

De vuurwerkrampp

Eindrapport

A SE Fireworks De overheid De ramp (onderzoekrapport)

B Rampbestrijding en gezondheidszorg (onderzoekrapport)

C Praktische hulpverlening (onderzoekrapport)

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

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

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

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

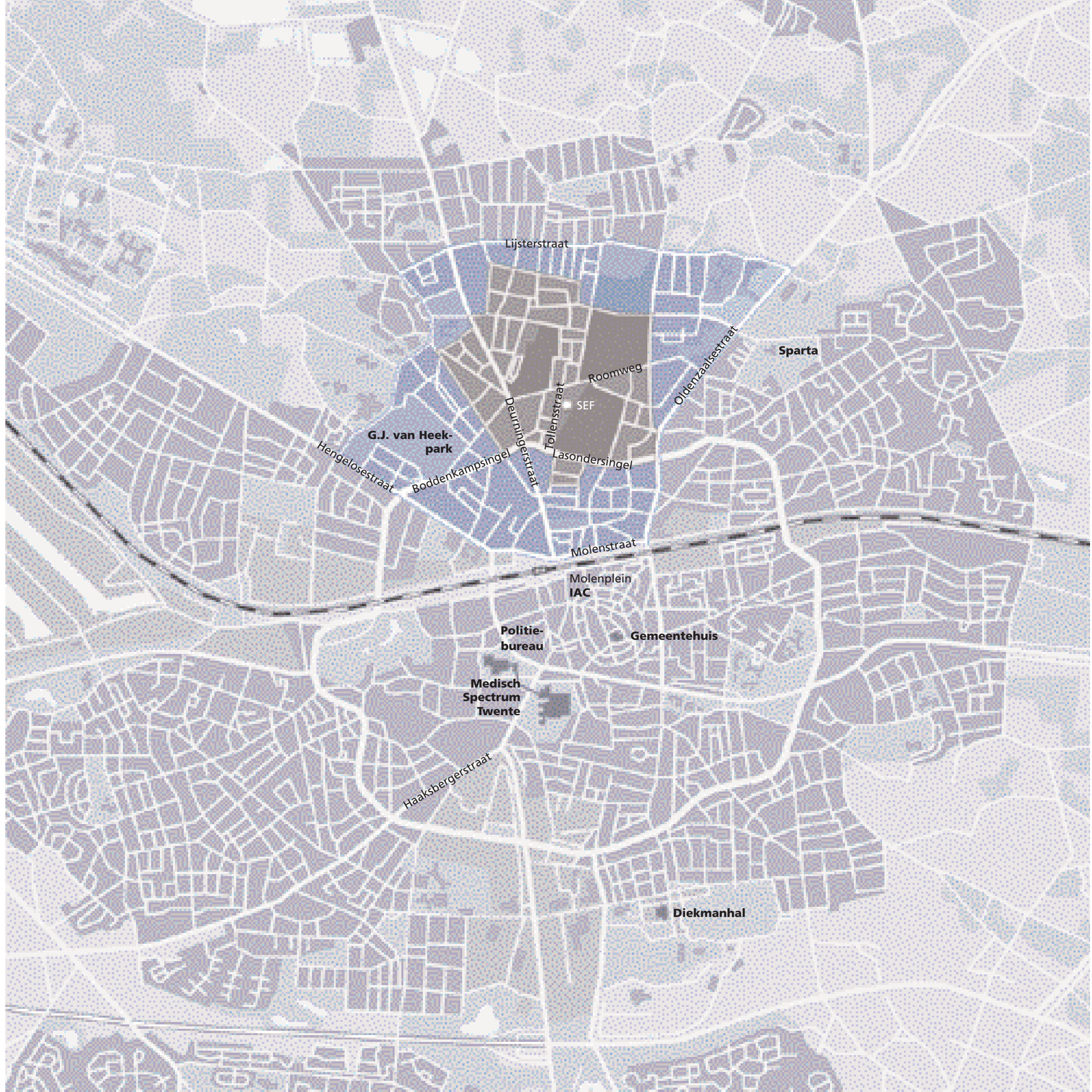
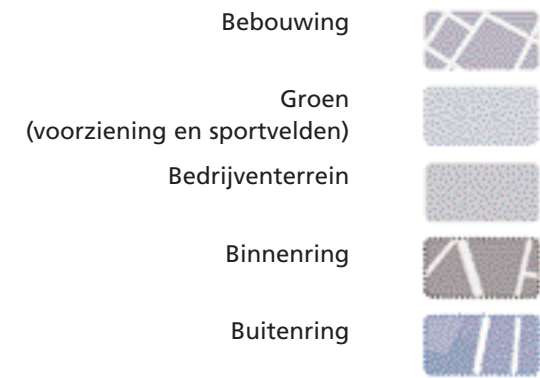
De vuurwerkrampp
Eindrapport

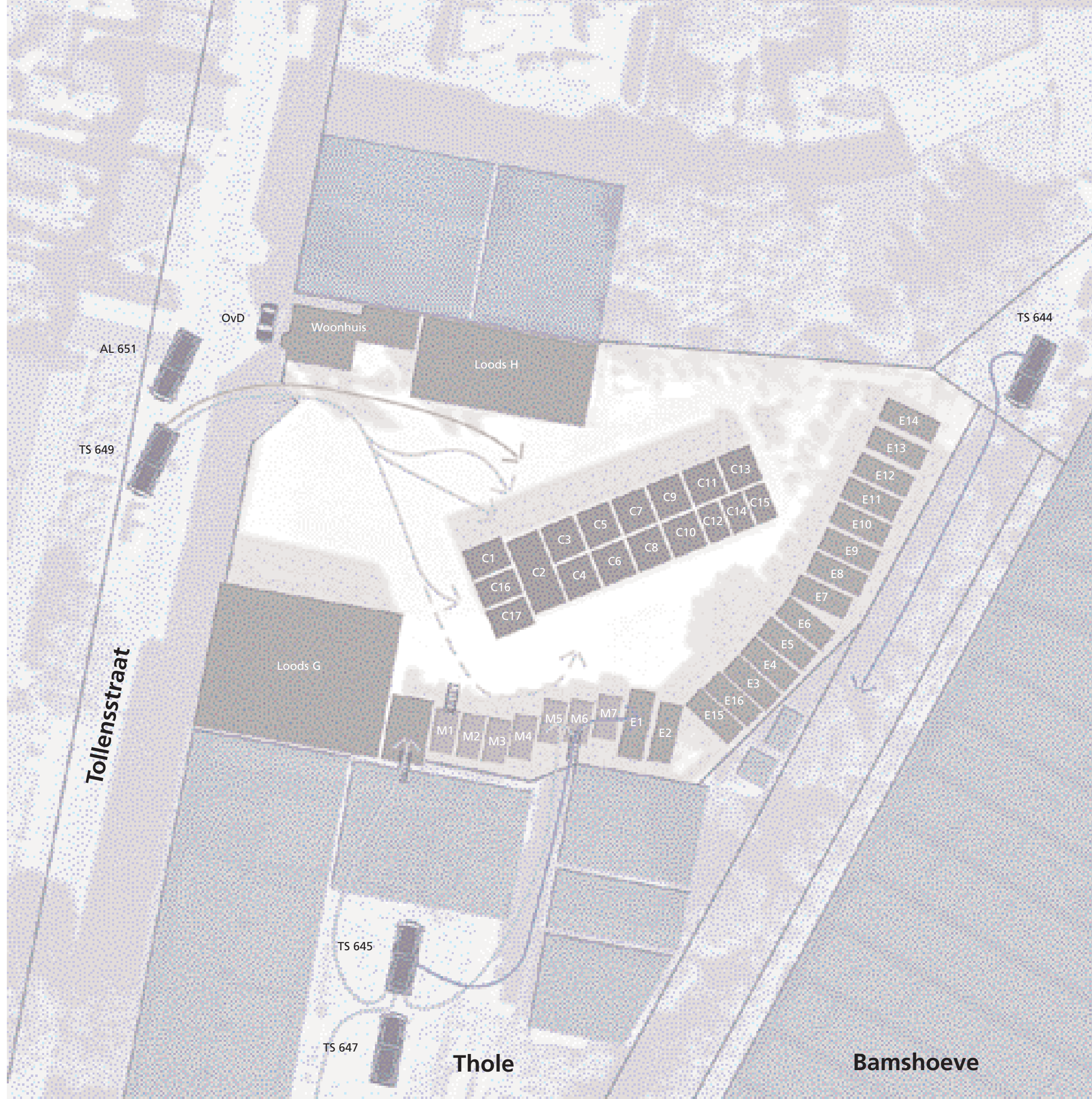


De vuurwerkcramp

*De stad opnieuw iets aangedaan
Dat nooit en nooit voorbij zal gaan.
(Willem Wilmink - Enschede huilt)*

Plattegrond Enschede





-  Lage druk
-  Hoge druk
-  Waterkanon
- AL Auto-ladder
- TS Tankauto-spuit
- OvD Officier van dienst
- C Centrale bewaarplaats
- E Container
- M MAVO-box

Colofon

Ontwerp + opmaak:
Vormgeversmaatschap Harsta, Crouwel. BNO, Almelo

Gekleurde illustraties:
Theo Barten. BNO, 's-Hertogenbosch

Portretfotografie:
Stefan Schipper, Vriezenveen

*De portretten van getroffen enen zijn gemaakt dankzij
de medewerking van 65 bewoners van het
rampgebied*

Omslag Fotografie:
Eindrapportage:
KLM cartografie
Onderzoeksrapport A, B en C:
Twentsche Courant Tubantia, Enschede

Overige Fotografie:
Twentsche Courant Tubantia, Enschede
Recherche Bijstands Team, Enschede
Topografische dienst Emmen

Druk + lithografie:
Phoenix & den Oudsten bv, Rotterdam

Plattegrond SE Fireworks

Inhoudsopgave

Inleiding 11

- 1 De vuurwerkramp; onafhankelijk onderzoek 11
- 2 Onderzoeksrapportage; inhoud eindrapport; slotbeschouwing 11
- 3 Commissie onderzoek vuurwerkramp 12
- 4 De uitvoering van de onderzoekopdracht 13
- 5 Samenloop met andere onderzoeken 14
- 6 Communicatie met de samenleving 16
- 7 Tijdschema 16
- 8 Evaluatieve terugblik 17
- 9 Dankwoord 23

De omvang van de ramp 27

- 1 De gevolgen van de vuurwerkramp 27
- 2 Het getroffen gebied en zijn bewoners 27
- 3 Enkele karakteristieken van Roombeek 28
- 4 De planologische ontwikkeling van Roombeek 30

Deel I SE Fireworks, de overheid, de ramp

1 Inleiding 33

2 De vuurwerkketen 35

- 2.1 Classificatie van vuurwerk 35
- 2.2 Korte beschrijving van de vuurwerkketen in Nederland 36
 - 2.2.1 Internationaal transport 36
 - 2.2.2 Invoer van vuurwerk 36
 - 2.2.3 Vervoer van vuurwerk 37
 - 2.2.4 Opslag van vuurwerk 37
 - 2.2.5 Het afleveren van vuurwerk 37
 - 2.2.6 Het bezigen tijdens evenementen 37

3 De gemeente 39

- 3.1 Ruimtelijke ordening en bouwvergunningen 39
 - 3.1.1 De bunkers 39
 - 3.1.2 De MAVO-boxen 40
 - 3.1.3 De overige bouwwerken 42
 - 3.1.4 De containers 42
 - 3.1.5 Bedrijfsverplaatsing 44
- 3.2 De milieuvergunningen 44
 - 3.2.1 De periode tot aan de fase van de revisievergunning van 1997 44
 - 3.2.2 De fase van de revisievergunning van 1997 46
 - 3.2.3 De fase voorafgaand aan de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 49
 - 3.2.4 De fase van de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 49
- 3.3 Conclusies 51

4 SE Fireworks 53

- 4.1 Ruimtelijke ordening en bouwvergunningen 54
 - 4.1.1 De bunkers 54
 - 4.1.2 De MAVO-boxen 54
 - 4.1.3 De overige bouwwerken 55
 - 4.1.4 De containers 55
- 4.2 De milieuvergunningen 56
 - 4.2.1 De periode tot aan de fase van de revisievergunning van 1997 56
 - 4.2.2 De fase van de revisievergunning van 22 april 1997 en van de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 58
- 4.3 SE Fireworks op 13 mei 2000 59
 - 4.3.1 De inrichting van het bedrijf 59
 - 4.3.2 Het op 13 mei 2000 aanwezige vuurwerk 59
 - 4.3.3 Extra voorzieningen 61
- 4.4 Vergunningen voor het afleveren en het bezigen van vuurwerk 61
- 4.5 Arbeidsveiligheid 62
- 4.6 Conclusies 63

5 De rijksoverheid 65

- 5.1 DMKL 66
 - 5.1.1 Algemeen 66
 - 5.1.2 DMKL en SE Fireworks 67
- 5.2 De Rijksverkeersinspectie 70
 - 5.2.1 Algemeen 70
 - 5.2.2 De RVI en SE Fireworks 71
- 5.3 De Arbeidsinspectie 71
- 5.4 De Inspectie Milieuhygiëne 72
- 5.5 De ontwikkeling van de regelgeving voor handelingen met professioneel vuurwerk 72
- 5.6 De follow-up van de vuurwerkexplosie in Culemborg 73
 - 5.6.1 Openbaar ministerie; ministerie van Justitie 75
 - 5.6.2 Ministerie van VROM 75
 - 5.6.3 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 76
 - 5.6.4 Ministerie van Binnenlandse Zaken 76
 - 5.6.5 Ministerie van Verkeer en Waterstaat 77
 - 5.6.6 Ministerie van Defensie 77
 - 5.6.7 Commissie Preventie van Rampen met Gevaarlijke Stoffen 78
- 5.7 Conclusies 78

6 De ramp 81

- 6.1 Het onderzoek van de Commissie 81
- 6.2 Het verloop der gebeurtenissen op 13 mei 2000 82
- 6.3 De brand en de explosie in werkruimte C2 83
 - 6.3.1 Gegevens over de situatie van/in de ruimte C2 op 13 mei 2000 83
 - 6.3.2 Gegevens over de eerste brand in werkruimte C2 83
 - 6.3.3 Mogelijke oorzaken van de brand in C2 86
- 6.4 De verdere escalatie van de brand in werkruimte C2 naar bunker C4 87
- 6.5 De explosie van container E2 en de verdere escalatie daardoor 88
- 6.6 De explosie van MAVO-box M7 en de andere MAVO-boxen 88

6.7	De explosie van de centrale bewaarplaats en de resterende containers	89
6.8	Conclusies	90

7 Lessen en aanbevelingen 93

7.1	Inleiding	93
7.2	Aanbevelingen	94
7.2.1	Soorten vuurwerk, en de classificatie van professioneel vuurwerk	94
7.2.2	Veiligheidsbeleid ten aanzien van professioneel vuurwerk	97
7.2.3	Afstemming Wm-vergunning – bouwvergunning	99
7.2.4	De Wm-vergunningprocedure: aanvraag; advisering	100
7.2.5	Toezicht	102
7.2.6	Coördinatie extern veiligheidsbeleid bij de rijksoverheid	103
7.2.7	Veiligheidsborging vuurwerkbranche	103
7.2.8	Follow-up aanbevelingen Commissie onderzoek vuurwerkcramp	104

Deel II Rampbestrijding en gezondheidszorg

1 Inleiding 107

2 Vorbereiding 109

2.1	Inleiding	109
2.2	Plannen en procedures	109
2.3	Opleiding	111
2.4	Oefenen	112
2.5	Aanbevelingen	113

3 Het brandweeroptreden vanaf de eerste brandmelding tot aan de fatale explosies 115

3.1	Inleiding	115
3.2	Alarmering, uitruk en bezetting brandweereenheden	115
3.3	Het optreden van de brandweer	116
3.4	Alarmering en inzet politie en ambulances in het eerste halfuur	119
3.5	Aanbevelingen	120

4 De brandbestrijding na de fatale explosies 123

4.1	Inleiding	123
4.2	De brandbestrijding	123
4.3	Aanbevelingen	126

5 Handhaving van de openbare orde en veiligheid 127

5.1	Inleiding	127
5.2	Alarmering en opschaling	127
5.3	Ontruiming en afzetting van het rampterrein	129
5.4	Verkeersmaatregelen	131
5.5	Aanbevelingen	131

6 Geneeskundige hulpverlening 133

- 6.1 Inleiding 133
- 6.2 Organisatie van de medische hulpverlening 133
- 6.3 Alarmering en inzet 133
- 6.4 Geneeskundige hulpverlening op en rond het rampterrein 134
- 6.5 Gewondenvervoer 136
- 6.6 Opvang in ziekenhuizen 137
- 6.7 Afschaling 137
- 6.8 Arbeidsomstandigheden geneeskundige hulpverleners 138
- 6.9 Gevolgen van de vuurwerkramp voor de reguliere geneeskundige hulpverlening 138
- 6.10 Aanbevelingen 138

7 Bescherming van het milieu en van de volksgezondheid 141

- 7.1 Inleiding 141
- 7.2 Alarmering van de meetinstanties 141
- 7.3 Metingen en meetresultaten 142
- 7.4 Inschattingen en maatregelen 143
- 7.5 Aanbevelingen 145

8 Berging en identificatie van slachtoffers, en het zoeken naar vermisten 147

- 8.1 Inleiding 147
- 8.2 Het optreden van het RIT 147
- 8.3 Registratie van vermisten en informatieverstrekking aan verwanten 148
- 8.4 Aanbevelingen 149

9 Communicatie en voorlichting over de ramp 151

- 9.1 Inleiding 151
- 9.2 RTV-Oost 151
- 9.3 Organisatie en verloop van de pers- en publieksvoorlichting 151
- 9.4 Communicatie over enkele bijzondere onderwerpen 152
- 9.5 Aanbevelingen 154

10 Psychosociale en medische nazorg 155

- 10.1 Inleiding 155
- 10.2 De eerste psychosociale hulpverlening aan hulpverleners 155
- 10.3 Eerste psychosociale hulpverlening aan slachtoffers 156
- 10.4 Nazorg op lange termijn 157
- 10.5 Het gezondheidsonderzoek en toekomstige gezondheidsmonitoring 158
- 10.7 Aanbevelingen 159

11 De coördinatie van de rampbestrijding 161

- 11.1 Inleiding 161
- 11.2 Alarmering en opschaling 161

11.3	Afstemming tussen disciplines	162
11.4	Het functioneren van de staf- en coördinatiestructuur	163
11.5	Aanbevelingen	164

Deel III Praktische hulpverlening

1	Inleiding	169
2	De enquête	171
3	Eerste opvang getroffen	173
3.1	Kortdurende opvang op tijdelijke locaties	173
3.2	Centrale opvang in de Diekmanhal	173
3.3	Aanbeveling	175
4	Vervangende woonruimte	177
4.1	Gang van zaken en beoordeling	177
4.2	Aanbeveling	178
5	Hulp in de vorm van goederen	179
5.1	Gang van zaken en beoordeling	179
5.2	Aanbeveling	180
6	Herhuisvesting bedrijven, ateliers en scholen	181
6.1	Bedrijven, ateliers, verenigingen en instellingen	181
6.2	Scholen	182
6.3	Aanbeveling	183
7	Zorg voor woning, bedrijf en inboedel	185
7.1	Inleiding	185
7.2	Afscherming en bewaking rampterrein	185
7.3	Schaderegistratie en schadebeperkende maatregelen	185
7.4	Onbewoonbaarverklaringen en sloopwerkzaamheden	187
7.5	Bezoek aan woningen en behoud van spullen	187
8	Financiële regelingen	189
8.1	Inleiding	189
8.2	De mate van voortvarendheid bij de totstandkoming en de invoering van de financiële regelingen	189
8.3	De hoogte van de tegemoetkomingen	191
8.4	De problematiek rond de cessies	192
8.5	Het toepassingsbereik van regeling III en van de regeling tot ontheffing van gemeentelijke belastingen	192
8.6	De instelling van de CFA	193

8.7	Toereikendheid van de regelingen	194
8.8	De uitvoering van financiële regelingen	195
8.9	Aanbevelingen	195
9	Gezamenlijke verwerking en medeleven	197
10	Toekomst van de wijk	199
10.1	Aanpak planproces	199
10.2	Uitgangspunten wederopbouw	200
10.3	Communicatie met en inschakeling van getroffen en	200
10.4	Betrokkenheid Rijk en provincie, en instelling Commissie Wederopbouw Roombeek-West	202
11	Het informatie- en adviescentrum	203
11.1	Doelstelling en opzet	203
11.2	Werkwijze en functioneren	204
11.3	Locatie IAC, positie ten opzichte van de gemeente, en instelling ombudsman	206
11.4	Conclusie	207
11.5	Aanbeveling	207
11.6	Aandachtspunten	207
11.7	Advies- en informatiecentrum Volendam	208
12	Communicatie in relatie tot praktische hulpverlening	209
12.1	Inleiding	209
12.2	Kader	209
12.3	Organisatie van de communicatie	209
12.4	Publiekscommunicatie	210
12.5	Perscommunicatie	212
12.6	Slotconclusie, aandachtspunten en aanbevelingen	212

Slotbeschouwing

1	Inleiding	217
2	SE Fireworks; de overheid; de ramp	219
2.1	Verantwoordelijkheid: een eindbalans?	219
2.2	De verantwoordelijkheid van de ondernemer en van de overheid	220
2.3	Problemen binnen de overheid	226
3	Rampbestrijding en gezondheidszorg	235
3.1	Inleiding	235
3.2	De voorbereiding op een ramp	236
3.3	De bestrijding van de ramp: problemen	238
3.4	De gemeenteraad	241

4	Praktische hulpverlening 243
4.1	Waardering 243
4.2	Verwachtingen ten aanzien van de gemeente 244
4.3	De benadering van en communicatie met de slachtoffers 245
4.4	Informatie: het belang van goede registratie 246
4.5	Terug naar de orde van de dag, en vooruit 246

Final consideration

1	Introduction 249
2	SE Fireworks; the government; the disaster 253
3	Combatting the Disaster, and Health Care 269
4	Practical Assistance 277

Bijlagen

1	Instellingsbesluit 287
2	Onderzoekplan 291
3	Personele gegevens 313
4	Inhoudsopgave onderzoekrapporten 319
5	Gesprekken en interviews 329
6	Gebruikte afkortingen 335

Joke Mollenhorst
Talmaplein 10
Bewoner

Inleiding

1 De vuurwerkkramp; onafhankelijk onderzoek

In de middag van zaterdag 13 mei 2000 vond bij het vuurwerkbedrijf SE Fireworks aan de Tollensstraat in Enschede een zeer zware vuurwerkontploffing plaats. De vuurwerkkramp kostte aan 22 personen het leven, onder wie vier brandweermannen. Ongeveer 950 personen raakten gewond, van wie een aantal ernstig. De ramp veroorzaakte bij velen groot persoonlijk leed. De materiële schade was enorm.¹

De vuurwerkontploffing betekent een ramp van uitzonderlijk formaat. Deze ramp heeft een aantal indringende vragen opgeroepen. De betrokken overheden besloten al in de eerste dagen na de ontploffing tot een grondig en integraal onderzoek, op te dragen aan een onafhankelijk commissie. Daartoe is op 26 mei 2000 de Commissie onderzoek vuurwerkkramp geïnstalleerd.

De Commissie kreeg tot taak onderzoek te doen naar de oorzaak, de toedracht en de bestrijding van de vuurwerkontploffing en de directe gevolgen ervan, alsmede naar de organisatie en de eerste uitvoering van de zorg voor de door de ramp getroffen.²

2 Onderzoekrapportage; inhoud eindrapport; slotbeschouwing

Met dit eindrapport sluit de Commissie onderzoek vuurwerkkramp haar onderzoek af. Door de breedte van de opdracht aan de Commissie was dit onderzoek zeer omvangrijk. Naast het eindrapport verschijnen drie onderzoekrapporten, met de resultaten van het uitgevoerde onderzoek. Samen bestrijken zij het gehele terrein van de opdracht aan de Commissie.

Het eindrapport sluit aan op de onderwerpen van de drie onderzoekrapporten. Gezien de omvang van het onderzoek als geheel, en de grote verscheidenheid van onderwerpen binnen elk van de drie onderzoekrapporten, kan dit eindrapport niet meer geven dan hoofdlijnen. Voor een goed beeld van het onderzoek, en voor meer precieze informatie over de uitkomsten moet dan ook worden verwezen naar de onderzoekrapporten zelf.³

Dit eindrapport bevat drie delen die elk een samenvatting zijn van het desbetreffende onderzoekrapport. De Commissie heeft er daarom van afgezien om in het eindrapport ook nog weer een samenvatting daarvan op te nemen.

Deels ook in plaats van een samenvatting in de gebruikelijke zin van het woord, bevat het eindrapport een Slotbeschouwing. Daarin komt een aantal draden uit het onderzoek als geheel samen.

1 Direct na deze Inleiding volgen enkele cijfers over de ramp, en gegevens over het gebied waarin de ramp zich heeft voltrokken.

2 Zie voor de taakomschrijving van de Commissie het instellingsbesluit, opgenomen als bijlage 1; paragraaf 8 van deze Inleiding bevat een evaluatieve terugblik op het werk van de Commissie.

3 Ter informatie over de inhoud van de onderzoekrapporten bevat bijlage 4 van dit eindrapport de inhoudsopgave van de drie onderzoekrapporten.

In de Slotbeschouwing wordt allereerst ingegaan op de verantwoordelijkheid van het bedrijf SE Fireworks en die van de overheid voor de vuurwerkrampp. Verder bevat de Slotbeschouwing een aantal thema's en onderwerpen die bij de analyse van het onderzoekmateriaal de bijzondere aandacht hebben getrokken van de Commissie, met name doordat sprake was van bepaalde dilemma's of knelpunten.

De Commissie verwijst de lezer die zich direct een beeld wil vormen van haar onderzoek naar de Slotbeschouwing.

De drie onderzoeksrapporten zijn:

- A *SE Fireworks; de overheid; de ramp;*
- B *Rampbestrijding en gezondheidszorg;*
- C *Praktische hulpverlening.*

De Commissie heeft haar onderzoek aanvankelijk opgezet in vijf deelprojecten⁴.

De onderzoeksrapporten A en B zijn elk het resultaat van het samenbrengen van twee deelprojecten in één rapport.

De onderzoeksrapporten bevatten elk een reeks van aanbevelingen. Ter wille van de toegankelijkheid zijn de aanbevelingen integraal opgenomen in het desbetreffende deel van dit eindrapport.

3 Commissie onderzoek vuurwerkrampp

De Commissie onderzoek vuurwerkrampp heeft de volgende samenstelling:

mr. dr. M. Oosting, voorzitter
mevrouw drs. M.B.C. Beckers - de Bruijn
ir. M.E.E. Enthoven
prof. mr. J. de Ruiter
prof. dr. T.J.F. Savelkoul
mevrouw drs. Y.I. Tümer

Mr. H.J.I.M. de Rooij is de secretaris, tevens projectleider, van de Commissie.

De Commissie is ingesteld door het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Enschede, het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overleg met de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Defensie en van Justitie.

De Commissie heeft voor haar directe ondersteuning een kernteam geformeerd. Met inbegrip van de secretaris/projectleider en de adjunct-secretaris bestaat dit team uit elf personen. Voor de verschillende delen van haar onderzoek heeft de Commissie externe deskundigen aangetrokken. Ten behoeve van haar beoordeling van het verloop van de brand en de explosies bij SE Fireworks en van de verklaring van de kracht van de explosies heeft de Commissie buitenlandse deskundigheid ingeschakeld.⁵

⁴ Zie daarvoor het Onderzoekplan van de Commissie, van 29 juni 2000, opgenomen als bijlage 2.

⁵ Bijlage 3 bevat de namen van ieder die aan het werk van de Commissie heeft bijgedragen.



De Commissie onderzoek vuurwerkramp: van links naar rechts prof. dr. T.J.F. Savelkoul, mevrouw drs. Y.I. Tümer, mr. H.J.I.M. de Rooij (projectleider, secretaris), mr. dr. M. Oosting (voorzitter), prof. mr. J. de Ruiter, mevrouw drs. M.B.C. Beckers - de Bruijn, ir. M.E.E. Enthoven.

De Commissie en haar kernteam waren gehuisvest op twee locaties, in Den Haag (bij het CAOP) en in Enschede.

4 De uitvoering van de onderzoekopdracht

Doelstelling van de Commissie

De opdracht aan de Commissie is zeer breed; de opdrachtgevers hebben de Commissie volledig vrij gelaten in de uitwerking van de opdracht en de aanpak van het onderzoek. Dit gaf haar de volle vrijheid om het onderzoek naar haar eigen inzicht in te richten. Drie trefwoorden kenmerken de Commissie en haar onderzoek: onafhankelijk, grondig, integraal.

De Commissie heeft op 29 juni 2000 een onderzoekplan⁶ gepubliceerd, met daarin onder meer de hoofdlijnen van het onderzoek waartoe zij had besloten. Verder bevat dit onderzoekplan de volgende vier doelstellingen van de Commissie:

- waarheidsvinding;
- vaststellen van verantwoordelijkheden en beoordeling;
- trekken van lessen;
- bijdragen aan verwerking, en aan herstel van vertrouwen in de overheid.

⁶ Zie bijlage 2

De aanpak van het onderzoek

De aanpak van het onderzoek kent een drieslag:

- *beschrijving*, om een precies beeld te krijgen van de relevante gebeurtenissen en handelingen van betrokken actoren vóór, tijdens en na de ramp;
- *analyse* van de feitelijke gang van zaken zoals die is gereconstrueerd, onder meer om een zo scherp mogelijk beeld te krijgen van de verantwoordelijkheden in verband met de ramp;
- *beoordeling* van de onderzochte handelingen, om een oordeel te geven over de wijze waarop de verschillende verantwoordelijkheden zijn gedragen.

De aanpak en de methoden van het onderzoek zijn in algemene zin aangeduid in het Onderzoekplan. Zij komen meer specifiek naar voren in elk van de drie onderzoeksrapporten. Een bijzonder onderzoeksinstrument was de enquête onder getroffenen, die de Commissie in september 2000 heeft gehouden in het kader van het onderzoek naar de praktische hulpverlening.

De Commissie wil hier graag haar erkentelijkheid uitspreken jegens ieder die, desgevraagd, zijn of haar medewerking heeft gegeven aan het onderzoek. Ieder die is benaderd met het verzoek om een interview heeft die medewerking gegeven; in totaal hebben de Commissie en haar medewerkers 243 personen geïnterviewd. De Commissie stelt het ook op prijs dat ieder die werd gevraagd om toestemming voor inzage in de processen-verbaal van zijn of haar verhoor door de politie, of in de verslagen van interviews door de inspecties daar positief op heeft gereageerd. Erkentelijkheid past ook naar de opdrachtgevers, die de Commissie alle medewerking hebben gegeven.

Geen uitspraken over schuld en aansprakelijkheid

De beoordeling van onderzocht handelen of nalaten betekent dat de Commissie een oordeel geeft over de wijze waarop verschillende verantwoordelijkheden zijn gedragen. De Commissie onthoudt zich in haar rapportage echter van het formuleren van conclusies op het punt van schuld en aansprakelijkheid van betrokkenen, in verband met mogelijke civielrechtelijke of strafrechtelijke verwijtbaarheid jegens hen, of van hun politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het al dan niet formuleren van dergelijke conclusies is aan anderen, met name de strafrechter of de burgerlijke rechter, en de desbetreffende vertegenwoordigende lichamen.

5 Samenloop met andere onderzoeken

Gelijktijdig met het onderzoek van de Commissie liepen twee andere onderzoekprojecten:

Strafrechtelijk onderzoek

Direct na de ramp is het openbaar ministerie begonnen met een uitvoerig strafrechtelijk onderzoek. Dat vindt plaats door en onder het gezag van het arrondissementsparket te Almelo. De Voorzitter van het College van procureurs-generaal, de hoofdofficier van justitie te Almelo en de voorzitter van de Commissie hebben in een protocol, van 28 juni 2000, afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling. Dat protocol vormde de basis voor informatieverstrekking door openbaar ministerie en politie aan de Commissie tijdens het strafrechtelijk onderzoek.

Relevante informatie uit politieregisters die niet werd betrokken bij het strafrechtelijk onderzoek was eveneens voor de Commissie beschikbaar, op basis van een desbetreffende beschikking van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie van 16 juni 2000.

Tenslotte hebben de voorzitter van de Commissie en de korpschef van het regionale politiekorps Twente op 29 juni 2000 eveneens een protocol getekend over informatie-uitwisseling.

De Commissie is zeer te spreken over de bereidheid van justitie en politie tot samenwerking, en over de open en plezierige wijze waarop die is verlopen. Daarmee was een essentiële voorwaarde vervuld voor een goede uitvoering door de Commissie van dat deel van haar werk dat samenliep met het strafrechtelijk onderzoek. Een en ander komt tot uitdrukking in onderzoeksrapport A (met name de delen I en III daarin).

Onderzoek rijksinspecties

Eveneens direct na de ramp zijn acht rijksinspecties begonnen met een onderzoek naar verschillende aspecten van de ramp.

Dit zijn:

- de Arbeidsinspectie;
- de Rijksverkeersinspectie;
- de Inspectie Milieuhygiëne;
- de Inspectie Ruimtelijke Ordening;
- de Inspectie Volkshuisvesting;
- de Inspectie voor de politie;
- de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding;
- de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

In het instellingsbesluit van de Commissie is voorzien in de overdracht van informatie door de inspecties aan de Commissie, ook tussentijds. De inspecties hebben op 7 juni 2000 een Plan van aanpak afstemming rijksinspectie-onderzoeken vastgesteld. Zij hebben in Enschede samen een logistiek centrum (LCI) opgezet. De Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding coördineerde de verschillende inspectie-onderzoeken. De inspecties hebben op 6 november 2000 gezamenlijk hun feitenreconstructies naar buiten gebracht, op 15 januari 2001 gevolgd door hun eindrapporten.

De Commissie heeft veel profijt gehad van de informatiestromen uit de inspectie-onderzoeken. Zij heeft deze informatie, en de rapporten van de inspecties betrokken in haar werk. Medewerkers van de Commissie hebben regelmatig overleg gevoerd met de leiding van de inspectie-onderzoeken. De inspectie-onderzoeken liggen met name op het terrein van onderzoeksrapport A, deel II, en van onderzoeksrapport B.

De Commissie had gehoopt dat de inspecties zouden hebben gerapporteerd volgens hun eigen tijdschema (feitenreconstructie eind juli; eindrapportage in september), en daar in haar onderzoekplan rekening mee gehouden. In de loop van de zomer werd het duidelijk dat zij daar niet op kon rekenen. Vervolgens heeft de Commissie besloten om haar onderzoekaanpak in die zin aan te passen, dat zij een aantal nadere onderzoekactiviteiten (met name interviews) zelf heeft verricht, om in de voortgang niet afhankelijk te worden van de inspectie-onderzoeken. De Commissie is de inspecties en het LCI erkentelijk voor de informatie die zij van hen heeft mogen ontvangen, en voor de samenwerking in dat verband.

6 Communicatie met de samenleving

De Commissie heeft vanaf haar installatie veel betekenis gehecht aan een open communicatie met de samenleving. Dat was één van de redenen om ook in Enschede een vestiging te hebben. Door het algemeen bekend maken van haar onderzoekplan, een eigen website en mediacontacten over de voortgang heeft zij zichtbaar willen zijn gedurende haar werkzaamheden. Ook de enquête onder getroffenen paste in het streven van de Commissie om zich open te stellen voor opvattingen in de samenleving.

Velen hebben zich tot de Commissie gewend, met suggesties en ervaringen die voor haar werk van belang waren. Dat gebeurde door bezoeken aan de vestiging in Enschede, via de telefoon en de website, of schriftelijk. In totaal hebben zich aldus ongeveer 500 personen tot de Commissie gewend. De Commissie heeft daarnaast regelmatig direct contact gehad met de Belangenvereniging Slachtoffers Vuurwerkramp Enschede, alsmede met vertegenwoordigers van de getroffen ondernemers en kunstenaars. Leden van de Commissie hebben verder, ook buiten het verband van interviews om, gesprekken gevoerd met een aantal nabestaanden, alsmede met individuele getroffenen en met enkele groepen in de samenleving.

De Commissie heeft het bijzonder op prijs gesteld dat zo velen zich tot haar hebben gewend om haar te voorzien van informatie, suggesties of ervaringen.

Een enkele keer heeft de Commissie ook tussentijds inzichten die zij had verkregen, teruggekoppeld op de overheid. Zo heeft zij begin september 2000 de burgemeester van Enschede geïnformeerd over de signalen van ongenoegen die haar hadden bereikt over de indeling in de binnenring en de buitenring wat betreft de categorisering van slachtoffers. Begin januari 2001 heeft zij enkele lessen die zij intussen had geformuleerd ten aanzien van het informatie- en adviescentrum doorgegeven aan hen die na de café-ramp in Volendam waren belast met het opzetten van een soortgelijke voorziening daar.

7 Tijdschema

De opdrachtgevers hebben de Commissie gevraagd om zo spoedig mogelijk te rapporteren, bij voorkeur vóór 1 november 2000. Bij de installatie, op 26 mei 2000, heeft de Commissie laten weten dat zij de wens tot snelheid onderschreef, maar dat zij zich nog niet kon uitspreken over een datum voor de rapportage. Immers, zij had toen nog onvoldoende overzicht van haar opdracht om een toezegging te kunnen doen over zo'n einddatum.

In de loop van het onderzoek heeft zich een aantal omstandigheden voorgedaan die ertoe hebben geleid dat het niet mogelijk was om nog vóór de jaarwisseling te rapporteren. In november 2000 heeft de Commissie laten weten dat zij verwachtte te kunnen rapporteren in februari 2001.

Hiervoor is al gewezen op de effecten van de uitloop van de planning van de inspectie-onderzoeken op het werk van de Commissie. De Commissie kon hoe dan ook haar onderzoek niet afsluiten voordat de inspecties hun rapportage hadden voltooid.

In de latere fase van het onderzoek bepaalde vooral de voortgang van het strafrechtelijk onderzoek de uiteindelijke planning van de Commissie. Dit betrof het onderzoek dat in opdracht van het openbaar ministerie werd uitgevoerd door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en TNO naar het verloop van de explosies en naar de aard van het ontplofte materiaal.

De Commissie had namelijk al direct besloten dat zij de resultaten van dit onderzoek voor een contra-expertise wilde voorleggen aan enkele deskundige instituten in het buitenland. Zij wilde zo goed mogelijk waarborgen dat er uiteindelijk geen twijfel zou behoeven te zijn over de grondigheid van het onderzoek naar de oorzaak van de ramp, dit in het belang van de aanvaarding van de uitkomsten ervan.

De contra-expertises konden uiteraard pas worden uitgevoerd en voltooid nadat de resultaten van het onderzoek van NFI/TNO beschikbaar waren. Voorlopige gegevens konden in november 2000 worden voorgelegd aan de contra-experts, het meer definitieve materiaal medio december. De tweede helft van januari 2001 ontving de Commissie de laatste reacties van de contra-experts, en tenslotte, op 1 februari 2001, de laatste tekst van NFI/TNO.

Intussen had de Commissie moeten besluiten of het verantwoord was om haar onderzoek al af te sluiten voordat het openbaar ministerie met het zijne gereed is. Daartoe heeft de Commissie de inhoud van de rapportages uit het strafrechtelijk onderzoek bezien op de vraag of er, voor het doel van haar onderzoek, wezenlijk nieuwe gezichtspunten waren te verwachten na het rapport van NFI/TNO van 1 februari 2001. Zij achtte de kans daarop niet zodanig dat zij het nodig en verantwoord achtte om daar op te wachten. De Commissie wilde namelijk ook recht doen aan het grote belang van spoedige rapportage. Alles afwegend, heeft zij besloten om haar werk af te sluiten op een zodanig moment dat de aanbidding kon plaatsvinden op 28 februari 2001, negen maanden na haar installatie.

8 Evaluatieve terugblik

De vuurwerkramp was van ongekend formaat. Dat heeft zijn doorwerking gehad op het onderzoek van de Commissie, dat een aantal unieke kenmerken had. Het lijkt de Commissie nuttig dat naderhand een evaluatie plaatsvindt van haar werk. De opgedane ervaringen kunnen immers lessen opleveren voor de opzet van een toekomstige structuur voor onafhankelijke onderzoeken naar rampen en andere grootschalige verstoringen van de externe veiligheid.

Omwille van de objectiviteit zal de bedoelde evaluatie moeten worden uitgevoerd door anderen dan de Commissie. Wel wil de Commissie hier zelf, bij wijze van evaluatie, een korte terugblik geven op haar werk:

a. Instelling; positie; materiële toerusting

De Commissie heeft veel positieve reacties gehoord op het besluit om direct na de ramp een onafhankelijke commissie in te stellen. In een situatie waarin sprake is van geschokt vertrouwen heeft dat een eigen betekenis. Bovendien was er uit onderzoekoogpunt het voordeel dat de ervaringen nog recent waren.

De opdrachtgevers van de Commissie vertegenwoordigen alle drie lagen van ons openbaar bestuur. Die samenwerking in één opdracht valt positief te waarderen.

Voor het werk van de Commissie, en het in haar te stellen vertrouwen, was onafhankelijkheid van haar positie essentieel. Deze onafhankelijkheid is in de opdracht volledig gewaarborgd. De opdrachtgevers hebben haar onverkort gerespecteerd, en de Commissie alle steun en medewerking verleend die zij hun vroeg. In de sfeer van de materiële middelen waren er geen beperkingen, zodat ook in die zin haar onafhankelijkheid ten volle was verzekerd.

b. Opdracht

De opdracht aan de Commissie is breed geformuleerd: zij omvat zowel de ramp zelf, met inbegrip van het geheel van omstandigheden dat ertoe heeft geleid dat de explosie van 13 mei 2000 zich zo kon voordoen, en met zo ernstige gevolgen, als de rampbestrijding en de hulpverlening de eerste maanden na de ramp.

De Commissie heeft in haar onderzoek ervaren dat tussen deze onderwerpen zodanige samenhangen bestaan, dat het zinvol is dat zij alle binnen haar opdracht vielen. Verkokering van aandacht – die het gevolg kon zijn geweest van afzonderlijke onderzoeken – werd daardoor op voorhand uitgesloten.

Het integrale karakter van de opdracht kreeg verder ook een eigen gewicht omdat in de maanden na 13 mei 2000 tal van gegevens over de ramp naar buiten zijn gekomen uit onderzoekactiviteiten van anderen. Naast het strafrechtelijk onderzoek en een aantal onderzoeken door de overheid (waaronder de inspecties) zelf, moeten hier de getuigenverhoren worden genoemd die in december 2000 plaatsvonden bij de Haagse rechtbank op verzoek van letselschadeadvocaten. Uiteraard hebben de nieuwsmidia aan al deze informatie ruim aandacht gegeven; bovendien hebben zij regelmatig ook resultaten gepresenteerd van eigen speurwerk.

De Commissie waardeert deze informatiestromen op zichzelf positief. Immers, er was en is een grote behoefte in de samenleving aan informatie over de ramp. Dit neemt echter niet weg dat er bij velen ook verwarring is ontstaan, en vragen zijn opgekomen over de noodzaak van alle onderzoekactiviteiten, en over de samenhang ervan.

Zeker ook in die situatie was het van belang dat de opdracht aan de Commissie zo breed mogelijk was geformuleerd. De Commissie heeft uit signalen uit de samenleving de indruk gekregen dat ook het feit dat zij was belast met een integrale opdracht van betekenis is voor het vertrouwen in haar en in de resultaten van haar werk.

c. Bevoegdheden

Al direct bij de instelling van de Commissie werden commentaren gehoord als zou een commissie zonder wettelijke basis niet goed zijn toegerust om haar taak naar behoren te vervullen. Daarbij werd met name gewezen op de bevoegdheid om personen te horen onder ede en om hen te eventueel te dwingen te verschijnen.

De Commissie heeft destijds de verwachting uitgesproken dat zij ook zonder deze bevoegdheden, die alleen kunnen worden toegekend door de wetgever, haar werk goed zou kunnen doen, en dat zij rekende op de vrijwillige en volle medewerking van ieder die zij daar om zou vragen. Die verwachting is uitgekomen.

Overigens gold voor ambtenaren van de gemeente Enschede, de provincie Overijssel en de betrokken ministeries een verplichting om mee te werken aan het onderzoek van de Commissie, nu deze was ingesteld door hun eigen bevoegd gezag.

Het is de Commissie opgevallen hoezeer het model van de parlementaire enquête voor velen kennelijk hét referentiekader is geworden van een onafhankelijk onderzoek. De Commissie wil er op wijzen dat zij uiteraard het belang onderkent van de bevoegdheid om te horen onder ede.

Dat neemt niet weg dat dit belang voor de onderzoekpraktijk in zoverre enige relativering behoeft, dat de eed of belofte niet een waterdichte garantie is voor het spreken van de – volle – waarheid.

Het feit dat de Commissie niet beschikte over de hiervoor genoemde wettelijke bevoegdheden is op geen enkele wijze een belemmering gebleken voor haar onderzoek. De Commissie heeft in de interviews openhartigheid en mededeelzaamheid mogen ervaren. Zij heeft de indruk gekregen dat er geen duidelijke drempel naar haar werd ervaren. Het feit dat deze interviews in beslotenheid werden gehouden, heeft daaraan wellicht ook bijgedragen. Het belang van het zo goed mogelijk achterhalen van de waarheid woog naar haar oordeel ruimschoots op tegen een zekere teleurstelling dat er aldus tijdens het onderzoek weinig ‘te beleven’ viel aan het werk van de Commissie.

d. Samenstelling Commissie; personeel

Het besluit, direct na een grote ramp, om een onafhankelijke onderzoekcommissie in te stellen, schept de noodzaak om een aantal personen te vinden die voldoen aan de eis van onafhankelijkheid en van (daardoor) in hen te stellen vertrouwen, die over de deskundigheid beschikken die nodig is voor de aard van het onderzoek, die in staat en – mét hun eventuele werkgever – bereid zijn om zich, per direct én voor een wellicht ruime periode, vrij te maken voor het werk, voor de omvang die dat werk vereist, en die bereid zijn de offers te brengen die dat werk vraagt in de privé-sfeer. Dat is bij elkaar geen eenvoudig pakket van eisen.

Na negen maanden hard werken, met dertig vergaderingen als het vrijwel wekelijkse ankerpunt, is de Commissie, ook voor zichzelf, blij dat zij haar taak heeft volbracht. Zij wil signaleren dat het haar niet eenvoudig lijkt om bij eventuele toekomstige rampen, zeker als deze zich met een zekere frequentie zouden voordoen, steeds weer tijdig een onderzoekcommissie geformeerd te krijgen. Een eventuele toekomstige wettelijke onderzoekraad op het gebied van rampen en externe veiligheid zal vermoedelijk praktisch tegen vergelijkbare problemen aanlopen.

De breedte van de opdracht en het belang van snelle rapportage vereisten de nodige personele capaciteit. De Commissie heeft ervoor gekozen om niet een grote staf te formeren, maar voor haar dagelijkse ondersteuning te volstaan met een kleine kernstaf, aangevuld met externe onderzoekcapaciteit.

De Commissie is er in geslaagd om snel een kernteam samen te stellen, dat een essentiële bijdrage heeft geleverd aan de uitvoering van de opdracht. Ook voor dit team gold dat de leden vrijwel per direct moesten worden ‘weggehaald’ van de plaats waar zij werkten, met alle complicaties van dien. De Commissie wil verder wijzen op het belang om ook in zo’n situatie te zorgen voor de vereiste kwaliteit.

Voor het verkrijgen van de nodige onderzoekcapaciteit heeft de Commissie externe bureaus aangezocht. Eis daarbij was eveneens die van onafhankelijkheid (geen eerdere opdrachten die deze onafhankelijkheid konden aantasten), deskundigheid en directe beschikbaarheid.

De Commissie signaleert dat zich ook op deze punten een probleem kan voordoen.

Verder wijst zij er op dat naar haar oordeel ook bij een externe opdracht de Commissie en haar kernteam een wezenlijke eigen rol dienen te behouden, om aldus een goede uitvoering van de opdracht, alsmede de samenhang tussen de afzonderlijke onderzoeken te bewaken.

e. Documentatie; geheimhouding

De Commissie heeft een stortvloed van informatie en documentatie te verwerken gekregen. Het bleek essentieel om voor het verwerken daarvan een medewerker op te nemen in het kernteam. Het archief van de Commissie zal worden overgedragen aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In de loop van het onderzoek heeft de Commissie de beschikking gekregen over een grote hoeveelheid informatie van vertrouwelijke aard. Het was daarom van belang om een voorziening te treffen tot het waarborgen van de vertrouwelijkheid. Van ieder die is ingeschakeld bij het werk van de Commissie is daarom een geheimhoudingsverklaring gevraagd.

De Commissie heeft een geautomatiseerd gevoerde registratie van de personen die in het kader van haar onderzoek zijn geïnterviewd. Met het oog daarop is, gelet op de Wet persoonsregistraties, een privacyreglement vastgesteld, dat is gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant van 17 augustus 2000, nr. 158.

f. Tijdschema

De Commissie heeft een voortvarende start gemaakt. Binnen vijf weken na haar installatie had zij niet alleen haar infrastructuur (kernteam, huisvesting, praktisch-technische voorzieningen) op orde, maar bovendien haar onderzoeksplan gereed. Ook was op dat moment al een eerste begin gemaakt met de uitvoering van dat plan, en werden toen ook al de opdrachten verleend aan de externe onderzoekinstellingen.

Hiervoor is al uiteengezet hoe uiteindelijk 28 februari 2001 is bepaald als de datum voor het aanbieden van de onderzoekresultaten. De Commissie betreurt het dat zij, goeddeels door externe omstandigheden, niet nog in 2000 heeft kunnen rapporteren. In aanvulling daar op nog het volgende.

De opdrachtgevers hebben bij het instellen van de Commissie blijk gegeven van ongeduld. Dat is bij een ernstige ramp op zichzelf te begrijpen; de Commissie deelde dat ongeduld. Niettemin is het riskant om in een opdracht al een datum te noemen, althans wanneer en zolang niet volstrekt zeker is dat deze datum ook reëel is. Immers, hoe men het ook wendt of keert, in de samenleving gaat zo'n datum een eigen leven leiden.

De onderzoekopdracht liet ruimte voor tussentijdse rapportage. Daartoe was besloten omdat destijds niet goed kon worden overzien hoe lang het onderzoek uiteindelijk zou duren. Bij een zeer langdurig onderzoek zou tussentijdse rapportage enigszins tegemoet kunnen komen aan de verwachtingen jegens de Commissie.

Na overleg met de opdrachtgevers heeft de Commissie in november besloten om niet al een deel van de onderzoekresultaten te presenteren vóór de algehele rapportage. Overwegingen daarbij waren de relatief korte periode tot de toen voorgenomen einddatum (februari), en het belang om versnippering van aandacht te voorkomen (zie ook hetgeen hiervoor is gezegd over het integrale karakter van het onderzoek van de Commissie).

g. Communicatie

Zoals eerder aangegeven, heeft de Commissie van meet af aan grote betekenis gehecht aan open communicatie naar de samenleving.

Het instellen van een onafhankelijke commissie al direct na een ramp betekent dat die commissie zich niet kan terugtrekken in een ivoren toren. Natuurlijk vraagt het belang van objectiviteit een zekere afstandelijkheid. De Commissie heeft echter nadrukkelijk ervaren hoe zij niet alleen waarnemer was, maar, of zij het wilde of niet, deels ook deelnemer, en een element in het geheel van gebeurtenissen die zich voltrekken in een samenleving die is getroffen door een ernstige ramp. Dat zette de Commissie ook onder een zekere druk.

Zij wil daarom dit punt met nadruk signaleren, ook ten behoeve van een goede voorbereiding van eventuele toekomstige onderzoekcommissies die worden ingesteld direct na een ramp.

Door zich open te stellen voor reacties uit de samenleving heeft de Commissie, zo goed als zij kon, willen voorkomen dat vragen over de ramp die bij anderen leven onbeantwoord zouden blijven, en dat er (daardoor) naderhand aanleiding zou kunnen voor weer nieuwe vragen, met de daar uit voortvloeiende onrust.

h. Samenloop met andere onderzoeken

De samenloop met het strafrechtelijk onderzoek en met de inspectie-onderzoeken hebben het werk van de Commissie mede bepaald.

Het strafrechtelijk onderzoek moest uiteraard, gelet op de onafhankelijke taak en positie van het openbaar ministerie in onze rechtsorde, als een gegeven worden beschouwd. Hierboven is al opgemerkt hoe belangrijk in zo'n situatie goede werkafspraken zijn. Het maken van die afspraken alleen is overigens niet voldoende: tijdens de beide onderzoeken zal wederzijds vertrouwen moeten worden opgebouwd en onderhouden.

De Commissie acht het van belang dat een voorziening wordt getroffen voor de informatie-uitwisseling in het geval van samenloop tussen een strafrechtelijk onderzoek en een onderzoek door een (andere) onafhankelijke onderzoekinstantie. Zij beveelt aan dat de ervaringen met het samenspel tussen haar en het openbaar ministerie en de politie worden betrokken bij het treffen van zo'n voorziening.

Direct na de ramp, en al vóór de installatie van de Commissie, zijn de al genoemde acht rijksinspecties met eigen onderzoeken begonnen. De Commissie heeft zich, gaande haar eigen onderzoek, afgevraagd of het besluit daartoe wel gelukkig is geweest. Immers, de samenloop van de inspectie-onderzoeken met haar onderzoek heeft de nodige vragen opgeroepen in de samenleving, over het nut van zoveel onderzoeken, en ook over de onafhankelijkheid van onderzoek door de overheid zelf. In dat verband moet worden gewezen op het feit dat sommige van de inspecties, door hun taakgebied, geheel los staan van SE Fireworks en zijn contacten met de overheid, terwijl andere een dubbelrol hebben, doordat het bedrijf wél viel binnen hun taakgebied als inspectie. De samenloop van de onderzoeken heeft verder ook geleid tot een zeker ongenoegen bij degenen die onderwerp waren van onderzoeken van twee kanten (en daarbij soms ook nog van het strafrechtelijk onderzoek).

Denkbaar zou zijn geweest dat de capaciteit en de deskundigheid van de inspecties ter beschikking waren gesteld aan de Commissie. Deze had dan kunnen beslissen op welke wijze zij daarvan gebruik zou willen maken, en vervolgens uiteraard de volle verantwoordelijkheid hebben gehad ook voor de inbreng vanuit de betreffende inspecties. Verder was het dan aan de Commissie geweest om de maatregelen te treffen die nodig waren om het vertrouwen in de onafhankelijkheid van haar werk te bevorderen, en om eventuele aanvullende capaciteit aan te trekken.

Voor de betrokken ministers had een en ander geen bezwaar behoeven te zijn. Immers, zij hebben nu allen de instelling van de Commissie mee gedragen. Bovendien is in het kabinet als lijn afgesproken dat niet op de inspectierapporten wordt gereageerd voordat de Commissie haar rapport heeft uitgebracht.

i. Doelstellingen van het onderzoek

De Commissie heeft zich vier doelen gesteld, die hierboven al zijn genoemd. Drie van deze doelen worden rechtstreeks zichtbaar in de rapportage:

- het doel van *waarheidsvinding* is leidend geweest voor de onderzoekactiviteiten die hebben geresulteerd in de feitelijke gedeelten in de onderzoeksrapporten. De Commissie heeft getracht in dit deel van haar werk zo goed mogelijk recht te doen aan de belofte van een diepgaand en integraal onderzoek;
- in de drie onderzoeksrapporten en in het eindrapport heeft de Commissie waar mogelijk aangegeven door wie en hoe welke *verantwoordelijkheden* zijn gedragen, en daarover haar *oordeel* gegeven;
- in de drie onderzoeksrapporten en in het eindrapport heeft de Commissie, met name door het formuleren van *aanbevelingen*, op tal van plaatsen aangegeven tot welke *lessen* de vuurwerkramp aanleiding geeft.

De Commissie vond het geen eenvoudige opgave om deze drie doelen zo goed mogelijk te effectueren. Zij zag zich gesteld voor een zeer breed onderzoekerrein, een grote verscheidenheid van onderwerpen en van de daar bij horende deskundigheden, een groot aantal betrokkenen, de gevoeligheid die voortvloeit uit de ernst van de ramp, en grote tijdsdruk. Anderen zullen moeten beoordelen in hoeverre de Commissie, gezien vanuit de genoemde drie doelen, is geslaagd in haar opdracht.

Wat betreft het leren van lessen wil de Commissie hier nadrukkelijk aandacht vragen voor het volgende. Een reeks van aanbevelingen, aan een reeks van geadresseerden, kan slechts een voorzet geven. Het leren zelf zal moeten gebeuren door degenen tot wie de aanbevelingen zijn gericht, en wel in de vorm van het nemen en uitvoeren van de maatregelen waartoe de vuurwerkramp aanleiding geeft.

Voor het vertrouwen van de samenleving in de overheid is het van kardinaal belang dat het niet blijft bij een rapport van een onafhankelijke onderzoekcommissie, maar dat de overheid daadwerkelijk lering trekt uit de tragedie van en de ervaringen na de vuurwerkramp. Evenzeer van belang is dat zij dat goed zichtbaar maakt naar de samenleving.

De laatste van de aanbevelingen in onderzoeksrapport A is daar op gericht. Juist voor dat deel van het onderzoek heeft die aanbeveling extra gewicht. Immers, zoals ook de Commissie heeft ervaren, vragen velen in de samenleving zich af of en hoe de overheid de lessen uit de vuurwerkramp werkelijk ter harte zal nemen. Een dergelijke reactie getuigt van een scepsis waaraan de overheid niet voorbij mag gaan.

Uiteraard geldt de aanbeveling aan de overheid om de samenleving te laten zien en merken op welke wijze lering wordt getrokken uit de vuurwerkramp ook voor de aanbevelingen in de beide andere onderzoeksrapporten.

Blijft over het vierde doel: *bijdragen aan verwerking van de ramp*, en, zo mogelijk, aan *herstel van vertrouwen in de overheid*. Een ramp is voor de getroffen en een zeer ingrijpende ervaring, die vaak een diep spoor zal trekken door hun hele verdere leven. Zo bezien, zal het boek voor vele getroffen nooit gesloten worden. Dit neemt niet weg dat het leven doorgaat, en dat iedere getroffene de vuurwerkramp een plaats zal moeten zien te geven in zijn of haar leven. Onderzoek naar de ramp kan daar mogelijk aan bijdragen.

De Commissie is zich er van meet af aan van bewust geweest dat zij dit doel niet zelf kan realiseren. Zij kon slechts trachten om haar werk zo goed mogelijk te doen, om door de aanpak van haar werk vertrouwen te wekken in haar grondigheid en onpartijdigheid, en om lessen te formuleren die althans kunnen helpen om de harde ervaringen van de ramp zin te geven voor de toekomst. Dat laatste onderstreept overigens de dure plicht van de overheid om die lessen daadwerkelijk in praktijk te brengen, ook met het oog op herstel van vertrouwen.

Het is aan ieder die door de ramp is getroffen om te bepalen of het onderzoek voor hem of haar van betekenis zal zijn in het verdere proces van verwerking van de ramp.

9 Dankwoord

Zonder haar kernteam had de Commissie haar taak niet kunnen vervullen. Daarom wil de Commissie hier graag haar bijzondere dank uitspreken aan de medewerkers van dit kernteam, met wie het een genoegen was om samen te werken. Dat deze rapportage er nu ligt, is in belangrijke mate ook hun verdienste.

De Commissie is ook de medewerkers van de door haar ingeschakelde bureaus en deskundigen erkentelijk voor het werk dat zij hebben verzet, en voor de plezierige samenwerking.

De Commissie heeft veel signalen ontvangen waaruit blijkt van vertrouwen dat in de samenleving in haar wordt gesteld. Zij heeft zich bemoedigd gevoeld door dat vertrouwen, en hoopt dat zij dat met haar rapportage zal hebben verdiend.

Tenslotte wil de Commissie haar dank uitspreken aan de opdrachtgevers, voor het in haar gestelde vertrouwen. Dat vertrouwen is ook daarom bijzonder, omdat de overheid die een onafhankelijke Commissie instelt om – in volle vrijheid – haar handelen te onderzoeken, zichzelf in een ongemakkelijke positie brengt. De Commissie rekent er op dat de opdrachtgevers nu even voortvarend aan de slag gaan met de resultaten van haar werk als zij hebben besloten tot een onafhankelijk onderzoek naar de vuurwerkramp.

Enschede/Den Haag, 28 februari 2001



De voorzitter van de Commissie met de kernstaf. Bovenste rij van links naar rechts: K.J. van der Eijk, drs. J.J.C.M. Gudde, A.A.H.M. Roborgh, mr. H.J.I.M. de Rooij, P. Sanchez Hernandez, mr. dr. M. Oosting (voorzitter Commissie), P.P.F. Schets. Onderste rij van links naar rechts: mw. drs. M. Bolle, mw. mr. B.J. van de Griend, mw. E.A. Berkhuisen, mw. N. Remmerswaal, mw. M. Vennik.

J. Dinkela - Bakker
Dr. J. van Damstraat 9
Bewoner

De omvang van de ramp¹

1 De gevolgen van de vuurwerkram্প

De vuurwerkontploffing van 13 mei 2000 bij het vuurwerkbedrijf SE Fireworks heeft ongekende gevolgen. Een aanvankelijk onschuldig lijkend brandje escaleert even na 15.30 uur tot een vuurwerkram্প die in Nederland haar gelijke niet kent.

De gevolgen zijn letterlijk rampzalig. De ramp kost direct aan achttien mensen – onder wie vier brandweermannen – het leven. Drie personen raken als gevolg van de ramp vermist. Inmiddels worden ook zij tot de dodelijke slachtoffers gerekend.

Ongeveer 950 personen raken als gevolg van de ramp gewond, van wie een aantal ernstig. Eén van hen overlijdt vijf maanden na de ramp. Het aantal personen dat als direct gevolg van de ramp is omgekomen, bedraagt daarmee 22.

De ontploffing richt een enorme ravage aan in de wijde omtrek van het vuurwerkbedrijf. Ruim tweehonderd woningen worden verwoest. Een aantal daarvan wordt in één klap met de grond gelijkgemaakt. Nog eens bijna driehonderd woningen raken zwaar beschadigd en worden door de gemeente onbewoonbaar verklaard. In totaal verliezen ongeveer 1.250 mensen hun onderkomen als gevolg van de ramp. Een aantal van hen raakt al of bijna al zijn bezittingen kwijt.

Niet alleen woningen worden getroffen. Bijna vijftig bedrijfsgebouwen raken zwaar of onherstelbaar beschadigd, en de ateliers van ongeveer zestig kunstenaars worden vernield.

