerrapport opgesteld. In dit bedrijfsbrandweerrapport beschrijft het bedrijf vijf zogenoemde geloofwaardige scenario's:

- een plasbrand in de vloeistofruimte;
- een loodsbrand in hal I, II of III;
- een lekkage van een toxische vloeistof in de laad- en losplaats voor bulkvloeistoffen;
- een plasbrand in de laad- en losplaats voor tankcontainers;
- een plasbrand in de calamiteitenlaad- en losplaats.

Vervolgens beschrijft het bedrijf op basis van deze scenario's welke personele capaciteit en voorzieningen nodig zijn om de genoemde incidenten te kunnen bestrijden. Hierbij merkt het bedrijf op dat de bestrijding ook door de overheidsbrandweer kan worden uitgevoerd, gebruikmakend van de in de inrichting aanwezige middelen. Het bedrijfsbrandweerrapport van Chemie-Pack is voor het bevoegd gezag geen aanleiding geweest om Chemie-Pack aan te wijzen als bedrijfsbrandweerplichtig.

Analyse

De gemeente Moerdijk voldoet voor wat betreft de materiële bezetting aan de basisvoorwaarden zoals deze zijn gesteld in de Leidraad Repressieve Brandweezorg. De vereiste opkomsttijd van de brandweer – 10 minuten – is voor het industrieterrein Moerdijk echter niet geborgd. Ook is de paraatheid van de brandweereenheden overdag niet in alle omstandigheden gewaarborgd. De Inspectie OOV wijst erop dat de gemeente Moerdijk de verplichting heeft om in deze zorg te voorzien.

Omdat nog niet voorzien is in de aanwezigheid van aangewezen bedrijfsbrandweerorganisaties in de gemeente Moerdijk, kan de gemeente hier

²⁸ De plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant was ten tijde van het incident voorzitter van het Regionaal Beleidsteam (RBT).

²⁹ Interview voorzitter RBT, 11-02-2011.

evenmin een beroep op doen. Hoewel de gemeente al in 2003 is geïnformeerd over het aanwijsbeleid, wordt het aanwijstraject voor bedrijfsbrandwren pas eind 2009 opgestart. Tot op heden zijn hier geen resultaten uit voortgekomen. De gemeente Moerdijk heeft lang gewacht om het aanwijstraject voor bedrijfsbrandwren op te starten. Gezien de risico's in het gebied had de Inspectie OOV hierbij een actievere rol van de gemeente Moerdijk verwacht.

Binnen de regionale brandweer Midden- en West-Brabant komt de verdeling tussen het aandeel vrijwilligers en het aandeel vaste medewerkers ongeveer overeen met het landelijk gemiddelde. Tussen de clusters zijn echter grote verschillen. Opvallens is dat de drie clusters 'Bergen op Zoom, Roosendaal, Woensdrecht', 'Breda' en 'Tilburg' over een aanzienlijk aantal vaste medewerkers in repressieve dienst beschikken, terwijl het repressieve personeel van de meeste andere clusters voor 100% uit vrijwilligers bestaat. Dit laatste geldt ook voor het cluster Mark en Dintel.

De gemeente Moerdijk kent voor wat betreft de preventietaken op het gebied van advisering, controle en handhaving een uitzonderingspositie binnen de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Ze voert deze taken zelf uit, tenzij ze raakvlakken hebben met het BRZO. Gezien de risico's in de gemeente Moerdijk, bemoeilijkt de verbrokkelde verantwoordelijkheidsverdeling een samenhangende voorbereiding.

Opvallend is dat de basisbrandweezorg in de gemeente Moerdijk niet anders is georganiseerd dan in een andere vergelijkbare landelijke gemeente. De organisatie van de basisbrandweezorg is onvoldoende gekoppeld aan de risico's binnen de gemeente.

Organisatie van het specialistisch en grootschalig brandweeroptreden: de regionale brandweer Midden- en West-Brabant

De organisatie van het grootschalig brandweeroptreden richt zich op die aspecten van de operationele taken van de brandweer, die het niveau van de basisbrandweezorg ontstijgen. De organisatie van het grootschalig brandweeroptreden en specialismen is een taak en verantwoordelijkheid van de regionale brandweer.

De ontwikkeling van de regionale brandweer Midden- en West-Brabant kenmerkt zich door een groot aantal fusies tussen (kleinere) samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen. Aanvankelijk was in Midden- en West-Brabant sprake van vier regionale organisaties. De gemeente Bergen op Zoom functioneerde als hoofdstuntpunt voor het gebied rondom deze centrumgemeente. In Roosendaal was de centrale kazerne gevestigd van het samenwerkingsverband Roosendaal-Nispen. In Breda bevond zich het hoofdkantoor van de Brandweer Stadsgewest Breda. Tilburg ten slotte was de centrumgemeente voor de regionale brandweer Midden-Brabant.

In 1997 is de gemeenschappelijke regeling 'Intergemeentelijke regeling Brandweer Bergen op Zoom Roosendaal' opgericht. Acht jaar later zijn de drie overgebleven

regionale brandweerorganisaties samengegaan in de Regionale Brandweer Midden- en West-Brabant. Deze maakt per 1 oktober 2010 deel uit van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. De gemeente Moerdijk is één van de 26 gemeenten die deelnemen aan de onderliggende gemeenschappelijke regeling.

De regionale brandweer Midden- en West-Brabant beschikt over twee parate brandweercompagnieën. Een brandweercompagnie wordt bij zeer grote incidenten ingezet. De samenstelling van een brandweercompagnie bestaat in Midden- en West-Brabant uit twee pelotons (vier tankautosputen en één haakarmvoertuig met taakafhankelijke lading), een ondersteuningspeloton (onder leiding van de plaatsvervangend compagniescommandant met een verbindingscommandowagen, een commandohaakarmbak en een dompelpompaanhanger) en een Commandant Uitgangsstelling (aangevuld met twee haakarmvoertuigen met taakafhankelijke lading en een reserve tankautospuiter)³⁰. De inzet vindt plaats onder leiding van de eerst aanwezige OvD tot het moment dat de compagniescommandant ter plaatse is. Voor de inzet van een compagnie worden in de regio Midden- en West-Brabant uit de piketregeling de Adviseur Gevaarlijke Stoffen (AGS) en vier OvD-en gealarmeerd (voor het eerste peloton, het tweede peloton en het ondersteuningspeloton, en als commandant uitgangsstelling). De AGS is volgens de regeling compagniescommandant (CC) en brandweermanfunctionaris CoPI. Hij is belast met de leiding over de compagnie en in het CoPI verantwoordelijk voor de inbreng van de brandweer ten aanzien van de bronbestrijding. In hoofdstuk 3 wordt nader op deze werkwijze ingegaan.

De voor de specialistische ondersteuning benodigde middelen zijn verdeeld over de verschillende regionale clusters. Zo beschikt het cluster Breda over een schuimblusvoertuig en levert het cluster Etten-Leur, Rucphen, Zundert een grootschalig watertransport en het materieel voor de grootschalige hulpverlening. Het cluster Mark en Dintel kan vanuit post Steenbergen eveneens een grootschalig watertransport leveren, en beschikt daarnaast over een duikteam. Het cluster beschikt niet over aanvullende specialistische eenheden of materieel die zijn gericht op de risico's van het industriegebied Moerdijk. In december 2009 is het organisatie- en inrichtingsplan van het cluster Mark en Dintel door de drie betrokken burgemeesters (waaronder de toenmalig burgemeester van Moerdijk) vastgesteld. In dit document wordt geconstateerd dat binnen de gemeente Moerdijk vanwege de specifieke risico's aandacht moet worden besteed aan specialistisch materieel ten aanzien van onder andere industriebranden. Ten tijde van het grootschalig incident had het cluster Mark en Dintel dergelijk materieel niet tot haar beschikking³¹.

³⁰ Repressief Handboek. Brandweer Midden- en West-Brabant. Vastgesteld door college van commandanten, 01-11-2005.

³¹ Uit de reactie van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant blijkt dat de specialistische eenheden in het cluster Mark en Dintel binnenkort worden aangevuld met een industrieel blusvoertuig en een industrieel redvoertuig.

De plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant zet in zijn interview dat na het grootschalig incident heeft plaatsgevonden vraagtekens bij de manier waarop de brandweezorg in Nederland is georganiseerd: is de brandweer voldoende toegerust om de taken naar behoren uit te voeren?

‘Wij moeten goed nadenken over de structuur. Wij hebben een regionale brandweer met ongelooflijk gemotiveerde mensen. Het is echter de vraag of wij voldoende zijn geëquipeerd.’³²

De plaatsvervangend voorzitter geeft tevens aan dat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant bezig is met een nieuw spreidingsplan voor de regionale brandweer.

Bijstand en ondersteuning

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant maakt voor bijstand en ondersteuning gebruik van de algemene bijstandsregelingen die in de wetgeving van de brandweer, de politie en de geneeskundige hulpverlening zijn uitgewerkt. Over de inzet van personeel en materieel van de Koninklijke Luchtmacht is in 1996 met enkele omliggende gemeenten van de vliegbasis Gilze-Rijen een bestuurlijk convenant afgesloten. Deze afspraken zijn sindsdien niet geactualiseerd of aangepast, ook niet nadat in het kader van de Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) landelijke afspraken zijn gemaakt die het convenant in principe overbodig maken. Voorts heeft de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant informele afspraken gemaakt met de private partijen Shell (Moerdijk), Sabic (Bergen op Zoom) en Nuplex (Bergen op Zoom) over het leveren van schuim bij grote calamiteiten. Ook bestaan informele werkafspraken tussen de destijds nog gemeentelijke brandweer Moerdijk en Shell Moerdijk over de bijstandverlening van een industrieel blusvoertuig. De daadwerkelijke bestandsverlening is afhankelijk van de lopende bedrijfsprocessen bij Shell. De werkafspraken met de verschillende private partijen zijn geen van alle geformaliseerd.

Analyse

De regionale brandweer Midden- en West-Brabant voldoet aan de verplichting om te beschikken over twee parate brandweercompagnieën³³. De voor de specialistische ondersteuning benodigde middelen zijn verdeeld over de verschillende clusters. Ondanks de aanwezigheid van zeventien BRZO-bedrijven in de gemeente Moerdijk is geen op industriebranden gerichte specialistische ondersteuning toegewezen aan het cluster Mark en Dintel. Dit kan slechts beperkt worden ondervangen door gebruik te maken van aanvullende voorzieningen of samenwerkingsregelingen met bedrijven, Defensie en omliggende veiligheidsregio's. De noodzaak om ten aanzien van de risico's op het industrieterrein vooraf aanvullende verzoeken uit te werken voor het aanvragen van bijstand van personeel, materieel, bijzondere blusmiddelen of ondersteuning in

³² Interview plaatsvervangend voorzitter veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, 11-02-2011.

³³ Bijlage bij brief vernieuwing rijksmaterieel van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de dagelijkse besturen van de regionale brandweren, 18-09-2008.

de vorm van kennis en expertise bij omliggende veiligheidsregio's of andere partners in de rampenbestrijding is onvoldoende onderkend.

2.2.3 Opleiden en oefenen

Monodisciplinair opleiden: de brandweer

In Nederland volgt operationeel brandweerpersoneel de opleidingen die in het kader van het loopbaanbeleid voor de verschillende rangen en functies zijn vastgelegd. De opleidingen maken gebruik van landelijke les-, leer- en oefenstof en vinden plaats op landelijke en regionale opleidingsinstituten. Voor deze opleidingen worden landelijke diploma's en certificaten afgegeven. Het opleiden van leidinggevendenden bij de brandweer gebeurt onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de organisatie waar zij in dienst zijn.

Monodisciplinair oefenen: de brandweer

De regionale brandweer Midden- en West-Brabant beschikt niet over een regionaal oefenbeleidsplan. De leidinggevendenden van de brandweer volgen jaarlijks een oefenprogramma, dat is gebaseerd op de standaard oefenkaarten van de landelijke Leidraad Oefenen³⁴. De hoofdofficieren van dienst en de commandanten van dienst zijn niet verplicht om de monodisciplinaire oefeningen bij te wonen. De door de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant gehanteerde Leidraad Oefenen voorziet ook niet in een dergelijke verplichting.

Voor de OvD-en was het oefenprogramma in 2010 gericht op het oefenen van beeld-, oordeels- en besluitvorming en het herkennen en inschatten van risico's. Voor de bevelvoerders was dit gericht op het veilig repressief optreden bij brandbestrijding (conform de door het NIFV ontwikkelde toolbox 'Veiligheid bij repressief optreden'). Van deze oefeningen wordt uitsluitend de deelname geregistreerd. Het oefenen van het brandweerpersoneel van basiseenheden is een verantwoordelijkheid van de clusters en geschiedt eveneens conform de methodiek van de Leidraad Oefenen.

In de oefeningen binnen de regio Midden- West-Brabant is geen kennis en ervaring opgedaan met de inzet bij grootschalige industriële branden, waarbij gevaarlijke stoffen vrijkomen en de daarbij behorende plannen en procedures aan de orde zijn. Het opleidings- en oefenprogramma van de brandweerofficieren in de regio Midden- en West-Brabant is zeer beperkt gericht op grootschalige industriële scenario's en grootschalige ongevallen met gevaarlijke stoffen. Evenmin zijn recent instructies of oefeningen georganiseerd, die zijn gericht op de risico's van de bedrijfsactiviteiten op het industriegebied Moerdijk. Wel is – conform het oefenprogramma – op 1 oktober 2010 in samenwerking met de regionale brandweer Rotterdam-Rijnmond een ontsmettingsoefening gehouden.

³⁴ De Leidraad Oefenen is uitgegeven door het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV).

Multidisciplinair opleiden

In de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant moeten deelnemers aan de multidisciplinaire oefeningen de basisopleiding Crisis- en Rampenbestrijding hebben gevolgd. De verdere voorbereiding van de leden van de multidisciplinaire teams wordt monodisciplinair vormgegeven.

Multidisciplinair oefenen

Voor het multidisciplinair opleiden en oefenen heeft de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant een beleidsplan opgesteld³⁵. De gemeenten en de regionale organisatie organiseren jaarlijks oefeningen voor de onderdelen van de operationele hoofdstructuur van de rampenbestrijding: het Commando Plaats Incident (CoPI) oefent zes keer per jaar, het Regionaal Operationeel Team (ROT) drie keer per jaar en zowel de Gemeentelijke Beleidsteams (GBT) als het Regionaal Beleidsteam (RBT) oefenen één keer per jaar. Deze oefeningen zijn gericht op onderdelen van het besluitvormingsproces. In 2010 is zowel het CoPI als het ROT beoefend op een scenario met explosieve stoffen. Uit interviews blijkt dat niet alle leden van het CoPI en het ROT jaarlijks deelnemen aan een oefening. De functionarissen die de rol van leider CoPI en Operationeel Leider in het ROT vervullen oefenen net zoals de staffunctionarissen brandweer en GHOR wel jaarlijks. Daarnaast blijkt dat het RBT voor het laatst in 2009 heeft geoefend.

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant is van mening dat het gelijktijdig oefenen van alle niveaus minder effectief is dan het splitsen van deze oefeningen³⁶. De Inspectie OOV heeft de veiligheidsregio laten weten dat door het splitsen van de wettelijk voorgeschreven multidisciplinaire oefeningen, het noodzakelijke beoefenen van de gehele keten wordt losgelaten. Het oefenen van het ketenbrede multidisciplinair handelen is een door de wetgever bepaald aspect dat voor de Inspectie OOV in haar onderzoeken een nadrukkelijk beoordelingspunt is³⁷.

Oefening bij Chemie-Pack

Het rampbestrijdingsplan voor het industriegebied Moerdijk schrijft voor dat het college van B&W ten minste eens in de drie jaar een oefening houdt waarbij het rampbestrijdingsplan op juistheid, volledigheid en bruikbaarheid wordt getoetst. Indien nodig kan, op basis van de resultaten die uit een oefening naar voren komen, het rampbestrijdingsplan worden herzien. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant staat echter op het standpunt dat de regio vanwege de capaciteit die het kost

niet kan voldoen aan de verplichtingen die in de Wet veiligheidsregio's zijn vastgelegd om periodiek de vastgestelde rampbestrijdingsplannen bestuurlijk en operationeel te beoefenen³⁸. De veiligheidsregio heeft een voorkeur voor het oefenen met scenario's in plaats van specifieke rampbestrijdingsplannen. De Inspectie OOV heeft hierop aan de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant laten weten er van uit te gaan dat de veiligheidsregio invulling geeft aan de wettelijke verplichting³⁹. Namens de minister van Veiligheid en Justitie stuurt de directeur Nationale Veiligheid op 25 november 2010 de directeur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant een brief, waarin wordt meegedeeld dat een aanpassing van de oefenverplichting op dat moment niet opportuun wordt geacht⁴⁰.

De visie van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant om in scenario's te oefenen is niet vertaald naar de uitvoering van een programma. Zo zijn in 2009 en 2010 geen multidisciplinaire oefeningen georganiseerd met het scenario van een grootschalig incident met gevaarlijke stoffen.

Analyse

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant beschikt voor de periode 2006 – 2009 over een beleidsplan voor het organiseren van multidisciplinaire oefeningen. De veiligheidsregio heeft ten tijde van het onderzoek geen beleidsplan voor de periode na 2009. Daarnaast heeft de regionale brandweer geen monodisciplinair oefenbeleidsplan vastgesteld. Hiermee voldoet de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant niet aan het convenant dat de veiligheidsregio heeft afgesloten met de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Volgens dit convenant dient de veiligheidsregio per 1 januari 2010 te beschikken over een vastgesteld eenduidig multi- en monodisciplinair opleidings- en oefen(leids)plan.

Het bestuur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant is van mening dat het aan enkele wettelijke oefenverplichtingen niet kan voldoen. Hierdoor worden de rampbestrijdingsplannen (waaronder het specifieke rampbestrijdingsplan voor Chemie-Pack) niet beoefend. Ook worden geen oefeningen georganiseerd waarbij de multidisciplinaire keten gelijktijdig en in onderlinge samenhang optreedt. Het oefenprogramma van de regionale brandweer is gebaseerd op de landelijke Leidraad Oefenen. In de oefeningen voor de leidinggevenden is geen extra aandacht voor grootschalige incidenten met gevaarlijke stoffen en brandbestrijding in een industriële omgeving. Dergelijke incidenten en branden behoren echter tot de reële risico's voor de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (en de gemeente Moerdijk in het bijzonder).

³⁵ Multidisciplinair beleidsplan Opleiden en Oefenen, veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, 2006-2009, mei 2006

³⁶ Brief van de directeur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant aan de Inspectie OOV, 29-04-2010.

³⁷ Brief van de Inspectie OOV aan de directeur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, 29-06-2010.

³⁸ Brief van de directeur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant aan de Inspectie OOV, 29-04-2010.

³⁹ Brief van de Inspectie OOV aan de directeur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, 29-06-2010.

⁴⁰ Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de directeur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, 25-11-2010.

3



Het bestrijden van (de gevolgen van) het incident

In dit hoofdstuk worden de tweede en de derde hoofdvraag beantwoord: de Inspectie OOV beschrijft de aanpak van (de gevolgen van) het grootschalig incident in Moerdijk. Allereerst wordt het brongebied – de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant – beschreven (paragraaf 3.1). Vervolgens is aandacht voor het optreden van de veiligheidsregio's in het effectgebied (paragraaf 3.2). In beide paragrafen zijn analyses opgenomen. Deze analyses vormen de basis voor de conclusies zoals deze zijn opgenomen in het hoofdstuk Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.

3.1 Het brongebied: de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant

Een incident is in te delen in verschillende fases, die elk een eigen dynamiek kennen. De Inspectie OOV onderscheidt in haar onderzoek de volgende – in het ‘brandweerveld’ gangbare – fases: de acute fase, de stabilisatiefase en de normalisatiefase. De acute fase is de tijd die nodig is om een goed beeld te krijgen van de situatie, de zwaartepunten en risico’s in ogenschouw te nemen en de inzetactiek te bepalen. Deze fase wordt gekenmerkt door – afhankelijk van de omvang van een incident – een zekere mate van hectiek, waarbij de ontwikkelingen zich in hoog tempo opvolgen. Wanneer sprake is van eventuele slachtoffers, is het cruciaal om hen in deze fase te redden. In de stabilisatiefase richten hulpverleners zich op het voorkomen van uitbreiding van het incident, en niet zozeer op het redden van slachtoffers. Het accent ligt op het indammen van aanwezig gevaar, waarbij het uitgangspunt is dat hulpverleners aan zo weinig mogelijk risico’s worden blootgesteld. In de normalisatiefase staat het afbouwen van de hulpverlening centraal. In deze fase wordt geen acuut belang meer nagestreefd. De normalisatiefase neemt overigens meer tijd in beslag dan de focus van dit onderzoek beslaat, namelijk de eerste 48 uur van het grootschalig incident.

De Inspectie OOV heeft in haar beschrijving en beoordeling van de bestrijding van het grootschalig incident de indeling in deze drie fases als uitgangspunt genomen. Per fase worden eerst de bevindingen en vervolgens de analyse hiervan beschreven. De analyses voert de Inspectie OOV uit aan de hand van drie processen:

1. alarmering en opschaling;
2. leiding en coördinatie; en
3. beeldvorming⁴¹.

Deze drie processen zijn bij eerdere onderzoeken naar grootschalige incidenten kritisch gebleken voor een adequate bestrijding. De Inspectie OOV hanteert ze daarom bij haar toezicht op de rampenbestrijding en crisisbeheersing.



3.1.1 De acute fase

De beschrijving van de acute fase start bij de situatie bij Chemie-Pack zoals deze is vlak voor de brand ontstaat. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop de rampbestrijdingsorganisatie opschaaft en de eerste acties die zij onderneemt. De fase eindigt in dit onderzoek wanneer de operationeel leidinggevendende van de brandweer hun inzetactiek hebben bepaald en het CoPI voor de tweede keer bij elkaar komt.

Situatie vlak voor het incident

Op woensdag 5 januari 2011 staan, al dan niet tijdelijk, halverwege het buitenterrein van Chemie-Pack N.V. volgens beelden van de NOS tientallen Intermediate Bulk Containers (IBC's)⁴² gevuld met een aanzienlijke hoeveelheid brandbare chemicaliën. De Inspectie OOV beschikt niet over informatie over het exacte aantal IBC's op het buitenterrein. Zij heeft hier in verband met het strafrechtelijke onderzoek en het onderzoek van de OvV ook geen onderzoek naar gedaan. De IBC's staan tegen elkaar aan, op verschillende hoogtes op elkaar gestapeld. Ze bevinden zich op de verharding die op het buitenterrein is aangebracht.

Vlak bij deze IBC's staat een pomp in een lekbak, die een vloeistof aan het overpompen is⁴³. Verder bevinden zich verspreid over het buitenterrein een onbekend aantal andere IBC's, een trailer met daarop een zeecontainer, twee tankwagens en andere materialen

⁴¹ De Inspectie OOV verstaat onder beeldvorming de wijze waarop een actueel en compleet beeld van een incident tot stand komt. Het gaat hierbij zowel om de techniek als de gehanteerde werkwijze.

⁴² Dit zijn gascontainers met een kunststof vloeistofvat met maximaal 1 000 liter inhoud.

⁴³ Interview veiligheidscoördinator Chemie-Pack, 22-04-2011.

die bij de dagelijkse werkzaamheden gebruikt worden. De blusinstallatie van Chemie-Pack is zodanig ingericht dat bij een brand in één van de hallen, deze hal geheel gevuld wordt met schuim. Het (niet overkapt) buitenterrein wordt niet door een al dan niet automatische blusinstallatie bewaakt. Volgens de vergunning mag slechts een werkvoorraad van maximaal 100 ton onder de overkapping staan. Volgens de vergunningen mogen zich op het buitenterrein van Chemie-Pack geen gevaarlijke stoffen bevinden⁴⁴.

De brand

In de nabijheid van de tientallen IBC's naast de vloeistofruimte ontstaat tijdens het verpompen van een product op het buitenterrein van Chemie-Pack een kleine brand⁴⁵. Personeel van het bedrijf, dat op het terrein aan het werk is, tracht het vuur met eigen middelen te blussen. Men doet meerdere bluspogingen die in eerste instantie succesvol lijken, maar uiteindelijk niet slagen. De brand breidt zich uit, waardoor meerdere IBC's die in de nabijheid van de pomp staan smelten. Deze brand kan het personeel niet meer blussen. Het personeel slaat alarm en belt om 14.26 uur de brandweer.



Figuur 5 Momentopname van het buitenterrein van Chemie Pack om 14.27 uur. De brandhaard bevindt zich rechtsachter de aan de rechterkant opgestapelde IBC's⁴⁶.

De veiligheidscoördinator van Chemie-Pack activeert handmatig de blusinstallatie, waardoor in meerdere hallen (en dus niet op het buitenterrein) een gedeelte van het beschikbare schuim wordt aangebracht. Hierdoor wordt niet het doel bereikt waarvoor het blussysteem is ontworpen. Dit systeem is namelijk zo ingericht dat bij een brand in één van de hallen waar het blussysteem op is aangesloten, uitsluitend de betreffende hal met de volledige voorraad schuim kan worden geblust⁴⁷. In het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid wordt nader op ingegaan op de werking van de blusinstallatie.

De brand breidt zich intussen snel uit en de veiligheidscoördinator besluit het bedrijf te ontruimen. Het vuur verspreidt zich in hoog tempo over het terrein. De IBC's bezwijken door de hitte om de beurt, waardoor telkens een grote hoeveelheid brandbare vloeistof vrijkomt. De ontstane plas stroomt over het buitenterrein. Steeds meer IBC's worden aan vuur en hitte blootgesteld, waardoor ook deze bezwijken. Er komt steeds meer brandbare vloeistof vrij. Binnen zeer korte tijd is sprake van een zeer grote vloeistofbrand. Als gevolg hiervan ontstaat een grote rookwolk, die tot ver in de omgeving is te zien.