Ook buiten het eigenlijke rampgebied, zoals dat na de ramp wordt omgeven door een schutting, is de schade aan woningen enorm. Volgens schatting van de gemeente Enschede raken ruim 1.500 woningen buiten het rampgebied beschadigd. Van de bijna driehonderd onbewoonbaar verklaarde woningen staan er vijftig buiten de schutting.

In de zogenoemde binnenring, het eigenlijke rampgebied, woonden 4.163 personen, in de zogenoemde buitenring 5.724 personen.

Als gevolg van de ramp worden ongeveer 10.000 personen gedwongen ten minste één nacht elders te overnachten. Het gaat daarbij om de 2.400 huishoudens uit de binnenring en ongeveer 600 huishoudens uit de buitenring.

De totale materiële schade als gevolg van de ramp wordt op zeker een miljard gulden geschat.

2 Het getroffen gebied en zijn bewoners

Het vuurwerkbedrijf SE Fireworks was gevestigd aan de Tollensstraat in de wijk Enschede-Noord. Enschede-Noord is onderverdeeld in zeven buurten. Het vuurwerkbedrijf stond in de buurt Roombeek. De buurt Roombeek wordt ook wel aangeduid als Roombeek/Roomveldje.

Roombeek wordt aan de noordzijde begrensd door de Dr. J. van Damstraat, de Stroinksbleekweg, de Hulsmaatstraat en de Postweg, aan de oostzijde door de Oldenzaalsestraat, aan de zuidzijde door de Lasondersingel, en aan de westzijde door de Deurningerstraat. De Roomweg doorsnijdt de wijk Roombeek van west naar oost.

¹ Dit stuk is gebaseerd op feitenmateriaal dat de gemeente Enschede de Commissie bij brieven van 20 december 2000 en van 8 januari 2001 heeft verstrekt, en op gegevens van onderzoeksbureau I&O Research te Enschede.

De Tollensstraat, die door de vuurwerkontploffing geheel is weggevaagd, was een zijstraat van de Roomweg. Als gevolg van de ramp wordt meer dan de helft van de totale oppervlakte van Roombeek van 74 ha verwoest.

Van de buurten die Roombeek omringen, worden (delen van) Mekkelholt, Lasonder/Zeggelt en Walhof/Roessingh eveneens zwaar getroffen door de ramp.

Op 1 januari 2000 woonden er 3.080 personen in Roombeek. Van hen waren er 2.195 van Nederlandse afkomst, en 230 van niet-Nederlandse maar wel westerse afkomst. De grootste groep niet-westerse allochtonen werd gevormd door de 225 personen van Turkse afkomst. Daarnaast woonden er onder anderen 85 personen met een Surinaamse of Antilliaanse achtergrond, en 48 personen met een Marokkaanse achtergrond.

Van de ongeveer 1.400 woonruimten die Roombeek op 1 januari 2000 telde, werden er ongeveer 580 bewoond door de eigenaren en evenveel verhuurd door woningbouwcorporaties. De overige woonruimten werden verhuurd door particuliere verhuurders. Van het totaal aantal woningen stond bijna de helft in een rij. Daarnaast ging het om ongeveer 340 twee-onder-een-kap woningen, en 53 vrijstaande woningen. Van de overige woningen behoorden er 221 tot de categorie hoogbouw. De woningen in Roombeek waren ten tijde van de ramp gemiddeld vijftig jaar oud.

Roombeek kent enkele markante gebouwen, waaronder de Grolsch-fabriek direct ten noorden van de Roomweg, de voormalige textielfabriek De Bamshoeve, ten oosten van het terrein van SE Fireworks, en de machinefabriek Thole. Ook het Rijksmuseum Twenthe staat in Roombeek. De Grolsch-fabriek is met ongeveer 640 werknemers veruit de grootste werkgever in Roombeek. De fabriek wordt door de vuurwerkontploffing zwaar beschadigd, maar kan niettemin snel na 13 mei 2000 de productie van bier hervatten. Het herstel van de schade aan het fabriekscomplex neemt maanden in beslag. Het administratief personeel van de brouwerij werkt na de ramp ongeveer vijf maanden vanuit de vestiging van de zusterbrouwerij in Groenlo. In oktober 2000 is de kantoorruimte in de Enschedese vestiging hersteld.

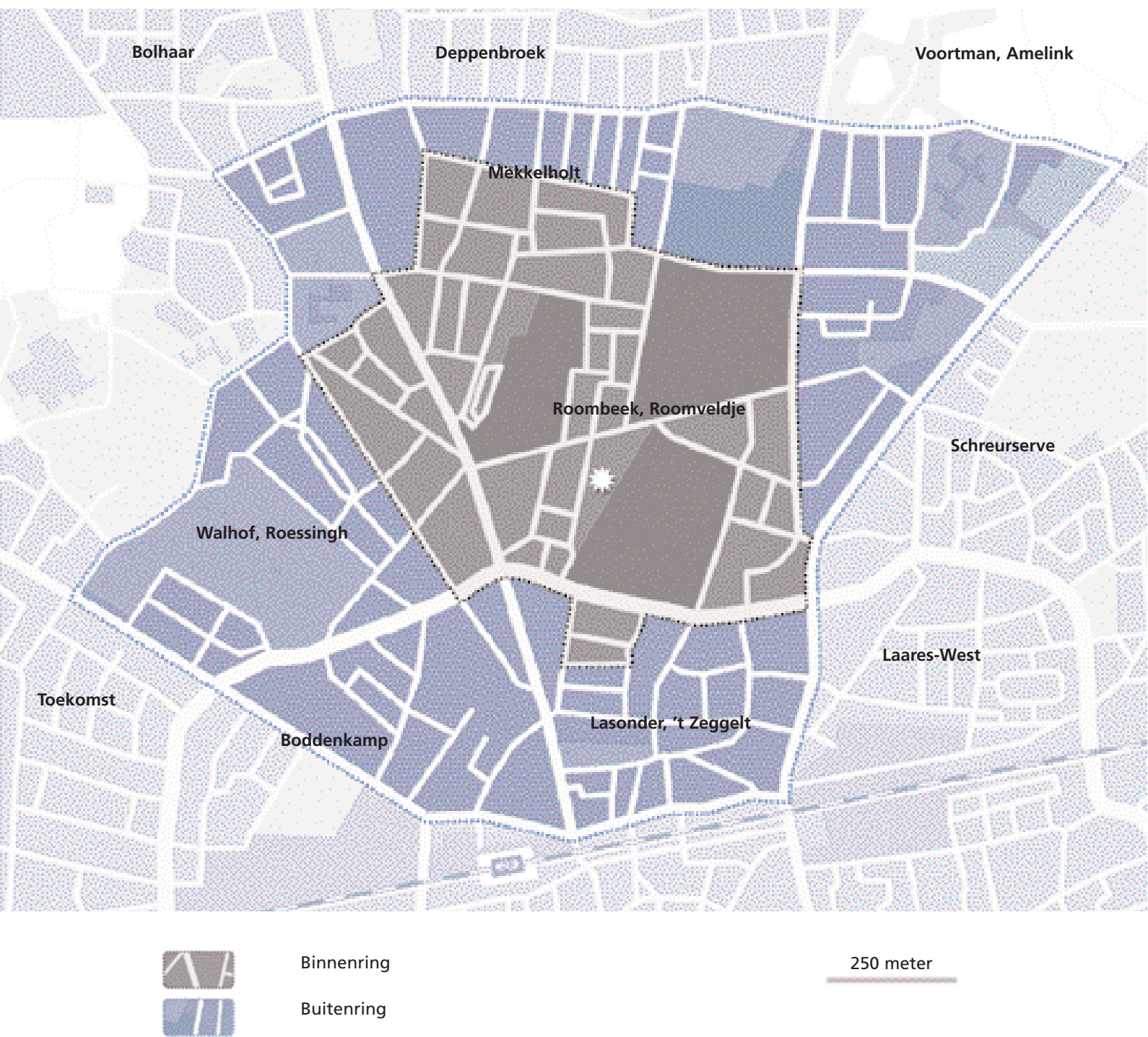
De machinefabriek Thole raakt door de ontploffing onherstelbaar beschadigd.

Als gevolg van de teloorgang van de textielindustrie was De Bamshoeve sinds 1990 niet meer als textielfabriek in bedrijf. In het fabriekscomplex worden in de loop van de jaren de ateliers van tientallen kunstenaars en verschillende kleine bedrijven gevestigd. In totaal hadden ongeveer 150 personen een werkplek op het bedrijventerrein Bamshoeve.

Naast de locaties van de genoemde bedrijven kende Roombeek meer dan honderd werkgelegenheidslocaties. Veelal waren op die locaties kleine ondernemingen gevestigd in de sfeer van zakelijke dienstverlening, handel en reparatie. Deze ondernemingen telden gemiddeld nog geen vier werknemers.

3 Enkele karakteristieken van Roombeek

In de periode na de ramp verschijnen in de media tal van artikelen over de door de ramp getroffen buurt Roombeek. Deze geven soms een nogal negatief beeld van de buurt en haar bewoners. Het zou gaan om een achterstandsbuurt met veel sociale problemen. Onderzoeken van I&O Research te Enschede, een onderzoeksbureau dat al jarenlang onderzoek in de gemeente Enschede verricht, wijzen echter uit dat Roombeek in vergelijking met de andere buurten in Enschede niet een uitzonderlijke positie inneemt.



Figuur 1

Overzicht van het door de ramp getroffen deel van Enschede (situatie 15 mei 2000)

I&O Research te Enschede stelt onder meer jaarlijks de zogenoemde 'Buurtatlas Enschede' samen. In de buurtatlas worden de vijftig buurten waarin Enschede is onderverdeeld, op allerlei punten onderling met elkaar vergeleken, en worden onder andere de sociale en de fysieke positionering van de buurten bepaald.

De sociale positionering is gebaseerd op de zogenoemde bewonersscore, die kan worden beschouwd als een totaalmaat voor het welzijnsniveau in de desbetreffende buurt. Indicatoren zijn in dat verband onder andere inkomen en werk, sociale problemen en gezondheid. Via de bewonersscore wordt de sociale voorrangpositie van de desbetreffende buurt vastgesteld.

De bewonersscore is zo geformuleerd dat naarmate deze score hoger is het welzijnsniveau lager is. Een buurt met een hoge bewonersscore staat hoog op de sociale ranglijst van de vijftig buurten, en kan daarmee worden beschouwd als een 'probleembuurt'.

De fysieke positionering geeft een indicatie van de staat van de woningen. Hoe hoger op de ranglijst, des te slechter is de kwaliteit en de onderhoudstoestand van de woningen in de desbetreffende buurt.

In de buurtatlas 1998/1999 staat Roomwijk qua sociale voorrangpositie op de zeventiende plaats, en qua fysieke voorrangpositie op de vijftiende plaats.

Roombeek neemt dus op geen van beide ranglijsten een uitzonderlijke positie in.

De buurten Mekkelholt, Walhof/Roessingh en Lasonder/Zeggelt staan op beide ranglijsten op een lagere plaats, hetgeen betekent dat het welzijnsniveau in die drie buurten hoger is dan dat in Roombeek en dat de kwaliteit en de onderhoudstoestand van de woningen in die drie buurten beter zijn dan die in Roombeek.

4 De planologische ontwikkeling van Roombeek

Doordat in de jaren negentig in Roombeek een aantal gebouwen van textielbedrijven werd afgebroken, ontstond een braakliggend terrein. Voor dit terrein was het ontwikkelingsplan Groot Roombeek vastgesteld. Het betrof hier een binnenstedelijke nieuwbouwlocatie met een oppervlakte van ongeveer 33 ha. Op deze locatie zouden circa 1.100 woningen worden gebouwd. Door de vuurwerkramp wordt een deel van dit plangebied getroffen; het deel van Roombeek dat als gevolg van de vuurwerkramp opnieuw moet worden ontwikkeld, wordt vooralsnog aangeduid als het ontwikkelingsgebied Roombeek West. Dit ontwikkelingsgebied heeft een oppervlakte van ruim 42 ha.

I SE Fireworks De overheid De ramp

A.J. Krom
p/a IJsselstraat 4
Welzijnswerk

1 Inleiding

De vuurwerkramp van 13 mei 2000 roept een aantal indringende vragen op, met name de vragen *Hoe kon de ramp gebeuren?* en *Wie is daarvoor verantwoordelijk?* Deze vragen komen uitgebreid aan de orde in onderzoeksrapport A.

Het derde deel van dat onderzoeksrapport gaat vooral in op de eerste van deze vragen. Het bevat een beschrijving en analyse van het verloop van de branden en explosies bij SE Fireworks, en een verklaring van de kracht van de explosies.

De tweede vraag betreft de actoren die door hun handelen en/of nalaten het mogelijk hebben gemaakt dat de ramp zich kon voordoen. Dit vereist dat de blik wordt gericht zowel op het bedrijf SE Fireworks als op de overheid. Die komen dan ook uitgebreid aan de orde in de eerste twee delen van onderzoeksrapport A.

In het deel over SE Fireworks wordt dit bedrijf beschreven, in zijn ontwikkeling tot 13 mei 2000, en naar de situatie zoals die was op 13 mei.

Het deel over de overheid gaat in op de vergunningen voor SE Fireworks en op het toezicht op de naleving daarvan. Daarbij komen zowel de gemeente Enschede als de rijksoverheid aan de orde. Daarna wordt in dit deel van onderzoeksrapport A nog apart ingegaan op de follow-up bij de rijksoverheid van de vuurwerkexplosie in Culemborg in 1991 en op de ontwikkeling van de regelgeving voor handelingen met professioneel vuurwerk.

In het hierna volgende deel van dit eindrapport zijn de onderwerpen uit onderzoeksrapport A op een wat andere wijze geordend dan in dat onderzoeksrapport zelf. De reden daarvoor houdt verband met de tweede vraag die hiervoor is geformuleerd, naar de verantwoordelijkheden voor de vuurwerkramp.

Eén van de doelstellingen van de Commissie is namelijk het vaststellen wie waarvoor verantwoordelijk is, en het beoordelen van de wijze waarop de actoren die het betreft met hun onderscheiden verantwoordelijkheden zijn omgegaan.¹ Die doelstelling is gekozen als de ingang voor de hierna volgende weergave van de hoofdlijnen van onderzoeksrapport A. Zo zullen de belangrijkste actoren met betrekking tot de vuurwerkramp worden behandeld. Het gaat daarbij in het bijzonder om alles dat aan de ramp is vooraf gegaan. Achtereenvolgens komen de volgende actoren aan de orde: de gemeente Enschede, SE Fireworks en een aantal actoren binnen de rijksoverheid.

Daaraan vooraf gaat een korte beschrijving van de vuurwerkketen en van de gevarenclassificatie van vuurwerk.

Deze volgorde van behandeling houdt geen verband met de zwaarte van de verantwoordelijkheden van de genoemde actoren. De reden om, nadat de vuurwerkketen en de gevarenclassificatie van vuurwerk zijn behandeld, te beginnen met de gemeente Enschede is een praktische: op deze wijze kan direct een vrijwel volledig beeld worden gegeven van de vergunningverlening aan SE Fireworks. Uiteraard komt daarna ook dit bedrijf uitgebreid aan de orde. Tenslotte volgen dan de verschillende actoren op het niveau van de rijksoverheid.

¹ Ook in paragraaf 2 van de Slotbeschouwing in dit eindrapport wordt ingegaan op de verantwoordelijkheid van SE Fireworks respectievelijk die van de overheid.

Deze volgorde is uitsluitend gekozen om het omvangrijke onderzoekmateriaal uit onderzoekrapport A zo te ordenen dat dit deel van het eindrapport de hoofdlijnen ervan goed weergeeft.

Na de behandeling van de verschillende actoren komt dan de eerste van de hierboven geformuleerde vragen aan de orde, namelijk hoe de ramp kon gebeuren. Daartoe wordt een samenvatting gegeven van de in onderzoekrapport A opgenomen beschrijving en analyse van de rampzalige gebeurtenissen bij SE Fireworks op 13 mei 2000. Dit betreft het verloop van de branden en explosies en de verklaring van de kracht van de explosies.

De vuurwerkramp is zo ernstig, dat er in elk geval ook lering uit moet worden getrokken. Onderzoekrapport A eindigt daarom met een reeks lessen en aanbevelingen. Deze zijn gebaseerd op alle onderdelen van dit onderzoekrapport bij elkaar. Dit deel van het eindrapport wordt afgesloten met een integrale weergave van deze lessen en aanbevelingen.

Onderzoekrapport A is, met inbegrip van de bijlagen, zeer omvangrijk. In dit eindrapport moet worden volstaan met een weergave van de hoofdlijnen². Voor een gedetailleerde beschrijving van de wijze van onderzoek, van het wettelijk, beleidsmatig en bestuurlijk-organisatorisch kader en van de bevindingen van het onderzoek wordt verwezen naar onderzoekrapport A zelf.

² In dit verband wordt ook verwezen naar bijlage 2b bij onderzoekrapport A, waarin een chronologisch overzicht is opgenomen van de ontwikkeling van SE Fireworks.

2 De vuurwerkketen

Vuurwerk is een verzamelnaam voor consumentenvuurwerk, dat door particulieren wordt afgestoken tijdens de jaarwisseling, en professioneel vuurwerk, dat wordt afgestoken tijdens vuurwerkshows of bij voorstellingen in theaters (het zogenoemde bezigen). De vuurwerkketen start met de productie van vuurwerk. Consumentenvuurwerk wordt vrijwel uitsluitend in China geproduceerd. Professioneel vuurwerk voor buitentoepassingen is eveneens grotendeels afkomstig uit China, hoewel een kleiner deel ook afkomstig is uit Duitsland, Zwitserland, Amerika, Canada, Denemarken en landen in Zuid-Europa. Het indoor professionele vuurwerk is grotendeels afkomstig uit Amerika, Canada en genoemde Europese landen.

In Nederland wordt vuurwerk nog maar op zeer beperkte schaal geproduceerd, zodat de vuurwerkketen in Nederland begint bij de import van vuurwerk. Het vuurwerk dat in Nederland wordt geïmporteerd, is voor 90-95% afkomstig uit China.

2.1 Classificatie van vuurwerk

Een zeer wezenlijk onderdeel in de gehele vuurwerkketen is de gevarenclassificatie van vuurwerk. Met het oog op het transport van gevaarlijke stoffen, waaronder vuurwerk, zijn er internationale afspraken voor het classificeren van deze stoffen. Op de productielocatie worden de verpakkingen voorzien van een gevarenclassificatie voor transport. Hiervoor wordt de VN-classificatie gebruikt, zoals weergegeven in onderstaande figuur.

De VN-classificatie heeft betrekking op de gevaren van vuurwerk uitsluitend in relatie tot de wijze van verpakking. De afzender/exporteur dient zorg te dragen voor de juiste verpakking en de bijbehorende transportclassificatie. Het consumentenvuurwerk en professioneel vuurwerk, dat in Nederland wordt geïmporteerd uit China, is doorgaans als 1.4S of 1.4G gelabeld.

Uit diverse gesprekken met deskundigen is het beeld naar voren gekomen dat het niet bekend is of de Chinese producenten de gevarenclassificatie aanbrengen op basis van (goed uitgevoerde) testen. Daarbij wordt opgemerkt dat, naarmate vuurwerk zwaarder is geclassificeerd, de transportkosten oplopen. Hierna, onder meer onder 4.3.2, zal worden aangegeven dat de wijze waarop de gevarenclassificatie wordt aangebracht onbetrouwbaar is gebleken.

Klasse 1.1	Stoffen en voorwerpen met gevaar voor massa-explosie.
Klasse 1.2	Stoffen en voorwerpen met gevaar voor scherfwerking, maar niet met gevaar voor massa-explosie.
Klasse 1.3	Stoffen en voorwerpen met gevaar voor brand en met gering gevaar voor luchtdruk- of scherfwerking of met gevaar voor beide, maar niet met gevaar voor massa-explosie; a Waarvan de verbranding aanleiding geeft tot aanzienlijke warmtestraling Of b die één voor één uitbranden, waarbij geringe luchtdruk- of scherfwerking optreden.
Klasse 1.4	Stoffen en voorwerpen die slechts een gering ontploffingsgevaar opleveren indien zij tijdens het vervoer tot ontsteking of inleiding komen. De gevolgen blijven in hoofdzaak beperkt tot het collo en leiden niet tot een ontploffing, op praktisch hetzelfde ogenblik, van vrijwel het hele collo.

Compatibiliteitsgroepen

- | | |
|---|--|
| G | Pyrotechnische stof of voorwerp dat een pyrotechnische stof bevat of voorwerp dat zowel een ontplofbare stof als een lichtverspreidende brandstichtende, traanverwekkende of rookproducerende stof bevat (met uitzondering van een door water te activeren voorwerp of een voorwerp dat witte fosfor, fosfiden, een pyrofore stof, een brandbare vloeistof of brandbare gel of hypergolische vloeistoffen bevat). |
| S | Stof of voorwerp zodanig verpakt of ontworpen, dat alle gevaarlijke effecten ten gevolge van het onopzettelijk in werking treden beperkt blijven tot het inwendige van het collo, tenzij het collo is aangetast door brand. In dat laatste geval moeten alle effecten van luchtdruk of scherfwerking voldoende beperkt blijven zodat ze de brandbestrijdings- of andere noodmaatregelen in de onmiddellijke omgeving van het collo niet aanmerkelijk hinderen of beletten. |

Figuur

Classificatie van vuurwerk

2.2 Korte beschrijving van de vuurwerkketen in Nederland

2.2.1 Internationaal transport

Het internationaal transport van vuurwerk vanuit China vindt plaats in containers. De containers hebben een afmeting van 20 of 40 voet. De inhoud van een geheel gevulde container van 40 voet heeft in de praktijk een gewicht van ongeveer 18-25 ton. De containers zijn standaard containers voor het vervoer van goederen. Er zijn aan de containers geen speciale voorzieningen aangebracht voor het transport van vuurwerk.

2.2.2 Invoer van vuurwerk

Ten aanzien van de invoer van vuurwerk heeft de Douane een controlerende en signalerende taak. De Douane controleert de invoervergunningen en controleert tevens aan de hand van pre-arrivalinformatie en op basis van risicoanalyse op de invoer van illegaal vuurwerk. Daarnaast dient de Douane de invoer van consumentenvuurwerk uit landen buiten het gebied van de EU aan de Keuringsdienst van Waren te melden. Omdat de Douane geen onderscheid kan aanbrengen tussen professioneel vuurwerk en consumentenvuurwerk, meldt de Douane beide typen vuurwerk. De importeur dient ook zelf de import van consumentenvuurwerk te melden bij de Keuringsdienst van Waren.

De Keuringsdienst van Waren heeft een controlerende taak waar het gaat om consumentenvuurwerk en voert daartoe steekproefsgewijs keuringsactiviteiten uit. Leidraad hierbij zijn de eisen van het Vuurwerkbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen (zie ook onder 5.5) en de kwaliteitseisen zoals omschreven in de Regeling Nadere eisen aan vuurwerk. De controles door de Keuringsdienst van Waren hebben uitsluitend betrekking op vuurwerk waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat het bedoeld is voor verkoop aan particulieren. Tijdens de steekproeven wordt met name gecontroleerd of het consumentenvuurwerk voldoet aan de criteria zoals gesteld in de Regeling Nadere eisen aan vuurwerk. Het betreft dan voornamelijk de samenstelling, de ontstekvertraging en het geluidniveau.

Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken, dat professioneel vuurwerk bij invoer in Nederland niet wordt gecontroleerd, ook niet op de juistheid van de gevarenclassificatie. De externe veiligheidsborging van de vuurwerkketen is daarmee, waar het gaat om professioneel vuurwerk, niet toereikend. Dat is anders in landen als het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en de Verenigde Staten, waar de overheid wel controle uitoefent op de veiligheidsclassificatie van professioneel vuurwerk dat wordt geïmporteerd.

2.2.3 Vervoer van vuurwerk

Het vervoer van de haven naar de opslagvoorziening in Nederland vindt over de weg plaats in containers. Het vervoer wordt, in opdracht van de expediteur dan wel de importeur, verzorgd door een transportfirma.

Het vervoer over de weg wordt op Europees niveau geregeld in het "Accord Européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR)". In Nederland geldt het ADR voor het vervoer van zowel professioneel vuurwerk als consumentenvuurwerk op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs). Voor dat vervoer is geen vergunning vereist. De Rijksverkeersinspectie (RVI) houdt toezicht op de naleving van de wettelijke regeling voor het vervoer.

2.2.4 Opslag van vuurwerk

Voor de opslag van meer dan 1000 kg vuurwerk is een vergunning in het kader van de Wet milieubeheer (Wm) vereist. Het college van B&W is daarvoor het bevoegd gezag. Bij opslag van professioneel vuurwerk is registratie van de aan- en afvoer van vuurwerk verplicht in het kader van de vereiste afleveringsvergunning (artikel 33 Reglement Gevaarlijke Stoffen).

2.2.5 Het afleveren van vuurwerk

Professioneel vuurwerk mag alleen worden afgeleverd, dan wel ter aflevering aanwezig worden gehouden met een afleveringsvergunning op grond van artikel 33 van het Reglement Gevaarlijke Stoffen.

De afleveringsvergunning wordt afgegeven door de Rijksverkeersinspectie (RVI). Deze heeft ook een controlerende taak in het kader van de afleveringsvergunningen.

2.2.6 Het bezigen tijdens evenementen

Voor het op locatie samenstellen en afsteken van professioneel vuurwerk dient men in het bezit te zijn van een bezigingsvergunning op grond van artikel 41 van het Reglement Gevaarlijke Stoffen. De bezigingsvergunning wordt door de RVI verleend. De RVI heeft ook een controlerende taak waar het gaat om de bezigingsvergunningen en het transport van het te bezigen vuurwerk.

Mijke Boedeltje
Drienerweg 143
Bewoner

3 De gemeente

Hieronder wordt de rol van de gemeente Enschede ten aanzien van SE Fireworks belicht. Bevoegd gezag ten aanzien van de verlening van bouwvergunningen en milieuvergunningen aan het bedrijf was het college van Burgemeester en Wethouders. Het college was tevens verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving ter zake. Het college is derhalve verantwoordelijk voor al hetgeen hieronder over deze onderwerpen wordt opgemerkt. In de praktijk was, gezien de van toepassing zijnde mandaatregelingen, echter vrijwel volledig sprake van ambtelijk handelen. Daarom wordt hierna zo veel mogelijk aangegeven door welk ambtelijk onderdeel van de gemeente Enschede de besproken handelingen zijn verricht. Daarbij is van belang dat binnen de gemeente Enschede vanaf het begin van de jaren negentig tot februari 1997 sprake was van een Bouwdienst en van een Milieudienst. Vanaf februari 1997 zijn deze gefuseerd en is er één Bouw- en Milieudienst. Binnen de Bouw- en Milieudienst heeft de afdeling Bouwbeheer de zorg voor de verlening van bouwvergunningen, en de afdeling Milieu voor de verlening van milieuvergunningen³.

De bouw- en milieuvergunningverlening worden hieronder afzonderlijk besproken. Voor de milieuvergunningverlening geldt dat de nadruk ligt op de revisievergunning van 22 april 1997 en de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999. Reden hiervoor is dat deze twee vergunningen van kracht waren tijdens de ramp. De revisievergunning uit 1997 verving immers het regime van de daarvoor van kracht zijnde hinderwetvergunningen. De tijdelijke veranderingsvergunning uit 1999 had betrekking op de daarin toegestane uitbreidingen; deze vergunning verving niet het regime van de revisievergunning uit 1997.

In dit hoofdstuk komt hier en daar ook al de handelwijze aan de orde van de Directie Materieel van de Koninklijke Landmacht (DMKL), bij de milieuvergunningverlening de wettelijk adviseur van het bevoegd gezag op het gebied van de externe veiligheid. Op deze plaats gebeurt dat echter uitsluitend ter toelichting op de rol van de gemeente Enschede. Daarna, onder 4.1, wordt de werkwijze van DMKL afzonderlijk beoordeeld.

3.1 Ruimtelijke ordening en bouwvergunningen

3.1.1 De bunkers

Op 10 juni 1976 heeft de heer Smallenbroek, ten behoeve van de vestiging van de groothandel in consumentenvuurwerk Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek, bij het college van B&W van de gemeente Enschede een bouwvergunning aangevraagd voor de bouw van 13 vuurwerkvoorraadcellen (C3 tot en met C15) en een montage- en ompakruimte (C2) aan de Tollensstraat 50 te Enschede⁴. Voor het gebied waar het bedrijf zich wilde vestigen, gold op dat moment de verordening Overgangs Komvoorschriften Enschede. Tevens had de gemeenteraad van Enschede voor bedoeld gebied een voorbereidingsbesluit vastgesteld.

3 De hoofdstukken 1 en 2 van onderzoeksrapport A, deel II, bevatten, onder "Bestuurlijk-organisatorisch kader", een nadere beschrijving van de ambtelijke organisatie van de gemeente Enschede door de jaren heen.

4 Zie voor een situatietekening van SE Fireworks ten tijde van de ramp op 13 mei 2000 het schutblad achter in dit eindrapport.

Dit laatste betekende dat voor afgifte van de gevraagde bouwvergunning een verklaring van geen bezwaar van het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel nodig was.

Nadat bedoelde verklaring van geen bezwaar op 7 oktober 1976 was verstrekt, is op 19 oktober 1976 de gevraagde bouwvergunning afgegeven. De brandweer Enschede is bij de totstandkoming van de vergunning betrokken geweest; de aan de vergunning verbonden voorschriften hadden mede betrekking op de brandveiligheid van de bunkers.

Ingevolge de verordening Overgangs Komvoorschriften Enschede had het gebied waar Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek zich wilde vestigen de bestemming "bedrijven en groothandel". De vestiging van het bedrijf was dus in planologisch opzicht aanvaardbaar. In zoverre was er dan ook geen reden tot weigering van de gevraagde bouwvergunning. Ook overigens was er geen reden om de vergunning te weigeren. In zoverre heeft het college destijds dan ook niet onjuist gehandeld.

Het bunkercomplex is echter niet gelocaliseerd conform de situatietekeningen die deel uitmaakten van de bouwvergunning. Ook de lichtkoepels van ruimte C2 zijn niet conform de tekeningen uitgevoerd (zie hierna, 4.1.1). Bovendien is de bouw van het bunkercomplex vermoedelijk pas in 1979 afgerond. Niet gebleken is dat er ten tijde van de bouw van de bunkers enige controle op de naleving van de bouwvergunning is uitgevoerd. De Bouwdienst heeft aan deze controle ten onrechte geen prioriteit gegeven.

3.1.2 De MAVO-boxen

In de periode waarin de bouw van de bunkers plaatsvond, is het bedrijf al begonnen met het opslaan van vuurwerk in zeven prefab beton garages: de zogeheten MAVO-boxen. Bij brief van 7 oktober 1976 heeft de burgemeester van Enschede, in zijn hoedanigheid van hoofd van de politie, aangegeven dat geen bezwaar bestond tegen deze vorm van opslag van 1 oktober 1976 tot 30 april 1977. Op 25 oktober 1977, 27 oktober 1978 en 7 augustus 1979 zijn opnieuw dergelijke verklaringen van geen bezwaar afgegeven. Deze betroffen respectievelijk de periode tot 31 juli 1978, de periode tot 1 juli 1979 en de periode tot 1 maart 1980. Alle verklaringen van geen bezwaar bevatten voorwaarden, onder meer met betrekking tot de hoeveelheid op te slaan vuurwerk.

Intussen had Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek op 21 mei 1979 een aanvraag om een uitbreidingsvergunning ingevolge de Hinderwet ingediend. Verzocht werd onder meer om toestemming voor de opslag van vuurwerk in de zeven MAVO-boxen. De aanvraag is in behandeling genomen door de toenmalige afdeling bouw- en woningtoezicht. De afdeling heeft, op 23 mei 1979, middels een standaardformulier aan de afdelingen weg- en waterbouw en stedenbouw gevraagd of er bezwaren waren tegen de vergunning. Dit formulier is door de betrokken chefs afgetekend voor geen bezwaar. Op 14 december 1979 heeft het college van B&W van de gemeente Enschede de gevraagde uitbreidingsvergunning verleend, met daarin de gevraagde toestemming voor de opslag van vuurwerk in MAVO-boxen.

Gedurende de gehele bovenbeschreven periode heeft het bedrijf voor de MAVO-boxen geen bouwvergunning aangevraagd. Van de kant van de gemeente Enschede is er ook nooit een verzoek aan het bedrijf gericht tot het aanvragen van een bouwvergunning voor de MAVO-boxen. De Commissie stelt echter vast dat de MAVO-boxen blijkens de jurisprudentie dienaangaande een bouwwerk waren, en dus bouwvergunningplichtig. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat deze jurisprudentie dateert van begin jaren tachtig en later.

Gelet op het feit dat het bij de MAVO-boxen in eerste instantie om een tijdelijke voorziening leek te gaan, kan niet met zekerheid worden gezegd dat het in de rede had gelegen dat al in 1976, bij de plaatsing van de MAVO-boxen, een bouwvergunning was aangevraagd. Toen in 1979 een uitbreidingsvergunning op grond van de Hinderwet werd aangevraagd, was echter voldoende duidelijk dat het hier ging om een voorziening die niet alleen een plaatsgebonden, maar ook een permanent karakter had. In ieder geval op dat moment had het in de rede gelegen dat de afdeling bouw- en woningtoezicht – die ook de bouwvergunningverlening in portefeuille had – was nagegaan of voor de MAVO-boxen niet ook een bouwvergunning nodig was. Dit is ten onrechte niet gebeurd.

De Commissie heeft onderzocht of, indien voor de MAVO-boxen een bouwvergunning zou zijn aangevraagd, deze ook verleend had moeten worden. Een aanvraag om een bouwvergunning had in de eerste plaats moeten worden getoetst aan de verordening Overgangs Komvoorschriften Enschede, die ten tijde van de plaatsing van de MAVO-boxen nog steeds van kracht was. De bestemming “bedrijven en groothandel” had dan vermoedelijk aan de vergunningverlening niet in de weg gestaan, te meer daar op dat moment nog vrijwel in hoofdzaak consumentenvuurwerk werd opgeslagen.

Op grond van een toetsing aan de technische bouwvoorschriften had een bouwvergunning voor de MAVO-boxen echter naar alle waarschijnlijkheid moeten worden afgewezen, dit vanwege het niet voldoen aan de brandveiligheidseisen zoals die ook waren opgenomen in de hinderwetvergunning. Zo zijn de MAVO-boxen op zichzelf onvoldoende brandwerend, en is de weerstand tegen branddoorslag naar andere compartimenten waarin vuurwerk was opgeslagen, onvoldoende.

De gemeente is dan ook na 1979 ten onrechte op geen enkel moment handhavend opgetreden ten aanzien van de MAVO-boxen. Ook in zoverre heeft de gemeente niet juist gehandeld. Zoals gezegd had zij, in tegendeel, op 14 december 1979 een hinderwetvergunning aan het bedrijf verleend waarin de opslag van vuurwerk in MAVO-boxen werd vergund. Mede gelet daarop verwerkte de gemeente, naarmate zij langer niet handhavend optrad, overigens meer en meer haar recht om alsnog verwijdering van de MAVO-boxen te gelasten.

Met ingang van 6 juli 1986 was het bestemmingsplan Tollensstraat 20 van kracht. Een vuurwerkopslag (die werd ingedeeld in categorie 4⁵) op het terrein van het bewuste bedrijf paste niet in dit bestemmingsplan. Het ingevolge het bestemmingsplan geldende overgangsrecht stond het voortbestaan van de reeds bestaande vuurwerkopslag toe. Het betrof echter alleen die bouwwerken (met bijbehorende activiteit) die rechtmatig (dat wil zeggen: met een bouwvergunning) aanwezig waren: de bunkers. Ook na 1985 deed zich dus de situatie voor dat de MAVO-boxen niet alleen op het terrein stonden zonder de vereiste bouwvergunning, maar dat bovendien, indien alsnog een bouwvergunning zou zijn aangevraagd, deze, naar moet worden aangenomen, ook om planologische redenen had moeten worden geweigerd. In die situatie kwam evenmin verandering nadat begin 1995 het bestemmingsplan Enschede Noord van kracht was geworden. Weliswaar stonden in dat bestemmingsplan de MAVO-boxen op de plankaart aangegeven, maar dat betekent nog niet dat er op dat moment geen planologische bezwaren waren tegen het verlenen van een bouwvergunning voor de boxen. Het desbetreffende gedeelte van het gebied was namelijk bestemd voor bedrijfsdoeleinden van categorie 2, en de opslag van vuurwerk in MAVO-boxen behoort tot categorie 4.

5 Voor het beoordelen van de planologische aanvaardbaarheid van een activiteit is de in bestemmingsplannen gehanteerde indeling in milieucategorieën van belang. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft ter zake de brochure “Bedrijven en Milieuzonering” uitgegeven. De gemeente Enschede heeft op basis van de in deze brochure opgenomen standaard-indeling een eigen indeling in zes milieucategorieën gemaakt.

Daar komt nog bij dat ervan uit moet worden gegaan dat de bouwtechnische bezwaren zoals die al ten tijde van de plaatsing van de MAVO-boxen golden, ook gemeten naar de inzichten van 1986, respectievelijk 1995, hadden moeten leiden tot weigering van een aangevraagde bouwvergunning.

3.1.3 De overige bouwwerken

In de periode waarin de verordening Overgangs Komvoorschriften Enschede van kracht was, heeft het College van B&W van de gemeente Enschede voorts bouwvergunningen verleend voor:

- de aanbouw van een werkruimte met schaftlokaal (14 oktober 1982);
- de bouw van een kantoor en garage met magazijn (8 december 1982);
- de verandering van een erfafscheiding (8 december 1984);
- de bouw van een vrachtwagenloods en een erfafscheiding (24 juli 1985).

Gegeven de aan het betrokken gebied toegekende bestemming, was de verlening van deze bouwvergunningen planologisch aanvaardbaar. In zoverre bestond er geen aanleiding tot het niet verlenen van één of meer van deze vergunningen. Wel had voor de genoemde constructies tevens een hinderwetvergunning moeten worden aangevraagd. De gemeente handelde dus in zoverre onjuist, dat zij ten onrechte heeft geconcludeerd dat een dergelijke vergunning niet nodig was.

3.1.4 De containers

In 1989 was sprake van plaatsing van de eerste container op het terrein van het bedrijf. In een brief aan het bedrijf van 28 november 1989 is, namens de burgemeester, door de hoofdcommissaris van politie van Enschede verklaard dat geen bezwaar bestond tegen de tijdelijke nederlegging van vuurwerken in een stalen container op het terrein van de inrichting. De verklaring gold voor de periode van 1 december 1989 tot en met 15 januari 1990. Of de bedoelde container ook daadwerkelijk is geplaatst, is uit het onderzoek niet gebleken; de heer Smallenbroek heeft verklaard dat van de in 1989 verleende toestemming destijds geen gebruik is gemaakt.

Op 22 april 1997 is namens het college van B&W een revisievergunning aan het bedrijf – inmiddels SE Fireworks bv geheten – verleend op grond van de Wet milieubeheer. Deze vergunning stond de aanwezigheid van drie containers toe. Blijkens een controlebezoek van DMKL op 10 juni 1998 stonden er op genoemde datum echter zeven containers op het terrein. In de veranderingsvergunning die het bedrijf ingevolge de Wet milieubeheer is verleend op 19 juli 1999 is de aanwezigheid van 14 containers toegestaan. Op het moment van de ramp stonden er 16 containers op het terrein. De laatste twee containers zijn eind 1999 of begin 2000 geplaatst.

Gedurende de gehele bovenbeschreven periode heeft het bedrijf voor de containers geen bouwvergunning aangevraagd. Van de kant van de gemeente Enschede is er ook nooit een verzoek aan het bedrijf gericht tot het aanvragen van een bouwvergunning voor de containers. Dergelijke aanvragen hadden, vanaf de – eventuele – plaatsing van de eerste container in 1989, echter wel moeten worden gedaan. In 1989 en de daarop volgende jaren was er jurisprudentie beschikbaar die bestendig inhield dat het plaatsen van een container op de wijze zoals dat is gebeurd bij SE Fireworks, moet worden aangemerkt als bouwen in de zin van de Woningwet. Vanaf het moment waarop voor de containers aanvragen om milieuvergunningen waren ingediend – de eerste daarvan dateert van 11 september 1996 en betreft drie containers – bleek bovendien ook uit die aanvragen dat het hier ging om een opslagvoorziening die niet alleen een plaatsgebonden, maar ook een permanent karakter had.

De gemeente – met name de Milieudienst – had derhalve in ieder geval naar aanleiding van bedoelde aanvragen het initiatief moeten nemen tot afstemming met de Bouwdienst over de noodzaak van een bouwvergunning. Inschakeling van de Bouwdienst bij een aanvraag om een milieuvergunning was destijds echter geen vaste praktijk. De Milieudienst heeft geaccepteerd dat op de aanvraag die uiteindelijk heeft geleid tot de revisievergunning van 22 april 1997 – deze dateert van 8 november 1996 – ten onrechte was aangekruist dat geen bouwvergunning nodig was. Hier is de Milieudienst in belangrijke mate tekortgeschoten.

De Commissie heeft onderzocht of, indien voor de containers bouwvergunningen zouden zijn aangevraagd, deze ook verleend hadden moeten worden. Van belang in dat verband is in de eerste plaats de planologische aanvaardbaarheid van de containers. Ten tijde van de mogelijke plaatsing van de eerste container in 1989 viel het bedrijfsterrein onder het bestemmingsplan Tollensstraat 20. Indien tijdig een bouwvergunning voor deze container was aangevraagd, had deze aanvraag tot een afwijzing moeten leiden op grond van de in het bestemmingsplan opgenomen categorie-indeling. Het bedrijfsterrein had voor het grootste gedeelte de bestemming bedrijfsdoeleinden categorie 3, en voor een kleiner gedeelte de bestemming bedrijfsdoeleinden categorie 2. In het bestemmingsplan Tollensstraat 20 viel opslag van vuurwerk echter in milieucategorie 4.

Overigens wordt in dit verband opgemerkt dat, gedurende de periode waarin het bestemmingsplan Tollensstraat 20 van kracht was (1986-1994), Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek diverse uitbreidingen heeft ondergaan. Dit betrof zowel de grootte van de vuurwerkopslag als de aard van het opgeslagen vuurwerk. Het bedrijf, dat zich oorspronkelijk had toegelegd op de groothandel in consumentenvuurwerk, specialiseerde zich in deze periode meer en meer in de handel in en het bezigen van professioneel vuurwerk. In zijn algemeenheid geldt dat deze uitbreidingen zich niet verdroegen met het bestemmingsplan Tollensstraat 20. Immers, het bedrijf viel onder het in dit bestemmingsplan opgenomen overgangsrecht. Dit bepaalde dat bestaand gebruik in strijd met de geldende bestemming weliswaar mocht worden voortgezet, maar dat de bestaande afwijking “op generlei wijze, ook naar de aard”, mocht worden “vergroot of verzaamd”.

De overige 13 containers zijn, voor zover bekend, geplaatst na het van kracht worden van het bestemmingsplan Enschede Noord in januari 1995. In dit bestemmingsplan heeft het bedrijf ten dele een specifieke bestemming verkregen. Het gedeelte van het terrein waarop de containers zijn geplaatst, had evenwel (ten dele) een bestemming bedrijfsdoeleinden categorie 1 en 2, zodat verlening van een bouwvergunning voor de containers niet mogelijk was.

Voorts voldeden de containers niet aan de daarvoor geldende bouwtechnische vereisten. De constructie van de containers was niet voldoende brandwerend, en zelfsluitende, drukontlastende deuren waren niet aanwezig. Bijzondere voorzieningen, zoals een brandmuur, ontbraken. Daarmee werd niet de mate van veiligheid geboden die het Bouwbesluit vereist. Ook op deze grond had een aanvraag om een bouwvergunning voor de containers moeten worden afgewezen.

Net als voor de MAVO-boxen, geldt ook voor de containers dat de aanwezigheid daarvan op geen enkel moment heeft geleid tot handhavend optreden van de zijde van de gemeente. Ook hier hadden handhavende activiteiten voor de hand gelegen en is de handelwijze van de gemeente dus ontoereikend geweest.

3.1.5 Bedrijfsverplaatsing

Rond 1998 zijn concrete onderhandelingen met de heer Smallenbroek begonnen over verplaatsing van het bedrijf. De bedoeling was dat het terrein eind 2002 verworven zou zijn in verband met de start van nieuwbouw ter plaatse. De tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 besloeg dan ook een periode van drie jaar. Ook de huurovereenkomst van de heer Smallenbroek met SE Fireworks vof (zie verder hoofdstuk 4) liep af op 1 januari 2003.

De onderhandelingen met de heer Smallenbroek leken vlak voor de ramp vrijwel afgerond.

3.2 De milieuvergunningen

3.2.1 De periode tot aan de fase van de revisievergunning van 1997

Op 27 juli 1976 heeft Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek een aanvraag ingediend voor een oprichtingsvergunning ingevolge de Hinderwet voor de opslag van vuurwerk aan de Tollensstraat 46-48-50. Het betrof de opslag van klein vuurwerk in tien bunkers en de opslag van groot vuurwerk in drie bunkers. Het college van B&W van de gemeente Enschede heeft de gevraagde vergunning op 2 februari 1977 verleend. Zoals hiervoor onder 3.1.2 aan de orde kwam, heeft de bouw van de bunkers geruime tijd op zich laten wachten, en is het bedrijf in de tussentijd begonnen met de opslag van vuurwerk in zeven MAVO-boxen (M1 tot en met M7).

Hiervoor kwam eveneens aan de orde dat voor het gebruik van de MAVO-boxen door de burgemeester van Enschede, in zijn hoedanigheid van hoofd van de politie, een aantal tijdelijke verklaringen van geen bezwaar is afgegeven. Deze dateren van 7 oktober 1976, 25 oktober 1977, 27 oktober 1978 en 7 augustus 1979. Omdat niet de burgemeester, maar het college van B&W het bevoegd gezag was ingevolge de Hinderwet, kunnen deze verklaringen niet worden aangemerkt als gedoogbesluiten in de zin van de Hinderwet. Mogelijk zijn de verklaringen van geen bezwaar gegeven op grond van artikel 19 van het Reglement Gevaarlijke Stoffen. Aan de in genoemde bepaling opgenomen voorwaarde dat bijzondere omstandigheden een onverwijlde nederlegging noodzakelijk dienden te maken, was echter in het geheel niet voldaan. Hoe dan ook zijn de afgegeven verklaringen van geen bezwaar derhalve niet rechtmatig: er ontbrak ofwel een grondslag (in de Hinderwet), of er was niet voldaan aan de (in het Reglement Gevaarlijke Stoffen) gestelde voorwaarden.

Op 21 mei 1979 heeft het bedrijf een aanvraag ingediend om een uitbreidingsvergunning ingevolge de Hinderwet. Deze aanvraag betrof behalve een vergroting van de opslag in de 10 bunkers voor klein vuurwerk, ook de opslag van vuurwerk in de zeven MAVO-boxen. Op 14 december 1979 is de gevraagde vergunning verleend. De college van B&W is daarbij in zoverre voorbijgegaan aan het advies van DMKL, dat DMKL had gemeld dat de situering van box M7 problematisch was en dat deze box verplaatst diende te worden. In de aanvraag was aangegeven dat deze box slechts zou worden gebruikt als opslagplaats voor emballage; de vergunning stond echter gewoon vuurwerkopslag in box M7 toe. Deze afwijking van het DMKL-advies is niet gemotiveerd; in zoverre heeft de gemeente bij de verlening van de uitbreidingsvergunning niet juist gehandeld. Hiervoor onder 3.1.2 kwam al aan de orde dat de gemeente met betrekking tot de MAVO-boxen daarnaast ten onrechte heeft nagelaten te onderzoeken of een bouwvergunning was vereist.

Op 21 maart 1991 heeft een oud-medewerker van Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek een fax gezonden aan de regiopolitie Twente. Betrokkene gaf daarin, onder verwijzing naar de vuurwerkexplosie in Culemborg, aan dat het bedrijf zich op een groot aantal gedetailleerd omschreven punten niet zou houden aan zijn hinderwetvergunning. De fax is door de politie ter hand gesteld aan de gemeente Enschede. Deze fax heeft echter in het geheel niet geleid tot actie van de gemeente. Dat is niet juist. In de fax waren dusdanig concrete beschrijvingen opgenomen van de situatie bij het bedrijf, dat het voor de hand had gelegen dat de gemeente was nagegaan in hoeverre deze op waarheid berustten.

Naar aanleiding van een bezoek aan het bedrijf eerder in 1993 van een medewerker van DMKL hebben medewerkers van de Milieudienst van de gemeente Enschede op 24 november 1993 een bezoek gebracht aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek. Tijdens dit bezoek constateerden de betrokken ambtenaren dat de aard en hoeveelheid opgeslagen vuurwerk afweken van datgene wat op grond van de vergunning van 14 december 1979 was toegestaan. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, had het bedrijf, van oorsprong groothandel in consumentenvuurwerk, inmiddels voornamelijk professioneel vuurwerk in voorraad.

In een brief van 6 december 1993 van de directeur Milieudienst aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek werd aan het bedrijf meegedeeld dat een nieuwe, de gehele inrichting omvattende vergunning diende te worden aangevraagd. Enige tijd nadien heeft het bedrijf een verzoek om een revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer bij de Milieudienst ingediend (de precieze datum is onbekend). Dit verzoek is door de Milieudienst in behandeling is genomen als een "concept-aanvraag". Vervolgens heeft de Milieudienst op 27 mei 1994 een "vooradvies" gevraagd aan DMKL.

Op 22 juni 1994 heeft DMKL hierop gereageerd. DMKL was het niet eens met de voorgestelde hoeveelheden op te slaan vuurwerk en met de opstelling van de MAVO-boxen. Tevens adviseerde DMKL om in contact te treden met de brandweer inzake het treffen van brandpreventieve maatregelen. Na overleg tussen Smallenbroek en de Milieudienst is op 12 augustus 1994 om een aanvullend advies aan DMKL verzocht. De Milieudienst wees daarbij onder meer op de geplande bedrijfsverplaatsing, op grond waarvan het volgens de dienst niet zinvol was om Smallenbroek de door DMKL gewenste investeringen met betrekking tot de MAVO-boxen te laten doen. Op 5 oktober 1994 is het aanvullend advies door DMKL verstrekt. DMKL gaf in deze brief aan dat voorafgaand aan de verzending daarvan een "gesprek/bezoek" had plaatsgevonden.

Op 11 september 1996 heeft het bedrijf, inmiddels SE Fireworks bv geheten, een vergunningaanvraag ingediend voor de opslag van vuurwerk in drie containers. De Milieudienst heeft hierover op 23 september 1996 om advies gevraagd aan DMKL. Daarbij werd aangegeven dat "nog niet was overgegaan tot het in procedure brengen van de aanvraag om een revisievergunning". DMKL antwoordde op 25 september 1996 dat de adviezen die waren uitgebracht in 1994 nog steeds golden. Op 8 november 1996 is, namens SE Fireworks bv, de aangekondigde formele aanvraag om een revisievergunning verzonden. Het aanvraagformulier was, na een eerste invulling door SE Fireworks bv, vooraf door de Milieudienst verwerkt tot een definitieve, digitale aanvraag, waarna ondertekening door SE Fireworks bv had plaatsgevonden.

Uit bovenomschreven gang van zaken komt een duidelijke betrokkenheid naar voren van de Milieudienst bij (het uitblijven van) de uiteindelijke vergunningaanvraag. Uit de mededeling in de brief van 23 september 1996 omtrent het "nog niet in procedure brengen" van de aanvraag om een revisievergunning, mag worden afgeleid dat de Milieudienst het toeliet dat er op dat moment nog steeds geen sprake was van een formele vergunningaanvraag.

Daarbij wordt opgemerkt dat de indiening daarvan uiteindelijk plaatsvond bijna drie jaar na de constatering dat het bedrijf niet meer aan de vergunningvoorschriften voldeed. De Milieudienst heeft in zoverre niet correct gehandeld. Het had in de rede gelegen dat deze dienst reeds in 1993/1994 had aangedrongen op een zeer spoedige indiening van de formele vergunningaanvraag, en bij verder uitblijven daarvan handhavend zou zijn opgetreden jegens het bedrijf. Immers, SE Fireworks handelde in strijd met de voorschriften in de op dat moment nog steeds vigerende hinderwetvergunning.

Voorts heeft de Milieudienst in het traject dat leidde tot de vergunningaanvraag van 8 november 1996 ten onrechte de aandacht van DMKL gevraagd voor de komende bedrijfsverplaatsing. Op dat moment – augustus 1994 – was nog nauwelijks sprake van concrete plannen tot verplaatsing van het bedrijf. Het bestemmingsplan Enschede Noord, dat op het genoemde tijdstip in voorbereiding was, zou aan het bedrijf juist een positieve bestemming geven. Ook in zoverre heeft de Milieudienst niet juist gehandeld.

3.2.2 De fase van de revisievergunning van 1997

De vergunningaanvraag en de behandeling daarvan

De vergunningaanvraag van 8 november 1996 voldeed op een aantal punten niet aan de eisen die daaraan werden gesteld door het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb). In de aanvraag ontbraken belangrijke gegevens met betrekking tot de inrichting en haar activiteiten.

In de eerste plaats was geen informatie aanwezig over de aard van het opgeslagen vuurwerk (consumentenvuurwerk dan wel professioneel vuurwerk). Dit stond op zichzelf beschouwd al in de weg aan een adequate beoordeling van de nadelige gevolgen voor het milieu, en met name van de veiligheidsrisico's voor de directe omgeving. Verder was op het aanvraagformulier niet aangegeven dat naast opslag ook ompakwerkzaamheden en montagewerkzaamheden plaatsvonden. Ook ontbrak een beschrijving van de aanwezige brandwerende voorzieningen. De verantwoordelijkheid voor dergelijke omissies ligt in beginsel bij de aanvrager van de vergunning. In dit geval was de Milieudienst echter direct betrokken bij het invullen van het aanvraagformulier. De behandelend ambtenaar van de Milieudienst heeft immers voorafgaand aan de ondertekening van de aanvraag een definitieve, digitale versie van de aanvraag vervaardigd. In dit geval ligt met betrekking tot de onvolledigheid van de aanvraag derhalve tevens een verantwoordelijkheid bij Milieudienst.

Al met al bevatte de aanvraag onvoldoende gegevens om deze in behandeling te kunnen nemen. De onvolledigheid van de aanvraag had ertoe moeten leiden dat de Milieudienst actie ondernam teneinde de aanvraag te (doen) completeren alvorens deze verder te behandelen. Art. 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt en bood daartoe de bevoegdheid. Deze bepaling stelt kort gezegd dat een onvolledige aanvraag buiten behandeling kan worden gelaten, mits de aanvrager in de gelegenheid is gesteld de aanvraag aan te vullen. Gezien de feitelijke betrokkenheid van de gemeente bij het invullen van het aanvraagformulier lag het zonder meer, met een verzoek om aanvulling, retourneren daarvan naar SE Fireworks bv in dit geval overigens wellicht minder voor de hand. Wat daarvan verder ook zij, de Milieudienst handelde onjuist door na te laten ervoor zorg te dragen dat de aanvraag werd aangevuld alvorens haar in behandeling te nemen.

Met betrekking tot het aanvraagformulier wordt voorts opgemerkt dat daarop is aangegeven dat coördinatie met een bouwvergunning niet nodig was, en dat deze aantekening, als deze al niet door de Milieudienst zelf is aangebracht, in ieder geval door deze dienst is geaccepteerd. Zoals hiervoor onder 3.1.4 ten aanzien van de containers al aan de orde kwam, was die conclusie echter niet juist.

Ook de bekendmaking van de aanvraag van 8 november 1996 en de naar aanleiding van die aanvraag opgemaakte ontwerpbeschikking van 21 januari 1997 in, onder meer, het regionaal dagblad Tubantia heeft niet op de juiste wijze plaatsgevonden. Niets is vermeld over de verandering van de aard van het opgeslagen vuurwerk en over de vergroting van de opslagcapaciteit. De totale, nieuwe opslagcapaciteit is ook niet vermeld. Daarmee is onvoldoende informatie gegeven over de activiteiten waarvoor vergunning was gevraagd. Ook in zoverre heeft de Milieudienst niet juist gehandeld.

De revisievergunning van 22 april 1997

Op 22 januari 1997 heeft een direct omwonende, de heer S., een schriftelijke bedenking tegen de ontwerpbeschikking ingediend. De bedenking betrof de situering van een vuurwerkopslagplaats in een woonwijk. In zijn brief schreef de heer S. zich af te vragen "hoe het überhaupt nog mogelijk is dat in een woonwijk als deze een dergelijke onderneming nog steeds gehuisvest is". Deze bedenking is door de Milieudienst verworpen op grond van de motivering dat deze van ruimtelijke aard was. Ambtshalve is toegevoegd dat het bedrijf niet in een woonwijk, maar op een industrieterrein was gevestigd.

Met zijn reactie op de bedenking heeft de Milieudienst gehandeld overeenkomstig de jurisprudentie op dit punt. Wel had dit standpunt beter kunnen worden gemotiveerd, door aan te geven dat het er in een milieuvergunningprocedure om gaat of de inrichting op de aangevraagde locatie op een milieuhygiënisch aanvaardbare wijze in werking kan zijn en dat dit naar het oordeel van de gemeente het geval was. De hiervoor aangehaalde ambtshalve opmerking had bovendien achterwege moeten blijven: niet de status van het terrein waarop de inrichting was gelegen, maar de ligging van de inrichting – met in de onmiddellijke omgeving de nodige woningen – was van belang.

Op 10 februari 1997 heeft DMKL advies uitgebracht naar aanleiding van de aanvraag van 8 november 1996 en de daarop gebaseerde ontwerpbeschikking. Vervolgens is op 22 april 1997 de revisievergunning vastgesteld. Deze beschikking is op 23 april 1997 bekendgemaakt in het regionaal dagblad Tubantia. In deze publicatie is SE Fireworks bv echter gekoppeld aan de vergunningverlening voor een rundvee- en varkenshouderij. Deze publicatie was dan ook onvoldoende duidelijk.

Hieronder wordt ingegaan op de inhoud van de revisievergunning van 22 april 1997.

Bij vuurwerkopslagplaatsen is de veiligheid ten opzichte van gevoelige bestemmingen, zoals woningen, een belangrijk aspect. Dit komt onder meer tot uiting in de in acht te nemen externe en interne afstanden. Bij externe afstanden gaat het om afstanden van het bedrijf tot onder meer bebouwing van derden. Interne afstanden zijn de afstanden tussen de bouwwerken van de inrichting onderling.

Met betrekking tot de in acht te nemen externe afstanden waren de richtlijnen van DMKL, alsmede die uit het Handboek Milieuvergunningen (versie 1995) relevant. De in de vergunningaanvraag van 8 november 1996 opgenomen bedrijfssituatie voldeed aan deze richtlijnen. Echter, bij de beoordeling van de externe afstanden van bewaarplaatsen wordt ervan uitgegaan dat wordt voldaan aan de richtlijnen ten aanzien van de interne afstanden. Met betrekking tot de vergunningaanvraag van 8 november 1996 was dat laatste in zoverre niet het geval, dat weliswaar werd voldaan aan de richtlijnen, opgenomen in het Handboek Milieuvergunningen van 1995, maar niet aan die uit de daaropvolgende versie van het Handboek, het Handboek Milieuvergunningen 1997. Deze nieuwere versie had in ieder geval al bij de wettelijk adviseur, DMKL, bekend kunnen zijn. Niet zeker is echter of de afdeling Milieu ten tijde van het verlenen van de revisievergunning van 22 april 1997 al de beschikking had over bedoelde versie van het Handboek. De afdeling Milieu valt op dit punt derhalve geen verwijt te maken.

Dat ligt anders waar het gaat om de aan de vergunning verbonden voorschriften. Deze voorschriften waren op meerdere punten onvolledig en/of onjuist. In de eerste plaats ontbrak een begrippenlijst, waardoor het begrip "bewaarplaats" in combinatie met de begrippen "MAVO-box" en "container" onduidelijk is gebleven. De vergunning bevatte verder het voorschrift dat voldoende blusmiddelen of brandbestrijdingsinstallaties aanwezig moesten zijn, conform de bij de vergunning behorende tekening. Het betrof hier de tekening uit 1977, waarop uitsluitend voor de bunkers sproeikoppen waren ingetekend. Anders dan reeds op 22 juni 1994 door DMKL was geadviseerd, is op het punt van de brandbestrijdingsinstallaties geen overleg met de brandweer voorgeschreven. De afdeling Milieu is er kennelijk, ten onrechte, van uit gegaan dat de bestaande installatie afdoende was, en heeft de brandweer niet in het proces van vergunningverlening betrokken. Dit klemmt te meer nu, zoals hierboven aan de orde kwam, tevens is nagelaten te onderzoeken of ook een bouwvergunning was vereist. Ook de algemene voorschriften met betrekking tot de opslag van vuurwerk vertoonden gebreken. Zo ontbrak bijvoorbeeld een voorschrift inzake het niet gelijktijdig openen van de toegangsdeuren van de afzonderlijke bewaarplaatsen. Eén van de voorschriften bepaalde voorts dat in de bewaarplaatsen zich gelijktijdig met verpakt en/of onverpakt vuurwerk geen andere goederen mochten bevinden. Hieruit kan, ten onrechte, de indruk worden verkregen dat zich onverpakt vuurwerk in een bewaarplaats mocht bevinden. In feite werd dit door de vergunning echter niet toegestaan. Met betrekking tot de MAVO-boxen werd in de voorschriften verwezen naar "richtlijnen voor MAVO-boxen". Het betreft hier echter geen richtlijnen met een algemeen bekende of erkende status, zodat onduidelijk is gebleven welke voorschriften van toepassing waren.

Ook op de voorschriften met betrekking tot de containers is het nodige aan te merken. Zo ontbrak, in afwijking van hetgeen was geadviseerd door DMKL, een voorschrift inzake brandwerendheid van de containers; de vergunning bevatte slechts een voorschrift met betrekking tot de brandwerendheid van de toegangsdeuren van de containers.

Al met al kan worden gesteld dat de vergunning niet op deze wijze verleend had mogen worden. Op meerdere punten hadden andere, dan wel aanvullende voorschriften moeten worden geformuleerd. Daarbij wordt opgemerkt dat voor zover bij de vergunningverlening is afgeweken van hetgeen was geadviseerd door DMKL, deze afwijkingen niet expliciet in de vergunning zijn vermeld en derhalve evenmin zijn gemotiveerd. Daarmee is gehandeld in strijd met het toenmalige artikel 4:20 Awb (thans artikel 3:50 Awb). Op al deze punten is de afdeling Milieu in gebreke gebleven.

3.2.3 De fase voorafgaand aan de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999

Op 16 juni 1998 heeft DMKL de afdeling Milieu laten weten dat tijdens een controle die op 10 juni 1998 bij het bedrijf – inmiddels SE Fireworks vof geheten – was uitgevoerd, een aantal overtredingen van de vigerende milieuvergunning was geconstateerd. In een aantal opslagruimtes was meer vuurwerk opgeslagen dan was toegestaan. Bovendien waren er inmiddels zeven containers op het bedrijfsterrein aanwezig, in plaats van het vergunde aantal van drie. Tegen vergroting van het aantal containers had DMKL geen bezwaar, mits een en ander wel zou worden vastgelegd. Een afschrift van bedoelde brief van DMKL is gezonden aan SE Fireworks vof, dat vervolgens op 7 oktober 1998 een verzoek heeft ingediend om een vergunning tot het uitbreiden van de opslagcapaciteit. Behalve om uitbreiding van het aantal containers naar 11, werd vergunning gevraagd voor het uitbreiden van de opslagcapaciteit in zowel de containers als de MAVO-boxen tot 3000 kg per opslagplaats en vergroting van de capaciteit van de ompakruimte tot 500 kg.

Bedoelde vergunningaanvraag is, evenals de oorspronkelijke aanvraag om een revisievergunning uit 1994, in behandeling genomen als concept-aanvraag. Net als in 1994 is, op 17 november 1998, naar aanleiding van deze aanvraag een vooradvies gevraagd aan DMKL. Dit heeft geleid tot een bezoek van DMKL aan SE Fireworks vof op 19 februari 1999. Vervolgens heeft DMKL op 23 februari 1999 advies uitgebracht aan de afdeling Milieu. DMKL adviseerde onder meer het aanbrengen van een handbediende sprinklerinstallatie in de ompakruimte. Op 29 maart 1999 heeft SE Fireworks vervolgens formeel een aanvraagformulier voor de vergunning ingediend. Ook hier gebeurde dat na digitale verwerking door de afdeling Milieu van de reeds eerder door het bedrijf aangeleverde gegevens. Op het aanvraagformulier is overigens, op verzoek van de aanvrager, ten aanzien van de capaciteit per opslagplaats een grotere hoeveelheid opgenomen (3500 kg) dan de oorspronkelijk gevraagde hoeveelheid. Tevens is sprake van een groter aantal containers (14).

Hiervoor, onder 3.2.1, is een aantal opmerkingen gemaakt over de wijze waarop de gemeente Enschede betrokken was in de aanvraagprocedure die leidde tot de revisievergunning van 22 april 1997. Uit het bovenstaande blijkt van eenzelfde betrokkenheid in de procedure die tot de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 heeft geleid. Daarbij wordt opgemerkt dat de indiening van de formele vergunningaanvraag ditmaal echter minder lang op zich heeft laten wachten.

3.2.4 De fase van de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999

De vergunningaanvraag en de behandeling daarvan

De vergunningaanvraag van 29 maart 1999 was, evenals de aanvraag om een revisievergunning van 8 november 1996, op een aantal punten onvolledig. Zo ontbraken, net als in de aanvraag van 8 november 1996, gegevens met betrekking tot de aard van het opgeslagen vuurwerk (consumentenvuurwerk dan wel professioneel vuurwerk). De aanvraag bevatte voorts een onduidelijkheid met betrekking tot de ompakruimte. Aangevraagd werd een dusdanige wijziging in het gebruik van deze ruimte, dat alleen vuurwerk van klasse 1.4S/G in deze ruimte aanwezig zou zijn. Dit zou echter een zodanige beperking van het gebruik van deze ruimte betekenen, dat deze nagenoeg niet meer zou kunnen worden gebruikt (zie ook de opmerkingen hieronder ten aanzien van de vergunningvoorschriften). Een meer realistische interpretatie zou kunnen zijn dat alleen met klasse 1.4S/G vuurwerk ompakwerkzaamheden zouden worden verricht. De aanvraag verschaft hierover echter geen duidelijkheid.

Voorts bevatte de aanvraag onvoldoende gegevens ten aanzien van de aanwezige brandwerende installaties: ter zake werd verwezen naar de tekening, maar daarop waren de blusmiddelen niet aangegeven.

Ook hier geldt dat de verantwoordelijkheid voor de onvolledigheid van de aanvraag in de eerste plaats ligt bij de aanvrager van de vergunning, maar dat de gemeente (met name de afdeling Milieu) ter zake in dit geval eveneens een verantwoordelijkheid heeft, daar de behandelend ambtenaar van de afdeling Milieu betrokken is geweest bij de feitelijke invulling van het aanvraagformulier. Al met al bevatte de vergunningaanvraag, net als de vergunningaanvraag van 8 november 1996, onvoldoende gegevens om deze in behandeling te kunnen nemen. Ook hier had de gemeente, op grond van artikel 4:5 Awb, actie moeten ondernemen teneinde de aanvraag te (doen) completeren alvorens deze verder te behandelen.

Met betrekking tot het aanvraagformulier wordt verder opgemerkt dat daarop, net als op het formulier van 8 november 1996, is aangegeven dat coördinatie met een bouwvergunning niet nodig was. Ook hier geldt dat die conclusie niet juist was. Een en ander is ten aanzien van het bijplaatsen van containers nader toegelicht onder 3.1.4.

Naar aanleiding van de vergunningaanvraag heeft het hoofd van de afdeling Milieu op 10 mei 1999, namens het college van B&W, een ontwerpbeschikking vastgesteld. Verspreiding van een niet op naam gestelde kennisgeving ter zake heeft plaatsgevonden binnen een kleiner gebied dan het geval was met de kennisgeving van het ontwerp voor de revisievergunning uit 1997. In zoverre heeft de afdeling Milieu niet juist gehandeld. Immers, gelet op de grotere hoeveelheid opgeslagen vuurwerk werd de kring van belanghebbenden eerder groter dan kleiner.

Ook de inhoud van de kennisgeving was ontoereikend. Met de enkele mededeling dat een vergunning was aangevraagd voor de opslag van vuurwerk, tijdelijk voor de duur van drie jaar, werd niet voldaan aan het in artikel 3:20 Awb opgenomen vereiste dat moet worden aangegeven wat de zakelijke inhoud van de aanvraag en de strekking van het ontwerpbesluit is. Immers, uit de kennisgeving bleek niet dat de opslagcapaciteit aanzienlijk werd uitgebreid.

Op 18 mei 1999 heeft DMKL laten weten zich te kunnen verenigen met deze ontwerpbeschikking. Vervolgens is op 19 juli 1999 de tijdelijke veranderingsvergunning verleend.

De tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999

Hieronder wordt ingegaan op de inhoud van de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999.

Ten tijde van het verlenen van de tijdelijke veranderingsvergunning gold het Handboek Milieuvergunningen 1997. Toetsing van de bedrijfssituatie aan de daarin opgenomen richtlijnen met betrekking tot de in acht te nemen externe en interne afstanden leidt tot de volgende conclusies. Aan de richtlijnen met betrekking tot de externe afstanden werd, evenals in 1996, voldaan, zij het dat er bij die conclusie van uit moet worden gegaan dat voor de verschillende opslagplaatsen de interne afstandseisen in acht werden genomen. Dat laatste was echter niet het geval. Aan de richtlijnen ter zake werd op een groot aantal punten niet voldaan. In zoverre had de vergunning derhalve niet op deze wijze verleend mogen worden (zie ook onder 5.1.2).

Ook de aan de vergunning verbonden voorschriften vertoonden gebreken. Zo is, ondanks een daartoe strekkend advies van DMKL, geen sprinklerinstallatie in de ompakruimte voorgeschreven. Aan de vergunning is evenmin een voorschrift met betrekking tot de brandwerendheid van de containers verbonden. Voor de extra 11 containers is in de vergunning geen eis met betrekking tot onderlinge afstand of scheiding opgenomen, dit terwijl in de vergunning van 1997 nog een afstand van één meter vrije ruimte was voorgeschreven. Met betrekking tot de ompakruimte is voorgeschreven dat, overeenkomstig de aanvraag, in de ompakruimte slechts 500 kg vuurwerk van klasse 1.4S en 1.4G mocht worden opgeslagen. Dit houdt in dat, anders dan in de revisievergunning nog het geval was, niet langer vuurwerk van klasse 1.3G in de ompakruimte aanwezig mocht zijn. Feitelijke handelingen met vuurwerk die inhielden dat de verpakking werd geopend, werden aldus onmogelijk: in dat geval zou namelijk de klasse (kunnen) veranderen van 1.4S/G in 1.3G.

Al met al kan ook hier worden gesteld dat de vergunning niet op deze wijze verleend had mogen worden. Ook hier hadden op diverse punten andere, dan wel aanvullende voorschriften moeten worden geformuleerd. En ook hier geldt dat voor zover bij de vergunningverlening is afgeweken van hetgeen was geadviseerd door DMKL, deze afwijkingen niet expliciet in de vergunning zijn vermeld en derhalve evenmin zijn gemotiveerd. Daarmee is opnieuw gehandeld in strijd met het toenmalige artikel 4:20 Awb (thans artikel 3:50 Awb). De handelwijze van de Milieudienst is op deze punten ontoereikend geweest.

3.3 Conclusies

Uit het bovenstaande komt, met name waar het de milieuvergunningen betreft, een beeld naar voren van (bereidheid bij de overheid tot) *legalisatie*. Voor uitbreidingen van SE Fireworks werd niet vooraf de vereiste toestemming van de gemeentelijke overheid gevraagd en verleend, maar pas achteraf, dat wil zeggen nadat deze uitbreidingen feitelijk hadden plaatsgevonden. Zowel de wijzigingsvergunning van 14 december 1979 als de revisievergunning van 22 april 1997 en de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 zijn op deze wijze tot stand gekomen. Een dergelijke situatie kan zich alleen voordoen als gevolg van een wisselwerking tussen overheid en vergunningaanvrager. Daarom ligt hier niet alleen een verantwoordelijkheid bij de gemeente, maar ook bij SE Fireworks (de rol van SE Fireworks wordt hierna besproken, in hoofdstuk 4).

Geconstateerd moet echter worden dat de gemeente een aanzienlijke rol in het geheel heeft gespeeld. In elk geval gedurende de periode van tien jaar vóór de vuurwerkcramp is het door de gemeente uitgevoerde toezicht ontoereikend geweest. Een fax uit 1991, door de gemeente ontvangen via de politie, die wees op mogelijk ernstige tekortkomingen bij SE Fireworks uit een oogpunt van veiligheid, heeft niet tot enige actie geleid. Behoudens enkele incidentele bezoeken bleef het toezicht beperkt tot jaarlijkse "oudejaarscontroles", die met name waren gericht op de opslag van consumentenvuurwerk. Daaruit blijkt al dat de gemeente geen rekening heeft gehouden met de ontwikkeling binnen het bedrijf in de richting van de handel in, en het bezigen van vrijwel alleen professioneel vuurwerk zoals die rond 1990 zijn beslag heeft gekregen. De hiervoor genoemde incidentele controlebezoeken in 1993 en daarna leidden bovendien niet tot enige handhavingsactie, maar slechts tot de mededeling aan het bedrijf dat een nieuwe vergunning moest worden aangevraagd; daarmee werd het proces van de hiervoor genoemde legalisatie ingezet.

Van belang is daarnaast dat de aan het bedrijf verleende milieuvergunningen met name op het punt van de brandveiligheid ontoereikend waren. Uit een door de Commissie uitgevoerde vergelijking blijkt dat de vergunningenpraktijk van de gemeente Enschede in zoverre negatief afsteekt bij die in vier andere gemeenten, dat het, anders dan in Enschede, in bedoelde vier gemeenten vaste praktijk is dat ten aanzien van de milieuvergunningverlening wordt overlegd met de brandweer. Uit een vergelijking door de Commissie van de milieuvergunningen van SE Fireworks met die van 43 vuurwerkbedrijven elders in Nederland blijkt dat het niveau van de brandpreventieve voorzieningen bij SE Fireworks achter blijft.

Naar moet worden aangenomen, is er waar het gaat om het ontbreken van adequate voorschriften met betrekking tot de brandveiligheid in het geval van SE Fireworks, een direct verband met het verloop van de ramp op 13 mei 2000. Immers, het is aannemelijk dat wanneer de desbetreffende voorschriften toereikend waren geweest – en er vervolgens adequaat toezicht was uitgeoefend op de naleving van die voorschriften – de ontstane eerste brand in de vuurwerkopslag niet een zo rampzalig vervolg zou hebben gehad.

Dat de gemeente niet heeft onderkend dat het bedrijf zich door de jaren heen meer en meer had toegelegd op de handel in professioneel vuurwerk blijkt ook in de sfeer van de ruimtelijke ordening. De uitbreidingen die binnen het bedrijf plaatsvonden, verdroegen zich niet met het vigerende bestemmingsplan. Ook dit leidde echter niet tot enige handhavingsactie van de zijde van de gemeente. Voor de in de loop der jaren op het bedrijfsterrein geplaatste MAVO-boxen en containers geldt dat niet alleen ten onrechte geen bouwvergunning is aangevraagd, maar dat een dergelijke vergunning bovendien, mede op grond van het niet voldoen aan de brandveiligheidseisen, had moeten worden geweigerd. Ook op dit punt geldt weliswaar dat er een duidelijke verantwoordelijkheid lag bij het bedrijf zelf, maar evenzeer dat ook de gemeente een verantwoordelijkheid heeft. Als gevolg van het ontbreken van een toereikende coördinatie tussen de onderdelen bouw en milieu binnen de gemeente leidden immers ook de door het bedrijf ingediende aanvragen om een milieuvergunning niet tot enige actie van de zijde van de gemeente op het punt van het aanvragen van de vereiste bouwvergunningen⁶.

⁶ In paragraaf 3 van de Slotbeschouwing wordt nader ingegaan op een aantal problemen binnen de overheid, onder meer op het punt van toezicht en handhaving.

4 SE Fireworks

In dit hoofdstuk staat de rol van SE Fireworks – vanaf het tijdstip van de oprichting van het bedrijf tot aan de dag van de ramp – centraal. Het bedrijf heeft gedurende deze periode onder verschillende benamingen gefunctioneerd. In 1998 is het bedrijf verkocht aan nieuwe eigenaren. Hieronder wordt een en ander kort toegelicht.

Oprichter van het bedrijf was de heer H.R.A. Smallenbroek sr. Deze heeft op 2 juli 1975 het perceel aan de Tollensstraat 46-50 gekocht van de nv Twentse Brandstoffenhandel "De Concurrent" . Hij vestigde er het *Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek*. Het bedrijf werd op naam gesteld van zijn zoon, de heer H.R.A. Smallenbroek jr⁷.

Op 31 januari 1994 is de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Smallenbroek Holding bv opgericht. Het vuurwerkbedrijf werd in deze nieuwe besloten vennootschap ondergebracht. Daartoe werd, eveneens op 31 januari 1994, *SE Fireworks bv* opgericht. Smallenbroek Holding bv handelde als enige en zelfstandig bevoegde directie van SE Fireworks bv.

Op 27 april 1998 verkocht Smallenbroek Holding bv met terugwerkende kracht tot 1 januari 1998 de goodwill en de handelsvoorraad van SE Fireworks bv aan de vennootschap onder firma *SE Fireworks vof*. De vennootschap huurde de grond en opstallen van Smallenbroek Holding bv. Bij de oprichting van SE Fireworks vof waren de firmanten:

- 1 de heer R.J. Bakker, beperkt bevoegd;
- 2 mevrouw J. Bakker-Nijkamp, niet bevoegd;
- 3 de heer W. Pater, beperkt bevoegd;
- 4 mevrouw M. Schipper, niet bevoegd.

Op 23 juli 1999 meldden de vennoten aan de Kamer van Koophandel dat, met terugwerkende kracht tot 1 januari 1999, de heer R.J. Bakker alleen bevoegd was. Per 30 maart 2000 heeft de heer Bakker zijn eigen vennootschapsdeel en dat van zijn echtgenote, mevrouw Bakker-Nijkamp, ingebracht in Moonlight Events BV. Deze vennootschap had als enig aandeelhouder de heer Bakker en was vanaf 30 maart 2000 alleen bevoegd over de bedrijfsvoering van SE Fireworks.

Sinds de oprichting in 1977 tot ongeveer 1990 hield het bedrijf zich bezig met de inkoop, opslag en verkoop van consumentenvuurwerk. Tevens werden vuurwerkevenementen verzorgd. Reeds in deze periode nam het professioneel vuurwerk gaandeweg een steeds belangrijker plaats in, en in 1990 werden de activiteiten met betrekking tot consumentenvuurwerk verkocht. Het bedrijf legde zich daarna hoofdzakelijk toe op de inkoop, opslag en verkoop van professioneel vuurwerk, alsmede de verzorging van vuurwerkevenementen.

⁷ Waar in dit hoofdstuk wordt gesproken over de heer Smallenbroek wordt bedoeld op de heer Smallenbroek jr.

SE Fireworks kende geen formele organisatiestructuur, hetgeen overigens niet ongebruikelijk is in de vuurwerkbranche. Functiebeschrijvingen, formele overlegstructuren en overige werkafspraken ontbraken. Na de overdracht van het bedrijf in 1998 hebben de nieuwe eigenaren wel aandacht besteed aan de verbetering van de veiligheid en de kwaliteit van het bezigen van vuurwerk, onder andere door het organiseren van evaluatiebijeenkomsten over vuurwerkevenementen.

Branchegenoten zagen SE Fireworks als een normaal type bedrijf binnen de vuurwerkbranche. Het bedrijf week alleen in die zin af van andere vuurwerkbedrijven, dat het zich had gespecialiseerd in professioneel vuurwerk. Het aandeel van SE Fireworks in de import van professioneel vuurwerk in Nederland bedroeg ongeveer 25-30%.

In dit hoofdstuk komen allereerst opnieuw de bouw- en milieuvergunningverlening aan de orde; thans staat daarbij echter niet de rol van de gemeente Enschede, maar die van SE Fireworks centraal. In aansluiting daarop wordt ingegaan op de aard en hoeveelheid van het op 13 mei 2000 bij het bedrijf aanwezige vuurwerk. Vervolgens wordt aandacht besteed aan twee andere onderwerpen, waarbij eveneens specifiek de blik wordt gericht op het handelen van SE Fireworks: het betreft in de eerste plaats de vergunningverlening voor het afleveren en het bezigen van vuurwerk, en in de tweede plaats de arbeidsveiligheid binnen het bedrijf.

4.1 Ruimtelijke ordening en bouwvergunningen

4.1.1 De bunkers

Zoals hiervoor al aan de orde kwam, heeft de heer Smallenbroek op 10 juni 1976, ten behoeve van de vestiging van Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek, bij het college van B&W van de gemeente Enschede een bouwvergunning aangevraagd voor de bouw van 13 vuurwerkvoorraadcellen (C3 tot en met C15) en een montage- en ompakruimte (C2) aan de Tollensstraat 50 te Enschede. Op 19 oktober 1976 is de gevraagde vergunning verstrekt. Het bunkercomplex is evenwel niet gerealiseerd conform de situatietekeningen die deel uitmaakten van de bouwvergunning. Op de tekeningen staat het complex loodrecht op de Tollensstraat. In werkelijkheid stond het bunkercomplex onder een hoek van ongeveer 60 graden met de Tollensstraat. Ook de lichtkoepels van ruimte C2 zijn niet conform de tekening tot stand gebracht: in plaats van acht stuks vierkante koepels zijn zes stuks ronde koepels geplaatst. Het bedrijf heeft in zoverre gehandeld buiten de grenzen van datgene wat was vergund.

4.1.2 De MAVO-boxen

In de periode na de verlening van de bouwvergunning voor de bunkers is het bedrijf begonnen met het opslaan van vuurwerk in zeven prefab betonnen garages: de MAVO-boxen. Hiervoor, onder 3.1.2, kwam al aan de orde dat de burgemeester van Enschede, in zijn hoedanigheid van hoofd van de politie, op 7 oktober 1976, 25 oktober 1977, 27 oktober 1978 en 7 augustus 1979 voor deze opslag tijdelijke verklaringen van geen bezwaar heeft afgegeven. Intussen heeft het bedrijf, op 21 mei 1979, een aanvraag om een uitbreidingsvergunning ingevolge de Hinderwet ingediend, die mede betrekking had op de MAVO-boxen.

Impliciet kwam hiervoor onder 3.1.2 eveneens al aan de orde dat het bedrijf in ieder geval voor zover werd beoogd de vuurwerkopslag in MAVO-boxen permanent te laten voortduren, een bouwvergunning voor deze MAVO-boxen had behoren aan te vragen. Met de vergunningaanvraag van 21 mei 1979 gaf Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek blijk van het beoogde permanente karakter van deze vorm van vuurwerkopslag. Daarmee valt niet uit te sluiten dat het bedrijf zich intern al eerder ten doel had gesteld de MAVO-boxen permanent als opslagvoorziening te blijven gebruiken. Niet geheel te achterhalen is derhalve vanaf welk moment de aanvraag om een bouwvergunning nu precies had moeten worden ingediend. Dat had echter in ieder geval na 21 mei 1979 moeten gebeuren. Hier is het bedrijf tekortgeschoten. De door de burgemeester afgegeven verklaringen van geen bezwaar kunnen daaraan niet afdoen. Het is immers de belanghebbende die verantwoordelijk is voor een tijdige indiening van alle in zijn situatie wettelijk vereiste vergunningaanvragen. De verklaringen van geen bezwaar vooronderstelden een tijdelijk gebruik van de MAVO-boxen, en ontsloegen het bedrijf niet van zijn verplichting om, zodra een dergelijk tijdelijk gebruik veranderde in een permanente opslagvorm, het initiatief te nemen tot het verkrijgen van de specifiek daarvoor vereiste toestemming van de overheid.

4.1.3 De overige bouwwerken

Hiervoor onder 3.1.3 zijn de bouwvergunningen besproken die in de jaren tachtig aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek zijn verleend voor:

- 1 de aanbouw van een werkruimte met schaftlokaal (14 oktober 1982);
- 2 de bouw van een kantoor en garage met magazijn (8 december 1982);
- 3 de verandering van een erfafscheiding (8 december 1984);
- 5 de bouw van een vrachtwagenloods en een erfafscheiding (24 juli 1985).

Voor alle genoemde constructies geldt dat is nagelaten om tevens een hinderwetvergunning aan te vragen. Bedoelde aanvragen zijn ten onrechte achterwege gebleven. Immers, er diende te worden beoordeeld in hoeverre bedoelde constructies aanpassing van de op dat moment vigerende hinderwetvergunningen noodzakelijk maakten. Ook in zoverre heeft het bedrijf derhalve niet juist gehandeld.

4.1.4 De containers

Op 28 oktober 1989 heeft de hoofdcommissaris van politie te Enschede, namens de burgemeester, een tijdelijke verklaring van geen bezwaar afgegeven voor de opslag van vuurwerk in een stalen container. Of deze container ook daadwerkelijk is geplaatst, is uit het onderzoek niet gebleken; de heer Smallenbroek heeft verklaard dat van de in 1989 verleende toestemming destijds geen gebruik is gemaakt. Op 22 april 1997 is namens het college van B&W een revisievergunning aan het bedrijf – inmiddels SE Fireworks bv geheten – verleend op grond van de Wet milieubeheer. Deze vergunning stond de aanwezigheid van drie containers toe. Blijkens een controlebezoek van DMKL op 10 juni 1998 stonden er op die datum echter zeven containers op het terrein. In de veranderingsvergunning die het bedrijf ingevolge de Wet milieubeheer is verleend op 19 juli 1999 is de aanwezigheid van 14 containers toegestaan. Op het moment van de ramp stonden er 16 containers op het terrein.

Hiervoor onder 3.1.4 kwam al aan de orde dat tevens bouwvergunningen voor deze containers hadden moeten worden aangevraagd. De vraag kan worden gesteld in hoeverre het bedrijf valt aan te rekenen dat dit niet is gebeurd. Immers, zoals is aangegeven onder 3.2.2 heeft de Milieudienst van de gemeente Enschede naar aanleiding van het aanvraagformulier dat tot de revisievergunning van 22 april 1997 heeft geleid (van 8 november 1996) geconcludeerd dat coördinatie met een bouwvergunning niet nodig was. De behandelend ambtenaar van de Milieudienst heeft zorggedragen voor de definitieve invulling van dit aanvraagformulier en dit vervolgens ter ondertekening aan SE Fireworks voorgelegd (zie verder onder 3.2.2). Daarom moet ervan uit worden gegaan dat het bedrijf op de hoogte was van het standpunt van de Milieudienst.

De procedure die heeft geleid tot de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 is op dezelfde wijze verlopen. Ook hier heeft de behandelend ambtenaar van afdeling Milieu geconcludeerd dat coördinatie met een bouwvergunning niet nodig was (zie onder 3.2.4). De vraag is dus aan de orde of SE Fireworks volledig mocht uitgaan van de juistheid van dit oordeel van de gemeente, of dat het bedrijf een eigen verantwoordelijkheid behield ten aanzien van de beoordeling van de noodzaak tot het aanvragen van een bouwvergunning.

De Commissie is van mening dat de omstandigheid dat van de kant van de afdeling Milieu niet op voorhand een bouwvergunning is verlangd, het bedrijf niet volledig ontsloeg van elke eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het tijdig aanvragen van de wettelijk vereiste vergunningen. Daarom is het bedrijf, ondanks de rol van de afdeling Milieu, toch in enige mate verantwoordelijk te houden voor het niet aanvragen van een bouwvergunning voor de containers. Daarbij wordt nog opgemerkt dat de afdeling Milieu niet de afdeling was die uiteindelijk had te oordelen over een eventuele aanvraag om een bouwvergunning; dat was de taak van de afdeling Bouwbeheer.

In dit verband wordt er ten slotte nog op gewezen dat ook geruime tijd vóór de indiening van het aanvraagformulier van 8 november 1996 al sprake was van het plaatsen van een container. Mochten er daadwerkelijk al één of meer containers op het bedrijfsterrein zijn geplaatst vóórdat de hiervoor bedoelde mededelingen door de afdeling Milieu waren gedaan, dan is er voor het niet aanvragen van een bouwvergunning voor die container(s) uiteraard helemaal geen rechtvaardiging.

4.2 De milieuvergunningen

4.2.1 De periode tot aan de fase van de revisievergunning van 1997

Op 27 juli 1976 heeft Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek een aanvraag ingediend voor een oprichtingsvergunning ingevolge de Hinderwet voor de opslag van vuurwerk aan de Tollensstraat 46-48-50. Het betrof de opslag van klein vuurwerk in tien bunkers en de opslag van groot vuurwerk in drie bunkers. Het college van B&W van de gemeente Enschede heeft de gevraagde vergunning op 2 februari 1977 verleend. Hiervoor onder 3.1, 3.2 en 3.3 kwam al aan de orde dat de bouw van de bunkers geruime tijd op zich heeft laten wachten, en dat het bedrijf in de tussentijd is begonnen met de opslag van vuurwerk in zeven MAVO-boxen. Op 21 mei 1979 heeft het bedrijf een aanvraag ingediend om een uitbreidingsvergunning ingevolge de Hinderwet. Deze aanvraag betrof, behalve een vergroting van de opslag in de tien bunkers voor klein vuurwerk, ook de opslag van vuurwerk in de zeven MAVO-boxen. Op 14 december 1979 is de gevraagde vergunning verleend.

Naar aanleiding van een bezoek aan het bedrijf eerder in 1993 door een medewerker van DMKL hebben medewerkers van de Milieudienst van de gemeente Enschede op 24 november 1993 een bezoek gebracht aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek. Op dat moment waren de oprichtingsvergunning van 2 februari 1977 en de uitbreidingsvergunning van 14 december 1979 nog steeds van kracht. Door de betrokken ambtenaren van de Milieudienst is geconstateerd dat de aard en de hoeveelheid opgeslagen vuurwerk afwaken van datgene wat op grond van de genoemde vergunningen was toegestaan. De vergunning van 14 december 1979 stond de opslag van 1950 kg "groot" vuurwerk en van 84.000 kg "klein" vuurwerk toe. Het bedrijf had inmiddels echter voornamelijk professioneel vuurwerk ("groot" vuurwerk) in voorraad. Aan de voorschriften van de genoemde vergunningen werd, kortom, in het geheel niet meer voldaan, terwijl evenmin op enig moment al een nieuwe vergunning voor de vuurwerkopslag was aangevraagd. Het bedrijf is in zoverre in belangrijke mate tekortgeschoten.

Het genoemde bezoek van ambtenaren van de Milieudienst op 24 november 1993 heeft geleid tot een brief van de directeur Milieudienst van 6 december 1993 aan het bedrijf, waarin het bedrijf werd medegedeeld dat een nieuwe, de gehele inrichting omvattende vergunning diende te worden aangevraagd. Het heeft echter geduurd tot 8 november 1996 voordat de indiening van bedoelde aanvraag ook daadwerkelijk plaatsvond. Hiervoor onder 3.2.1 is uiteengezet dat de gemeente ter zake een verantwoordelijkheid heeft. Immers, een eerste vergunningverzoek dat het bedrijf naar aanleiding van de genoemde brief van de Milieudienst indiende, is in behandeling genomen als concept-aanvraag, waarna de gemeente alvast een correspondentie met DMKL is begonnen over de aan de vergunning te verbinden voorschriften.



Een en ander doet er niet aan af dat de hoofdverantwoordelijkheid voor het op tijd indienen van de vereiste formele vergunningaanvraag lag bij SE Fireworks. Van een werkelijk tijdige indiening zou overigens alleen dan sprake zijn geweest, wanneer die indiening reeds had plaatsgevonden vóór de veranderingen waardoor het bedrijf niet meer voldeed aan de voorschriften in de vigerende vergunning, uit 1979. Voor het bedrijf was er dus alle reden geweest om na ontvangst van de brief van de Milieudienst van 6 december 1993 vaart te zetten achter de vergunningaanvraag. Het bedrijf had met name actie kunnen ondernemen in de periode na 5 oktober 1994: de lopende correspondentie tussen de gemeente en DMKL is op die datum geëindigd, en pas weer hervat naar aanleiding van de aanvraag van het bedrijf om een vergunning voor drie containers van 11 september 1996. Hier had het bedrijf dus op een veel eerder moment het initiatief tot voortzetting van de aanvraagprocedure kunnen nemen.

De gemeente Enschede heeft de late indiening van de vergunningaanvraag in verband gebracht met de gezondheidstoestand van de heer Smallenbroek. Echter, kennelijk was de gezondheidstoestand van de heer Smallenbroek op dat moment (nog) geen aanleiding het bedrijf stop te zetten of over te dragen. Daarmee kan deze evenmin een rechtvaardiging vormen voor de handelwijze van het bedrijf op dit punt. Waar het gaat om de late indiening van de vergunningaanvraag van 8 november 1996 is het bedrijf, kortom, eveneens tekortgeschoten.

4.2.2 De fase van de revisievergunning van 22 april 1997 en van de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999

Hiervoor onder 3.2.2 is aangegeven dat de vergunningaanvraag van 8 november 1996 niet volledig was⁸. Tevens is aangegeven dat de gemeente Enschede hiervoor, gelet op de omstandigheden van het geval, medeverantwoordelijk is te achten. Zoals ook onder 3.2.2 al is gesteld, doet dit er echter niet aan af dat de hoofdverantwoordelijkheid voor de inhoud van de vergunningaanvraag uiteindelijk lag bij de indiener van die aanvraag, SE Fireworks. De onvolledigheid van de aanvraag kan derhalve ook het bedrijf worden tegengeworpen – zij het dat het aan de gemeente was om te beoordelen of de aanvraag al of niet in behandeling kon worden genomen, en dat het dus ook op de weg van de gemeente had gelegen om actie te ondernemen teneinde te komen tot aanvulling van de aanvraag.

Op 22 april 1997 is de gevraagde revisievergunning verleend. Vervolgens is tijdens de eerdergenoemde controle door DMKL op 10 juni 1998 geconstateerd dat in een aantal opslagplaatsen meer vuurwerk lag opgeslagen dan op grond van de vigerende milieuvergunning was toegestaan. Ook op dit punt heeft het bedrijf derhalve niet juist gehandeld.

De controle door DMKL op 10 juni 1998 heeft ertoe geleid dat het bedrijf op 29 maart 1999 een aanvraag heeft ingediend om een tijdelijke veranderingsvergunning. Zoals al aan de orde kwam onder 3.2.4 was deze aanvraag, net als de aanvraag van 8 november 1996, onvolledig. De hierboven gemaakte opmerkingen ten aanzien van de aanvraag van 8 november 1996 zijn dan ook evenzeer van toepassing waar het gaat om de aanvraag van 29 maart 1999.

Hiervoor onder 3.1.4 en 4.1.4 zijn reeds de tijdstippen genoemd waarop de containers op het bedrijfsterrein zijn geplaatst. De revisievergunning van 22 april 1997 stond de aanwezigheid van drie containers toe. Ruim een jaar nadat deze vergunning was afgegeven, stonden er al zeven containers op het terrein, zonder dat voor de vier extra containers enige vergunning was gevraagd. Pas nadat bedoelde vier extra containers tijdens een controle door DMKL waren opgemerkt, is het bedrijf ertoe overgegaan daarvoor een milieuvergunning aan te vragen. De tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 stond vervolgens alsnog de opslag van vuurwerk in totaal 14 containers op het terrein toe. Echter, op 13 mei 2000 was ook dat aantal alweer overschreden: er stonden op dat moment 16 containers op het terrein, en ook nu was voor de extra twee containers, die eind 1999 of begin 2000 zijn geplaatst, weer geen enkele vergunning aangevraagd. Voor de containers geldt dus dat niet alleen op geen enkel moment om een bouwvergunning is verzocht; het bedrijf heeft tevens herhaalde malen nagelaten om voor de opslag van vuurwerk in de nieuwe containers tijdig de vereiste milieuvergunning aan te vragen.

8 Onder 3.2.2 is tevens besproken op welke punten de aanvraag aanvulling behoeft.

4.3 SE Fireworks op 13 mei 2000

4.3.1 De inrichting van het bedrijf

Het schutblad achter in dit eindrapport bevat de opstellen op het terrein van SE Fireworks, zoals aanwezig op 13 mei 2000. De verleende vergunningen in het kader van de Wet milieubeheer stonden de opslag van vuurwerk in de originele transportverpakking toe in het bunkercomplex (aangeduid met C1 tot en met C17), met uitzondering van de ruimten C1, C16 en C17 (werkruimte C1 werd gebruikt voor "special effects", C16 was in gebruik als toilet en als algemene ruimte voor opslag van bedrijfskleding en dergelijke, en in C17 bevond zich de verwarmingsketel en werden computers opgeslagen), de MAVO-boxen (aangeduid met M1 t/m M7), 14 containers (aangeduid met E1 t/m E14) en loods G (uitsluitend ter voorbereiding op transport). De twee containers die zijn bijgeplaatst na de verlening van de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 zijn aangeduid met E15 en E16. Loods G is gebouwd op grond van de bouwvergunning van 24 juli 1985; loods H (de garage) op grond van de bouwvergunning van 8 december 1982. In ruimte C2, de ompakruimte, mocht op grond van de tijdelijke veranderingsvergunning alleen tijdens werkzaamheden vuurwerk aanwezig zijn, verpakt of onverpakt, en alleen van de klassen 1.4S en 1.4G, met een maximum van 500 kg.

In totaal mocht, op grond van de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999, ongeveer 158,5 ton vuurwerk met gevarenklasse 1.4S/G of ongeveer 136,5 ton vuurwerk met gevarenklasse 1.4S/G en 2 ton vuurwerk met gevarenklasse 1.3G in de inrichting aanwezig zijn.

4.3.2 Het op 13 mei 2000 aanwezige vuurwerk

Onderzoekrapport A, deel I, bevat gedetailleerde informatie over de op 13 mei 2000 op het bedrijfsterrein aanwezige voorraad vuurwerk. De hoofdlijnen van deze informatie worden hier weergegeven.

De vuurwerkvoorraad op 13 mei 2000 bij SE Fireworks is volgens opgave van het TOL-team van de politie Twente ruim 170 ton. De Commissie heeft de totale hoeveelheid vuurwerk geraamd op basis van verklaringen en interviews en op basis van een aantal aannames, en is op deze wijze gekomen tot een hoeveelheid van ruim 177 ton. Beide ramingen liggen dus in dezelfde orde van grootte.

De waarschijnlijke classificatie van het aanwezige vuurwerk is gebaseerd op de resultaten van de classificatietesten die door TNO zijn uitgevoerd met vuurwerk dat door SE Fireworks aan andere bedrijven is geleverd en met vuurwerk dat op 13 mei 2000 op transport was naar SE Fireworks. Op basis van de daaruit af te leiden uitgangspunten acht de Commissie het aannemelijk dat het op 13 mei 2000 bij SE Fireworks aanwezige vuurwerk als volgt had moeten worden geclassificeerd:

- classificatie 1.1: ongeveer 1% (1.660 kg);
- classificatie 1.2: ongeveer 3% (5.301 kg);
- classificatie 1.3: ongeveer 87% (153.731 kg);
- classificatie 1.4: ongeveer 9% (16.308 kg).

Uit de classificatietesten van TNO is verder naar voren gekomen dat vuurwerk met classificatie 1.3 massa-explosief kan reageren in aanwezigheid van 1.1- vuurwerk. Door de gecombineerde opslag van vuurwerk met de classificaties 1.1, 1.2, en 1.3 was bij SE Fireworks op 13 mei 2000 mogelijk ruim 40.000 kg vuurwerk opgeslagen dat aldus massa-explosief kon reageren.

Ongeveer de helft van dit vuurwerk lag opgeslagen in voorzieningen die niet specifiek waren ontworpen en gebouwd voor de opslag van vuurwerk, namelijk containers en MAVO-boxen. Uit het onderzoek dat de Commissie heeft verricht naar vergunningen bij andere vuurwerkbedrijven blijkt dat permanente opslag van vuurwerk in containers en MAVO-boxen binnen de vuurwerkbranche ongebruikelijk is.

Uit het onderzoek van de Commissie is voorts gebleken dat op de dag van de ramp, behalve in de opslagruimten, ook vuurwerk aanwezig was in de ruimten C1 en C2 en in de loodsen H en G. Het vuurwerk in ruimte C2 – ongeveer 900 kg – bevond zich deels in aangebroken dozen; ook was daar onverpakt vuurwerk aanwezig. Voorts bevond zich in C2 onder meer flashkoord, dat wordt gebruikt bij het maken van lonten en waarmee verbindingen tussen stukken vuurwerk worden gelegd.

Hiervoor onder 4.2.2 is al aangegeven dat SE Fireworks gedurende de jaren heen herhaaldelijk niet voldeed aan de voorschriften van de vigerende milieuvergunningen. Uit het bovenstaande blijkt dat ook op de dag van de ramp op een aantal essentiële punten niet werd voldaan aan de vergunningvoorschriften. Immers, in de inrichting was niet alleen wederom méér vuurwerk aanwezig dan door de vergunningvoorschriften werd toegestaan, maar het opgeslagen vuurwerk was bovendien feitelijk veel zwaarder dan was toegestaan. Hiervoor, onder 2.1, is aangegeven dat vuurwerk dat vanuit China naar Nederland wordt geëxporteerd doorgaans wordt gelabeld met de classificatie 1.4S of 1.4G. Uit het bovenstaande blijkt echter dat een aanzienlijk deel van het in dit geval aanwezige vuurwerk in feite een zwaardere veiligheidsclassificatie behoorde te hebben.

De vraag of de bedrijfsleiding van SE Fireworks daarvan feitelijk op de hoogte was of kon zijn, kan, achteraf gezien, moeilijk met volstrekte zekerheid worden beantwoord. De Commissie is echter van oordeel dat de bedrijfsleiding van SE Fireworks, de praktijkervaring van de heren Bakker en Pater alsmede hun relaties met branchegenoten in aanmerking genomen, ervan op de hoogte had kunnen en moeten zijn dat veel professioneel vuurwerk in Nederland te laag is geclassificeerd. Van belang in dit verband is ook dat DMKL het bedrijf tijdens het controlebezoek op 10 juni 1998 heeft gewezen op het feit dat zogeheten shells, wanneer ze uit de originele verpakking gehaald worden, als 1.1 geclassificeerd moeten worden. Deze opmerking had het bedrijf nog eens extra bewust kunnen maken van de gevaarzetting op het terrein.

Vanuit deze optiek is de Commissie van mening dat de eigenaren van SE Fireworks in hun verantwoordelijkheid ernstig zijn tekortgeschoten. Als ondernemers hadden zij zich moeten afvragen wat de veiligheidsrisico's waren van de onderneming voor het eigen personeel en voor de omgeving. Indien zij zich dit niet hebben afgevraagd – en de Commissie houdt dit voor mogelijk – zijn ze tekortgeschoten in de verantwoordelijkheid die ze als ondernemers hadden. Als zij zich wel hebben afgevraagd wat de veiligheidsrisico's voor de werknemers en de omgeving waren, hadden zij meer veiligheidsvoorzieningen moeten treffen en, in verband met de vergunde klasse 1.4, selectief moeten zijn bij het opnemen van vuurwerk in hun assortiment.

Ook op een aantal andere belangrijke punten voldeed het bedrijf op de dag van de ramp niet aan de vergunningvoorschriften: de brandwerendheid van de deuren van de MAVO-boxen M1 tot en met M6 en van de containers E12 tot en met E14 was onvoldoende, tussen de MAVO-boxen waren geen brandmuren aangebracht, de containers stonden te dicht op elkaar, geen van de deuren van de opslagruimten was zelfsluitend, de deuren van de containers waren nog voorzien van de oorspronkelijke vergrendeling, de sprinklerinstallatie in het bunkercomplex was zeer waarschijnlijk niet operationeel, het terrein was onvoldoende onderhouden en de inzameling en afvoer van bedrijfsafval werd niet volgens de vergunning uitgevoerd. Ten slotte was, zoals gezegd, zowel in de werkruimten C1 en C2 als in de loodsen G en H was op 13 mei 2000 vuurwerk aanwezig. Daarbij wordt opgemerkt dat de opslag in loods G kennelijk niet was bedoeld ter voorbereiding op transport. Ook op deze punten heeft het bedrijf niet juist gehandeld.

4.3.3 Extra voorzieningen

Eerder in dit hoofdstuk is aangegeven dat SE Fireworks gedurende langere tijd op een aantal punten niet voldeed aan de voorschriften in de vigerende milieuvergunningen. Daar komt nog eens bij dat, zoals in hoofdstuk 3 aan de orde is gekomen, die voorschriften als zodanig ontoereikend waren. Het spreekt voor zich dat deze beide omstandigheden in aanzienlijke mate in de weg hebben gestaan aan een toereikende borging van de interne en externe veiligheid.

De Commissie is van oordeel dat de bedrijfsleiding, mede gelet op de ontoereikendheid van de gestelde vergunningvoorschriften, alleen dan een adequaat veiligheidsniveau had bereikt als zij juist méér maatregelen had getroffen dan door de vergunningen werd voorgeschreven. In feite had de bedrijfsleiding deze maatregelen in de vergunningaanvragen moeten opnemen, en aldus haar verantwoordelijkheid moeten nemen.

De Commissie denkt hierbij aan installatie van automatische sprinklerinstallaties in het bunkercomplex, de MAVO-boxen en de containers, het verhogen van de brandwerendheid van de containers en het installeren van een beveiligings- en brandalarmsysteem. Dergelijke voorzieningen worden in Nederland bij vergelijkbare inrichtingen wel toegepast, zo heeft de Commissie in een vergelijkend onderzoek vastgesteld. De specifieke locatie van SE Fireworks, in de onmiddellijke nabijheid van woonbebouwing, en de aard van het opgeslagen professioneel vuurwerk rechtvaardigden de toepassing van dergelijke additionele voorzieningen. Het bedrijf mocht er naar het oordeel van de Commissie niet zonder meer van uit gaan dat de vergunningvoorschriften een toereikend niveau van interne en externe veiligheid boden. Geconcludeerd moet dan ook worden dat het bedrijf ook in zoverre tekort is geschoten.

4.4 Vergunningen voor het afleveren en het bezigen van vuurwerk

In de periode 1986 tot 1991 is jaarlijks een bezigingsvergunning verleend aan Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek. Rond 1990 verlegde het bedrijf zijn activiteiten vrijwel geheel naar het professioneel vuurwerk. Vanaf 13 februari 1990 zijn tevens vergunningen verleend voor het afleveren, dan wel ter aflevering aanwezig houden van groot vuurwerk. In 1991 beschikte het bedrijf aldus over vergunningen voor het afleveren en het bezigen van vuurwerk. In de daaropvolgende periode zijn door de Rijksverkeersinspectie (RVI) jaarlijks nieuwe vergunningen afgegeven, steeds met een geldigheidsduur van een jaar. Vervolgens heeft de RVI op 26 mei 1994 een bezigingsvergunning en een afleververgunning aan het bedrijf afgegeven, die beide, behoudens eerdere intrekking, een geldigheidsduur hadden tot aan de inwerkingtreding van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Deze wet is op 1 augustus 1996 in werking getreden.

Het bedrijf – inmiddels SE Fireworks bv geheten – heeft echter nagelaten zorg te dragen voor een tijdige indiening van nieuwe vergunningaanvragen. De Commissie acht dit overigens niet geheel onbegrijpelijk, gezien het ontbreken van een concrete datum waarop de geldigheidsduur van de vergunningen uit 1994 zou verstrijken en gezien het afhankelijk stellen van die geldigheidsduur van een gebeurtenis waar het bedrijf niet direct zicht op had. Dit neemt niet weg dat het bedrijf ook hier een eigen verantwoordelijkheid behield ten aanzien van het tijdig aanvragen van de in zijn situatie wettelijk vereiste vergunningen. Het bedrijf handelde dus onjuist door niet tijdig te verzoeken om verlenging van de vergunningen van 26 mei 1994. Daarbij wordt nog opgemerkt dat de vergunningen die in de jaren vóór 1994 waren verleend ook steeds een beperkte geldigheidsduur hadden gehad. Het bedrijf kon er dus niet zonder meer van uit gaan dat de vergunningen van 26 mei 1994 alsmaar van kracht zouden blijven, en had op zijn minst kunnen trachten nadere informatie te verkrijgen omtrent de (mogelijke) datum van inwerkingtreding van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

Op 15 januari 1998 heeft de RVI het bedrijf er op gewezen dat de bezigingsvergunning uit 1994 reeds op 1 augustus 1996 was verlopen. Het bedrijf werd verzocht om aan te geven of de informatie die was opgenomen in de bijlagen bij de vergunning uit 1994 nog steeds van toepassing was. Tevens werd verzocht om toezending van de diploma's van het deskundige personeel. Het bedrijf heeft op deze brief in het geheel niet gereageerd. Pas op 5 oktober 1998, respectievelijk op 22 april 1999 heeft SE Fireworks vof de RVI verzocht om verlenging van de afleververgunning, respectievelijk van de bezigingsvergunning uit 1994. Deze verzoeken hielden overigens geen enkel verband met het feit dat de oude vergunningen waren verlopen, maar hingen samen met veranderingen binnen het bedrijf. Er valt geen enkele rechtvaardiging aan te voeren voor het uitblijven van nieuwe vergunningaanvragen in de periode nádat de RVI het bedrijf had gewezen op het verstrijken van de geldigheidsduur van één van de vergunningen uit 1994. Het (aanvankelijke) uitblijven van aanvragen in bedoelde periode, en het niet reageren op de brief van de RVI van 15 januari 1998, moeten het bedrijf dan ook nog zwaarder worden aangerekend dan het niet indienen van nieuwe vergunningaanvragen in de periode vóór 15 januari 1998.

4.5 Arbeidsveiligheid

Vanaf 1 april 1996 had SE Fireworks bv een contract met een arbodienst voor verzuimbegeleiding. Het contract was dusdanig vormgegeven dat alleen bij daadwerkelijk verzuim van medewerkers gebruik werd gemaakt van de diensten van de arbodienst. Voorts heeft het bedrijf de arbodienst in januari 1998 opdracht gegeven om te adviseren bij de opstelling van een risico-inventarisatie en – evaluatie (RI&E), deze RI&E te toetsen, en aanbevelingen te doen voor de aanpak van geconstateerde risico's. Daarmee is het bedrijf de desbetreffende verplichting uit de Arbeidsomstandighedenwet, net na de invoeringsdatum op 1 januari 1998, alsnog nagekomen. Al met al heeft SE Fireworks gebruik gemaakt van de diensten van de arbodienst op een wijze die bij veel kleine bedrijven gebruikelijk is. De Commissie ziet in zoverre geen directe reden tot kritiek. Wel wordt nog opgemerkt dat het bedrijf heeft verzuimd om een contract af te sluiten voor een periodiek arbeidsgeneeskundig onderzoek (PAGO) en een arbeidsgezondheidskundig spreekuur (AGS); ter zake bestonden eveneens vanaf 1 januari 1998 wettelijke verplichtingen.

Reden voor kritiek is er wel waar het gaat om de inhoud van de RI&E. In de desbetreffende vragenlijst is door het bedrijf op een aantal essentiële punten een onjuiste opgave gedaan. Zo is ongeveer 10 ton opgeslagen vuurwerk opgegeven, terwijl de vergunde opslagcapaciteit op dat moment ongeveer een factor 10 hoger was. Ook al zou er op het moment van bedoelde opgave toevallig feitelijk minder vuurwerk op het bedrijfsterrein aanwezig zijn geweest dan maximaal was toegestaan, dan nog was hiermee sprake van een veel te lage inschatting van de maximale omvang van het risico. Het bedrijf is op dit punt dan ook in ernstige mate tekortgeschoten. De vragenlijst van de RI&E bevatte voorts in het geheel geen opgave van de opslag van vuurwerk in containers. Ook in zoverre is het bedrijf in gebreke gebleven.

Het invullen van de vragenlijst van de RI&E heeft plaatsgevonden rond het tijdstip waarop het bedrijf werd overgedragen aan de vier vennoten van SE Fireworks vof. Aangenomen moet worden dat de feitelijke invulling van de lijst nog heeft plaatsgevonden onder verantwoordelijkheid van SE Fireworks bv. Vervolgens heeft de arbodienst de vragenlijst echter, op 2 juli 1998, getoetst in het bijzijn van de vier vennoten van SE Fireworks vof. Tijdens deze toetsing heeft geen correctie van de hiervoor genoemde, onjuiste opgaven plaatsgevonden. De vier vennoten van SE Fireworks vof zijn daarmee naar het oordeel van de Commissie verantwoordelijk te houden voor deze onjuiste opgaven.

Overigens heeft SE Fireworks vof de arbodienst, na de ontvangst van de definitieve RI&E in oktober 1998, op 10 februari 1999 laten weten dat zij nooit de opdracht had gegeven tot advisering bij de opstelling van een RI&E, en dat zij evenmin personeel in dienst had. Mede naar aanleiding hiervan besloot de arbodienst het contract met het bedrijf als beëindigd te beschouwen. Pas op 28 maart 2000 heeft SE Fireworks zich weer aangemeld bij de arbodienst: voor 19 oproepkrachten en twee eigen personeelsleden is een contract gesloten voor verzuimbegeleiding. Daarbij heeft het bedrijf verwezen naar de RI&E die was opgesteld in 1998. Inmiddels was deze RI&E, behalve inhoudelijk onjuist, echter ook nog eens verouderd. Het bedrijf was inmiddels immers verder gegroeid. Ook met het zonder meer verwijzen naar de RI&E uit 1998 heeft SE Fireworks derhalve niet juist gehandeld. Daarbij komt nog dat op geen enkel moment is overgegaan tot het opstellen van een plan van aanpak om de risico's te beheersen of weg te nemen, of tot het alsnog afsluiten van een contract voor het PAGO en het AGS.

4.6 Conclusies

Hiervoor onder 3.3 werd reeds gesproken over het beeld van legalisatie dat, met name waar het gaat om de milieuvergunningen, naar voren kwam uit de in hoofdstuk 3 opgenomen weergave van het handelen van de gemeente Enschede. Zoals daar ook is aangegeven, kan een situatie van legalisatie niet ontstaan als gevolg van handelen van de overheid alleen. SE Fireworks heeft in deze situatie noodzakelijkerwijs een aandeel gehad. Dat aandeel komt naar voren in dit hoofdstuk. De Commissie concludeert dat het bedrijf bij het tot stand brengen van uitbreidingen stelselmatig heeft gehandeld zonder de vereiste toestemming van de overheid. Waar die toestemming inhield dat een milieuvergunning moest worden afgegeven, is deze over het algemeen pas na de feitelijke effectuering van de uitbreidingen alsnog verleend. Dit gebeurde echter niet naar aanleiding van enig initiatief van het bedrijf, maar steeds naar aanleiding van constatering door de overheid dat niet meer aan de vergunningvereisten werd voldaan. Waar de vereiste toestemming van de overheid betekende dat er ook een bouwvergunning nodig was, is deze in het geheel niet tot stand gekomen. Wat betreft de containers geldt daarbij weliswaar dat van de kant van de afdeling Milieu van de gemeente Enschede ten onrechte geen bouwvergunning is verlangd, maar dit ontsloeg het bedrijf niet geheel van zijn eigen verantwoordelijkheid ter zake.

Niet alleen in de jaren voorafgaand aan de ramp handelde het bedrijf regelmatig in strijd met de vigerende milieuvergunningen, ook op de dag van de ramp zelf werd er op een groot aantal punten niet aan de voorschriften uit de milieuvergunningen voldaan. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat op die dag niet alleen (wederom) méér vuurwerk aanwezig was dan door de vergunningvoorschriften werd toegestaan, maar dat het opgeslagen vuurwerk bovendien veel zwaarder was dan was toegestaan. Zoals hierna in hoofdstuk 6 zal blijken, heeft dit vérstrekkende gevolgen gehad voor het verloop van de ramp. Van belang in dit verband is dat, naar het oordeel van de Commissie, de bedrijfsleiding van SE Fireworks ervan op de hoogte had kunnen en moeten zijn dat veel professioneel vuurwerk in Nederland dat als 1.4S of 1.4G is gelabeld, in feite een zwaardere veiligheidsclassificatie behoort te hebben.

Al met al bestaat bij de Commissie het beeld van een onderneming die sterk was gericht op haar eigen ontwikkeling en uitbreiding, en die het daarbij niet nauw nam met de door de overheid gestelde eisen. Daarmee werd aan de veiligheid van de werknemers en van de directe omgeving geen prioriteit gegeven. Dit beeld wordt bevestigd door de gang van zaken met betrekking tot de vergunningverlening voor het afleveren en bezigen van vuurwerk, met name waar het gaat om het niet reageren door het bedrijf op de brief van de RVI van 15 januari 1998, waarin het bedrijf er op werd gewezen dat de eerder verleende afleverings- en bezigingsvergunning waren verlopen. Bedoeld beeld wordt eveneens bevestigd door het niet correct invullen door het bedrijf van de risico-inventarisatie en- evaluatie, en door het achteraf verwijzen naar deze RI&E terwijl de omstandigheden binnen het bedrijf inmiddels al weer waren veranderd.

Het grootste deel van de periode 1976 tot 13 mei 2000 viel onder de verantwoordelijkheid van de heer Smallenbroek. De heer Smallenbroek was degene die de ontwikkeling binnen het bedrijf in de richting van de handel in en het bezigen van professioneel vuurwerk in gang zette, en die dat deed op de hierboven aangegeven wijze. Na de overname van het bedrijf in april 1998 door de heren Bakker en Pater is het bedrijf evenwel op eenzelfde wijze voortgegaan. Ook de procedure die heeft geleid tot de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 is pas in gang gezet nádat de desbetreffende uitbreidingen binnen het bedrijf voor een deel waren gerealiseerd. Vervolgens zijn ook na het verlenen van die tijdelijke veranderingsvergunning weer uitbreidingen tot stand gebracht zonder toestemming van de overheid. Zo stonden er op het moment van de ramp twee containers méér op het terrein dan het aantal van 14 dat in de vergunning van 19 juli 1999 was opgenomen. Specifiek valt de heren Bakker en Pater aan te rekenen dat zij zich bij de overname kennelijk niet voldoende hebben verdiept in de wettelijke eisen zoals die golden voor het bedrijf, en dat zij kennelijk onvoldoende kritisch zijn geweest ten aanzien van de bestaande tekortkomingen van het bedrijf.

5 De rijksoverheid

Gedurende de afgelopen decennia heeft de rijksoverheid in verschillende hoedanigheden, en zowel indirect als direct, te maken gehad met de vuurwerkbranche in het algemeen en met SE Fireworks in het bijzonder. De rijksoverheid is in de eerste plaats (mede)verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving met betrekking tot vuurwerk. Verder maakt een aantal instanties deel uit van de rijksoverheid die zijn belast met het verlenen van vergunningen, het adviseren van het bevoegd gezag bij de vergunningverlening en het houden van toezicht.

Hieronder wordt allereerst ingegaan op de rol van enkele van deze instanties, en met name op hun handelwijze ten aanzien van SE Fireworks. Het betreft DMKL, de RVI, de Arbeidsinspectie en de Inspectie Milieuhygiëne. Vervolgens komt het optreden van de rijksoverheid in een breder perspectief aan de orde. In dat verband wordt in de eerste plaats aandacht besteed aan de ontwikkeling van een onderdeel van de vuurwerkregelgeving, te weten de regelgeving voor handelingen met, met name, professioneel vuurwerk.

Ter toelichting wordt opgemerkt dat binnen de regelgeving voor vuurwerk een onderscheid kan worden gemaakt tussen regelingen die betrekking hebben op inrichtingen waarin vuurwerk ligt opgeslagen en eventueel wordt bewerkt, en regelingen inzake handelingen met vuurwerk buiten deze inrichtingen. Het eerstgenoemde onderwerp, te weten de opslag en eventuele bewerking van vuurwerk binnen inrichtingen, valt thans onder het regime van de Wet milieubeheer, en viel tot 1993 onder het regime van de Hinderwet. In zoverre is gedurende de afgelopen periode derhalve steeds toereikende wet- en regelgeving van kracht geweest. Dat ligt anders waar het gaat om handelingen met vuurwerk buiten inrichtingen. Vandaar dat in dit hoofdstuk specifiek wordt ingegaan op de ontwikkeling van de regelgeving die daarop betrekking heeft.

Ten slotte wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de rijksoverheid is omgegaan met de vuurwerkexplosie in Culemborg op 14 februari 1991. Hier komt de rijksoverheid zowel in de hoedanigheid van (mede)verantwoordelijke voor de vuurwerkregelgeving als in de hoedanigheid van toezichthouder voor het voetlicht. De eerdergenoemde instanties (DMKL, de RVI, de Arbeidsinspectie en de Inspectie Milieuhygiëne) komen hier dan ook nogmaals ter sprake, maar dan specifiek in verband met hun rol naar aanleiding van de Culemborgexplosie.

Met dit hoofdstuk en de voorgaande twee hoofdstukken is niet een compleet overzicht gegeven van alle actoren die in onderzoeksrapport A worden behandeld. Met name in deel II van dit onderzoeksrapport komt nog een aantal andere actoren aan bod. De meeste van deze actoren, zoals bijvoorbeeld de Keuringsdienst van Waren en de Douane, behoren tot de rijksoverheid. Het betreft echter ook enkele actoren buiten de rijksoverheid, met name de provincie Overijssel en het regionaal politiekorps Twente. Voor al deze actoren geldt dat hun rol ten aanzien van de vuurwerkcramp en datgene wat daaraan vooraf is gegaan niet zodanig groot is geweest dat bespreking van hun handelwijze in dit eindrapport, dat immers alleen de hoofdlijnen van de onderzoeksrapporten behandelt, noodzakelijk is gebleken. Ter zake wordt dan ook korthedshalve naar onderzoeksrapport A verwezen.

5.1 DMKL

5.1.1 Algemeen

De Directeur Materieel van de Koninklijke Landmacht (DMKL) is wettelijk adviseur van het bevoegd gezag ter zake van aanvragen om vergunningen voor inrichtingen waarin ontplofbare stoffen worden opgeslagen. Tevens heeft DMKL toezichthoudende taken ten aanzien van deze inrichtingen. In de periode waarin de Hinderwet van kracht was, bestond binnen de Directie Materieel van het ministerie van Defensie het Bureau Hinderwetzaken/Ontplofbare Stoffen. Tegenwoordig worden de hier bedoelde taken uitgevoerd door het bureau Adviseur Milieuvergunningen (AMV). Hierna wordt als verwijzing naar de Directie Materieel van de Koninklijke Landmacht alleen de afkorting DMKL gebruikt.

Medio 1999 hebben diverse gemeenten zich bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten beklagd over het functioneren van DMKL. De belangrijkste klachten betroffen het rechtstreeks adviseren door DMKL van ondernemers buiten de gemeenten om, het verrichten van betaalde nevendiensten - zoals het maken van bouwtekeningen - aan ondernemers, en het geven van kwalitatief ondeugdelijke adviezen. Het hoofd van de afdeling Milieu van de gemeente Enschede heeft zich medio 1999 rechtstreeks tot DMKL gewend met een klacht. Deze betrof het geven van adviezen aan ondernemers voor activiteiten die niet strookten met het geldende bestemmingsplan. De afdeling Milieu wees er daarbij expliciet op dat DMKL was aangewezen als adviseur van het bevoegd gezag, en niet als adviseur van de ondernemer. Volgens de afdeling Milieu kwam met het geven van directe adviezen aan de ondernemer de onafhankelijkheid van DMKL in het gedrang en was er sprake van gevaar voor belangenverstrengeling.

De hier bedoelde klachten waren, zoals onder meer blijkt uit een onderzoek dat, naar aanleiding van de vuurwerkcramp, is uitgevoerd door de Defensie Accountantsdienst, niet zonder grond. De Defensie Accountantsdienst heeft onder meer geconcludeerd dat bij DMKL sprake is geweest van mogelijke kwaliteitsvermindering bij de afgegeven adviezen; onvolkomenheden konden volgens de accountantsdienst niet uitgesloten worden. Uit een onderzoek door een extern bureau naar de kwaliteit van de DMKL-adviezen dat is afgerond op 8 januari 2001, blijkt dat inderdaad sprake is geweest van dergelijke onvolkomenheden. De Defensie Accountantsdienst heeft als oorzaken voor de ontoereikende taakuitvoering door DMKL onder meer genoemd een gebrek aan aansturing en een toename van het werkpakket gecombineerd met een gelijktijdige afname van de bezetting. Het spreekt voor zich dat bedoelde omstandigheden weliswaar een verklaring, maar geen rechtvaardiging kunnen vormen voor de hier genoemde tekortkomingen in het werk van DMKL. Naar aanleiding van de genoemde twee onderzoeksrapporten heeft de Minister van Defensie intussen besloten om de werkwijze van DMKL bij de advisering met onmiddellijke ingang "aan te passen en aan te scherpen". De Commissie is van mening dat er voor zo'n besluit inderdaad alle reden was.