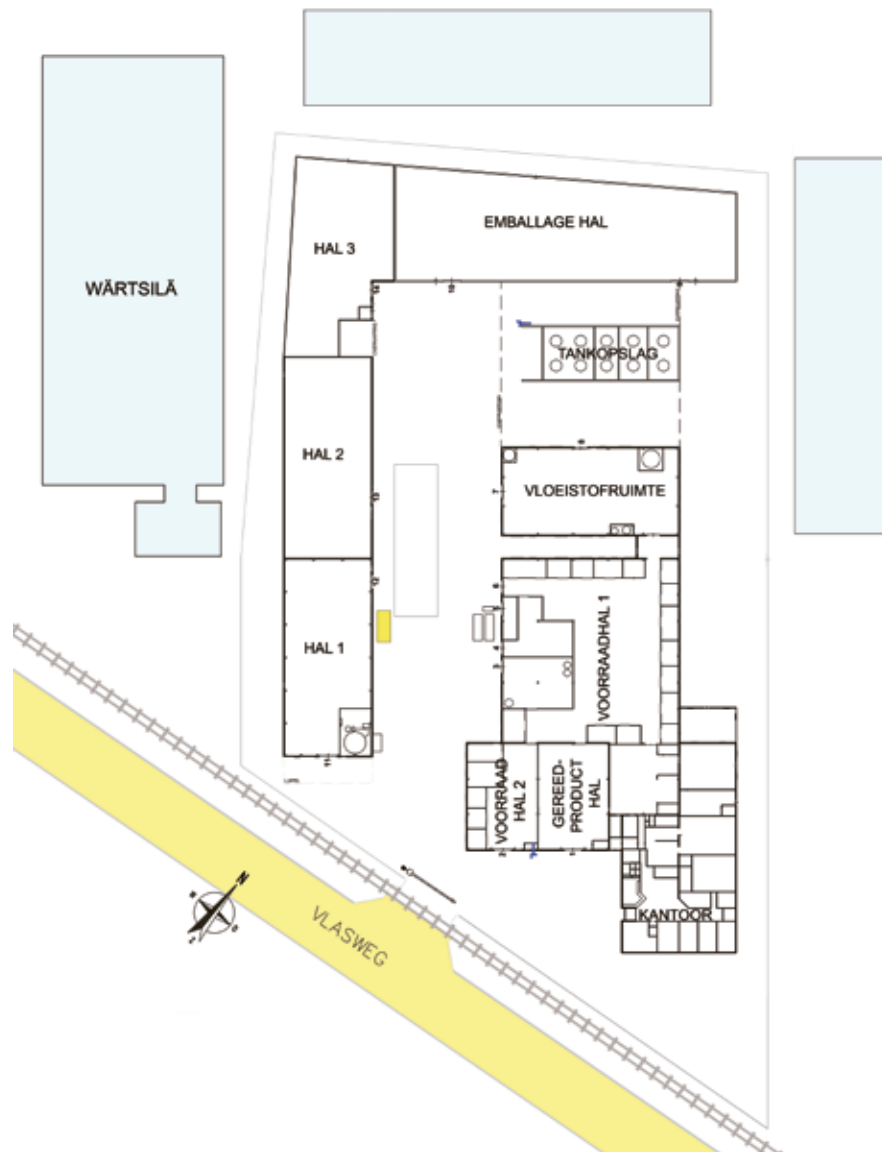
⁴⁴ Chemie-Pack Moerdijk, feitenrelaas inzake de vergunningsituatie en het toezicht. VROM-Inspectie 04-03-2011.

⁴⁵ Het strafrechtelijk onderzoek zal meer duidelijkheid scheppen in de oorzaak en het ontstaan van de brand.

⁴⁶ De afbeelding is afkomstig van de filmopname die gemaakt is door een omstander bij aanvang van de brand.

Bron: www.nos.nl, geplaatst 25-05-2011.

⁴⁷ Interview veiligheidscoördinator Chemie-Pack, 22-04-2011.



Figuur 6 Het terrein van Chemie-Pack.

Alarmering en opschaling

Om 14.26 uur ontvangt de gemeenschappelijke meldkamer (GMK) van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant een melding van de receptioniste van Chemie-Pack over een brand op het bedrijfsterrein. Vrijwel direct alarmeert de meldkamer de Officier van Dienst (OvD) en twee brandweervoertuigen (de TS uit Moerdijk en de TS uit Klundert). In het bij de alarmering toegevoegde bericht wordt melding gemaakt van een 'binnenbrand industrie'. Nadat via 112 een bericht binnenkomt dat 'de vlammen uit het dak slaan', schaalde de GMK meteen op naar middelbrand.

De OvD bevindt zich op het moment van alarmering in het kantoorgebouw van het brandweercluster Mark en Dintel op het industrieterrein, in de nabijheid van de brand. Terwijl hij van de parkeerplaats afrijdt in de richting van Chemie-Pack, ziet hij al een rookwolk. Omdat sprake is van een uitslaande brand bij een bedrijf met chemische stoffen vraagt hij de meldkamer om de Adviseur Gevaarlijke Stoffen (AGS) te alarmeren.

Even verderop ziet de OvD, die nog steeds aanrijdend is, dat de rookwolk over het Hollands Diep richting de provincie Zuid-Holland trekt. De ontwikkeling van de rookwolk duidt op een grote brand: er is sprake van een 'kolkende zwarte rookwolk'⁴⁸. De OvD besluit nog tijdens het aanrijden om op te schalen naar zeer grote brand en GRIP2⁴⁹. Hij heeft behoefte aan slagkracht en dus een groot aantal brandweereenheden. Hij laat daarom ook een tweede peloton, het schuimblusvoertuig en de schuimcontainer van het cluster Breda en een crashtender van de Koninklijke Luchtmacht alarmeren. Daarnaast verzoekt hij de GMK om de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid in kennis te stellen. De GMK voert de alarmering van de gevraagde eenheden uit en plaatst alle eenheden in dezelfde gespreksgroep van het C2000-netwerk. Uit interviews blijkt dat hierdoor op enkele momenten sprake is van overbelasting van de centralist die deze gesprekken af moet handelen, waardoor de communicatie tussen bevelvoerders en centralisten wordt bemoeilijkt. De GMK alarmeert twee crashtenders van Defensie: één van de vliegbasis Gilze-Rijen, één van de vliegbasis Woensdrecht. Deze alarmering verloopt niet via de Officier veiligheidsregio, maar verloopt rechtstreeks via de GMK en de vliegbases. In totaal worden in het eerste half uur 26 voertuigen naar het incident gestuurd. Ook informeert de GMK de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid.

Ook de in het kantoorgebouw aanwezige clustercommandant van het cluster Mark en Dintel en een officier die een specialist is in industriële en petrochemische brandbestrijding gaan ter plaatse. Beiden zijn niet gealarmeerd. De extra opgekomen officier vraagt na overleg met de OvD om 14.30 uur telefonisch om assistentie van de bedrijfsbrandweer van Shell Moerdijk. Dit wordt door Shell toegezegd, onder de

⁴⁸ Dit blijkt ook uit beelden van de NOS (<http://nos.nl/video/243278-terugblik-brand-bij-chemiepack-in-moerdijk-1438-u.html>).

⁴⁹ Dit houdt in dat zowel de leden van het CoPI als de leden van het ROT worden gealarmeerd.

voorwaarde dat voor twee watertransportsystemen gezorgd moet worden. Dit wordt hierop door de OvD aangevraagd. De bedrijfsbrandweer van Shell stuurt vervolgens een brandweervoertuig met 4000 liter schuimvormend middel, een brandweervoertuig met 10.000 liter schuimvormend middel en een containervoertuig met voor het aanbrengen van schuim noodzakelijke onderdelen.

De politie, de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en de gemeente starten als gevolg van de opschaling naar GRIP2 eveneens hun processen op. De politie alarmeert verschillende eenheden, waaronder de vertegenwoordiger voor de politie in het CoPI en de voorlichter. De GHOR alarmeert onder andere een Officier van Dienst Geneeskundig (OvD-G) en het hoofd sectie GHOR (HS-GHOR). De plaatsvervangend Ambtenaar Openbare Veiligheid informeert rond 14.40 uur de burgemeester van Moerdijk en de procesverantwoordelijken van de gemeentelijke actiecentra Communicatie, Milieu en Opvang en verzorging. Ook worden de sectie gemeenten, het regionale piketteam crisiscommunicatie en de Officier veiligheidsregio van Defensie voor het ROT gealarmeerd.

De burgemeester van Moerdijk wordt ook gebeld door de clustercommandant van Mark en Dintel. Die adviseert de burgemeester om ter plaatse te gaan. De burgemeester besluit op het gemeentehuis te blijven, omdat bij een zeer grote brand 'een GBT moet worden ingesteld'. De burgemeester laat, vooruitlopend op het officiële besluit om op te schalen naar GRIP3, een kernbezetting van het GBT bij elkaar komen. Deze is rond 15.00 uur aanwezig. De burgemeester overweegt zelf om verder op te schalen, maar ziet hier toch vanaf.

*'Toen ik te horen kreeg welk materiaal werd ingezet of onderweg was, had ik al het idee op te schalen naar GRIP3 en waarschijnlijk zelfs naar GRIP4. (...) Met het uitroepen van GRIP4 is echter gewacht tot het formele verzoek hiertoe van de brandweer kwam.'*⁵⁰

Het gemeentelijk actiecentrum Opvang en verzorging wordt rond 16.00 uur gealarmeerd. Het actiecentrum treft voorbereidingen voor een eventuele evacuatie van de kern Moerdijk. Dit zou nodig kunnen zijn als de wind draait. Uiteindelijk blijkt deze evacuatie niet nodig, waarop het actiecentrum wordt opgeheven. Ook het actiecentrum Milieu wordt gealarmeerd.

Opkomst

De OvD arriveert als eerste op de plaats incident. Om 14.35 uur is ook de eerste tankautospuiter (TS Moerdijk) ter plaatse. Tussen 14.43 uur en 14.52 uur arriveren nog zes tankautosputters en een schuimblusvoertuig. Ook komen de twee schuimblusvoertuigen van de bedrijfsbrandweer van Shell Moerdijk aan. De TS uit Klundert, die tegelijk met de TS Moerdijk is gealarmeerd, arriveert om 14.58 uur als

achtste tankautospuiter. Rond die tijd arriveren ook de HOvD (die als leider CoPI gaat fungeren), drie OvD-en en twee AGS-en. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant kent een gecombineerd piket AGS/compagniescommandant. De tweede AGS komt op eigen initiatief op uit de vrije oproep, omdat de berichtgeving op de pager wijst op een serieus incident bij een chemisch bedrijf. In totaal arriveren na de komst van de eerste OvD in een half uur tijd acht tankautosputters, drie schuimblusvoertuigen en zes gealarmeerde officieren. Daarnaast komt een aantal niet gealarmeerde officieren op eigen initiatief ter plaatse. De rol en plaats in de bevelslijn van deze functionarissen blijkt later tijdens het grootschalig incident voor de bevelvoerders onduidelijk te zijn.

Uitgangsstelling

De GMK bepaalt om 14.35 uur dat de uitgangsstelling (UGS) op de Steenweg in Moerdijk is, een locatie buiten het industrieterrein. Als de vierde OvD ter plaatse komt, wordt hij aangewezen als commandant UGS (CUGS). Hij rijdt als CUGS van de Vlasweg naar de Steenweg, maar komt meerdere voertuigen tegen die al richting de Vlasweg rijden (en zich dus niet op de Steenweg melden). De CUGS besluit daarop rechtsomkeer te maken en een nieuwe uitgangsstelling in te richten op het parkeerterrein van de firma European Rope Services BV op Vlasweg 2. Deze uitgangsstelling wordt uiteindelijk door vier voertuigen gebruikt. De officier die benoemd is als CUGS vult deze functie vanaf dat moment niet meer in en vertrekt naar de verbindingcommandowagen. Uiteindelijk blijken voertuigen zich op beide uitgangsstellingen te verzamelen. Anderen rijden op eigen initiatief door. Deze bevelvoerders hebben zich op geen enkel moment op een uitgangsstelling of bij de CUGS gemeld.

Ter plaatse

Als de OvD ter plaatse is, komt de veiligheidscoördinator van Chemie-Pack direct op hem af om hem van informatie te voorzien. De OvD heeft op dat moment als grootste prioriteit dat al het personeel het bedrijf verlaat. Hij vraagt de veiligheidscoördinator meerdere malen of ontruimd wordt, waarop de veiligheidscoördinator bevestigend antwoordt. Terwijl de OvD zijn bluskleding aantrekt, raadpleegt hij kort de aanvalskaat⁵¹. Als hij weer terug komt bij de veiligheidscoördinator, wijst deze hem op een gele zeecontainer die op een chassis op het buitenterrein staat. Deze container bevat volgens de veiligheidscoördinator vaten aceton, in totaal circa zestien ton⁵². De OvD ziet dat het vuurfront op het buitenterrein deze container nadert. Ook krijgt de OvD van de veiligheidscoördinator informatie over het door de brandweer te voeden blussysteem van het bedrijf. De veiligheidscoördinator vertelt dat hij de brandblusinstallatie in de hallen handmatig heeft geactiveerd en dat hij de afsluiters

⁵¹ Op dergelijke kaarten, die ook wel bereikbaarheidskaarten worden genoemd, staan gegevens vermeld die van belang zijn wanneer de brandweer moet uitrukken. Zo staat onder andere beschreven hoeveel mensen er maximaal kunnen verblijven, hoe het gebouw is ingedeeld, waar ondergrondse waterleidingen zitten en waar de brandweer de wagens het beste kan opstellen.

⁵² Aceton is een vluchtige en brandbare vloeistof met een zeer laag vlammpunt.

⁵⁰ Interview (toenmalig) burgemeester Moerdijk, 10-02-2011.

van het rioolsysteem en het gas heeft dichtgedraaid. Tijdens dit gesprek probeert de veiligheidscoördinator een USB-stick aan de OvD te geven. Op de USB-stick staan bedrijfsinformatie en de stoffenlijst. De OvD neemt de USB-stick vanwege zijn drukke werkzaamheden niet in ontvangst. Hij besluit de AGS⁵³ bij zijn opkomst op de USB-stick te wijzen.

De OvD komt niet toe aan een volledige verkenning. Wel ziet hij vanaf de plaats waar hij staat dat op een groot deel van het buitenterrein over de gehele breedte een vloeistofbrand woedt. Het vuurfront komt richting de voorkant van het bedrijf (richting de Vlasweg). Hij beseft vrijwel direct dat het bedrijf als verloren moet worden beschouwd.

Als de eerste TS ter plaatse komt, ziet de bevelvoerder een grote vuurzee die de gehele breedte van het terrein bestrijkt. Hij zet zijn voertuig op een veilige afstand van het bedrijf. De bevelvoerder krijgt van de OvD de opdracht de container met vaten aceton te koelen. Hij laat dit met een straatwaterkanon doen. Vervolgens voert de bevelvoerder een verkenning uit tussen Chemie-Pack en Wärtsilä (een buurtbedrijf). Ook verkent hij de pompkamer van het blussysteem van hal 1 en hal 2, waar hij een grote tekening van het bedrijfscomplex weghaalt. De OvD laat de tweede TS aansluiten op het interne blussysteem van Chemie-Pack in de gebouwen aan de oostelijke kant van het buitenterrein. De bevelvoerder van deze TS voert eveneens een verkenning uit tussen Chemie-Pack en Wärtsilä. Daarnaast verkent hij het gebied ten oosten van Chemie-Pack. Als het schuimblusvoertuig uit Breda ter plaatse komt, wordt deze door de OvD aan de oostzijde ingezet met de opdracht overslag naar het buurtbedrijf te voorkomen. De derde en de vierde TS die ter plaatse komen worden toegewezen aan de tweede OvD. Zij krijgen de opdracht om het grootschalig watertransport⁵⁴ op te bouwen en dan aan de westzijde uitbreiding naar het bedrijf Wärtsilä te voorkomen. De OvD en de bevelvoerders hebben in deze fase geen gestructureerd overleg.

De inzetactiek

De compagniescommandant komt rond 14.50 uur ter plaatse. Hij heeft als taak leiding te geven aan de brandweerinzet, wanneer de omvang van deze inzet twee pelotons of meer omvat. In de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant wordt deze functie gecombineerd met die van de staffunctionaris brandweer in het CoPI.

De compagniescommandant laat zich direct informeren door de eerste OvD. De officieren komen gezamenlijk tot de conclusie dat de vloeistofbrand dermate groot en hevig is, dat deze niet is te bestrijden. Ze kiezen ervoor om de brand gecontroleerd te laten uitbranden. Men laat de vloeistof branden, maar zal deze indien nodig inperken

⁵³ Waar gesproken wordt over de AGS, is dat de AGS die is opgekomen uit de vrije oproep.

⁵⁴ Indien in het geval van een (grote) brand de waterwinning ter plaatse onvoldoende is, kan er door de operationeel leidinggevende om een grootschalig watertransport gevraagd worden. Dit moet door brandweereenheden worden opgebouwd.

met schuim. Wel moet worden geprobeerd onderdelen van het bedrijf te behouden. Het gaat hierbij op dat moment om hal 1, het kantoor en de gereedproducthal. Als aanwijzing aan de beide OvD-en wordt meegegeven zo min mogelijk water te gebruiken. De brandende vloeistoffen kunnen immers drijven op water, waardoor een gevaarlijke plas zich gemakkelijk kan verspreiden.

De compagniescommandant geeft aan de tweede OvD tevens de opdracht om overslag van de brand naar het buurtbedrijf Wärtsilä te voorkomen. De officieren verdelen het bedrijfsterrein in twee sectoren, waarbij de scheidslijn midden over het buitenterrein van het bedrijf loopt. Het oostelijke deel wordt het pelotonsgebied voor de eerste OvD (de OvD 100), het westelijke deel wordt het pelotonsgebied voor de tweede OvD (de OvD 200). De afgesproken aanpak wordt vastgelegd in een schematische weergave, waarin twee grendellijnen zijn opgenomen. De brand mag niet verder uitbreiden dan deze lijnen. De twee grendellijnen liggen respectievelijk ten oosten en ten westen van het bedrijf. (Zie figuur 7)

De leidinggevenden vertalen de gekregen opdrachten in instructies voor hun eenheden. Uit interviews blijkt dat voor de bevelvoerders op dat moment echter onvoldoende duidelijk is dat zij ervoor moeten zorgen dat zo min mogelijk bluswater bij de vloeistofbrand mag komen. Enkele bevelvoerders zijn niet op de hoogte van het besluit om het uitbrandscenario te hanteren.

Reeds ingezette en nieuw op te starten acties zijn hierdoor tegenstrijdig aan het voorlopige plan. De op eigen initiatief ter plaatse gekomen bedrijfshulpverlening van ATM zet op eigen initiatief een waterkanon in op hal 3 van Chemie-Pack, de ter plaatse gekomen bedrijfsbrandweer van Shell zet in opdracht van de eerste OvD vanaf de Vlasweg een groot waterkanon in om de container met aceton te koelen en hal 1 te beschermen en tussen Chemie-Pack en Wärtsilä worden om uitbreiding te voorkomen waterkanonnen ingezet op het pand van Chemie-Pack.

De leider CoPI komt even voor 15.00 uur ter plaatse en laat zich eveneens door de OvD 100 informeren. Op dat moment wordt de CoPI-bak geplaatst ter hoogte van het buurtbedrijf 'ERS'. Rond 15.05 uur vindt het eerste CoPI-overleg plaats. In dit overleg vormen de leden een gezamenlijk beeld en bepalen ze prioriteiten zoals het op orde krijgen van de waterwinning. In het overleg wordt afgesproken dat niet geblust wordt op de brand. Zo kan een maximale pluimstijging van de rook worden verkregen⁵⁵. Ook

⁵⁵ Uit zowel studies in het buitenland als uit metingen van de Milieu Ongevallen Dienst van het RIVM blijkt dat bij een brand met een permanent hoge pluimstijging geen noemenswaardige milieu- en gezondheidseffecten te verwachten zijn op leefniveau. Als de rookpluim niet of nauwelijks stijgt, zijn de concentraties schadelijke componenten in de lucht benedenwinds vrijwel altijd verhoogd en zal per geval onderzocht moeten worden welke stoffen een eventueel risico vormen. Echter, de ervaring leert dat vanaf 1 km van de brand en verder de concentraties zo ver gedaald zijn dat er bij eventuele blootstelling geen sprake is van gezondheidsrisico's. Uitzonderingen daarop zijn hele grote branden of branden waarbij mens en milieu aan zeer gevaarlijke stoffen staan blootgesteld, zoals een brand in een grote opslag met pvc-materialen.

moet voorkomen worden dat de brand zich verder uitbreidt dan de twee grendellijnen. Ondertussen wordt de brand heviger en breidt deze zich uit over verschillende delen van het bedrijf.

Vershillende brandweervoertuigen, zowel van de overheid als van de bedrijfsbrandweer van Shell, rijden aanvankelijk het voorste deel van het terrein van Chemie-Pack op. Als uit een rioolput op het terrein vloeistof met een vreemde kleur naar boven komt, wordt mede op aangeven van de leidinggevende van de bedrijfsbrandweer van Shell besloten de voertuigen van het terrein af te halen en op de Vlasweg zelf neer te zetten. Het brandweerpersoneel krijgt van de Ovd 100 de opdracht uitsluitend met chemicaliënlaarzen door het bluswater te lopen en dicht bij het eigen voertuig te blijven.

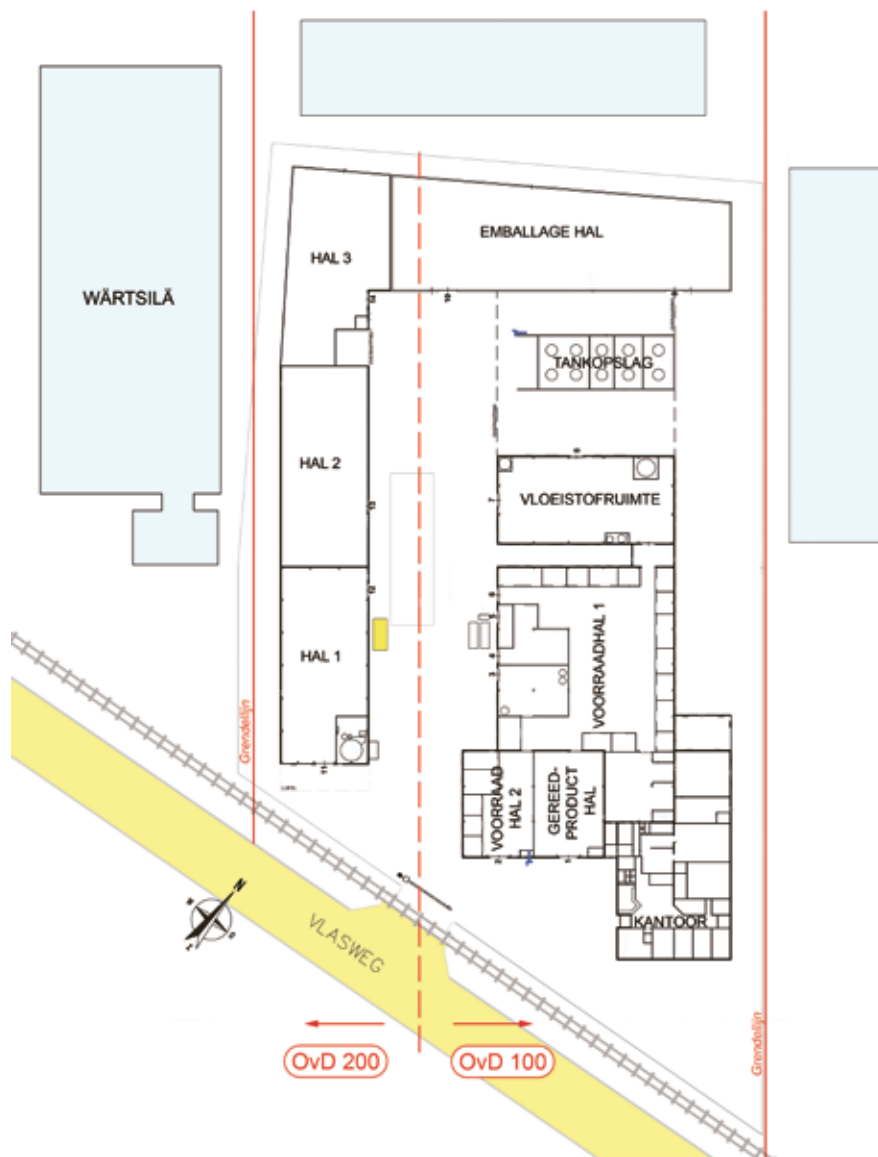
De Ovd 100 zegt tegen de AGS dat de veiligheidscoördinator van Chemie-Pack een USB-stick met informatie heeft, waarop ook de stoffenlijst staat. De AGS benadert hierop de veiligheidscoördinator. Rond 15.15 uur geeft de veiligheidscoördinator van Chemie-Pack de USB-stick aan de AGS. Deze bekijkt de stoffenlijst op de computer in de CoPI-bak. De lijst beslaat 52 pagina's met een ongestructureerde opsomming van allerlei producten en goederen: van schoenen tot pallets. Het gaat hierbij om hoeveelheden die logischerwijs nooit op hetzelfde moment op het bedrijfsterrein aanwezig kunnen zijn. Van de genoemde stoffen zijn de handelsnamen opgenomen (en dus geen officiële stofnamen). De AGS stuurt de lijst per e-mail door naar de meetplanleider in Tilburg. Op basis van een snelle scan van de stoffenlijst, geeft de AGS aan dat wanneer de brand geblust moet worden er veel schuim nodig zal zijn. Ook geeft hij in het CoPI de waarschuwing dat 'de stoffen zo min mogelijk met bluswater in aanraking moeten komen'. De AGS besluit in overleg met de leider CoPI en de compagniescommandant er, gezien de onduidelijkheid die de stoffenlijst oproept, vanuit te gaan dat alle stoffen die op de stoffenlijst staan bij de brand zijn betrokken.

Om werkruimte te creëren wordt rond 15.30 uur een gedeelte van het hekwerk aan de oostelijke kant van Chemie-Pack weggehaald. Hierdoor is het beter mogelijk om hier een schuimblusvoertuig in te zetten. Op initiatief van de commandant van de bedrijfsbrandweer van Shell verkent de bevelvoerder van de tweede TS vervolgens hal 1. De bevelvoerder betreedt via een vluchtdeur de hal en constateert met een warmtebeeldcamera dat de temperatuur in de hal 76° Celsius is. Hij ziet dat de hal vol staat met stellages en IBC's. Omdat de hal vol staat met rook en hij de indeling van de hal niet kent, besluit de bevelvoerder dat verder verkennen en een binnenaanval in deze hal onverantwoord is. Hij geeft zijn bevindingen door aan de commandant van de bedrijfsbrandweer van Shell.

Afzetten en afschermen

Op de GMK wordt in het Geografisch Informatie Systeem (GIS⁵⁶) een zogenoemde 'startmal' geplaatst. Deze startmal geeft globaal aan in welk gebied direct effecten van het incident merkbaar zijn. Op basis van het ontstane beeld verzoekt de GMK rond 15.00 uur Rijkswaterstaat om het Hollands Diep voor scheepvaartverkeer af te sluiten. Het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en Rijkswaterstaat voeren dit verzoek vervolgens in gezamenlijkheid uit. Het scheepvaartverkeer is om 15.36 uur stilgelegd. Het KLPD legt ook het treinverkeer over het industrieterrein Moerdijk stil. In opdracht van het CoPI zet de regiopolitie Midden- en West-Brabant de toegangswegen tot het industrieterrein af. Dit gebeurt in overleg met het Havenschap Moerdijk.

⁵⁶ Dit systeem biedt centralisten een geografische kaart van de incidentlocatie en de (nabije) omgeving.



Figuur 7 De twee grendellijnen en de vakverdeling tussen de twee OvD-en.

Analyse acute fase

De situatie vlak voor het incident

De Inspectie OOV heeft in het belang van het strafrechtelijk onderzoek en het onderzoek van de OvV geen onderzoek gedaan naar het ontstaan van de brand en de eerste acties die het personeel van Chemie-Pack heeft ondernomen. Wel constateert zij het volgende. Het bedrijf Chemie-Pack mag volgens de vergunningen geen gevaarlijke stoffen opslaan op het buitenterrein⁵⁷. Op het buitenterrein staat op 5 januari echter een aanzienlijke hoeveelheid (brandbare) vloeistof opgeslagen. Hier ontstaat vervolgens ook een brand. Deze ontwikkelt zich binnen korte tijd tot een uitzonderlijk grote brand. Niet alleen de eerst aankomende OvD, maar de gehele rampbestrijdingsorganisatie wordt hierdoor geconfronteerd met een scenario waar de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant zich niet op heeft kunnen voorbereiden. De hectiek, die de acute fase toch al kenmerkt, neemt hierdoor nog meer toe.