5.1.2 DMKL en SE Fireworks

De periode tot aan de fase van de revisievergunning van 1997

Hiervoor in hoofdstuk 3 is de milieuvergunningverlening door de gemeente Enschede aan de orde geweest. Onder 3.2.1 is aandacht besteed aan de periode tot aan de verlening van de revisievergunning van 22 april 1997. Daar is aan de orde gekomen dat in 1993, naar aanleiding van een eerder bezoek door DMKL, door de Milieudienst is geconstateerd dat Kunstvuurwerkbedrijf Smallenbroek niet meer voldeed aan de voorwaarden van de vergunning van 14 december 1979. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een verzoek van het bedrijf om een revisievergunning, welk verzoek door de Milieudienst in behandeling is genomen als "concept-aanvraag". Op 27 mei 1994 heeft de Milieudienst ter zake een "vooradvies" gevraagd aan DMKL; dit advies is verstrekt op 22 juni 1994.

Vervolgens heeft de Milieudienst DMKL op 12 augustus 1994 verzocht om een aanvullend advies, welk advies is verstrekt op 5 oktober 1994. DMKL gaf in de desbetreffende brief aan dat voorafgaand aan de verzending daarvan een "gesprek/bezoek" had plaatsgevonden. De aanvraagprocedure is vervolgens pas in 1996 voortgezet met een formele vergunningaanvraag.

Gelet op de verwijzing door DMKL naar een "gesprek/bezoek" in de brief van 5 oktober 1994, gaat de Commissie ervan uit dat in het kader van de vergunningaanvraag rechtstreeks contact heeft plaatsgevonden tussen DMKL en het bedrijf. Voor zover dit contact heeft plaatsgevonden buiten het bevoegd gezag om, is dat onjuist. Een dergelijke handelwijze kwam ook naar voren uit de onder 5.1.1 genoemde klachten en uit de daar bedoelde brief aan DMKL van het hoofd Milieudienst. Zij leidt tot een situatie waarin ruimte is voor onderhandeling tussen de betrokken ondernemer en DMKL als wettelijk adviseur van het bevoegd gezag.

De fase van de revisievergunning van 22 april 1997

In de procedure die heeft geleid tot de revisievergunning van 22 april 1997 heeft DMKL vier keer advies uitgebracht. Het betreft de al eerder genoemde (voor)adviezen van 22 juni 1994 en 5 oktober 1994, alsmede een advies van 25 september 1996 – daarin is verwezen naar de twee eerdere (voor)adviezen – en een advies van 10 februari 1997. Laatstgenoemd advies is verstrekt naar aanleiding van de formele vergunningaanvraag van 8 november 1996 en de ontwerpbeschikking van 21 januari 1997. Hieronder wordt ingegaan op de inhoudelijke juistheid van de advisering door DMKL in het kader van de verlening van de revisievergunning uit 1997.

Hiervoor onder 3.2.2 is aangegeven dat de vergunningaanvraag van 8 november 1996 geen informatie bevatte over de aard van het opgeslagen vuurwerk (consumentenvuurwerk dan wel professioneel vuurwerk). Geconcludeerd is dat ter zake zowel het bedrijf als de gemeente een verantwoordelijkheid had, en dat de gemeente op dit punt in ieder geval had moeten vragen om aanvulling van de aanvraag. Ook DMKL had een zekere verantwoordelijkheid ten aanzien van de onvolledigheid van de vergunningaanvraag op het bedoelde punt. Immers, toen DMKL werd gevraagd om te adviseren naar aanleiding van de definitieve aanvraag en de ontwerpbeschikking, had het DMKL moeten opvallen dat op het genoemde punt onvoldoende gegevens aanwezig waren. Dat geldt te meer nu de aard van het opgeslagen vuurwerk van belang is voor de advisering omtrent de in acht te nemen afstanden. DMKL handelde dus onjuist door in haar advies van 10 februari 1997 niet aan te dringen op aanvulling van de vergunningaanvraag.

Onder 3.2.2 is tevens geconcludeerd dat ten tijde van de verlening van de revisievergunning van 22 april 1997 niet werd voldaan aan de richtlijnen uit het Handboek Milieuvergunningen 1997 ten aanzien van de in acht te nemen interne afstanden. Daarbij is aangegeven dat de afdeling Milieu van de gemeente Enschede weliswaar mogelijk nog niet de beschikking had over deze op dat moment nieuwe richtlijnen, maar dat deze al wel bekend hadden kunnen zijn bij DMKL. Dat laatste geldt te meer nu DMKL zelf aan de hier bedoelde wijziging van het Handboek Milieuvergunningen heeft meegewerkt. In haar advies van 10 februari 1997 heeft DMKL dan ook ten onrechte de volgende stelling opgenomen: "Op grond van de normering vallen de aangegeven hoeveelheden binnen de noodzakelijke veiligheidsafstanden". Aan de nieuwe voorschriften ten aanzien van de interne afstanden had namelijk alleen kunnen worden voldaan indien voor zowel de bunkers als de MAVO-boxen en de containers een sprinklerinstallatie was voorgeschreven. De in de aanvraag opgenomen installatie met sproeikoppen had, voor zover deze al als sprinklerinstallatie kon worden aangemerkt, echter alleen betrekking op het bunkergebouw. DMKL heeft dan ook ten onrechte nagelaten om van een en ander melding te maken. Ook in zoverre was het advies uit 1997 ontoereikend.

Met betrekking tot het traject dat leidde tot de revisievergunning van 22 april 1997 wordt ten slotte nog het volgende opgemerkt. DMKL heeft in haar vooradvies van 5 oktober 1994 geadviseerd om in de te verlenen vergunning brandwerendheid van de containers voor te schrijven. In de ontwerpbeschikking van 27 januari 1997 was van een dergelijk voorschrift echter geen sprake, maar is slechts de eis van een onderlinge afstand van één meter tussen de containers gesteld. Tevens is in de ontwerpbeschikking een voorschrift opgenomen inzake brandwerendheid van de deuren van de containers. DMKL is in haar advies van 10 februari 1997 ten onrechte akkoord gegaan met het laten vallen van de eis van brandwerendheid van de containers. Ook in zoverre is door DMKL niet juist gehandeld.

De fase voorafgaand aan de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999

Zoals hiervoor, onder meer onder 3.2.3, aan de orde is gekomen, heeft DMKL tijdens een controle bij SE Fireworks op 10 juni 1998 een aantal overtredingen van de vigerende milieuvergunning geconstateerd. Dat heeft ertoe geleid dat SE Fireworks de gemeente op 7 oktober 1998 heeft verzocht om uitbreiding van de opslagcapaciteit. Dit verzoek is, evenals het oorspronkelijke verzoek om een revisievergunning uit 1994, in behandeling genomen als concept-aanvraag. Op 17 november 1998 is ter zake advies gevraagd aan DMKL. Dit heeft geleid tot een bezoek van DMKL aan SE Fireworks op 19 februari 1999, waarna DMKL op 23 februari 1999 het gevraagde advies heeft verstrekt. Vervolgens heeft het bedrijf op 29 maart 1999 een definitieve vergunningaanvraag ingediend.

Evenals in het kader van de totstandkoming van de revisievergunning uit 1997, heeft derhalve ook in het kader van de totstandkoming van de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 rechtstreeks contact plaatsgevonden tussen DMKL en het bedrijf. De opmerkingen die hierboven zijn gemaakt over rechtstreeks contact van DMKL met het bedrijf, zijn dan ook mede van toepassing op het traject dat leidde tot laatstgenoemde vergunning.

Daar komt nog bij dat DMKL naar aanleiding van de controle op 10 juni 1998 al direct aan zowel de gemeente als het bedrijf heeft laten weten dat zij tegen uitbreiding van het aantal containers geen bezwaar had, mits deze uitbreiding in een vergunning werd vastgelegd (zie onder 3.2.3). In feite is daarmee een toezegging aan het bedrijf gedaan. Het betrof echter een aangelegenheid waarover niet DMKL, maar het bevoegd gezag had te beslissen. Op dit punt heeft DMKL dan ook niet juist gehandeld.

De fase van de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999

In het traject dat heeft geleid tot de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999 heeft DMKL twee keer advies uitgebracht. Na het al genoemde vooradvies van 23 februari 1999 is op 18 mei 1999 advies uitgebracht naar aanleiding van de formele vergunningaanvraag en de ontwerpbeschikking, die dateert van 10 mei 1999. Hieronder wordt ingegaan op de inhoudelijke juistheid van deze adviezen.

Allereerst geldt ook hier, zoals ook is aangegeven onder 3.2.4, dat de formele vergunningaanvraag geen informatie bevatte met betrekking tot de aard van het opgeslagen vuurwerk. Daarom had DMKL ook in dit geval in haar advies naar aanleiding van de aanvraag en de desbetreffende ontwerpbeschikking moeten aandringen op aanvulling van de vergunningaanvraag. In zoverre was het advies van 18 mei 1999 onvolledig.

Ook op een aantal andere punten was dit advies, waarin werd aangegeven dat geen bezwaar bestond tegen de ontwerpbeschikking van 10 mei 1999, niet toereikend. Immers, in de ontwerpbeschikking waren geen voorschriften over de opslag van vuurwerk in containers opgenomen, ook niet waar het ging om de brandwerendheid van de containers. Ook de op 23 februari 1999 geadviseerde handbediende sprinklerinstallatie voor de ompakruimte was niet in de ontwerpbeschikking opgenomen. De Commissie concludeert dan ook dat DMKL alleen al in zoverre haar adviestaak niet naar behoren heeft vervuld.

Daar komt nog bij dat de vergunningaanvraag van 23 februari 1999 niet voldeed aan de voorschriften uit het Handboek Milieuvergunningen 1997 met betrekking tot de in acht te nemen interne afstanden. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, was er een relatie tussen de aanwezigheid van sprinklerinstallaties in de verschillende bewaarplaatsen en de nog aanvaardbare interne afstanden. DMKL heeft hierop in haar advies ten onrechte niet gewezen.

Ten slotte

Hiervoor is zowel onder 3.3 als onder 3.5 ingegaan op de legalisatie achteraf door de overheid van bedrijfssituaties die zich intussen hadden ontwikkeld in strijd met de vigerende milieuvergunning. Dat gebeurde in het kader van de bespreking van respectievelijk de rol van de gemeente Enschede en de rol van SE Fireworks zelf. Niet onvermeld mag echter blijven dat ook DMKL, als onderdeel van de overheid, haar aandeel heeft gehad in de hier bedoelde gang van zaken. Immers, het waren de door haar in 1993 en in 1998 verrichte controles die leidden tot de constatering dat niet meer aan de vergunningvoorschriften werd voldaan. Een en ander heeft, zoals ook naar voren komt onder 3.2.3, kennelijk tot geen andere actie geleid dan de mededeling aan de gemeente, respectievelijk het bedrijf dat nieuwe vergunningen moesten worden aangevraagd.

De Commissie rekent dit DMKL te meer aan nu deze instantie, zoals hierna onder 5.6.6 aan de orde komt, op de hoogte was van de conclusies en aanbevelingen met betrekking tot onder meer de gevarenclassificatie van vuurwerk die waren voortgekomen uit onderzoeken van TNO naar aanleiding van de vuurwerkexplosie in Culemborg in februari 1991. De resultaten van deze onderzoeken hadden voor DMKL juist reden moeten vormen zich, ook in haar rol van adviseur van het vergunningverlenend gezag, extra alert op te stellen ten aanzien van bedrijven als SE Fireworks, waar grote hoeveelheden vuurwerk lagen opgeslagen die mogelijkerwijs in feite tot een zwaardere gevarenklasse behoorden dan de vergunde klasse.

Niet uitgesloten kan worden dat wanneer DMKL de gemeente Enschede had geattendeerd op de hier bedoelde problematiek met betrekking tot de classificatie van vuurwerk, deze gemeente de milieuvergunningverlening aan SE Fireworks, alsmede het toezicht op de naleving van de aan de vergunningen verbonden voorschriften, grondiger had aangepakt dan zij nu heeft gedaan, met alle effecten van dien.

5.2 De Rijksverkeersinspectie

5.2.1 Algemeen

De Rijksverkeersinspectie (RVI) is belast met de vergunningverlening in het kader van de regelgeving voor het afleveren en het bezigen van vuurwerk, alsmede met het toezicht op de naleving van deze regelgeving en die voor het vervoer van stoffen als vuurwerk. Tot 1991 werden deze taken uitgevoerd door het Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen. Vanaf 1992 is de controlefrequentie sterk afgenomen. Ook is het karakter van de controles veranderd. Het verplichte toezicht op het laden en lossen is afgeschaft, en het toezicht bestaat sindsdien vooral uit steekproefsgewijze administratieve controles, waarbij de verpakking en etikettering worden vergeleken met de bijbehorende documenten. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de deskundigheid van de RVI-inspecteurs op het gebied van vuurwerk beperkt is. Vuurwerk is slechts een onderdeel van het brede taakgebied van de RVI.

De Commissie is van mening dat het toezicht van de RVI op het vervoer, het afleveren en het bezigen van professioneel vuurwerk sinds 1992 is afgebouwd tot een zodanig laag niveau dat moet worden betwijfeld of nog langer sprake is van gedegen toezicht. Weliswaar is in 1999 besloten het toezicht te intensiveren, maar de Commissie plaatst ook bij het sindsdien bereikte niveau van het toezicht vraagtekens. Immers, ook de broncontroles die sinds 1999 worden uitgevoerd bij vuurwerkbedrijven die beschikken over een bezigingsvergunning hebben vooral een administratief karakter.

Signalen van inspecteurs, waarin de kwaliteit van het toezicht intern aan de orde werd gesteld, hebben onvoldoende geleid tot een verbetering van het toezicht. Zo werd tot voor kort bij de RVI-controles in beginsel nog altijd het uitgangspunt gehanteerd dat de gevarenclassificatie die door de producent wordt toegekend de juiste is, dit ondanks het feit dat de afgelopen jaren door eigen inspecteurs herhaalde malen kanttekeningen zijn geplaatst bij de kwaliteit van de toekenningen door de producent. Hierdoor werd het mogelijk dat gevaarlijk vuurwerk van klasse 1.3 of 1.1 is vervoerd, afgeleverd en gebezigd onder condities die golden voor vuurwerk van klasse 1.4.

De Commissie is van mening dat de RVI daarmee tekort is geschoten in haar verantwoordelijkheid om de veiligheid van het vervoer van professioneel vuurwerk zo goed mogelijk te waarborgen, en om de bevolking te beschermen tegen de risico's van het transport, het afleveren en het bezigen van professioneel vuurwerk. Dit klemmt te meer nu, zoals hierna, onder 5.6.5, aan de orde komt, de directie Transportveiligheid van het "eigen" ministerie van Verkeer en Waterstaat op de hoogte was van het feit dat er onderzoeken waren verricht naar aanleiding van de vuurwerkexplosie in Culemborg in februari 1991. In het kader van deze onderzoeken is de hiervoor bedoelde problematiek met betrekking tot de classificatie van vuurwerk boven tafel gekomen. De directie Transportveiligheid heeft de onderzoeksrapporten echter niet opgevraagd.

5.2.2 De RVI en SE Fireworks

Hiervoor onder 3.4 is aan de orde gekomen dat SE Fireworks vanaf de inwerkingtreding van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen op 1 augustus 1996 niet meer beschikte over geldige vergunningen voor het afleveren en bezigen van vuurwerk. De RVI heeft nagelaten om tijdig maatregelen te nemen teneinde deze situatie te beëindigen. Zo heeft een broncontrole bij SE Fireworks bv op 6 maart 1997 niet geleid tot de vaststelling door de RVI dat geen sprake meer was van geldige vergunningen. Pas op 15 januari 1998 heeft de RVI het bedrijf hieromtrent, alsnog, aangeschreven. De RVI heeft er vervolgens echter niet actief op toegezien dat er ook snel nieuwe vergunningaanvragen zouden komen. Zo heeft het kunnen gebeuren dat deze nieuwe aanvragen pas op 5 oktober 1998, respectievelijk op 22 april 1999 zijn ingediend, en dat SE Fireworks pas vanaf 8 oktober 1998, respectievelijk 3 juni 1999, weer beschikte over een geldige afleververgunning en een geldige bezigingsvergunning. De RVI is in zoverre tekortgeschoten.

Op 12 oktober 1999 heeft de RVI opnieuw een broncontrole bij SE Fireworks uitgevoerd. Tijdens deze controle is door de aanwezige RVI-inspecteur geconstateerd dat 190 ton vuurwerk aanwezig was. Dit was ongeveer 30 ton méér dan de ingevolge de vigerende milieuvergunning maximaal toegestane hoeveelheid. Toch heeft de RVI-inspecteur in zijn rapport geconcludeerd dat geen onregelmatigheden waren geconstateerd. Ook in zoverre is door de RVI niet juist gehandeld.

5.3 De Arbeidsinspectie

In het kader van een landelijk inspectieproject voor de bedrijfstak Groothandel en Handelsbemiddeling heeft de Arbeidsinspectie, regio Oost, op 25 juni 1997 een controle uitgevoerd bij SE Fireworks bv. Gebleken is dat de betrokken inspecteur zich niet specifiek had voorbereid op dit bezoek. Daardoor was het bij betrokkene niet vooraf bekend dat het bezoek een vuurwerkbedrijf betrof met specifieke risico's die buiten zijn deskundigheidsgebied lagen. Het ontbreken van specifieke deskundigheid tijdens de controle had, ook op grond van interne afspraken binnen de Arbeidsinspectie over de inzet van deskundigheid, voor de betrokken inspecteur aanleiding moeten vormen om te besluiten tot een herinspectie. Ook de omstandigheid dat op de dag van de controle geen werkzaamheden op het bedrijfsterrein werden uitgevoerd, zodat de inspecteur zich op dat moment geen beeld kon vormen van de aanwezige arbeidsrisico's, had tot een herinspectie reden moeten geven. De Arbeidsinspectie is in zoverre tekortgeschoten.

De Commissie is in zijn algemeenheid van oordeel dat de controlepraktijk van de Arbeidsinspectie ten aanzien van werkgevers die gevaarlijke stoffen opslaan en gebruiken en die niet vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen, onvoldoende is toegesneden op het garanderen van voldoende arbeidsveiligheid. De Arbeidsinspectie kan met name een belangrijke rol spelen ten aanzien van relatief kleine bedrijven, waar de arbo- en veiligheidszorg nog niet ver is ontwikkeld. De arbodiensten hebben in zulke situaties immers vaak een beperkte opdracht, zodat zij maar beperkte mogelijkheden hebben om de arbeidsveiligheid daadwerkelijk te bevorderen. Verder zou de Arbeidsinspectie bij bedrijven waar arbeidsrisico's kunnen samenvallen met risico's voor de omgeving, haar controles moeten afstemmen met andere toezichthouders.

Hierna, onder 5.6.3, wordt ingegaan op de rol die de Arbeidsinspectie heeft gespeeld in verband met de vuurwerkontploffing in Culemborg in februari 1991.

5.4 De Inspectie Milieuhygiëne

De Inspectie Milieuhygiëne (IMH) heeft, als wettelijk adviseur, een algemene bevoegdheid tot het geven van advies aan het bevoegd gezag met betrekking tot de uitvoering van de milieuwetgeving. Daarnaast heeft de IMH de bevoegdheid tot het, in het kader van deze wetgeving, houden van toezicht op individuele inrichtingen. Gaande de jaren tachtig en negentig is gekozen voor een steeds meer terughoudend gebruik van deze bevoegdheden, en voor een zogenoemd tweedelijns toezicht in globale zin. Daarmee is de IMH voor de praktijk van de vergunningverlening in individuele gevallen, en voor het toezicht op individuele inrichtingen steeds meer op de achtergrond geraakt.

Na zijn aantreden heeft minister Pronk van VROM besloten tot een duidelijke versterking van de toezichthoudende rol van de IMH. De Commissie is van oordeel dat daarvoor alle aanleiding was.

5.5 De ontwikkeling van de regelgeving voor handelingen met professioneel vuurwerk

Vanaf 1968 waren in het Reglement Gevaarlijke Stoffen (RGS) – een uitvoeringsregeling van de Wet Gevaarlijke Stoffen - regels gesteld ten aanzien van het vervoer, de aflevering, het ter aflevering voorhanden hebben en het bezigen van professioneel vuurwerk. In 1979 is door de Minister van Verkeer en Waterstaat aangekondigd dat de Wet Gevaarlijke Stoffen zou worden vervangen door de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. De reikwijdte van deze wet zou beperkt blijven tot vervoershandelingen, die liggen op het terrein van Verkeer en Waterstaat. De overige handelingen ten aanzien waarvan op dat moment nog regels waren gesteld in het RGS, zouden komen te vallen onder de Wet milieugevaarlijke stoffen en een daarop gebaseerde uitvoeringsregeling. Laatstgenoemde wet ligt op het terrein van het ministerie van VROM.

Op 1 februari 1986 is de Wet milieugevaarlijke stoffen in werking getreden. Deze wet is een kaderwet; de regels voor stoffen en producten, die in het algemeen in Europees verband worden vastgesteld, moeten worden opgenomen in algemene maatregelen van bestuur. Op 25 november 1993 is een dergelijke algemene maatregel van bestuur in werking getreden met betrekking tot consumentenvuurwerk: het Vuurwerkbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen. Dit besluit bevat regelgeving met betrekking tot de invoer, van, de handel in en de verkoop en het gebruik van consumentenvuurwerk. Vervolgens is op 1 augustus 1996 de Wet vervoer gevaarlijke stoffen in werking getreden.

Een op de Wet milieugevaarlijke stoffen te baseren besluit voor professioneel vuurwerk heeft evenwel op zich laten wachten. In eerste instantie had dit te maken met het feit dat de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM het er niet over eens konden worden wie van hen beide zou worden belast met de vergunningverlening en het toezicht ten aanzien van handelingen met professioneel vuurwerk. Vervolgens ontstond een verschil van mening tussen met name de ministeries van VROM en van Justitie over de vraag of het vergunningstelsel zoals het RGS dat kende eigenlijk wel gecontinueerd diende te worden, of dat dit stelsel vervangen diende te worden door algemene regelgeving. Nog weer later is een tussenoplossing overwogen, inhoudende dat, tegelijk met een aanscherping van de algemene regelgeving, een stelsel van certificering van personen zou worden ingevoerd. Ook deze variant is verworpen, waarna, op initiatief van het ministerie van VROM, een project is gestart dat moest leiden tot een erkenningsregeling voor vuurwerkbedrijven. Bedoeld project, dat is uitgevoerd in samenwerking met de Vereniging voor Evenementenvuurwerk (VEN), heeft twee jaar in beslag genomen. Het uiteindelijke resultaat – een concept-erkenningsregeling - werd echter door alle betrokken ministeries als ontoereikend beschouwd. Het was op dat moment inmiddels juni 1999.

Daarmee was de rijksoverheid er ruim dertien jaar na de inwerkingtreding van de Wet milieugevaarlijke stoffen nog altijd niet in geslaagd om een op die wet te baseren regeling voor professioneel vuurwerk te ontwerpen. Bij de drie betrokken ministeries - Verkeer en Waterstaat, VROM en Justitie - heeft het in die periode ontbroken aan slagvaardigheid in de aanpak van de materie. Gelet op hetgeen was besloten met betrekking tot de Wet Gevaarlijke Stoffen, lag het voor de hand dat het ministerie van VROM het voortouw had genomen en behouden bij het tot stand brengen van een voor alle partijen aanvaardbare regeling van de handelingen die van de Wet Gevaarlijke Stoffen zouden worden gebracht onder de Wet milieugevaarlijke stoffen. Daarin is dit ministerie tekort geschoten. Anderzijds geldt echter voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat het de noodzaak, zo niet de urgentie, tot het overbrengen van de bij hem berustende taken met betrekking tot handelingen met professioneel vuurwerk kennelijk niet voldoende heeft weten over te brengen bij de andere betrokken ministeries.

In de jaren waarin een erkenningsregeling werd voorbereid (het betreft de tweede helft van de jaren negentig), was het ministerie van Justitie dat te veel op een afstand bleef. Dit gebeurde echter niet omdat aan de totstandbrenging van een regeling geen prioriteit werd toegekend, maar omdat binnen Justitie werd gevreesd voor een te grote invloed van de vuurwerkbranche binnen de erkenningsregeling – een vrees die de Commissie als zodanig terecht acht. Het was beter geweest als het ministerie van Justitie, in plaats van afstand te houden, in zijn vrees voor concurrentiebeperkend optreden binnen de vuurwerkbranche juist een aanleiding tot actieve bemoeienis met het project had gezien. Overigens is de Commissie van mening dat de vuurwerkbranche niet klaar was, en ook nu nog niet is, voor een erkenningsregeling, dit mede gelet op het feit dat binnen de vuurwerkbranche naast de Vereniging voor Evenementenvuurwerk (VEN) nog meerdere andere brancheverenigingen actief zijn.

Na 13 mei 2000 is de ontwikkeling van de vuurwerkregelgeving in een stroomversnelling geraakt. In juni 2000 heeft de Minister van VROM de ministerraad voorgesteld te komen tot een integrale regeling betreffende zowel consumentenvuurwerk als professioneel vuurwerk, welke regeling gebaseerd zou moeten worden op zowel de Wet milieugevaarlijke stoffen als de Wet milieubeheer. De bedoeling is dat deze regeling zowel de relevante bepalingen uit het RGS als het gehele Vuurwerkbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen vervangt, en dat de regeling mede betrekking zal hebben op de opslag van vuurwerk. Beoogd wordt de totstandbrenging van een vergunningstelsel waarbij het college van Gedeputeerde Staten van de provincie de vergunningverlenende instantie wordt. Blijkens berichtgeving in de media heeft het kabinet op 2 februari 2001 ingestemd met het door de minister van VROM voorgestelde ontwerp-Vuurwerkbesluit.

5.6 De follow-up van de vuurwerkexplosie in Culemborg

Op 14 februari 1991 heeft in Culemborg een zware vuurwerkexplosie plaatsgevonden bij de vuurwerkfabriek MS Vuurwerk bv. De explosie heeft het bedrijf totaal vernield. Twee mensen, die zich op dat moment binnen het bedrijf bevonden, zijn om het leven gekomen. De schade in de omgeving was relatief beperkt omdat het bedrijf in een open, landelijk gebied lag en de dichtstbijzijnde woonbebouwing was afgeschermd door een dijk.

In opdracht van de officier van justitie te Utrecht is een strafrechtelijk onderzoek gedaan naar de toedracht van de explosie. In het kader van dit strafrechtelijk onderzoek zijn twee deelonderzoeken uitgevoerd:

- TNO, Prins Maurits Laboratorium (PML-TNO), researchgroep explosieveiligheid, heeft onderzoek gedaan naar de kracht en de oorzaak van de explosie. In april 1991 zijn de resultaten van dit onderzoek aan de officier van justitie gerapporteerd;
- De Arbeidsinspectie (AI) heeft onderzoek verricht naar de werkzaamheden die bij het bedrijf werden uitgevoerd. Deze zijn getoetst aan de eisen die waren gesteld in de vigerende Hinderwetvergunning en het Veiligheidsbesluit voor fabrieken of werkplaatsen van 1938. Op 15 maart 1991 zijn de onderzoeksresultaten aan de officier van justitie gerapporteerd.

Voorts heeft de toenmalige Inspectie voor het Brandweerwezen (IBW) zelfstandig onderzoek gedaan naar de schade en de afhandeling van de explosie door de hulpdiensten. De resultaten van het onderzoek zijn op 19 maart 1991 door de districtsinspecteur voor het brandweerwezen gerapporteerd aan zijn hoofdinspecteur. Tussen het onderzoek van deze inspectie en het strafrechtelijk onderzoek heeft afstemming plaatsgevonden.

De volgende conclusies van PML/TNO zijn relevant voor de vuurwerkram্প in Enschede:

- de explosie had een kracht van ongeveer 2000 kg TNT (gemiddelde waarde). Deze zeer krachtige explosie kan alleen zijn veroorzaakt door een grote hoeveelheid explosief materiaal dat gereageerd heeft als explosief materiaal horende tot de gevarenklasse 1.1 (massa-explosief);
- indien een kleine hoeveelheid explosieve stof, die reageert volgens gevarenklasse 1.1, samen opgeslagen wordt met een grote hoeveelheid artikelen en materiaal van andere gevarenklassen, kan met grote zekerheid worden gesteld dat bij een eventuele ontploffing de kracht van de explosie wordt bepaald door de totaal aanwezige hoeveelheid explosieve stof;
- materialen van gevarenklasse 1.1 mochten niet in het geëxplodeerde gebouw aanwezig zijn. Het was wel mogelijk dat artikelen van gevarenklasse 1.1 aanwezig waren omdat: het aangevoerde vuurwerk fout geclassificeerd kan zijn geweest, vuurwerk met mogelijk een andere classificatie vrij aanwezig had kunnen zijn vanwege bewerking of assemblage van dit vuurwerk, of de bewerkte, geassembleerde of los opgeslagen artikelen een andere classificatie hadden dan de oorspronkelijke. Er zijn door PML-TNO bewijzen gevonden voor een foute classificatie (vuurwerk dat geclassificeerd was als 1.3 bleek in de transportverpakking als 1.1 te reageren).



Zowel de onderzoekers van PML-TNO als de Arbeidsinspectie en de Inspectie voor het Brandweerwezen hebben de resultaten van hun onderzoeken vergezeld doen gaan van een aantal aanbevelingen. De Commissie heeft onderzocht welke overheidsinstanties kennis hebben genomen van de bevindingen en aanbevelingen uit de drie genoemde onderzoeken, en wat de betrokken overheidsinstanties met de conclusies en aanbevelingen hebben gedaan. Hierna wordt ingegaan op de handelwijze van elk van de afzonderlijke overheidsinstanties.

Vooraf wordt in dit verband opgemerkt dat van de overheid mag worden verwacht dat zij, ter bescherming van de mensen, de overige bebouwing en het milieu in de omgeving van vuurwerkbedrijven en van de werknemers van deze bedrijven, naar aanleiding van een ongeval als dat in Culemborg maatregelen neemt die zo goed mogelijk moeten bewerkstelligen dat een dergelijk ongeval, met ernstige veiligheidseffecten, zich niet meer voordoet. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de lessen die uit de Culemborgexplosie konden worden getrokken, destijds niet zijn geleerd en dat maatregelen naar aanleiding van de explosie ten onrechte zijn uitgebleven.

5.6.1 Openbaar ministerie; ministerie van Justitie

De officier van justitie te Utrecht heeft, na de afsluiting van het strafrechtelijk onderzoek, een ambtsbericht voor zijn hoofdofficier opgesteld, waarin hij vroeg om nadere actie ten aanzien van geconstateerde hiaten in de vergunningverlening en in het toezicht. Dit ambtsbericht is, via de hoofdofficier van justitie en de procureur-generaal bij het gerechtshof te Amsterdam, met een verzoek om nadere actie doorgezonden aan de Minister van Justitie. Het openbaar ministerie heeft daarmee, gelet op zijn taakopdracht, adequaat gehandeld. Bij het ministerie van Justitie is de berichtgeving van het openbaar ministerie over de Culemborgexplosie echter gearhiveerd zonder dat het tot nadere actie was gekomen. Bedoelde berichtgeving is ten onrechte niet voorgelegd aan de Minister. Op deze punten heeft het ministerie van Justitie niet juist gehandeld.

5.6.2 Ministerie van VROM

De Inspectie Milieuhygiëne (IMH) had de wettelijke taak toezicht te houden op de uitvoering van de Hinderwet. De IMH-Gelderland was niet betrokken bij het strafrechtelijk onderzoek naar de explosie in Culemborg, en is ook niet op de hoogte gesteld van de resultaten van dit onderzoek. Gezien de aandacht die deze explosie in 1991 heeft getrokken, onder meer in de pers, acht de Commissie het echter onwaarschijnlijk dat de IMH-Gelderland daarvan niet geweten heeft. De Commissie is van oordeel dat van de IMH-Gelderland onder meer had mogen worden verwacht dat zij contact had opgenomen met de officier van justitie te Utrecht teneinde zich op de hoogte te stellen van eventuele actie aan die kant. In dat geval zou de IMH-Gelderland ongetwijfeld in het (verdere) strafrechtelijk onderzoek zijn betrokken. De IMH Gelderland handelde dan ook niet juist door geen enkele actie te ondernemen naar aanleiding van de Culemborgexplosie.

Voor zover de Commissie kan nagaan, is ook het "eigen" ministerie van VROM niet door de IMH op de hoogte gesteld van de Culemborgexplosie. Wel is de directie Stoffen, Veiligheid en Straling van dit ministerie op 13 juni 1991 op de hoogte gesteld van de explosie door een notitie van de vertegenwoordiger van het ministerie van Binnenlandse Zaken in de Commissie Preventie van Rampen met Gevaarlijke Stoffen (CPR; zie hierna onder 5.6.7). VROM heeft echter nagelaten om zich naar aanleiding van deze notitie nader op de hoogte te stellen van de (onderzoeken naar) de explosie in Culemborg. Verwacht had mogen worden dat alert was gereageerd op bedoelde notitie. Het ministerie van VROM was immers verantwoordelijk voor de regelgeving op grond van de toenmalige Hinderwet, en had een eigen verantwoordelijkheid voor het externe veiligheidsbeleid voor inrichtingen, waaronder ook vuurwerkbedrijven. In zoverre is het ministerie van VROM tekortgeschoten.

5.6.3 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De Arbeidsinspectie (4e district) is, zoals gezegd, direct betrokken geweest bij het strafrechtelijk onderzoek naar de explosie. Naar aanleiding van het door haar verrichte onderzoek heeft de Arbeidsinspectie op 28 november 1991 aan de directeur Veiligheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geadviseerd om nadere regelgeving te ontwikkelen. In zoverre heeft de Arbeidsinspectie adequaat gehandeld. Zij heeft echter nagelaten om naar aanleiding van de explosie in Culemborg ook andere bedrijven voor professioneel vuurwerk te inspecteren. In zoverre is de Arbeidsinspectie tekortgeschoten.

De directeur Veiligheid van het ministerie van SZW heeft naar aanleiding van het advies van de Arbeidsinspectie van 28 november 1991 besloten tot ontwikkeling van nadere regelgeving voor de arbeidsveiligheid (een zogeheten P-blad). Dit besluit is door de afdeling Chemische Veiligheid van genoemde directie echter niet met de vereiste voortvarendheid uitgevoerd: pas twee jaar later is aan een adviesbureau opdracht gegeven tot het opstellen van een concept voor het P-blad. Bovendien is bij de ontwikkeling van het P-blad onvoldoende samenwerking gezocht met de ministeries van VROM en van Defensie, die beide taken hebben op het gebied van de externe veiligheid. Inhoudelijk is het concept-P-blad, dat gereed was in 1994, onvoldoende afgestemd met de richtlijnen die indertijd voor hinderwetvergunningen werden gebruikt. Voorts heeft het ministerie van SZW, nadat was gebleken dat het concept P-blad, vanwege een wijziging in de structuur van de Arbo-regelgeving, niet meer zou kunnen worden ingevoerd, nagelaten zich ervoor in te zetten dat, in samenspraak met VROM en Defensie, op een andere wijze adequate regelgeving zou worden ontwikkeld en ingevoerd voor het veilig werken met professioneel vuurwerk. Op deze punten is het ministerie van SZW tekortgeschoten.

5.6.4 Ministerie van Binnenlandse Zaken

De Inspectie voor het Brandweerwezen was, zoals hierboven aangegeven, direct betrokken bij het onderzoek naar de Culemborgexplosie. De rapportage van 19 maart 1991 gaf een duidelijk signaal af dat nadere actie gewenst was. De Commissie acht deze handelwijze adequaat.

Het onderzoek van de Inspectie voor het Brandweerwezen heeft geleid tot de hiervoor al genoemde notitie van de directie Brandweer van het ministerie van Binnenlandse Zaken van 13 juni 1991 aan de CPR. Deze notitie was kennelijk gericht op herziening van de CPR-7-richtlijn. Deze richtlijn betrof echter de opslag van explosieven tot 100 kg; in Culemborg was ongeveer 5000 kg vuurwerk opgeslagen. Naar het oordeel van de Commissie was eventuele herziening van de CPR-7-richtlijn dan ook geen passende maatregel om de regelgeving voor professioneel vuurwerk aan te passen. De notitie van 13 juni 1991 gaf derhalve onvoldoende inzicht in de problematiek die uit de Culemborgexplosie was gebleken, en in de mate van urgentie van eventuele actie. Verwacht had mogen worden dat de directie Brandweer méér activiteiten had ondernomen om de Culemborgexplosie een duidelijke plaats te geven op de actielijst van de CPR. Bovendien hadden de uitkomsten van het onderzoek door de Inspectie aanleiding moeten zijn om de opleidingstof voor brandweerpersoneel kritisch tegen het licht te houden. In zoverre heeft de directie Brandweer niet juist gehandeld.

5.6.5 Ministerie van Verkeer en Waterstaat

De toezichthoudende taken voor het vervoer, het afleveren en het bezigen van vuurwerk werden ten tijde van de Culemborgexplosie uitgevoerd door het Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen (KCGS). Tot 1 januari 1990 kwam een KCGS-medewerker gemiddeld eenmaal per week bij het vuurwerkbedrijf in Culemborg. Deze controleur is gehoord in het kader van het strafrechtelijk onderzoek. Het KCGS heeft echter nagelaten om in het kader van zijn eigen wettelijke taak aandacht te besteden aan de explosie in Culemborg. Verwacht had mogen worden dat het KCGS actief was nagegaan tot welke maatregelen de explosie eventueel had moeten leiden voor de eigen taakvervulling. In zoverre is het KCGS tekortgeschoten.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (directie Transportveiligheid) had ten tijde van de Culemborgexplosie vergunningverlenende en toezichthoudende taken ten aanzien van het vervoer, het afleveren en het bezigen van vuurwerk, en was derhalve verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de regelgeving betreffende de transportclassificatie. Genoemde directie heeft, als lid van de CPR, de notitie over de Culemborgexplosie van de directie Brandweer van het ministerie van Binnenlandse Zaken van 13 juni 1991 ontvangen. De directie Transportveiligheid heeft echter, ook nadat de Culemborgexplosie in de CPR aan de orde was geweest, nagelaten om de onderzoeksrapporten inzake de explosie op te vragen. Hierdoor is de problematiek met betrekking tot de classificatie van vuurwerk niet aangepakt. De directie Transportveiligheid had, naar aanleiding van de uitgevoerde onderzoeken, in overleg met het KCGS moeten bepalen of nadere actie nodig was. In zoverre heeft ook het ministerie van VenW niet juist gehandeld.

5.6.6 Ministerie van Defensie

DMKL-Bureau Hinderwetzaken van het ministerie van Defensie was, zoals reeds aan de orde kwam onder 5.1.1, op grond van de Hinderwet de wettelijke adviseur en toezichthouder voor hinderwetvergunningplichtige vuurwerkinrichtingen. DMKL was rechtstreeks betrokken bij het strafrechtelijk onderzoek naar de Culemborgexplosie. De onderzoeksresultaten van PML-TNO van april 1991 waren voor DMKL aanleiding om deze instantie te vragen om een specifiek onderzoek naar het explosiegedrag van een aantal typen vuurwerk, waaronder vuurwerk dat bij MS Vuurwerk in Culemborg was gevonden; bedoeld onderzoek is in februari 1992 afgerond. In zoverre is door DMKL adequaat gehandeld.

De Commissie heeft echter twijfels over de wijze waarop de lessen van Culemborg in het Memorandum Veiligheidsafstanden Groot Vuurwerk zijn verankerd. Zo wordt in het Memorandum slechts zeer summier ingegaan op het opslaan van 1.1-vuurwerk tesamen met (grote) hoeveelheden 1.3-vuurwerk. Naar aanleiding van de Culemborgexplosie werd deze gecombineerde opslag door PML-TNO als zeer gevaarlijk bestempeld. In ieder geval is sprake van onvoldoende transparantie ten aanzien van de onderzoeken en richtlijnen die de basis hebben gevormd voor het Memorandum. DMKL heeft het Memorandum daarmee niet voorzien van een solide en naspeurbare onderbouwing. Daarnaast heeft DMKL nagelaten om omtrent de uitkomsten van de twee onderzoeken van PML-TNO en omtrent de uitkomsten van de normstelling, zoals die is weergegeven in het Memorandum, afstemming te zoeken met andere ministeries die betrokken waren bij de veiligheid van vuurwerkbedrijven, zoals het ministerie van VROM en dat van VenW. Ten slotte heeft DMKL kennelijk geen initiatieven genomen om een landelijk onderzoek in te stellen of te laten instellen naar de situatie bij vuurwerkbedrijven die vergelijkbaar waren met MS Vuurwerk, dit terwijl de ernst van de Culemborgexplosie daartoe alle aanleiding gaf. Op deze punten heeft DMKL niet juist gehandeld.

5.6.7 Commissie Preventie van Rampen met Gevaarlijke Stoffen

De CPR heeft, als adviescommissie van de ministeries van SZW, BiZa (thans BZK) VROM en VenW, de taak om praktijkrichtlijnen uit te brengen voor de opslag van en het werken met gevaarlijke stoffen. Hiervoor is al enige malen melding gemaakt van de notitie van de vertegenwoordiger van BiZa in de CPR van 13 juni 1991. Deze notitie hield een verzoek in om “de vuurwerkrichtlijn te herzien”. Een CPR-richtlijn voor vuurwerk heeft echter nooit bestaan. Wel was er de richtlijn CPR-7 uit 1983, die was bedoeld voor de opslag van springstoffen en ontstekingsmiddelen tot maximaal 100 kg. Opslagen van dergelijke stoffen van 500 kg en groter vielen onder de NATO-richtlijnen, die door DMKL worden gebruikt bij de advisering.

De genoemde notitie van 13 juni 1991 heeft in 1991 en in de daaropvolgende jaren niet tot enige actie van de CPR geleid. In aanmerking genomen dat BiZa verder geen actie heeft ondernomen om het verzoek hoger op de CPR-agenda te krijgen, en gelet op het feit dat de CPR zich primair bezighield met grootschalige gevaarlijke objecten, kan de Commissie tot op zekere hoogte begrip opbrengen voor het feit dat de notitie niet direct de hoogste prioriteit kreeg. Dit neemt niet weg dat de CPR destijds tekort is geschoten. Effectieve follow-up van de Culemborgexplosie is uitgebleven. Dit kan zowel de leiding als de leden van de CPR worden aangerekend. Van de CPR had mogen worden verwacht dat zij direct na de Culemborgexplosie de risico's van de opslag van vuurwerk nader had onderzocht en de bestaande regelgeving en richtlijnen had geëvalueerd, waarna zij de betrokken ministeries uit eigen beweging had kunnen adviseren over eventuele aanpassing van de regelgeving. In dit verband wordt opgemerkt dat ook het hierboven al genoemde besluit van de directie Veiligheid van het ministerie van SZW tot het opstellen van een P-blad niet heeft geleid tot plaatsing van een follow-up van de Culemborgexplosie op de CPR-agenda, dit ondanks het feit dat de directeur Veiligheid ten tijde van dat besluit tevens voorzitter was van de CPR.

Uiteindelijk is het onderwerp explosieven pas in 1995, in een andere context dan die van de Culemborgexplosie, op de agenda van de CPR gezet. De CPR besloot toen een subcommissie op te richten voor de herziening van CPR-7. Echter, pas in 1999 is besloten om CPR-7 in te trekken. Een werkgroep, die een nieuwe richtlijn op zou moeten stellen voor opslagen tot 500 kg en daarbij ook richtlijnen zou moeten geven voor de opslag van en het werken met professioneel vuurwerk, was in mei 2000 nog in het geheel niet van start gegaan. Al met al getuigt het proces dat zou moeten leiden tot herziening van CPR-7 van een opmerkelijk gebrek aan daadkracht. Hierboven is al aangegeven op welke punten enerzijds de afzonderlijke betrokken ministeries, en anderzijds de CPR als zodanig, actie hadden moeten ondernemen naar aanleiding van de explosie in Culemborg.

5.7 Conclusies

Uit het voorgaande blijkt dat de rijksoverheid zowel in haar rol van adviseur, vergunningverlener en toezichthouder als in haar rol van (mede)verantwoordelijke voor de regelgeving met betrekking tot vuurwerk, is tekortgeschoten. Geconcludeerd kan worden dat van de instanties die in dit hoofdstuk ter sprake kwamen, vooral DMKL en de RVI in gebreke zijn gebleven. Het waren bij de rijksoverheid juist deze twee instanties die ten aanzien van SE Fireworks de belangrijkste rol hadden te vervullen. Zoals gezegd, is de rijksoverheid ook in haar rol van medewetgever tekortgeschoten, hetgeen onder meer blijkt uit het langdurig uitblijven van adequate regelgeving voor handelingen met professioneel vuurwerk.

De tekortkomingen bij de rijksoverheid komen zo mogelijk nog duidelijker naar voren uit de follow-up van de vuurwerkexplosie in Culemborg op 14 februari 1991. Uit deze explosie kon een aantal belangrijke lessen, onder meer ten aanzien van de gevarenclassificatie van vuurwerk, worden getrokken. De Culemborgexplosie heeft evenwel noch tot aanpassing van de regelgeving ten aanzien van vuurwerk, noch tot intensivering van het toezicht bij de vuurwerkbedrijven geleid.

Harriët Virk

Ankrot 35

Bewoner

6 De ramp

6.1 Het onderzoek van de Commissie

De Commissie heeft bij haar onderzoek naar de oorzaak, de ontwikkeling en de omvang van de vuurwerkram্প twee sporen gevolgd. Beide sporen hebben elkaar in de loop van het onderzoek over en weer beïnvloed.

Het eerste spoor omvatte het ontwikkelen van een eigen beeld van de oorzaak en de toedracht van de ramp. Dit is gebeurd aan de hand van een analytisch kader, waarin alle denkbare hypothesen over het ontstaan en het verloop van de verschillende branden en explosies, en over de oorzaak-gevolg relaties waren opgenomen. Ook de suggesties en hypothesen die de Commissie van buiten werden aangereikt, zijn daar bij betrokken. De Commissie achtte het namelijk van het grootste belang dat alle denkbare hypothesen aandacht kregen, en dat er geen op voorhand werd uitgesloten.

Het tweede spoor bestond uit het verzamelen en beoordelen van de informatie die van belang kon zijn voor de toetsing van deze hypothesen.

Een zeer belangrijke informatiebron voor de Commissie waren onderzoeken van andere instanties en organisaties naar de technisch-inhoudelijke kant van de ramp. Dit betreft in het bijzonder het strafrechtelijk onderzoek dat wordt uitgevoerd door en onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie in Almelo. Het technisch deel van dit onderzoek richt zich primair op de oorzaak, ontwikkeling en omvang van de ramp. Daarvoor zijn het instituut voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) ingeschakeld.

Met het openbaar ministerie en de politie Twente heeft de Commissie aan het begin van haar onderzoek goede afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling. In dat verband kreeg de Commissie ook voor haar onderzoek zeer belangrijk beeldmateriaal ter beschikking. Verder vond regelmatig informatief overleg plaats met de verschillende onderzoekers.

Verder heeft de Commissie informatie gebruikt uit het gezamenlijke onderzoeksproject van de rijksinspecties. Ook heeft zij gebruik gemaakt van het (voorlopig) rapport van een onderzoek door het bureau MSNP in Enschede, dat contact had met de Belangenvereniging Slachtoffers Vuurwerkram্প Enschede. Veiligheidsdeskundigen van de Commissie en MSNP hebben enkele keren technisch overleg gevoerd.

De verschillende onderzoeken maken naar het oordeel van de Commissie een betrouwbare reconstructie van het verloop van de ramp mogelijk. Voor dit oordeel is van bijzonder belang dat bedoelde reconstructie wordt onderschreven door de drie buitenlandse contra-experts die de Commissie heeft ingeschakeld: Health & Safety Executive (HSE) uit het Verenigd Koninkrijk, Bundesanstalt für Materialforschung und –Prüfung (BAM) uit Berlijn en Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms (ATF; onderdeel van het Treasury Department) uit de Verenigde Staten. Aldus bestaat er een brede overeenstemming over het verloop van de gebeurtenissen bij SE Fireworks op 13 mei 2000, en over de verklaring van de kracht van de explosies.

Hierna schetst de Commissie, in hoofdlijnen, eerst het uit de reconstructie afgeleide verloop van de gebeurtenissen op 13 mei 2000 bij SE Fireworks. Voor een meer gedetailleerde beschrijving wordt verwezen naar onderzoeksrapport A, deel III.

6.2 Het verloop der gebeurtenissen op 13 mei 2000

Omstreeks 15.03 uur komt de eerste brandmelding binnen bij de alarmcentrale van de regionale brandweer. De eerste brandweereenheid komt om 15.08 uur ter plaatse. Het terrein is afgesloten; niemand is aanwezig.

De brandweer constateert dat de ruimte C2 van de centrale bewaarplaats brandt, en dat delen van de gevel van C2 voor deze ruimte op de grond liggen. De deuren van de andere opslagruimten zijn dicht. Er is ook brand aan de gevel van gebouw H, op het dak van gebouw G en op het dak van enkele MAVO-boxen. En er is brand op diverse plaatsen buiten het terrein, onder andere in de begroeiing aan de Tollensstraat op ongeveer 60 meter van de centrale bewaarplaats, vermoedelijk als gevolg van uit C2 uitgeworpen vuurwerk. Kort na 15.15 uur acht de brandweer de brand in ruimte C2 onder controle.

Nadat omstreeks 15.18 ruimte C3 is opengemaakt en het daar aanwezige vuurwerk uit voorzorg nat is gemaakt, constateert een brandwacht omstreeks 15.21 dat compartiment C4 in brand staat. Achter in deze ruimte vinden vuurwerkexplosies plaats. Om 15.22 slaan er vlammen uit C4. Er schiet ook vuurwerk uit C4, dat in de omgeving ontploft en nieuwe brandjes veroorzaakt. Omstreeks 15.28 ziet de brandweer rook tussen de containers E2 en E15 vandaan komen. Ongeveer twee minuten later zet de brandweer een straal hoge druk in vanaf container E1 om de brand tussen de containers E2 en E15 te bestrijden. Omstreeks 15.32 uur wordt vanaf het dak van MAVO-box M6 een straal lage druk ingezet op bunker C4; de brand daar lijkt minder te worden.

Dan horen verschillende brandweerlieden omstreeks 15.34 een zwaar geroffel. Vanaf de containers E2-E15 gaat een steekvlam over de grond in de richting van de centrale bewaarplaats. Vervolgens bolt container E2 op en doet zich een ontploffing voor, waardoor het dak even omhoog komt. Na ongeveer 18 seconden ontploft container E2, waarbij de deuren open springen.

Er wordt veel vuurwerk uit E2 geworpen, in de vorm van vuurwerkbommen. De effectlading van deze bommen explodeert op de plaats waar de bommen zijn terecht gekomen. Ongeveer 42 seconden na het ontploffen van container E2 explodeert de hele rij MAVO-boxen, om te beginnen M7, omstreeks 15.35 uur. De explosie van M7 is van alle boxen de krachtigste geweest.

Door de kracht van de explosie van de MAVO-boxen worden naar alle waarschijnlijkheid de deuren van de bunkers van de centrale bewaarplaats naar binnen gedrukt. Ongeveer 66 seconden na het exploderen van de MAVO-boxen explodeert de gehele centrale bewaarplaats, beginnend bij ruimte C11. Hierbij exploderen ook de nog resterende containers.

Het verloop van de ramp zoals de Commissie dat heeft gereconstrueerd, is weergegeven in de figuren op pagina 84 en 85.

In onderzoekrapport A, deel III, heeft de Commissie haar eigen analyse en beoordeling gegeven van de gebeurtenissen op 13 mei 2000 bij SE Fireworks. Hieronder volgen de hoofdlijnen van deze analyse en beoordeling.

6.3 De brand en de explosie in werkruimte C2

6.3.1 Gegevens over de situatie van/in de ruimte C2 op 13 mei 2000

Het proces van escalatie dat tot de ramp heeft geleid begon in werkruimte C2 van de centrale bewaarplaats (de ompakruimte), waar brand is ontstaan en waar vuurwerk is ontploft. De gebeurtenissen in C2 vragen bijzondere aandacht. Geen van de onderzoekende instanties en organisaties heeft namelijk tot dusver de vraag naar de oorzaak van de eerste brand in C2 zodanig kunnen beantwoorden, dat over de oorzaak van deze brand een stellige en eenduidige uitspraak kon worden gedaan. Werkruimte C2 verdient ook daarom bijzondere aandacht, omdat deze ruimte, volgens de tijdelijke veranderingsvergunning van 19 juli 1999, de enige ruimte van de inrichting was waar ook onverpakt vuurwerk (maximaal 500 kg 1.4 S of G) aanwezig mocht zijn. Dit maakte de situatie in C2, vergeleken met die in andere ruimten, extra gevoelig voor eventuele veiligheidsproblemen. Overigens stond de veranderingsvergunning alleen aanwezigheid van vuurwerk in C2 toe tijdens werkzaamheden.

De constructie van C2 bestond uit een gewapend betonnen skelet van wanden en een dakvloer. In het dak zaten zes kunststof koepels. Aan beide zijden van de bewaarplaats was C2 voorzien van een toegangsdeur. Automatische voorzieningen voor het detecteren en melden van brand waren niet aanwezig. Wel was in het bunkercomplex een "sprinklerinstallatie" in de vorm van een handbediende sproeivoorziening aanwezig, waarvan de leidingen ook door C2 liepen. Vermoedelijk bevond zich geen water in deze installatie, en was deze dus niet werkzaam. In C2 bevond zich voorts een door medewerkers van SE Fireworks zelf aangelegde, geïmproviseerde, elektriciteitsleiding.

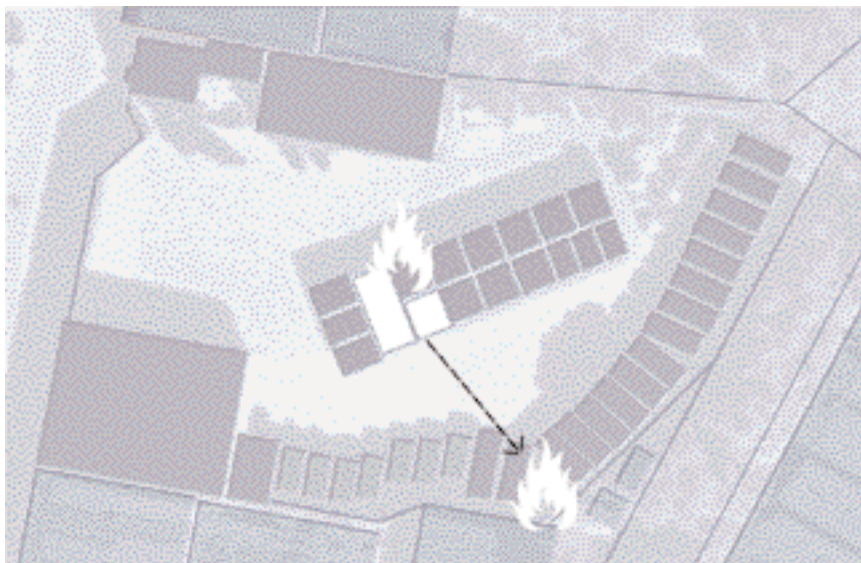
Uit verklaringen van betrokkenen kan worden afgeleid dat er in C2 permanent – dus ook op zaterdag 13 mei 2000 – vuurwerk aanwezig was en dat er op 13 mei 2000 niet is gewerkt bij SE Fireworks.

Op 13 mei 2000 was er in C2 waarschijnlijk ongeveer 900 kg vuurwerk aanwezig, waaronder cakedozen, vuurpijlen en 55 à 60 vuurwerkbommen van verschillend kaliber. In C2 was over een langere periode vuurwerk aanwezig en hier werd ook mee gewerkt. Dit leidt in het algemeen tot de aanwezigheid van pyrotechnisch stof, dat zich over een langere periode ophoopt en zich in de ruimte verspreidt.

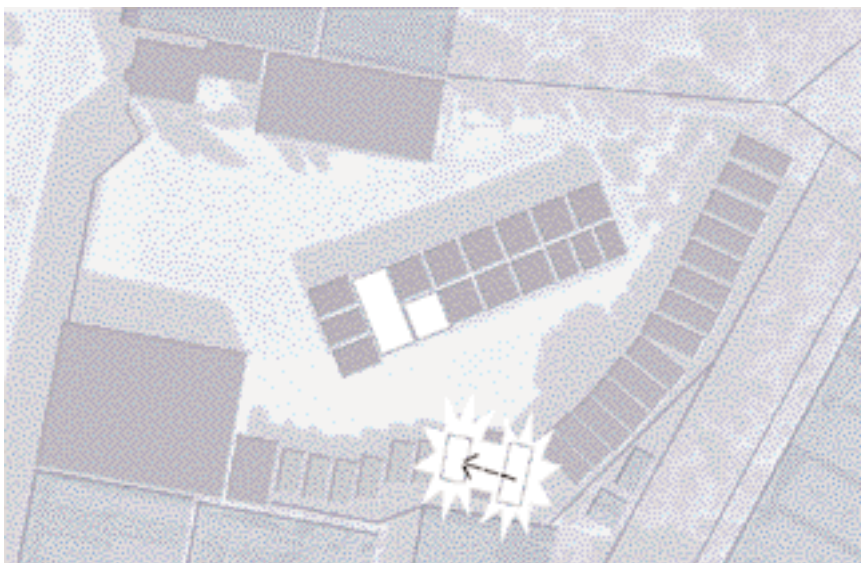
6.3.2 Gegevens over de eerste brand in werkruimte C2

Verklaringen van diverse getuigen geven aan dat er al ongeveer 15 minuten voordat de eerste brandmelding bij de alarmcentrale van de regionale brandweer binnenkwam (dit was om 15.03 uur), sprake was van ontploffend vuurwerk bij SE Fireworks. Een aantal getuigen had de indruk dat er bewust vuurwerk werd afgestoken. Er zijn echter geen getuigen die het afsteken van vuurwerk op het terrein van SE Fireworks op 13 mei 2000 met eigen ogen hebben gezien. Het is dan ook eveneens mogelijk dat het ging om vuurwerk dat door brand in C2 ontstoken is en vervolgens via de open deuren en de vernielde lichtkoepels is uitgeworpen. Uit de bij de Commissie bekende gegevens over het vuurwerk dat op 13 mei 2000 aanwezig was bij SE Fireworks blijkt dat het vuurwerk dat in C2 heeft gelegen dit effect inderdaad zou kunnen hebben veroorzaakt. De drie brandweerlieden die door de Commissie zijn geïnterviewd, hebben voor 15.03 uur ook al gerommel gehoord.

Zodra de brandweer ter plaatse was, constateerde deze bij de globale verkenning van het terrein dat er brand was in ruimte C2 en dat delen van de gevel voor de ruimte op de grond lagen.

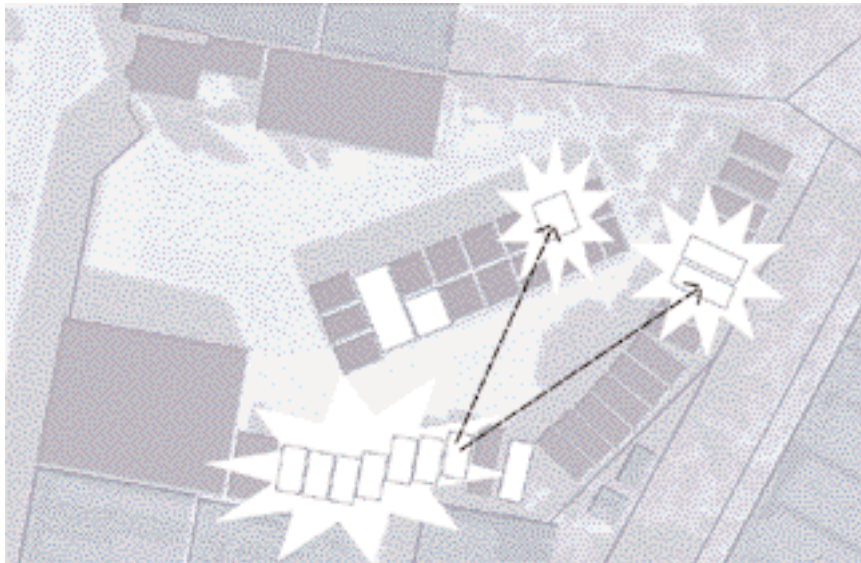


a: In C2 en C4 ontstaat brand. Door uitgeworpen vuurwerk ontstaat vervolgens ook brand in de driehoek tussen E2 en E15.

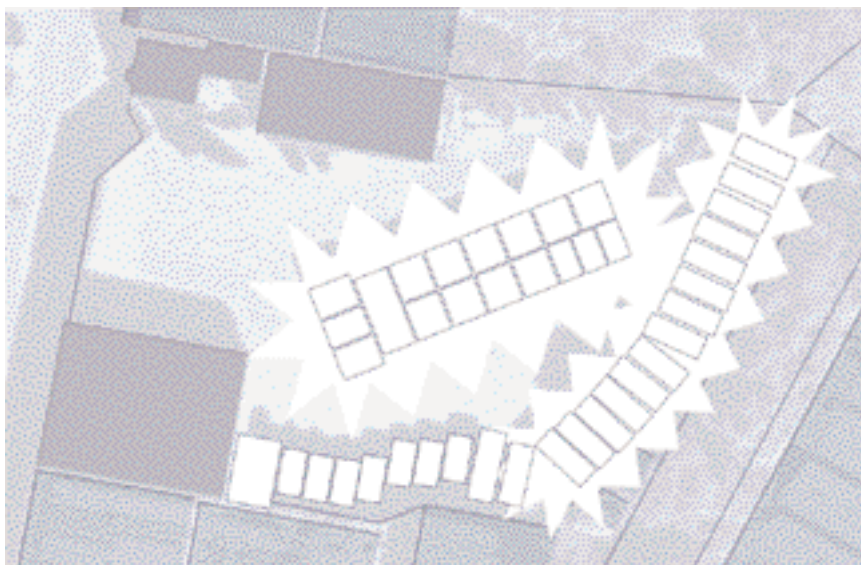


b: Als gevolg van de brand in de driehoek ontstaat brand in container E2. Deze container springt open en uitgeworpen vuurwerk leidt na ongeveer 42 seconden tot het ontploffen van MAVO-box M7.

Verloop van de ramp.



c: Samen met M7 ontploffen ook de andere MAVO-boxen. 67 seconden later ontploffen C11 en één of meer van de containers E8 tot en met E11.



d: Tegelijkertijd met C11 ontploft ook de rest van de inrichting.

6.3.3 Mogelijke oorzaken van de brand in C2

In onderzoekrapport A, deel III, komen alle denkbare oorzaken van de brand in C2 aan de orde. Enkele van deze mogelijke oorzaken konden reeds direct worden verworpen. De overgebleven mogelijke oorzaken zijn de volgende:

A. Menselijk handelen

- 1 Menselijk handelen dat het ontstaan van brand beoogde, en dat die brand, als min of meer direct effect, tot gevolg had: brandstichting of sabotage.
- 2 Menselijk handelen dat niet was gericht op het doen ontstaan van brand, maar dat wel heeft geleid tot deze brand, als een meer indirect effect:
 - clandestien afsteken van vuurwerk al op een eerder tijdstip, met de brand in C2 als een niet beoogd gevolg, en wel door een incident gedurende het afsteken;
 - nalatigheid/slordigheid bij de laatst verrichte werkzaamheden in C2 waardoor, al dan niet na het vertrek van de betrokkene(n), in C2 aanwezig vuurwerk tot (zelf)ontbranding heeft kunnen komen.

B. Technische factoren

- 1 Zelfontbranding van in C2 aanwezig flashkoord, al dan niet door de combinatie met in C2 aanwezig pyrotechnisch stof dat zich in de loop der tijden heeft opgehoopt en verspreid, of van ander ontbrandings- of ontploffingsgevoelig materiaal.
- 2 Kortsluiting in de elektriciteitsvoorziening in C2.

Ad A.1 Brandstichting of sabotage

Op 26 januari 2001 is een persoon aangehouden op verdenking van betrokkenheid bij het ontstaan van de brand bij SE Fireworks, wiens gevangenhouding voor 30 dagen intussen is bevolen. Daarmee is brandstichting vooralsnog een mogelijke oorzaak van de brand in C2 met een meer dan geringe aannemelijkheid. Afgewacht zal moeten worden tot welke resultaten het opsporingsonderzoek op dit punt verder zal leiden. Alleen in het geval van een bekentenis, en met name van een veroordelend vonnis, waarbij brandstichting in C2 bewezen wordt verklaard, zal brandstichting kunnen worden aangemerkt als de oorzaak van de brand in C2; tegelijk daarmee kunnen dan alle andere nog overgebleven mogelijke oorzaken worden verworpen. Zolang daarvan geen sprake is, blijft brandstichting een mogelijke oorzaak naast de andere.

Ad A.2.a Clandestien afsteken van vuurwerk

Zoals hiervoor werd aangegeven, hebben diverse getuigen verklaard dat zij de indruk hadden dat er vóór 15.00 uur op het terrein van SE Fireworks vuurwerk werd afgestoken. De Commissie acht clandestien afsteken van vuurwerk als oorzaak van de eerste brand in C2 echter minder aannemelijk. Geen van de getuigen heeft immers met eigen ogen bewust afsteken van vuurwerk waargenomen, en het waargenomen vuurwerk kan, zoals aan de orde kwam onder 5.1.2, ook zijn geïnitieerd door brand in C2 en vervolgens uit deze ruimte zijn uitgeworpen.

Ad A.2.b Nalatigheid/slordigheid bij de laatst verrichte werkzaamheden

Nalatigheid/slordigheid bij werkzaamheden op de dag van 13 mei 2000 zelf acht de Commissie eveneens minder aannemelijk als oorzaak van de eerste brand in C2, omdat zij het minder aannemelijk acht dat er op 13 mei 2000 is gewerkt op het bedrijfsterrein. De brandweer trof het terrein immers in afgesloten toestand aan, en de verhoren door de politie hebben niet geleid tot aanwijzingen voor werkzaamheden op 13 mei 2000.

Nalatigheid/slordigheid bij werkzaamheden op de laatste gewone werkdag – 12 mei 2000 – acht de Commissie meer aannemelijk dan de hiervoor behandelde nalatigheid/slordigheid bij werkzaamheden op 13 mei 2000. Echter, ook op dit punt kan zij geen stellige uitspraak doen. Op 13 mei 2000 was in C2 gedroogd flashkoord aanwezig; flashkoord werd in C2 gedroogd aan een lat boven een verwarmingselement. Onder bepaalde omstandigheden (bijvoorbeeld door contact met pyrotechnisch stof) is flashkoord gevoelig voor zelfontbranding. Niet uitgesloten kan dus worden dat zelfontbranding van het gedroogde flashkoord in C2 heeft plaatsgevonden, hetgeen vervolgens kan hebben geleid tot initiatie van het in C2 aanwezige vuurwerk.

Ad B.1 Zelfontbranding van in C2 aanwezig flashkoord

De mogelijkheid van zelfontbranding van in C2 aanwezig flashkoord kwam hierboven al aan de orde. De Commissie kan deze mogelijkheid niet uitsluiten. Dat geldt met name wanneer rekening wordt gehouden met: eventuele nalatigheid/slordigheid bij werkzaamheden, de situatie in deze ruimte als zodanig, en de opwarming van C2 als gevolg van de weersomstandigheden op 13 mei 2000.

Ad B.2 Kortsluiting

De Commissie kan ook kortsluiting niet uitsluiten als een mogelijke oorzaak van de eerste brand in C2. De belangrijkste overweging daarvoor is dat er zich in C2 een door medewerkers van SE Fireworks zelf aangelegde, geïmproviseerde elektriciteitsleiding bevond.

6.4 De verdere escalatie van de brand in werkruimte C2 naar bunker C4

De brand in C2 werd pas opgemerkt nadat er externe effecten waren opgetreden, met name ontstoken vuurwerk dat brandend in de omgeving terecht kwam en geluid van gerommel dat op ruime afstand hoorbaar was. Toen de gealarmeerde brandweer ter plaatse kwam, had de brand in C2 zich vermoedelijk al zeker 25 minuten kunnen ontwikkelen en waren er door uitgeworpen vuurwerk op diverse plaatsen in de omgeving, tot op ruime afstand van C2, branden ontstaan. Op een zeker moment is ook brand ontstaan in de driehoek tussen de containers E2, E15 en de betonnen omheining van het terrein. Deze brand kan al in dit vroege stadium zijn ontstaan.

Even nadat de brandweer de brand in C2 meester was, constateerde men dat er rook en later ook vlammen en vuurwerk uit C4 kwamen. De doorslag van uit C2 uitgeworpen vuurwerk door een deur van C4 is niet uit te sluiten als oorzaak van de brand in C4. Waarschijnlijker is echter branddoorslag via de doorvoerleiding van de sproeivoorziening. In het rapport van NFI/TNO staat dat zich rond deze waterleiding in de muur tussen C2 en C4 een doorvoeropening zou hebben bevonden met een diameter van ongeveer 7 cm. Er zijn diverse mechanismen voor de branddoorslag denkbaar, zoals:

- directe branddoorslag door de opening;
- hitteontwikkeling in de (vermoedelijk lege) koperen waterleiding met het smelten van lassen als gevolg, waarna hete stukken leiding op het vuurwerk in C4 zijn terechtgekomen, met de initiatie van dit vuurwerk als gevolg;
- ontbranding van pyrotechnisch stof, dat zich in de loop van de tijd op de waterleiding heeft verzameld.

De Commissie kan geen van deze mogelijke oorzaken voor de branddoorslag van C2 naar C4 uitsluiten; misschien heeft zelfs meer dan één oorzaak een rol gespeeld.

Vervolgens ontdekte de brandweer ook de brand in de driehoek tussen E2, E15 en de betonnen omheining. Zoals blijkt uit de reconstructie van het brandweeroptreden die is gegeven in onderzoeksrapport B, hoofdstuk 4⁹, heeft de brandweer getracht deze brand te blussen. Dit blussen werd bemoeilijkt doordat de driehoek niet rechtstreeks toegankelijk was; de brand in de driehoek kon alleen van bovenaf worden geblust, meer in het bijzonder vanaf container E1. In de driehoek stond onder meer een aanhangwagen.

6.5 De ontploffing van container E2 en de verdere escalatie daardoor

Waarschijnlijk was de brand in de driehoek op het moment waarop de brandweer deze trachtte te blussen, al doorgeslagen naar de inhoud van container E2. Dit valt op te maken uit het feit dat de brandweer al korte tijd na het begin van de bluswerkzaamheden gericht op de driehoek, brandverschijnselen in container E2 constateerde. Kort daarop werden deze gevolgd door het ontploffen van deze container.



De geringe brandwerendheid van de standaard-container kan worden aangemerkt als de directe verklaring voor de snelle brandoverslag naar de inhoud van container E2. De brandwerendheid van een standaard-container raamt TNO op circa vier minuten. De snelheid waarmee het vuurwerk in E2 is geïnitieerd, is waarschijnlijk mede veroorzaakt door de omstandigheid dat de dozen met vuurwerk tegen de containerwanden waren geplaatst. Omstandigheden die verder een rol speelden bij de brand in en ontploffing van container E2 waren de afwezigheid van branddetectie- en brandmeldingsvoorzieningen en van een automatische sprinklerinstallatie in de containers, het ontbreken van een goede ontlastopening en de aanwezigheid van zwaar vuurwerk in container E2 (1.3- en mogelijk ook 1.1-vuurwerk).

Bij de ontploffing van E2 ontstond een grote vlamtong, die de centrale bewaarplaats belastte. Echter, volgens de analyse van NFI/TNO trad de verdere escalatie op door uitgeworpen zwaar vuurwerk dat (onder meer) vóór de MAVO-boxen ontplofte en daarbij, gezien de brisantheid ervan, door de deuren van deze boxen kon heenslaan en de inhoud ervan kon initiëren. De Commissie merkt overigens op dat de initiatie van de MAVO-boxen mogelijk ook (mede) via E1 is verlopen.

6.6 De explosie van MAVO-box M7 en de andere MAVO-boxen

Binnen één minuut na de ontploffing van container E2 ontploften zeer snel achter elkaar de MAVO-boxen, beginnend bij M7. De oorzaak van de massa-explosie zoekt de Commissie primair in de zwaarte van het vuurwerk, in combinatie met een geringe demping tussen de MAVO-boxen onderling.

⁹ Het brandweeroptreden wordt hierna behandeld, in deel II, hoofdstuk 3, onder 3.3.

Wat betreft de zwaarte van het vuurwerk geldt dat het vuurwerk dat waarschijnlijk in M7 lag vermoedelijk moet worden beschouwd als 1.1-vuurwerk. Met betrekking tot de demping tussen de MAVO-boxen blijkt uit het onderzoek van NFI/TNO dat de tussen de MAVO-boxen voorgeschreven brandmuren niet aanwezig waren. Overigens hadden deze muren in dit geval het meereageren van de overige MAVO-boxen met M7 niet kunnen verhinderen. Daarvoor was een zwaardere demping nodig geweest, bijvoorbeeld door het toepassen van een zwaardere constructie of – en dit is met name van belang – meer afstand tussen de boxen.

Ook in de MAVO-boxen waren geen branddetectie-, brandmeldings- en brandbestrijdingsvoorzieningen aanwezig. Deze hadden in dit geval overigens waarschijnlijk geen effect gehad, gezien de wijze waarop het vuurwerk in M7 is geïnitieerd en de direct daarop gevolgde massa-explosie. Dit was een zware explosie, circa 800 kg TNT-equivalent. Deze ging gepaard met een schokgolf en een grote vuurbol, met een diameter van ongeveer 85 meter.



6.7 De explosie van de centrale bewaarplaats en de resterende containers

Ruim een minuut na de explosie van de MAVO-boxen vond volgens NFI/TNO de laatste explosie plaats, waarbij bunker C11 en vervolgens de rest van het bunkercomplex ontplofte en volledig werd verwoest. Vrijwel gelijktijdig ontploften ook de resterende containers.

Het is voldoende aannemelijk dat uitgeworpen vuurwerkdelen en/of de vuurbol van de explosie van de MAVO-boxen de explosie in C11 hebben geïnitieerd, omdat de deuren van de bunkers van de centrale bewaarplaats waarschijnlijk waren verdwenen door de kracht van de explosie van de gehele rij MAVO-boxen. De overige bunkers van de centrale bewaarplaats zijn geëxplodeerd door ofwel initiatie door uitgeworpen vuurwerk uit de MAVO-boxen of uit andere opslagplaatsen, ofwel door de hitte van de explosie van C11. Het tijdsverloop tussen de ontploffingen van de verschillende bunkers van de centrale bewaarplaats was zodanig klein dat het onwaarschijnlijk is dat deze ontploffingen als meer dan één ontploffing zijn waargenomen. Op het beeldmateriaal zijn de afzonderlijke explosies echter duidelijk te zien.

De laatste explosie had ook een massa-explosief karakter. Het centrum van de explosie lag in C11. In deze bunker lag waarschijnlijk zwaar vuurwerk opgeslagen (waaronder mogelijk 1.1-vuurwerk). Sommige containers reageerden direct mee. Op grond van de gereconstrueerde belegging is bekend dat er in bepaalde containers waarschijnlijk ook zwaar vuurwerk lag opgeslagen.

Er was sprake van een zeer zware explosie. De Commissie onderschrijft de door TNO-PML aan de hand van het schadebeeld in de omgeving gemaakte raming van de kracht van deze explosie: ongeveer 4 à 5 ton TNT-equivalent.

De Commissie verklaart de kracht van de laatste explosie primair uit de zwaarte – zoals door haar gereconstrueerd – van het aanwezige vuurwerk, in combinatie met een geringe demping tussen de opslagen. Zij merkt hierbij op dat de bouwkundige constructie van de centrale bewaarplaats wel toereikend was om ongevallen met 1.4-vuurwerk op te vangen, maar dat deze constructie zware explosies, zoals die in C11 hebben plaatsgevonden, niet aankon.

6.8 Conclusies

De Commissie concludeert dat het verloop van de ramp, waarbij een brand die begon in één ruimte uiteindelijk heeft geleid tot de laatste fatale massa-explosie van de centrale bewaarplaats, moet worden verklaard uit twee omstandigheden. Ten eerste de omstandigheid dat, volgens de reconstructie van de Commissie (zie ook onder 4.3.2) bij SE Fireworks op 13 mei 2000 177.000 kg vuurwerk aanwezig was, waarvan (vermoedelijk) meer dan 90% zwaarder geclassificeerd had moeten zijn dan 1.4. Ten tweede de wijze waarop dit vuurwerk was opgeslagen, namelijk voor een deel in de vorm van een combinatie van 1.3- en 1.1-vuurwerk (zie ook onder 4.3.2).

De Commissie wijst er in dit verband op dat de milieuvergunning de opslag toestond van 158.500 kg 1.4-vuurwerk of van 136.500 1.4-vuurwerk en 2000 kg 1.3-vuurwerk. Wanneer uitsluitend dit vuurwerk – juist geclassificeerd – aanwezig was geweest, zou een ramp, zoals die zich nu heeft voltrokken, zich niet hebben kunnen voordoen. Dit wordt bevestigd door een door het RIVM, op verzoek van de Commissie, opgestelde risico-analyse en een door TNO uitgevoerde Maximum Credible Event analyse.

Hiervoor onder 4.3.2 is reeds ingegaan op de mate van verantwoordelijkheid die op dit punt ligt bij SE Fireworks. Zoals daar is gesteld, is de Commissie van oordeel dat de eigenaren van SE Fireworks op dit punt ernstig in hun verantwoordelijkheden tekort zijn geschoten. Uit het gestelde onder 5.1.2, 5.2.1 en 5.6 blijkt daarnaast dat de rijksoverheid tekort is geschoten in de aanpak van de problematiek van het onjuist classificeren van vuurwerk door de producent.

De Commissie houdt enkele factoren over als mogelijke oorzaak van de eerste brand in C2; daarvan is brandstichting vooralsnog niet de minst aannemelijke. Van belang in dit verband is daarnaast dat in C2 onvoldoende maatregelen voor het veilig kunnen werken met brandbare en explosieve stoffen waren genomen. Daardoor kunnen zelfontbranding van flashkoord, dat in C2 werd gedroogd aan een lat die zich bevond boven een verwarmingselement aan de muur, en kortsluiting in de elektriciteitsvoorziening in C2, die door medewerkers van SE Fireworks zelf op geïmproviseerde wijze was aangelegd, door de Commissie vooralsnog niet worden uitgesloten als mogelijke oorzaak van de initiële brand en explosie in werkruimte C2.

De op de initiële brand gevolgde explosie van vuurwerk in werkruimte C2 is mogelijk geworden doordat SE Fireworks zich niet aan de vigerende milieuvergunning heeft gehouden. Immers, op grond van de vergunning mocht er in ruimte C2 buiten werktijd geen vuurwerk aanwezig zijn. Op zaterdag 13 mei werd er volgens betrokkenen niet gewerkt; desondanks was er vermoedelijk ongeveer 900 kg vuurwerk aanwezig.

Daarnaast geldt dat de initiële brand in werkruimte C2 zich heeft kunnen uitbreiden en heeft kunnen escaleren door de afwezigheid van automatische (werkende) branddetectie- brandmeldings- en brandbestrijdingsmiddelen. Bovendien heeft een onoordeelkundig aangebrachte veiligheidsvoorziening, de sprinklerinstallatie, de brandwerendheid van de betonnen muur tussen de werkruimte C2 en bunker C4 waarschijnlijk aanzienlijk verlaagd. In dit verband is, overigens zonder dat dit afdoet aan de verantwoordelijkheid van SE Fireworks op de genoemde punten, de wijze van belang waarop de vergunningverlening aan het bedrijf is verlopen. Zoals aan de orde kwam in hoofdstuk 3, waren de door de gemeente aan het bedrijf verleende milieuvergunningen met name op het punt van de brandveiligheid ontoereikend. Aangenomen moet worden dat, wanneer deze voorschriften wel toereikend waren geweest – en er vervolgens adequaat toezicht was uitgeoefend op de naleving daarvan – de ontstane eerste brand niet een zo rampzalig vervolg zou hebben gehad als nu het geval is geweest.

Container E15 heeft bij het kunnen escaleren van de brand een grote rol gespeeld, aangezien door de positie ervan in combinatie met de positie van container E2 de driehoek tussen de containers E2 en E15 en de betonnen omheining van het terrein niet goed zichtbaar was en (voor de brandweer) niet rechtstreeks toegankelijk. Bovendien bevond zich in deze driehoek brandbaar materiaal, waaronder een aanhangwagen. Zoals blijkt uit, onder meer, het gestelde onder 4.2.2 en 4.3.1, was container E 15, al geruime tijd vóór de ramp, illegaal geplaatst.

De Commissie concludeert ten slotte dat de veiligheidsafstanden die in Enschede rond SE Fireworks zijn aangehouden, volstrekt onvoldoende waren voor een opslagplaats waar zich de hoeveelheden 1.3- en 1.1-vuurwerk bevonden zoals die op 13 mei 2000 bij SE Fireworks waarschijnlijk aanwezig waren. Voor de uiteindelijke omvang van de ramp wat betreft het aantal slachtoffers en de materiële schade is dit een essentiële factor geweest. De Commissie merkt in dit verband nogmaals op dat de classificatie van vuurwerk van essentieel belang is. Zowel NFI/TNO als de buitenlandse instituten die om een contra-expertise is gevraagd, hebben aangegeven dat een ramp van deze omvang met uitsluitend correct geclassificeerd 1.4-vuurwerk niet mogelijk is.

Tineke Metz

Schurinksdwarsweg 11

Bewoner

7 Lessen en aanbevelingen

7.1 Inleiding

De Commissie heeft in haar onderzoek naar de vuurwerkramp een aantal problemen vastgesteld. Kort gezegd, waren de interne veiligheidsborging door SE Fireworks (met inbegrip van de naleving van de door de overheid gestelde regels) en de externe veiligheidsborging door de overheid (wettelijke regels, vergunningvoorschriften, toezicht) ontoereikend.

Een bijzondere betekenis uit een oogpunt van de veiligheidsborging heeft de classificatie van vuurwerk. Immers, een juiste classificatie is een hoeksteen van die veiligheidsborging. Gebleken is echter dat een juiste toepassing van de classificatie in de praktijk niet is gewaarborgd. Onjuiste labeling van vuurwerk heeft een cruciale rol gespeeld bij de vuurwerkramp in Enschede. Uit recente controles door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) blijkt dat de aanwezigheid van te licht geclassificeerd vuurwerk bij SE Fireworks geen op zich zelf staand incident was, maar dat bij meer vuurwerkbedrijven relatief te zwaar vuurwerk aanwezig was.

Zwaar vuurwerk, uit de klassen 1.3 tot en met 1.1, blijkt ons land ook binnen te komen met een 1.4-label. De labels worden in het land van herkomst aangebracht, terwijl vervolgens bij de invoer in ons land niet wordt gecontroleerd of die labels overeen komen met de werkelijke gevarenclassificatie van het desbetreffende vuurwerk.

Een situatie zoals die bij SE Fireworks is mede mogelijk geworden doordat professioneel vuurwerk zich bevond in een beleidsvacuüm. Er was bij alle betrokkenen sprake van een algehele onderschatting van de risico's van professioneel vuurwerk, signalen (zoals rapporten over de ramp in Culemborg in 1991, signalen van inspecteurs van de Rijksverkeersinspectie en interne memoranda van het bureau Adviseur milieuvergunningen bij DMKL) die wezen op werkelijke risico's werden genegeerd, adequate regelgeving ontbrak, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de (rijks)overheid waren versnipperd, het toezicht was onvoldoende en de handhaving schoot tekort, de deskundigheid bij de rijksoverheid op het gebied van (professioneel) vuurwerk was afgenomen, en de branche was onvoldoende deskundig en onvoldoende georganiseerd.

De Commissie acht het opstellen van een geïntegreerde, uitvoerbare en handhaafbare regeling voor professioneel vuurwerk urgent. Daarbij kan worden geleerd van de ervaringen die zijn opgedaan in een aantal andere landen. Daarnaast verdienen, in het licht van de conclusies van de Commissie in dit deel van het eindrapport, de brandveiligheid van vuurwerkinrichtingen en de interne en externe veiligheidsafstanden de aandacht. Verder heeft de Commissie in de analyse van haar onderzoekresultaten aanleiding gezien om ook aandacht te vragen voor een aantal andere kwesties dan de hiervoor al genoemde.

De Commissie vindt het van belang dat de lessen van de vuurwerkramp goed worden geleerd. Zij heeft daaraan willen bijdragen door af te sluiten met een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn gericht tot de volgende geadresseerden:

- de wetgever¹⁰;
- het kabinet;
- de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM);
- de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK);
- de gemeenten;
- het bevoegd gezag (thans B&W) voor de milieuvergunningverlening aan inrichtingen voor professioneel vuurwerk en voor het toezicht op die inrichtingen;
- de vuurwerkbranche.

De aanbevelingen die hierna volgen, zijn gebaseerd op de conclusies van de drie delen van onderzoeksrapport A, in samenhang gezien, en op de inzichten die de Commissie tijdens haar onderzoek en analyse van het onderzoekmateriaal heeft verworven.

Met de aanbevelingen wil de Commissie een richting wijzen voor de aanpak van een aantal van de belangrijkste problemen die naar voren zijn gekomen uit het onderzoek naar de vuurwerkcramp, en ijkpunten aanreiken voor de behandeling van voorstellen die daartoe intussen al zijn ontwikkeld.

Ook gezien de ernst van de vuurwerkcramp is voortvarendheid geboden met het treffen van de maatregelen waartoe (het onderzoek naar) de vuurwerkcramp aanleiding geeft. Dit belang van voortvarendheid betreft alle aanbevelingen van de Commissie. Het heeft echter extra betekenis voor de aanbevelingen die zijn gericht tot de wetgever. Immers, het tot stand brengen van wetgeving kost nu eenmaal tijd. De Commissie vraagt mede daarom al op deze plaats aandacht voor de aanbeveling onder 7.2.8, over de follow-up van de aanbevelingen van de Commissie.

Voor een goed begrip voegt de Commissie daar nog het volgende aan toe. De aanbevelingen die zijn gericht tot de wetgever zullen, naar de Commissie verwacht, ertoe kunnen bijdragen dat (een aantal van) de problemen die de Commissie in haar onderzoek heeft vastgesteld, effectief worden aangepakt. Dit betekent niet dat de Commissie de oplossing van de door haar gesignaleerde problemen voor alles verwacht van de wetgever, en van het scheppen van nieuwe wettelijke bevoegdheden en instrumenten. Alertheid, voortvarendheid en doortastendheid van de overheidsinstanties die het aangaat bij het gebruik van de bevoegdheden en instrumenten die zij ook nu al hebben en van de kennis die zij nu al bezitten, acht de Commissie evenzeer van het grootste belang.

7.2 **Aanbevelingen**

7.2.1 **Soorten vuurwerk, en de classificatie van professioneel vuurwerk**

- a Er wordt in de praktijk een onderscheid gemaakt tussen twee soorten vuurwerk: consumentenvuurwerk en evenementenvuurwerk. Dit onderscheid berust op de bestemming/het gebruik van het product: particuliere gebruikers of professionele gebruikers.

¹⁰ De Commissie laat hier een verdere specificatie, naar het niveau van wetgeving, achterwege. Praktisch gezien, zullen de desbetreffende aanbevelingen primair actie vereisen van de Minister van VROM.

De Commissie gebruikt als aanduiding van wat ook wel evenementenvuurwerk wordt genoemd de term 'professioneel vuurwerk', dit in aansluiting op dezelfde terminologie in de Regeling professioneel vuurwerk Wet milieugevaarlijke stoffen 1999.

Consumentenvuurwerk zijn dan die vuurwerkproducten die ten aanzien van hun aard en samenstelling zijn onderzocht en beoordeeld op hun veiligheid in verband met mogelijk gebruik door particulieren, en die vervolgens daarvoor een typegoedkeuring hebben verkregen.

Alle overige vuurwerkproducten moeten vervolgens worden aangemerkt als professioneel vuurwerk.

De Commissie acht het van belang dat de wetgever het onderscheid tussen consumentenvuurwerk en professioneel vuurwerk een belangrijke plaats geeft. In verband met de veiligheid van de gebruikers van vuurwerk en hun omgeving, en de gebleken gevaren van het zwaardere professionele vuurwerk, ligt het naar haar oordeel voor de hand om het onderscheid te baseren op de gevaarsclassificatie. Daarbij dient consumentenvuurwerk beperkt te blijven tot gevaarsklasse 1.4.

Voor de gebruikers en de controlerende instanties zou op de verpakking niet alleen de gevaarsklasse moeten worden vermeld, maar ook de aanduiding 'consumentenvuurwerk' of 'professioneel vuurwerk'.

De Commissie beveelt de wetgever aan om:

- duidelijk onderscheid te maken tussen zogenoemd consumentenvuurwerk en vuurwerk voor professioneel gebruik;
- het onderscheid tussen de beide soorten vuurwerk te baseren op het VN-classificatiesysteem;
- consumentenvuurwerk te beperken tot gevaarsklasse 1.4;
- voor te schrijven dat op de verpakking zowel de gevaarsclassificatie als het soort vuurwerk wordt aangegeven.

De Commissie beperkt zich hier verder tot professioneel vuurwerk. Dit is immers het vuurwerk dat in haar onderzoek centraal stond. En dit is het vuurwerk waarvan is gebleken dat het onder bepaalde omstandigheden massa-explosief kan reageren, en (daardoor) veel gevaarlijker is dan men vaak heeft verondersteld. Daarom is regulering op dit gebied urgent.

De Commissie onderkent overigens dat ook consumentenvuurwerk kan leiden tot onveilige situaties. Dan gaat het echter vooral om de veiligheid van het product zelf (waarvoor een goedkeuringssysteem bestaat) en de mate van voorzichtigheid van de gebruiker.

- b Het onderzoek van de Commissie heeft laten zien dat de huidige wijze van aanduiding van de classificatie van vuurwerk onbetrouwbaar is. Met name de classificatie 1.4 blijkt op ruime schaal te worden toegepast op vuurwerkproducten die, gezien hun eigenschappen bij het tot ontbranding komen, een zwaardere classificatie hadden behoren te krijgen. Daarom is het invoeren van een keuring die leidt tot het bepalen van een veiligheidsclassificatie per type product dringend geboden. Beschikbare onderzoekgegevens in ons land, alsmede ervaringen en keuringen in andere landen, bieden daarvoor alvast een uitgangspunt.

De Commissie beveelt *de wetgever* aan om:

- (ook) voor professioneel vuurwerk over te gaan tot het invoeren van een keuring die leidt tot een veiligheidsclassificatie per type product, uit te voeren door een daartoe aan te wijzen centrale keuringsinstantie. Van die keuring zal moeten blijken uit een desbetreffende aanduiding, met daarbij ook een vermelding van de klasse, op de verpakking van de afzonderlijke producten;
 - typen waarvan de juiste classificatie door een keuring niet is vastgesteld niet (langer) toe te laten;
 - de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de classificatie van de in te voeren en de ingevoerde producten te leggen bij de importeur respectievelijk degene die het vuurwerk onder zich heeft;
 - in afwachting van de keuring (nog) niet gekeurde typen veiligheidshalve aan te (doen) merken als vallend in de zwaarste klasse, namelijk 1.1.
- c De Commissie heeft zich afgevraagd of het van zelf spreekt of, ongeacht voorschriften die de veiligheid van vervoer, opslag en gebruik van professioneel vuurwerk beogen te waarborgen, alle klassen vuurwerk (van 1.1 tot en met 1.4) en/of alle typen (mits de klasse na keuring is vastgesteld) (zonder meer) worden toegelaten tot Nederland en tot gebruik in ons land.
Het kabinet zou in de vuurwerkram্প aanleiding kunnen zien om zich ook over die vraag expliciet uit te spreken, en wanneer van toepassing het antwoord op die vraag te laten doorwerken in de wetgeving terzake.

De Commissie beveelt *het kabinet* aan om:

zich expliciet uit te spreken over de vraag of alle klassen en/of alle typen vuurwerk (mits gekeurd) moeten worden toegelaten tot Nederland en tot gebruik in ons land.

- d De controle op de classificatie van professioneel vuurwerk dient zo mogelijk allereerst al plaats te vinden bij de invoer in ons land.
In verband daarmee moet worden onderkend dat weliswaar een aanzienlijk deel van het professioneel vuurwerk wordt ingevoerd van buiten de Europese Unie (met name uit China), maar dat een deel ook komt uit landen binnen de Europese Unie.

De Commissie beveelt daarom *het kabinet* aan om:

- in EU-verband overleg te entameren over een gezamenlijke wijze van toepassing van de classificatie van professioneel vuurwerk en van de controle daarop, zodat wordt gewaarborgd dat bij de invoer van professioneel vuurwerk van buiten de EU een toereikende controle plaatsvindt, en dat bij de productie van professioneel vuurwerk binnen de EU de juiste classificatie plaatsvindt.
- e De standaardindeling van vuurwerk in gevarenklassen van de VN, de in ons land beschikbare onderzoeksgegevens, alsmede ervaringen en keuringen in andere landen, maken het mogelijk om op korte termijn een begin te maken met effectieve controles op de juistheid van de classificatie van aanwezig en inkomend vuurwerk.

De Commissie beveelt *het kabinet* aan om:

- op korte termijn een begin te maken met effectieve controles op de juistheid van de classificatie-aanduiding van in Nederland in te voeren en aanwezig professioneel vuurwerk;
- te bewerkstelligen dat de Rijksverkeersinspectie, in goede afstemming met de douane, toereikende controle verricht op de juistheid van de classificatie van het in te voeren vuurwerk. Deze controle zal in elk geval moeten bestaan uit een administratieve controle (van de transport- en invoerdocumenten, in samenhang met een inspectie van de labeling van de lading), aangevuld met steekproefgewijs onderzoek van de producten zelf op de juistheid van hun classificatie.

7.2.2 Veiligheidsbeleid ten aanzien van professioneel vuurwerk

- a Voor het veiligheidsbeleid, in verband met de vergunningplicht voor risicovolle inrichtingen, kan men uitgaan van een risicobenadering of, verdergaand, van een effectbeperkingsbenadering.

Een effectbeperkingsbenadering betekent het treffen van zodanige voorzieningen dat de kans op een bedreiging van de externe veiligheid op voorhand wordt uitgesloten. Een risicobenadering houdt daarentegen enige ruimte in voor een afweging, en betekent dat een (klein) restrisico wordt aanvaard.

De rijksoverheid heeft in het verleden, met uitzondering van een enkele situatie zoals de opslag van militaire explosieven, bij externe veiligheid gekozen voor de risicobenadering. De beheersing van het risico hangt onder meer af van de bereidheid van betrokkenen tot het naleven van de regels die zijn gericht op het beperken van dat risico, en van het toezicht op de naleving van deze regels. In de praktijk zal dat laatste nooit volledig kunnen worden gegarandeerd. Overigens kan het in bepaalde gevallen de meest praktische of de goedkoopste oplossing zijn om een effectbeperkingsbenadering toe te passen.

De keuze tussen een van beide benaderingen zal het resultaat moeten zijn van een politieke afweging: tussen activiteiten die, naar het oordeel van de wetgever, van een zodanig maatschappelijk belang zijn dat nog wel enig (rest)risico kan worden aanvaard, en activiteiten die in/voor de samenleving van zodanig gering belang worden geacht dat elke kans op een negatief effect van deze activiteiten, in de vorm van ernstige schade of aantasting van de externe veiligheid, op voorhand moet worden uitgesloten.

De Commissie kan zich voorstellen dat professioneel vuurwerk door de wetgever zal worden gerekend tot de tweede categorie. In dat geval ligt voor professioneel vuurwerk de effectbeperkingsbenadering voor de hand.

Een standpunt ten aanzien van professioneel vuurwerk roept vragen op van ruimere strekking omtrent de waardering van activiteiten als maatschappelijke kernactiviteiten. Daarom verdient het vraagstuk van de keuze tussen een risicobenadering en een effectbeperkingsbenadering nader onderzoek en nadere overweging, mede in het licht van andere actuele vragen omtrent nut en noodzaak van activiteiten met veiligheidsrisico's in het maatschappelijk verkeer.

De Commissie beveelt *het kabinet* aan om:

- voor professioneel vuurwerk een keuze te maken tussen een risicobenadering en een effectbeperkingsbenadering, zoals hiervoor omschreven;
- een nader onderzoek te doen instellen naar de toepasbaarheid van deze twee benaderingen in het externe veiligheidsbeleid meer in het algemeen.

- b Wanneer ernaar wordt gestreefd om de risico's van bepaalde activiteiten voor de externe veiligheid op voorhand uit te sluiten, althans te minimaliseren, vormt veiligheidszoning daarvoor een belangrijk instrument. Intussen is voor professioneel vuurwerk al de nodige informatie beschikbaar uit onderzoek in Nederland en uit ervaringen in andere landen over de effecten van (bepaalde typen van) professioneel vuurwerk op de externe veiligheid (de veiligheid van de omgeving).

De Commissie beveelt *de wetgever* aan om:

- de thans beschikbare informatie over de effecten/veiligheidsrisico's van professioneel vuurwerk op/voor de omgeving te verwerken in nieuwe regelgeving terzake van de bij de vergunningverlening in acht te nemen zoning, in relatie tot bepaalde typen product van een bepaalde hoeveelheid;

De Commissie beveelt *het kabinet* aan om:

- te bevorderen dat gelijktijdig met de hiervoor bedoelde nieuwe regelgeving wordt overgegaan tot sanering en intrekking van alle (beleids)regelgeving (zoals richtlijnen en memoranda) terzake van de veiligheidsrisico's van professioneel vuurwerk voor de omgeving.

- c Het is van belang dat de hiervoor bedoelde normstelling ten aanzien van veiligheidszoning voor inrichtingen voor de opslag en bewerking van professioneel vuurwerk zowel in het milieubeleid als in het ruimtelijke ordeningsbeleid doorwerkt.

De Commissie beveelt *de wetgever* aan om:

- te komen tot bindende juridische normen ten aanzien van de veiligheidszoning, en (mede daardoor) tot het waarborgen van een goede doorwerking van de desbetreffende normen in de milieuvergunningverlening en in het opstellen van ruimtelijke plannen, in samenhang bezien.

- d Invoering van de hiervoor aangegeven maatregelen zal enige tijd vergen. Het is intussen voor het vertrouwen van de bevolking in de zorg van de overheid voor de externe veiligheid van groot belang dat wordt gezien hoe bestaande situaties van/rond inrichtingen voor professioneel vuurwerk die in strijd zijn met de in te voeren zoning zo snel mogelijk kunnen worden gesaneerd.

De Commissie beveelt *het kabinet* aan om:

- al vooruitlopend op komende zoningsmaatregelen, op korte termijn te voorzien in een saneringsregeling voor bestaande inrichtingen voor professioneel vuurwerk.

- e De vuurwerkramp in Enschede geeft alle aanleiding tot bezinning, aanbevelingen en maatregelen, in verband met het gebleken risico van een inrichting voor professioneel vuurwerk voor de externe veiligheid. Hoe belangrijk dat ook is, er moet tegelijk tegen worden gewaakt dat desbetreffende maatregelen nu een overaccent krijgen. Voorkomen moet worden dat het onderwerp professioneel vuurwerk uitsluitend op zichzelf wordt gezien en geregeld, en niet tegelijk ook als een onderdeel van extern veiligheidsbeleid in algemene zin (zie ook hierna, onder 7.2.6).
- De Commissie beveelt *het kabinet* aan om:
- bij het ontwikkelen van beleid en bij het treffen van maatregelen naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede recht te doen aan het belang om dat beleid en die maatregelen tevens in te bedden in extern veiligheidsbeleid in algemene zin.

7.2.3 Afstemming Wm-vergunning – bouwvergunning.

- a De Commissie heeft kennis genomen van het voornemen van het kabinet om, tegelijk met de totstandkoming van een nieuw Vuurwerkbesluit, de Colleges van GS van de provincies te doen aanwijzen als bevoegd gezag voor de vergunning op grond van de Wet milieubeheer (Wm) voor inrichtingen voor de opslag en bewerking van professioneel vuurwerk.

Hier sprekend over professioneel vuurwerk, ondersteunt zij dat voornemen, evenals het voornemen om ook de bevoegdheid tot het verlenen van een afleveringsvergunning en een bezigingsvergunning op te dragen aan GS, en aldus aan de bestaande versnippering van bevoegdheden voor de vergunningverlening inzake professioneel vuurwerk een eind te maken.

De Commissie onderkent dat in de door het kabinet beoogde situatie artikel 3:17, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht waarborgt dat B&W van de desbetreffende gemeente aan GS advies kunnen uitbrengen in een Wm-vergunningprocedure voor een inrichting voor professioneel vuurwerk in hun gemeente. Zij onderstreept die adviesbevoegdheid in verband met de afstemming van de Wm-vergunningverlening door GS met de eventuele bouwvergunningverlening door B&W.

Zolang de bevoegdheid voor het verlenen van een Wm-vergunning voor de genoemde inrichtingen nog berust bij B&W, is het echter van belang dat de afstemming tussen de Wm-vergunningprocedure en de eventuele bouwvergunningprocedure (en daarmee ook de afstemming met de brandweer; zie daarvoor verder ook hierna, onder 7.2.4) binnen de gemeenten gewaarborgd is. Immers, het onderzoek naar de vuurwerkramp heeft laten zien dat de gemeente Enschede op dit punt is tekort geschoten.

Vanuit een oogpunt van extern veiligheidsbeleid zou een dergelijke afstemming zich overigens niet behoren te beperken tot inrichtingen voor professioneel vuurwerk, maar zich moeten uitstrekken tot alle inrichtingen met risico's voor de externe veiligheid (zie in dit verband ook aanbeveling 7.2.2, onder e., gericht aan het kabinet).

De Commissie beveelt *de gemeenten* aan om:

- te waarborgen dat een aanvraag om een Wm-vergunning voor een inrichting voor professioneel vuurwerk te allen tijde ook wordt voorgelegd aan de ambtelijke eenheid die is belast met de bouwvergunningverlening.
- b De Commissie heeft zich gebogen over de betekenis van artikel 20.8 Wm voor de coördinatie tussen de milieuvergunningverlening en de bouwvergunningverlening. Zij is daarbij gestuit op onduidelijkheid ten aanzien van de reikwijdte van deze bepaling. Artikel 20.8 Wm heeft in elk geval betrekking op de situatie waarin twee aanvragen – om een milieuvergunning en om een bouwvergunning - (vrijwel) gelijktijdig in behandeling zijn. Niet is echter duidelijk of deze bepaling ook geldt voor de situatie waarin er geen bouwvergunning is aangevraagd, maar waarin, bij gebruik van de milieuvergunning, tevens sprake is van bouwen in de zin van de Woningwet, zodat ook een bouwvergunning nodig is.

De Commissie meent dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat een Wm-vergunning inwerking treedt voor activiteiten in een bouwwerk waarvoor een bouwvergunning is vereist, maar niet was aangevraagd en verleend. In elk geval moet volstrekt duidelijk zijn in welke gevallen een Wm-vergunning niet in werking treedt/trad in verband met de werking van artikel 20.8 Wm.

De Commissie beveelt *de wetgever* aan om:

- te bevorderen dat artikel 20.8 Wm wordt verduidelijkt, in die zin dat wordt aangegeven of deze bepaling zich ook uitstrekt tot bestaande bouwwerken zonder bouwvergunning, en met welk effect voor de Wm-vergunning, en om eventueel artikel 20.8 Wm aan te passen als het huidige bereik ervan te beperkt wordt geacht.



7.2.4

De Wm-vergunningprocedure: aanvraag; advisering

- a Het is van belang dat de aanvrager van een Wm-vergunning voor een inrichting voor de opslag en bewerking van professioneel vuurwerk het bevoegd gezag alle informatie verstrekt die het nodig heeft om een besluit te nemen voor de toepassing van de onder 7.2.2 bedoelde veiligheidszoning.

De Commissie beveelt *de wetgever* aan om:

- in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb) of in het Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 (BRZO 1999) een bepaling op te nemen over de desbetreffende informatieverstrekking.

- b Zolang een wettelijke regeling van de onder 7.2.2 bedoelde veiligheidszoning nog niet tot stand is gebracht, en de hiervoor onder a. genoemde bepaling er nog niet is, verdient het overweging dat het bevoegd gezag in beginsel van de aanvrager van een Wm-vergunning voor een inrichting voor professioneel vuurwerk in alle gevallen een veiligheidsrapport verlangt.
Voor zover nodig, zou daartoe het BRZO 1999 moeten worden aangepast.

In elk geval verdient dit Besluit verduidelijking waar het betreft het gewicht van vuurwerk als criterium voor de categorisering in het Besluit. Het netto gewicht lijkt daarbij een juist uitgangspunt.

Verder verdient het Besluit ook verduidelijking waar het betreft de vraag in welke klasse professioneel vuurwerk behoort te worden ingedeeld; op dit moment laat de tekst van het Besluit op die vraag niet een ondubbelzinnig antwoord toe.

De Commissie beveelt *de wetgever* aan om:

- in afwachting van de totstandkoming van regelgeving ten aanzien van de onder 7.2.2 bedoelde veiligheidszoning te bevorderen dat van de aanvrager van elke Wm-vergunning voor een inrichting voor professioneel vuurwerk in beginsel een veiligheidsrapport wordt verlangd;
 - (voor zoveel als nodig) daartoe het BRZO 1999 aan te passen;
 - het BRZO 1999 eveneens aan te passen, althans te verduidelijken waar het betreft het gewicht van het vuurwerk als criterium voor de categorie-indeling;
 - het BRZO 1999 tevens te verduidelijken waar het betreft de categorie van ontplofbare stoffen waarin professioneel vuurwerk behoort te worden ingedeeld.
- c Het is van belang dat de brandweer de gelegenheid krijgt te adviseren over elke Wm-vergunningaanvraag die betrekking heeft op een inrichting voor professioneel vuurwerk. Zij kan van die gelegenheid tevens gebruik maken om haar eigen proactie/preventie/preparatie ten aanzien van de inrichting te regelen.

De Commissie beveelt *de wetgever* aan om:

- de (regionale of gemeentelijke) brandweer aan te wijzen als wettelijk adviseur in een Wm-vergunningprocedure voor inrichtingen voor professioneel vuurwerk.

De Commissie beveelt *de Minister van BZK* aan om te bevorderen dat:

- de brandweerkorpsen worden voorzien van toereikende middelen en kennis om deze rol van wettelijk adviseur naar behoren te vervullen;
 - zij van hun positie van wettelijk adviseur stelselmatig gebruik maken om ook hun eigen proactie/preventie/preparatie te regelen, door het waar nodig direct opstellen van een aanvalsplan of een rampenbestrijdingsplan voor de betrokken inrichting.
- d Het is van belang dat het bevoegd gezag voor de Wm-vergunningverlening aan inrichtingen voor professioneel vuurwerk (thans: B&W; in het kabinetsvoornemen te zijner tijd: GS) kan terugvallen op deskundige advisering ten aanzien van de voorschriften waarvan opname in de Wm-vergunning van belang kan zijn voor de externe veiligheid.

Die rol van – wettelijk - adviseur kan worden vervuld door een landelijk expertisecentrum. Dat centrum zal tevens een centrale rol kunnen vervullen in de ontwikkeling van regelgeving die van belang is voor de externe veiligheid van inrichtingen voor professioneel vuurwerk. Het expertisecentrum zal, als wettelijk adviseur, richtlijnen behoren te publiceren waarin de uitgangspunten voor zijn advisering zijn vastgelegd. Overwogen kan worden om het expertisecentrum een taak te geven op het punt van de externe veiligheid die ruimer is dan professioneel vuurwerk (zie ook hierna, 7.2.6).

Het ligt voor de hand om dit expertisecentrum onder te brengen bij het ministerie van VROM. Daartoe kan worden gedacht aan de IMH, die al wettelijk adviseur is. In het centrum zou ook de expertise van het huidige bureau Adviseur milieuvergunningen van het ministerie van Defensie (DMKL) moeten worden ondergebracht.

Het centrum zal uitsluitend moeten adviseren aan het bevoegd gezag, en geen directe adviesrelatie mogen hebben met de aanvrager.

De Commissie beveelt *de Minister van VROM* aan om:

- het genoemde expertisecentrum op te zetten en toe te rusten, en te bevorderen dat het de rol vervult van wettelijk adviseur bij de Wm-vergunningverlening aan inrichtingen voor professioneel vuurwerk.

7.2.5

Toezicht

Zowel in de huidige situatie - met B&W als bevoegd gezag - als in de door het kabinet beoogde situatie - met GS als bevoegd gezag - is het van belang dat het bevoegd gezag daadwerkelijk gestalte geeft aan zijn verantwoordelijkheid als toezichthouder/handhaver voor de betreffende inrichting voor professioneel vuurwerk (zie artikel 18.2, eerste lid Wm), en daarvan periodiek verslag doet aan de Gemeenteraad/Provinciale Staten (zie art. 21, eerste lid Wm). Verwacht mag worden dat het bevoegd gezag daartoe een toezichtbeleid ontwikkelt, en actief afstemt met de IMH/het expertisecentrum, als neven-toezichthouder.

Bij dit alles is directe bestuurlijke betrokkenheid bij het toezichtbeleid en zijn uitvoering essentieel, mede in verband met de besluitvorming tot het eventueel gebruiken van de bevoegdheid tot het toepassen van sancties. Te allen tijde moet worden voorkomen dat het bevoegd gezag zich door de houder van een vergunning voor voldongen feiten laat stellen, en feitelijk legalisatie laat afdwingen.

Verder is van belang dat het bevoegd gezag in de eigen ambtelijke organisatie een strikte functionele scheiding aanbrengt tussen de vergunningverlening en het toezicht.

De Commissie beveelt *elk bevoegd gezag dat het aangaat* aan om:

- op de hiervoor aangeduide wijze voor professioneel vuurwerk gestalte te geven aan zijn verantwoordelijkheid voor het toezicht en de handhaving.

7.2.6 Coördinatie extern veiligheidsbeleid bij de rijksoverheid

- a De Commissie heeft, althans ten aanzien van het professioneel vuurwerk, moeten vaststellen dat het extern veiligheidsbeleid op het niveau van de rijksoverheid onvoldoende is ontwikkeld en niet goed wordt uitgevoerd. Het ligt voor de hand dat de Minister van VROM hier de eerste verantwoordelijkheid heeft. Voorzover dat thans nog onvoldoende duidelijk en algemeen erkend is, verdient die verantwoordelijkheid het om nog eens te worden onderstreept. De eerdere aanbeveling voor een expertisecentrum binnen het ministerie van VROM sluit aan bij deze verantwoordelijkheid.

VROM zou ook leiding moeten geven aan interdepartementale coördinatie op dit gebied, en daarvoor voldoende middelen moeten vrijmaken.

De Commissie beveelt *het kabinet* aan om:

- de Minister van VROM te belasten met, dan wel nog eens expliciet te bevestigen in de eerste verantwoordelijkheid voor het externe veiligheidsbeleid;
 - de Minister van VROM te belasten met de verantwoordelijkheid voor de interdepartementale coördinatie van het externe veiligheidsbeleid.
- b Het is van belang dat het externe veiligheidsbeleid van de rijksoverheid voldoende wordt gevoed door deskundige advisering, juist ook uit eigen beweging, naar aanleiding van ontwikkelingen in de relevante wetenschapsgebieden, onder meer ten aanzien van onderzoekresultaten die van belang kunnen zijn voor het externe veiligheidsbeleid in het algemeen, en ten aanzien van professioneel vuurwerk in het bijzonder. De verantwoordelijkheid voor die voeding van het beleid zou kunnen worden opgedragen aan het expertisecentrum, of wellicht aan het RIVM.

De Commissie beveelt *de Minister van VROM* aan om:

- een voorziening te treffen voor de beleidsadvisering uit eigen beweging aan de (rijks)overheid naar aanleiding van onderzoek dat van belang is voor de externe veiligheid, in het bijzonder ten aanzien van professioneel vuurwerk.

7.2.7 Veiligheidsborging vuurwerkbranche

- a De externe veiligheid ten aanzien van professioneel vuurwerk kan gebaat zijn bij eigen inspanningen van de vuurwerkbranche op het terrein van de veiligheid, door opleidingen, certificering van vuurwerkbedrijven, het verbeteren van de aanvoerlogistiek van vuurwerk en veiligheidsborging anderszins.

De Commissie beveelt *de Minister van VROM* aan om:

- de vuurwerkbranche te stimuleren om deze veiligheidsborging actief ter hand te nemen.
- b De Commissie heeft geconstateerd dat de voor de vuurwerkbranche bestaande vakopleiding "Veilig werken met groot vuurwerk" van PTO-opleidingen tekort schiet op het punt van de gevaarsaspecten van zwaarder vuurwerk.

- De Commissie beveelt *de vuurwerkbranche* aan om:
 - de lessen van de vuurwerkram্প in Enschede en de classificatie van vuurwerk in de meest brede zin te laten verwerken in de vakopleiding.

7.2.8

Follow-up aanbevelingen Commissie onderzoek vuurwerkram্প

Het is van groot belang dat de samenleving er op kan vertrouwen dat de overheid ten volle gestalte geeft aan haar eigen en bijzondere verantwoordelijkheid voor de externe veiligheid van haar burgers. Dat vertrouwen is door de vuurwerkram্প duidelijk geschokt.

Velen in de samenleving verwachten dat - ook - de overheid lessen leert uit de vuurwerkram্প. De Commissie onderzoek vuurwerkram্প is onder meer ingesteld in de verwachting dat zij zal bijdragen in het aanreiken van dergelijke lessen. Nu de Commissie haar taak heeft voltooid, zullen velen zich afvragen wat er met de aanbevelingen van de Commissie gebeurt, en welke lessen de overheid zal leren.

Voor de geloofwaardigheid van de overheid, die het onafhankelijk onderzoek door de Commissie zelf heeft gewild, is het van groot belang dat de overheid duidelijk laat zien hoe zij op basis van de resultaten van het onderzoek van de Commissie, en van andere onderzoeken, verder gaat. Indien dat inzicht niet wordt gegeven, laat staan indien duidelijke maatregelen uitblijven, zal dat het vertrouwen in de overheid (verder) aantasten. De overheid heeft, zo blijkt uit het onderzoek van de Commissie, wel iets goed te maken, tot herstel van geschonden vertrouwen. Aldus ligt er nu voor haar een duidelijke opgave. Met name de rijksoverheid zal hier het voortouw moeten nemen.

De vraag is hoe wordt gewaarborgd dat de vuurwerkram্প, met voortvarendheid, leidt tot passende maatregelen, en dat daarin duidelijk inzicht wordt gegeven aan de samenleving. Dat vraagt om een goede bewaking. Na het voltooien van haar taak wordt de Commissie ontbonden, zodat zij op dat punt geen rol meer kan vervullen. Des te meer ziet zij het daarom als haar verantwoordelijkheid om in haar rapportage expliciet aandacht te vragen voor die bewaking.

Het ligt voor de hand dat het kabinet de eerste verantwoordelijkheid zal nemen voor een goede verdere follow-up van de vuurwerkram্প, in het verlengde van de activiteiten zoals het die tot dusverre na de vuurwerkram্প al heeft ondernomen. Het kabinet kan daarvan periodiek getuigenis afleggen door regelmatig openbaar te rapporteren over de uitvoering van de bedoelde maatregelen, en hun effect. Verwacht mag worden dat de Tweede Kamer het kabinet daar, zo nodig, ook op zal aanspreken.

- De Commissie beveelt *het kabinet* aan om:
 - te voorzien in adequate voortgangsrapportage over de wijze waarop, met voortvarendheid, uitvoering wordt gegeven aan de lessen uit de vuurwerkram্প in Enschede op 13 mei 2000, en
 - aan de voortgangsrapportages goede algemene bekendheid te geven.

II Rampbestrijding en gezondheidszorg

A.A. El Morabet
Renbaanstraat 29
Bewoner

1 Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

2 Voorbereiding

2.1 Inleiding

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

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

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

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

2.2 Plannen en procedures

a. De gemeente Enschede

Het rampenplan van de gemeente Enschede is opgesteld in overeenstemming met het modelrampenplan van de regio Twente en het nationaal modelrampenplan. Voor het in 1998 vastgestelde rampenplan hebben de gemeentelijke diensten draaiboeken opgesteld. Het gemeentelijk rampenplan is actueel en voldoet aan de richtlijnen. Ook is de nodige tijd en energie gestoken in de uitwerking van het rampenplan en hebben de workshops die de regionale brandweer heeft georganiseerd voor een aantal deelprocessen van het rampenplan de kennis over de inhoud van het rampenplan bij de gemeentelijke diensten vergroot.



b. De brandweer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c. De politie

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

De Commissie ziet geen reden voor kritiek op deze procedures.

d. GHOR-organisatie

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

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

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

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

2.3 Opleiding

a. Burgemeester en RCC

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

b. Brandweer

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

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

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

c. Politie

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

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

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

d. GHOR-organisatie

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

2.4 Oefenen

a. Multidisciplinaire oefeningen

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

b. Brandweer

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

c. Politie

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

d. Geneeskundige hulpverleningsdiensten

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

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

2.5 Aanbevelingen

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

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

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

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

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

3.1 Inleiding

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

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

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

3.2 Alarmering, uitruk en bezetting brandweereenheden

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Het optreden van de brandweer

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

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

De ontwikkeling van de brand en de inzet van de brandweer

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

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

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

Brandontwikkeling en inschatting van risico's

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

Informatiepositie voorafgaand aan inzet; kennis over het risico-object

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



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

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

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

Informatiepositie tijdens inzet; het feitelijk brandweeroptreden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Alarmering en inzet politie en ambulances in het eerste halfuur

Alarmering politie en ambulances

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

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

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

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

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

Inzet politie

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

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

Inzet ambulances

De ambulancebemanning heeft naar de mening van de Commissie in de periode tot de fatale explosie adequaat gereageerd op de situatie die zij aantrof. De aanvankelijke conclusie dat de situatie onder controle is, lijkt, mede gezien de opstelling van de brandweer, gerechtvaardigd. Als in de periode voorafgaand aan de fatale explosie duidelijk wordt dat de situatie (mogelijk) escaleert, wordt als reactie hierop om een tweede ambulance en een OvD-G gevraagd. Terwijl deze tweede ambulance onderweg is, helpt de chauffeur van de eerste ambulance de politie bij het verwijderen van toeschouwers. Om 15.33 uur, als duidelijk is dat door de ontploffingen die voorafgaan aan de vuurwerkexplosies een levensbedreigende situatie ontstaat, vraagt de chauffeur van de eerste ambulance om grootschalige inzet van ambulances. Direct daarop geeft de CPA de bemanning van de twee ambulances die ter plaatse zijn opdracht om zich terug te trekken.

Naar het oordeel van de Commissie is hier juist gehandeld.

3.5 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 4 van onderzoeksrapport B. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

- 1 De Commissie beveelt de *Minister van BZK* aan te bevorderen dat het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding de opleidingsprogramma's voor de brandweer op de volgende punten herijkt en eventueel aanpast:
 - a de ervaringen van de vuurwerkkramp op het gebied van rampenbestrijding;
 - b de inzichten die zijn verkregen door dit onderzoek en het onderzoek naar de oorzaak van de vuurwerkexplosies in Enschede en eerder in Culemborg;
 - c de aandacht voor en actuele kennis over de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen.

- 2 De Commissie beveelt *het bestuur van de regio Twente, tevens het bestuur van de Regionale Brandweer Twente*, aan:
 - te onderzoeken langs welke wegen een betere bezetting van de uitruk binnen het huidige systeem van 'vrije instroom' kan worden bereikt;
 - prioriteit te geven aan het elektronisch beschikbaar komen van aanvalsplannen voor bevelvoerders en de regionale alarmcentrale;
 - te bevorderen dat de andere operationele diensten ten behoeve van hun eigen inzet kunnen beschikken over (relevante onderdelen van) deze aanvalsplannen;
 - de informatiepositie van de regionale alarmcentrale te versterken doordat daar informatie uit milieu- en bouwvergunningen direct beschikbaar is.

Shila Farmand

Kroedhöftestraat 11

Bewoner

4 De brandbestrijding na de fatale explosies

4.1 Inleiding

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

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

4.2 De brandbestrijding

a. Alarmering en opschaling

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

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

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

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

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

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

b. Brandbestrijding en brandweercoördinatie op het rampterrein

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Van daadwerkelijk grootschalige en gestructureerde brandweerinzet is pas sprake vanaf ongeveer 18.30 uur. Rond die tijd is de oppervlaktebrand echter uitgewoed. Het gebrek aan parate deskundigheid over de gevaren bij Grolsch en het gebrek aan multidisciplinaire coördinatie heeft een gestructureerde brandweerinzet duidelijk vertraagd. Een haperende opschaling en de onvoldoende snelle instroom van losse eenheden en officieren zijn er mede debet aan dat een gestructureerde brandweerinzet en adequate multidisciplinaire coördinatie op het rampterrein pas laat tot stand komen.

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

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

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

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

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

4.3 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 5 van onderzoeksrapport B. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

- 1 De Commissie beveelt *het bestuur van de regio Twente, tevens het bestuur van de Regionale Brandweer Twente*, aan:
 - de procedures voor alarmering en grootschalig opschalen van de brandweerinzet aan te passen, zodat de in hoofdstuk 5 van onderzoeksrapport B vermelde tekortkomingen worden aangepakt;
 - in oefeningen meer aandacht te besteden aan de coördinatie tussen leidinggevendenden van de brandweer bij grootschalige opschaling en aan de organisatie van de verzorging van de ingezette brandweereenheden;
 - de regionale brandweer technisch zodanig toe te rusten, dat de verantwoordelijkheid voor adequate verbindingen tussen brandweereenheden en met de andere disciplines ook bij rampen of zware ongevallen ten volle kan worden waargemaakt;
 - de regionale brandweeralarmcentrale organisatorisch, qua personeel en technisch zodanig toe te rusten dat zij haar spilfunctie in de opschaling en aansturing van de brandweerinzet ten volle kan waarmaken;
 - de regionale brandweeralarmcentrale organisatorisch, qua personeel en technisch zodanig toe te rusten dat zij haar spilfunctie in de multidisciplinaire coördinatie van de rampenbestrijding ten volle kan waarmaken. In dit verband dient te worden gezien hoe de samenwerking met de CPA en de regionale meldkamer van de politie kan worden geïntensiveerd, en of er (op termijn) moet worden gestreefd naar volledige integratie.
- 2 De Commissie beveelt *de Minister van BZK* aan dat er een:
 - protocol opschaling voor de Nederlandse brandweer wordt opgesteld;
 - leidraad verzorging van brandweereenheden in het veld wordt opgesteld.

5 Handhaving van de openbare orde en veiligheid

5.1 Inleiding

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

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

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

De genoemde aspecten worden afzonderlijk behandeld.

5.2 Alarmering en opschaling

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Op die momenten wordt teruggegrepen op meer primitieve wijzen van communiceren, namelijk schriftelijk met behulp van briefjes en mondeling door getuigenverslagen. Desondanks slaagt de politie er in geleidelijk een goed beeld van de omvang van de ramp te verkrijgen en de inzet van de hulpverlening daarop af te stemmen.

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



5.3 Ontruiming en afzetting van het rampterrein

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

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

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

In verband met de dreigende ontploffing bij de Grolsch-brouwerij wordt rond 16.46 uur door de politie een afzetting met een straal van 500 meter gevormd rond de fabriek. Daarnaast wordt in overleg tussen de brandweer en de politie om 16.19 uur besloten het rampgebied te evacueren. Om 17.25 uur is een groot deel van het rampgebied ontruimd. Om 19.50 uur tekent de burgemeester een eerste noodverordening. Op grond daarvan is het een ieder die niet rechtstreeks is betrokken bij de bestrijding van de ramp verboden om zich in het rampgebied op te houden.

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

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

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

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

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

Omdat er sprake is van brand- en instortingsgevaar krijgen bewoners van woningen buiten het eigenlijke rampgebied (de binnenring) pas toegang tot de buitenring wanneer zekerheid bestaat dat er geen sprake is van acuut gevaar. De Commissie vindt dit een juist uitgangspunt. Desondanks zijn het tijdstip en de omvang van de gefaseerde openstelling van de buitenring niet steeds duidelijk en wordt de openstelling enkele keren vertraagd. Deze vertraging ontstaat onder andere door interpretatieverschillen en communicatieproblemen tussen de GRS, de AC, het CTPI en de ME.

De bewoners van de open te stellen gebieden zijn enkele malen onjuist geïnformeerd. De tijdsdruk heeft hierbij zeker een rol gespeeld. Volgens de Commissie had dit soort fouten kunnen worden voorkomen door een betere afstemming en communicatie.

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

5.4 Verkeersmaatregelen

Een van de eerste taken die de politie na de explosies op zich neemt, is het vrijmaken en vrijhouden van aan- en afvoerwegen voor de voertuigen van de hulpverleningsdiensten. Het gewondenvervoer kan daardoor over het algemeen goed doorgang vinden. Bij het Van Heekpark – waar een gewondennest is ingericht – slaagt de politie er naar de mening van enkele geneeskundige hulpverleners niet snel genoeg in om de routes voor ambulances vrij te maken. Er zijn echter geen aanwijzingen dat dit de geneeskundige hulpverlening heeft belemmerd. Volgens de Commissie heeft de politie haar verkeerstaak in de uren na de ramp naar behoren uitgevoerd.