Alarmering en opschaling

Operationeel

De GMK en vervolgens de eerst opkomende OvD schalen naar aanleiding van de eerste berichten en beelden vrijwel direct groot op. Door de snelle alarmering komen conform de procedures veel brandweereenheden en –officieren in korte tijd op. Omdat te weinig aandacht wordt besteed aan het registreren en organiseren van de (voornamelijk monodisciplinaire) opkomst als gevolg van deze opschaling, verloopt de opkomst echter chaotisch. Het is gebruikelijk om bij een grootschalig incident, waarbij sprake is van een opkomst van meer dan vier TS-en, een uitgangstelling⁵⁸ (UGS) te benoemen. Een UGS is bedoeld om de vervoerstroombaan te kunnen registreren en eenheden gestructureerd in te zetten, om onnodige chaos op de plaats incident zoveel mogelijk te voorkomen.

De GMK wijst ook een UGS aan. De betrokken brandweereenheden en –officieren blijken echter niet ‘gewend’ te zijn aan het aanrijden via een UGS. Voertuigen melden zich niet bij de aangewezen uitgangstellingen, maar rijden op eigen initiatief door naar de plaats incident. De officier die bij aankomst op de plaats incident als CUGS wordt aangesteld heeft zijn rol op de eerste uitgangstelling niet en op de tweede uitgangstelling slechts beperkt ingevuld. Doordat onvoldoende gebruik is gemaakt van de aangewezen uitgangstellingen, is sprake van ongecontroleerd en

⁵⁷ Chemie-Pack Moerdijk. Feitenrelaas inzake de vergunningsituatie en het toezicht. VROM-Inspectie. 04-03-2011.

⁵⁸ Een uitgangstelling is een verzamelplaats waar hulpdiensten door de meldkamer heen worden gestuurd. Wanneer een UGS wordt aangewezen, wordt ook een commandant UGS (CUGS) aangesteld. Deze bepaalt (in overleg met een compagnies- of pelotonscommandant) wanneer en waarheen een voertuig zich mag begeven en onder wiens bevel de betreffende eenheid komt te staan.

ongestructureerd aanrijden. Dit vormde een onnodige extra belasting voor de op de plaats incident aanwezige leidinggevendenden van de brandweer.

De eerste TS, afkomstig uit Moerdijk, is acht minuten na alarmering ter plaatse. Dit is binnen de norm die het Besluit veiligheidsregio's stelt ten aanzien van de opkomst van een TS bij een gebouw met een industriefunctie. De eerstvolgende TS komt twaalf minuten na alarmering op. Daarna volgen kort op elkaar meerdere tankautosputten. De TS uit Klundert, die als tweede is gealarmeerd, is aanzienlijk te laat. Deze kon wegens het ontbreken van een bevelvoerder pas 23 minuten na alarmering uitrukken. Dit sluit aan bij eerdere bevindingen in hoofdstuk 2 over de beperkte borging van de opkomst van de basisbrandweezorg in de gemeente Moerdijk. Door de snelle en grootschalige opschaling door de OvD komen echter voldoende voertuigen binnen korte termijn op bij de plaats incident.

Bestuurlijk

Gezien de aard en omvang van het incident is het opvallend dat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant in de acute fase niet verder opschaalt dan GRIP2. Al direct is immers duidelijk dat het een grootschalig incident is dat het industrieterrein Moerdijk en de gemeentegrens overstijgt: het incident zal effecten hebben in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Ook volgens het eigen rampbestrijdingsplan leidt dit tot het afkondigen van GRIP3. De burgemeester van Moerdijk neemt het besluit om zelf GRIP3 af te kondigen of aan de voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant te adviseren om naar GRIP4 op te schalen echter niet. De leider CoPI en de Operationeel Leider in het ROT adviseren dit in de acute fase evenmin. De planvorming in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant werkt het uitblijven van deze opschaling in de hand. Een alarmering tot en met GRIP2 kan op aangeven van een OvD worden uitgevoerd. Wie de in het rampbestrijdingsplan Industrierrein Moerdijk voorgeschreven opschaling naar GRIP3 dient te initiëren, is niet expliciet vermeld.

GRIP in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant

GRIP1: Als blijkt dat door de aard en complexiteit van het incident er vraag is om gestructureerde coördinatie, wordt opgeschaald naar GRIP1. Dit heeft als gevolg dat het CoPI wordt opgestart. De diensten werken ter plaatse van het incident multidisciplinair. De nadruk ligt op het sturen van operationele processen ter plaatse. Het incident is lokaal, maar er is wel behoefte aan duidelijke coördinatie. De operationele leiding ter plaatse berust bij de leider CoPI.

GRIP2: Na de opschaling tot GRIP1 kan blijken dat sprake is van een effectgebied. De informatievoorziening naar het bestuur en de bevolking moet gecoördineerd worden. Ook de acties van de diverse actiecentra dienen op elkaar afgestemd te worden. Bij GRIP2 wordt het ROT ingericht. Operationeel gezien bereikt de opschaling in deze fase het hoogste niveau. Het ROT staat onder de eenhoofdige leiding van de (plaatsvervangend) Operationeel Leider. De bezetting van het ROT komt vanuit dezelfde diensten als bij het CoPI, aangevuld met een vertegenwoordiging van de gemeente. Als de situatie daarom vraagt, kan ook een externe partij zoals Rijkswaterstaat plaats nemen in het ROT.

GRIP3: Sommige incidenten vragen om een verdere opschaling naar het bestuurlijk niveau. Dit is met name het geval als er beleidsbeslissingen moeten worden genomen. In deze fase vindt niet alleen tactische, maar ook strategische afstemming plaats. De burgemeester heeft de taak om de rampenbestrijding te coördineren, hij heeft immers het opperbevel. De leidinggevendenden ter plaatse adviseren de burgemeester tot het instellen van een GBT. Het GBT komt bijeen in de eigen gemeente en ondersteunt de burgemeester door het geven van informatie en advies. In het GBT hebben beleidsfunctionarissen van brandweer, politie, GHOR, gemeente en voorlichting zitting.

GRIP4: In GRIP4 overschrijden de effecten van het incident de gemeentegrens. Dit vraagt om afstemming tussen de verschillende gemeenten. De opschaling in GRIP4 vindt uitsluitend op bestuurlijk niveau plaats. Bij het incident kunnen meerdere gemeentelijke beleidsteams betrokken zijn. De bestuurlijke afstemming gebeurt door de coördinerend burgemeester. Deze krijgt ondersteuning van het Regionaal Beleidsteam (RBT). Hierin hebben diensthoofden van brandweer, politie en GHOR zitting, evenals een coördinerend gemeentesecretaris en een communicatieadviseur. Bij GRIP4 wordt de Commissaris van de Koningin en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïnformeerd⁵⁹.

⁵⁹ GRIP in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, een publicatie van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant.

Leiding en coördinatie

Operationeel

De OvD en later de compagniescommandant zijn in de acute fase de (monodisciplinair) operationeel leidinggevend. De OvD bevindt zich bij zijn alarmering al op het industrieterrein Moerdijk. Hij komt hierdoor als eerste ter plaatse. Dit komt in de praktijk niet vaak voor. De OvD moet vanaf zijn aankomst zijn aandacht verdelen tussen de veiligheidscoördinator van Chemie-Pack, de opkomende eenheden en officieren en het vormen van een beeld van de situatie. Bovendien wordt hij geconfronteerd met een brand die bij zijn aankomst al een dermate grote omvang heeft, dat sprake is van een uitzonderlijk grootschalig incident in de categorie 'afwijking'⁶⁰. De aanvankelijk kleine vloeistofbrand heeft zich inmiddels in korte tijd ontwikkeld tot een met de aanwezige middelen onbeheersbare brandende vloeistofplas die ook in de hallen stroomt. De OvD komt hierdoor in een situatie terecht waarin hij de voor het leidinggeven noodzakelijke afstand maar beperkt kan nemen.

De niet-gealarmeerde officier heeft de eerste OvD, en later ook de andere gealarmeerde officieren, ondersteund. Dit geldt ook voor andere niet-gealarmeerde officieren. Op een uitzondering na hebben zij geen concrete taken overgenomen van de gealarmeerde officieren. Voor verschillende betrokkenen was onvoldoende duidelijk wat hun rol en taak was. De bevelvoerders wisten aanvankelijk niet wat de plaats van deze officieren was in de bevelvoeringslijn.

De brandweerofficieren – de eerste OvD en de compagniescommandant – komen gezamenlijk tot een beeld van het incident en besluiten tot het bepalen van een inzetactie. Deze tactiek wordt ook door het CoPI vastgesteld. Besloten wordt om de vloeistofbrand gecontroleerd te laten uitbranden. Dit houdt in dat de (vloeistof)brand niet geblust wordt, maar dat moet worden voorkomen dat de brand zich uitbreidt naar de omgeving. Ook moet worden voorkomen dat niet in brand staande delen van het bedrijf alsnog in brand raken. Hierbij moet zo min mogelijk bluswater worden gebruikt. Deze aanwijzing is ook terug te lezen in het rampbestrijdingsplan dat voor Chemie-Pack is opgesteld. Het bedrijf heeft volgens dit plan immers een beperkte opvangcapaciteit voor bluswater.

De keuze voor het eerste deel van de inzetactie – de vloeistofbrand gecontroleerd uit laten branden – is gezien de aard en omvang van de brand begrijpelijk en logisch. Door de grote hitte ontstaat een volledige verbranding en een hoge pluïmstijging, waardoor de gevaren voor de volksgezondheid worden beperkt. In principe is een vloeistofbrand het meest effectief te bestrijden door met schuim te blussen. Immers, door met water

⁶⁰ Incidenten in deze categorie kennen een landelijke uitstraling. Dergelijke incidenten vragen om een directieve vorm van leiderschap en op structuur gerichte procedures. Leidraad Grootschalig Brandweeroptreden, NVBR, 2009.

te blussen wordt de brandende vloeistof slechts verspreid. Om meerdere redenen is het met schuim blussen van de vloeistofbrand op het terrein van Chemie-Pack in de acute fase echter geen optie. De vloeistofbrand is zeer groot van omvang. De enorme hoeveelheid schuimvormend middel, materieel en menskracht die noodzakelijk is voor een effectieve schuimblussing van deze vloeistofbrand is op dat moment echter niet beschikbaar. Ten tweede wordt de vloeistofbrand continu gevoed door vloeistoffen uit smeltende IBC's, waardoor geen sprake is van een stabiele situatie. Ten derde staan op het buitenterrein van Chemie-Pack IBC's, een zeecontainer, tankwagens en andere materialen. Daarnaast wordt het omringd door loodsen. Het terrein van Chemie-Pack bemoeilijkt hierdoor de uitvoering van een effectieve schuimblussing daardoor in hoge mate.

Schuim

Het schuim dat de brandweer kan gebruiken bij de bestrijding van een brand is een mengsel van water, een schuimvormend middel en lucht. De precieze verhouding is afhankelijk van het soort schuimvormend middel, maar in alle gevallen is water het voornaamste bestandsdeel: schuim bestaat voor minimaal 94% uit water.

Schuim wordt voornamelijk gebruikt om vloeistofbranden te blussen. Het blussen van dergelijke branden met water heeft als nadeel dat slechts een klein deel van het water verdampt. Het overgrote deel belandt in de vloeistof en zinkt naar de bodem. Hierdoor vindt geen blussing plaats. Ook kan de vloeistofbrand zich op het water gaan voortbewegen. Door het water echter te mengen met schuimvormend middel en lucht wordt het water 'lichter', waardoor het op een brandende vloeistof kan blijven drijven. Doordat het schuim de vloeistofbrand afdekt, wordt voorkomen dat zuurstof de brand blijft voeden. De brand wordt als het ware verstikt.

Bij de inzet van schuim spelen milieuaspecten een rol. Het RIZA (Rijks Instituut voor Zuivering van Afvalwater op oppervlaktewater) heeft onderzoek verricht naar de gevolgen van schuim op oppervlaktewater en de bodem. In de regel zal oppervlaktewater tijdelijk vissterfte te zien geven door zuurstofgebrek, soms bij grote overmaat aantasting van de biotoop (de sloot, het water hierin gaat stinken). Schuim breekt af door opname van zuurstof uit de lucht, uit het water en uit de grond. Als het gebruikte schuim zich niet over grote oppervlakken verspreidt, dan is het probleem meestal plaatselijk en van korte duur. Als echter sprake is van een grote hoeveelheid van bluswater met schuimvormend middel kan dit tot problemen leiden⁶¹.

⁶¹ Schuim als blusmiddel, NIFV, 25-02-2008.

De keuze voor het tweede deel van de inzetactiek – proberen verschillende delen van het bedrijf te behouden – bemoeilijkt het succesvol uitvoeren van het eerste deel van de inzetactiek. Het bluswater dat nodig is om delen van Chemie-Pack te behouden, heeft namelijk gevolgen voor de temperatuur en de uitbreiding van de vloeistofbrand en daarmee voor de aanpak ervan (het gecontroleerd laten uitbranden). Gezien de opstelmogelijkheden van de voertuigen en de bereikbaarheid van de te behouden delen van Chemie-Pack is het niet mogelijk de gebouwen met blusstralen af te schermen, zonder dat water bij de brandende vloeistof komt. Ook het beperken van uitbreiding van de vloeistofbrand met de inzet van blusschuim is niet uit te voeren zonder invloed uit te oefenen op de vloeistofbrand. Hoewel de OvD al bij aankomst het idee heeft dat het bedrijf niet te behouden is, besluiten de OvD en de compagniescommandant na overleg toch om te proberen delen van Chemie-Pack te behouden. De complexiteit van deze opdracht leidt vervolgens niet tot het ter discussie stellen van de opdracht. De vraag of de gegeven opdracht uitvoerbaar is, wordt (ook in de stabilisatiefase) niet gesteld.

Meerdere leidinggevendenden zijn in de acute fase onvoldoende of niet op de hoogte van de door de OvD, de compagniescommandant en het CoPI vastgestelde inzetactiek. Hierdoor kijken zowel reeds ingezette als nieuw op te starten acties af van de aanpak of zijn ze hier zelfs tegenstrijdig aan. De brandweerofficieren controleren niet of de aanpak ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd zoals deze bedoeld is. Ook wordt niet bekeken of de inzet leidt tot de gewenste resultaten.

Bestuurlijk

In de acute fase is met name een rol voor het operationeel niveau weggelegd. Ook bij het grootschalig incident in Moerdijk is het bestuurlijk niveau nog maar beperkt betrokken. De prioriteit ligt bij het verkrijgen van een goed beeld van de situatie, om vervolgens invulling te kunnen geven aan de leidinggevende en coördinerende taken. Gezien de verstreken tijd, maar ook vanwege het uitblijven van een verdere opschaling, is nog geen sprake van een structuur waarin op bestuurlijk niveau invulling kan worden gegeven aan leiding en coördinatie.

Beeldvorming

Operationeel

Zoals eerder is aangegeven, gebeurt het in de praktijk niet vaak dat de OvD als eerste ter plaatse is. Het is gebruikelijk dat bij een brand van deze omvang eerst minimaal twee TS-en arriveren. De bevelvoerders van deze voertuigen starten dan met een verkenning, waarop zij hun bevindingen rapporteren aan de OvD. Op basis van deze bevindingen en zijn eigen waarnemingen stelt de OvD vervolgens een (voorlopige) inzetactiek op. Bij dit incident verloopt dit echter anders. Omdat de OvD zich direct op allerlei zaken moet richten, komt hij niet toe aan een goede verkenning. Hij kan zich hierdoor maar een beperkt beeld van het incident vormen.

Nadat de eerste TS-en zijn gearriveerd, geeft de OvD de bevelvoerders geen opdrachten die alsnog moeten leiden tot een grondige en gestructureerde verkenning. Zijn prioriteit ligt bij het voorkomen van uitbreiding van de brand en het koelen van de container met vaten aceton. Hoewel het stellen van deze prioriteiten begrijpelijk is, vermindert dit niet het belang van een grondige verkenning. De bevelvoerders voeren vervolgens op eigen initiatief beperkte verkenningen uit. Deze vinden gedeeltelijk in hetzelfde gebied plaats. De resultaten van de verkenningen worden onvoldoende aan de OvD teruggekoppeld en komen daardoor niet samen tot een compleet beeld. De OvD dringt hier mede als gevolg van de hectiek in deze fase ook niet op aan. Omdat de verkenning zonder opdracht wordt uitgevoerd en de resultaten niet samenkomen in een gezamenlijk en compleet beeld, is het nut van de verkenning beperkt. De compagniescommandant stuurt evenmin aan op een verdere grondige verkenning. De compagniescommandant en het CoPI baseren hun beeld in deze fase vervolgens voornamelijk op het (onvolledige) beeld van de OvD en de bevelvoerders. Het gebrek aan (goede) beeldvorming in de acute fase heeft gevolgen voor de wijze waarop in de acute fase, maar ook later, invulling wordt gegeven aan leiding en coördinatie.

Ten slotte gaat de Inspectie OOV in op de informatievoorziening van de veiligheidscoördinator van Chemie-Pack aan de aanwezige brandweerfunctionarissen. De veiligheidscoördinator geeft aan de AGS een USB-stick met daarop de stoffenlijst van het bedrijf. Deze stoffenlijst is echter onbruikbaar. De lijst beslaat 52 pagina's, is onoverzichtelijk opgesteld en bevat een opsomming van niet alleen de aanwezige stoffen, maar van allerhande goederen die op enig moment in het bedrijf aanwezig zijn geweest (van schoenen tot pallets). De genoemde hoeveelheden zijn dermate groot, dat geen sprake kan zijn van een actuele en realistische weergave van de op dat moment op het bedrijf aanwezige stoffen en goederen. De beslissing om deze lijst enkel te scannen en door te sturen naar de meetplanleider is dan ook begrijpelijk.

Bestuurlijk

Het bestuurlijk niveau is afhankelijk van de informatievoorziening vanuit het veld en de eigen ondersteuning. In de acute fase is het operationele niveau zelf actief om een eerste beeld te vormen en de al dan niet voorlopige inzetactiek te bepalen. Voor het bestuurlijk niveau is het van belang om het op operationeel niveau gevormde beeld zo snel mogelijk te verkrijgen.



3.1.2 De stabilisatiefase

In de beschrijving van de stabilisatiefase is er aandacht voor de verdere opschaling in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Vervolgens wordt beschreven op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de gekozen inzetactie, hoe het brandverloop is tot het sein 'brand meester' en wat hierbij de inzet van de hulpverleningsdiensten is. Hierbij wordt eerst ingegaan op de feitelijke bestrijding en de gevolgen van de brand. Aansluitend is aandacht voor de wijze waarop de brandweer is omgegaan met het bluswater. De bevindingen over het bestrijden van de brand en de wijze van omgaan met het bluswater kunnen uiteraard niet los van elkaar worden gezien. Om de leesbaarheid te vergroten is ervoor gekozen om de beschrijvingen in afzonderlijke delen op te nemen. Ten slotte is er aandacht voor het afzetten en afschermen en crisiscommunicatie. Over dit laatste onderwerp beschrijft de Inspectie OOV alleen bevindingen. De OvV gaat in haar onderzoek uitgebreider in op dit onderwerp.

Verdere opschaling

Zowel de meetplanleider als functionarissen op de GMK constateren rond 15.00 uur dat op grond van het rampbestrijdingsplan Industrierrein Moerdijk moet worden opgeschaald naar GRIP3. De Operationeel Leider (OL) in het ROT laat een kwartier later echter aan de GMK weten dat opschaling naar GRIP3 niet nodig is. Hij heeft dit met de leider CoPI en de Regionaal Commandant van Dienst (RCvD) besproken. Zij komen unaniem tot de conclusie dat vanuit het operationele oogpunt GRIP2 het juiste niveau van opschaling is, omdat het effectgebied in een andere veiligheidsregio ligt. Verdere opschaling zal vanuit de bestuurlijke behoefte moeten komen. De OvD 100 meldt vervolgens aan de GMK dat de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid GRIP4 af wil kondigen. Ook in het eerste overleg van het ROT blijkt dat de calamiteitencoördinator adviseert op te schalen naar GRIP3. De sectie gemeenten in het ROT spreekt hierop eveneens een voorkeur uit voor GRIP3 vanwege de contacten met gemeenten in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid.

Ondertussen blijkt dat de calamiteitencoördinator van de GMC in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid – waar vanaf 15.06 uur sprake is van GRIP2 – meerdere malen zijn collega op de GMK in Tilburg heeft verzocht om op te schalen naar GRIP4. De RCvD heeft inmiddels telefonisch contact met de burgemeester van Moerdijk over verdere opschaling. De burgemeester zegt op dat moment nog geen behoefte te hebben aan een opschaling naar GRIP3. De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid besluit om 15.45 uur om op te schalen naar GRIP4. Rond diezelfde tijd belt de burgemeester van Moerdijk de burgemeesters van de gemeenten die in het effectgebied liggen om hen te informeren over de situatie in Moerdijk.

In het tweede overleg van het ROT van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, dat om 16.10 uur start, wordt wederom stilgestaan bij de opschaling. De OL stelt voor GRIP2 te handhaven. De sectie Politie is van mening dat het incident 'GRIP4-waardig' is, maar verwacht hier bestuurlijke besluitvorming over. De sectie Gemeenten en de

sectie GHOR adviseren opnieuw om op te schalen naar GRIP3. Hierop besluit de OL om de burgemeester van Moerdijk te adviseren op te schalen naar GRIP3. Dit wordt om 16.35 uur in het overleg van het kern-GBT besproken. De burgemeester van Moerdijk informeert de voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant rond 16.45 uur over het incident en de opschaling. De daadwerkelijke alarmering van GRIP3 vindt om 16.52 uur plaats. Een minuut later informeert de gemeentesecretaris van Moerdijk de commissaris van de Koningin in Noord-Brabant over de opschaling naar GRIP3. Enkele minuten later bespreekt het ROT de vraag van de voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant of de afkondiging van GRIP4 in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid gevolgen heeft of moet hebben voor de GRIP-status in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. De OL zegt dat dit, ook volgens de Regionaal Commandant van Dienst (RCvD), niet het geval is. De sectie politie en de sectie GHOR geven in het overleg echter aan de voorkeur te hebben om wel op te schalen naar GRIP4. Ook vanuit het nationale niveau wordt de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant geadviseerd om op te schalen naar GRIP4.

Rond 18.00 uur belt de directeur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant de burgemeester van Breda om hem te informeren over het incident. Omdat de voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant elders verplichtingen heeft, wordt de burgemeester van Breda verzocht om als plaatsvervanger beschikbaar te blijven voor een eventuele opschaling naar GRIP4. Daar is op dat moment nog geen sprake van, aldus betrokkenen:

*'Voorlopig ging de burgemeester van Moerdijk uit van GRIP3, want het betrof een beheersbare brand die naar zijn zeggen alleen de eigen gemeente aanging.'*⁶²

Het ROT overlegt om 19.10 uur voor de vijfde keer. De sectie gemeenten en de afvaardiging van Defensie adviseren om op te schalen naar GRIP4. De OL besluit daarop het GBT het advies voor te leggen om op te schalen tot GRIP4. Dit besluit wordt om 19.26 uur in het GBT genomen. De locoburgemeester van Moerdijk vertrekt samen met een wethouder naar Tilburg, waar het RBT om 20.30 uur voor de eerste keer samenkomt. In het overleg wordt duidelijk dat in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid is opgeschaald naar GRIP4 en in de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond naar GRIP2. Het RBT besluit dat de voorzitter van het RBT contact opneemt met de burgemeester van Moerdijk, om de rolverdeling tussen het GBT en het RBT te bespreken. De alarmering voor GRIP4 start volgens de gegevens van de GMK overigens pas om 21.42 uur. Op dat moment zijn de leden van het RBT al opgekomen.

Brandbestrijding

Rond 16.00 uur komt de eerste crashtender van Defensie uit Gilze-Rijen ter plaatse. Deze wordt in opdracht van de OvD 200 ingezet tussen Chemie-Pack en Wärtsilä om

uitbreiding van de brand naar Wärtsilä te voorkomen. Een kwartier later arriveert de tweede crashtender (van de vliegbasis Woensdrecht). Omdat het bluskanon van dit voertuig een grote worplengte heeft, krijgt deze als opdracht van de OvD 100 de container met vaten aceton te koelen. Wanneer de brandende vloeistof te dicht naar de hoofdingang toe komt, moet deze gedeeltelijk met schuim worden geblust. De OvD 100 geeft beide bevelvoerders nadrukkelijk de opdracht de vloeistofbrand zelf niet te blussen, omdat voor gecontroleerd uitbranden is gekozen.

Een brandweerofficier in een politieheliikopter constateert rond 16.15 uur dat er branduitbreiding in noordelijke richting dreigt plaats te vinden. Dit was daarvoor onbekend. De informatie wordt doorgegeven aan het CoPI. Intussen onderneemt de bedrijfsbrandweer van Shell op eigen initiatief een poging om vanaf de zuidkant hal 1 binnen te komen, zodat deze met schuim kan worden volgespoten. Omdat de roldeur niet geopend of geforceerd kan worden, lukt dit echter niet.

Rond 16.30 uur krijgt de tweede TS de opdracht van de OvD 100 het voeden van het blussysteem in het oostelijke deel van het complex van Chemie-Pack te stoppen. In het blussysteem is geen schuimvormend middel meer aanwezig, waardoor alleen water in de hallen wordt gepompt. Tussen 16.00 uur en 17.00 uur worden aan de westkant van Chemie-Pack drie waterkanonnen ingezet. Eén daarvan is van de bedrijfshulpverlening van ATM. Deze wil de brand aan die zijde afschermen om uitbreiding naar de westelijke zijde te voorkomen. Het personeel van de bedrijfshulpverlening van ATM wordt in deze fase niet aangestuurd door een bevelvoerder of OvD van de overheidsbrandweer.

Inmiddels constateren enkele officieren dat de muren van hal 2 aan de kant van Wärtsilä scheuren beginnen te vertonen en bol gaan staan. Omdat men verwacht dat de muren zullen bezwijken, worden de voertuigen en manschappen in opdracht van de AGS tussen de twee bedrijven weggehaald. Een crashtender wordt zodanig opgesteld dat deze het terrein tussen de twee bedrijven kan bestrijken en krijgt de opdracht een mogelijk vloeistofbrand tussen de bedrijven te blussen. Rond 16.55 uur bezwijkt de buitengevel van hal 2 en loopt brandende vloeistof naar het buurbedrijf Wärtsilä. Dit gaat snel omdat de vloeistof zich verspreidt over de forse hoeveelheid bluswater die tussen de panden is terecht gekomen. De brandweer tracht de uitstromende brandende vloeistof met schuim te blussen, maar het pand van Wärtsilä vat door de hittestraling als gevolg van de intensiteit van de brand vlam. De westelijke grendellijn wordt hierop verlegd naar de westelijke kant van Wärtsilä.

In het ROT van 16.55 uur vraagt de sectie Gemeenten of er een plot van de rookpluim kan komen voor het GBT in Moerdijk. Zij heeft behoefte aan een beeld van het effectgebied. De brandweer krijgt de opdracht in het volgende overleg een plot te overleggen. In het CoPI-overleg van 17.05 uur bespreekt men een mogelijke wijziging van de strategie. Daarbij overweegt het CoPI in één keer met grote slagkracht de brand te bestrijden. In dit overleg blijkt dat het behouden van hal 1 waarschijnlijk niet gaat lukken. Ook komt ter sprake dat uit waarneming vanuit de politieheliikopter blijkt dat aan de noordkant van Chemie-Pack een pand wordt bedreigd. Dit was daarvoor

⁶² Interview voorzitter RBT, 11-02-2011.

onbekend. Het CoPI besluit een derde peloton in te zetten om uitbreiding van de brand aan de noordkant te voorkomen. Om 17.15 uur wordt de officier die aanvankelijk als CUGS heeft gefungeerd, ingezet als pelotonscommandant (OvD 300).