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

5.5 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 6 van onderzoeksrapport B. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

- 1 De Commissie beveelt *de beheerder van het regionale politiekorps Twente* aan:
 - de procedures voor alarmering en grootschalig opschalen van de politie-inzet aan te passen, zodat de in hoofdstuk 6 van onderzoeksrapport B. vermelde tekortkomingen worden aangepakt;
 - de regionale meldkamer van de politie organisatorisch, qua personeel en technisch zodanig toe te rusten dat zij haar spilfunctie in de opschaling en aansturing van de politie-inzet ten volle kan waarmaken;
 - de regionale meldkamer van de politie zo toe te rusten dat in rampsituaties de informatiefunctie ten behoeve van personeel en publiek enerzijds en de coördinatiefunctie ten behoeve van de inzet anderzijds gescheiden wordt. In dit verband dient te worden gezien hoe de samenwerking met de CPA en de regionale brandweeralarmcentrale kan worden geïntensiveerd, en of er (op termijn) moet worden gestreefd naar volledige integratie.
- 2 De Commissie beveelt *de Minister van BZK* aan om de waardevolle adviserende en logistieke rol die het Korps Landelijke Politiediensten in de rampenbestrijding kan spelen, een structurele plaats te geven in de procedures voor grootschalig politietoetreden.

Irène Saddal

Bombazijnstraat 13

Bewoner

6 Geneeskundige hulpverlening

6.1 Inleiding

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

6.2 Organisatie van de medische hulpverlening

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

Aan het hoofd van de geneeskundige kolom staat de regionaal geneeskundig functionaris (RGF), in Twente de waarnemend directeur GGD. Deze neemt zitting in de gemeentelijke rampenstaf (GRS). De operationele aansturing van de geneeskundige hulpverlening vindt plaats door het hoofd sectie geneeskundige aangelegenheden (HSGA), eveneens een GGD-functionaris. Deze maakt deel uit van het regionaal coördinatiecentrum (RCC). Het RCC wordt ondersteund door het Actiecentrum GGD (AC-GGD) en de CPA. Ter plaatse voert de Medisch Leider (ML), een GGD-functionaris, het bevel over de geneeskundige hulpverlening. De ML wordt bijgestaan door officieren van dienst-geneeskundig (OvD-G's). Dit zijn ambulanceverpleegkundigen met een coördinerende rol. De ML neemt deel aan het operationeel overleg tussen politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening (het Coördinatieteam Plaats Incident; CTPI). Ter plaatse worden de communicatie en de coördinatie van het gewondenvervoer verzorgd vanuit een mobiel communicatiecentrum, het ziekenautostation (Zaustat). Het Zaustat is bemand met een coördinator gewondenvervoer (CGV).

6.3 Alarmering en inzet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.4 Geneeskundige hulpverlening op en rond het rampterrein

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

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

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

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

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

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

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

Een groot probleem is het gebrek aan goed functionerende communicatiemiddelen.

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

Betere communicatie had geholpen bij het sneller verkrijgen van overzicht van de situatie. Daarnaast is de Commissie van oordeel dat tijdens de eerste fase van de ramp van een heldere en transparante aansturing en besluitvorming op basis van de GHOR-structuur geen sprake is geweest. Taken en bevoegdheden staan weliswaar op papier, maar zijn niet altijd even duidelijk voor betrokkenen. Voorbeelden hiervan zijn het niet kennen van de ML in de besluitvorming over de verplaatsing van een gewondennest naar het Arke-stadion, de overdracht van de medische coördinatie in het Van Heekpark aan een MMT-lid, het ontbreken van een lokale OvD-G bij het CBB-gebouw en bij de Spartavelden, het beslissen over Duitse bijstand door een OvD-G op het rampterrein, en het overlaten van de coördinatie van het gewondennest bij het Arkestadion aan een OvD-G van buiten de regio.

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

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

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

6.5 Gewondenvervoer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.6 Opvang in ziekenhuizen

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

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

De rol van ziekenhuizen in rampsituaties behoeft verheldering, evenals de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming over opschaling, afschaling en de rol van CPA, RCC, RGF en het actiecentrum GGD hierin.

6.7 Afschaling

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

Van gecoördineerde afschaling van de gehele keten is geen sprake geweest. In rampenplannen en procedures ontbreken een procesbeschrijving en een definitie van verantwoordelijkheden voor afschaling. Naar de mening van de Commissie vraagt dit om een meer sturende en besluitvormende rol van het RCC, daarbij ondersteund door het actiecentrum GGD.



6.8 Arbeidsomstandigheden geneeskundige hulpverleners

Het bij de AAD-Oost beschikbare materieel voor rampenbestrijding voldoet niet in alle opzichten aan de daaraan te stellen eisen. Allereerst is de hoeveelheid beschikbare ambulances (inclusief personeel) uitsluitend toereikend voor de reguliere hulpverlening. Daarnaast ontbreekt het in de ambulances aan persoonlijke beschermingsmiddelen, zoals helm en mondkap, en zijn er onvoldoende verbindingsmiddelen. In beginsel zouden zowel de chauffeur als de verpleegkundige over een portofoon dienen te beschikken voor communicatie met de CPA, met het Zaustat, en voor onderlinge communicatie. Met betrekking tot de toerusting van het Zaustat dient te worden opgemerkt dat deze absoluut ongeschikt is als communicatievoertuig. De aanwezige materialen zijn bovendien voor een deel verouderd. Andere knelpunten zijn de wijze van financiering van OvD-G's en de minimale beschikbaarheid van staf en ondersteuning. Personen kunnen niet zowel ambulancechauffeur of teamleider en OvD-G zijn, en de logistieke taken van teamleiders kunnen niet worden opgevangen door de staffunctionarissen.

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

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

6.9 Gevolgen van de vuurwerkramp voor de reguliere geneeskundige hulpverlening

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

6.10 Aanbevelingen

Op grond van het bovenstaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 7 van onderzoeksrapport B. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

- 1 De Commissie beveelt *het bestuur van de regio Twente*, tevens *bestuur van de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst* en *bestuur van de GHOR*, aan:
 - de procedures voor alarmering en grootschalig opschalen van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen aan te passen, zodat de hierboven vermelde tekortkomingen worden aangepakt;

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

- 3 De Commissie beveelt *de directie van AAD-Oost/de toekomstige directie van de regionale ambulancevoorziening* aan:
 - de uitrusting van de ambulancevoertuigen tegen het licht te houden, met inachtneming van de ervaringen van de inzet op 13 mei 2000;
 - interregionale afspraken te maken over aflossing en overname van reguliere ambulancediensten na grootschalige inzet;
 - in de procedures met betrekking tot grootschalig optreden rekening te houden met het waarborgen van de paraatheid van de reguliere ambulancevoorziening tijdens rampsituaties.
- 4 De Commissie beveelt *de directies van de ziekenhuizen in de regio, en de Minister van VWS*, aan om te bevorderen dat:
 - ziekenhuizen methodieken ontwikkelen en materieel beschikbaar hebben ten behoeve van de registratie van grote aantallen gewonden;
 - de bekendheid van de positie van de ziekenhuizen binnen de GHOR-organisatie wordt vergroot.
- 5 De Commissie beveelt *de Minister van VWS* aan een landelijk ambulancebijstandsplan voor grootschalige interregionale inzet te ontwikkelen.
- 6 De Commissie beveelt *het kabinet* aan om met de aangrenzende landen afspraken te maken over wederzijdse bijstandverlening op het terrein van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in het grensgebied.

7 Bescherming van het milieu en van de volksgezondheid

7.1 Inleiding

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

Vervolgens dienen passende maatregelen te worden genomen.

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

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

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

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

7.2 Alarmering van de meetinstanties

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

Vanaf 16.50 uur arriveert de eerste WVD'er uit eigen beweging bij het RCC. De door hem gealarmeerde collega's van de WVD verschijnen tussen 17.05 uur en 17.30 uur bij het RCC. Deze gang van roept vragen op over het alarmeringssysteem van de WVD. De Commissie acht het waarschijnlijk dat een OvD ook bij een minder ernstige calamiteit dusdanig zal zijn belast dat het initiatief tot het opstarten van de WVD in redelijkheid niet van deze functionaris mag worden verwacht.

De dubbelfunctie van OvD en ROGS heeft niet gewerkt als waarborg voor de alarmering van de WVD. Bovendien kleeft aan deze dubbelfunctie het bezwaar dat een extra beroep wordt gedaan op de capaciteiten van een OvD. Van de OvD wordt daardoor immers verwacht dat deze bij een ramp zowel de brandweerinzet coördineert als voldoende aandacht heeft voor het vrijkomen van gevaarlijke stoffen. De kans is groot dat ofwel de coördinatiefunctie ofwel de signaleringsfunctie op het gebied van gevaarlijke stoffen in het gedrang komt.

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



7.3 Metingen en meetresultaten

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

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

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

De MOD/RIVM komt snel met een rapportage van meetgegevens. In de meetrapportages ontbreken echter veelal beschrijvingen van de omstandigheden bij de bron en weersomstandigheden die mede bepalend zijn voor de aard van de stoffen die vrijkomen en de spreiding in tijd en plaats. Dit bemoeilijkt interpretatie van de gegevens.

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

7.4 Inschattingen en maatregelen

De WVD van de regionale brandweer heeft op de avond van de ramp niet goed kunnen functioneren. Doordat de meetploegen van de WVD niet direct aanwezig zijn, kan de WVD zijn kerntaak – het verkennen van de verspreiding van gevaarlijke stoffen – niet vervullen. Bovendien functioneren de later opgekomen meetploegen niet onder de vlag van de WVD, maar onder die van de brandweer Hengelo. Ook slaagt de WVD er niet in om snel duidelijkheid te verkrijgen omtrent de dreiging van explosies bij de Grolsch-brouwerij. Feitelijk is van explosiegevaar geen sprake geweest, maar het duurt lang voordat dit wordt vastgesteld. Dit heeft grote gevolgen voor de effectiviteit van de rampenbestrijdingsactiviteiten.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.5 Aanbevelingen

Op grond van het bovenstaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 8 van onderzoeksrapport B. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

- 1 De Commissie beveelt *het bestuur van de Regio Twente, tevens bestuur van de Regionale Brandweer Twente*, aan om, op basis van de ervaringen van de vuurwerkramp, de organisatie en werkwijze van de regionale organisatie ter bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen (OGS-organisatie) tegen het licht te houden. Daarbij dient in het bijzonder te worden gekeken naar:
 - de alarmeringsregeling van de Waarschuwings- en Verkenningdienst;
 - de beschikbaarheid van meetploegen om metingen uit te voeren;
 - de aansturing van de meetploegen;
 - de dubbele piketfunctie van Officier van Dienst en Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen.

In dit verband, en tevens naar aanleiding van het rapport van de Inspectie Brandweer en Rampenbestrijding naar de ongevalbestrijding gevaarlijke stoffen in Nederland (1999), wil de Commissie de Minister van BZK aansporen om vaart te maken met het stimuleren van een algemene kwaliteitsverbetering van de OGS-organisatie in Nederland.

- 2 De Commissie beveelt *de Minister van VROM* aan om:
 - de MOD/RIVM een meetstrategieprotocol voor ernstige milieu-incidenten te laten opstellen;
 - bij de MOD/RIVM en andere meetinstanties aandacht te vragen voor het vastleggen van de voor metingen relevante omstandigheden, ten behoeve van interpretatie van de meetgegevens, bijvoorbeeld door het voorschrijven van standaard-rapportageformats;
 - na ongevallen met gevaarlijke stoffen standaard een evaluatie uit te (laten) voeren korte tijd na het beschikbaar komen van de resultaten van uitgevoerde metingen. In deze evaluatie dient een samenhangend beeld geconstrueerd te worden van de belasting van de omgeving met gevaarlijke stoffen op grond van:
 - a meetgegevens;
 - b beschrijving van de bronsterkte;
 - c meteorologische gegevens;
 - d het gebruik van verspreidingsmodelberekeningen.
- 3 De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede, en de andere gemeenten in Nederland* aan om in rampenplannen en oefeningen meer aandacht te besteden aan de coördinatie van activiteiten rond de inschatting van milieu- gezondheidsrisico's en het treffen van daarop gebaseerde maatregelen. Richtinggevend daarbij dienen te zijn:
 - het bundelen van de lokaal en regionaal beschikbare kennis omtrent milieu- en gezondheidsrisico's in een adviserend team ten behoeve van de rampenstaf;
 - het aanwijzen van een deskundige binnen de rampenstaf die functioneert als intern en extern aanspreekpunt voor dit onderwerp.

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

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

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

8.1 Inleiding

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

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

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

8.2 Het optreden van het RIT

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

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

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

De verantwoordelijkheid voor een goede afweging tussen snelheid en zorgvuldigheid ligt (uiteindelijk) bij de gemeentelijke rampenstaf. De leiding van het RIT speelt hierin een adviserende rol. Uiteindelijk duurt het bergingsproces langer dan men in eerste instantie had voorzien. Nadat op 18 mei zeventien slachtoffers zijn geborgen, zoekt men nog tot 24 mei door naar vermisten, zonder deze uiteindelijk te vinden. De Commissie stelt vast dat bij de vuurwerkramp de zorgvuldigheid van de berging voorop heeft gestaan, en is van oordeel dat daarbij de juiste afwegingen zijn gemaakt, en dat het proces van berging en identificatie zorgvuldig is verlopen.

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

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

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

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

Het RIT ervaart de informatie en de voorschriften over asbest als zeer onduidelijk en verwarrend, en bij het RIT ontstaat irritatie over de werkwijze van de Arbeidsinspectie.

De Commissie stelt vast dat de ratio van het 'asbestsloopregime' niet duidelijk is geworden aan het RIT. Kennelijk is de Arbeidsinspectie er niet voldoende in geslaagd de verantwoordelijke leidinggevendens te overtuigen van het verschil tussen geringe asbestconcentraties in de lucht en het gevaar van blootstelling aan asbest bij het puinruimen.

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

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

8.3 Registratie van vermisten en informatieverstrekking aan verwanten

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

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

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

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

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

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



8.4 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 9 van onderzoeksrapport B. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

- 1 De Commissie beveelt de *Minister van BZK* aan:
 - in procedures voor grootschalig politieoptreden te voorzien in een Leider Plaats Delict, om eventuele belangentegenstellingen tussen het zoeken naar slachtoffers en het onderzoek naar de oorzaak van een ramp of ongeval beter te kunnen beheersen;
 - op korte termijn te komen tot een landelijk uniform systeem van slachtofferregistratie, waarin de tekortkomingen die in het automatiseringssysteem CRIB Twente zijn geconstateerd verholpen zijn, en dat adequaat is toegerust voor een grote 'open' ramp.

- 2 De Commissie beveelt *de Minister van VWS* aan om ten aanzien van de registratie van vermisten in rampsituaties via de Verwanten Informatielijn, zorg te dragen voor:
 - bestuurlijke afspraken over de status van deze lijn, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant met gemeenten waarin wordt bepaald of naast algemene ook individuele gegevens worden verstrekt en of de lijn facultatief of verplicht is voor gemeenten;
 - registratie door middel van een uniform registratiesysteem;
 - aansturing van het registratieproces vanuit één punt en voortdurende monitoring van het registratieproces;
 - registratie door goed getrainde medewerkers;
 - een liaisonfunctie vanuit het ministerie naar de getroffen gemeente(n), ten einde een betere afstemming te verkrijgen;
 - duidelijke afspraken over het verstrekken van informatie aan verwanten.
- 3 De Commissie geeft *het gemeentebestuur van Enschede* in overweging om deelplan 15 van het gemeentelijke rampenplan en het bijbehorende draaiboek te bezien op de samenwerking met het RIT en het Ministerie van VWS.

9 Communicatie en voorlichting over de ramp

9.1 Inleiding

In het kader van rampenbestrijding is communicatie met media en met burgers een essentiële activiteit. De (eind)verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de gemeentelijke rampenstaf.

In dit hoofdstuk behandelt de Commissie de samenwerking van de gemeente met RTV-Oost, de organisatie en het verloop van de pers- en publieksvoorlichting, en de communicatie over enkele bijzondere onderwerpen.

9.2 RTV-Oost

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

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

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

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

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

9.3 Organisatie en verloop van de pers- en publieksvoorlichting

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

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

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

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

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

9.4 Communicatie over enkele bijzondere onderwerpen

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

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

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

In de nacht van 13 op 14 mei verschijnt op teletekst het bericht dat bewoners van bepaalde gedeelten van het rampterrein naar hun woningen kunnen terugkeren. Dit bericht wordt vrijwel meteen ingetrokken omdat politiemensen op het rampterrein aangeven dat de terugkeer van bewoners onverantwoord zou zijn.

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

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

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

b. Gevaarlijke stoffen

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

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

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

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

c. De vermistenlijst

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

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

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

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

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

9.5 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 10 van onderzoeksrapport B. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

- 1 De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede* aan om in rampen oefeningen meer aandacht te besteden aan voorlichting en communicatie. Met name de samenwerking tussen gemeentelijke voorlichters en voorlichters van de hulpverleningsdiensten kan beter worden voorbereid. Daarnaast verdient het kanaliseren van de informatiebehoefte van de media aandacht.
- 2 De Commissie geeft *de Minister van Algemene Zaken* in overweging om, in overeenstemming met *de Minister van BZK*, de Rijksvoorlichtingsdienst een procedure te laten opstellen voor de eventuele bijstand van rijksvoorlichters aan gemeenten op wier grondgebied een grote ramp plaatsvindt.
- 3 De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede, en de andere gemeenten in Nederland*, aan de positie van de rampenzender te versterken en deze vanwege de sterke behoefte van bewoners van een getroffen gebied aan specifieke, lokaal relevante informatie een voorkeursbehandeling ten opzichte van andere media te geven, met de bijbehorende faciliteiten.

10 Psychosociale en medische nazorg

10.1 Inleiding

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

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

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

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

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

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

10.2 De eerste psychosociale hulpverlening aan hulpverleners

Politie en brandweer

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

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

Ambulancepersoneel

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

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

Vrijwilligers

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

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

10.3 Eerste psychosociale hulpverlening aan slachtoffers

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

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

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

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

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

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

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



10.4 Nazorg op lange termijn

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

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

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

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

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

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

10.5 Het gezondheidsonderzoek en toekomstige gezondheidsmonitoring

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De resultaten van het gezondheidsonderzoek zijn neergelegd in een eerste, voorlopige, rapportage. Op basis van deze gegevens is het niet mogelijk een oordeel te geven over de waarde van het gezondheidsonderzoek voor de toekomst. Een en ander is afhankelijk van de definitieve invulling van het longitudinale vervolgonderzoek en de verwerking van de resultaten daarvan. Daarbij dienen uiteraard ook de opbrengsten van de gezondheidsmonitoring te worden betrokken. Op basis daarvan kan worden gewerkt aan het opstellen van protocollen voor een initieel gezondheidsonderzoek bij rampen en zware ongevallen.

10.7 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt in hoofdstuk 11 van onderzoeksrapport B, ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen.

- 1 De Commissie beveelt *de directie van AAD-Oost* aan:
 - procedures en verantwoordelijkheden rond de nazorg ten behoeve van het eigen personeel vast te leggen;
 - ook zelf een ondersteunende rol in de (organisatie van de) nazorg van het eigen personeel te spelen;
 - de spoedige instelling van een Bedrijfs Opvang Team (BOT) ter hand te nemen.

- 2 De Commissie beveelt *het bestuur van de regio Twente, tevens bestuur van de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst en bestuur van de GHOR*, aan:
 - de positie van vrijwillige hulpverleners bij de rampenbestrijding vast te leggen, waarbij duidelijk wordt gemaakt hoe de nazorg voor deze personen is geregeld en wie daarvoor de verantwoordelijkheid draagt;
 - het procesplan psychosociale hulpverlening bij ongevallen en rampen (PSHO) te doen vaststellen met inachtneming van de lessen uit de vuurwerkramp en met een duidelijke specificatie van de rol van vrijwillige hulpverleners en van de taakverdelingen tussen nuldelijks-, eerstelijns-, en tweedelijnszorg. In het procesplan dient tevens nadere aandacht te worden besteed aan de positie van minderheden.
- 3 De Commissie beveelt *de Ministers van BZK en van VWS* aan:
 - het concept van geïntegreerde nazorg te verwerken in richtlijnen ten aanzien van de rampenbestrijding;
 - binnen het systeem van de rampenbestrijding te voorzien in een nazorgteam vanuit de rijksoverheid ter ondersteuning van de lokale zorgverleningsorganisaties voor de organisatie van de nazorg op lange termijn, waarbij taak, functie en positionering ten opzichte van de lokale zorgverleners goed zijn vastgelegd;
 - omtrent eventueel gezondheidsonderzoek na rampen:
 - a landelijke richtlijnen op te stellen rond taken, rollen en bevoegdheden van betrokken personen en organisaties;
 - b landelijke richtlijnen op te stellen op basis waarvan tijdig besloten kan worden tot een dergelijk onderzoek. Het medisch nut dient daarbij leidend te zijn;
 - c landelijke richtlijnen op te stellen voor de opzet en uitvoering van een dergelijk onderzoek. Gezien het longitudinale karakter van een dergelijk onderzoek dienen lokale organisaties nadrukkelijk betrokken te worden;
 - omtrent eventuele gezondheidsmonitoring:
 - a landelijke richtlijnen te ontwikkelen op basis waarvan kan worden besloten tot gezondheidsmonitoring en waarin de verantwoordelijkheid voor gezondheidsmonitoring wordt vastgelegd. Met name de rol van het Ministerie van VWS behoeft verheldering;
 - b landelijke richtlijnen op te stellen voor de opzet en uitvoering van gezondheidsmonitoring.

11 De coördinatie van de rampbestrijding

11.1 Inleiding

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

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

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

11.2 Alarmering en opschaling

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11.3 Afstemming tussen disciplines

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

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

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

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

11.4 Het functioneren van de staf- en coördinatiestructuur

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

Tijdens de rampperiode functioneren naast de burgemeester als opperbevelhebber en de gemeentelijke rampenstaf tevens een coördinerend burgemeester (in het RCC), het RCC en een vijfhoek waarin de burgemeester, de korpschef, de hoofdofficier van justitie, de Commissaris van de Koningin en een vertegenwoordiger van de brandweer overleg voeren. Bovendien is het gemeentelijk managementteam in actie en vergadert op enig moment het college van B&W. De verschillende diensten starten de eigen voorzieningen op. De regionale brandweer begint in Hengelo met het inrichten van het RCC, de gemeentelijke diensten en bestuurders tuigen in het stadhuis van Enschede de GRS op en de politie richt op het hoofdbureau de staf grootschalig optreden in.

De Commissie constateert dat de diverse onderdelen van de coördinatiestructuur tijdens de eerste dag van de ramp vrijwel los van elkaar functioneren en dat de onderlinge uitwisseling van informatie minimaal is. Opvallend is het ontstaan van dubbelingen tussen zowel de GRS en het RCC als tussen de GRS, het managementteam, de vijfhoek en het college van B&W. Gelet op het belang van eendrachtig optreden bij het bestrijden van een ramp kan de Commissie de coördinatiestructuur niet positief beoordelen, ook al hebben onderdelen goed gefunctioneerd.

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

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

11.5 Aanbevelingen

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

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

- 2 De Commissie beveelt *het bestuur van de regio Twente*, tevens *bestuur van de regionale brandweer Twente*, aan:
 - in de voorbereiding op de rampenbestrijding ervoor zorg te dragen dat de coördinerende rol van de brandweer op het rampterrein wordt versterkt;
 - de coördinerende rol van de brandweer in de fase na de acute rampbestrijding kritisch tegen het licht te houden;
 - de opzet en werking van de alarmering van sleutelfunctionarissen, inclusief de technische (telefonische) voorzieningen, kritisch te bezien en de alarmering regelmatig te oefenen;
 - in de preparatie op de rampenbestrijding meer aandacht te hebben voor de opschaling van de operationele leiding op het rampterrein;
 - de samenhang in de opschalings- en coördinatiestructuur te verhelderen en te versterken, met name waar het gaat om de taakverdeling en verhoudingen tussen het RCC, de GRS en het CTPI bij een ramp die één gemeente betreft;
 - in de preparatie aandacht te besteden aan de oefening, alarmering, bezetting en uitrusting van het CTPI. Dat laatste niet alleen op het vlak van verbindingen, maar ook ten aanzien van geschikte kaarten van de omgeving.
- 3 De Commissie geeft *de Minister van BZK* in overweging om:
 - de bestuurlijke en praktische ervaring die personen en instanties de afgelopen jaren met en in rampsituaties hebben opgedaan, te bundelen in een landelijk expertise- en bijstandsteam dat snel ondersteuning kan bieden. De expertise betreft dan onderwerpen als:
 - a operationele besluitvorming (CTPI, RCC, liaisons);
 - b bestuurlijke crisisbesluitvorming;
 - c rampenvoorlichting;
 - d registratieproblematiek;
 - e gezondheidsrisico's en beschermende maatregelen;
 - f psychosociale en medische nazorg;
 - studie te laten verrichten naar de rol en positie van wethouders en raadsleden tijdens rampsituaties;
 - studie te laten verrichten naar een uniforme organisatorisch en bestuurlijk transparante coördinatiestructuur voor de rampenbestrijding.

III Praktische hulpverlening

Marjon Nijboer
Roomweg 6
Bewoner

1 Inleiding

Dit deel III van het eindrapport gaat over de praktische hulp die is, en wordt, geboden aan al diegenen die door de vuurwerkramp zijn getroffen.

Het onderzoeksrapport C. Praktische hulpverlening bevat de resultaten van het onderzoek dat de Commissie naar dat onderwerp heeft gedaan.

In dit deel wordt vooral aandacht besteed aan de beoordeling door de Commissie en aan haar aanbevelingen. Voordat de acht onderzochte vormen van praktische hulp worden besproken, besteedt de Commissie eerst aandacht aan de gehouden enquête. Dit deel III wordt afgesloten met een hoofdstuk over het informatie- en adviescentrum en een hoofdstuk over communicatie in relatie tot praktische hulpverlening.

Voor een gedetailleerde beschrijving van de wijze van onderzoek en van de bevindingen van het onderzoek wordt verwezen naar genoemd onderzoeksrapport.

2 De enquête

In het kader van haar onderzoek naar praktische hulpverlening heeft de Commissie in september 2000 een enquête gehouden onder getroffen en.

De Commissie heeft daartoe ruim 3.600 vragenlijsten verspreid. De vragenlijst bevat vragen over achttien verschillende hulpsoorten, waarvan er veertien betrekking hebben op praktische hulpverlening, en de overige vier op onderwerpen die in het onderzoekrapport B. Rampbestrijding en gezondheidszorg zijn behandeld. De respons bedroeg ruim 40%.

Door de enquête heeft de Commissie zich een goed beeld kunnen vormen van de mate waarin getroffen en die hebben deelgenomen aan de enquête tevreden zijn over de geboden hulp.

Per hulpsoort is een vertrouwensindex berekend. Op basis daarvan is figuur 1 opgesteld:

Vertrouwensindex per hulpsoort (en categorie)

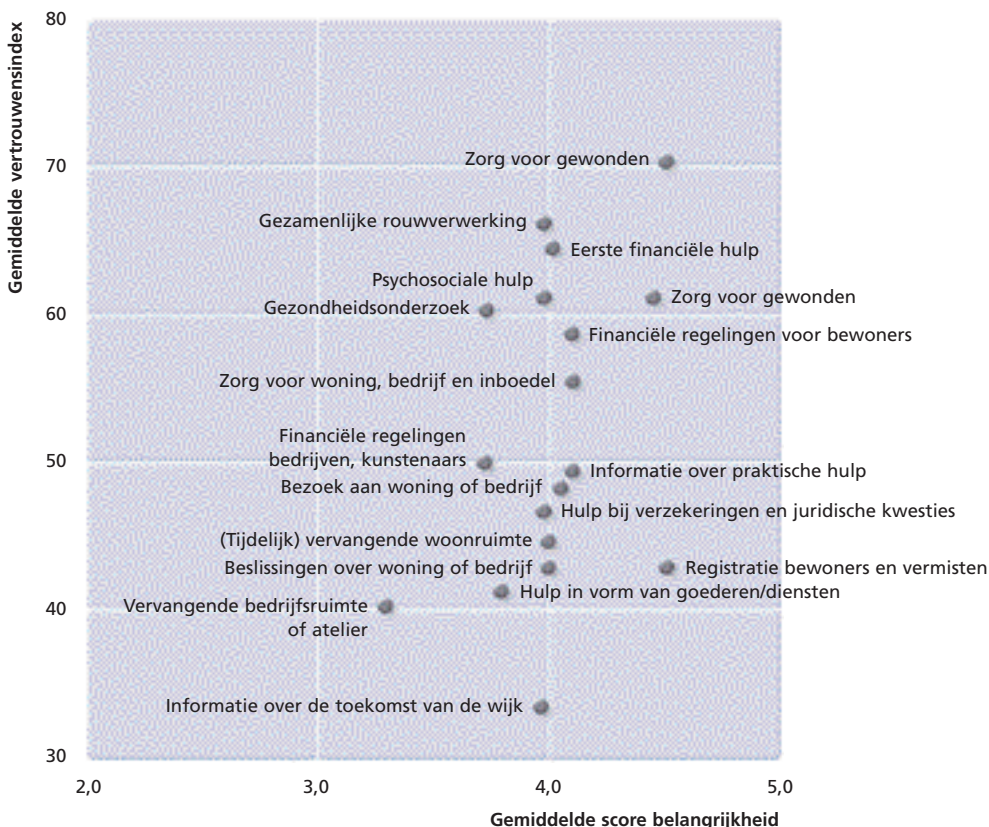
Zorg voor gewonden	71 (H-)
Gezamenlijke rouwverwerking	67 (G+)
Eerste financiële hulp	64 (G+)
Psychosociale zorg	62 (G+)
Eerste opvang	62 (G+)
Deelname aan gezondheidsonderzoek	61 (G+)
Financiële regelingen voor bewoners	58 (G)
Zorg voor woning, bedrijf en inboedel	56 (G)
Financiële regelingen voor bedrijven/kunstenaars	50 (G)
Informatie over praktische hulp	49 (G-)
Bezoek aan woning of bedrijf	48 (G-)
Hulp bij verzekeringen en juridische kwesties	47 (G-)
(Tijdelijke) vervangende woonruimte	45 (G-)
Beslissingen over woning of bedrijf	43 (G-)
Registratie bewoners en vermisten	43 (G-)
Hulp in vorm van goederen/diensten	42 (G-)
Vervangende bedrijfsruimte of atelier	41 (G-)
Informatie over de toekomst van de wijk	33 (L+)

H = hoog, G = gemiddeld en L = laag. De + en - geven aan dat de score zich in de boven- of ondermarge van de categorie H, G of L bevindt. Figuur 1 is tot stand gekomen op basis van 1.172 enquêteformulieren.

Figuur 1 Rangorde hulpsoorten op basis van waardering

Uit dit overzicht blijkt dat de waardering voor de verschillende hulpsoorten sterk uiteenloopt. De hulp voor gewonden krijgt de hoogste waardering, de informatie over de toekomst van de wijk de laagste.

In de enquêteformulieren is ook gevraagd naar het belang dat men hecht aan de afzonderlijke vormen van hulp. De antwoorden op deze vraag zijn gecombineerd met de waardering per hulpsort, en vervolgens samengebracht in de volgende 'prioriteitenmatrix'.



De hulpsorten in de rechterbenedenhoek worden enerzijds belangrijk gevonden en anderzijds laag gewaardeerd. Naarmate hulpsorten dichterbij de linkerbovenhoek staan vermeld, worden zij minder belangrijk gevonden en hoger gewaardeerd.

Uit deze matrix blijkt dat met name de registratie van bewoners en vermisten, de tijdelijke vervangende woonruimte, de beslissingen over woning of bedrijf, de hulp in de vorm van goederen/diensten en de informatie over de toekomst van de wijk belangrijk worden gevonden, en tegelijkertijd laag worden gewaardeerd.

De algemene vertrouwensindex, berekend over alle achttien hulpsorten en gebaseerd op alle verwerkte enquêteformulieren, is 53. De waardering die daarmee wordt uitgedrukt, kan worden vertaald als 'gemiddeld'.

Op basis van deze waardering heeft de Commissie geconcludeerd dat in de beleving van de getroffen en die hebben deelgenomen aan de enquête het aanbod voor alle soorten hulp tezamen in totaliteit gezien toereikend is geweest.

In de hoofdstukken 2 en 20-23 van onderzoeksrapport C. Praktische hulpverlening wordt uitvoerig ingegaan op de methodiek van de enquête en op de resultaten daarvan.

3 Eerste opvang getroffen

3.1 Kortdurende opvang op tijdelijke locaties

Direct na de fatale explosies bij SE Fireworks, kort na 15.30 uur, ontvluchten duizenden personen in paniek de directe omgeving van het rampgebied. Honderden van hen zijn gewond. Allen zoeken een veilig heenkomen, en vele gewonden hebben medische behandeling nodig. In de chaos van de eerste paar uren na de explosies is de kwaliteit van de opvang van getroffen personen voor een groot deel afhankelijk van de inzet en van het improvisatievermogen van degenen die bij de opvang zijn betrokken.

Binnen een kwartier na de laatste explosie melden de eerste getroffen personen zich bij het verzorgingshuis van de Stichting dr. Ariëns, en in de loop van de volgende uren worden op ten minste twaalf andere locaties groepen getroffen personen opgevangen. Het gaat daarbij steeds om opvanglocaties die min of meer spontaan zijn ontstaan, op initiatief van beheerders, hulpverleners, de politie of medewerkers van de gemeente. De locaties waar gedurende de eerste uren de meeste getroffen personen worden opgevangen, zijn het wijkservicecentrum Noord en het Noaberschap op de vliegbasis Twente. Op beide plaatsen krijgen naar schatting ongeveer vierhonderd personen eerste opvang.

In totaal maken ongeveer duizend getroffen personen op enig moment gebruik van één van de tijdelijke opvanglocaties.

De Commissie stelt vast dat de opvang op deze locaties zeer snel heeft plaatsgevonden, en dat niet is gebleken dat (groepen) getroffen personen gedurende enige tijd hebben moeten zoeken naar een plek waar zij terecht konden.

Op bedoelde locaties vindt niet steeds een systematische registratie van de getroffen personen plaats. Gezien de hectiek van de eerste uren en gezien het spontane karakter van de eerste opvang op deze locaties, heeft de Commissie daarvoor echter begrip.

Al met al is de Commissie van oordeel dat de eerste opvang op deze tijdelijke locaties, gedurende de eerste uren na de ramp, in het licht van de hectiek goed is verlopen. Daarbij benadrukt zij dat vele vrijwilligers in dit verband een onmisbare rol hebben gespeeld, en dat het merendeel van de getroffen personen niet is aangewezen geweest op een van deze locaties, maar kennelijk direct na de ramp opvang heeft gevonden bij familie en vrienden.

3.2 Centrale opvang in de Diekmanhal

Het rampenplan van de gemeente Enschede voorziet in de aanwijzing van een of meer opvangcentra. De Diekmanhal staat in het draaiboek 'opvang en verzorging' boven aan de lijst van mogelijke opvangcentra. Op het moment dat het rampenplan in werking wordt gesteld, krijgt het hoofd Algemene Zaken van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) de functie van 'hoofd opvang en verzorging'. De alarmeringsprocedure, zoals die is neergelegd in het rampenplan, schrijft voor dat de burgemeester aan de directeur DMO opdracht geeft een of meerdere opvangcentra in te richten, waarna deze directeur vervolgens het hoofd Algemene Zaken inschakelt als hoofd opvang en verzorging. Op zijn beurt dient dit hoofd de chefs van de betrokken wijkservicecentra en medewerkers van de afdeling Sport van de DMO in te schakelen.

Nog voordat de burgemeester, om 16.50 uur, het rampenplan in werking stelt, neemt het hoofd Algemene Zaken het initiatief tot de aanwijzing en de openstelling van de Diekmanhal als centrale opvanglocatie. Rond 17.00 uur wordt de hal daadwerkelijk opengesteld, en kan worden begonnen met de inrichting van de hal voor de opvang van getroffenen.

De Commissie is van oordeel dat zowel de aanwijzing van de Diekmanhal als centrale opvanglocatie als de daadwerkelijke openstelling van de hal relatief snel heeft plaatsgevonden. Dit is voor een groot deel te danken aan het doortastende optreden van het hoofd Algemene Zaken.

Tegelijkertijd signaleert de Commissie dat de feitelijke gang van zaken de vraag oproept of de formele alarmeringsprocedure, gezien ook het gegeven dat bij de gemeentelijke diensten als de DMO geen piketdienst geldt, in de praktijk wel voldoet.

Even na 18.00 uur deelt de rampenstaf aan de hulpverlenende instanties en aan de media mee dat de Diekmanhal is opengesteld voor getroffenen en hun familieleden. Ongeveer een uur later wordt in de rampenstaf besloten dat de Diekmanhal zal dienen als hoofdlocatie voor de nachtopvang, en om 20.20 uur laat de rampenstaf weten dat getroffenen die op andere locaties zijn opgevangen, moeten worden overgebracht naar de Diekmanhal.

De Commissie is niet gebleken dat zich bij de bekendmaking van de openstelling van de Diekmanhal als centrale opvang knelpunten hebben voorgedaan.

Rond 20.00 uur arriveren de eerste getroffenen en familieleden bij de Diekmanhal. In de loop van de avond neemt hun aantal toe. In totaal zijn op de avond van 13 mei ongeveer achthonderd getroffenen en familieleden in de Diekmanhal geweest. Velen van hen zijn met bussen overgebracht van de locaties waar zij de eerste uren zijn opgevangen. Uiteindelijk brengen 381 getroffenen en familieleden van getroffenen de eerste nacht na de ramp door in de Diekmanhal. Ongeveer de helft van hen maakt gebruik van een bed.

De opvang in de Diekmanhal kan door de snelle herhuisvesting van getroffenen binnen drie dagen worden afgebouwd. Gedurende de tweede nacht brengen 181 personen de nacht door in de hal, en gedurende de derde nacht nog ongeveer zeventig personen. Op dinsdag 16 mei wordt de Diekmanhal rond 19.00 uur gesloten voor de opvang van personen die door de vuurwerkram্প zijn getroffen.

De Commissie stelt vast dat de eerste opvang van getroffenen in de Diekmanhal als zodanig goed is verlopen. Mede dankzij de hulp van vele andere instanties en talrijke vrijwilligers is de DMO erin geslaagd om binnen enkele uren een sporthal in te richten voor de noodopvang van honderden mensen, en om hen te voorzien van eten en drinken. Alleen al logistiek gezien is dat een prestatie van formaat.

Een belangrijk knelpunt dat zich bij de centrale opvang in de Diekmanhal heeft voorgedaan, is de registratie van getroffenen.

Juist in een chaotische situatie zoals direct na een ramp is het van groot belang dat snel een sluitend systeem van registratie van getroffenen in werking wordt gesteld. Alleen langs die weg kan immers zekerheid ontstaan over de vraag wie er zijn getroffen en waar de getroffenen zich bevinden. Bovendien is een sluitende registratie ook onmisbaar voor de verdere hulpverlening. Volgens het gemeentelijk rampenplan is de Dienst Burger- en Algemene Zaken (BAZ) verantwoordelijk voor het proces van registreren van slachtoffers, en richt de directeur van deze dienst in geval van een ramp een Centraal Registratie- en Informatiebureau (CRIB) in. Tegelijkertijd is in het rampenplan aangegeven dat de DMO verantwoordelijk is voor de registratie in opvangcentra.

Uit de feitelijke gang van zaken in de Diekmanhal is de Commissie gebleken dat de registratie van getroffen personen aldaar niet goed is verlopen. Zodra in de loop van de avond grotere groepen getroffen personen met bussen bij de Diekmanhal arriveren, slagen de medewerkers van de DMO er niet in alle getroffen personen systematisch te registreren. Sommigen worden in het geheel niet geregistreerd, anderen meerdere keren. De DMO geeft de gegevens door aan de Dienst BAZ, die op basis daarvan registratielijsten opstelt. Door de tekortkomingen bij de registratie bevatten deze lijsten onjuistheden. Het is begrijpelijk dat deze lijsten, die op de ramen van de Diekmanhal worden geplakt, tot veel verwarring en onrust hebben geleid.

Een opmerkelijk punt in dit verband is dat in de loop van de avond van 13 mei vijf medewerkers van het CRIB voor registratiewerkzaamheden naar de Diekmanhal gaan, zonder dat het hoofd opvangcentrum – die namens de DMO de leiding heeft in de Diekmanhal – daarvan op de hoogte is. Op dit punt heeft het duidelijk ontbroken aan de vereiste afstemming en coördinatie. Een ander opmerkelijk punt is dat de directeur DMO op zondagochtend 14 mei in de rampenstaf mededeelt dat van het begin af een sluitende registratie heeft plaatsgevonden in de Diekmanhal. Door bij zijn medewerkers in de Diekmanhal te informeren had hij kunnen weten dat die mededeling niet juist was.

Alhoewel de Commissie zich ervan bewust is dat het niet eenvoudig is om in een hectische situatie zoals direct na de vuurwerkramp een sluitende registratie te realiseren, moet zij vaststellen dat de gemeente bij de registratie in de Diekmanhal duidelijk tekort is geschoten.

Daarnaast zijn er nog enkele aspecten die volgens de Commissie de bijzondere aandacht van het gemeentebestuur verdienen. Met name noemt zij de problemen die in en rond de Diekmanhal zijn ontstaan met vertegenwoordigers van de media, het ontbreken van een piketdienst bij een aantal gemeentelijke diensten in relatie met de voorgeschreven alarmeringsprocedure, en het ontbreken in het rampenplan van een beschrijving van het niveau van zorg dat in een opvangcentrum moet worden geboden.

3.3 Aanbeveling

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 5 van onderzoeksrapport C. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbeveling.

- De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede* aan om:
- de procedure van en de voorzieningen voor registratie van getroffen personen zoals die zijn beschreven in deelplan 15 van het gemeentelijk rampenplan en het daarbij behorende draaiboek, kritisch te bezien tegen de achtergrond van de problemen die zich bij de registratie van getroffen personen in de Diekmanhal hebben voorgedaan, en het plan en het draaiboek aan te passen. Speciale aandacht verdient verder het oefenen van de registratieprocedure, en de afstemming daarbij tussen de DMO en het CRIB;
 - de punten van aandacht die zijn genoemd in paragraaf 5.6.3.6. van onderzoeksrapport C te betrekken in een evaluatie van het rampenplan en van de desbetreffende draaiboeken.

A.H. Winkelhorst

Deurningerstraat 121

Bewoner / ondernemer

4 Vervangende woonruimte

4.1 Gang van zaken en beoordeling

In het rampenplan van de gemeente Enschede is aangegeven dat wanneer getroffen personen niet binnen 36 uur na een ramp naar hun woning kunnen terugkeren, moet worden gezorgd voor 'noodonderkomens, met een zodanige kwaliteit dat de normale huiselijke functies kunnen worden benaderd'. De DMO is verantwoordelijk voor het herhuisvestingproces.

Gezien de directe gevolgen van de vuurwerkramp is onmiddellijk duidelijk dat een groot aantal getroffen personen niet binnen 36 uur naar de eigen woning zal kunnen terugkeren. Al op de avond van 13 mei starten de DMO en de Enschedese woningbouwcorporaties voorbereidingen voor de herhuisvesting van getroffen personen. Op 14 mei zijn meer dan twintig medewerkers van de verhuurafdelingen van de woningbouwcorporaties aanwezig in de Diekmanhal om samen met medewerkers van de DMO te werken aan die herhuisvesting.

De corporaties staken onmiddellijk de verkoop van woningen en trekken aanbiedingen van huurwoningen aan derden in. Al op 14 mei wordt aan tientallen gezinnen uit de binnenring een vervangende woning toegewezen. Door de gezamenlijke inspanningen van de DMO en van de woningbouwcorporaties slaagt men erin binnen drie dagen vervangende woonruimte te vinden voor de getroffen personen die voor hun opvang zijn aangewezen op de Diekmanhal. Ook degenen die hun woning kwijt zijn maar geen gebruik maken van de Diekmanhal, worden relatief snel geherhuisvest. Binnen een periode van zes weken na de ramp worden 560 huishoudens aan een vervangende woning geholpen. De Commissie heeft waardering voor de slagvaardigheid waarmee is gewerkt. De snelle herhuisvesting van zoveel huishoudens zou echter niet zijn gelukt zonder de inspanningen van met name de Enschedese woningbouwcorporaties. Bovendien hebben talloze getroffen personen onderdak gevonden bij familie of vrienden. Mede daardoor kunnen juist degenen die zijn aangewezen op de Diekmanhal al binnen enkele dagen aan een vervangende woning worden geholpen.

Een keerzijde van de snelle herhuisvestingoperatie is dat niet iedereen tevreden is met de aangeboden woning, en dat in een aantal gevallen een tweede ronde van herhuisvesting moet plaatsvinden.

De woningen die direct na de ramp zijn aangeboden, moeten veelal worden beschouwd als noodonderkomens, zoals bedoeld in het rampenplan. De Commissie realiseert zich dat een tweede verhuizing binnen enkele maanden voor de betrokkenen buitengewoon belastend kan zijn, maar zij is niettemin van oordeel dat de beslissing om getroffen personen zo snel mogelijk te herhuisvesten, de juiste is. Langere opvang in de Diekmanhal was alleen al gezien het niveau van de voorzieningen aldaar geen goed alternatief.

Gedurende de eerste week na de ramp is de registratie van gegevens die relevant zijn voor het herhuisvestingproces niet goed verlopen, waardoor onvoldoende duidelijk is hoeveel en wat voor soort vervangende woningen nodig zijn. Volgens vertegenwoordigers van de woningbouwcorporaties maakt de registratie die door de DMO is uitgevoerd in de Diekmanhal een chaotische indruk. De gemeentelijke projectgroep herhuisvesting die op 22 mei met haar werkzaamheden begint, start op die dag met een nieuw informatiesysteem.

Ook de toewijzing van vervangende woningen is niet in alle gevallen goed verlopen. Zo krijgt bijvoorbeeld een gezin van vijf personen een tweekamerflat toegewezen, en een lichamelijk gehandicapte een woning met een trap. Gezien de gesignaleerde problemen bij de registratie en gezien de hectische omstandigheden waaronder zeker de eerste dagen na de ramp moest worden gewerkt, vindt de Commissie het niet onbegrijpelijk dat het toewijzingsproces niet geheel vlekkeloos is verlopen.

De DMO is weliswaar formeel verantwoordelijk voor het proces van herhuisvesting, maar de organisatie en de uitvoering van dat proces liggen grotendeels in handen van de woningbouwcorporaties. De directie van woningbouwcorporatie Domijn heeft daarbij een coördinerende rol.

Volgens de Commissie had een betere voorbereiding van de herhuisvestingoperatie door de DMO in samenwerking met de betrokken woningbouwcorporaties een nog effectievere uitvoering mogelijk gemaakt. In dat verband vindt zij het opvallend dat in het rampenplan geen aandacht wordt besteed aan de rol van die corporaties.

Een gemeentelijke dienst kan wel verantwoordelijk zijn voor het proces van herhuisvesting, maar een gemeente beschikt bij een ramp in het algemeen niet over voldoende aanbod van eigen woningen, en is dus afhankelijk van met name woningbouwcorporaties.



4.2 Aanbeveling

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 6 van onderzoeksrapport C. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbeveling:

De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede, en de andere gemeenten in Nederland*, aan om na te gaan of het zinvol is in het gemeentelijk rampenplan en de nadere uitwerking daarvan (nadere) bepalingen op te nemen over de afstemming en samenwerking met woningbouwcorporaties en om in dat kader ook aandacht te besteden aan convenanten met lokale woningbouwcorporaties.

5 Hulp in de vorm van goederen

5.1 Gang van zaken en beoordeling

In verband met de ramp dienen honderden gezinnen te worden geherhuisvest. Binnen zes weken na de ramp krijgen ongeveer 560 huishoudens een vervangende woning aangeboden. Vele van deze huishoudens zijn als direct gevolg van de ramp al of bijna al hun bezittingen kwijt.

De DMO is verantwoordelijk voor het proces 'voorzien in primaire levensbehoeften'. In het desbetreffende draaiboek is aangegeven dat de noodonderkomens een zodanige kwaliteit moeten hebben dat de 'normale huiselijke functies kunnen worden benaderd'.

Alhoewel dit niet in het rampenplan of de daarbij behorende draaiboeken is geregeld, betekent dit volgens de Commissie dat de gemeente bij het aanbieden van vervangende woningen (noodonderkomens) ook zorg dient te dragen voor een basisinboedel.

Uit het onderzoek is gebleken dat de DMO van mening is dat de goederenverstrekking officieel niet tot zijn verantwoordelijkheden behoort. Omdat men bij de DMO vindt dat men de zorg voor huisraad voor de nieuwe onderkomens niet aan getroffen en kan overlaten, in verband met de omstandigheden waarin zij verkeren, kiest de DMO er niettemin voor de feitelijke zorg voor de goederenverstrekking op zich te nemen.

De Commissie had het niet juist gevonden wanneer de DMO ermee had volstaan om de getroffen en die kort na de ramp moesten worden geherhuisvest een bepaald bedrag te verstrekken. Naar haar oordeel reikt de zorgplicht van de gemeente na een ramp verder.

De keuze van de DMO om te zorgen voor goederen ten behoeve van de getroffen en die moeten worden geherhuisvest, acht zij dan ook juist.

Vanaf de dag van de ramp worden allerlei goederen voor getroffen en naar Enschede gestuurd. Deze zijn afkomstig van bedrijven en instellingen en van talloze burgers. De goederen die niet nodig zijn voor de inrichting van de Diekmanhal, worden opgeslagen en aangevuld met huisraad ten behoeve van de herhuisvesting van getroffen en.

De huishoudens die een vervangende woning krijgen aangeboden, worden alle voorzien van huisraad. Aan de hand van door de woningbouwcorporaties samengestelde lijsten met getroffen huishoudens wordt door de DMO een inschatting gemaakt van de goederen die nodig zijn voor de inrichting van de vervangende woningen. De benodigde goederen worden via het actiecentrum van de DMO bij elkaar gezocht, naar de Diekmanhal gebracht, en vervolgens overgebracht naar de betreffende woningen. De wijze van inzameling en van verdeling van huisraad worden voor een groot deel bepaald door improvisaties en door ad-hocbeslissingen. Vrijwilligers van de Stichting Karmel, van het Leger des Heils en van het Rode Kruis spelen daarbij een belangrijke rol.

Doordat de DMO de verstrekking van goederen niet als een van zijn officiële taken beschouwt, is deze dienst ook niet voorbereid op de grote hoeveelheid werkzaamheden die aan de operatie van goederenverstrekking zijn verbonden. Omdat de DMO daarvoor zelf over te weinig mensen beschikt en onvoldoende logistieke ervaring heeft, roept de dienst de hulp van het leger in. Vanaf 14 mei verlenen militairen bijstand, en neemt een medewerker van het Regionaal Militair Commando Oost plaats in het actiecentrum van de DMO. De militairen die worden ingeschakeld, plaatsen op het parkeerplein van de Diekmanhal tenten voor de opslag van goederen, zorgen samen met de politie voor de bewaking daarvan, en zetten een geautomatiseerd distributiesysteem op.

Uit de enquête en de groepsgesprekken is naar voren gekomen dat zich bij de verstrekking van goederen aan getroffen huishoudens een aantal knelpunten heeft voorgedaan. Een opvallend punt is de verstrekking van gebruikte goederen aan sommige huishoudens, terwijl andere huishoudens uitsluitend nieuwe goederen ontvangen. Gebleken is dat dit verschil samenhangt met het moment van herhuisvesting. Op het moment dat de eerste huishoudens een vervangende woning krijgen aangeboden, beschikt de gemeente nog uitsluitend over gebruikte goederen. De Commissie vindt daarom dat de gemeente in dit verband geen verwijt valt te maken.

Voorts vindt de Commissie het begrijpelijk dat de gemeente niet elk huishouden van dezelfde of van evenveel goederen heeft voorzien. Alleen al gezien de grote diversiteit aan beschikbaar gestelde goederen was dit onontkoombaar.

Alles bijeen genomen, is de Commissie van oordeel dat in ieder geval een deel van de signaleerde problemen had kunnen worden voorkomen indien de DMO beter voorbereid was geweest op het proces van de verstrekking van goederen aan getroffen huishoudens. In dat geval had de DMO planmatig en meer doelgericht de vereiste activiteiten kunnen ontwikkelen, en was de afhankelijkheid van de – veelal spontane – hulp van derden minder groot geweest.

5.2 Aanbeveling

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 7 van onderzoekrapport C. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbeveling:

De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede, en de andere gemeenten in Nederland* aan om, tegen de achtergrond van de ervaringen na de vuurwerkramp, in het gemeentelijk rampenplan en in het desbetreffende draaiboek uitdrukkelijk ook bepalingen te wijden aan de hulp in de vorm van goederen en aan het daarmee samenhangende logistieke proces. In dat verband zou ook aandacht moeten worden besteed aan de rol die het leger of het Rode Kruis daarbij zouden kunnen spelen.

6 Herhuisvesting bedrijven, ateliers en scholen

6.1 Bedrijven, ateliers, verenigingen en instellingen

Naast duizenden bewoners van het rampgebied worden ook honderden bedrijven en tientallen kunstenaars, verenigingen en andere instellingen getroffen door de vuurwerkramp. Ruim vijfhonderd ondernemers melden zich na 13 mei met een reeks van problemen als gevolg van de ramp. Velen zijn op zoek naar vervangende bedrijfsruimte, en ongeveer zestig kunstenaars zoeken vervangende ruimte voor een atelier. Daarnaast vragen elf verenigingen en instellingen om hulp bij het zoeken naar vervangende ruimte.

In het gemeentelijk rampenplan is niet voorzien in hulp op het punt van herhuisvesting van bedrijven en dergelijke. In de notitie Organisatie Nafase Vuurwerkramp 13 mei 2000 die op 19 mei door het college van B&W wordt vastgesteld, wordt een afzonderlijk project voor de herhuisvesting van bedrijven, verenigingen, ateliers en stichtingen gedefinieerd.

Voor de hulp aan ondernemers wordt op initiatief van de Kamer van Koophandel Veluwe en Twente (KvK) in samenwerking met de gemeente op 15 mei een helpdesk geopend in het Ondernemingshuis, de lokale vestiging van de KvK. Ondernemers kunnen daar terecht met al hun vragen in verband met de ramp. Voor vragen naar vervangende bedrijfsruimte wordt een herhuisvestingsteam opgericht, waarin vertegenwoordigers van de drie grote Enschedese bedrijfsmakelaardijen, van de afdeling Sport van de DMO en van het bureau Bedrijven van de afdeling Economische Zaken (EZ) van de Bouw- en Milieudienst (BMD) samenwerken. Daarnaast wordt voor getroffen kunstenaars, verenigingen en instellingen een contactpersoon aangewezen bij de afdeling Cultuur van de DMO.

Daarnaast wordt een projectgroep herhuisvesting in het leven geroepen die bestaat uit drie medewerkers van de BMD, twee medewerkers van de afdeling EZ, en een medewerker van het gemeentelijk Grondbedrijf. Deze projectgroep ondersteunt het herhuisvestingsteam in geval van problemen of wanneer wordt gezocht naar oplossingen op lange termijn.

De Commissie is gebleken dat het ontbreken in het rampenplan van bepalingen over de opvang van bedrijven, ateliers, verenigingen en andere instellingen niet een belemmering is geweest voor een krachtig initiatief van zowel de kant van het lokale bedrijfsleven als van de gemeente. De helpdesk wordt al op maandag 15 mei geopend. Ook kunstenaars, verenigingen en andere instellingen kunnen bij de helpdesk terecht. Overigens kunnen zij hun problemen ook voorleggen aan de afdeling Cultuur van de DMO of, vanaf 20 mei, aan het informatie- en adviescentrum (IAC).

Daarnaast onderschrijft de Commissie de keuze om te werken met een geïntegreerd herhuisvestingsteam naast een projectgroep herhuisvesting.

Uit het verloop van de resultaten van de herhuisvestingacties blijkt dat in eerste instantie tot bevredigende oplossingen kan worden gekomen, maar dat een aantal moeilijke gevallen overblijft. De Commissie stelt vast dat herhuisvesting van bedrijven maatwerk vereist, en dat flexibiliteit wordt beperkt door relevante regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, van milieu en van volksgezondheid. Dit geldt met name wanneer in een krappe vastgoedmarkt direct wordt gezocht naar oplossingen voor het inpassen in bestaande bebouwing.

De relatief lage waardering van veel ondernemers en kunstenaars voor de hulpverlening op het gebied van herhuisvesting kan volgens de Commissie voor een deel worden verklaard uit het stagnerende succes van herhuisvesting, maar voor een belangrijk deel ook uit de grote bezorgdheid ten aanzien van de toekomst en uit het verlies van veel meer dan alleen de werkruimte.

Al met al is de Commissie van oordeel dat de gemeente en de Kamer van Koophandel, zowel gezamenlijk als elk voor zich, op het punt van de herhuisvesting van bedrijven, ateliers, verenigingen en andere instellingen datgene hebben gedaan wat onder de gegeven omstandigheden van hen mocht worden verwacht. In dat verband moet worden opgemerkt dat de stichting Ateliers een belangrijke rol heeft vervuld bij het zoeken naar vervangende ruimte voor kunstenaars.



6.2 Scholen

Voor de herhuisvesting van scholen bevat het gemeentelijk rampenplan evenmin aparte bepalingen. In de genoemde notitie over de organisatie van de nafase van de vuurwerkramp wordt een apart project 'Herhuisvesting scholen' benoemd.

Onder leiding van de afdeling Stedelijk Beleid Onderwijs van de DMO wordt op 14 mei een inventarisatie opgesteld van de schade aan scholen. Twee schoolgebouwen in de binnenring zijn zo zwaar beschadigd dat het enige tijd niet mogelijk is daar les te geven. De leerlingen van een van deze scholen maken gedurende enkele weken gebruik van een clubgebouw in de omgeving. De andere school vindt tijdelijk onderdak bij scholen in een nieuwbouwwijk. Deze situatie duurt ongeveer tweeëneenhalve maand. De gemeente zorgt voor het vervoer van de betrokken leerlingen naar de tijdelijke locaties.

Al met al kunnen vrijwel alle scholen op 16 of op 17 mei hun lessen hervatten.

Voor leerlingen die in de examenperiode zitten, worden aparte regelingen getroffen zodat zij toch examens kunnen afleggen, en er wordt veel aandacht besteed aan psychosociale hulpverlening ten behoeve van de betrokken leerlingen. Uitgangspunt daarbij is dat verwijzing naar officiële hulpverleningsinstanties zoveel mogelijk moet worden voorkomen. In verband daarmee ontvangen leerkrachten op initiatief van de gemeente ondersteuning en bijscholing, en worden ouders tijdens speciale ouderavonden geïnformeerd over de gebruikelijke reacties van kinderen op traumatische gebeurtenissen en over de plaats waar zij terecht kunnen voor eventuele hulp.

Voorts wordt in overleg met de betrokken schoolleiders, schoolbesturen en deskundigen van de jeugdgezondheidsdienst en de afdeling Maatschappelijk Werk van de DMO het belang van terugkeer van de betrokken leerlingen naar de eigen school uitgesproken. In verband daarmee verklaart de gemeente zich bereid tot de zomer van 2001 de consequenties van het vervoer van geherhuisveste leerlingen naar de eigen school op zich te nemen.

De Commissie constateert dat de hulp aan scholen bijzonder snel is gerealiseerd, en dat ook de lessen aan de leerlingen van de zwaarst getroffen scholen snel zijn hervat. Dit is voor een groot deel de verdienste van de betrokken schooldirecties en leerkrachten. Voor een deel zal ook de wettelijk bepaalde betrokkenheid van de gemeente bij het onderwijs daartoe hebben bijgedragen.

Voor de aanpak van de hulp aan en de begeleiding van getroffen leerlingen, hun ouders en hun leerkrachten en de betrokken schoolleiders heeft de Commissie veel waardering. In samenspel tussen gemeente en schoolleiders komt snel na de ramp een planmatige en doordachte aanpak van onder andere de psychosociale hulp tot stand. Tegelijkertijd regelt de gemeente direct een aantal praktische zaken, zoals de mogelijkheid examens af te leggen en het vervoer naar tijdelijke schoollocaties.

De Commissie onderschrijft het uitgangspunt dat geherhuisveste leerlingen hun 'eigen' school kunnen blijven bezoeken. In dat verband gaat zij ervan uit dat in die gevallen waarin geherhuisveste leerlingen er ook na afloop van het schooljaar 2000/2001 de voorkeur aan geven hun 'oude' school te blijven bezoeken, de gemeente zich op het punt van de financiële consequenties van het vervoer, waar nodig, soepel zal opstellen.

6.3 Aanbeveling

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 8 van onderzoeksrapport C. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbeveling:

De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede, en de andere gemeenten in Nederland*, aan om in het gemeentelijk rampenplan ook expliciet aandacht te besteden aan de continuïteit van de economische, sociale en culturele infrastructuur na een ramp of zwaar ongeval. Daarbij dient ook de taakverdeling met particuliere instanties, zoals de regionale Kamer van Koophandel, en gezichtsbepalende organisaties in het maatschappelijke veld aan de orde te komen. In dat kader zal het verband tussen een geschikte (tijdelijke of her)huisvesting en de feitelijke financiële armslag van bedrijven en instellingen moeten worden onderkend.

Jeroen van der Glas

Johan Strausslaan 12

Bewoner / ondernemer

7 Zorg voor woning, bedrijf en inboedel

7.1 Inleiding

Direct na de fatale explosies is de kern van het rampgebied niet meer toegankelijk voor de bewoners. Om de werkzaamheden op het rampterrein ongestoord te laten verlopen, wordt het terrein afgeschermd. Ook een deel van het omringende gebied wordt geëvacueerd. In de loop van de dagen stelt de burgemeester een aantal noodverordeningen vast, die alle het verbod bevatten om het in die verordeningen omschreven – qua begrenzing steeds wisselende – rampgebied te betreden. Op 26 mei stelt de gemeenteraad de Veiligheidsverordening Roombeek vast. Ook deze verordening bevat een verbod om zich in het gebied Roombeek te bevinden. Het in de verordeningen omschreven gebied wordt de ‘binnenring’ genoemd. Onderstaande afbeelding geeft de begrenzing van de binnenring aan, zoals deze in de veiligheidsverordening is vastgelegd.

Om de binnenring bevindt zich een veiligheidszone, die de ‘buitenring’ wordt genoemd. De buitenring wordt op 16 mei om 11.00 uur vrijgegeven.

7.2 Afscherming en bewaking rampterrein

Op verzoek van de politie plaatst de BMD binnen een week een omheining van hekken om de binnenring. Omdat op het moment dat de hekken zijn geplaatst duidelijk wordt dat met de werkzaamheden in de binnenring geruime tijd zal zijn gemoeid, wordt besloten tot het bouwen van een houten schutting. Deze is op 25 mei gereed; de schutting is 2.5 km lang en heeft een hoogte van ruim 2.40 m.

Tot 23 mei wordt het rampgebied bewaakt door de politie, vanaf die datum door een particulier beveiligingsbedrijf.

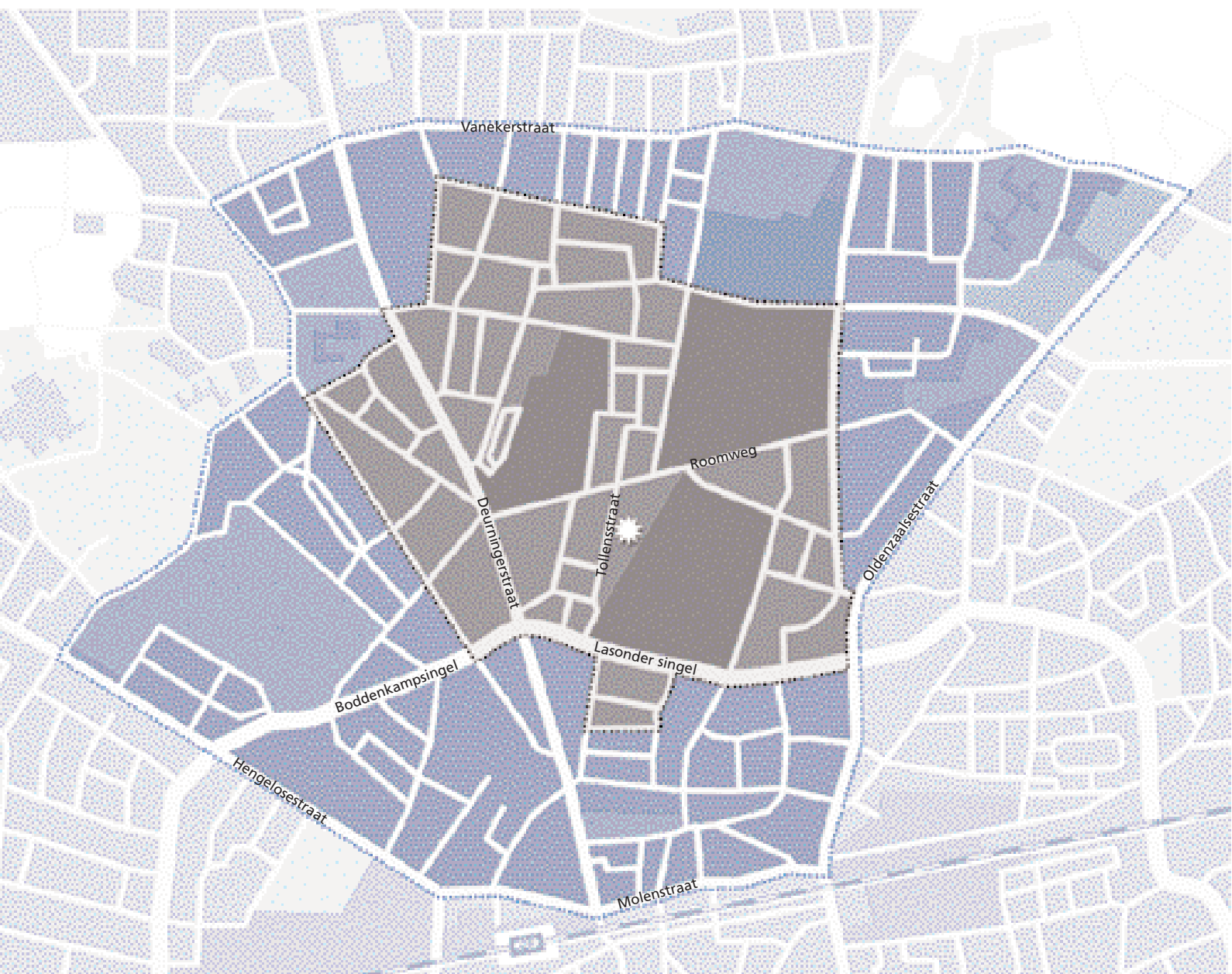
Mede gezien de omvang van het rampgebied is de Commissie van oordeel dat de afzetting van de binnenring met eerst hekken en later een houten schutting redelijk snel heeft plaatsgevonden. De Commissie is voorts van mening dat er is voorzien in adequate bewaking door eerst de politie en later een particulier beveiligingsbedrijf. Niettemin worden in de loop van de maanden enkele tientallen aangiften van diefstal van spullen uit het rampgebied gedaan bij de politie.

7.3 Schaderegistratie en schadebeperkende maatregelen

Vrijwel direct na de ramp schakelt de BMD het Verbond van Verzekeraars in om werkzaamheden in het kader van de vaststelling van de schade in het rampgebied te verrichten.

Op 21 mei geeft de BMD in een eerste rapportage aan dat in totaal 450 woningen in de binnenring zwaar zijn beschadigd, en dat ruim de helft daarvan niet is te betreden.

In de periode van 25 tot 29 mei nemen vertegenwoordigers van het Bureau Coördinatie Experts van het Verbond van Verzekeraars onder begeleiding van medewerkers van het bouw- en woningtoezicht van de BMD schade op in en aan de panden in de binnenring.



Kaart veiligheidsverordening Roombeek 1 juni

Gelet ook op de vele andere werkzaamheden die in de binnenring moeten worden verricht, is de Commissie van mening dat de registratie van de schade aan en in de panden in de binnenring relatief snel heeft plaatsgevonden.

7.4 Onbewoonbaarverklaringen en sloopwerkzaamheden

De gemeente beoordeelt de staat van de woningen die door de ramp zijn beschadigd en gaat er waar nodig toe over woningen op grond van de criteria van de Woningwet onbewoonbaar te verklaren.

Afgezien van 205 geheel verwoeste woningen worden tot medio december 243 woningen binnen de schutting en vijftig woningen buiten de schutting onbewoonbaar verklaard. Betrokkenen worden door het college van B&W schriftelijk geïnformeerd over de besluiten tot onbewoonbaarverklaring. Het merendeel van de kennisgevingen wordt in de periode van 29 mei tot 4 juli verzonden.

De Commissie heeft geen aanwijzingen dat de gemeente in dit opzicht niet de vereiste zorgvuldigheid heeft betracht. Daarom ziet zij geen reden voor kritiek op de gang van zaken rond de besluitvorming over (on)bewoonbaarheid van woningen. Zij wijst er in dat verband nog op dat de gemeente er van heeft afgezien in de kennisgevingen inzake de onbewoonbaarheid een aanvankelijk voorgenomen passage met een bestuursdwangaanschrijving tot sloop op te nemen.

In het kader van de enquête en de groepsgesprekken laten verschillende bewoners en kunstenaars weten ongelukkig te zijn met de sloop van hun woning of atelier.

De gemeente hanteert als uitgangspunt dat geen steen zal worden verplaatst zonder de bewoners te informeren. Uitsluitend in het kader van de bergingswerkzaamheden van het Rampen Identificatieteam (RIT) vinden, met uitdrukkelijke toestemming van de rampenstaf, in de eerste week na de ramp sloopwerkzaamheden plaats in de binnenring.

Alhoewel de Commissie zich realiseert dat de sloop van een woning of atelier voor de betrokkene zeer ingrijpend is, is zij niettemin van oordeel dat de werkzaamheden van het RIT terecht voorrang hebben gekregen boven het behoud – zo dat al mogelijk zou zijn geweest – van de desbetreffende panden.

7.5 Bezoek aan woningen en behoud van spullen

De gemeente stelt de bewoners van de binnenring vier keer in de gelegenheid het rampgebied te bezoeken. Tijdens het tweede bezoek, in de periode van 24 tot 26 mei, krijgen zij, voor zover vanuit veiligheidsoogpunt verantwoord, de mogelijkheid hun woning te betreden en kleine voorwerpen van emotionele aard mee te nemen.

In de maand juni kunnen bewoners hun woning bezoeken om verzekeraars de spullen aan te wijzen die zij graag behouden zien.

In de tweede week van juli krijgen betrokkenen een laatste mogelijkheid om het rampgebied te bezoeken, en om afscheid te nemen van hun woning.

Het verzamelen van spullen uit de woningen is formeel een aangelegenheid tussen de betrokken bewoners en hun verzekeraars. Niettemin is de Commissie van oordeel dat de gemeente in dit opzicht een bijzondere verantwoordelijkheid jegens betrokkenen heeft.

Het is immers de gemeente die de betrokkenen door middel van de veiligheidsverordening de toegang tot de woning heeft ontzegd. Afgezien daarvan dient met het oog op de verwerking van de ramp bij dit proces de uiterste zorgvuldigheid te worden betracht. In paragraaf 8.2 van deel II, Rampbestrijding en gezondheidszorg, is al opgemerkt dat de medewerkers van het RIT bij hun bergingswerkzaamheden in eerste instantie onvoldoende aandacht hebben besteed aan het veiligstellen van goederen die voor de betrokkenen waardevol kunnen zijn.

Aanvankelijk is het de bedoeling dat de verzekeraars de woningen zonder de bewoners bezoeken, en vervolgens na overleg met hen een lijst opstellen met spullen die behouden moeten blijven. Na bezwaren van bewoners en van het IAC besluit het college van B&W op 5 juni dit scenario te wijzigen en wordt bepaald dat bewoners samen met de verzekeraars de woningen mogen bezoeken. Daaraan wordt de beperking verbonden dat de bezoeken een uur zullen duren en dat maximaal twee bewoners de woning mogen bezoeken. Voor bedrijven wordt tot eenzelfde aanpak besloten.

Gezien het belang van de getroffen bewoners is de Commissie van oordeel dat het college van B&W terecht dit besluit heeft genomen. Wel plaatst zij enkele kanttekeningen bij de beperkte duur van de bezoeken en bij het maximale aantal van twee bewoners per woning. Naar haar oordeel hadden de gemeente en de verzekeraars meer alternatieven moeten ontwikkelen om bewoners in de gelegenheid te stellen hun eigendommen terug te krijgen. Bovendien is de Commissie gebleken dat niet alle bewoners tijdig zijn geïnformeerd over de mogelijkheid de woning te bezoeken en spullen aan te wijzen. Juist ook omdat het om een laatste mogelijkheid ging, was het van belang betrokkenen in de gelegenheid te stellen zich daarop voor te bereiden. De verzekeraars hadden meer moeite moeten doen de betrokkenen tijdig te informeren, en de gemeente had erop moeten toezien dat dit daadwerkelijk gebeurde. Overigens realiseert de Commissie zich dat een onvolledige registratie van de tijdelijke adressen van betrokkenen (ook) in dit verband een probleem is geweest.

Gezien deze kanttekeningen is de Commissie van oordeel dat het college van B&W er goed aan had gedaan wanneer het college het voorstel van de stuurgroep, die de uitvoering van een aantal gemeentelijke projecten bewaakt en waarin verschillende zorginstellingen zijn vertegenwoordigd, om bewoners nogmaals de woningen te laten bezoeken om aanvullende spullen aan te wijzen, had overgenomen. Het college besluit echter vast te houden aan de aanpak waartoe op 5 juni is besloten, zij het dat de BMD wordt gevraagd bewoners nog eenmaal in de gelegenheid te stellen het rampgebied te bezoeken, om afscheid te nemen van de woning.

De Commissie is gebleken dat de bedoelde stuurgroep in haar brief van 21 juni aan het college van B&W haar ongenoegen heeft geuit over het feit dat het college heeft nagelaten de zorginstellingen in dit verband tijdig om advies te vragen. Gezien de aard van het onderwerp is de Commissie het met deze kritiek eens. De wijze waarop getroffen worden betrokken bij het leeghalen van hun woningen en de mate waarin zij zeggenschap krijgen over het behoud van bepaalde spullen kan immers van grote betekenis zijn voor het verwerkingsproces. Alleen daarom al was het verstandig geweest ook naar het standpunt van de zorginstellingen te vragen.

Voor de volledigheid merkt de Commissie nog op dat de gemeente er goed aan had gedaan om snel na 13 mei foto's te maken van de panden in de binnenring, en deze aan de betrokkenen ter beschikking te stellen.

8 Financiële regelingen

8.1 Inleiding

De vuurwerkramp veroorzaakt niet alleen veel leed en letsel, maar ook een enorme hoeveelheid materiële schade. Zowel particulieren als bedrijven worden zwaar getroffen. De schade wordt geraamd op ongeveer een miljard gulden. Een deel van deze schade wordt niet gedekt door verzekeringen doordat betrokkenen niet of niet voldoende zijn verzekerd. Direct na de ramp stellen minister-president Kok en Staatssecretaris Ybema van Economische Zaken ruimhartige financiële steun aan particulieren en bedrijven in het vooruitzicht.

De overheid, met de gemeente Enschede voorop, staat voor de taak om financiële regelingen te treffen die passend zijn in de gegeven omstandigheden en die recht doen aan de uitlatingen van genoemde bewindslieden. Alleen al omdat voor een dergelijk financieel nazorgtraject geen concrete plannen of draaiboeken beschikbaar zijn, betekent dit een enorme opgave.

In de loop van de tijd komt een scala aan regelingen tot stand, de eerste in de vorm van noodregelingen direct na de ramp, andere maanden later. Bij de totstandkoming van een groot deel van de financiële regelingen speelt de Commissie financiële afwikkeling vuurwerkramp (CFA) een belangrijke rol.

Voor de financiering van deze regelingen is veel geld nodig. De benodigde middelen zijn voor een groot deel afkomstig van het Nationaal Rampenfonds (NRF) en van het Rijk. Het zijn ook al diegenen – particulieren en instellingen – die geld hebben overgemaakt voor de getroffen en van de vuurwerkramp die de uitvoering van deze regelingen mede mogelijk maken.

In dit hoofdstuk gaat de Commissie in op een aantal aspecten rond de financiële afwikkeling, waarbij zij met name aandacht besteedt aan kwesties die aanleiding hebben gegeven tot kritiek van de zijde van belanghebbenden of die anderszins aandacht vragen.

Naast de gemeente en de CFA hebben verschillende ministeries en vele andere instanties en groeperingen een belangrijk aandeel in de totstandkoming en de uitvoering van de financiële regelingen. Voor een volledig overzicht van de betrokken instanties en voor een volledig overzicht van de financiële regelingen wordt verwezen naar hoofdstuk 10 van onderzoekrapport C.

8.2 De mate van voortvarendheid bij de totstandkoming en de invoering van de financiële regelingen

Al op de dag na de ramp wordt de eerste financiële regeling getroffen. Getroffenen uit de binnen- en uit de buitenring kunnen bij de Stadsbank een bedrag van f 100 per persoon krijgen voor het eerste levensonderhoud.

Voor de dag daarna wordt een vergelijkbare voorziening getroffen. Op dinsdag 16 mei treedt de overbruggingsuitkering levensonderhoud in werking voor personen uit de binnenring. Op grond van deze regeling wordt eenmalig een maanduitkering toegekend, die is gerelateerd aan de normen van de Algemene bijstandswet. Deze regelingen worden ontwikkeld en uitgevoerd door de DMO.

Deze eerste regelingen, die moeten worden gezien als noodvoorzieningen, zijn buitengewoon snel ontwikkeld en uitgevoerd. Op deze manier is de gemeente erin geslaagd acute financiële nood van de getroffen en uit de binnenring, die al hun bezittingen kwijt zijn, snel te lenigen. Daarvoor heeft de Commissie veel waardering.

Binnen twee weken na de ramp treedt een vijftal andere regelingen in werking, te weten de regeling voor uitvaartkosten, de noodregeling zelfstandigen, en de regelingen I, II en III.

Ook deze regelingen worden uitgevoerd door de DMO.

De noodregeling voor zelfstandigen is specifiek van toepassing op ondernemers die als gevolg van de ramp geen inkomsten meer hebben.

De regelingen I en II zijn van toepassing op personen die als gevolg van de ramp ten minste zes weken niet naar hun woning kunnen terugkeren, terwijl regeling III geldt voor personen uit het eigenlijke rampgebied (zoals dat op 16 mei is gedefinieerd), die binnen zes weken kunnen terugkeren naar hun woning.

De regelingen I en II voorzien in vergoedingen voor kledingkosten, voor kosten voor eerste persoonlijke benodigdheden en voor herinrichtingskosten.

Regeling III voorziet in de vergoeding van kosten voor eerste persoonlijke benodigdheden.

De Commissie is van oordeel dat de gemeente ook deze regelingen voortvarend tot stand heeft gebracht. Deze regelingen bieden voor de betrokkenen uitkomst voor de financiële gevolgen van de ramp die zich in de eerste weken na 13 mei voordoen.

Ook de huurcompensatieregeling die de gemeente in samenwerking met de woningbouwcorporaties tot stand brengt en de regeling die voorziet in de mogelijkheid ontheffing te verlenen van gemeentelijke belastingen, zijn relatief snel getroffen. Beide regelingen worden in juni bekendgemaakt.

Vanaf september komt er nog een zevental financiële regelingen voor getroffen en tot stand. Deze worden alle ontworpen door de CFA.

Het gaat daarbij om uiteenlopende regelingen, zoals de cascoregeling, de regeling onkosten buitengewone omstandigheden particulieren (OBO-regeling), een vergoedingsregeling voor bewoners van de buitenring die in verband met de ramp hun woning ten minste één nacht hebben moeten verlaten, en de speciale regeling voor ondernemers.

De eerste adviezen van de CFA aan het college van B&W over financiële regelingen dateren van eind september. Dit is drie maanden na de installatie van de CFA en viereneenhalve maand na de ramp. De regeling voor ondernemers wordt in november bekendgemaakt, waarna in december de vergoedingsregeling voor bewoners van de buitenring volgt.

Het gaat hier om geheel nieuwe en ingewikkelde regelingen, die voldoende inhoud moeten geven aan de eerder genoemde uitlatingen van bewindslieden en die tegelijkertijd uitvoerbaar moeten zijn. Bovendien moet voor alle regelingen vaststaan dat de financiering is gegarandeerd, en moet voor de feitelijke uitvoering een uitvoeringsorganisatie worden ingeschakeld. Voor de uitvoering van de meeste regelingen voor particulieren wordt LASER, een agentschap van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aangezocht, terwijl de regeling voor ondernemers en die voor een kostenvergoeding voor bewoners van de buitenring worden uitgevoerd door de Stichting financiële hulpverlening vuurwerkramp.

De Commissie acht het aannemelijk dat een tijdswinst van enkele weken geboekt had kunnen zijn indien de CFA direct tot inschakeling van LASER was overgegaan.

Niettemin oordeelt zij dat er, gezien de omvang en met name ook de complexiteit van de materie, geen reden is de gemeente, de CFA, of andere betrokken instanties te verwijten dat de totstandkoming van de desbetreffende regelingen langer heeft geduurd dan redelijkerwijs mocht worden verwacht.

8.3 De hoogte van de tegemoetkomingen

Voor particuliere getroffen en in de loop van de maanden een pakket aan regelingen getroffen, variërend van een noodvoorziening van f 100 per persoon op de dag na de ramp tot een regeling voor vergoeding van kosten die samenhangen met schade aan kampeerwagens en plezierboten.

Zoals de Commissie afleidt uit de reacties van getroffen en belangenverenigingen, worden de tegemoetkomingen op basis van deze regelingen over het algemeen als ruimhartig ervaren. Volgens de Commissie moeten de regelingen voor particulieren als zodanig in het algemeen zonder meer als toereikend worden aangemerkt.

Bovendien is in de verschillende regelingen voorzien in een hardheidsclausule en in een bezwaarprocedure. Langs deze wegen kan waar nodig in individuele probleemgevallen eventueel een oplossing worden gevonden die recht doet aan de specifieke omstandigheden.

De regeling voor ondernemers heeft tot doel de continuïteit van bedrijven te waarborgen, en voorziet onder andere in een tegemoetkoming voor derving van winst, over een periode van drie jaar. In de regeling is een maximumbedrag van 100.000 Euro genoemd dat de overheid in drie jaar aan steun kan uitgeven aan een bedrijf. Dit bedrag is gebaseerd op EG-regelgeving. De vereniging van gedupeerde ondernemers levert met name kritiek op dit maximumbedrag. Voor wat betreft deze grens voor te verlenen steun van 100.000 Euro ziet de Commissie op zichzelf geen reden voor kritiek. Het respecteren van deze grens voorkomt immers de meer ingewikkelde gang naar Brussel en maakt daardoor snelle besluitvorming mogelijk. Niettemin zou kunnen blijken dat deze grens in bepaalde gevallen tot een onredelijke uitkomst zal leiden. Als dat het geval mocht zijn, is er de – meer complexe – mogelijkheid van het ter toetsing voorleggen van een desbetreffende steunmaatregel aan de Europese Commissie.

De Commissie gaat ervan uit dat het Ministerie van Economische Zaken bereid zal zijn zo'n procedure te volgen wanneer mocht blijken dat er ondernemingen zijn die aanvullende steun behoeven en daarvoor redelijkerwijs in aanmerking zouden moeten komen, en die niet langs een andere weg kunnen worden geholpen.

Bij dit laatste is van belang dat de CFA zich op het standpunt stelt dat in voorkomende gevallen ten gunste van een belanghebbende kan worden afgeweken van de bepalingen van de regeling, en dat eventueel via particuliere fondsen nog extra steun kan worden gevonden voor bedrijven.

De Commissie vindt ook de andere voorwaarden van de regeling die door de ondernemersvereniging aan de orde worden gesteld op zichzelf niet onredelijk. Zij gaat er daarbij wel van uit dat de regeling voor ondernemers niet rigide zal worden toegepast, en dat indien in de toekomst mocht blijken dat bepaalde onderdelen in de praktijk onredelijk uitpakken, naar een bevredigende oplossing zal worden gezocht. Het ligt voor de hand dat de Kamer voor Koophandel en de Stichting Midden- en Kleinbedrijf in dit opzicht als gesprekspartner van de overheid zullen – blijven – optreden.

8.4 De problematiek rond de cessies

Voor een aantal regelingen wordt aanvankelijk als uitgangspunt genomen dat in een later stadium eventueel verrekening zal plaatsvinden met verzekeringsuitkeringen. Daartoe worden door de gemeente machtigingen tot cessie ingenomen.

Aannemelijk is dat velen onbekend zijn met de betekenis van een cessie. De Commissie betwijfelt of de gemeente betrokkenen op dit punt van meet af aan voldoende heeft geïnformeerd.

Voor de noodregeling van 15 mei wordt in juni besloten dat geen verrekening zal plaatsvinden. De regelingen I en II worden in september vervangen door de zogenoemde OBO-regeling. Daardoor worden ook de voor de regelingen I en II ondertekende cessieverklaringen overbodig. Op grond van de OBO-regeling zal namelijk geen verrekening met eventuele verzekeringsgelden plaatsvinden.

De overweging van de CFA, die is overgenomen door het college van B&W, is in dit verband dat getroffen en te maken hebben met *“zeer bijzondere omstandigheden die als gevolg van de ramp voor de gedupeerden zijn ingetreden en die vaak nog enkele jaren kunnen voortduren (bijvoorbeeld meerdere malen moeten verhuizen en herinrichten)”*.

De Commissie vindt dat het van ruimhartigheid getuigt om, waar het gaat om schade die integraal verzekeraar is, tegemoetkomingen te verstrekken aan getroffen en die niet of onderverzekerd zijn. Nog ruimhartiger is het besluit om, in het verlengde daarvan, ook voor de regelingen I en II geen enkele verrekening te laten plaatsvinden met verzekeringsuitkeringen. De Commissie vraagt zich echter wel af of met het besluit om zowel van overheidswege vergoedingen toe te kennen voor verzekerbare schade als om af te stappen van het uitgangspunt dat verrekening met verzekeringsvergoedingen zal plaatsvinden niet een ongewenst precedent voor de toekomst is geschapen.



8.5 Het toepassingsbereik van regeling III en van de regeling tot ontheffing van gemeentelijke belastingen

Het college van B&W besluit aanvankelijk om zich bij de bepaling van het toepassingsbereik van regeling III te baseren op het rampgebied zoals dat is gedefinieerd op dinsdag 16 mei. Dit heeft tot gevolg dat uitsluitend personen uit de binnenring in aanmerking komen voor een vergoeding (van maximaal f 2.500 per gezin). Getroffenen die als gevolg van de ramp wel een aantal dagen hun woning hebben moeten verlaten maar wier woning zich buiten de binnenring bevindt, komen niet voor een vergoeding op grond van regeling III in aanmerking.

Nadat de gemeente in de maanden juli en augustus enkele honderden klachten heeft ontvangen over deze beperking van het bereik van regeling III, vraagt zij de CFA zich over deze problematiek te buigen. De CFA adviseert in oktober om het toepassingsbereik voor beide regelingen op grond van het gelijkheidsbeginsel uit te breiden. Het college van B&W neemt dit advies over.

Dat bij het opstellen van een financiële regeling in eerste instantie is gekozen voor een benadering die berust op een duidelijk afgebakend gebied, is te begrijpen.

In dit geval bestond er echter, gelet op het gelijkheidsbeginsel, alle reden om ook getroffen en die niet in de binnenring woonden maar die overigens in een situatie verkeren die uit het oogpunt van geleden schade gelijk is aan die van bewoners van de binnenring, onder het toepassingsbereik van regeling III te brengen.

De Commissie vindt het daarom terecht dat het college van B&W uiteindelijk heeft besloten het binnenringcriterium te laten vervallen.

Zij maakt hierbij wel de kanttekening dat het college al eerder had kunnen, en moeten concluderen dat in verband met het gelijkheidsbeginsel het bereik van regeling III niet beperkt kon blijven tot het eigenlijke rampgebied, van de binnenring. Zeker nadat het college van B&W vanaf juli signalen had ontvangen dat de regeling wel eens in strijd met het gelijkheidsbeginsel zou kunnen zijn, had het college direct moeten onderkennen dat die signalen terecht waren, en had het in de voorlichting moeten aangeven dat ook getroffen en van buiten het eigenlijke rampgebied in beginsel in aanmerking konden komen voor deze regeling.

Ook de regeling tot ontheffing van gemeentelijke belastingen is aanvankelijk beperkt tot de binnenring. Op grond van dezelfde overwegingen als die voor de uitbreiding van het bereik van regeling III besluit het college van B&W in oktober tot aanpassing van het toepassingsbereik van de ontheffingsregeling.

Hetgeen de Commissie hiervoor heeft overwogen ten aanzien van regeling III geldt ook voor deze ontheffingsregeling.

8.6 De instelling van de CFA

Op 26 juni, ongeveer zes weken na de ramp, installeert het college van B&W een commissie die als taak krijgt de gemeente te adviseren over financiële regelingen in verband met materiële schade als gevolg van de vuurwerkramp, de Commissie financiële afwikkeling vuurwerkramp (CFA). De CFA heeft de burgemeester van Deventer, de heer J. van Lidt de Jeude, als voorzitter en bestaat daarnaast uit een wethouder en twee ambtenaren van de gemeente Enschede, de algemeen directeur van het Bureau Coördinatie Experts (als vertegenwoordiger van het Verbond van Verzekeraars), en de ambtelijk secretaris van het Nationaal Rampenfonds. Een vertegenwoordiger van de Kamer van Koophandel, drie ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een ambtenaar van het Ministerie van Economische Zaken en een ambtenaar van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden benoemd tot waarnemend lid.

De CFA speelt vervolgens een centrale rol bij het opstellen van financiële regelingen. De door haar aan het college van B&W gedane voorstellen worden alle door het college overgenomen.

De Commissie acht de keuze tot instelling van de CFA een verstandige. Alleen al gezien de complexiteit van de financiële gevolgen van de ramp heeft het college van B&W er naar het oordeel van de Commissie goed aan gedaan een commissie met vertegenwoordigers uit verschillende geledingen te belasten met de taak financiële regelingen te ontwerpen. Cruciale thema's als dekking en uitvoerbaarheid krijgen daardoor de vereiste aandacht. Ook met het oog op de zware belasting van het college van B&W als gevolg van de vuurwerkramp is de instelling van de CFA een goed besluit.

8.7 Toereikendheid van de regelingen

De financiële regelingen zoals die inmiddels zijn getroffen, dekken een breed scala aan schade en ander financieel nadeel als gevolg van de vuurwerkramp, en voldoen, ook in de ogen van betrokkenen, zeker aan de belofte van ruimhartigheid zoals de minister-president deze direct na de ramp heeft uitgesproken. De Commissie vindt het een goede zaak dat slachtoffers door de desbetreffende regelingen erkenning hebben gekregen in het financiële nadeel dat de ramp voor hen heeft veroorzaakt, en dat zij door de financiële steun op weg zijn geholpen om in hun persoonlijk of zakelijk leven de draad weer op te pakken.

Dit kan echter niet betekenen dat daarmee zonder meer het recht op schadevergoeding van individuele getroffen en uitgeput zou zijn. Wie meer of andere dan de vergoede schade heeft geleden, kan in zijn recht op vergoeding daarvan, eventueel via de burgerlijke rechter, niet worden verkort.

Zo heeft een aantal personen ernstig lichamelijk letsel opgelopen, soms met een blijvend gevolg, zoals het verlies van lichaamsdelen of -functies. Zoals bekend, zijn in het verkeersrecht normen ontwikkeld voor het bieden van financiële compensatie voor opgelopen lichamelijk letsel, naar gelang de aard en ernst van dat letsel.

Verder kunnen lichamelijk letsel of psychotrauma als gevolg van de vuurwerkramp leiden tot kosten in verband met de noodzakelijke medische zorg. Doorgaans zullen verzekeringen dergelijke kosten dekken. Bepaalde kosten zullen mogelijk echter niet worden vergoed.

Ook zullen bepaalde gevallen van lichamelijk letsel of psychotrauma (op termijn) nadelige gevolgen kunnen hebben in de sfeer van arbeid en inkomen waarvoor geen (volledige) compensatie wordt geboden in het stelsel van sociale zekerheid. Die gevolgen zullen dan worden ondervonden door de getroffene en zijn naasten, en kunnen bestaan uit arbeidsongeschiktheid en een daaruit voortvloeiende terugval in inkomen. Niet valt uit te sluiten dat er ook werkgevers zijn die worden getroffen door de financiële effecten van arbeidsongeschiktheid van hun werknemers als gevolg van de vuurwerkramp.

Voorts kan worden gedacht aan de situatie van de nabestaanden van dodelijke slachtoffers. Zij hebben in verband met de dood van hun partner/familielid wellicht bijzondere uitgaven moeten doen die niet door een verzekering of anderszins worden gedekt, of ondervinden wellicht onevenredige inkomensachteruitgang waarvoor geen (volledige) compensatie bestaat. Tenslotte is er het psychische leed – in al zijn verscheidenheid – dat velen hebben geleden en dikwijls nog zullen lijden. De Commissie onderkent overigens dat, anders dan in het geval van lichamelijk letsel, compensatie van immaterieel leed een terrein is waarop in ons land de ontwikkelingen nog allerm minst zijn uitgekristalliseerd.

De vraag is nu of kan worden volstaan met een verwijzing naar de burgerlijke rechter.

De Commissie is van oordeel dat dit niet het geval is en dat van de overheid nog verdere actie mag worden verwacht. Dit oordeel heeft te maken met verantwoordelijkheden voor de vuurwerkramp. In deel I van dit eindrapport, over de ramp zelf, en, meer uitgewerkt, in onderzoekrapport A, zijn in dit verband zowel de verantwoordelijkheid van het bedrijf SE Fireworks als die van de overheid uitgebreid aan de orde gekomen. Daarbij heeft de Commissie geoordeeld dat het bedrijf ernstige verwijten treffen, maar dat ook actoren binnen de overheid op tal van punten in hoge mate zijn tekortgeschoten. Dit laatste rechtvaardigt dat de overheid zich nader buigt over de vraag of zij niet ook een vergoedingsregeling behoort te treffen voor vormen van schade die niet vallen onder de intussen wel getroffen voorzieningen.

Wanneer de overheid die vraag bevestigend beantwoordt, dan behoeft zo'n regeling niet te worden gezien als erkenning van civielrechtelijke aansprakelijkheid, maar als een uiting van solidariteit van de samenleving.

Om praktische redenen ligt het voor de hand dat de rijksoverheid hier het voortouw neemt, in nauwe afstemming met de gemeente Enschede. Gedacht zou kunnen worden aan een nadere studie, op korte termijn te voltooien, naar eventuele aanvullende voorzieningen voor een financiële tegemoetkoming in andere vormen van schade als direct gevolg van de vuurwerkramp, zoals die welke hiervoor zijn aangeduid.

8.8 De uitvoering van financiële regelingen

De Belangenvereniging Slachtoffers Vuurwerkramp Enschede en de Ondernemersvereniging gedupeerde ondernemers hebben de Commissie inmiddels laten weten dat de uitvoering van de financiële regelingen niet vlot verloopt.

De Commissie vindt het van groot belang dat deze regelingen voortvarend worden uitgevoerd, en dringt er daarom bij de betrokken instanties, in het bijzonder LASER, op aan dat zij zich daarvoor tot het uiterste zullen inspannen.

8.9 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 10 van onderzoeksrapport C. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen:

- 1 De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede, en de andere gemeenten in Nederland*, aan om, voor zover nodig, in het gemeentelijk rampenplan en/of de daarop gebaseerde deelplannen en draaiboeken:
 - concrete bepalingen op te nemen over financiële noodvoorzieningen voor getroffen en;
 - te benadrukken dat in de nazorgfase ook rekening moet worden gehouden met eventuele getroffen en van buiten het eigenlijke rampgebied;
 - de bepaling op te nemen dat bij eventuele rampen met verstrekkende financiële gevolgen voor een grote groep getroffen en direct een speciale commissie wordt ingesteld voor de financiële afwikkeling.
- 2 De Commissie beveelt *de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* aan:
 - om de lessen op financieel terrein zoals die zijn geleerd van Enschede centraal vast te leggen, met het oog op eventuele vergelijkbare situaties in de toekomst;
 - om een model te ontwikkelen voor een rampennazorgplan, en om in het kader daarvan een basisontwerp voor financiële regelingen na rampen op te stellen, inclusief bepalingen over de financiering.
- 3 De Commissie beveelt *de rijksoverheid* aan:
 - om, in samenspraak met *het gemeentebestuur van Enschede*, het initiatief te nemen voor een studie, op korte termijn te voltooien, naar eventuele aanvullende voorzieningen voor een financiële tegemoetkoming in vormen van schade als direct gevolg van de vuurwerkramp die door de bestaande regelingen niet wordt gedekt.

M. v.d. Sleen
Walhofstraat 566
Bewoner

9 Gezamenlijke verwerking en medeleven

Direct na de ramp komen uit binnen- en buitenland talloze blijken van medeleven.

Velen sturen ten behoeve van de getroffen en geld, kleding en andere spullen naar Enschede, op vele plaatsen worden inzamelingsacties gehouden, en in een aantal gemeenten – tot in Zeeland toe – worden condoleanceregisters geopend. Ook in de gemeente Enschede worden vele initiatieven genomen.

De gemeente Enschede organiseert zelf ook een aantal activiteiten die tot doel hebben bij te dragen aan het verwerkingsproces van getroffen en.

Met het oog op de gezamenlijke verwerking en in het kader van de herdenking organiseert de gemeente twee grootschalige bijeenkomsten, te weten een stille tocht door de stad op 19 mei en een herdenkingsdienst in de Diekmanhal op 8 juni.

Aan de stille tocht nemen naar schatting ongeveer honderdduizend personen deel, onder wie prins Willem-Alexander en minister-president Kok. Bij het eindpunt van de route, het Volkspark, houden burgemeester Mans en de minister-president toespraken, en wordt het gedicht 'Enschede huilt' van de dichter Willem Wilmink voorgedragen.

Voor de herdenkingsdienst in de Diekmanhal verdeelt het college van B&W gereserveerde plaatsen onder getroffen en, nabestaanden, vrienden van slachtoffers en hulpverleners. Tijdens de dienst houden onder anderen Commissaris van de Koningin Hendriks en de burgemeester een toespraak. Bij de invulling van de dienst wordt rekening gehouden met de pluriforme geloofssamenstelling van de bevolking van het rampgebied.



Daarnaast organiseert de gemeente een aantal andere activiteiten die kunnen bijdragen aan de verwerking. Zo kunnen getroffen en van het rampgebied in de maanden mei, juni en juli verschillende keren met busjes het rampgebied bezoeken. In juli krijgen zij de gelegenheid afscheid te nemen van hun woning.

Ook aan ondernemers wordt de mogelijkheid geboden het rampgebied te bezoeken.

Op de hoek van de Deurningerstraat en de Lasondersingel wordt door de gemeente een verzamelplaats voor bloemen aangewezen, en de burgemeester kondigt op 24 juli aan dat er een monument zal komen ter herinnering aan de ramp.

Voorts wordt op initiatief van de afdeling Communicatie van de gemeente voor getroffen en een videofilm van het rampgebied gemaakt, en organiseert de DMO tweewekelijkse lotgenotenbijeenkomsten in buurthuis Het Kompas.

Daarnaast coördineert de gemeente verschillende evenementen die in verband met de ramp worden georganiseerd door particulieren, zoals het benefietconcert van 14 juni en twee voetbalwedstrijden.

De Commissie heeft waardering voor de wijze waarop de gemeente zorg heeft besteed aan het organiseren van de hiervoor genoemde activiteiten van haarzelf en voor haar bijdrage aan de initiatieven van anderen. Daaruit blijkt dat zij zich daadwerkelijk heeft ingespannen om de getroffen en bij te staan in de verwerking van hun verdriet. Daarbij heeft de gemeente terecht ook uitdrukkelijk rekening gehouden met de pluriforme samenstelling van de bevolking van de getroffen wijk.

De Commissie gaat ervan uit dat de gemeente in de (naaste) toekomst bij daarvoor in aanmerking komende gelegenheden opnieuw aandacht zal besteden aan de herdenking van de slachtoffers en aan andere getroffen en van de ramp.

10 Toekomst van de wijk

10.1 Aanpak planproces

De vuurwerkramp slaat een gat in de bebouwde kom van Enschede. Een gebied met een oppervlakte van ongeveer 40 ha wordt geheel verwoest, en dient opnieuw te worden opgebouwd. Door de ramp wordt ook een deel van het bestaande plangebied Groot Roombeek, een binnenstedelijke VINEX-locatie, getroffen.

Voor de wederopbouw van de getroffen wijk wordt in de notitie Organisatie Nafase Vuurwerkramp 13 mei 2000 van 19 mei het project 'Gebiedsinrichting/toekomstplannen rampgebied' gedefinieerd. Blijkens de notitie gaat het bij dit project om het ontwikkelen van voorstellen voor de toekomst van het rampgebied. Als thema's worden genoemd het koppelen of ontkoppelen van andere bouwactiviteiten, inspraak van de bevolking en van bedrijven, en het bestemmingsplan.

Nog voordat bedoelde notitie wordt vastgesteld, bespreken medewerkers van de afdeling Ruimtelijke Ordening van de BMD de gevolgen van de ramp voor de ontwikkeling van Groot Roombeek, en stellen zij vast dat de gemeente snel moet handelen om de regie van de ontwikkeling van het getroffen gebied in eigen hand te houden. Al in een vergadering van het college van B&W van 19 mei wordt voorgesteld een voorbereidingsbesluit vast te stellen voor het rampgebied. In dezelfde vergadering vraagt het college de BMD een voorstel voor te bereiden voor de toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Op grond van die wet kan een gemeente een voorkeursrecht vestigen op een bepaald gebied. Indien een eigenaar een perceel wil verkopen dat in een gebied ligt waarop de gemeente een voorkeursrecht heeft gevestigd, dient hij dit perceel eerst aan de gemeente aan te bieden. Langs die weg kan worden voorkomen dat speculanten door de aankoop van percelen ontwikkelingsplannen van een gemeente frustreren.

De gemeente is van plan de woningen in het rampgebied aan te kopen voor bedragen die zijn gebaseerd op de situatie waarin de desbetreffende woningen zich vlak vóór de ramp bevonden. Voor de bepaling van de aankooprijzen baseert de gemeente zich op de gegevens op grond van de Wet waardering onroerende zaken.

Op 5 juni besluit het college van B&W dat de Wvg zal worden toegepast ten einde ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. De dag daarna, op 6 juni, stuurt het college van B&W de eigenaren en beperkt gerechtigden van percelen in het rampgebied een kennisgeving dat op de betreffende percelen in het toekomstig plangebied een voorkeursrecht als bedoeld in de Wvg wordt gevestigd.

De Commissie stelt vast dat de gemeente voortvarend heeft gewerkt aan de plannen voor de wederopbouw. Zij heeft de ontwikkelingen niet op hun beloop gelaten, maar de toekomst van het gebied direct als project gedefinieerd en dit project bestuurlijk en organisatorisch verankerd in de projectenstructuur Organisatie Nafase Vuurwerkramp 13 mei 2000. Daarnaast heeft de gemeente door de toepassing, binnen vier weken na de ramp, van de Wvg snel de eerste juridische acties genomen die noodzakelijk waren voor een adequate uitvoering van haar plannen. De Commissie is dan ook van oordeel dat de gemeente voor wat betreft de aanpak van het proces van wederopbouw van de getroffen wijk alert en slagvaardig heeft gehandeld.

10.2 Uitgangspunten wederopbouw

In de kennisgevingen van 6 juni over de toepassing van de Wvg alsmede in de bewonersnieuwsbrief van 13 juni en in de ondernemersnieuwsbrief van 14 juni noemt de gemeente twee doelstellingen die zij hanteert bij de wederopbouw van de getroffen wijk: de mogelijkheid van terugkeer naar de wijk, en schadeloosstelling voor diverse kosten die verband houden met de (her)huisvesting als gevolg van de ramp.

Op 22 juni formuleert het college van B&W in een notitie over de wederopbouw onder andere de volgende uitgangspunten: niemand mag slechter worden van de ramp, voor het rampgebied wordt een integraal planproces ontwikkeld, iedere burger of ondernemer kan desgewenst terug naar de wijk, en snelheid van procedures wordt nagestreefd zonder dat dit ten koste gaat van de inbreng van alle betrokkenen.

Uit deze uitgangspunten blijkt dat de gemeente de belangen van de getroffen bewoners en ondernemers vooropstelt. Gezien de gebeurtenissen van 13 mei vindt de Commissie dat terecht. Het uitgangspunt dat "niemand slechter mag worden van de ramp" sluit goed aan op toezeggingen die premier Kok direct na de ramp doet. Uit het feit dat de gemeente deze opmerking tot uitgangspunt voor het wederopbouwproces maakt, leidt de Commissie af dat de gemeente daadwerkelijk inhoud wenst te geven aan die toezeggingen. Bovendien blijkt uit de geformuleerde uitgangspunten dat de gemeente de getroffen wil laten meedenken over de toekomst van de wijk, en dat zij tegelijkertijd het wederopbouwproces op planmatige en slagvaardige wijze ter hand wil nemen.

De Commissie onderschrijft deze uitgangspunten.



10.3 Communicatie met en inschakeling van getroffen

De gemeente informeert betrokkenen bij verschillende gelegenheden over de plannen rond de wederopbouw en over de uitgangspunten die zij in dat verband hanteert.

In de brieven van het college van B&W van 6 juni over de toepassing van de Wvg worden de doelstellingen van de gemeente genoemd. Bovendien gaan deze brieven vergezeld van een bijlage met een uitvoerige toelichting op de consequenties van de vestiging van het voorkeursrecht, en met informatie over de te volgen procedure en de openstaande rechtsmiddelen.

Op 15 juni organiseert de gemeente een informatiebijeenkomst over de toepassing van de Wvg. Deze bijeenkomst wordt aangekondigd in de bewonersnieuwsbrief van 13 juni en in de ondernemersnieuwsbrief van 14 juni.

In de ondernemersnieuwsbrief van 21 juni wordt een verslag opgenomen van de bijeenkomst van 15 juni.

Ondanks deze activiteiten laten deelnemers aan de enquête zich in het algemeen negatief uit over de wijze waarop zij zijn geïnformeerd over de toekomstplannen ten aanzien van de wijk. Dit onderwerp krijgt in de enquête de laagste waardering van de achttien hulpsoorten waarover vragen zijn gesteld.

De wijze waarop de opbouw van de wijk wordt opgepakt en wordt vormgegeven, is van groot belang voor de toekomstige bewoners en voor de ondernemers die zich daar zullen vestigen. Voor een deel gaat het daarbij om voormalige bewoners van het rampgebied en om ondernemers die daar tot 13 mei waren gevestigd. Gezien hun bijzondere positie acht de Commissie het van groot belang dat zij van meet af aan adequaat worden geïnformeerd over de plannen en ontwikkelingen, en dat zij zoveel mogelijk actief worden betrokken bij de planvorming.

Volgens de Commissie had de gesignaleerde ontevredenheid wellicht voor een groot deel voorkomen kunnen worden wanneer de gemeente betrokkenen en/of vertegenwoordigers van de Belangenvereniging Slachtoffers Vuurwerkramp Enschede (BSVE) al in een vroeg stadium had betrokken bij het wederopbouwproces. Daarnaast had het college van B&W er naar de mening van de Commissie beter aan gedaan de betrokken eigenaren en beperkt gerechtigden individueel uit te nodigen voor de informatiebijeenkomst van 15 juni, bijvoorbeeld door een mededeling in de kennisgevingen van 6 juni.

In dat verband wijst de Commissie er op dat de aankondigingen in de bewonersnieuwsbrief van 13 juni en in de ondernemersnieuwsbrief van 14 juni wel erg kort voor de informatiebijeenkomst zijn verschenen.

De kennisgevingen over de toepassing van de Wvg worden verzonden op 6 juni, twee dagen voor de herdenkingsdienst. Dit leidt tot verontwaardiging bij een aantal getroffen. Naar het oordeel van de Commissie had het college van B&W er goed aan gedaan betrokkenen daarvoor om begrip te vragen.

Al met al is de Commissie van oordeel dat de gemeente op deze vier punten is tekortgeschoten in de informatieverstrekking aan betrokkenen.

Op 10 oktober vindt een gesprek plaats tussen de gemeente en vertegenwoordigers van de BSVE.

In de maand daarop, op 21 november, organiseert de gemeente een bijeenkomst voor bewoners. Tijdens deze bijeenkomst informeert de gemeente hen over de mogelijkheden om te participeren in de plannen voor de ontwikkeling van de getroffen wijk. Daarvoor worden concrete middelen aangeboden, zoals een speciale website en ideeënbus. Voorts worden er bijeenkomsten aangekondigd en verschijnt in diezelfde week de eerste Nieuwsbrief wederopbouw Roombeek-West. Deze nieuwsbrief, die wordt uitgegeven door de gemeente in samenwerking met andere betrokken instanties, bevat veel informatie over het wederopbouwproces, over de uitgangspunten die daarbij gelden, en over de participatiemogelijkheden voor betrokkenen. Het is de bedoeling dat tenminste ieder kwartaal een nieuwsbrief zal verschijnen.

De Commissie juicht deze initiatieven toe, en hoopt dat getroffen inmiddels de overtuiging hebben gekregen dat de gemeente bij de wederopbouw van de wijk overeenkomstig haar uitgangspunten zal handelen, en daarbij steeds serieus rekening zal houden met de inbreng van getroffen. Zij gaat ervan uit dat de gemeente de gewekte verwachtingen de komende jaren zal waarmaken.

10.4 Betrokkenheid Rijk en provincie, en instelling Commissie Wederopbouw Roombeek-West

In augustus stelt het Rijk een eerste bijdrage van f 270 miljoen beschikbaar voor de wederopbouw van Roombeek-West.

Op 11 december sluiten het Rijk, de provincie Overijssel en de gemeente Enschede een convenant voor de wederopbouw van Roombeek-West. In dit convenant is onder meer vastgelegd dat het Rijk en de provincie waar nodig de gemeente zullen ondersteunen op het terrein van capaciteit en expertise, en dat de provincie zich zal inspannen om de noodzakelijke procedures op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu zo snel mogelijk te doorlopen. Het Rijk en de provincie geven aldus inhoud aan hun betrokkenheid bij de wederopbouw van het getroffen gebied. Het spreekt voor zich dat de Commissie dit een goede zaak vindt. Gezien de aard en de omvang van het wederopbouwproces heeft de gemeente de hulp van het Rijk en van de provincie hard nodig. De Commissie gaat ervan uit dat zij gedurende het wederopbouwproces constructief en daadkrachtig zullen blijven samenwerken met de gemeente, en haar de middelen zullen verschaffen die nodig zijn om dit proces op basis van de geformuleerde uitgangspunten af te ronden.

Ten slotte noemt de Commissie in dit verband de instelling door de gemeente van een commissie voor de wederopbouw. Op 30 oktober wordt de Commissie Wederopbouw Roombeek-West geïnstalleerd. Zij heeft tot taak het college van B&W gevraagd en ongevraagd te adviseren over het proces en over de inhoudelijke aspecten van de wederopbouw van het getroffen gebied. Daarnaast kan de commissie optreden als bemiddelaar in de richting van het Rijk en van de provincie.

Gezien de complexiteit van het wederopbouwproces en gezien de gevoeligheden die daarbij spelen, vindt de Commissie het besluit van de gemeente om zich in dit proces door een commissie te laten adviseren verstandig.

11 Het informatie- en adviescentrum

11.1 Doelstelling en opzet

Drie dagen na de vuurwerkramp bespreken vertegenwoordigers van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) met medewerkers van de gemeente Enschede het idee om in Enschede een informatie- en adviescentrum (IAC) op te richten. De gedachte daarbij is dat zorgvuldige en geïntegreerde informatieverstrekking vanuit één loket aan getroffen en, verwanten, nabestaanden en anderen die daaraan behoefte hebben, kan bijdragen aan het verwerkingsproces. Het idee komt voort uit de ervaringen na de Bijlmerramp van 1992. Doordat de psychosociale toestand van de door die ramp getroffen niet lang genoeg in het oog is gehouden, kon een fenomeen ontstaan dat zich ook in andere rampsituaties openbaart, en dat wel tweede trauma (second disaster) wordt genoemd. Op een moment, één tot anderhalf jaar na een ramp, dat alles redelijk onder controle lijkt te zijn en het hulpaanbod voor getroffen grotendeels is ontmanteld, dienen zich nieuwe klachten bij getroffen en nabestaanden ontstaat in die fase grote onvrede, gevoed door gevoelens van onmacht om voldoende maatschappelijke aandacht en (psychosociale) hulp te mobiliseren. Op individueel niveau kan een en ander zich manifesteren als een zogenoemd posttraumatisch stresssyndroom.

Al in de eerste week na de vuurwerkramp wordt besloten tot het opzetten van een IAC in Enschede. De doelstelling van het IAC is het bevorderen van het verwerkingsproces bij getroffen en het beperken van schade aan de gezondheid. De realisatie van een geïntegreerd informatie- en ondersteuningsaanbod op materieel en immaterieel gebied moet daarbij in combinatie met de één-loketgedachte en een persoonsgerichte aanpak een belangrijke rol spelen.

Intensieve samenwerking van medewerkers van het Ministerie van VWS en de DMO maakt het mogelijk het IAC op zaterdag 20 mei open te stellen en op maandag 22 mei officieel te openen. Bij de instelling van het IAC wordt ervan uitgegaan dat het IAC drie tot vijf jaar zal bestaan.

De Commissie onderscheidt drie hoofdfuncties van het IAC, namelijk die van aanbieder van geïntegreerde informatie, die van bewaker en signaleerder, en die van kenniscentrum. In de functie van aanbieder van informatie beantwoordt het IAC vragen van getroffen omtrent praktische hulpverlening en gezondheidszorg, en verwijst het betrokkenen door naar hulpverlenende instanties.

In zijn bewakings- en signaleringsfunctie volgt het IAC hulpvragen van betrokkenen en waarschuwt het waar nodig de gemeente en hulpverlenende instanties in het omringende netwerk.

Als kenniscentrum slaat het IAC ten behoeve van toekomstige rampsituaties kennis op over hulpvragen en over voor- en nadelen van een bepaalde wijze van praktische hulpverlening.

Gezien de doelstelling en functies van het IAC was bij het operationeel maken snelheid geboden. Het gaat hier om een noviteit op het gebied van nazorg aan slachtoffers en hulpverleners bij een ramp, waarvoor geen organisatieplan of operationele deskundigheid aanwezig was. Desondanks is het IAC in Enschede binnen een week na de ramp opengesteld. De Commissie heeft veel waardering voor de snelle oprichting en start van het IAC.

11.2 Werkwijze en functioneren

Het IAC is op alle werkdagen open, en is bovendien 24 uur per dag telefonisch bereikbaar. Iedere getroffene of hulpverlener kan met vragen die samenhangen met de vuurwerkramp terecht bij het IAC. Afhankelijk van de aard van de vragen wordt besloten tot de toewijzing van een vaste contactpersoon. Wanneer zo'n vaste contactpersoon wordt toegewezen, begeleidt die de betrokkene gedurende het gehele traject. In de eerste maanden na de ramp zijn materiedeskundigen op het terrein van medische en psychosociale zorg, verzekeringen, huisvesting, juridische zaken, bouwzaken en financiën in het gebouw van het IAC aanwezig. Vanaf de zomermaanden bieden de eigen baliemedewerkers de eerste hulp, en leveren de materiedeskundigen waar nodig ondersteuning vanuit hun eigen werkruimten.

Het IAC werkt met een klantvolgsysteem. Alle vragen van getroffenen worden geregistreerd, en ingevoerd in het systeem. In juli heeft het IAC gegevens van ongeveer drieduizend getroffenen en van ongeveer vijftienghonderd hulpverleners geregistreerd. In september staan in totaal ongeveer zesduizend personen bij het IAC geregistreerd. Uitgaande van een totaal aantal van negenduizend getroffenen en hulpverleners mist het IAC vier maanden na de ramp gegevens van nog ongeveer drieduizend personen.

Begin januari 2001 staan ruim 10.500 personen geregistreerd bij het IAC.

De IAC-medewerkers wachten niet alleen de vragen om hulp af, maar benaderen ook op eigen initiatief de getroffenen en hulpverleners die bij het IAC en bij de GGD staan geregistreerd, ten einde zicht te krijgen op hun toestand en op eventuele hulpvragen of informatiebehoefte. Via informatie op een vaste pagina in het (gratis) weekblad Huis-aan-Huis Enschede, via een radioprogramma en via artikelen in de aanvankelijk wekelijkse en later tweewekelijkse bewonersnieuwsbrieven probeert het IAC zoveel mogelijk betrokkenen te bereiken. Eind november beschikt het IAC ook over een eigen internetpagina en een publieksfolder.

Voor de beantwoording van vragen op psychosociaal gebied worden gedurende de eerste weken na de ramp 25 tot 30 hulpverleners ingezet, voor de beantwoording van vragen op materieel gebied veertig tot vijftig personen. In totaal zijn twaalf open balies en vijf spreekkamers beschikbaar.

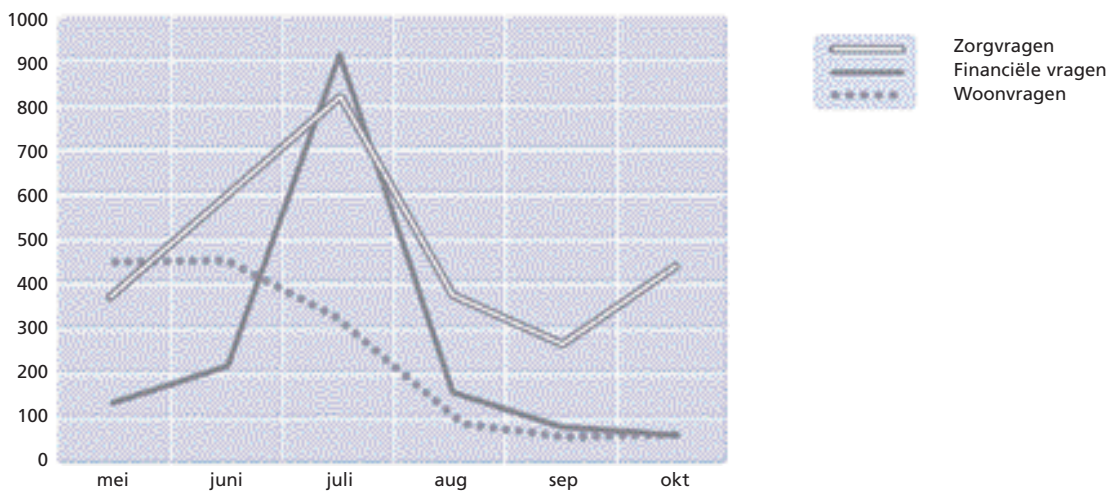
In de loop van de maanden wordt gewerkt aan een vast personeelsbestand. Naast de receptionist en de drie baliemedewerkers beschikt het IAC eind 2000 over acht contactpersonen. Het streven is dit aantal nog iets uit breiden.

Het IAC maakt veel gebruik van tolken; bovendien beschikt het IAC eind november over twee baliemedewerkers en een contactpersoon van Turkse afkomst. In januari 2001 beschikt het IAC ook over een baliemedewerker van Marokkaanse afkomst.

In de eerste zes maanden ontvangt het IAC 5.881 hulpvragen.

In de volgende figuur¹ zijn het soort hulpvragen en het verloop daarvan in de tijd weergegeven. Het gaat zowel om vragen die aan de balies van het IAC als om vragen die telefonisch aan het IAC zijn gesteld. In de figuur zijn de vragen uitgesplitst naar de onderwerpen zorg, financiën en wonen.

1 Figuur ontleend aan: *Feiten en Cijfers van 13 mei tot 13 november 2000, IAC, december 2000.*



De Commissie heeft vastgesteld dat in de eerste maanden na de ramp het zwaartepunt in de doelstelling van het IAC door verschillende betrokkenen verschillend is gelegd.

De initiatiefnemers van het ministerie zien het IAC vooral als één centraal punt waar de hulpbehoefte wordt geïnventariseerd en doorgegeven, terwijl de hulpvragers het IAC meer zien als één loket waar men directe hulp en informatie kan krijgen.

De Commissie stelt voorop dat zij het begrijpelijk vindt dat getroffen mensen direct hulp willen ontvangen en niet willen worden doorverwezen naar een volgend adres.

Tegelijk erkent de Commissie dat het onhaalbaar is om binnen een IAC zelf psychosociale hulp te bieden of alle vragen op andere terreinen inhoudelijk te beantwoorden. De Commissie vindt de keuze van het IAC voor de inzet van contactpersonen daarom een goede oplossing: zij kunnen, indien nodig, meer begeleiding bieden aan getroffen mensen in de zoektocht naar de nodige hulp. Het is immers begrijpelijk dat niet iedere getroffene voldoende in staat is om na een traumatische ervaring als de ramp in Enschede zelf alle praktische zaken te regelen.

Aan twee onderwerpen besteedt de Commissie in dit verband bijzondere aandacht, te weten de signaleringsfunctie van het IAC en de kwaliteit van de informatievoorziening door het IAC.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat getroffen mensen uit de buitenring en een groep getroffen mensen uit de 'vergeten' Bosboom Toussaintstraat in de binnenring herhaaldelijk klachten hebben neergelegd bij het IAC over het feit dat zij zich vergeten voelden in de nazorg door de gemeente.

Van een centraal gegevensbestand en -systeem, waarin relevante gegevens zoals naam, verblijfplaats, aard van getroffenheid en dergelijke van alle getroffen mensen zijn vastgelegd, is maanden na de ramp nog geen sprake. Vanaf de eerste opvang in de Diekmanhal is het realiseren van een sluitende registratie een problematische aangelegenheid gebleken.

Naar het oordeel van de Commissie had het IAC in een vroeger stadium actiever bij het gemeentebestuur aandacht kunnen vragen voor de tekortschietende registratie van getroffen mensen. Het IAC had dan eerder de beschikking kunnen krijgen over gegevens van zoveel mogelijk getroffen mensen, en deze actief kunnen benaderen. Bovendien hadden gevoelens van miskenning aan de kant van getroffen mensen, bijvoorbeeld vanwege het niet langer toegestuurd krijgen van bewonersnieuwsbrieven na het wijzigen van de grenzen van het rampgebied, daardoor kunnen worden voorkomen.

Met betrekking tot de kwaliteit van de informatievoorziening door het IAC heeft de Commissie vastgesteld dat de informatievoorziening vanuit de rampenstaf in de eerste week na de ramp niet zodanig is gecoördineerd dat het IAC tijdig op de hoogte is van alle belangrijke nieuwsfeiten, waardoor ook de informatieverstrekking door het IAC aan getroffen mensen soms te wensen heeft overgelaten. De Commissie heeft begrip voor de frustratie van een aantal getroffen mensen over onjuiste of onvolledige informatie.

Mede door krapte op de arbeidsmarkt en in verband met de vakantieperiode heeft het IAC enige tijd gekampt met problemen om voldoende en gekwalificeerd personeel te vinden voor het werk aan de balies. Een aantal deelnemers aan de enquête heeft kritiek geuit op wijze waarop zij door balie medewerkers zijn bejegend. De ervaringen van het IAC leren dat niet snel genoeg kan worden begonnen met de werving van vast en goed gekwalificeerd personeel. Bejegening is immers in de kwaliteitswaardering van hulpverleners/organisaties in het algemeen één van de belangrijkste aspecten, en het omgaan met getraumatiseerde mensen vergt bijzondere vaardigheden.

Het IAC richt zich de eerste maanden na de ramp vooral op getroffen mensen die zelf om hulp vragen, en belt in de zomer alle geregistreerde hulpvragers om te vragen hoe het met hen gaat. Vanuit praktisch oogpunt vindt de Commissie deze aanpak begrijpelijk. Bij het ontbreken van een volledig bestand van getroffen mensen ontstaat op deze wijze echter wel het risico dat de groep mensen die zich (nog) niet bij het IAC heeft gemeld tussen wal en schip valt. De Commissie vraagt zich af of dit risico in Enschede in de beginperiode voldoende is onderkend. In dit verband wijst zij erop dat onder normale omstandigheden buurtgenoten vaak nog zicht houden op mensen die zich in het algemeen minder assertief opstellen. Met de herhuisvesting van getroffen mensen is ook het voordeel van dergelijke sociale controle verdwenen.

11.3 Locatie IAC, positie ten opzichte van de gemeente, en instelling ombudsman

Als locatie voor het kantoor van het IAC wordt het gebouw aan het Molenplein gekozen, waar voorheen de Gemeentelijke Sociale Dienst was gevestigd. Het Molenplein bevindt zich dichtbij het rampgebied, en vlakbij het station van Enschede. De DMO is in hetzelfde gebouw gehuisvest.