De compagniescommandant is naast de leidinggevende van de brandweereenheden op de plaats incident tevens staffunctionaris brandweer in het CoPI. Dit is gebruikelijk in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Bij dit incident betekent dit dat de compagniescommandant elk uur ongeveer 20 minuten overleg heeft in het CoPI. De compagniescommandant heeft door deze dubbelfunctie te weinig tijd om zich voldoende op de hoogte te stellen van de ontwikkelingen in het veld en de uitvoering en resultaten van de uitgezette opdrachten te controleren. Daarom wijst de compagniescommandant een op eigen initiatief opgekomen officier aan als 'zijn ogen en oren in het veld' en als 'contactpersoon als ik in het CoPI zit'.

Figuur 8 Inzet van een crashtender



Om 17.30 uur stelt de commandant van de bedrijfsbrandweer van Shell in overleg met personeel van een crashtender van Defensie op eigen initiatief een plan op om hal 1 en hal 2 met schuim te blussen. Een crashtender van Defensie moet hiervoor langs het terrein van Chemie-Pack naar achteren rijden. Het plan is gebaseerd op een schuimberekening voor een plasbrand met een oppervlakte van 2000 m². Het plan wordt na overleg met de OvD-en verworpen, omdat de oppervlakte van de brand volgens de OvD-en aanzienlijk groter is en de brandende vloeistoffen in de loodsen lastig bereikt kunnen worden. Ook kunnen de schuimbluskanonnen de voor het plan vereiste inzetdiepte niet halen.

In het ROT is inmiddels ondersteuning gekomen om LCMS⁶³ te vullen en hier een beeld in op te stellen. Vanaf dat moment kan informatie via dit systeem gedeeld worden met andere teams en veiligheidsregio's. Tot dat moment beschikt de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant niet over een grafisch plot van de (gevolgen van) de brand. LCMS is conform de afspraken met de landelijke projectorganisatie in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant nog niet volledig geïmplementeerd. Hierdoor kan de regio alleen beschikken over de oefenomgeving en is men nog niet gewend om in het systeem te werken. Mede hierdoor wordt zeer beperkte informatie in LCMS opgenomen.

De omliggende veiligheidsregio's hebben automatisch toegang tot het in LCMS aangemaakt incident. De overige veiligheidsregio's moeten om toegang te hebben handmatig worden toegevoegd. Deze werkwijze is niet bekend bij de betreffende functionaris. Uit interviews blijkt dat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant ook later moeite heeft om op alle plaatsen een goed beeld te krijgen van de situatie. De teams stellen op meerdere plaatsen situatieschetsen op en bespreken deze telefonisch. In het GBT wordt in deze fase met logboeken gewerkt, niet met notulen en besluitenlijsten. Volgens de burgemeester van Moerdijk wordt mede hierdoor weinig gecoördineerd gewerkt in het GBT.

Uit overleg tussen de meetplanleider (MPL) en de Gezondheidskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen (GAGS) blijkt dat het gecontroleerd laten uitbranden de beste optie is. De (giftige) stoffen die vrijkomen, komen dan zo hoog mogelijk in de lucht. Ook wordt hierdoor zo veel mogelijk voorkomen dat verontreinigd bluswater schade aan het milieu toebrengt. Dit wordt meegedeeld in het ROT. Tevens wordt gesproken over de verspreiding van de rookpluim. Er blijken klachten tot uit de veiligheidsregio Utrecht te komen. Metingen wijzen niet op de aanwezigheid van een te hoge concentratie gevaarlijke stoffen.

Het CoPI heeft om 18.00 uur het beeld dat sprake is van een 'statische situatie'. De brandweer laat 'de twee loodsen verder branden' en de situatie is beheersbaar. De staffunctionaris politie in het CoPI probeert contact te krijgen met de veiligheidscoördinator van Chemie-Pack, zodat deze aan kan sluiten bij overleggen van

⁶³ Het Landelijk Crisis Management Systeem. Dit informatiesysteem ondersteunt een veiligheidsregio bij het delen van informatie.

het CoPI. De prioriteit van het CoPI ligt op het behoud van de grendellijnen. Rond dezelfde tijd wordt aan de westkant van Chemie-Pack echter geconstateerd dat de brand is doorgeslagen naar hal 1. Een brandweereenheid bekijkt op eigen initiatief wat het effect is van de inzet op hal 1: als ze een paar minuten stoppen met blussen, blijkt de brand heviger te worden. Een geïnterviewde zegt daar over:

‘Op het moment dat wij de stralen ervan af haalden, zag je de brand feller worden en hoorde je lichte explosies’.

Deze constatering leidt niet tot verdere acties. Rond 19.00 uur verhevigt de brand aan de noordwestkant van het terrein. Een crashtender wordt ingezet om de (vloeistof) brand te blussen. In het overleg van het CoPI heeft men dan het beeld dat het incident beheersbaar is op de grendellijnen. De verwachting is dat de brand rond 21.00 uur is uitgebrand. Het sein ‘brand meester’ kan nog niet worden gegeven, omdat zich nog steeds ontploffingen voordoen. Ook signaleert het CoPI dat ‘veel bluswater is gebruikt’ en dat de vloeistoffen – een samenstelling van het bluswater van de brandweer, het bluswater uit het blussysteem van het bedrijf en chemicaliën – richting de straat stromen. Dit beperkt de mobiliteit van de hulpverleningsdiensten. Het CoPI besluit dat alleen nog mag worden geblust op de uitstromende vloeistoffen en dat er voor de rest zo min mogelijk geblust moet worden.

Schuimblussing

In het ROT-overleg van 19.10 uur komt het voorstel van het CoPI aan de orde om rond 21.00 uur met een schuimblussing de brand te blussen. Besloten wordt dat niet mag worden begonnen met schuimblussing voordat dit goed is gecommuniceerd en de noodzakelijke maatregelen zijn getroffen, zoals de aanwezigheid van voldoende schuimvormend middel en voldoende materieel om het schuim op te kunnen brengen. Ook moet worden afgestemd met de betrokken instanties, waaronder Rijkswaterstaat, ProRail en de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Inmiddels worden ook klachten gemeld uit Barendrecht en Zwijndrecht. In het CoPI-overleg van 20.00 uur geeft de brandweer aan dat de situatie nog steeds beheersbaar is op de grendellijnen. De strategie is nog altijd om het geheel uit te laten branden, maar men gaat proberen het kantoor van Chemie-Pack te behouden. Het CoPI bespreekt het idee om tegen het einde van de brand deze in één ‘klap’ met schuim te blussen, om de uitstoot van de gevaarlijke stoffen zoveel mogelijk te beperken.

‘Langer laten branden zou ook zorgen voor een onvolllediger verbranding, omdat de hitte afneemt en meer kans op extra vervuild bluswater zou ontstaan’.⁶⁴

Afgesproken wordt dat de staffunctionaris brandweer van het CoPI met het ROT afstemt wanneer de schuimblussing kan plaatsvinden. Het CoPI besluit om een

gedeeltelijke schuimblussing uit te voeren, omdat een schuiminzet vanaf de oostelijke zijde in hun ogen moeilijk uitvoerbaar is. Er zijn op dat moment voldoende blusmiddelen aanwezig voor een gedeeltelijke schuimblussing. Het CoPI besluit het brandweermateriaal dat niet meer nodig is weg te sturen.

Ondertussen is een liaison uit de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond in Moerdijk aangekomen. Hij meldt na het CoPI-overleg van 20.00 uur aan het ROT in Rotterdam dat de brand in Moerdijk nog dermate groot is, dat een zinvolle inzet met schuim op dat moment volgens hem niet haalbaar is door een gebrek aan middelen.

Het ROT besluit om 20.30 uur dat de schuimblussing op verzoek van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid wordt uitgesteld tot een nader gezamenlijk te bepalen moment. De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid wil eerst de noodzakelijke maatregelen nemen ter bescherming van de bevolking, zowel bewoners als reizigers, en hen hierover informeren. Het ROT gaat er voorlopig van uit dat de schuimblussing om 22.00 uur plaatsvindt. Het ROT bespreekt dat de rookwolk bij een schuimblussing waarschijnlijk van vorm gaat veranderen: in plaats van een sigaarvorm zal een trechtervorm ontstaan. Hierdoor wordt de omvang van het effectgebied breder.

In het eerste overleg van het RBT gaat de voorzitter op verzoek van het ROT akkoord met een inzet met schuim. De leden bespreken wat de mogelijke effecten van de schuimblussing voor de bevolking zijn en besluiten dat dit vooraf goed gecommuniceerd moet worden naar de burgers. Ook geeft het RBT nadrukkelijk mee dat voordat het CoPI de schuimblussing inzet, dit moet zijn afgestemd met de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Het gevolg van de schuimblussing is immers dat dikke zwarte rook vrij komt, die door de te verwachten regen laag zal worden gehouden. Dit zal in de effectgemeenten naar verwachting leiden tot klachten over overlast.

De staffunctionaris brandweer meldt om 21.05 uur in het CoPI dat de brand in een hal aan de oostzijde weer is opgelaaid. De brandweer zet van zowel de noordoostelijke zijde als de zuidoostelijke zijde extra stralen in, omdat uitbreiding naar een stapel pallets op het terrein van Chemie-Pack en een hal van een naastgelegen bedrijf dreigt. Vervolgens wordt een crashtender ingezet, die de opgelaaide brand grotendeels blust. Het RBT overlegt op hetzelfde moment. In dit overleg benoemt het RBT vier randvoorwaarden voor het overgaan tot het uitvoeren van de schuimblussing. Het wegverkeer moet worden omgeleid, het treinverkeer moet worden omgeleid, de bewoners in het effectgebied moeten worden gewaarschuwd en de brandweer moet paraat staan om de schuimdeken aan te brengen. Ook besluit het RBT dat zij het definitieve besluit over het moment van de schuimblussing zullen nemen.

Nadat bekend is geworden dat operationeel alles gereed is voor de schuimblussing, besluit het RBT om 21.45 uur dat uiterlijk een half uur later over de aanpak gecommuniceerd moet zijn met Rijkswaterstaat, ProRail, de media en de bevolking. Ook moet de sirene in Moerdijk in verband met de schuimblussing en de verwachte

⁶⁴ Interview leider CoPI, 08-02-2011.

daling van de rook worden geactiveerd. Het RBT besluit dan dat om 22.30 uur wordt overgegaan tot de schuimblussing.

De Operationeel Leider (OL, de voorzitter van het ROT) meldt om 21.55 uur in het overleg van het ROT, dat gewacht wordt op een signaal uit het veld dat men klaar is voor de schuimblussing. Besloten is om alleen de hallen 1, 2 en 3 van Chemie-Pack te blussen met schuim. De inzet op de overige delen van het bedrijf wordt nog nader bezien. Volgens het ROT is dan de situatie 'technisch gezien' al 'brand meester', maar kan dit pas worden aangegeven bij aanvang van de schuimblussing.

Om 22.10 uur overlegt het CoPI. De grendellijnen kunnen nog steeds worden behouden. Het lukt om uitbreiding van de brand naar de opslaghallen, die naast het kantoor van Chemie-Pack liggen, te voorkomen. Wel is nog sprake van brand in een ruimte waar (deels gevaarlijke) poeders staan opgeslagen. De veiligheidscoördinator van Chemie-Pack neemt deel aan het overleg van het CoPI dat om 23.00 uur plaatsvindt. Hij vertelt welke maatregelen hij heeft getroffen en meldt dat in de voorste hallen, die nog niet in brand staan, 100 ton gevaarlijke stoffen staat opgeslagen. Het CoPI besluit daarop deze hallen met water en schuim af te schermen. Deze blijven uiteindelijk ook behouden.

Na akkoord van het ROT start de brandweer rond 23.00 uur met de schuimblussing van hal 1 en hal 2. Enige tijd later is aan de noordoostelijke zijde van het terrein ineens sprake van hevige rookontwikkeling en verheviging van de brand. Dit leidt tot het herschikken van het ingezette materieel. Het waterkanon en de hoogwerker worden verplaatst om uitbreiding naar de loods aan de noordoostkant van het terrein te voorkomen. Een aantal brandweermensen werkt hierbij kort zonder adembescherming. De eenheden die aan de noordzijde van het complex worden ingezet, zijn op dat moment niet op de hoogte van de schuimblussing.

Rond 23.50 uur blijkt dat de schuimbluspoging is geslaagd. Het CoPI constateert dat de brand binnen de grendellijnen blijft en dat de schuimdeken effectief is aangebracht op de westelijke hallen. De rest van het complex laat de brandweer gecontroleerd uitbranden, waarbij de verwachting is dat de ruimtes naast het kantoor van Chemie-Pack kunnen worden behouden. Het GBT verneemt rond dezelfde tijd dat de inzet met schuim succesvol is, maar dat een andere loods die vol blijkt te staan met chemicaliën, nog in gevaar is. Om 00.15 uur wordt het sein 'brand meester' gegeven.

Bluswater

De coördinatie-wacht van het waterschap Brabantse Delta wordt om ongeveer 15.00 uur gealarmeerd. Het waterschap stuurt daarop direct een medewerker naar Moerdijk om ter plekke te kijken wat de gevolgen van de brand zijn voor het water- en het zuiveringssysteem. Het waterschap stelt zijn calamiteitenprocedure in werking en activeert conform de calamiteitenprocedure het actieteam van het waterschap. Ter plekke neemt men direct de benodigde maatregelen – zoals het stilzetten van het

gemaal – om te voorkomen dat afvalwater in het riool en de zuiveringsinstallaties terecht komt.

In de sloten in de buurt van het incident loopt verontreinigd bluswater. Diverse hulpverleners klagen over stank in de nabijheid van deze sloten. De AGS verricht metingen op koolwaterstoffen, maar er worden hele lage of geen concentraties aangetroffen. De AGS laat rond 16.00 uur de Milieu Ongevallen Dienst van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) alarmeren om monsters te nemen en die te analyseren.

Het CoPI geeft rond 16.05 uur aan dat het rioolsysteem overbelast raakt. De brandweer moet zo min mogelijk water gebruiken bij de inzet, omdat Chemie-Pack een beperkte opvangcapaciteit heeft voor bluswater. Als de vloeistof van het terrein stroomt, vormt dit mogelijk een groot milieuprobleem. Het CoPI laat drie vacuümwagens bestellen om het vervuilde bluswater op te zuigen en af te voeren. De drie vacuümwagens hebben echter een beperkte capaciteit. In hetzelfde overleg bespreekt het CoPI dat de brandweer op dat moment nog niet over voldoende aanvoer van bluswater beschikt. Zoals eerder beschreven blijkt rond 16.30 uur dat een TS enige tijd het blussysteem van Chemie-Pack alleen met water voedt, omdat het schuimvormend middel op is.

In het overleg van het ROT dat om 16.55 uur plaatsvindt, vraagt de Officier veiligheidsregio (OVR) van Defensie of NBC-capaciteit⁶⁵ nodig is. Het ROT besluit deze vraag bij het CoPI neer te leggen. Rond 17.10 uur wordt geconstateerd dat het bluswater een pH-waarde van 11 heeft⁶⁶. Dit wordt gemeld aan één van de OvD-en. In het ROT-overleg van 17.55 uur wordt aan de OVR meegedeeld dat het CoPI nog geen NBC-capaciteit nodig heeft.

⁶⁵ Met NBC-capaciteit worden eenheden van Defensie bedoeld die gespecialiseerd zijn in het handelen in geval van nucleaire, biologische of chemische besmetting. Dit handelen heeft ook betrekking op het ontsmetten.

⁶⁶ Een pH-waarde van 7 is neutraal. Zure oplossingen hebben een pH-waarde die lager is dan 7, basische oplossingen hebben een pH-waarde hoger dan 7.



Het CoPI besluit dat men met het Havenschap Moerdijk contact opneemt over het afzuigen van het riool. In hetzelfde overleg bespreken de leden de beschikbaarheid van (voldoende) bluswater. Er zijn vier grootschalig watertransporteenheden gealarmeerd, maar die zijn nog niet allen ter plaatse. Rond 18.00 uur wordt in het overleg van het CoPI gemeld dat mogelijk bluswater in het oppervlaktewater terecht is gekomen. Een uur later overlegt het CoPI opnieuw. In dit overleg signaleren de leden dat 'te veel bluswater is gebruikt' en dat de vloeistof (bluswater vermengd met chemicaliën) richting de Vlasweg stroomt. Het CoPI besluit dat alleen nog mag worden geblust op de uitstromende vloeistoffen en dat er voor de rest zo min mogelijk geblust moet worden. Eén van de OvD-en bestelt via de GMK zand en een shovel om de vloeistof in te dammen. Wanneer het zand wordt geleverd, zet het CoPI dit in om een sloot te dempen. Het Havenschap Moerdijk zet de eerdergenoemde vacuümwagens in om verontreinigd bluswater op te zuigen en af te voeren.

De opdracht die het CoPI om 19.00 uur gaf – zo weinig mogelijk blussen – leidt niet tot het aanzienlijk verminderen van het gebruik van bluswater. Zo is tussen 20.00 uur en 22.00 uur een crashtender ingezet om uitbreiding van de brand naar Wärtsilä te voorkomen. Hierbij zijn waterschermen aangebracht, waardoor ook bluswater op hal 1 en hal 2 terecht komt. De crashtender levert met één kanon een capaciteit van circa 3000 liter bluswater per minuut. Als blijkt dat het gebruik van het bluswater tot problemen leidt, wordt opdracht gegeven te stoppen met deze inzet. Ook het afschermen van de opslaghallen naast het kantoor van Chemie-Pack leidt tot een aanzienlijk gebruik van bluswater.

Rond 20.45 uur vraagt de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant of het waterschap als extern adviseur aan het ROT deel kan nemen. De vertegenwoordiger van het waterschap is nodig om te helpen een oplossing te vinden voor het afvoeren en/of bufferen van het bluswater. Hierbij is tevens intensief contact met Rijkswaterstaat. Het leegpompen van de riolering en sloten gebeurt aanvankelijk in opdracht van het Havenschap Moerdijk en wordt daarna voortgezet in opdracht van het waterschap. De vacuümwagens die dit uitvoeren moeten via een benedenwindse route – dus door de rook – om hun werk te doen. Het CoPI geeft als opdracht dat iedereen die benedenwinds aanrijdt gebruik dient te maken van beschermende middelen zoals filtermaskers en ademlucht.

In het overleg van het CoPI, dat om 21.05 uur plaatsvindt, wordt bekend dat het bluswater zwaar is verontreinigd en een pH-waarde heeft die ruim boven de norm ligt. Het CoPI geeft aan dat de eigen hulpverleners moeten worden geïnformeerd niet in contact met het water te komen. Als de OvD (300) het bericht over de pH-waarde hoort, wordt op eigen initiatief met lakmoespapier gemeten op laarzen en blusleiding. Bij twee brandweermensen wordt een pH-waarde van 8 op de kleding geconstateerd. Ruim een uur later blijkt dat het verontreinigde bluswater ook in de Oostelijke Insteekhaven (één van de vijf havenbekkens in de haven Moerdijk) en de Rode Vaart (een kanaal tussen de Mark en het Hollands Diep) is gelopen. De AGS heeft volgens het CoPI een pH-waarde van het bluswater van tussen de 10 en 14 gemeten. Het RBT hoort dit om 22.30 uur. Enige minuten later arriveert de dijkgraaf in het RBT. Deze is tot die tijd actief geweest in de eigen calamiteitenorganisatie, en heeft aan de voorzitter van eerst het GBT en vervolgens het RBT aangeboden om aan te sluiten. Vanaf het moment dat de dijkgraaf in het RBT aanwezig is functioneert deze als adviseur van de plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Rond 23.30 uur wordt in het ROT gemeld dat in een sloot een pH-waarde van 14 is gemeten. De leden besluiten vervolgens de sloot te isoleren en het verontreinigd water op te pompen en af te voeren. Het waterschap voert dit vervolgens uit.

Afzetten en afschermen

De Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO) van de regiopolitie Midden- en West-Brabant sluit om 16.07 uur de toeritten van de A17 af in verband met het grootschalig incident. Vervolgens treft het ROT voorbereidingen om in verband met de schuimblussing (rijks)wegen af te sluiten en het spoorverkeer stil te leggen. Dit gebeurt in overleg met de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en Rijkswaterstaat.

Om 21.55 uur meldt het ROT dat het stilzetten van weg- en treinverkeer in gang is gezet. Vijf minuten later meldt de meldkamer van de SGBO van het KLPD – die de afzetting onder regie van de regiopolitie Midden- en West-Brabant uitvoert – dat de voorgestelde wegafsluitingen worden gerealiseerd. Dit is om 22.17 uur afgerond: het KLPD heeft de A16 bij het knooppunt Zonzeel afgesloten. Volgens Rijkswaterstaat – die bij het afzetten een faciliterende rol heeft – moet echter het knooppunt Klaverpolder worden afgesloten. Een uur later plaatst Rijkswaterstaat bij knooppunt Zonzeel alsnog kruizen boven de weg.

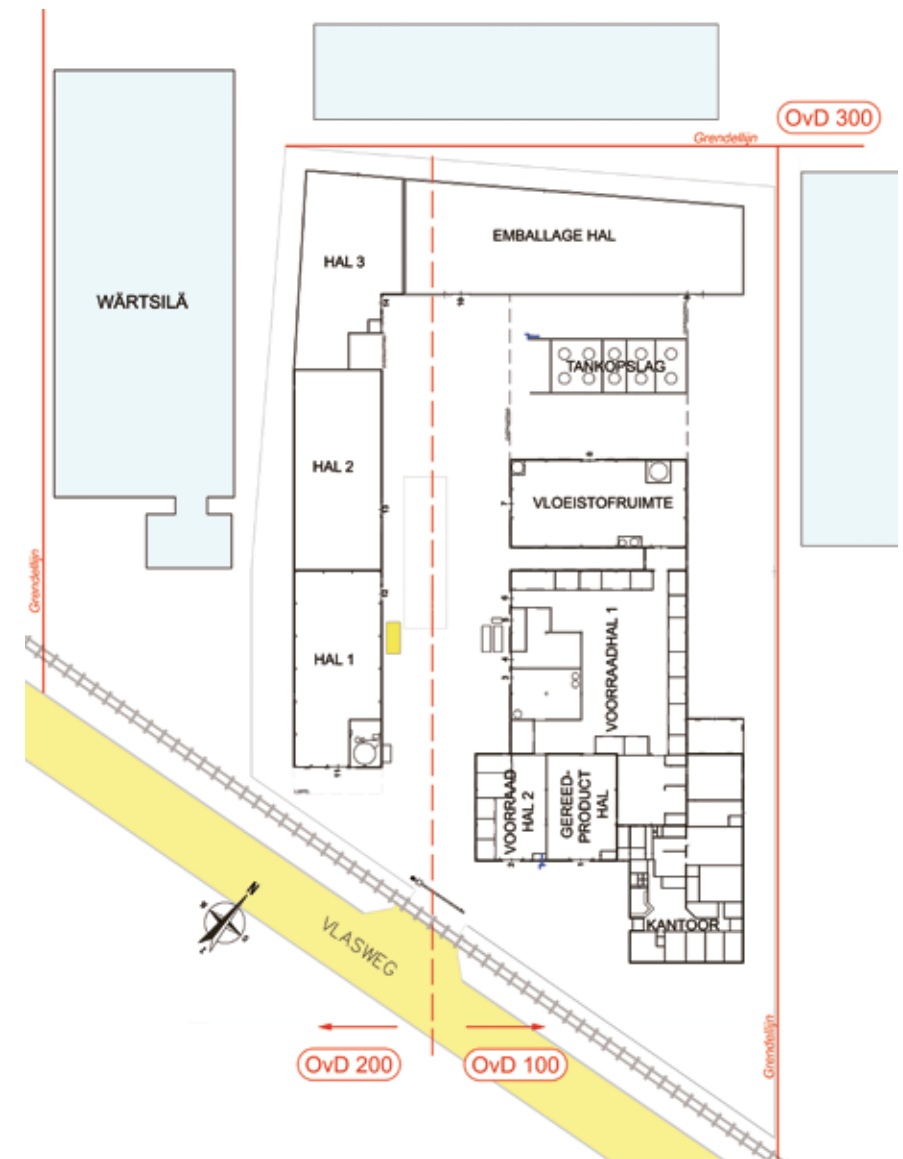
ProRail legt om 22.00 uur in verband met de voorgenomen schuimblussing het treinverkeer stil. Dit betekent dat de treinen stil worden gezet op de stations, zodat reizigers kunnen worden opgevangen.

Crisiscommunicatie

Het kern-GBT in Moerdijk bespreekt om 16.35 uur dat in verband met de informatievoorziening naar de bevolking de site 'crisis.nl' in moet worden gezet. Vervolgens besluit het kern-GBT dat de burgemeester rond 17.30 uur de inmiddels massaal toegestroomde pers te woord staat. In verband met de verkeersdrukte wordt de persconferentie echter met een uur uitgesteld. Rond 17.55 uur deelt de sectie gemeenten in het ROT mee dat het landelijke informatienummer 0800-1351 is geactiveerd. Intussen hebben de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid contact gehad. Zij besluiten een gezamenlijke communicatiestrategie te voeren. De burgemeester van Moerdijk geeft om 19.00 uur de eerder aangekondigde persconferentie.

Rond 19.50 uur bespreekt het GBT dat de voorlichting goed gestroomlijnd moet worden. De voorzitter van het RBT is verantwoordelijk voor de communicatie op bestuurlijk niveau. In het overleg van het GBT van Moerdijk van 21.00 uur is aandacht voor de communicatie met de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid over de effecten van een schuimblussing. Het GBT bespreekt dat de bevolking in verband met de verwachte rookontwikkeling een kwartier voor de daadwerkelijke schuimblussing moet worden geïnformeerd.

Om 21.00 uur overlegt het RBT eveneens. De leden besluiten dat het RBT de regie neemt ten aanzien van de inhoud van de communicatieboodschap. Om 22.00 uur deelt het GBT mee dat om 22.15 uur een persverklaring over de schuiminzet wordt gegeven. Rond 22.35 uur ontvangt het GBT in Moerdijk volgens het verslag van dat overleg het bericht dat 'het hoofd van het Nationaal Crisiscentrum⁶⁷ niet tevreden is over de informatievoorziening vanuit Moerdijk. De voorlichting verloopt te traag en de communicatie tussen de veiligheidsregio's Zuid-Holland Zuid en Midden- en West-Brabant loopt niet goed'. Ook lukt het de gemeente Moerdijk vanwege een technische fout bij het bedrijf dat de website ondersteunt niet om berichten op de site 'crisis.nl' te plaatsen.



Figuur 9 De aangepaste grendellijnen.

⁶⁷ Het Nationaal Crisiscentrum (NCC) is inmiddels al langere tijd actief. In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op de activiteiten van het NCC.

Analyse stabilisatiefase

Alarmering en opschaling

Operationeel

Hoewel verschillende operationele diensten behoefte hebben aan een verdere opschaling dan GRIP2, neemt het ROT het besluit om dit aan de burgemeester voor te stellen lange tijd niet. Het ROT gaat hierbij voorbij aan de toenemende behoefte aan afstemming tussen het operationele en het bestuurlijke niveau, de aard van het incident en de aandacht van de media.

Bestuurlijk

In de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant is het besluit tot bestuurlijke opschaling voorbehouden aan de burgemeester (naar GRIP3) en de (plaatsvervangend) voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (naar GRIP4). Zij nemen het besluit om verder op te schalen echter pas laat. Het ontbrak hierbij aan voldoende bestuurlijk besef van de gevolgen en de uitstraling van het incident.

De opschaling naar GRIP4 door de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant is niet gelijk verlopen aan de opschaling in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Gezien de onvermijdelijke samenhang – beide veiligheidsregio's hebben met hetzelfde incident te maken – is het langdurig uitblijven van deze opschaling in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant opmerkelijk. Hoewel een betere afstemming tussen de veiligheidsregio's ten aanzien van de opschaling bij dit incident niet tot een beter resultaat van de brandbestrijding had geleid, blijkt uit meerdere interviews dat het wel gevolgen heeft gehad voor de (inter)bestuurlijke coördinatie ten aanzien van de communicatie van de veiligheidsregio's naar burgers en media over de gevolgen van de brand.

Leiding en coördinatie

Operationeel

In de stabilisatiefase staat het voorkomen van een escalatie van het incident centraal. Zoals in de analyse van de acute fase is beschreven, is de gekozen inzetactie gezien de aard en omvang van de brand uitermate complex om uit te voeren. Door de brand gecontroleerd te laten uitbranden wordt getracht te voorkomen dat een ongecontroleerde uitstroom van gevaarlijke stoffen ontstaat. Daarnaast wordt geprobeerd verschillende onderdelen van het bedrijf te behouden door deze af te schermen of te koelen met schuim en water. Het CoPI heeft daarbij aangegeven dat bij deze pogingen beperkt gebruik moet worden gemaakt van bluswater. Ten eerste omdat de brandende vloeistoffen kunnen drijven op water waardoor deze zich gemakkelijk kunnen verspreiden. Ten tweede omdat Chemie-Pack slechts een beperkte

opvangcapaciteit heeft voor bluswater. Een adequate uitvoering van de gekozen inzetactie stelt hoge eisen aan de leiding en coördinatie. Daarbij is het van groot belang dat de diverse eenheden in het veld en zeker ook het CoPI en het ROT over de juiste informatie⁶⁸ over de te volgen aanpak beschikken.

Hoewel het scenario van het gecontroleerd uitbranden meerdere malen in het CoPI en het ROT aan de orde komt, wordt niet consequent op de uitvoering ervan gestuurd. Ook het monitoren van de resultaten van de gekozen aanpak gebeurt zowel in het 'veld' als in de teams niet consequent. In het veld worden mede hierdoor diverse opdrachten gegeven die haaks staan op de gekozen inzetactie en het beperkt gebruik van bluswater. Zo is de inzet van de diverse waterkanonnen, waaronder die van de bedrijfsbrandweer Shell, de bedrijfshulpverlening van ATM en de crashtenders van Defensie, niet uitsluitend gericht op het voorkomen van uitbreiding van de brand. Zij worden ook ingezet om de brand daadwerkelijk te bestrijden. Mede hierdoor komt er veel bluswater op het terrein van Chemie-Pack terecht. Het riool raakt overbelast door de vloeibare chemicaliën en het bluswater, waardoor er op enig moment zwaar verontreinigd bluswater het terrein afstroomt. Zowel in het CoPI als in het ROT onderkent men dat de hoeveelheid bluswater op het terrein een probleem vormt, maar tot een wezenlijke aanpassing van de inzet leidt dit niet. Ook nadat het CoPI aangeeft dat alleen nog mag worden geblust op de uitstromende vloeistoffen en er voor de rest zo min mogelijk geblust moet worden, gebeurt dit op verschillende momenten toch. Het milieu heeft door het wegstromen van het vervuilde bluswater schade opgelopen.

Het ROT onderneemt naar aanleiding van de constatering dat sprake is van verontreinigd bluswater nauwelijks actie richting de hulpverleners. De hulpverleners krijgen weliswaar het advies om niet in contact te komen met het bluswater, maar het ROT geeft geen opdracht tot het opstarten van een gestructureerde ontsmettingsprocedure. Ook wordt het aanbod van de Officier veiligheidsregio om gebruik te maken van NBC-capaciteit van Defensie afgeslagen. Daarnaast is het opmerkelijk dat geen gebruik wordt gemaakt van de beschikbare ontsmettingscapaciteit van de NBC-steunpuntregio⁶⁹.

De beslissing om over te gaan tot een schuimblussing van een gedeelte van het bedrijf ontstaat gedurende het incident op organische wijze. Het start met de vele verzoeken om schuim, waarna rond 17.00 uur voor het eerst gesproken wordt over een complete schuimblussing. Later wordt besloten slechts delen van het complex met schuim te blussen. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant geeft de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid de ruimte om maatregelen te nemen ter bescherming van de bevolking. Vervolgens duurt het tot 23.15 uur voordat de schuimblussing daadwerkelijk

⁶⁸ De juiste informatie wordt in dit verband gedefinieerd als de essentiële informatie over het incident, de ontwikkeling ervan en de ingezette en beschikbare capaciteit.

⁶⁹ Er zijn in Nederland zes NBC-steunpuntregio's ingesteld. Deze kunnen advies en bijstand leveren. De steunpuntregio's beschikken over specialistische kennis en middelen (zoals extra meetapparatuur, een ontsmettingscontainer en beschermende kleding).

wordt uitgevoerd. Bij het nemen van het besluit om over te gaan tot de schuimblussing is geen sprake van een duidelijk uitgesproken noodzaak of reden.

Tijdens de stabilisatiefase heeft het aan communicatie tussen de coördinerende teams (CoPI en ROT) enerzijds en de brandweerofficieren anderzijds grotendeels ontbroken. Ook tussen de brandweerofficieren en de brandweereenheden was onvoldoende sprake van communicatie. Hierdoor was er op verschillende niveaus te weinig besef van de gekozen aanpak en de wijze waarop dit moest worden uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is de schuimblussing van een gedeelte van het bedrijf. Deze is bij enkele eenheden in het veld in zijn geheel niet bekend. Het feit dat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant er standaard voor heeft gekozen om de compagniescommandant een dubbelfunctie te laten vervullen, heeft niet aan daadkrachtige en eenduidige leiding bijgedragen.

In het veld ontbreekt het ten aanzien van de brandbestrijding aan leiding en coördinatie. Verschillende leidinggevendenden (van zowel de overheidsbrandweer als de ingezette bijstand) laten zich vooral leiden door wat zij ter plekke zelf als een goede aanpak beschouwen. De compagniescommandant en het CoPI zijn onvoldoende in staat om hier structuur in aan te brengen.

Het is opvallend dat de operationeel leidinggevendenden geen moment nemen om zich te bezinnen op de genomen besluiten. Dit mag in de stabilisatiefase – die minder hectisch is dan de acute fase – wel worden verwacht. Het operationeel optreden blijft echter grotendeels reactief van aard, waardoor men achter de ontwikkelingen in het incident aan blijft lopen.

Bestuurlijk

Het (kern-)GBT en het RBT richten zich in de stabilisatiefase voor een groot deel op de crisiscommunicatie. De Inspectie OOV verwijst voor inhoudelijke uitspraken over de crisiscommunicatie naar het onderzoek van de OvV.

In het (kern-)GBT in Moerdijk is in de stabilisatiefase onvoldoende sprake van leiding en coördinatie, mede vanwege het uitblijven van een goede vastlegging van overleggen en besluiten en het gebrek aan een actueel en compleet beeld van het grootschalig incident. Door de afkondiging van GRIP4 verschuift het primaat van de bestuurlijke leiding en coördinatie voor een groot deel van het GBT in Moerdijk naar het RBT in Tilburg. Het GBT richt zich vanaf dan op lokale thema's, het RBT op de bovengemeentelijke aspecten. Het RBT geeft nadrukkelijker dan het (kern-)GBT invulling aan de bestuurlijke leiding en coördinatie. Zo dringt het RBT nadrukkelijk aan op een intensieve afstemming met de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid.

Gezien de problemen met het verontreinigd bluswater is het waterschap op bestuurlijk niveau pas laat bij de aanpak van het grootschalig incident betrokken. De dijkgraaf is niet aanwezig geweest in het (kern-)GBT, en pas vanaf 22.30 uur in het RBT.

Beeldvorming

Operationeel

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant is tijdens de stabilisatiefase niet in staat om een totaalbeeld van het incident op te stellen en dit te delen met de verschillende coördinerende teams. De regio heeft zowel de technische als de organisatorische randvoorwaarden nog niet op orde. De technische voorzieningen die ondersteunend zijn aan het zogenoemde netcentrisch werken zijn nog onvoldoende geïmplementeerd en in de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur zijn geen informatiemanagers aanwezig. De beschrijving van het verloop en de aanpak van het incident toont echter aan dat het zo snel mogelijk opstellen van een geverifieerd, geborgd en deelbaar totaalbeeld, onontbeerlijk is voor een adequate aanpak van een grootschalig incident. De verschillende onderdelen van de hoofdstructuur (CoPI, ROT, GBT en RBT) zijn niet in staat met elkaar actuele beelden te delen. Men is hiervoor grotendeels afhankelijk van mondelinge en telefonische contacten. Mede omdat de vergadertijden van de verschillende teams niet goed op elkaar zijn afgestemd biedt deze werkwijze onvoldoende waarborgen voor de benodigde verificatie en uitwisseling van informatie.

Kenmerkend voor het informatiemanagement tijdens dit incident zijn de beelden die het CoPI en het ROT hebben van de situatie in het veld. Deze beelden stemmen dikwijls niet overeen met de feitelijke situatie. Zoals beschreven hebben het CoPI en het ROT een ander beeld van de uitvoering van de gekozen inzetactie dan van wat feitelijk in het veld gebeurt. Ook met betrekking tot de aanwezige hoeveelheid bluswater op het terrein van Chemie-Pack heeft het CoPI onvoldoende inzicht. De informatie over de ontwikkeling van de brand blijkt op meerdere momenten niet actueel en wordt mede daardoor niet goed ingeschat. Zo geeft het CoPI al om 18.00 uur aan dat de situatie 'statisch' is en dat de brandweer 'de twee loodsen verder laat branden'. Daarna blijkt echter dat de brand uitbreidt en dat de twee loodsen juist worden geblust. Ook als in het CoPI en het ROT wordt aangegeven dat de grendellijnen te behouden zijn, blijkt dit niet te kloppen. In dit verband is de terugkerende vraag in het CoPI en het ROT wanneer het sein 'brand meester' kan worden gegeven illustratief voor het (te) beperkte beeld dat men heeft van de ontwikkeling van de brand.

Zoals later zal blijken hebben door de gebrekkige informatiepositie van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant ook de andere betrokken veiligheidsregio's moeite om zich een goed beeld te vormen van het incident. Het duurt geruime tijd voordat in het ROT een beeld wordt opgesteld dat met andere veiligheidsregio's kan worden gedeeld. Het feit dat het bij een incident met dergelijk grote risico's geruime tijd duurt voordat een beeld kan worden gedeeld met andere betrokken veiligheidsregio's is naar het oordeel van de inspectie een ernstig gebrek.

Bestuurlijk

Het (kern-)GBT en het RBT zijn voor het vormen van een beeld in hoge mate afhankelijk van de informatie die op operationeel niveau wordt vergaard. Omdat het ROT niet in staat is om een totaalbeeld op te stellen, beschikken ook het (kern-)GBT en het RBT niet over een volledig beeld. Daarnaast blijkt het (kern-)GBT in Moerdijk onvoldoende in staat om het eigen beeld gestructureerd vast te leggen. De informatievoorziening vanuit het ROT naar het RBT verloopt beter dan de informatievoorziening naar het (kern-)GBT. Het feit dat het ROT en het RBT op dezelfde locatie zijn gevestigd, draagt hier aan bij.



3.1.3 De normalisatiefase

De normalisatiefase start nadat het sein 'brand meester' is gegeven en de situatie beheersbaar is. De scheiding tussen de verschillende fases is theoretisch: de praktijk is immers weerbaar. Om deze reden start de beschrijving van de normalisatiefase op enkele momenten – bijvoorbeeld ten aanzien van de aflossing – al voor het sein 'brand meester'.

Aflossing en afschaling

De Operationeel Leider spreekt met de leider CoPI af dat de hulpverleningsdiensten de eigen aflossingen regelen. De bemanning van de eerste TS wordt niet afgelost, maar keert op eigen initiatief na dertien uur inzet terug naar de kazerne. De bevelvoerder van de tweede TS verzoekt rond 22.00 uur aan de OvD om te worden afgelost. Zij spreken vervolgens af dat de bevelvoerder zelf de aflossing organiseert. Rond 23.15 uur gaat de tweede TS terug naar de kazerne. Het merendeel van de overige eenheden wordt tussen 23.00 uur en 00.00 uur afgelost. De aflossingen zijn door de eenheden zelf geregeld, en dus niet in opdracht van de officieren. Gemiddeld genomen zijn de eenheden na negen en een half uur afgelost.

Diverse bevelvoerders geven aan de bevelvoerders die hen aflossen mee dat het bluswater een hoge pH-waarde heeft en dat contact met het bluswater moet worden vermeden. Enkele voertuigen worden na aflossing via het benedenwinds gebied dat met verontreinigd bluswater is vervuild naar de kazerne gestuurd. Uit meerdere interviews blijkt dat niet is gesproken over ontsmetting van de voertuigen en materieel. De ontsmetting wordt niet centraal georganiseerd. Als ontsmetting plaatsvindt, dan gebeurt het op eigen initiatief van bevelvoerders. Wel geeft de AGS rond 01.00 uur in het CoPI het advies om het gebruikte materieel met water af te spoelen.

De meeste OvD-en worden rond 00.15 uur afgelost. De leider CoPI wordt rond 01.00 uur afgelost. Hij verlaat het CoPI na de overdracht, die omstreeks 02.00 uur plaatsvindt. Op dat moment wordt ook de compagniescommandant afgelost. In het ROT vinden de aflossingen gestructureerd plaats.

Het RBT schaalte om 02.20 uur af naar GRIP3 en adviseert het GBT om verder af te schalen. Het GBT besluit dit advies niet op te volgen, maar tijdelijk uit elkaar te gaan en in de ochtend weer bij elkaar te komen. De burgemeester van Moerdijk gaat vervolgens samen met de gemeentesecretaris naar de plaats van het incident. Het ROT besluit na overleg met het CoPI om vanaf 03.00 uur tot 08.00 uur 'slapend' te worden.

De nacht van 5 op 6 januari

Het CoPI richt zich in de nacht van 5 op 6 januari op het vrijgeven van verschillende verkeersstromen en het nablussen van de brand. Delen van de A15, A16 en N3 en het

spoorverkeer (met uitzondering van het spoor op het industrieterrein) worden om 01.30 uur vrijgegeven. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant stemt dit af met de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Het CoPI geeft tevens de Vlasweg vrij, zodat personeel van andere bedrijven weer naar het werk kan. Deze bedrijven zijn rond 05.00 uur te voet toegankelijk. De kruising van de Vlasweg met de Oostelijke Randweg blijft afgesloten. Om 03.00 uur wordt, nadat uit metingen bij de vaarweg blijkt dat geen verhoogde concentraties gevaarlijke stoffen zijn aangetroffen, het scheepvaartverkeer vrijgegeven.

Om 03.00 uur zijn er nog drie brandhaarden op het terrein van Chemie-Pack. De brandweer heeft moeite om een brandhaard naast de gereedproducthal te bereiken. Hiervoor worden twee kranen besteld. Rond 05.00 uur is achter het kantoor van Chemie-Pack een doorgang gemaakt, waardoor de brandweer dichterbij de brandhaard kan komen. Verspreid over het terrein zijn dan nog een aantal andere kleine brandhaarden, maar de situatie is beheersbaar. De leden van het CoPI starten om 06.00 uur met het opstellen van een plan voor het nablussen. Het CoPI waarschuwt dat men bij het verrichten van deze bluswerkzaamheden aandacht moet hebben voor het verontreinigde bluswater. Aan het eind van de ochtend wordt in het Hollands Diep vissterfte geconstateerd. Omdat de wind draait, zet de AGS een meetploeg in Moerdijk in.

6 januari

Op 6 januari heeft de rampbestrijdingsorganisatie een aantal prioriteiten: het nablussen, het verontreinigde bluswater, gezondheidsklachten van hulpverleners, medewerkers van bedrijven op het industrieterrein en burgers en de bereikbaarheid van bedrijven op het industrieterrein.

Met betrekking tot het nablussen meldt de stafofficier brandweer in het CoPI om 08.10 uur dat de situatie op de plaats incident onder controle is. Een uur later meldt hij dat ook bij het nablussen rekening wordt gehouden met het waterverbruik: er wordt ingezet op minimaal gebruik van bluswater. De verwachting is dan dat het nablussen nog een dag gaat duren. Rond het middaguur komt bij het nablussen bruine rook vrij, wat wijst op een chemische verontreiniging. Het CoPI besluit, terwijl het nablussen doorgaat, te laten onderzoeken wat hier de oorzaak van is.

Het ROT besluit met het oog op de veiligheid van de hulpverleners om 08.00 uur dat het politiepersoneel dat op de kruising van de Vlasweg met de Oostelijke Randweg staat, verplaatst moet worden naar de Graanweg. Zij hebben door de draaiende wind klachten aan de ogen en de luchtwegen. Naar aanleiding van klachten van medewerkers van een bedrijf ten oosten van Chemie-Pack wordt 40 minuten later op het industrieterrein Moerdijk een meetploeg ingezet. Hier worden geen verhoogde concentraties gevaarlijke stoffen gemeten. De leden van het ROT spreken vervolgens af dat bij stankklachten aan de bevolking moet worden doorgegeven dat er geen sprake van gevaar is. Om 11.00 uur geeft de politie in het CoPI aan dat er behoefte is aan

informatie voor het personeel van de bedrijven op het industrieterrein met het oog op eventuele gezondheidsklachten. Inmiddels blijken vier hulpverleners gezondheidsklachten te hebben. Het GBT wijst om 13.30 uur het Franciscus Ziekenhuis in Roosendaal aan als het ziekenhuis waar deze hulpverleners zich kunnen melden. De GHOR stelt vervolgens een handelingsadvies op voor het personeel dat last heeft of krijgt van de gevolgen van de brand. Dit wordt verspreid onder de hulpverleners. In het handelingsadvies is aandacht voor direct contact met de stoffen en vervuilde kleding. De gemeente Moerdijk heeft inmiddels een informatie- en adviescentrum en het actiecentrum nazorg opgestart.

Het ROT bespreekt in de ochtend tevens de aanpak van de sloten, waarin verontreinigd bluswater is aangetroffen. Dit probleem is groter geworden omdat in de nacht een behoorlijke hoeveelheid regen is gevallen. De leden besluiten dat dit een zaak is voor de gemeente Moerdijk, in overleg met het waterschap en Rijkswaterstaat. Om 11.00 uur komt in het CoPI aan de orde dat er een groot probleem is met het bluswater: het loopt de havens in. In het ROT en het GBT is eveneens aandacht voor het verontreinigde bluswater. Het is voor de leden van het ROT echter onduidelijk of het bluswater ook over andere bedrijfsterrinen loopt en of Rijkswaterstaat actie heeft ondernomen ten aanzien van de opvang van het bluswater. Het CoPI besluit om 14.30 uur om het met bluswater verontreinigde gebied in kaart te brengen.

Ten slotte de bereikbaarheid van de bedrijven op het industrieterrein. Het GBT besluit in zijn vergadering van 08.45 uur om hier prioriteit aan te geven. Ook het CoPI heeft hier aandacht voor, omdat de druk vanuit de omliggende bedrijven die open willen toeneemt. Het CoPI brengt gedurende de dag in beeld welke bedrijven wel en welke bedrijven niet open kunnen. Omdat inmiddels het strafrechtelijk onderzoek is gestart, worden afspraken gemaakt over het afzetten en bewaken van het terrein van Chemie-Pack.

7 januari

Ook op 7 januari gaat de aandacht van de rampbestrijdingsorganisatie uit naar het nablussen, het verontreinigde bluswater en gezondheidsklachten van hulpverleners. Tegen 12.00 uur is definitief geen sprake meer van brand op het terrein.

In de vroege ochtend blijkt dat diverse brandweermensen klagen over prikkende ogen. Het ROT bepaalt dat hulpverleners met gezondheidsklachten zich kunnen melden via een centraal telefoonnummer. Vanwege de gezondheidsklachten wordt een sloot afgedekt met schuim. Steeds meer hulpverleners en medewerkers van omliggende bedrijven blijken echter gezondheidsklachten te hebben. De leider CoPI verzoekt daarom de GHOR om 10.30 uur om in verband met de gezondheidsklachten wederom plaats te nemen in het CoPI. Ook besluit het CoPI om alle hulpverleners die bij het incident zijn betrokken te registreren. Naar aanleiding van de klachten wordt besloten alle sloten, waar verontreinigd bluswater in is gelopen, af te dekken met schuim om direct gevaar voor de gezondheid te beperken. Het ROT constateert om 11.45 uur dat de

overlast zal blijven totdat de sloten zijn afgeschuimd. Uit de meetresultaten van het RIVM blijkt om 14.00 uur dat diverse gevaarlijke stoffen in grote hoeveelheden in de sloten aanwezig zijn. Besloten wordt het bluswater in de sloten van het getroffen terrein te laten afvoeren. Het GBT stelt een persbericht op waarin wordt beschreven hoe wordt omgegaan met de gezondheidsklachten bij hulpverleners.

De burgemeester van Moerdijk deelt om 11.30 uur in het GBT mee dat in samenspraak met de plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant is besloten af te schalen naar GRIP2. De brandweer deelt dit vervolgens mee in het ROT met het advies om verder af te schalen naar GRIP1. Het ROT wordt later die dag opgeheven omdat alle activiteiten lokaal zijn georganiseerd.

Analyse normalisatiefase

Leiding en coördinatie

Operationeel

Bij het aflossen van de brandweereenheden in het veld ontbreekt het aan leiding en coördinatie. Het ROT en het CoPI hebben de organisatie hiervan overgelaten aan de verschillende hulpverleningsdiensten. De brandweereenheden organiseren de aflossing echter grotendeels zelf, zonder opdrachten van officieren. Gelet op de wijze waarop de aflossing is verlopen, mag van het ROT verwacht worden dat het hier nadrukkelijker aandacht aan had besteed. Het gevolg is dat de rampbestrijdingsorganisatie niet in beeld heeft welke eenheden wel en niet zijn afgelost. De meeste eenheden hebben lange tijd (gemiddeld negen en een half uur) onder dikwijls zware omstandigheden gewerkt. Gezien het mogelijk gevaar voor de gezondheid van de hulpverleners door het vrijkomen van giftige stoffen had naar het oordeel van de Inspectie OOV ook in dit licht meer aandacht moeten worden besteed aan de aflossing.

Ook ten aanzien van het ontsmetten is geen sprake van leiding en coördinatie. Ondanks dat sprake is van een brand bij een BRZO-bedrijf dat werkt met chemische stoffen en dat meermaals wordt geconstateerd dat verontreinigd bluswater over de plaats incident stroomt, heeft het ROT ook in de normalisatiefase geen ontsmettingsprocedure opgestart. De ontsmetting van voertuigen en materiaal wordt overgelaten aan het oordeel van de afzonderlijke bevelvoerders. Verschillende brandweereenheden keren met verontreinigde voertuigen en kleding terug naar de kazerne. Sommige rijden hierbij door verontreinigd bluswater. Het grootschalige incident is te veel als een 'normale' brand beschouwd, en te weinig als een ongeval met gevaarlijke stoffen. De Arbeidsinspectie heeft in haar onderzoek naar dit incident specifiek aandacht besteed aan de veiligheid van de hulpverleners tijdens en na dit incident. De Inspectie OOV verwijst voor verdere constatering hierover dan ook naar de rapportage van de Arbeidsinspectie.

Bestuurlijk

Het grootschalig incident heeft in de normalisatiefase nog lange tijd een landelijke uitstraling. Hierbij is vooral aandacht voor de milieuproblematiek, de gezondheidsklachten van hulpverleners en de ongerustheid onder de bevolking in de betrokken veiligheidsregio's. Om deze reden is bijvoorbeeld in de gemeente Moerdijk het proces nazorg opgestart. Het RBT besluit echter al in de nacht van 5 op 6 januari af te schalen naar GRIP₃ en adviseert het GBT in Moerdijk verder af te schalen. Op 7 januari wordt naar GRIP₁ afgeschaald.

Zowel het RBT als het GBT heeft gezien de uitstraling die het grootschalig incident ook in de normalisatiefase nog had, de milieuproblematiek, het opstarten van de nazorg, de gezondheidsklachten en de ongerustheid onder de bevolking de afschaling te vroeg ingezet. Ook op 6 en 7 januari was nog behoefte aan leiding en coördinatie op bestuurlijk niveau. Het RBT heeft dit later ook onderkend, door in de avond van 7 januari opnieuw op te schalen naar GRIP₄.

Beeldvorming

Operationeel

Ook in de normalisatiefase blijkt dat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant beperkt in staat is om een actueel en compleet beeld van (de ontwikkeling van) het incident op te stellen. Zo hebben het CoPI en het ROT op 6 januari nog altijd geen volledig beeld van de omvang en de risico's van de problemen met het verontreinigde bluswater.

Bestuurlijk

De activiteiten in de normalisatiefase richten zich naarmate de tijd vordert op bestuurlijk niveau steeds meer op crisiscommunicatie en de gezondheidsklachten. Omdat de OvV haar onderzoek op deze onderwerpen richt, gaat de Inspectie OOV hier in haar analyse niet inhoudelijk op in. Wel kan geconstateerd worden dat het RBT en het GBT ook in deze fase afhankelijk zijn van de informatievoorziening vanuit de operationele diensten. Het gebrek aan goede beeldvorming op operationeel niveau en de wijze waarop beelden worden gedeeld hebben hierdoor gevolgen voor de beeldvorming op bestuurlijk niveau.



3.2 Het effectgebied

Meerdere veiligheidsregio's komen naar aanleiding van de brand en de rookwolk die hierbij vrijkomt als (mogelijk) effectgebied in actie. De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid is vanwege haar ligging het meest direct betrokken. Maar ook aan de veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond en Haaglanden gaat het incident niet ongemerkt voorbij. Een aantal andere veiligheidsregio's heeft eveneens enkele activiteiten verricht, maar deze zijn zeer beperkt geweest. In deze paragraaf worden de activiteiten die in het effectgebied zijn verricht, beschreven. In paragraaf 3.2.1 gaat de Inspectie OOV in op de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, in paragraaf 3.2.2 worden de activiteiten van de overige betrokken veiligheidsregio's beschreven.

De activiteiten richten zich voornamelijk op de mogelijke verspreiding van de gevaarlijke stoffen en het informeren van de bevolking. De Inspectie OOV beperkt zich voor deze twee elementen tot een beschrijving van de activiteiten. Zij betreft de inhoud van deze activiteiten niet in haar analyse. De Onderzoeksraad voor Veiligheid gaat in haar rapportage nader in op deze onderwerpen.

3.2.1 De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

Alarmering en opschaling

De rookwolk die bij de brand bij Chemie-Pack vrijkomt, trekt door de zuidwestelijke wind het Hollands Diep over. Hierdoor overschrijdt het incident drie grenzen: die van de gemeente Moerdijk, die van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en die van de provincie Noord-Brabant. De OvD in Moerdijk beseft dit en geeft de GMK opdracht om de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid in kennis te stellen. Om 14.44 uur hebben de meldkamers van beide veiligheidsregio's voor de eerste keer contact over de brand en de mogelijke gevolgen hiervan.

Tussen 14.48 en 14.50 uur alarmeert de Gemeenschappelijke MeldCentrale (GMC) van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid de meetploeg 's-Gravendeel, de meetplanleider en de Adviseur Gevaarlijke Stoffen (AGS). De meetploeg gaat naar de kop van de Moerdijkbrug. De meetplanleider begeeft zich naar het actiecentrum brandweer. Tijdens het aanrijden ziet hij de rookwolk, waarop hij zich afvraagt of er gezien de vorm en hoogte van de wolk wel een meetresultaat te verkrijgen zou zijn.

Op verzoek van de meetplanleider in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid heeft de GMK in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant een verbindingskanaal beschikbaar gesteld in C2000. Hierdoor is het voor de meetplanleider mogelijk om het berichtenverkeer tussen de meetplanleider in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en de meetploegen te volgen. Zo verkrijgt hij actuele informatie en meetresultaten. Daarnaast hebben beide meetplanleiders regelmatig onderling contact.

Om 15.00 uur verzoekt de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant om een meting te doen in Strijensas⁷⁰. Aanleiding hiervoor is de windrichting in combinatie met de mogelijke neerslag van gevaarlijke stoffen. Tegelijkertijd ontvangt de GMC de eerste meldingen van burgers over effecten van de brand: in Strijensas valt as uit de lucht en in andere gebieden zou het gaan om 'vlokken spul' die uit de rookwolk vallen. Gezien de ernst van de meldingen kondigt de calamiteitencoördinator van de GMC om 15.06 uur GRIP2 af. Vrijwel direct worden de leden van het ROT volgens de standaardprocedures gealarmeerd⁷¹. De leden van het ROT, van wie velen op dat moment aan het werk zijn, komen in de voorbereide ROT-ruimte in Dordrecht bijeen.

De GMK van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant verzoekt om 15.13 uur aan de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid om gezien de ernst van het incident en de mogelijke gevolgen ervan sirenes af te laten gaan in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. De Regionaal Commandant van Dienst (RCvD) besluit in overleg met de meetplanleider om drie sirenes in de gemeente Strijen (in de kernen Mookhoek, Strijen en Strijensas) en een sirene in het zuidelijk deel van Dordrecht te activeren. Nadat de RCvD de burgemeesters van de desbetreffende gemeenten telefonisch op de hoogte brengt van het incident, worden de sirenes om 15.18 uur geactiveerd.

Zes minuten later wordt de calamiteitenzender ingeschakeld. Op radio en televisie wordt vanaf dat moment bericht over de brand en de gevolgen voor het effectgebied. Het advies wordt gegeven ramen en deuren te sluiten en de rampenzender aan te zetten. Nadat de burgemeester van Strijen signaleert dat inwoners ondanks de sirenes buiten blijven, wordt besloten geluidswagens in te zetten in de kernen Strijen en Mookhoek en in Schenkeldijk⁷².

De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid verzoekt de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant om op te schalen naar GRIP4. De calamiteitencoördinator op de GMC geeft dit verzoek meerdere malen door aan de GMK in Tilburg. Het verzoek heeft op dat moment geen verdere opschaling in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant tot gevolg.

GRIP4

De overige burgemeesters in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid worden rond 15.30 uur geïnformeerd. Een kwartier later besluit de burgemeester van Dordrecht – in de hoedanigheid van voorzitter van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid – op voordracht van de directeur van de veiligheidsregio om op te schalen naar GRIP4. De belangrijkste overwegingen zijn dat het een zwaar incident betreft en dat meerdere gemeenten betrokken zijn (Dordrecht, Strijen, Binnenmaas en Cromstrijen). De voorzitter van de

⁷⁰ Strijensas is een kern in de gemeente Strijen.

⁷¹ Omdat geen sprake is van een brongebied in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, wordt geen CoPI geformeerd.

⁷² Een kern in de gemeente Binnenmaas.

veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid stelt de commissaris van de Koningin in de provincie Zuid-Holland in kennis van dit besluit. Onder leiding van de voorzitter van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid komen de burgemeesters van de betrokken gemeenten samen. Al snel blijkt dat Cromstrijen niet in het effectgebied ligt. De burgemeester van Cromstrijen blijft als waarnemer in het RBT, maar maakt hier vanaf dat moment formeel geen onderdeel meer van uit.

De locoburgemeesters van de betrokken gemeenten zitten de lokale beleidsteams voor. Naast het instellen van de lokale beleidsteams starten ook verschillende gemeentelijke actiecentra op. In de gemeente Dordrecht starten twee actiecentra op: een actiecentrum communicatie en een actiecentrum voorlichting. Het actiecentrum communicatie heeft niet alleen de gemeente Dordrecht bediend, maar later onder aansturing van het ROT en het RBT ook informatiebrieven opgesteld aan de inwoners van de verschillende betrokken gemeenten in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. In de gemeente Strijen worden aanvankelijk alle functionarissen voor de gemeentelijke actiecentra gealarmeerd. Ook wordt een GMT geformeerd. In de gemeente Binnenmaas start het actiecentrum communicatie op. Dit actiecentrum houdt de berichtgeving bij en fungeert als doorgeefluik naar het gemeentelijk kernbeleidsteam.

Uit interviews blijkt dat burgemeesters in zijn algemeenheid moeite hebben met de bepaling in de Wet veiligheidsregio's die stelt dat de betrokken burgemeesters zitting dienen te nemen in het RBT. De burgemeester heeft immers ook een rol als 'burgervader'. Deze rol kan echter alleen maar worden waargemaakt door aanwezig te zijn in de eigen gemeente. Meerdere burgemeesters geven er in de toekomst de voorkeur aan om niet zelf naar het RBT te gaan, maar de locoburgemeester te sturen.

De burgemeester van Moerdijk en één van zijn medewerkers hebben om 15.45 uur telefonisch contact met de burgemeesters van de gemeenten die in het effectgebied liggen. Zij worden geïnformeerd over de situatie in Moerdijk.

Inmiddels zijn de effecten van de brand voornamelijk merkbaar in de verschillende kernen van de gemeente Strijen, waar roetdeeltjes neerkomen. Ook komen klachten binnen van verontruste burgers. Op dat moment zijn nog geen meetresultaten bekend. Het ROT besluit om 15.58 uur om de vier sirenes opnieuw te activeren. Ditmaal moet het signaal langer van duur zijn. De sirenes gaan om 16.05 opnieuw af. Om 16.30 uur wordt aan de inwoners in hetzelfde gebied een SMS-alert verzonden met het advies om ramen en deuren te sluiten.

Het ROT overweegt rond 17.11 uur om het zogenoemde risicogebied af te sluiten, maar komt tot de conclusie dat daar op dat moment nog geen reden toe is. Besloten wordt om de meetgegevens af te wachten. Inmiddels komen ook stankklachten binnen van inwoners van de Drechtsteden⁷³ en Numansdorp⁷⁴. Uit de eerste meetresultaten die

⁷³ De plaatsen Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht.

⁷⁴ Onderdeel van de gemeente Cromstrijen.

rond 17.30 uur bekend worden – vier meetploegen zijn continu aan het meten – blijkt dat geen te hoge concentraties van gevaarlijke stoffen zijn aangetroffen. Deze metingen worden in overleg met de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant uitgevoerd.

Omdat de SGBO van de regiopolitie Zuid-Holland Zuid voor het nemen van maatregelen ten aanzien van het afzetten van wegen mede afhankelijk is van de besluiten die genomen worden in de SGBO van de regiopolitie Midden- en West-Brabant, sluit om 17.30 uur een liaison van de SGBO Zuid-Holland Zuid aan bij de SGBO Midden- en West-Brabant.

De voorzitter van het RBT besluit om 17.45 uur om de site crisis.nl en het publieksinformatienummer te activeren. Het landelijk informatienummer is om 19.15 uur beschikbaar. De site is wegens diverse problemen rond 19.45 uur bereikbaar.

Om 18.55 uur wordt het RBT op de hoogte gesteld dat het CoPI in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant geen verdere uitbreiding verwacht en dat men de brand gecontroleerd laat uitbranden. Men kan nog geen schatting geven van de duur van het incident. Ook wordt gemeld dat bij metingen nog geen te hoge concentraties van gevaarlijke stoffen zijn aangetroffen.

De schuimblussing

Rond 20.00 uur hoort het ROT dat de brandweer in Moerdijk om 21.00 uur de brand gedeeltelijk wil blussen door middel van een schuimblussing. Dit heeft als gevolg dat de A16 en het spoor worden afgesloten. Ook zullen de stankklachten in het effectgebied hierdoor toenemen. Het ROT zet in het volgende overleg acties uit om de gevolgen van de schuimblussing zo goed mogelijk op te kunnen vangen.

De voorzitter van het ROT deelt in het RBT mee dat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant waarschijnlijk om 21.00 uur over zal gaan tot een schuimblussing van de brand, omdat de rook in Moerdijk minder hoog komt als gevolg van regenval. Het RBT stelt zich op het standpunt dat het moment van de schuimblussing tussen de beide veiligheidsregio's afgestemd moet worden, omdat de leden van het RBT voldoende tijd willen om de bevolking te beschermen tegen de eventuele gevolgen van een dergelijke schuimblussing en hen hierover te informeren. De directeurs van de twee veiligheidsregio's stemmen dit vervolgens rond 20.30 uur met elkaar af.

Om 20.45 uur deelt de voorzitter van het ROT in het RBT mee dat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant om 22.00 uur tot de schuimblussing wil overgaan. De GAGS in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant verwacht niet dat de gevaren voor het effectgebied groter zullen worden dan ze op dat moment zijn. In het volgende overleg van het ROT spreken de aanwezigen met het oog op de schuimblussing af dat de sirenes af zullen gaan als daadwerkelijk gevaarlijke stoffen in de rook worden gemeten. Hiertoe worden acht meetploegen op strategische plaatsen gepositioneerd. Ook worden met het oog op eventuele slachtoffers ambulances stand-by gehouden.

De voorzitter van het ROT geeft om 21.20 uur in het RBT een overzicht van de voorgenomen maatregelen ten aanzien van het meten van gevaarlijke stoffen en het beschermen en waarschuwen van de bevolking. Het RBT besluit dat naar de bevolking moet worden gecommuniceerd dat meetploegen zullen blijven meten en dat de sirenes pas zullen gaan als te hoge concentraties van gevaarlijke stoffen worden gemeten. Deze boodschap wordt via de rampenzender verspreid.

Onder regie van de regiopolitie Zuid-Holland Zuid sluiten het KLPD en Rijkswaterstaat vanaf 21.45 uur delen van de A15, A16 en N3 af. ProRail informeert intussen de GMC dat het treinverkeer tussen Dordrecht en Lage Zwaluw vanaf 22.00 uur zal worden stilgelegd. Ook in het RBT komt de afsluiting van wegen en spoor aan de orde. Men wil niet eerder of langer afsluiten dan strikt noodzakelijk. Rond 22.00 uur meldt de voorzitter in het RBT dat nu definitief is besloten dat om 22.30 uur wordt begonnen met de schuimblussing. Het RBT bespreekt om 22.26 uur dat het ROT opdracht is gegeven om in Strijensas geluidswagens in te zetten voor berichtgeving over de rook. Dit heeft op dat moment ook daadwerkelijk plaatsgevonden.

Om 22.58 uur meldt de voorzitter van het ROT in het RBT dat nu om 23.00 uur gestart wordt met de schuimblussing. Er zal in delen geblust worden. De verwachting is dat het verkeer na anderhalf uur kan worden vrijgegeven. Een half uur later krijgt het RBT de informatie dat gestart is met het leggen van de schuimdeken. Enkele minuten later blijkt dat geen schadelijke stoffen worden gemeten. In het overleg van het RBT dat hierop volgt geeft de OL door dat bij Chemie-Pack nog volop bluswerkzaamheden plaats vinden. Er is geen sprake meer van dikke zwarte rook.

De volgende dagen

Om 00.37 uur op donderdag 6 januari krijgt het ROT van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid door dat in Moerdijk het sein 'brand meester' is gegeven. Dit geeft de OL vervolgens ook door aan het RBT. Het ROT stelt vervolgens een advies op over de afschaling. In het overleg van het RBT dat rond 01.15 uur start, worden afspraken gemaakt over het nader informeren van de bevolking. Om 01.33 uur wordt bij ProRail bekend dat het spoor weer wordt vrijgegeven. Twee minuten later hoort de SGBO van het KLPD dat de afzettingen op de A16 kunnen worden opgeheven.

Het RBT besluit om 01.38 uur dat gezamenlijk met de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant wordt afgeschaald. Nadat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant is afgeschaald naar GRIP2, stelt het ROT om 02.10 uur dan ook voor om hetzelfde te doen. Wel blijft een kernbezetting operationeel. Om 03.59 uur zijn alle meetploegen van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid ingerukt.

De OL heeft om 06.35 uur overleg met de OL in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. De laatste deelt mee dat het scheepvaartverkeer om 03.00 uur is vrijgegeven. Ook wordt het tijdstip van het volgende overleg gedeeld.

Om 07.05 uur komt het ROT opnieuw bijeen. De brand is op dat moment nog niet volledig geblust. Uit de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond komen klachten over roetneerslag. Het ROT besluit dat in het effectgebied een schouw plaats zal vinden en dat de klachten over roetneerslag verzameld moeten worden. Verder is aandacht voor de informatieverstrekking aan het publiek over de effecten van de brand en de mogelijke consequenties voor de volksgezondheid. Om 09.38 uur besluit het ROT dat gezamenlijk met de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant een gezondheidskundig advies moet worden voorbereid.

Het ROT besluit om 12.00 uur om een liaison naar het ROT in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant te sturen. Deze moet de communicatielijnen onderhouden. Bijna een uur later besluit het ROT om tot 16.00 uur GRIP2 aan te houden. Dan zal een afsluitend overleg plaatsvinden en wordt afgeschaald naar GRIPo. In het laatste overleg besluit het ROT om het publieksinformatienummer tot vrijdag 7 januari om 12.00 uur operationeel te houden. Ook wordt gemeld dat de laatste meting van 15.30 uur bij Strijensas geen verhoogde concentraties heeft aangetoond. Het ROT besluit de crisisorganisatie af te bouwen. Om 16.22 uur wordt afgeschaald naar GRIPo.

Op vrijdag 7 januari heeft het ROT om 13.00 uur een overleg. Het ROT bespreekt het handelingsadvies voor hulpverleners met gezondheidsklachten. Inmiddels zijn in een straal van tien kilometer rond Chemie-Pack monsters genomen. De resultaten hiervan worden dinsdag 11 januari verwacht. Er zijn nog enkele klachten binnen gekomen. Afsproken wordt de klachten te inventariseren.

De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid geeft gedurende de dagen in afstemming en samenwerking met de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant verschillende persverklaringen af. In deze verklaringen wordt informatie verstrekt over de brand en de richting van de rookwolk. Ook wordt meegedeeld dat de metingen in de lucht en op de grond vooralsnog geen te hoge concentraties van gevaarlijke stoffen hebben aangetoond. Omdat de rook toch irritatie kan veroorzaken, wordt de bewoners geadviseerd tot nader bericht ramen en deuren gesloten te houden. Daarnaast informeren de burgemeesters van Dordrecht, Strijen, Binnenmaas en Cromstrijen de inwoners van het effectgebied schriftelijk over de gebeurtenissen.

Om 13.35 uur wordt besloten het incident af te sluiten. Het bestuur van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid stelt formeel het 'Team Nafase brand Moerdijk' in. Dit team wordt ingesteld, omdat geen reden is om de opschaling van de rampbestrijdingsorganisatie conform GRIP te laten voortduren. Wel is het voor de zorg voor de inwoners en een goede afwerking van het grootschalig incident belangrijk dat de betrokken diensten en organisaties in gezamenlijkheid hun werkzaamheden blijven verrichten. Het team heeft zich onder andere gericht op het verzorgen van de (crisis) communicatie, het vormen van een aanspreekpunt voor de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en het nationale niveau en het centraal coördineren van klachten, meldingen en vragen. Het 'Team Nafase brand Moerdijk' is tot 1 juli actief geweest.

3.2.2 De overige veiligheidsregio's

De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond⁷⁵

Functionarissen van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond vernemen via berichten op internet dat sprake is van een zeer grote brand bij Chemie-Pack in Moerdijk. Om 15.39 uur ziet ook de supervisor meldkamer politie op internet een melding van een brand in Moerdijk. Hij gaat op zoek naar meer informatie en overlegt met de calamiteitencoördinator van de Gemeenschappelijke Meldkamer. Vervolgens informeert deze de dienstdoende piketofficier voor de functie van operationeel leider (OL) van het ROT.

De OL probeert in contact te komen met het ROT in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Dit lukt echter niet. De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond volgt het verdere verloop van het incident via de media. Na intern overleg wordt om 16.10 uur besloten op te schalen naar GRIP2, omdat het incident mogelijk consequenties heeft voor de veiligheid van de bevolking. Het ROT komt hierop zeven maal bijeen.

Het ROT richt zich op het in kaart brengen van de mogelijke effecten van de brand voor de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond op de korte en middellange termijn. De aandacht gaat hierbij vooral uit naar de gemeenten Barendrecht en Ridderkerk, omdat zij het meest waarschijnlijk last kunnen ondervinden. Het hoofd sectie Communicatie stelt in opdracht van het ROT om 18.00 uur, om 20.00 uur en om 21.00 uur een persbericht op om de bevolking in de regio te informeren. Deze persberichten worden via de calamiteitenzender (RTV Rijnmond) en de website van de regio verspreid. De website is vanwege overbelasting echter niet altijd bereikbaar. De veiligheidsregio maakt via de persberichten duidelijk dat de situatie continu wordt gemonitord. Er zijn geen verhoogde concentraties van gevaarlijke stoffen gemeten, dus het is niet nodig ramen en deuren gesloten te houden en/of over te gaan tot het activeren van sirenes. De inhoud van deze boodschap is afgestemd met de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid.

De Gezamenlijke Brandweer bereidt zich al voor het afkondigen van GRIP in de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond voor op een mogelijk bijstandsverzoek. Op verzoek van de voorzitter van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond wordt vervolgens actief bijstand aangeboden aan de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid. Dit aanbod wordt om 17.28 uur via LCMS verzonden. Enige tijd later lukt het de OL om telefonisch contact te leggen met de voorzitter van het ROT van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. De voorzitter van het ROT geeft aan dat de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid op dat moment geen behoefte heeft aan bijstand. Rond 18.45 uur alarmeert de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond een schuimblusvoertuig en een haakarmvoertuig met schuimvormend middel van de Gezamenlijke Brandweer. Deze combinatie vertrekt daarop naar de gemeente Moerdijk.

⁷⁵ De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft zelf een evaluatie uitgevoerd naar de inzet van de eigen organisatie bij de brand bij Chemie-Pack. Dit schriftelijk verslag is aan de Inspectie OOV ter beschikking gesteld.

De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond blijft proberen in contact te komen met het operationele niveau van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond slaagt hier echter niet in. LCMS bevat volgens de veiligheidsregio onvoldoende actuele informatie. Omdat het niet lukt om telefonisch of via LCMS contact te krijgen, stuurt de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond om 17.57 uur een liaison naar Moerdijk. Via deze liaison – een officier van de Gezamenlijke Brandweer – is de veiligheidsregio op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen rondom de brandbestrijding.

De veiligheidsregio Haaglanden verzoekt de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond om hen te informeren. De OL meldt in het overleg van 18.48 uur dat contact is gelegd met de veiligheidsregio's Haaglanden en Hollands-Midden. De veiligheidsregio Hollands-Midden geeft aan niet op te schalen. Zij ondernemen pas actie wanneer de windrichting wijzigt. De veiligheidsregio Haaglanden schat in dat voor die regio evenmin effecten te verwachten zijn. De voorzitter van deze veiligheidsregio wil wel graag op de hoogte worden gehouden.

Om 21.15 uur komt in het ROT de inzetactie van de brandweer in Moerdijk ter sprake. De brandweer gaat een gedeeltelijke schuimblussing toepassen en een aantal andere gebouwen nathouden. De meetplanleider brengt in dat de liaison het CoPI in Moerdijk heeft geadviseerd geen water meer te gebruiken, om zo een maximale pluimstijging te bereiken. Ook is sprake van verontreinigd water.

Om 21.25 uur besluit de OL volledig af te schalen.

De veiligheidsregio Haaglanden

Een centralist van de Gemeenschappelijke Meldkamer (GMK) Haaglanden stelt om 17.30 uur de stafofficier operatiën op de hoogte van de zeer grote brand bij Chemie-Pack Moerdijk. Hij neemt vanuit huis contact op met de calamiteitencoördinator op de GMK van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. De stafofficier krijgt van hem het meest recente situatierapport: er zijn nog geen meetresultaten bekend en bijstand is voorlopig niet nodig. Afgesproken wordt om opnieuw contact op te nemen om 19.00 uur, omdat dan meer informatie bekend is. De stafofficier besluit vervolgens om telefonisch contact op te nemen met een aantal functionarissen binnen de veiligheidsregio, waaronder de Commandant van Dienst. Deze verzoekt de stafofficier dringend om alert te zijn op eenduidige informatievoorziening.

De veiligheidsregio Haaglanden organiseert vervolgens op het hoofdbureau van de politie een multidisciplinair overleg. Na dit overleg wordt besloten het regionaal coördinatiecentrum (RCC) te activeren. Dit is om 19.00 uur operationeel. Ook wordt een gedeeltelijk ROT opgeroepen. Zoals afgesproken neemt de stafofficier wederom contact op met de calamiteitencoördinator van de GMK in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Hij geeft de laatste stand van zaken door met betrekking tot het incident. Er is geen bijstand nodig uit Haaglanden en in de veiligheidsregio Zuid-

Holland Zuid zijn metingen uitgevoerd. Hierbij zijn geen gevaarlijke stoffen aangetroffen. Een half uur later is tevens contact met het actiecentrum van de brandweer in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Hierbij worden onder andere de meetresultaten gedeeld.

Om 19.45 uur overlegt het ROT. In het overleg blijkt dat klachten binnenkomen vanuit de gemeente Zoetermeer. De commandant van de lokale brandweer, de ambtenaar rampenbestrijding en de bureauchef van de regiopolitie Haaglanden worden hierover geïnformeerd. De commandant van de brandweer Zoetermeer gaat hierop voor overleg naar de burgemeester. Op verzoek van het ROT wordt de meetploeg Pijnacker-Nootdorp in Zoetermeer ingezet. De meetresultaten duiden echter niet op de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen.

In het tweede overleg van het ROT om 20.10 uur wordt bekend dat de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft opgeschaald naar GRIP2. Hoewel een (beperkt) ROT in het leven is geroepen, besluit de veiligheidsregio Haaglanden GRIP0 aan te houden. De reden hiervoor is dat het ROT niet bezig is met de operationele aansturing van een incident en geen zorg heeft voor een concreet effectgebied.

Om 20.45 uur krijgt de veiligheidsregio Haaglanden aanvullende informatie van de AGS van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Deze meldt dat de brandweer in Moerdijk om 21.00 uur overgaat tot een schuimblussing. De wolk kan tot op tien kilometer van de locatie neerslaan. Dit leidt mogelijk tot stankoverlast. Inmiddels komen ook vanuit de gemeente Leiderdorp klachten over stankoverlast binnen.

De veiligheidsregio Haaglanden hoort om 21.18 uur van het LOCC dat het tijdstip van de schuimblussing wordt verschoven naar 22.00 uur. Het NCC heeft een kernboodschap voor de website crisis.nl opgesteld. Deze is vooral gericht op de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Voor de overige gebieden is vermeld dat geen metingen bekend zijn. De inwoners wordt geadviseerd de berichtgeving in de gaten te houden en bij gezondheidsklachten contact op te nemen met de huisarts. Het ROT besluit aan de voorzitter van de veiligheidsregio voor te stellen het gehele bericht onverkort weer te geven en vooral te wijzen op het landelijke informatienummer. De voorzitter gaat hiermee akkoord. Het bericht wordt aan de GMK beschikbaar gesteld. Ook wordt het bericht aan de gemeentelijke voorlichters verzonden.

De gemeente Zoetermeer besluit om 22.30 uur om af te schalen. De meetploeg van Pijnacker-Nootdorp blijft inzetbaar. De centralisten op de meldkamers houden een klachtenplot bij en verwijzen burgers naar de website crisis.nl.

Het ROT overlegt om 22.55 uur voor de laatste keer. Er zijn geen nieuwe ontwikkelingen. In het overleg wordt besloten om het RCC af te bouwen. Om 23.45 uur is dit afgerond.

Andere betrokken veiligheidsregio's

Ook de veiligheidsregio's Utrecht, Hollands-Midden, Kennemerland, Amsterdam-Amstelland, Flevoland en Gelderland-Zuid hebben acties ondernomen naar aanleiding van het grootschalig incident in Moerdijk. Deze acties zijn voornamelijk gebaseerd op vragen en klachten van burgers over de rookontwikkeling en stankoverlast. Tussen de meldkamers van deze veiligheidsregio's en die van Midden- en West-Brabant, Zuid-Holland Zuid en/of Rotterdam-Rijnmond vinden regelmatig contacten plaats.

Analyse effectgebied

In de analyse van de activiteiten die in het effectgebied zijn verricht, wordt slechts op een beperkt aantal van deze activiteiten ingegaan. De Inspectie OOV neemt de activiteiten met betrekking tot het waarnemen en meten en de crisiscommunicatie uitsluitend op in de bevindingen. De Inspectie OOV doet geen uitspraken over de inhoud van de crisiscommunicatie, de wijze waarop is gemeten en de resultaten hiervan. De OvV zal in haar onderzoek hier nader op ingaan.

Eerste activiteiten en opschaling

De veiligheidsregio's in het effectgebied nemen, wanneer zij vernemen dat sprake is van een grootschalig incident in Moerdijk, direct diverse maatregelen. De veiligheidsregio's reageren alert en proactief op de eerste signalen. Zo alarmeert de GMC van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid direct een meetploeg, een meetplanleider en een AGS. Om 15.06 uur wordt opgeschaald naar GRIP2. In de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond vormt men zich een beeld van het incident en de mogelijke effecten ervan. Om 16.10 uur wordt besloten om op te schalen naar GRIP2. In de veiligheidsregio Haaglanden neemt men om 17.30 uur contact op met de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant voor inzicht in de actuele stand van zaken. De veiligheidsregio Haaglanden besluit om 19.00 uur na intern overleg het regionaal coördinatiecentrum (RCC) te activeren. Binnen de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid is de operationele en de bestuurlijke opschaling volgens de eigen procedures en de verplichtingen in het Besluit veiligheidsregio's verlopen. Zowel het ROT als het RBT komt compleet en tijdig op. In zowel de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond als de veiligheidsregio Haaglanden komt een ROT op, waarin de noodzakelijke leden aanwezig zijn.

Stellen en uitvoeren van prioriteiten

In de veiligheidsregio's die tot het effectgebied behoren, proberen de veiligheidsregio's zich een beeld te vormen van de mogelijke effecten van het incident in Moerdijk voor de eigen veiligheidsregio. De prioriteiten van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid liggen op het beschermen van de eigen bevolking, het waarschuwen en informeren van de bevolking en het uitvoeren van metingen om te bepalen of sprake is van verhoogde concentraties van gevaarlijke stoffen. Zo wordt direct het meetplan

opgestart om te bepalen wat de (mogelijke) consequenties zijn voor het deel van de veiligheidsregio dat onder het bereik van de rook ligt. Daarnaast worden verschillende sirenes geactiveerd. Ook komt het opstellen van een communicatiestrategie om de bevolking te informeren aan de orde. Dit gebeurt in samenspraak met de betrokken gemeenten. Hierbij is uiteindelijk gebruik gemaakt van verschillende instrumenten: de calamiteitenzender, persberichten, geluidswagens en SMS-alert. De overige veiligheidsregio's richten zich op het meten van mogelijke verhoogde concentraties van gevaarlijke stoffen en het informeren van de bevolking. De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond stelt drie persberichten op, die via de calamiteitenzender en de website van de veiligheidsregio wordt verspreid. De veiligheidsregio Haaglanden informeert de bevolking door aan te sluiten bij het door het NCC opgestelde bericht voor de website crisis.nl. Ook voert de veiligheidsregio Haaglanden enkele metingen uit.

Interregionale informatie-uitwisseling

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant heeft vrijwel direct de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid geïnformeerd over het grootschalig incident. De overige veiligheidsregio's, die minder direct bij het incident betrokken zijn geweest, zijn echter niet actief door de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant geïnformeerd. Zij hebben het incident uit de media vernomen. Het NCC informeert de veiligheidsregio's via situatierapporten, maar deze voorzien gezien de vele contacten niet in de informatiebehoefte van de veiligheidsregio's. Deze nemen vervolgens voor meer informatie zelf contact op met de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid of de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant had gezien de omvang en uitstraling van het incident meer aandacht moeten hebben voor het actief informeren van de overige veiligheidsregio's.

Gedurende het incident hebben de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid op zowel operationeel als bestuurlijk niveau veelvuldig telefonisch contact. Dit heeft betrekking op het waarnemen en meten, de schuimblussing en de crisiscommunicatie. Het contact verloopt voornamelijk horizontaal: de calamiteitencoördinator overlegt met de calamiteitencoördinator, de meetplanleider met de meetplanleider en de burgemeester met de burgemeester. Andere veiligheidsregio's (en zoals in het volgende hoofdstuk blijkt ook het nationale niveau) hebben echter moeite om de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en de gemeente Moerdijk telefonisch te bereiken.

Daarnaast kunnen de veiligheidsregio's gebruik maken van LCMS. Zoals eerder is beschreven was de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant onvoldoende in staat om een totaalbeeld van het incident op te stellen en te delen. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant voert hierdoor weinig en pas laat informatie in LCMS in. De omliggende veiligheidsregio's hebben direct toegang tot het in LCMS aangemaakte incident. De overige veiligheidsregio's moeten handmatig door de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant worden geautoriseerd. Omdat de veiligheidsregio Midden-

en West-Brabant dit niet doet, heeft aanvankelijk alleen de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid toegang tot het in LCMS aangemaakte incident. Door ingrijpen van medewerkers van het 'project Netcentrisch werken'⁷⁶ hebben vervolgens ook de overige veiligheidsregio's alsnog toegang.

Omdat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en de gemeente Moerdijk telefonisch niet goed bereikbaar zijn en de veiligheidsregio maar beperkt gebruik maakt van LCMS, sturen de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) een liaison naar respectievelijk Moerdijk en Tilburg.

De constatering dat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant nog niet werkt volgens de principes van netcentrisch werken, heeft niet alleen gevolgen voor het delen van informatie binnen de veiligheidsregio, maar ook voor het delen van informatie tussen veiligheidsregio's. Het opstellen van actuele en complete beelden die door de veiligheidsregio in het brongebied aan anderen beschikbaar kunnen worden gesteld, komt de informatiepositie van de veiligheidsregio's in het effectgebied ten goede. In hoofdstuk 4 komt de rol van het nationale niveau aan de orde.

⁷⁶ Het project Netcentrisch Werken ondersteunt veiligheidsregio's bij het invullen van het aspect informatievoorziening van het Besluit veiligheidsregio's. Daarbij gaat het vooral om het implementeren van een werkwijze. Deze maakt het mogelijk om binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing bij opschalingsituaties snel te komen tot een eenduidig en over de verschillende lagen gedeeld totaalbeeld van de situatie. Dit gedeelde totaalbeeld dient als basis voor de te nemen besluiten en de in te zetten acties.

4



De rol van het nationale niveau

Ook het nationaal niveau is betrokken bij de aanpak van (de gevolgen van) de brand bij Chemie-Pack. De Inspectie OOV gaat vanwege de focus van haar onderzoek in op de taken en verrichte activiteiten van het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC), het Nationaal Crisiscentrum (NCC) en de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCB)⁷⁷. Andere diensten zoals het RIVM en het Beleidsondersteunend Team milieu-incidenten (BOT-mi) worden buiten beschouwing gelaten.

⁷⁷ Zie voor meer achtergrondinformatie bijlage 1.

Crisisbeheersing op nationaal niveau

De rol en de taken van het nationaal niveau in het kader van de crisisbeheersing staan beschreven in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Het handboek is van toepassing op alle (dreigende) crisissituaties die een interdepartementaal gecoördineerd optreden van de rijksoverheid vereisen. In het handboek worden de onderlinge verhoudingen op nationaal niveau beschreven. Het handboek gaat niet expliciet in op de relatie tussen het nationale niveau en de veiligheidsregio's.

Uit interviews met betrokkenen blijkt dat behoefte is aan verduidelijking van de rol en de bevoegdheden van het nationale niveau ten aanzien van incidenten met bovenregionale aspecten.

Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC)

Taken

Het LOCC heeft tot doel om bij grootschalige incidenten, rampen, crises en evenementen te komen tot een efficiënte en samenhangende inzet van mensen, middelen en expertise van brandweer, politie, GHOR en Defensie. Deze vier diensten participeren in het LOCC. Het betreft daarbij situaties waarin de regionale grenzen worden overschreden en interregionale en/of internationale bijstand moet worden verleend. Het LOCC ondersteunt dan de veiligheidsregio's en de minister van Veiligheid en Justitie bij alle operationele aspecten in zowel de voorbereidings- als de responsfase.

De kerntaak van het LOCC bestaat uit de regievoering op de interregionale en internationale bijstand- of steunverlening, waarbij zowel de operationele als de bestuurlijke aspecten betrokken zijn. Het LOCC stelt hiervoor onder andere een totaaloverzicht op van de beschikbare capaciteit voor de hulpdiensten (mensen, middelen en expertise). Tevens draagt het LOCC tijdens een grootschalig incident of crisis zorg voor de landelijke operationele informatievoorziening.

Activiteiten in verband met de brand bij Chemie-Pack

Op 5 januari rond 15.00 uur stelt het NCC de piketmedewerker van het LOCC in kennis van de brand bij Chemie-Pack. Vrijwel direct vindt overleg plaats met het NCC. Het LOCC besluit op te schalen en stuurt om 18.02 uur een liaison naar de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant voor een inventarisatie van de behoefte aan bijstand. Het LOCC zal, indien hier behoefte aan is, deze bijstand coördineren. Onderweg probeert de liaison zich een beeld te vormen van de situatie. Het lukt hem echter niet om contact te krijgen met de GMK, omdat de lijnen doorlopend bezet zijn. Wel legt hij op enig moment telefonisch contact met de meetplanleider. Omdat in die fase nog veel onduidelijkheid is, levert het contact weinig concrete informatie op. Pas als de liaison zich meldt bij het actiecentrum brandweer in Tilburg, krijgt het LOCC een eerste beeld.

Het actiecentrum brandweer heeft een rechtstreekse verbinding met het CoPI, zodat veel informatie uit Moerdijk ook bij de liaison terecht komt. De liaison blijft de hele avond in het actiecentrum aanwezig.

Het regelen van bijstand is voor het LOCC bij dit incident nauwelijks aan de orde. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant roept op basis van eerder gemaakte afspraken buiten het LOCC om de hulp van Defensie in. Het LOCC formaliseert dit achteraf. De bijstand van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond aan de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant wordt niet aangevraagd, maar aangeboden. Het LOCC heeft zich hier niet mee bezig gehouden.

Het LOCC richt zich tijdens het incident vooral op het opstellen van een landelijk operationeel beeld en het duiden van het incident ten behoeve van de besluitvorming op nationaal niveau. Voor het opstellen van het landelijke beeld maakt het LOCC om 17.04 uur een (eigen) incident aan in LCMS. Dit landelijk beeld is bestemd voor de veiligheidsregio's en de onderdelen van het Rijk die zijn betrokken bij het incident. Door middel van dit beeld worden zij op de hoogte gehouden van de stand van zaken en de mogelijke gevolgen voor de eigen organisatie. Het LOCC beoogt hiermee de belasting van de direct betrokken veiligheidsregio's te beperken.

Het is de eerste keer dat het LOCC bij een incident dat in meerdere veiligheidsregio's speelt gebruik maakt van LCMS. Uit de interviews blijkt dat het LOCC het werken met LCMS vooral heeft gezien als een test van het systeem en een goede oefening. Daarnaast vertaalt het LOCC de beschikbare operationele informatie naar adviezen voor het nationale niveau. Hiervoor is een medewerker van het LOCC in de loop van de avond toegevoegd aan het NCC.

'De informatie wordt wel opgenomen in LCMS, maar je moet een beeld ook kunnen duiden. Het betreft een combinatie van operationele duiding van de gebeurtenissen en een advies aan het NCC en het ICCB hoe daarmee om te gaan. Ik probeer het verschil tussen zin en onzin duidelijk te maken,' aldus de medewerker van het LOCC.

De medewerker van het LOCC in het actiecentrum brandweer in Tilburg heeft rond 02.00 uur zijn werkzaamheden beëindigd.

Nationaal Crisiscentrum (NCC)

Taken

Het NCC vervult de functie van interdepartementaal facilitair communicatiecentrum en knooppunt van en voor de bestuurlijke informatievoorziening. Het NCC is de ondersteunende c.q. uitvoerende staf en het facilitair bedrijf ten dienste van de (voorbereiding van de) interdepartementale crisisbesluitvorming, zowel op ambtelijk als op politiek-bestuurlijk niveau.

De werkzaamheden van het NCC kunnen in vier hoofdaandachtsgebieden worden onderscheiden:

- Informatie: Het bijeenbrengen (monitoren, verzamelen en analyseren) van de feitelijke informatie inclusief vakinhoudelijke informatie: wat is er aan de hand?
- Maatregelen: Wat betekent de feitelijke informatie en welke maatregelen worden of moeten worden genomen door wie? Het betreft een mix van bestuurlijke en operationele maatregelen.
- Communicatie: Op welke wijze vindt communicatie naar burgers plaats en hoe is het beeld in de media en samenleving?
- Scenario's: Wat zijn mogelijke ontwikkelingen voor de komende tijd?

Deze vier hoofdaandachtsgebieden zijn onderling afhankelijk en worden uitgevoerd in nauwe samenwerking met de betrokken ministeries en andere betrokken organisaties en (externe) deskundigen.

Activiteiten in verband met de brand bij Chemie-Pack

Het NCC verneemt rond 15.00 uur via de media dat een grote brand woedt op het industrieterrein Moerdijk. Het NCC legt vrijwel direct contact met het LOCC. De teamchef van de front-office van het NCC informeert het hoofd NCC, die vervolgens de directeur Nationale Veiligheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie op de hoogte stelt. De directeur Nationale Veiligheid stelt op zijn beurt de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in kennis. Deze vervangt de minister die verplichtingen heeft in het buitenland.

Om 16.15 uur schaal het NCC intern op. Er wordt extra capaciteit ingezet bij de front-office en voor de crisiscommunicatie. Ook worden liaisons van de ministeries van Infrastructuur en Milieu, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Defensie opgeroepen. Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie verzoekt op de hoogte gehouden te worden. De liaisons worden toegevoegd aan de front-office van het NCC.

Het NCC probeert vervolgens – om de bewindspersoon te kunnen informeren en om te bezien of afstemming tussen departementen noodzakelijk is – een beeld te krijgen van de situatie. Hiervoor wordt getracht telefonisch contact te leggen met de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid. Aanvankelijk lukt dit niet, maar om 15.42 uur slaagt het NCC er in voor de eerste maal contact te leggen met de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Om ongeveer 16.00 uur kan ook de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid worden bereikt. Vervolgens heeft het NCC regelmatig contact met functionarissen van deze twee veiligheidsregio's en de gemeente Moerdijk.

Om 17.00 uur constateert het NCC dat de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant, Zuid-Holland Zuid en Rotterdam-Rijnmond actief zijn in de oefenomgeving van LCMS en op die manier informatie beschikbaar stellen. Omdat het NCC daar ook toegang tot

heeft, kan het de ontwikkelingen via dit systeem volgen. Uit interviews blijkt dat dit voor het NCC weinig bruikbare informatie oplevert.

Het NCC richt zich gaandeweg het incident steeds meer op de crisiscommunicatie. Het NCC faciliteert het gebruik van de website www.crisis.nl (dit moet worden gevuld door de individuele veiligheidsregio's) en het publieksinformatienummer 0800-1351. Omdat het technisch bedrijf, dat de website ondersteunt, abusievelijk de verkeerde toegangspoort opent, duurt het tot 19.45 uur voordat de website volledig operationeel is. Het publieksinformatienummer is om 19.10 uur beschikbaar. Omdat in de media en op internet veel aandacht is voor het incident en de mogelijke gevolgen ervan, richt het NCC zich ook op media-watching en de woordvoering door de gemeente Moerdijk. Functionarissen van het NCC adviseren hierbij vooral de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, omdat daar de meeste behoefte is aan ondersteuning.

Om de berichtgeving over de brand onderling af te stemmen organiseert het NCC 's avonds om 21.00 uur en om 22.00 uur een conference-call. Hieraan nemen de voorlichters van de gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio's Zuid-Holland Zuid, Utrecht, Haaglanden en Hollands-Midden deel. De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is bij de eerste conference-call niet bereikbaar. Bij de tweede conference-call is de veiligheidsregio al bezig met de afschaling. De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond geeft aan dat het op de hoogte wil worden gehouden van de ontwikkelingen.

In de periode vanaf het ontstaan van de brand tot vrijdag 7 januari eind van de middag brengt het NCC in totaal acht situatierapporten uit. Deze situatierapporten worden onder andere gevuld op basis van door de directeur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant verstrekte informatie. De situatierapporten worden toegezonden aan de veiligheidsregio's, de departementale coördinatiecentra, de commissarissen der Koningin, de vier grote steden, het coördinatie- en crisiscentrum van de regering, het LOCC, de Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding, de OvV en de Inspectie OOV. De situatierapporten bestaan uit twee delen. Het eerste deel gaat over het beeld van de situatie. Wat is het huidige beeld, wat is de verwachte situatie en op welke wijze krijgt het incident aandacht in de media? Het tweede deel bevat informatie over de crisisorganisatie(s) op lokaal, regionaal en landelijk niveau. De daadwerkelijke inhoud van de situatierapporten bleef voornamelijk beperkt tot de hoofdlijnen van het incident.

Uit verschillende interviews komt naar voren dat het nationale niveau meer regie naar zich toe had kunnen trekken op het terrein van de crisiscommunicatie. De bijdrage heeft zich nu beperkt tot het beschikbaar stellen van een website en een publieksinformatienummer. Hieraan zijn voor de betrokken veiligheidsregio's echter nog veel eigen werkzaamheden verbonden.

Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCB)

Taken

Als een (dreigende) crisis één sector overstijgt en/of bij (mogelijke) opschaling van de crisiscommunicatie naar het nationale niveau wordt op nationaal niveau een ICCB geactiveerd. De ICCB adviseert de minister-president en de minister van Veiligheid en Justitie over het bijeenkomen van een Ministeriële Commissie Crisisbeheersing. Daarnaast adviseert de ICCB de ministeriële commissie en/of andere overheden over te nemen maatregelen en de (internationale) politieke consequenties van genomen of te nemen maatregelen. De ICCB wisselt informatie uit en inventariseert of daarin lacunes zijn. Ook vormt zij zich een beeld van en oordeel over de situatie. Vervolgens neemt zij maatregelen in het kader van de voorbereiding, respons en nazorg op een incident.

De ICCB bestaat uit de voorzitter (de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding), een raadadviseur van het ministerie van Algemene Zaken en vertegenwoordigers van de meest betrokken ministeries. De voorzitter bepaalt de benodigde samenstelling in overleg met de vaste leden van de commissie en met de ambtelijke leiding van het betrokken ministerie. De ICCB kan worden geactiveerd door (één van) de vaste leden of op verzoek van de ambtelijke leiding van een vakministerie.

Activiteiten in verband met de brand bij Chemie-Pack

Kort na het uitbreken van de brand wordt de directeur Nationale Veiligheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie via het NCC op de hoogte gesteld van het incident. De directeur-generaal Veiligheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie vraagt als waarnemend voorzitter van de ICCB om meer informatie te vergaren en hem dan nader te informeren. Om 17.30 uur besluit de directeur-generaal Veiligheid de ICCB bijeen te roepen. De belangrijkste reden hiervoor is de inschatting dat het incident interdepartementale afstemming vereist. Daarnaast zorgt de berichtgeving in de media en de ongerustheid onder de bevolking voor druk op het nationale niveau. Ook speelt mee dat de leden van de ICCB op dat moment nog in Den Haag aanwezig zijn. De opstart van de ICCB vindt vooral uit voorzorg plaats:

*'Je weet immers niet hoe een en ander zal verlopen. Better safe than sorry.'*⁷⁸

Als eerste betreft de voorzitter van de ICCB het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij het incident. Vervolgens worden ook vertegenwoordigers van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, het ministerie van Defensie, het ministerie van Algemene Zaken en het ministerie van Infrastructuur en Milieu erbij gehaald. Deze ministeries worden betrokken in verband met de mogelijke neerslag van verhoogde concentraties gevaarlijke stoffen en de geleverde bijstand.

⁷⁸ Interview voorzitter ICCB dd. 27-04-2011.

De ICCB komt één keer formeel bij elkaar, rond 18.45 uur. De belangrijkste aandachtspunten bij dit overleg zijn het verloop van de brandbestrijding en het verlenen van bijstand, de communicatie met de bevolking en de vraag of de besluitvorming op bestuurlijk niveau verantwoord en deskundig verloopt. Het overleg van de ICCB staat vooral in het teken van informatie-uitwisseling, er zijn geen besluiten genomen. Na het overleg zijn de leden van de ICCB de gehele avond stand-by.

De leden van de ICCB hebben aandacht voor de opschaling in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, die niet gelijk verloopt met de opschaling in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Er wordt telefonisch contact opgenomen met de directeuren van de veiligheidsregio's Zuid-Holland Zuid en Midden- en West-Brabant en met de gemeente Moerdijk. Dit leidt er uiteindelijk mede toe dat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant opschaaft naar GRIP4. De ICCB schaaft zelf uiteindelijk om 22.30 uur af.

Analyse

De Inspectie OOV gaat in deze analyse allereerst in op de drie organisaties die in de bevindingen zijn beschreven, waarbij wordt bekeken in hoeverre deze bij dit incident invulling hebben gegeven aan de eigen taken. Daarnaast komt de vraag aan de orde welke rol het nationale niveau zou moeten hebben bij een grootschalig incident zoals in Moerdijk, waarbij het brongebied en het effectgebied niet alleen in verschillende regio's liggen, maar ook in verschillende provincies. Dit is in meerdere interviews aan de orde geweest. In hoeverre biedt de huidige wet- en regelgeving voldoende aanknopingspunten voor een (meer) actieve rol van het nationale niveau? En op welke aspecten zou het nationale niveau zich dan moeten richten?

Het LOCC

Het LOCC heeft bij grootschalige incidenten een rol bij het coördineren van bijstand, bij het opstellen van een landelijk beeld van het incident en bij het duiden van de operationele aspecten van het incident ten behoeve van de besluitvorming op nationaal niveau. Het LOCC heeft de eerste taak, het coördineren van de bijstandsverlening, slechts gedeeltelijk uitgevoerd. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant heeft geen gebruik gemaakt van het LOCC voor het aanvragen van bijstand, maar veel zelf geregeld. De door de veiligheidsregio aangevraagde bijstand van Defensie bijvoorbeeld wordt in onderling overleg georganiseerd. De rol van het LOCC blijft hierdoor beperkt tot het achteraf bekrachtigen van de aangevraagde en ingezette bijstand. Er was geen sprake van regievoering op de interregionale bijstandverlening.

Het opstellen van het landelijk beeld doet het LOCC in de oefenomgeving van LCMS. Het is voor het eerste dat het LOCC dit toepaste op een incident waarbij het bron- en effectgebied niet in dezelfde veiligheidsregio liggen. Voor de veiligheidsregio's die inzicht willen hebben in de gevolgen van het incident, heeft het opgestelde landelijk beeld nauwelijks toegevoegde waarde. Dit wordt mede veroorzaakt door de beperkte

vulling van LMCS door de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Ondanks de aanwezigheid van een liaison in Tilburg blijft de vraag om informatie bestaan en wordt de belasting van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant niet beperkt. In dit opzicht biedt het landelijk beeld niet wat ervan verwacht mag worden en draagt het niet bij aan een effectievere aanpak van de bestrijding van het incident.

Het NCC

Het NCC heeft zich vooral gericht op het verzamelen van informatie, enerzijds om de minister van Veiligheid en Justitie te kunnen informeren, anderzijds om te kunnen beoordelen of andere ministeries actie moesten ondernemen. Ook heeft het NCC de overige veiligheidsregio's en andere betrokkenen geïnformeerd via het opstellen van situatierapporten. Gezien de veelvuldige onderlinge contacten tussen de veiligheidsregio's, kunnen deze situatierapporten onvoldoende voorzien in de informatiebehoefte van de bij het incident betrokken veiligheidsregio's. Daarnaast heeft het NCC de veiligheidsregio's ondersteund bij het uitvoeren van de crisiscommunicatie. Het landelijke publieksinformatienummer is op verzoek van de veiligheidsregio's opengesteld. Ook faciliteert het NCC het gebruik van de website www.crisis.nl. Door een verkeerde toepassing is de site aanvankelijk echter enige tijd niet beschikbaar. De crisiscommunicatie is een onderwerp dat zich leent voor nader onderzoek. De Inspectie OOV onthoudt zich op dit punt echter van commentaar, daar de OvV in haar rapport uitgebreid ingaat op de inspanningen die het nationaal niveau ten aanzien van de crisiscommunicatie heeft gedaan.

De ICCB

De opstart van de ICCB vindt vooral uit voorzorg plaats. De activiteiten zijn beperkt gebleven tot het leggen van contacten met betrokken veiligheidsregio's om een beeld te vormen van het incident en de mogelijk implicaties voor de ministeries. Wel zijn vanuit de ICCB kritische vragen aan de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant gesteld in verband met het uitblijven van verdere opschaling. Mede hierdoor is de opschaling naar GRIP4 alsnog tot stand gekomen.

Informatiemanagement

Mede omdat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant LCMS onvoldoende vult, is op nationaal niveau veelvuldig telefonisch informatie ingewonnen bij zowel de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant als de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Hoewel het noodzakelijk is om ook op nationaal niveau een beeld te krijgen van het incident, levert deze werkwijze een forse belasting op voor de bestuurders en operationeel leidinggevend in de veiligheidsregio's. Zeker in de eerste uren van een incident richten deze zich op de (organisatie van de) aanpak van het incident. Voor een deel verklaart dit ook dat het lang duurt voordat contact met de veiligheidsregio's kan worden gelegd.

De belasting van de bestuurders en operationeel leidinggevend wordt daarnaast onnodig vergroot, doordat het LOCC, het NCC en de ICCB ten aanzien van het verzamelen van informatie overlappende werkzaamheden uitvoeren. Medewerkers van het LOCC en het NCC nemen evenals verschillende leden van de ICCB regelmatig over dezelfde onderwerpen telefonisch contact op met functionarissen van de betrokken veiligheidsregio's en de gemeente Moerdijk. Dit gebeurt veelal via informele kanalen, en niet via de meldkamers van de betrokken veiligheidsregio's. De behoefte aan informatie is weliswaar begrijpelijk, maar het ontbreekt bij het vergaren ervan op nationaal niveau aan regie. Dit vergroot de bestuurlijke drukte en draagt niet bij aan een effectieve aanpak van het incident.

Relatie nationaal niveau – veiligheidsregio's

Na het grootschalig incident in Moerdijk is een discussie ontstaan over het versterken van de relatie tussen het nationaal niveau en de veiligheidsregio's tijdens grootschalige incidenten. De discussie heeft betrekking op drie aspecten: de opschaling, de crisiscommunicatie en het optreden van landelijk opererende diensten.

Mede naar aanleiding van de onevenwichtige opschaling bij het grootschalig incident in Moerdijk – de opschaling van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant bleef aanvankelijk achter bij de opschaling van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid – wordt gesproken over de noodzaak van GRIP5. Deze extra fase in de GRIP-regeling leidt tot een zogenoemde nationale opschaling ten behoeve van interregionale coördinatie en/of als nationale belangen in het geding zijn. De huidige GRIP-regeling is van toepassing op de opschaling binnen een veiligheidsregio en kent derhalve geen bovenregionaal of nationaal opschalingniveau.

De Inspectie OOV constateert dat de Wet veiligheidsregio's handvatten biedt om in te grijpen wanneer betrokken veiligheidsregio's op interregionaal niveau niet tot voldoende afstemming en coördinatie komen. Volgens artikel 42 van deze wet kan de commissaris van de Koningin in geval van een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de voorzitter van de veiligheidsregio, zo mogelijk na overleg met hem, aanwijzingen geven over het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid. De voorzitters van de veiligheidsregio's verstrekken de commissarissen der Koningin (en de minister) de nodige inlichtingen ten behoeve van hun rol bij het toepassen van een dergelijke aanwijzing. Het geven van een aanwijzing wordt overigens als een 'ultimum remedium' gezien, waar slechts in het uiterste geval toe wordt overgegaan.

De Inspectie OOV merkt ten aanzien van de crisiscommunicatie op dat diverse partijen zich hier mee bezig hebben gehouden, zowel op lokaal, op regionaal als op nationaal niveau. Bij incidenten is een eenduidige wijze van communiceren van groot belang: ongelijke communicatieboodschappen scheppen onduidelijkheid onder burgers. Momenteel is – mede door de grote diversiteit aan betrokken partijen – onvoldoende duidelijk waar bij incidenten met een nationale uitstraling de regie ligt ten aanzien van de eenduidige crisiscommunicatie. De Wet veiligheidsregio's gaat hier niet nader op in.

De wijze waarop tijdens het incident in Moerdijk invulling is gegeven aan de crisiscommunicatie is voor de Inspectie OOV geen onderwerp van onderzoek. De OvV zal hier in haar rapport nader op ingaan.

Het optreden van landelijk opererende diensten ten slotte is eerder in deze analyse deels aan de orde gekomen. De Inspectie heeft de door het LOCC en het NCC verrichte activiteiten ten aanzien van het coördineren van de bijstandverlening, het opstellen van een landelijk operationeel beeld en het faciliteren van de crisiscommunicatie beschreven. Daar waar het gaat om de inspanningen van landelijke operationele diensten ten aanzien van het meten van gevaarlijke stoffen en het daarover communiceren naar de bevolking verwijst de Inspectie OOV naar het onderzoek van de OvV. Wel constateert de Inspectie OOV dat uit interviews met betrokkenen blijkt dat behoefte is aan verduidelijking van de rol en de bevoegdheden van het nationale niveau ten aanzien van incidenten met bovenregionale aspecten.



Bijlagen

Bijlage 1

Betrokken organisaties

Betrokken organisaties op lokaal en regionaal niveau

Op lokaal en (inter)regionaal niveau waren de volgende partijen bij de hulpverlening betrokken:

- Gemeente Moerdijk
- Havenschap Moerdijk
- Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
- Politie Midden- en West-Brabant
- Waterschap Brabantse Delta
- Bedrijfsbrandweer Shell, bedrijfshulpverlening ATM en Sabic
- Koninklijke Luchtmacht
- Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)
- Rijkswaterstaat
- ProRail
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
- Politie Zuid-Holland Zuid
- Omroep Brabant
- RTV Rijnmond
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
- Veiligheidsregio Haaglanden
- Veiligheidsregio Hollands-Midden
- Veiligheidsregio Utrecht
- Veiligheidsregio Flevoland
- Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland
- Veiligheidsregio Kennemerland
- Veiligheidsregio Gelderland-Zuid

Gemeente Moerdijk

Het college van Burgemeester en Wethouders van een gemeente is volgens de Wet veiligheidsregio's belast met de organisatie van de brandweertzorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Tot de brandweertzorg behoort onder andere het voorkomen, beperken en bestrijden van brand. Als er zich een brand voordoet,

heeft de burgemeester het gezag en is hij bevoegd bevelen te geven. Hij heeft met andere woorden het opperbevel.

Daarnaast draagt de burgemeester zorg voor het informeren van de bevolking over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis die de gemeente bedreigt of treft. Ook informeert hij de hulpverleners over de risico's van hun inzet voor hun gezondheid.

Ten slotte heeft de gemeente een verantwoordelijkheid in de nazorg bij een incident. Onder nazorg wordt hierbij verstaan het zorgdragen voor een zo spoedig mogelijke terugkeer naar de oude situatie van voor een incident of het zoveel mogelijk aanpassen aan de gewijzigde omstandigheden.

Havenschap Moerdijk

Het Havenschap Moerdijk verricht adviserende, dienstverlenende en uitvoerende werkzaamheden ten behoeve van ontwikkeling, aanleg, uitgifte, beheer en exploitatie van het industrie- en haventerrein Moerdijk. Formeel is het Havenschap beheerder van de openbare buitenruimte op het industrieterrein Moerdijk, zoals de wegen en de riolering. Het Havenschap Moerdijk is een gemeenschappelijke regeling die twee deelnemers kent: de provincie Noord-Brabant en de gemeente Moerdijk. Bij een incident heeft het Havenschap geen formele rol.

Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant is verantwoordelijk voor de preparatie, repressie en nazorg, drie schakels in de veiligheidsketen. Onder preparatie wordt de voorbereiding op de bestrijding van ongevallen en rampen verstaan. Het gaat hierbij om planvorming, informatievoorziening, oefenen en opleiden en de aanschaf van materiaal. Repressie betreft het daadwerkelijk bestrijden van een ramp of crisis en het zorgen voor de daarbij horende hulpverlening. Nazorg ten slotte betreft de terugkeer naar de normale situatie. Het gaat hier onder andere om medische en sociaalpsychische zorg voor slachtoffers en hulpverleners, schadeafhandeling en milieuzorg.

Brandweer Midden- en West-Brabant

De brandweer Midden- en West-Brabant is een regionaal georganiseerd onderdeel van de veiligheidsregio. De brandweer is verdeeld in tien clusters, met aan het hoofd een regionaal commandant. De gemeente Moerdijk ligt in het cluster Mark en Dintel. Ten behoeve van incidenten op het industriegebied Moerdijk zijn twee kazernes aangewezen: de posten Moerdijk en Klundert. Daarnaast zijn in een kantoor op het industrieterrein beroepsbrandweerlieden aanwezig. Dit kantoor fungeert daardoor als een vooruitgeschoven post.

Ten tijde van een (grote) brand is de brandweer verantwoordelijk voor de bron- en/of effectbestrijding. De brandweer levert ook de leider van het commando plaats incident (CoPI), de operationeel leider van het regionaal operationeel team en een vertegenwoordiging in beleidsteams.

GHOR Midden- en West-Brabant

De GHOR Midden- en West-Brabant draagt er zorg voor dat alle geneeskundige partners goed zijn voorbereid op grote calamiteiten. Zij is wettelijk verantwoordelijk voor de opvang en zorg voor gewonden, het verlenen van psychosociale hulp aan slachtoffers direct na een calamiteit en het geven van advies over schadelijke invloeden op de gezondheid tijdens een calamiteit of als gevolg hiervan.

Gemeenschappelijke Meldkamer Midden- en West-Brabant

De Gemeenschappelijke Meldkamer Midden- en West-Brabant is een samenwerkingsverband tussen de regionale brandweer, de ambulancediensten en de politie. De centralisten van deze disciplines delen dezelfde ruimte.

Politie Midden- en West-Brabant

De regiopolitie Midden- en West-Brabant is één van de 25 regionale korpsen in Nederland. Deze korpsen zijn verantwoordelijk voor het verlenen van noodhulp, het houden van toezicht in de publieke ruimte, het handhaven van de openbare orde en het opsporen van strafbare feiten.

Wanneer sprake is van een ramp of crisis is de politie onder andere verantwoordelijk voor het afzetten en afschermen van objecten en terreinen, het regelen van verkeer en het begidsen van transporten.

Waterschap Brabantse Delta

Het waterschap Brabantse Delta heeft verschillende rollen met betrekking tot de verschillende soorten water in West-Brabant. Het gaat hierbij om oppervlaktewater, rioolwater, zwemwater, vaarwater en grondwater. Het waterschap zorgt er onder andere voor dat het water in alle sloten, beken en rivieren in West-Brabant op het goede peil staat en dat rivieren bevaarbaar zijn. Ook houdt het de kwaliteit van het water in de gaten. Daarnaast reinigt het waterschap afvalwater dat in het riool terecht komt.

Het waterschap Brabantse Delta treft bij calamiteiten maatregelen om haar waterstaatkundige belangen te beschermen. Het waterschap heeft zich voorbereid op verschillende soorten incidenten, van aanvaringen tot verontreiniging van water in

sloten en rivieren. Ze heeft hiervoor een eigen rampenbestrijdingstructuur (van fase 0 tot en met fase 3) en –organisatie, die kan bestaan uit een Actieteam, een Operationeel Team en een Beleidsteam.

De sloten op het industriegebied Moerdijk vallen binnen het beheersgebied van het waterschap. Bij incidenten waarbij verontreiniging optreedt, treft het waterschap maatregelen om de verspreiding van deze verontreiniging tegen te gaan.

Bedrijfsbrandweer en bedrijfshulpverlening

Bedrijfsbrandweren kunnen bij incidenten bijstand bieden aan de overheidsbrandweer. In dat geval functioneren zij onder bevoegdheid van de overheidsbrandweer. Het is gangbaar dat de bedrijfsbrandweren ook onder bevel van de overheidsbrandweer vallen.

Op het industrieterrein Moerdijk beschikt Shell over een bedrijfsbrandweer. De bedrijven ATM en Den Hartog beschikken over brandbestrijdingsmiddelen die door de eigen bedrijfshulpverlening kunnen worden ingezet. De bedrijfsbrandweer van Shell en de bedrijfshulpverlening van ATM zijn bij het incident betrokken geweest, net als de bedrijfsbrandweer van Sabic (Bergen op Zoom).

Koninklijke Luchtmacht

De Koninklijke Luchtmacht is onderdeel van het ministerie van Defensie en wordt naast haar bijdragen aan militaire operaties, vredesmissies en humanitaire acties ook ingezet bij ondersteuning van de civiele autoriteiten bij de rampenbestrijding. De afspraken hierover liggen vast in de zogenoemde Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS).

Het Regionaal Militair Commando (RMC) is bij crises het eerste aanspreekpunt voor de veiligheidsregio's en lokale civiele autoriteiten. Er zijn drie RMC's in Nederland: zuid, noord en west. Iedere veiligheidsregio kan beschikken over een militaire adviseur van een RMC: de Officier veiligheidsregio (OVR). Deze officier adviseert zowel in de voorbereidingsfase als in een crisissituatie het lokale gezag over een mogelijke rol van Defensie. De inzet van militairen bij crisissituaties en rampenbestrijding vindt altijd plaats onder het civiele gezag: de burgemeester, de officier van Justitie of de minister van Veiligheid en Justitie.

Korps Landelijke Politiediensten

Het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) is een agentschap van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). Zij wordt aangestuurd door de gemandateerde korpsbeheerder, de hoofdofficier van Justitie van het Landelijk Parket van het

Openbaar Ministerie en de korpschef van het KLPD. De minister van VenJ is formeel de beheerder van het KLPD.

Het Landelijk Parket is belast met de justitiële gezagsuitoefening over het KLPD: hij vervult de gezagsrol in de zware rechercheonderzoeken van het korps. Het lokale gezag is bevoegd voor het overige werk van KLPD-onderdelen in de geografische gebieden. Het KLPD kent tien operationele diensten, waaronder de verkeerspolitie, de waterpolitie en de spoorwegpolitie. Deze diensten handelen ernstige ongevallen op de weg, het water en het spoor af. Bij incidenten fungeert het KLPD als specialist onder leiding van de regiopolitie.

Rijkswaterstaat (regionale diensten Noord-Brabant en Zuid-Holland)

Rijkswaterstaat is onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en is op basis van haar beheertaken ten aanzien van de waterkwaliteit, de vaarwegen en de rijkswegen verantwoordelijk voor het voorkomen en afhandelen van incidenten en calamiteiten op wegen, waterkeringen en water. In het kader van de rampbestrijdingsorganisatie verleent zij de noodzakelijke facilitaire hulp. Rijkswaterstaat kent tien regionale diensten die het beleid binnen het eigen gebied in de praktijk uitvoeren.

Als waterkwaliteitsbeheerder is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor de kwaliteit van het oppervlaktewater van de grote rivieren (inclusief de waterbodem). In geval van een incident waarbij sprake is van verontreiniging van het oppervlaktewater neemt zij maatregelen ter voorkoming van verspreiding. Het Hollands Diep en de insteekhavens (zoals de Noordelijke insteekhaven en Roode Vaart) van het industriegebied Moerdijk vallen binnen het beheersgebied van Rijkswaterstaat.

Als vaarwegbeheerder is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor een vlotte en veilige verkeersdoorstroming van het scheepvaartverkeer op de grote rivieren. Het afsluiten van vaarwegen en instellen van omleidingen zijn maatregelen die genomen kunnen worden.

Als wegbeheerder is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor een vlotte en veilige verkeersdoorstroming op de rijkswegen. Het afsluiten van rijkswegen en instellen van omleidingen zijn maatregelen die genomen kunnen worden.

ProRail

ProRail is verantwoordelijk voor de aanleg, het onderhoud, het beheer en de veiligheid van het spoorwegnet in Nederland.

Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid kent net als alle veiligheidsregio's een aantal wettelijke taken. Zij adviseert het college van Burgemeester en Wethouders over de organisatie van de brandweezorg. Daarnaast is zij belast met de voorbereiding op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de brandweer en de GHOR en voorziet in een meldkamer. Ten slotte is zij ook verantwoordelijk voor de informatievoorziening binnen de rampbestrijdingsorganisatie.

Politie Zuid-Holland Zuid

De regiopolitie Zuid-Holland Zuid is naast de regiopolitie Midden- en West-Brabant één van de 25 regionale korpsen in Nederland. Deze korpsen zijn verantwoordelijk voor het verlenen van noodhulp, het houden van toezicht in de publieke ruimte, het handhaven van de openbare orde en het opsporen van strafbare feiten.

Wanneer sprake is van een ramp of crisis is de politie onder andere verantwoordelijk voor het afzetten en afschermen van objecten en terreinen, het regelen van verkeer en het begidsen van transporten.

Omroep Brabant

Omroep Brabant vervult de rol van rampenzender binnen de grenzen van de provincie Noord-Brabant.

RTV Rijnmond

RTV Rijnmond vervult de rol van rampenzender in de veiligheidsregio's Zuid-Holland Zuid en Rotterdam-Rijnmond.

Overige veiligheidsregio's

Naast de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid zijn nog een aantal regio's bij het incident betrokken. Zo is de veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond opgeschaald naar GRIP2 en was ook in de veiligheidsregio Haaglanden een ROT actief. Ook andere veiligheidsregio's hebben acties uitgevoerd. Deze veiligheidsregio's hebben dezelfde reguliere taken en verantwoordelijkheden als de eerder beschreven veiligheidsregio's.

Betrokken organisaties op nationaal niveau

Op nationaal niveau waren de volgende partijen betrokken:

- Ministerie van Veiligheid en Justitie
 - Nationaal Crisiscentrum (NCC)
 - Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC)
 - Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCB)
- Ministerie van Defensie
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu
 - Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (waaronder de Milieu Ongevallen Dienst (MOD))
 - Beleidsondersteunend Team milieu-incidenten (BOT-mi)
- Ministerie van Economische Zaken en Innovatie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Nationaal Crisiscentrum

Het NCC vervult de functie van interdepartementaal facilitair communicatiecentrum en knooppunt van en voor de bestuurlijke informatievoorziening. Het NCC is de ondersteunende c.q. uitvoerende staf en het facilitair bedrijf ten dienste van de (voorbereiding van de) interdepartementale crisisbesluitvorming, zowel op ambtelijk als op politiek-bestuurlijk niveau.

Communicatie over een crisis is in eerste aanleg een verantwoordelijkheid van lokale en regionale diensten en van betrokken departementale voorlichtingsdiensten. Indien nodig ondersteunt het cluster Risico- en Crisiscommunicatie hen hierbij. Zonodig vindt coördinatie van de communicatie en voorlichting op nationaal niveau plaats door middel van de opschaling van het cluster Risico- en Crisiscommunicatie naar het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC). Activering van dit centrum geschiedt op last van de voorzitter van de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCB) of de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCB) dan wel op last van de bewindspersoon die, gelet op aard en omvang van de crisis, als eerstverantwoordelijke bewindspersoon moet worden aangemerkt.

Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum

Het LOCC heeft tot doel om bij grootschalige incidenten, rampen, crises en evenementen te komen tot een efficiënte en samenhangende inzet van mensen, middelen en expertise van brandweer, politie, GHOR en Defensie. Deze vier diensten participeren in het LOCC. Het betreft daarbij situaties waarin de regionale grenzen worden overschreden en interregionale en/of internationale bijstand moet worden verleend. Het LOCC ondersteunt dan de veiligheidsregio's en de Minister van VenJ bij alle operationele aspecten.

De kerntaak van het LOCC bestaat uit de regievoering op de interregionale en internationale bijstand- of steunverlening, waarbij zowel de operationele als de bestuurlijke aspecten betrokken zijn. Het LOCC draagt in genoemde situaties tevens zorg voor de landelijke operationele informatievoorziening.

Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCB)

De ICCB adviseert de minister-president en de minister van Veiligheid en Justitie met betrekking tot het bijeenkomen van een Ministeriële Commissie Crisisbeheersing. Daarnaast adviseert zij de ministeriële commissie en/of andere overheden over te nemen maatregelen en de (internationale) politieke consequenties van genomen of te nemen maatregelen. De ICCB wisselt informatie uit en inventariseert of daarin lacunes zijn. Ook vormt zij zich een beeld van en oordeel over de situatie. Vervolgens neemt zij maatregelen in het kader van de voorbereiding, respons en nazorg op een incident.

De ICCB heeft een vaste kernbezetting. De voorzitter bepaalt de samenstelling in overleg met de vaste leden van de commissie en met de ambtelijke leiding van het betrokken ministerie. De activering van de commissie geschiedt door (één van) de vaste leden of op verzoek van de ambtelijke leiding van een vakministerie.

Ministerie van Defensie

Het ministerie van Defensie bestaat uit de Bestuursstaf (het departement), de Koninklijke Marine, de Koninklijke Landmacht, de Koninklijke Luchtmacht, de Koninklijke Marechaussee, het Commando DienstenCentra en de Defensie Materieel Organisatie.

Het Regionaal Militair Commando (RMC) is bij crises het eerste aanspreekpunt voor de veiligheidsregio's en lokale civiele autoriteiten. Er zijn drie RMC's in Nederland: zuid, noord en west. Iedere veiligheidsregio kan beschikken over een militaire adviseur van een RMC: de Officier veiligheidsregio (OVR). Deze officier adviseert zowel in de voorbereidingsfase als in een crisissituatie het lokale gezag over een mogelijke rol van Defensie. De inzet van militairen bij crisissituaties en rampenbestrijding vindt altijd plaats onder het civiele gezag: de burgemeester, de officier van Justitie of de minister van Veiligheid en Justitie.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Al in een vroeg stadium is aandacht voor de (mogelijke) gevolgen voor de volksgezondheid. Als gevolg hiervan raakt het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport betrokken bij de afhandeling van dit incident.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (inclusief MOD en BOT-mi)

Bij ongevallen met chemische stoffen, radiologische ongevallen of terreuraanslagen neemt de overheid maatregelen om de bevolking te beschermen. De rol van bestuurders en operationele diensten is per type ramp in bestrijdingsplannen vastgelegd. Zij kunnen zich laten ondersteunen door verschillende onderzoeksinstituten en adviesorganen, waaronder het RIVM. Het RIVM biedt ook ondersteuning aan lokale hulpverleners in de vorm van handboeken, protocollen en bijdragen aan vakopleidingen.

Afhankelijk van de aard en de omvang van het ongeval kunnen één of meer onderdelen van het RIVM worden ingeschakeld. Bij kleinere ongevallen kan het RIVM de enige organisatie zijn die ondersteuning verleent. Bij grotere ongevallen en rampen formeert het RIVM met andere instituten een ondersteunend samenwerkingsverband.

Bij milieuongevallen zoals grote branden, transportongevallen en lekkages waarbij schadelijke stoffen of grootschalige stankgolven vrijkomen, wordt de Milieu Ongevallen Dienst (MOD) ingeschakeld. Een MOD inzet gebeurt op verzoek van een lokale hulpdienst zoals de brandweer, in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De MOD beschikt over een team van goed opgeleide en geoefende mensen en over geavanceerde meetapparatuur en beschermingsmiddelen, waarmee ter plaatse van het incident metingen kunnen worden gedaan.

Beleidsondersteunend Team milieu-incidenten (BOT-mi)

Bij omvangrijke calamiteiten in Nederland werkt het RIVM samen met andere geraadpleegde organisaties in het Beleidsondersteunend Team milieu-incidenten (BOT-mi). Zo staan zij het bevoegd gezag bij met een geïntegreerd advies. Het BOT-mi werd ingesteld door de toenmalige minister van VROM om de advisering bij het bestrijden van milieu-incidenten te optimaliseren. Het team valt onder het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het RIVM levert een bijdrage aan het BOT-mi via de MOD, het Centrum voor Externe Veiligheid en het Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is daarnaast vertegenwoordigd door het KNMI en de Rijkswaterstaat Waterdienst. DCMR/LIOGS (de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond/het Landelijk Informatiepunt voor Ongevallen met Gevaarlijke Stoffen) en de brandweer nemen deel namens het ministerie van Veiligheid en Justitie, het RIKILT en de Voedsel- en Waren Autoriteit zijn verbonden aan het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het Coördinatiecentrum Expertise Militaire Gezondheidszorg is vanuit het ministerie van Defensie betrokken.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Omdat als gevolg van de brand bij Chemie-Pack onrust is ontstaan over de mogelijke verontreiniging van landbouwgronden en gewassen, is het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bij de afwikkeling van het incident betrokken geraakt.

Bijlage 2

Onderliggende documenten

Handboeken, leidraden en handleidingen

- Leidraad Grootschalig Brandweeroptreden, NVBR, september 2009
- Leidraad Oefenen, NIFV, december 2009
- Leidraad Repressieve Brandweezorg, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, augustus 2006
- Verspreiding van stoffen bij branden, een verkennende studie, RIVM, 2009
- Crisis Opschaling Organisatie NCC, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010
- Handboek Bijstand, deel 1: nationaal, LOCC, december 2010
- Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, 2009

Plannen en procedures veiligheidsregio Midden- en West-Brabant

- Aanvalsplan nummer 1106, Chemie-Pack, versie mei 2010
- Concept-beleidsplan 2009-2012, veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, versie 1.2
- Deelplan Crisiscommunicatie, veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, versie mei 2007
- Facilitair handboek Regionaal Coördinatie Centrum, veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, versie mei 2008
- Handboek bevelvoerders, versie oktober 2010
- Handreiking gemeentelijk coördinatiecentrum, versie 2.0
- Monodisciplinair oefenprogramma 2010, versie 1.0
- Multidisciplinair beleidsplan Opleiden en Oefenen veiligheidsregio Midden- en West-Brabant 2006-2009, mei 2006
- Organisatieplan voor de rampenbestrijding. Voor de samenwerkende gemeenten van Midden en West Brabant, versie oktober 2007
- Organisatie- en inrichtingsplan brandweer cluster Mark en Dintel, december 2008
- Organisatiestructuur gemeentelijke Rampenbestrijding Moerdijk

- Plan Crisismanagement (model), veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, maart 2005
- Rampbestrijdingsplan Industrierrein Moerdijk, versie maart 2010
- Rampbestrijdingsplan bedrijfsspecifiek deel Chemie-Pack Nederland BV, versie december 2008
- Regeling bestuurlijke coördinatie bovenlokale rampen en crises, veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, versie maart 2008
- Regeling operationele leiding BMWB, versie februari 2005
- Repressief handboek, Brandweer Midden- en West-Brabant, versie januari 2011
- Concept risicoprofiel veiligheidsregio Midden- en West Brabant, versie mei 2009

Plannen en procedures veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

- Hoofdproces Coördinatie en Commandovoering (GRIP), mei 2007
- Operationele regeling VRZHZ (concept), maart 2011
- Regionaal Operationeel Handboek, versie 2.3
- Strategisch Beleidsplan 2004-2008, mei 2005
- Tijdelijke Uitvoeringsregeling Crisiscommunicatie, 1 maart 2010
- WVD meetplan, versie 1.0, 3 april 2008

Overige publicaties

- Alarm, een ramp, onderzoeksresultaten van het meldpunt brand Moerdijk, maart 2011
- Chemie-Pack Moerdijk, feitenrelaas inzake de vergunnings situatie en het toezicht, VROM-Inspectie, 4 maart 2011
- Evaluatierapport GRIP2, zeer grote brand Chemie-Pack Moerdijk, veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 15 februari 2011

Bijlage 3

Afkortingen

AGS	Adviseur Gevaarlijke Stoffen	MOD	Milieu Ongevallen Dienst
AI	Arbeidsinspectie	MPL	Meetplanleider
BOT-mi	Beleidsondersteunend Team milieu-incidenten	NCC	Nationale Crisiscentrum
BRZO	Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999	NIFV	Nederlands instituut voor fysieke veiligheid
CdK	Commissaris van de Koningin	NVBR	Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Rampenbestrijding
CoPI	Commando Plaats Incident	NVC	Nationaal VoorlichtingsCentrum
CRAS	Centraal Registratiebureau Afhandeling Schade	OL	Operationeel Leider
UGS	Commandant uitgangstelling	OvD	Officier van Dienst
DCC	Departementaal Coördinatie Centrum	OvD-G	Officier van Dienst Geneeskundig
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond	OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
GAGS	Gezondheidkundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen	RBT	Regionaal Beleidsteam
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam	RCC	Regionaal Coördinatiecentrum
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen	RCvD	Regionaal Commandant van Dienst
GIS	Geografisch Informatie Systeem	RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
GMC	Gemeenschappelijk Meldcentrum	RMC	Regionaal Militair Commando
GMK	Gemeenschappelijke Meldkamer	ROT	Regionaal Operationeel Team
GMT	Gemeentelijk Management Team	SGBO	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure	TS	Tankautospuit
HOvD	Hoofd Officier van Dienst	UGS	Uitgangstelling
HS-GHOR	Hoofd Sectie GHOR	VC	Verbinding/Commandowagen
IBC	Intermediate Bulk Container	VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
ICCB	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing	V&J	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
ICMS	Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking	VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
KLPD	Korps landelijke politiediensten	WAS	Waarschuwings- en Alarmeringssysteem
LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem		
LOCC	Landelijke Operationeel Coördinatiecentrum		

Bijlage 4

Geïnterviewde functionarissen

Veiligheidsregio Midden- en West Brabant

1e Leider CoPI
2e Leider CoPI
Voorlichter CoPI
Hoofd eenheid inspectie Rijkswaterstaat (CoPI)
Site manager / Havenmeester (CoPI)
Districtshoofd Breda Rijkswaterstaat (ROT)
1e Operationeel Leider (ROT)
2e Operationeel Leider (ROT)
Informatiemanager (ROT)
Liaison defensie (ROT)
Hoofd sectie gemeenten (ROT)
Hoofd sectie GHOR (ROT)
Voorlichter (ROT)
Sectorhoofd watersystemen (ROT)
Manager Milieu en Veiligheid / plv. directeur Havenschap (ROT)
Hoofd actiecentrum Nazorg (GBT)
Voorzitter GBT / (toenmalig) burgemeester Moerdijk
Gemeentesecretaris gemeente Moerdijk (GBT)
Hoofd actiecentrum Communicatie (GBT)
Communicatieadviseur (RBT)
Voorzitter RBT / plv. voorzitter veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
Dijkgraaf (RBT)
Coördinerend gemeentesecretaris (RBT)
1e, 2e en 3e bevelvoerder Brandweer
1e, 2e en 3e Officier van Dienst Brandweer
Compagniescommandant Brandweer/staffunctionaris CoPI
Calamiteitencoördinator Gemeenschappelijke Meldkamer
Meetplanleider
Adviseur Gevaarlijke Stoffen
Directeur veiligheidsregio
Bevelvoerder Crashtenders
Oefencoördinator multidisciplinair Brandweer

Oefencoördinator monodisciplinair Brandweer
Adviseur Netcentrisch werken
Twee ambtenaren rampenbestrijding (gemeente Moerdijk)

Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

1e en 2e voorzitter ROT
Staffunctionaris politie (ROT)
Informatiemanager (ROT)
Voorlichter (ROT)
Hoofd Actiecentrum Brandweer (ROT)
Hoofd Actiecentrum Communicatie (ROT)
Hoofd sectie GHOR (ROT)
Liaison gemeente (ROT)
Meetplanleider
(Senior) centralist Gemeenschappelijke MeldCentrale
Hoofd Actiecentrum Communicatie gemeente Strijen (GBT)
Gemeentesecretaris gemeente Strijen (GBT)
Gemeentesecretaris gemeente Binnenmaas (GBT)
Hoofd Actiecentrum communicatie gemeente Binnenmaas (GBT)
Directeur gemeente Dordrecht (GBT)
Gemeentesecretaris gemeente Cromstrijen (GBT)
Voorzitter RBT / voorzitter veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
Secretaris (RBT)
Burgemeester gemeente Binnenmaas (RBT)
Burgemeester gemeente Strijen (RBT)
Burgemeester Cromstrijen (RBT)
Regionaal Commandant van Dienst (RBT)
Directeur veiligheidsregio

Nationaal niveau

Directeur-Generaal Veiligheid (ministerie van Veiligheid en Justitie)/waarnemend voorzitter ICCB
Directeur Nationale Veiligheid (ministerie van Veiligheid en Justitie)
Coördinator Frontoffice (Nationaal Crisiscentrum)
Communicatieadviseur (Nationaal Crisiscentrum)
Hoofd Nationaal Crisiscentrum
Drie clusterhoofden (LOCC)
Hoofd bureau Nationale Operaties Defensie
Commando Luchtmacht Koninklijke Luchtmacht
Commandant Brandweer Koninklijke Luchtmacht
Drie personeelsleden van de Brandweer Koninklijke Luchtmacht

Overig

Coördinator mobiliteit (KLPD)

Twee medewerkers bureau Conflict- en Crisisbeheersing (KLPD)

Operationeel Leider (veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond)

Adviseur Gevaarlijke Stoffen (veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond)

Veiligheidscoördinator Chemie-Pack

Bevelvoerder bedrijfsbrandweer Shell

Colofon

Dit rapport is een uitgave van:
Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Lange Houtstraat 26 | 2511 CW Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
T 070 426 7343
F 070 426 6990
www.ioov.nl

Layout: Ministerie van Veiligheid en Justitie
Fotografie: Hollandse Hoogte, ANP Photo

© Inspectie Openbare Orde en Veiligheid | Augustus 2011

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

Publicatienr: J-9549