Voor het IAC wordt een projectdirecteur benoemd, die wordt belast met de dagelijkse leiding. Het college van B&W is bestuurlijk verantwoordelijk, terwijl de ambtelijke verantwoordelijkheid bij de gemeentesecretaris ligt.

De financiering van het IAC komt voor rekening van het Rijk.

Om mensen in staat te stellen bij een onafhankelijke functionaris een klacht in te dienen over de dienstverlening van en de bejegening door het IAC besluit de gemeente om een ombudsman voor het IAC te benoemen. Per 1 september vervult de heer mr. C.P.M. Bevers, oud-burgemeester van Hengelo, deze functie. Hij houdt wekelijks spreekuur in Enschede en rapporteert aan het college van B&W.

Sommige getroffen mensen hebben een ambivalente houding ten aanzien van het feit dat het IAC een gemeentelijk project is. Daarbij leggen zij een verband met de rol van de gemeente als vergunningverlener aan SE Fireworks.

De Commissie is niet in staat de vraag te beantwoorden of een IAC dat volledig onafhankelijk is van de gemeente functioneler of effectiever zou zijn geweest. In ieder geval onderkent zij een aantal nadelen van een IAC dat geheel losstaat van de betrokken gemeente, en ondersteunt zij de in Enschede gekozen weg van een onafhankelijk toezicht door een ombudsman en een intensieve betrokkenheid van belangengroepen in de in een later stadium ingestelde stuurgroep en coördinatiegroep IAC.

11.4 Conclusie

Samenvattend oordeelt de Commissie zonder meer positief over de beslissing om direct na de ramp in Enschede een IAC op te zetten met het oogmerk om het welzijn van getroffenen na de ramp voor langere tijd te bewaken en tegelijkertijd één loket te creëren waar getroffenen terecht kunnen voor hulp die moet worden gegeven door diverse andere instanties. Gezien het ontbreken van een draaiboek en gezien de korte voorbereidingstijd heeft de Commissie begrip voor de aanloopproblemen waarmee het IAC te maken heeft gehad. Evenals de initiatiefnemers van het Ministerie van VWS en de leiding van het IAC, beschouwt de Commissie het IAC als de introductie van een nieuw concept in de hulpverlening na omvangrijke rampen. De Commissie gaat in haar positieve beoordeling van de IAC-organisatie niet voorbij aan de kritiek van getroffenen op het functioneren van het IAC. Echter, zonder af te doen aan de ernst van de situatie, is het IAC te beschouwen als een experiment, waarbij men op basis van ervaringen het concept bijstelt. Naar het inzicht van de Commissie heeft het IAC-management zich professioneel opgesteld in een hectische omgeving. Het management is ontvankelijk voor de kritiek die het IAC krijgt van hulpvragers en streeft actief naar verbeteringen/oplossingen, zonder te vervallen in ad-hocbeleid. De Commissie is van mening dat de komende tijd, zolang het IAC in Enschede operationeel is, veel kan worden geleerd van de ervaringen van dit centrum. De kennis en ervaring die aldus worden opgedaan, kunnen van grote betekenis zijn bij eventuele volgende rampen. Het beschikbaar houden van deze kennis is daarom van groot belang. Overigens beseft de Commissie dat het nog enkele jaren zal duren voordat de meerwaarde van de bewakingsfunctie van het IAC definitief kan worden beoordeeld. Dan pas kan immers worden vastgesteld in hoeverre het de getroffenen is gelukt om de controle over hun leven te herstellen.

11.5 Aanbeveling

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 11 van onderzoeksrapport C. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbeveling.

De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede, en de andere gemeenten in Nederland*, aan om in het gemeentelijk rampenplan aandacht te besteden aan de mogelijkheid een informatie- en adviescentrum op te richten, en om in dat kader rekening te houden met de ervaringen die met het IAC in Enschede zijn opgedaan.

11.6 Aandachtspunten

Met het oog op een toekomstig informatie- en adviescentrum formuleert de Commissie de volgende aandachtspunten:

- 1 Het IAC in Enschede zal een eigen evaluatie moeten verrichten om tot aanbevelingen te komen voor de opbouw en eerste organisatorische vormgeving van een IAC in toekomstige situaties.
- 2 Bij de opbouw van een IAC moet van meet af aan volle aandacht bestaan voor de kwaliteit van de dienstverlening aan de frontdesk; daarbij moet met name worden gedacht aan het werken met vaste contactpersonen per hulpvrager, aan het trainen van medewerkers op inhoudelijk gebied, en aan het trainen van medewerkers in het ondersteunen van getraumatiseerde mensen.

- 3 De signaleringsfunctie van een IAC is, van meet af aan, van groot belang. Een IAC zou na het overdragen van signalen moeten blijven nagaan in hoeverre de verantwoordelijke instanties erin slagen collectief ervaren knelpunten op te lossen. Een IAC dient dan wel in deze rol erkend te worden door de gemeente.
- 4 Vanuit het perspectief van de 'bewakingsfunctie' verdient het aanbeveling om in eventuele toekomstige situaties al direct in de beginperiode actief na te gaan of het goed gaat met getroffen en die zich niet spontaan melden. Een actieve benadering van getroffen en kan helpen voorkomen dat er mensen tussen wal en schip belanden.
- 5 Het is van belang om bij aanvang van een IAC een informatiecoördinator aan te stellen die onder meer activiteiten van andere organisaties inventariseert en nieuwsfeiten controleert.

11.7 Advies- en informatiecentrum Volendam

In de eerste week van januari is besloten om in Volendam in verband met de ramp die tijdens de viering van oud en nieuw in café De Hemel plaatsgevond, een Advies- en Informatiecentrum (AIC) op te zetten. Net als bij de oprichting van het IAC in Enschede worden medewerkers van het Ministerie van VWS daarbij nadrukkelijk betrokken. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van de ervaringen met het IAC in Enschede.

De Commissie heeft het van belang geacht de aandachtspunten 2 tot en met 5 direct na het bekendworden van de oprichting van een AIC in Volendam kenbaar te maken aan personen die daarbij zijn betrokken, zodat daarmee in Volendam van meet af aan rekening kan worden gehouden. Op 5 januari heeft de staf van de Commissie betrokkenen bij de oprichting van het Volendamse AIC telefonisch geïnformeerd over bedoelde punten.

12 Communicatie in relatie tot praktische hulpverlening

12.1 Inleiding

Bij de waardering door betrokkenen van de geboden praktische hulp staan de inhoud en de kwaliteit van die hulp voorop, maar de wijze waarop de verschillende vormen van hulp worden bekendgemaakt is daarbij eveneens van groot belang. In de beantwoording van de vraag hoe de praktische hulpverlening is verlopen en of die toereikend is voor de getroffen, speelt de communicatie daarom een belangrijke rol. In de voorgaande hoofdstukken is de Commissie bij de behandeling van verschillende vormen van praktische aandacht al ingegaan op de informatievoorziening door de aanbieder van hulp – doorgaans de gemeente – aan betrokkenen. Die informatievoorziening – door de aanbieder van hulp – is een vorm van communicatie.

In het kader van haar onderzoek naar praktische hulpverlening heeft de Commissie het thema communicatie ook in meer ruime zin onderzocht. Daarbij heeft zij ook de informatievoorziening door de gemeente aan anderen dan de hulpontvangers betrokken.

12.2 Kader

Het rampenplan van de gemeente Enschede bevat richtlijnen voor de inhoud van de berichtgeving, de organisatie van de communicatie en de verantwoordelijkheden betreffende de informatievoorziening tijdens een ramp. Deze richtlijnen zijn nader uitgewerkt in een bij het rampenplan behorend deelplan en draaiboek.

Het hoofd van de afdeling Communicatie van de concernstaf van de gemeente maakt deel uit van de rampenstaf en is verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering van het communicatie/voorlichtingsbeleid.

In 1996 heeft de Commissaris van de Koningin in de provincie Overijssel, mede namens veertig burgemeesters (onder wie die van Enschede), een convenant getekend met de regionale omroep RTV-Oost. Op grond van dit convenant kunnen de provincie en de betrokken gemeenten ten tijde van een calamiteit een rechtstreeks beroep doen op de regionale omroep.

Na de intrekking van de rampverklaring op 24 mei wordt de rampenorganisatie gemeentebreed voortgezet als projectorganisatie, waarbij één van de projecten de interne en externe communicatie betreft. De burgemeester is bestuurlijk verantwoordelijk voor dit project.

12.3 Organisatie van de communicatie

In de periode direct na de ramp zijn er 63 voorlichters werkzaam in de gemeente Enschede. De meesten van hen zijn afkomstig uit de Twentse voorlichterspool, die in het leven is geroepen na een ramp met een straaljager in 1992.

Vanaf 15 mei worden pers- en publieksvoorlichting gescheiden, en wordt er in vijf clusters gewerkt. Dagelijks vindt er een ochtendbriefing plaats tussen het hoofd Communicatie en de vijf clustermanagers.

De meeste voorlichters werken vanuit het gemeentehuis, maar ook in de Diekmanhal, in de Pathmoshal en bij het rampgebied zijn publieksvoorlichters aanwezig.

In de eerste periode zijn persconferenties, persberichten, berichtgeving via RTV-Oost, informatie via de telefonische hulplijnen de belangrijkste communicatiemiddelen van de gemeente. Later gaan bewoners- en ondernemersnieuwsbrieven, persoonlijke informatie via het IAC, bewonersbijeenkomsten en de ondernemershelpdesk een grote rol spelen.

Uit het onderzoek van de Commissie komt naar voren dat de organisatie van de communicatie en de afstemming met andere instanties na de eerste drie dagen steeds beter zijn gaan functioneren. De grote druk van de (inter-)nationale media dragen ertoe bij dat de communicatie met de rampbestrijdingsorganisaties en de hulp- en opvanginstellingen gedurende de eerste dagen in het gedrang komt. Na enkele dagen komt daarin verbetering doordat de gemeente dan wél direct contact organiseert wanneer zij wordt gewezen op de behoefte die er bij de verschillende organisaties leeft.

Met betrekking tot de rampenzender is het de Commissie opgevallen dat de communicatielijn vanuit de gemeente niet optimaal heeft gefunctioneerd. Ondanks haar functie als rampenzender wordt RTV-Oost door de gemeente niet wezenlijk anders behandeld dan de andere media. Na een eerste contact op 13 mei in het kader van de rampenzender is er vervolgens gedurende drie dagen geen extra contact vanuit de gemeente naar RTV-Oost. Gezien de afspraken uit het convenant en gezien ook het belang van de gemeente om via de rampenzender door haar zelf bepaalde informatie naar buiten te brengen, was een voorkeursbehandeling, inclusief de nodige faciliteiten, van de rampenzender naar het oordeel van de Commissie logisch geweest.

Een ander knelpunt was de communicatie richting servicecentrum Noord, het gemeentelijk wijkcentrum dat de eerste periode na de ramp dagelijks informatiebijeenkomsten voor betrokkenen organiseert in het buurthuis het Kompas, dat vlakbij het rampgebied staat. De eerste drie dagen is er geen goede informatievoorziening vanuit het gemeentehuis naar dit wijkcentrum.

Hetzelfde geldt voor de informatievoorziening vanuit de gemeente naar de Woningstichting Domijn. Ook deze verloopt de eerste paar dagen moeizaam.



12.4 Publiekscommunicatie

In de richting van het publiek zijn verschillende communicatiemiddelen ingezet, zoals de telefonische hulplijnen, de helpdesk van het IAC en de ondernemershelpdesk, de bewoners- en ondernemersnieuwsbrieven en het internet.

Al op de dag van de ramp stelt de gemeente een telefonische hulplijn open, en wordt op initiatief van het Ministerie van VWS tevens een algemeen informatienummer ingesteld. Informatie over personen wordt in principe uitsluitend door de gemeentelijke hulplijn gegeven. Volgens de Commissie is door het instellen van deze hulplijnen in een behoefte voorzien.

De helpdesk van het IAC is een week na de ramp operationeel. Het IAC is onder meer met het oog op de informatievoorziening aan getroffen particulieren opgericht.

Zoals is aangegeven in hoofdstuk 11, waarin de Commissie uitvoerig aandacht besteedt aan het IAC, is de Commissie positief over het besluit om door middel van het IAC één loket te creëren waar getroffen mensen terecht kunnen voor hulp.

Voor wat betreft het oordeel van de Commissie over onder meer de kwaliteit van de informatievoorziening door het IAC verwijst zij naar hoofdstuk 11.

In het weekend van de ramp oppert de Kamer van Koophandel Veluwe en Twente (KvK) het idee een speciale helpdesk voor ondernemers te openen. In overleg met de rampenstaf wordt de ondernemershelpdesk op 15 mei geopend. Getroffen ondernemers kunnen bij deze helpdesk terecht voor vragen over hun bedrijf en de bedrijfsvoering. De helpdesk werkt met accountmanagers als vaste contactpersonen voor de ondernemers.

De Commissie stelt vast dat de ondernemershelpdesk snel is opgezet. Zij beschouwt deze helpdesk als een op maat gesneden communicatiemiddel voor getroffen ondernemers. De keuze om met vaste contactpersonen te werken, vindt zij een goede.

Ongeveer een week na de ramp geeft de gemeente de eerste bewonersnieuwsbrief uit. Vanaf medio juni verschijnt er eerst wekelijks en later tweewekelijks een bewonersnieuwsbrief. De nieuwsbrieven bevatten onder meer veel informatie op het gebied van praktische hulp. De nieuwsbrieven zijn met name bedoeld voor bewoners van de binnen- en van de buitenring. De eerste nieuwsbrieven worden samengesteld door de afdeling Communicatie van de gemeente, vanaf medio juni zorgt het IAC voor de samenstelling. De verspreiding van de nieuwsbrieven verloopt niet altijd optimaal, onder andere doordat de nieuwe of tijdelijke adressen van voormalige bewoners van het rampgebied soms niet bekend zijn. Overigens wordt de tekst van de bewonersnieuwsbrieven integraal afgedrukt op de gemeentepagina van Huis-aan-Huis Enschede.

Volgens de Commissie is de bewonersnieuwsbrief effectief als onderdeel van een bredere communicatie-aanpak. De deelnemers aan de enquête van de Commissie hebben laten weten dit middel te waarderen.

Naast bewonersnieuwsbrieven verschijnen er vanaf 14 juni ook ondernemersnieuwsbrieven. Deze worden ontwikkeld door de ondernemershelpdesk ten einde de getroffen ondernemers op de hoogte te houden van relevante ontwikkelingen en hen te informeren over de diverse vormen van hulp. De ondernemersnieuwsbrieven worden per post verzonden. Ook hier speelt het probleem dat van veel getroffen ondernemers het (tijdelijke) adres niet bekend is. De Commissie is van mening dat de ondernemersnieuwsbrieven in combinatie met persoonlijk contact van de ondernemershelpdesk een effectief communicatiemiddel zijn.

Vanaf 13 mei zet de gemeente ook haar internet-site (www.enschede.nl) in als informatiemedium voor geïnteresseerden. Door voortdurende aanpassingen blijft de informatie op de site actueel. Onder andere wordt de tekst van persberichten van de gemeente integraal op de site vermeld.

Ook de KvK maakt op haar site (www.twente.kvk.nl) ruimte voor informatie over de ramp. Naar het oordeel van de Commissie hebben internet-sites na een ramp vooral grote waarde als het gaat om de informatievoorziening naar het grote publiek. Via het internet kunnen veel mensen in korte tijd de gewenste informatie krijgen. Daarmee kan ook de werkdruk van de verantwoordelijke instanties worden beperkt.

12.5 Perscommunicatie

De eerste dagen na de ramp is er uitzonderlijk veel belangstelling vanuit de media. Vrijwel direct melden zich ongeveer dertig cameraploegen en ongeveer tweehonderd journalisten bij het gemeentehuis.

De afdeling Communicatie stelt een persruimte en een perstelefoonnummer in, stelt persberichten op, en organiseert persconferenties.

Kort na het begin van de eerste vergadering van de rampenstaf verschijnt het eerste persbericht, en om 17.55 uur vindt de eerste persconferentie plaats. Eveneens op 13 mei is de burgemeester beschikbaar voor verschillende interviews.

Daarna volgt vooral in de eerste periode na de ramp nog een groot aantal persconferenties, persberichten en interviews.

De persconferenties worden gegeven door de burgemeester en bij zijn afwezigheid door loco-burgemeester Helder.

De frequentie van de persberichtgeving is tot eind mei vrij hoog (vaak meerdere malen per dag). Zij neemt na enige tijd af, omdat er minder actuele informatie komt.

Persinformatie is een belangrijke bron van informatie van de kant van officiële instanties, met name in de periode direct na een ramp en tijdens het in werking zijn van een rampenplan. Niet alleen voor de nieuwsmedia zelf, maar ook (al dan niet in intermediaire vorm) voor tal van andere partijen, waaronder de getroffen en. Persconferenties en persberichten zijn dan de eerste min of meer gestructureerde communicatiemiddelen.

De Commissie heeft waardering voor de rol van de burgemeester en zijn plaatsvervanger tijdens de persbijeenkomsten. Zij stellen zich actief op, nemen publiekelijk verantwoordelijkheid, en zijn aanspreekbaar.

De persberichten geven veel informatie over de directe gevolgen van de ramp, informatie over praktische hulp, en informatie over de omvang van en de toegang tot het getroffen gebied. De Commissie beoordeelt de persberichten als volledig en informatief. Dat geldt zowel voor de onderwerpen op het gebied van praktische hulpverlening als voor andere aspecten.

Al met al is de Commissie van mening dat de perscommunicatie vanuit de gemeente Enschede in grote lijnen goed is verlopen. Met name de eerste weken is veel moeite gedaan om de media door middel van persconferenties en persberichten te informeren. Bovendien is veel energie en tijd gestoken in de beantwoording van individuele mediavragen.

12.6 Slotconclusie, aandachtspunten en aanbevelingen

De Commissie oordeelt over het algemeen positief over de informatievoorziening door de gemeente aan getroffen en andere relevante partijen over de praktische hulpverlening. Niettemin vindt de Commissie het zinvol een aantal punten van aandacht expliciet te benoemen. Bovendien ziet zij aanleiding om op een aantal punten aanbevelingen te doen. Deze aanbevelingen richten zich niet uitsluitend tot *het gemeentebestuur van Enschede*, maar tot *alle instanties die een taak hebben op het terrein van rampbestrijding en nazorg in geval van een ramp*.

In onderstaand overzicht zijn deze aandachtspunten en aanbevelingen in gecomprimeerde vorm op een rij gezet. Voor de nadere uitwerking van deze aandachtspunten en aanbevelingen wordt verwezen naar hoofdstuk 19 van onderzoeksrapport C.

- 1 Zorg, los van een goede pers-/mediacommunicatie, voor een goede interne communicatie, waardoor betrokken instanties op de hoogte zijn van de laatste stand van zaken en de juiste informatie kunnen geven.
- 2 Maak in het kader van de interne informatieoverdracht en -uitwisseling vooraf afspraken over de organisatievorm en werkwijze in geval van een ramp.
- 3 Breng in kaart welke organisaties en personen in geval van een ramp relevant kunnen zijn voor de communicatie. Treed regelmatig met hen in contact.
- 4 Combineer persoonlijke communicatie met schriftelijke (en digitale) middelen.
- 5 Sluit met communicatie-activiteiten en -middelen aan bij de behoeften van de doelgroep(en) en toon inlevingsvermogen in hun emoties.
- 6 Erken de slachtofferstatus van de getroffen en.
- 7 Zorg voor doelgroepgerichte communicatie voor bijzondere groepen als ondernemers en allochtonen, bijvoorbeeld via speciale aanspreekpunten, of door middel van een eigen helpdesk. Zet daarbij vertegenwoordigers van deze doelgroepen in.
- 8 Zet telefonische hulplijnen snel in en bewaak de bereikbaarheid.
- 9 Zorg dat medewerkers van telefonische hulplijnen over voldoende kennis en informatie beschikken en besteed aandacht aan sensitiviteit en toonzetting.
- 10 Zorg bij het instellen van een waardevol hulpmiddel als het IAC voor een goede communicatie met de getroffen en over doel en functie van zo'n centrum.
- 11 Zorg dat medewerkers van een informatiecentrum/helpdesk goed geïnformeerd zijn en kunnen doorverwijzen. Besteed aandacht aan hun inlevingsvermogen.
- 12 Een (doelgroepgerichte) nieuwsbrief is een goed informatiemiddel en middel voor erkenning en houvast. Zorg voor een snelle en goede verspreiding.
- 13 Gebruik nieuwe communicatiemiddelen zoals het internet, bijvoorbeeld voor de informatie aan het algemene publiek.
- 14 Zorg voor voldoende, goed geïnformeerde voorlichters ten behoeve van de media.
- 15 Doseer de persinformatie aan de hand van de actualiteit.
- 16 Versterk de contacten en de informatie-uitwisseling binnen de voorlichterspool.
- 17 Maak goede convenantafspraken met de officiële rampenzender en beproef deze afspraken regelmatig in de praktijk.
- 18 Zorg voor een zekere voorkeurspositie voor de rampenzender bij een ramp, en zorg daarbij voor de nodige faciliteiten.
- 19 Zorg voor een vast aanspreekpunt, een directe lijn van de rampenzender met de afdeling Communicatie en de rampenstaf en een werkplek voor de rampenzender.

Slotbeschouwing

Jeany Saddal
Postenbrink 66
Bewoner

1 Inleiding

De Commissie heeft de resultaten van haar onderzoek neergelegd in drie onderzoeksrapporten. Dit eindrapport bevat, in de delen I, II en III, een samenvattend overzicht van de hoofdlijnen van elk van deze drie rapporten. In deze slotbeschouwing besteedt de Commissie aandacht aan enkele algemene thema's. Het betreft onderwerpen die bij de analyse van het onderzoeksmateriaal haar bijzondere aandacht hebben getrokken, met name waar bleek van bepaalde dilemma's of knelpunten.

Een aantal van die thema's heeft ook al de nodige aandacht gekregen in het debat in de samenleving dat is gevolgd op de vuurwerkramp in Enschede van 13 mei 2000, en daarna ook op de rampzalige cafébrand in Volendam van 1 januari 2001. De Commissie is zich ervan bewust dat haar rapportage in de voortzetting van dat debat een eigen betekenis zal kunnen krijgen.

Wanneer zich een ernstige calamiteit heeft voorgedaan, zal in elk geval kritisch moeten worden gekeken naar de eventuele rol of betrokkenheid van de overheid. In onze samenleving heeft de overheid immers een bijzondere verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de burgers. En het is in een democratische samenleving vanzelfsprekend dat de overheid zich tegenover de samenleving verantwoordt voor haar handelen. Daarom hebben de thema's in deze slotbeschouwing met name betrekking op de overheid, dit mede in verband met de lessen waartoe de vuurwerkramp juist ook voor de overheid aanleiding geeft.

Dit neemt niet weg dat waar het de vuurwerkramp betreft het bedrijf SE Fireworks niet terzijde kan worden gelaten. De Commissie heeft zich met haar onderzoekplan tot taak gesteld om een integraal en samenhangend onderzoek te verrichten, en om te analyseren en te beoordelen welke actoren – zowel publiek als privaat – voor welke factoren en omstandigheden van de ramp verantwoordelijkheid droegen. Alleen al voor een evenwichtig oordeel over de aard en omvang van de verantwoordelijkheid van de overheid voor de ramp kan niet worden voorbijgegaan aan het bedrijf SE Fireworks.

Maar ook los daarvan zal een verantwoordelijke onderneming die betrokken is geraakt bij een ramp zich in onze samenleving niet mogen en kunnen onttrekken aan een kritische blik vanuit die samenleving. De Commissie rekent het daarom tot haar taak om ook aan dit aspect aandacht te besteden.

De overheid is een verzamelbegrip voor een bonte rij van instanties en personen. Uit het drieluik van de drie onderzoeksrapporten komt naar voren dat de overheid in het onderzoek van de Commissie een aantal uiteenlopende gedaanten heeft: steller van regels en toezichthouder, bestrijder van een ramp en verlener van praktische hulp.

Het lijkt de Commissie daarom goed om ook in deze slotbeschouwing dit drieluik te hanteren als ordeningskader. Dit neemt niet weg dat, zoals zal blijken, sommige thema's op meer dan één plaats aan de orde komen.

2 SE Fireworks; de overheid; de ramp

2.1 Verantwoordelijkheid: een eindbalans?

Een centraal thema in het onderzoek en de rapportage van de Commissie is de vraag naar verantwoordelijkheid: wie is verantwoordelijk te houden voor de gebeurtenissen die zijn onderzocht, en welk oordeel moet worden gegeven over de wijze waarop aan die verantwoordelijkheid inhoud is gegeven?

Deze vraag naar verantwoordelijkheid dringt zich het meest nadrukkelijk op voor de vuurwerkram্প zelf. Direct na de kernvraag *Hoe kon deze ramp gebeuren?* komt immers bij velen de vraag: *Wie is daarvoor verantwoordelijk?*

Voor een antwoord op die vraag moet zowel worden gekeken naar het bedrijf SE Fireworks als naar de overheid, ieder voor zich, en bezien in hun onderlinge verhouding. Hierna komt voor elk van beide de vraag naar de verantwoordelijkheid uitgebreid aan de orde.

De Commissie zal er in deze slotbeschouwing echter niet toe overgaan om, bij wijze van eindbalans, aan te geven of een zwaartepunt kan worden aangewezen van de verantwoordelijkheden voor de ramp: bij SE Fireworks of bij de overheid, en, in het laatste geval, waar precies binnen de overheid.

Een dergelijk samenvattend eindoordeel zou de eigen betekenis van de verantwoordelijkheden zoals die aan weerskanten bestaan naar de achtergrond dringen, en te zeer voorbij gaan aan de grote verschillen tussen de betrokken actoren. Bovendien, als de Commissie gewichten zou gaan toekennen aan de verantwoordelijkheden van ieder in de reeks van actoren wier handelen zij heeft onderzocht, zou zij het reële risico lopen om de grens tussen verantwoordelijkheid en schuld te overschrijden. De Commissie rekent het niet tot haar taak om uitspraken te doen in termen van schuld.

Wat er verder ook gebeurt ten aanzien van SE Fireworks, binnen de overheid zal allereerst ieder van de actoren die het aangaat voor zichzelf de vraag hebben te beantwoorden welke betekenis hij/zij toekent aan de uitkomsten van het onderzoek van de Commissie voor zover het hem/haar aangaat, en/of voorzover het de personen of instanties betreft onder zijn/haar verantwoordelijkheid. De afronding daarvan zal vervolgens eventueel plaatsvinden binnen de politieke verantwoordingsrelatie naar de betreffende volksvertegenwoordiging. Ook om de beoordeling daar niet op voorhand te doorkruisen, zal de Commissie zich ervan onthouden om uitspraken te doen over verantwoordelijkheden die verder gaan dan wat in het voorgaande is gezegd, en wat hierna nog volgt. De Commissie vertrouwt er op dat haar rapportage voldoende grondslag biedt voor het hiervoor bedoelde proces van reflectie en verantwoording.

Het zal eventueel aan de rechter zijn om wél te komen tot een specifieke toerekening van verantwoordelijkheid. Dat geldt zowel voor de strafrechter, in een eventueel veroordelend vonnis in een eventuele strafzaak tegen een eventuele verdachte in verband met de ramp, als voor de burgerlijke rechter, in een eventueel toewijzend vonnis in een eventuele schadevergoedingsprocedure. Immers, in dergelijke procedures is het onontkoombaar dat de rechter een antwoord geeft op de vraag of de ramp (en de daardoor veroorzaakte schade) voldoende direct kan worden herleid tot een bepaald handelen of nalaten van de verdachte respectievelijk de gedaagde.

2.2 De verantwoordelijkheid van de ondernemer en van de overheid

a. SE Fireworks

In deel I van dit eindrapport, en in onderzoeksrapport A, deel III, is aangegeven welke tekortkomingen de Commissie heeft geconstateerd bij SE Fireworks die van belang zijn voor het antwoord op de vraag naar het hoe van de vuurwerkramp.

Van bijzonder gewicht is dat er in het bedrijf niet alleen meer vuurwerk was opgeslagen dan was vergund, maar dat dit vuurwerk bovendien voor het overgrote deel van een zwaardere klasse was dan was toegestaan in de twee geldende milieuvergunningen. Daardoor was een zeer groot veiligheidsrisico ontstaan.

Het onderzoek van de Commissie heeft uitgewezen dat de situatie bij SE Fireworks ook op een groot aantal andere punten niet deugde. Daarvan zijn de volgende punten voor het ontstaan en verloop van de brand en explosies op 13 mei 2000 van cruciale betekenis gebleken:

- er lag vuurwerk in de ompakruimte C2 waar de eerste brand ontstond, terwijl zich in die ruimte geen vuurwerk mocht bevinden wanneer er niet werd gewerkt, zoals op zaterdag 13 mei 2000;
- de doorvoer van de waterleiding tussen de ompakruimte en de naastgelegen bunker C4 was zodanig uitgevoerd dat doorslag van vuur mogelijk was;
- er waren in 1999 twee containers bijgeplaatst zonder vergunning; één van deze twee containers (E15) vormde een zijde van de driehoek waarin uitgeworpen vuurwerk uit de ompakruimte en/of de naastgelegen bunker brand veroorzaakte; door de wijze van plaatsing van deze container was die driehoek vrijwel afgesloten en moeilijk toegankelijk;
- het terreingedeelte in deze driehoek was niet zodanig schoongehouden dat er geen verdere brand kon ontstaan; zo stond er onder meer een aanhanger. Daardoor kon zich een brand ontwikkelen tegen de wand van container E2, die doorsloeg naar het daarin opgeslagen vuurwerk.

Indien op deze vier punten was gehandeld conform de vergunning, zou zich geen brand, althans geen escalatie daarvan hebben kunnen voordoen. De zwaarte van het opgeslagen vuurwerk zou dan vermoedelijk geen effect hebben gehad.

Overigens is SE Fireworks ook op andere punten niet zijn wettelijke plichten nagekomen. Zo heeft het bedrijf de tweede helft van de jaren '90 enkele jaren gewerkt zonder afleververgunning en bezigingsvergunning. Ook de door het bedrijf opgestelde Risico-inventarisatie en – evaluatie, verplicht gesteld in de Arbeidsomstandighedenwet, voldeed niet aan de eisen.

b. De overheid

Ook bij de overheid heeft de Commissie een reeks van tekortkomingen geconstateerd.

Specifiek met betrekking tot SE Fireworks gaat het dan om de vergunningverlening aan en het toezicht op dit bedrijf.

Daarvoor geldt het volgende:

- bij het verlenen van de milieuvergunningen van 1997 en 1999 is de gemeente Enschede op een aantal punten tekortgeschoten, zoals in deel I van dit eindrapport, en in onderzoeksrapport A, deel II, hoofdstuk 2, is uiteengezet. Datzelfde geldt voor het bureau Adviseur milieuvergunningen van de Directie Materieel Koninklijke Landmacht (DMKL) van het Ministerie van Defensie, de ene wettelijke adviseur van de gemeente bij deze vergunningverlening. De andere wettelijk adviseur, de Inspectie Milieuhygiëne, had zich al jaren tevoren onttrokken aan het gebruik van haar bevoegdheid als wettelijk adviseur bij de voorbereiding van milieuvergunningen;
- gemeente en DMKL hebben ook hun rol van toezichthouder niet naar behoren vervuld. Niet alleen was hun controle op het bedrijf onvoldoende, de gemeente heeft bovendien afgezien van enig handhavend optreden tegen geconstateerde overtredingen van de vigerende milieuvergunning. Opmerkelijk is dat een fax uit 1991 met een aantal concrete waarschuwingen over veiligheidstekorten bij SE Fireworks, die was doorgestuurd door de politie, bij de gemeente geen aandacht heeft gekregen;
- de gemeente heeft het laten gebeuren dat het bedrijf MAVO-boxen en containers plaatste zonder bouwvergunning. Dit had tot gevolg dat niets is terecht gekomen van de naleving van het ruimtelijk beleid voor het gebied van SE Fireworks. Het bestemmingsplan Tollensstraat 20 van 1986, en daarna ook het bestemmingsplan Enschede Noord van 1995, stond geen uitbreiding van het bedrijf (categorie 4) toe. Een cruciaal gebleken tekortkoming in dit verband is het ontbreken van afstemming vanuit de afdeling Milieu van de gemeente met de Bouwdienst. De MAVO-boxen en de containers zouden overigens ook een bouwtechnische toets niet hebben doorstaan;
- de Rijksverkeersinspectie heeft het laten gebeuren dat SE Fireworks enkele jaren heeft gefunctioneerd zonder geldige afleveringsvergunning en bezigingsvergunning.

De tekortkomingen van de overheid reiken echter verder dan de vergunningverlening aan en het toezicht op SE Fireworks.

Zo is alle betrokken ministeries te verwijten dat de overheid op geen enkele wijze lessen heeft getrokken uit de explosie in de vuurwerkfabriek in Culemborg, in 1991. Het betreft hier de ministeries van SZW, BZK, VROM en V&W, en de CPR, als hun gezamenlijke adviescommissie, alsmede de ministeries van Defensie en van Justitie. Onderzoeken naar aanleiding van die explosie wezen onder meer op problemen met de classificatie van vuurwerk, en gaven aanleiding om de gebruikelijke veiligheidsafstanden te heroverwegen. Ervaringen binnen het Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen en later de Rijksverkeersinspectie bevestigden deze problemen, maar leidden evenmin tot actie ten aanzien van de classificatie.

Dat is van bijzonder belang, nu uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de onbetrouwbaarheid van het classificeren van vuurwerk moet worden aangemerkt als een essentiële verklaring voor de ernst van de vuurwerkramp.

Ten aanzien van de wetgeving heeft het Ministerie van VROM, onder meer door afstemmingsproblemen met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het laten gebeuren dat het proces tot herziening van de regelgeving voor professioneel vuurwerk zich jaren heeft voortgesleept, zonder dat op 13 mei 2000 al een afronding was bereikt. Verder werd langdurig overleg gevoerd met de vuurwerkbranche om te komen tot een erkenningsregeling, waarna werd besloten om die weg niet verder te vervolgen.

c. Waar en bij wie ligt welke verantwoordelijkheid?

De korte samenvatting hierboven roept een beeld op waarin velen verantwoordelijk zijn. Als ieder van hen anders had gehandeld op de punten waarop de Commissie kritiek heeft gegeven, had dat kunnen leiden tot een situatie waarin de ramp zich niet kon voordoen. Een analyse en beoordeling waarin zo veel verantwoordelijkheden voorkomen, heeft het gevaar in zich dat ieder van de betrokkenen er op wijst dat zijn eigen aandeel in het geheel maar beperkt was. En het is voor ieder verleidelijk om daarbij tevens te wijzen op de eerste verantwoordelijkheid van juist anderen, waardoor de eigen verantwoordelijkheid minder zwaar weegt. Dat alles leidt al gauw tot wat in gewoon Nederlands 'zwartepieten' wordt genoemd. Hieronder zal de Commissie ingaan op de vraag naar de verantwoordelijkheid, zowel voor SE Fireworks als voor de overheid.



d. Opnieuw: SE Fireworks

De Commissie is van oordeel dat in het – verdere – debat over verantwoordelijkheden niet kan en mag worden voorbij gegaan aan het bedrijf SE Fireworks. De samenleving mag immers van een ondernemer verwachten en verlangen dat deze zijn eigen verantwoordelijkheid onderkent en waarmaakt. Zeker voor een bedrijf waarin veiligheid een bijzonder gewicht heeft, zoals in de vuurwerkbranche, heeft de eis van duurzaam ondernemen, en het vermijden van veiligheidsrisico's, een bijzonder gewicht. Een professionele ondernemer zorgt voor een toereikende interne borging van de veiligheid van zijn bedrijf, in het belang van zijn eigen werknemers én van de omgeving. De feiten uit het onderzoek van de Commissie laten zien hoe SE Fireworks zijn verantwoordelijkheid op dit essentiële punt heeft verzaakt.

De Commissie heeft zich de vraag gesteld of er omstandigheden of argumenten zijn die kunnen dienen als een rechtvaardiging voor het door haar gekritiseerde handelen en nalaten van SE Fireworks. Voor de beantwoording van die vraag is het volgende van belang.

Hierboven, en eerder al in deel I, is aangegeven op welke punten de situatie bij SE Fireworks op 13 mei 2000 niet voldeed aan de milieuvergunning. Het ontstaan van brand in de ompakruimte C2 en de verdere uitbreiding en escalatie daarvan zijn direct te herleiden tot het niet-naleven van de milieuvergunning. Bezien vanuit de eis van verantwoordelijk ondernemerschap kan daarvoor geen rechtvaardiging worden gevonden. Dat geldt ook voor het feit dat de inrichting de in totaal toegestane limiet voor de opslag van vuurwerk heeft overschreden.

De kracht van de explosies die zijn gevolgd op de ontploffing van de eerste container is geheel toe te schrijven aan de zwaarte van het opgeslagen vuurwerk. Zou er uitsluitend het vergunde soort vuurwerk hebben gelegen -1.4, of daarbij ook nog de toegestane kleine hoeveelheid 1.3 – dan had zich geen massa-explosie kunnen voordoen. Uit het onderzoek van de Commissie is naar voren gekomen dat de classificatie van vuurwerk onbetrouwbaar is. Hieronder zal nader worden aangegeven dat kennis op dit punt weliswaar op enkele plaatsen binnen de overheid aanwezig was, maar dat deze kennis ook binnen de overheid niet een meer algemene bekendheid heeft gekregen.

De Commissie heeft zich daarom afgevraagd of de eigenaren van SE Fireworks in het geheel geen weet hebben gehad en kunnen hebben gehad van het feit dat het door hen bestelde en opgeslagen 1.4-vuurwerk feitelijk voor het grootste deel van een zwaardere klasse was. Dat lijkt haar weinig aannemelijk.

De heren Bakker en Pater, die (met hun partners) het bedrijf in 1998 overnamen van de heer Smallenbroek, hadden ruime praktische ervaring in hun werk. Zij kenden het gedrag van de door hen bestelde typen vuurwerk uit de praktijk van de evenementen die zij organiseerden. Die praktijkervaring had moeten leiden tot een vermoeden dat een aantal van de door hen bestelde vuurwerkartikelen wellicht ten onrechte was gelabeld als 1.4, dit gezien de heftigheid van de ontploffing van die artikelen zoals die bleek bij het bezigen. Niet onaannemelijk is verder dat genoemde eigenaren door hun contacten in de branche in zo'n vermoeden hadden kunnen worden versterkt, als ze al niet gewoon wisten dat de labeling in China onbetrouwbaar was, en wellicht zelfs beïnvloedbaar, zodat niet zonder meer kon worden afgegaan op de juistheid van de 1.4-labeling in China. Verder is uit het onderzoek van de Commissie gebleken dat DMKL het bedrijf tijdens een controlebezoek op 10 juni 1998 heeft gewezen op het feit dat zogeheten shells, wanneer ze uit de verpakking worden gehaald, moeten worden geclassificeerd als 1.1.

De Commissie is daarom van oordeel dat de eigenaren beschikten over een zodanige kennis en ervaring dat zij voldoende reden hadden kunnen en moeten hebben voor twijfel of de 1.4-labeling voor alle vuurwerkartikelen met die klasse-aanduiding wel zonder meer correct was. Vanuit een oogpunt van professionaliteit van ondernemen had die twijfel hen moeten brengen tot het verkrijgen van nadere kennis over de aard van het door hen bestelde 1.4-vuurwerk, bezien in relatie tot de betekenis van de 1.4-klasse.

In samenhang daarmee, en vanuit hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid van hun bedrijf, ook in zijn relatie met de omgeving (een woonbuurt), had mogen worden verwacht dat de eigenaren zich hadden afgevraagd of containers wel verantwoord waren als opslagvoorziening voor professioneel vuurwerk, toen zij, na de overname van het bedrijf in 1998, het aantal containers zo sterk wilden uitbreiden (een soortgelijke vraag had overigens ook gepast voor de MAVO-boxen, ofschoon die er al jaren stonden). Uit hun contacten in hun branche konden zij weten dat een zo groot aantal containers voor de opslag van professioneel vuurwerk ongebruikelijk was. Daarbij hadden zij zich moeten afvragen of ook anderszins de opslagcondities van hun bedrijf veiligheidsrisico's zo goed mogelijk uitsloten. In dat verband hadden zij aandacht moeten geven aan voorzieningen in alle opslagplaatsen voor branddetectie en brandbestrijding (automatische sprinklerinstallatie). Ook hadden zij zich moeten afvragen of, bezien vanuit een oogpunt van verantwoorde veiligheidsafstanden tussen de verschillende opslagplaatsen, de omvang van hun terrein wel de uitbreiding toestond die zij aanvroegen ten behoeve van de veranderingsvergunning.

Tenslotte merkt de Commissie over de verantwoordelijkheid aan de kant van SE Fireworks nog het volgende op.

Hiervoor is de volle aandacht gegaan naar het bedrijf in de situatie waarin het zich bevond op 13 mei 2000, en naar de eigenaren/ondernemers die toen verantwoordelijk waren. De Commissie acht het voor een evenwichtige beoordeling van belang om er op te wijzen dat het bedrijf gedurende het grootste deel van zijn bestaan – van 1976 tot 1998 – viel onder de verantwoordelijkheid van de heer Smallenbroek. Hij was het die eind jaren zeventig met ook de MAVO-boxen begon, en hij heeft de verandering van de aard van het bedrijf rond 1990 in gang gezet naar professioneel vuurwerk, buiten de hinderwetvergunning van 1979, en zonder een nieuwe milieuvergunning te vragen. Hij was degene die uiteindelijk pas eind 1996 een definitieve aanvraag indiende voor een revisievergunning, hoewel hem al eind 1993 was aangezegd dat hij zo'n aanvraag moest indienen. En hij heeft de eerste containers geplaatst zonder een bouwvergunning aan te vragen, en zonder te zorgen voor toereikende voorzieningen voor branddetectie en brandbestrijding in deze opslagplaatsen. Tenminste evenzeer als voor de heren Bakker en Pater acht de Commissie het aannemelijk dat de heer Smallenbroek wist, of in ieder geval had kunnen weten, van de onbetrouwbaarheid van de classificatie. Zo bezien, heeft ook hij al onverantwoorde veiligheidsrisico's doen ontstaan.

De heren Bakker en Pater namen het bedrijf over in de staat waarin het zich begin 1998 bevond. Naast de nieuwe tekortkomingen vanaf de datum van overname, zijn zij meer specifiek nog in die zin tekortgeschoten dat zij zich bij de overname niet voldoende hebben verdiept in de wettelijke eisen zoals die golden voor het bedrijf, en kennelijk niet voldoende kritisch zijn geweest ten aanzien van de tekortkomingen van het bedrijf dat zij overnamen.

e. SE Fireworks en de overheid

De eigenaren van SE Fireworks hebben na de ramp gewezen naar de overheid. Dat geldt overigens ook voor de vorige eigenaar, de heer Smallenbroek. Hun standpunt is kennelijk dat zij volledig mochten afgaan op de milieuvergunningen die de gemeente Enschede had verleend, op de adviezen van DMKL – ook aan hun bedrijf – die aan deze vergunningen ten grondslag lagen, en op het feit dat toezicht door gemeente en DMKL hen nooit had gedwongen tot bijstelling van het handelen van het bedrijf. In hoeverre is zo'n standpunt houdbaar?

Het lijkt voor de Commissie geen twijfel dat de aanvrager van een milieuvergunning bijzondere betekenis mag hechten aan de opstelling van of namens het bevoegd gezag in de fase van de aanvraag. De beslissing om een aanvraag in behandeling te nemen zonder te vragen om nadere informatie ligt geheel aan de kant van de overheid. De gemeente Enschede is op dit punt onvoldoende kritisch geweest.

Dat neemt echter niet weg dat de aanvrager ook een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van zijn aanvraag uit een oogpunt van de informatie die zij bevat. Immers, die moet het bevoegd gezag, en de omgeving, in staat stellen zich een zo goed mogelijk beeld te vormen van de activiteiten waarvoor een milieuvergunning wordt gevraagd, en van hun eventuele milieueffecten. Daarin is het bedrijf als aanvrager iedere keer weer tekortgeschoten.

De beslissing om een gevraagde milieuvergunning te verlenen, en met name de beslissing over de voorschriften waaronder dat gebeurt, ligt eveneens ten volle bij de overheid. Wanneer van de kant van de overheid, namens het bevoegd gezag of eventueel door zijn adviseurs, overleg wordt gevoerd met een aanvrager over een eventueel te verlenen vergunning, moet de aanvrager kunnen vertrouwen op (de kwaliteit van) de verstrekte informatie, en op de deskundigheid van degene die hem informeert. Daarin is de gemeente Enschede, en met haar DMKL, tekortgeschoten.

Dat neemt naar het oordeel van de Commissie echter niet weg dat de aanvrager ook een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de inhoud van zijn aanvraag, zeker waar het gaat om een onderwerp als de veiligheid van zijn bedrijf. Immers, een professionele ondernemer is als eerste in staat om eventuele veiligheidsrisico's te onderkennen, en om te beoordelen welke voorzieningen daarbij het meest passend zijn. Wanneer een ondernemer zou menen dat hij, in zijn contacten met de overheid, zelf onvoldoende deskundig is op een bepaald terrein, is het zijn verantwoordelijkheid om zich van die deskundigheid te voorzien, bijvoorbeeld door het inschakelen van wel deskundige derden, al dan niet via een eigen branche- of vakorganisatie. Dat is heel gebruikelijk op administratief en fiscaal gebied, en voor civielrechtelijke verplichtingen en vraagstukken. Niet valt in te zien waarom dat anders zou moeten zijn voor vraagstukken op het terrein van het bestuursrecht, of van de techniek van veiligheidsvoorzieningen. Vertrouwen op de overheid kan naar het oordeel van de Commissie niet zo ver reiken dat de overheid volledig in de plaats treedt van de verantwoordelijkheid van de ondernemer.

Het is aan de bevoegde overheid om toezicht uit te oefenen op de naleving van de voorschriften die voor een bedrijf gelden, en om eventueel te besluiten om handhavend op te treden. Ook daarin is zij tekortgeschoten.

Dat neemt echter niet weg dat het de volle verantwoordelijkheid van het bedrijf zelf is om eigener beweging die voorschriften na te leven, en niets te doen dan wat is vergund. In spaarzaamheid van toezicht kan nooit een rechtvaardiging worden gevonden om de geldende voorschriften te negeren en te overtreden. En wanneer handhavend optreden uitblijft, kan en mag dat, behalve als er een expliciet gedoogbesluit komt, nooit worden uitgelegd als instemming door het bevoegd gezag met eventueel overtreden van geldende voorschriften, laat staan als rechtvaardiging daarvoor.

f. Opnieuw: de overheid

De overheid heeft haar eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van inrichtingen die een veiligheidsrisico vormen en wier activiteiten negatieve milieueffecten kunnen hebben, zoals een vuurwerkbedrijf.

Als wetgever heeft zij ervoor te zorgen dat tijdig adequate regels tot stand komen.

Ten onrechte heeft de wetgever het professioneel vuurwerk niet tijdig adequaat geregeld.

Als vergunningverlenend gezag heeft de overheid te zorgen voor adequate vergunningen, met de goede voorschriften, en voor een organisatie en werkwijze die de kwaliteit van de vergunning kan waarborgen. Op dat punt is de overheid bij SE Fireworks duidelijk tekortgeschoten.

De overheid heeft ook de verantwoordelijkheid om toereikend toezicht te houden op de naleving van de door haar gestelde regels, zoals in een milieuvergunning en een bestemmingsplan, zeker wanneer die strekken tot het beschermen van (de veiligheid en andere belangen, en rechten van) anderen. Ook op dat punt is zij bij SE Fireworks tekortgeschoten. En waar gestelde regels worden overtreden, dient een reactie in de vorm van handhaving door de overheid regel te zijn. Ook op dat punt is de overheid bij SE Fireworks in gebreke gebleven.

Hierna, onder 3., zal de Commissie verder ingaan op een aantal van de tekortkomingen van de overheid. Daarbij zal zij aandacht besteden aan een aantal factoren die een nader inzicht kunnen geven in dat tekortschieten. Desbetreffende verklaringen gelden voor de Commissie overigens allermindst als rechtvaardiging, en kunnen voor haar dan ook aan het tekortschieten als zodanig van de overheid niets afdoen.

g. Ondernemer en overheid

De Commissie is zich ervan bewust dat zij in het voorgaande grote betekenis heeft toegekend aan de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer. Een eventueel tekort aan professionaliteit van de ondernemer kan aan die verantwoordelijkheid niet afdoen.

In onze tijd wordt grote waarde gehecht aan vrijheid en eigen verantwoordelijkheid, zowel van individuele personen als van organisaties. In verband daarmee wordt kritisch gekeken naar de (administratieve) lasten die voortvloeien uit overheidsregelgeving; 'betutteling' door de overheid wordt afgewezen. De overheid moet op afstand blijven, zo heet het.

Het is opvallend dat de toon van het maatschappelijk debat op slag verandert zodra zich een incident voordoet, zoals een calamiteit bij een bedrijf. Dan immers wordt direct de blik gericht juist op de overheid. De vraag wordt dan gesteld waar de overheid was, en wat zij heeft gedaan om de calamiteit te voorkomen, en om de gevolgen ervan zoveel mogelijk te beperken.

De Commissie acht die vraag op zich zelf zeker op haar plaats. Immers, het behoort tot de kern van de taken van de overheid om de veiligheid van de burgers en hun samenleving zo goed mogelijk te waarborgen. Het past naar het oordeel van de Commissie echter niet om de overheid ten volle te verwijten dat zij fouten van een bedrijf niet heeft weten te voorkomen, zodat uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor (de gevolgen van) die fouten primair bij de overheid wordt gelegd.

Een dergelijke benadering staat op zijn minst op gespannen voet met de zojuist aangegeven tendens naar vrijheid en verantwoordelijkheid in de samenleving, met een dienovereenkomstige terughoudendheid van de kant van de overheid. Wanneer van de overheid zou worden verwacht en verlangd dat zij garant staat voor het voorkómen van elke calamiteit als direct gevolg van het handelen of nalaten van een ondernemer, op straffe van het toegekend krijgen van de volle verantwoordelijkheid als zij die garantie niet waarmaakt, zou dat vérstrekkende gevolgen hebben voor de omvang van de overheid, en voor haar werkwijze. Wil de samenleving deze consequenties wel aanvaarden, zo heeft de Commissie zich afgevraagd.

In het maatschappelijke en politieke debat zal steeds opnieuw de balans moeten worden bepaald tussen de omvang van de verantwoordelijkheid van de ondernemer en die van de overheid. En er zal de bereidheid moeten bestaan om de consequenties van de uitkomsten van dat debat voor de aard en de omvang van de overheidstaak te aanvaarden.

2.3 Problemen binnen de overheid

De Commissie meent er goed aan te doen om in deze slotbeschouwing een aantal problemen binnen de overheid te noemen die haar aandacht hebben getrokken toen zij het gehele onderzoekmateriaal van onderzoeksrapport A voor zich had.

a. Onderkennen van externe veiligheid als probleem; het leervermogen van de overheid

De vuurwerkramp laat zien dat het bij de overheid ernstig heeft geschort aan passende aandacht voor het vraagstuk van de externe veiligheid, althans waar het gaat om professioneel vuurwerk. Met de groei van de welvaart heeft het gebruik van dit soort vuurwerk zich gestaag ontwikkeld. Professioneel vuurwerk zat echter tot 13 mei 2000 in de blinde hoek van de aandacht van de overheid.

Opvallend is dat binnen de overheid de les van de Culemborgexplosie van 1991 niet is geleerd. Bezien vanuit de bittere ervaring van de vuurwerkcramp van 13 mei 2000 is dat onbegrijpelijk. De billijkheid gebiedt uiteraard om te onderkennen dat het gemakkelijk is om zoiets achteraf te zeggen. Dat neemt echter niet weg dat uit de onderzoeken na de Culemborgexplosie informatie beschikbaar is gekomen die op zijn minst aanleiding had moeten geven tot nadere aandacht voor wat wel 'zwaar' of 'groot' vuurwerk wordt genoemd, met name op het punt van de classificatie en de veiligheidsafstanden, en eventueel ook van wat betreft de brandweeropleiding. Wanneer die aandacht er toen voldoende was geweest, had dat, gezien de beschikbare informatie, zonder twijfel geleid tot verdere actie.

De Culemborgexplosie getuigt van verstoppingen in het leervermogen van de overheid. Dat geldt evenzeer voor kennis die langs andere weg in en voor de overheid was verkregen. De Commissie wijst hier bijvoorbeeld op de expertise in het voormalige Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen (KCGS) en ook binnen de Rijksverkeersinspectie (RVI), die aanleiding gaf tot twijfel aan de juistheid van de classificatie van vuurwerk. Ook deze kennis heeft bij de RVI niet geleid tot enigerlei maatregel om te komen tot een betrouwbare classificatie en tot afdoende toezicht op de invoer van professioneel vuurwerk.

Verder heeft de Commissie moeten vaststellen dat op het niveau van de rijksoverheid een goede overdracht van aanwezige kennis en het op peil houden van expertise zijn bedreigd door reorganisatie (de opheffing van het KCGS), bezuiniging (DMKL) of terugtred (Inspectie Milieuhygiëne). De genoemde voorbeelden zijn niet een toevallige keuze: in beide gevallen gaat het om instanties op het niveau van de rijksoverheid die een belangrijke verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van professioneel vuurwerk, als vergunningverlener en toezichthouder (RVI) respectievelijk als adviseur en toezichthouder (DMKL). RVI en DMKL zijn verder de enige overheidsinstanties die betrokken zijn bij alle vuurwerkbedrijven. Bij dit alles kwam dat het ministerie van VROM, dat een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor externe veiligheid, niet liet blijken een actieve en centrale rol te willen spelen ten aanzien van de materie van het professioneel vuurwerk.

Het heeft voorts de aandacht van de Commissie getrokken dat Nederland – ook al is hier een flinke markt voor vuurwerk – bepaald niet voorop liep wat betreft de aandacht van de wetgever en de toezichthouders voor professioneel vuurwerk, en voor het tekort aan betrouwbaarheid van de classificatie. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat een aantal andere landen op dit punt alerter en strenger is, door striktere normen te hanteren ten aanzien van afstanden, en door controle op de juistheid van de classificatie direct bij de invoer van het vuurwerk.

Ook heeft het de aandacht van de Commissie getrokken dat zoveel tijd en aandacht is gegeven aan overleg met de vuurwerkbranche over een eventuele erkenningsregeling. Zo'n regeling zou een terugtred hebben betekend van de overheid. Naar het oordeel van de Commissie is daarvan terecht uiteindelijk afgezien. De vraag rijst of niet eerder had kunnen en moeten worden onderkend dat de situatie in dit deel van de markt niet (al) zodanig was dat de overheid met een gerust hart kon terugtreden en een deel van haar verantwoordelijkheid voor de veiligheid ten aanzien van vuurwerk kon overdragen aan de branche.

Het ontbreken van een duidelijk probleembesef ten aanzien van professioneel vuurwerk heeft er ongetwijfeld aan bijgedragen dat het proces van wetgeving op dit gebied tot 13 mei 2000 bijzonder traag is verlopen. De Commissie vindt het wrang dat de vuurwerkcramp nodig moest zijn om dit proces te versnellen, en om de betrouwbaarheid van de classificatie aan te pakken.

Gezien de harde les van de vuurwerkramp vraagt zij zich meer in het algemeen af of in het overheidsbeleid het onderwerp externe veiligheid wel voldoende prioriteit heeft, zowel bij het rijk als bij de lagere overheden. Externe veiligheid is een vraagstuk dat ligt op meer dan één beleidsterrein. Dat gegeven vereist dat ook bezinning plaats vindt op de vraag of op, en ook tussen, de verschillende bestuurslagen de coördinatie tussen de desbetreffende instanties ten aanzien van externe veiligheid en van activiteiten met gevaarlijke stoffen thans wel voldoende is gewaarborgd.

De Commissie wil in dit verband ook aandacht vragen voor het belang van een toereikende deskundigheid bij de verschillende overheidsinstanties die op zichzelf een taak hebben op het terrein van de externe veiligheid. De Commissie heeft uit haar onderzoek de indruk gekregen dat de veiligheidsdeskundigheid bij de verschillende ministeries en de daaronder ressorterende diensten in de eerste helft van de jaren negentig sterk is verminderd, doorgaans zonder dat een andere voorziening is getroffen.

Overigens, ook een eventuele uitbesteding – hoe goed ook geregeld – van veiligheidstechnische taken kan niet afdoen aan de noodzaak van althans een minimale veiligheidsdeskundigheid bij de betrokken overheidsinstantie zelf, om de inhoudelijke veiligheidsaspecten toereikend te integreren in beleid, uitvoering en toezicht.

b. Versnippering; coördinatie; uitwisseling van informatie

De Commissie vindt het opmerkelijk hoe complex en ontoegankelijk de regelgeving is ten aanzien van vuurwerk en voor vuurwerkinrichtingen. Het heeft haar in haar onderzoek veel inspanning gevergd om een goed en betrouwbaar overzicht te krijgen van de regelgeving, van de verschillende niveaus, en van de veranderingen in deze regelgeving. Gevreesd moet worden dat actoren in de bestuurspraktijk soortgelijke problemen ondervinden.

Een aspect van de complexiteit van de regelgeving is de omstandigheid dat binnen de overheid op het terrein van het vuurwerk sprake is van versnippering van taken en bevoegdheden over tal van actoren. Zo'n situatie houdt het risico in dat het voor betrokkenen moeilijk is om een algemeen overzicht te hebben. Verder heeft zij het bezwaar dat ieder weliswaar zal staan voor zijn deel, maar dat niemand snel verantwoordelijkheid zal voelen voor het geheel. Bovendien betekenen versnippering/fragmentatie van taken en bevoegdheden coördinatielasten voor de betrokken actoren, en de noodzaak om extra inspanningen te leveren om verkokering te voorkomen.

Alles bijeen verwelkomt de Commissie voornemens om orde en stroomlijning in deze regelgeving te scheppen, door concentratie van bevoegdheden en opschoning van het bestand van regelgeving, met name op het gebied van beleidsregels en andere, soms overwegend interne normeringen. De Commissie verwacht overigens niet dat het voor het terrein van de externe veiligheid, en het professioneel vuurwerk in het bijzonder, mogelijk zal zijn om te komen tot een vergaande vermindering van regelgeving. Daarvoor is de borging van veiligheid van te groot gewicht.

Spreading van taken en bevoegdheden binnen de overheid brengt de noodzaak mee tot afstemming en coördinatie, en stelt eisen aan een goede uitwisseling en overdracht van informatie. Coördinatie en een goede uitwisseling van informatie zijn van het grootste belang, niet alleen voor het al eerder genoemde leren, en dus ook voor een langere termijn, maar eveneens voor de dagelijkse taakvervulling. Het onderzoek van de Commissie heeft zeker ook bij die dagelijkse taakvervulling de nodige tekortkomingen en knelpunten laten zien uit een oogpunt van informatie-uitwisseling en coördinatie.

Dat betreft allereerst de interne coördinatie en informatie-uitwisseling, dus binnen dezelfde overheidsorganisatie. Het meest markante voorbeeld daarvan inzake SE Fireworks is het feit dat tot 13 mei 2000 in de gemeente Enschede geen sprake was van een vaste praktijk van afstemming vanuit de afdeling Milieu met de Bouwdienst, en met de brandweer. Zou die afstemming er wel zijn geweest, dan was zonder twijfel onderkend dat de door SE Fireworks gevraagde uitbreidingen zich niet verdroegen met het geldende bestemmingsplan.

Aangenomen mag worden dat daardoor dan in elk geval de plaatsing van containers voor de uitbreiding van de opslag van vuurwerk geblokkeerd zou zijn geweest.

Vaste afstemming met de brandweer stuitte tot 13 mei 2000 af op een tekort aan middelen bij de brandweer om capaciteit vrij te maken voor een vaste interne adviesrol voor de afdeling Milieu in de milieuvergunningprocedure.

Voor beide situaties geldt dat een gebrek aan coördinatie op uitvoerend niveau mede valt te verwijten aan het leiderschap: het ambtelijke niveau direct boven de eenheden, dat als eerste had moeten zorgen voor de vereiste afstemming, en ook het college van B&W, dat bestuurlijk verantwoordelijk is voor de samenhang en de kwaliteit van de besluitvorming waarvoor B&W het bevoegd gezag zijn.

Ook op het niveau van de rijksoverheid moest de Commissie een aantal gevallen constateren van een tekort aan interne informatie-uitwisseling en coördinatie, en wel binnen ministeries, met inbegrip van hun buitendiensten en inspecties. Dit betreft met name de follow-up van de Culemborgexplosie in een aantal ministeries, met inbegrip van de eigen inspectie.

Dan de externe informatie-uitwisseling en coördinatie. De gemeente Enschede bleef verstoken van informatie over kennis die bij de rijksoverheid, met name DMKL en de RVI, uit de onderzoeken naar aanleiding van de Culemborgexplosie respectievelijk de eigen ervaringspraktijk bekend was over de problemen met de classificatie van vuurwerk. Met name van DMKL, als wettelijk adviseur van de gemeenten voor vuurwerkinrichtingen, had mogen worden verwacht dat zij de kennis over risico's van professioneel vuurwerk die zij uit TNO-onderzoek had verworven ten volle had laten doorwerken in haar advisering. Dit is ten onrechte niet gebeurd.

Verder werd de gemeente Enschede – naar moet worden aangenomen geldt dit ook voor andere gemeenten – niet systematisch voorzien van alle (achtergrond)informatie die van belang was voor haar als bevoegd gezag ingevolge de Wet milieubeheer voor vuurwerkinrichtingen. Op dit punt treft in het bijzonder het ministerie van VROM – verantwoordelijk voor de Wet milieubeheer – een verwijt.

Belangrijk is dat de gemeente ook verstoken bleef van informatie over ontwikkelingen bij DMKL die ertoe leidden dat de capaciteit van dit bureau, en daarmee deels ook zijn kwaliteit, in de loop van de jaren negentig steeds verder terugliep, met alle gevolgen voor de kwaliteit van de uitgebrachte adviezen en van het toezicht. Dit betekent dat Enschede heeft vertrouwd op een wettelijke adviseur voor de vergunningverlening aan vuurwerkbedrijven, zonder te weten dat die adviseur en zijn adviezen dat vertrouwen niet meer (geheel) waard waren. Voor de kwaliteit van de besluitvorming die werd gebaseerd op die adviezen is dat hoogst ernstig.

Op zichzelf mag een bevoegd gezag overigens vertrouwen stellen in een adviseur die de wetgever haar verplicht om in te schakelen. Dat neemt niet weg dat het de plicht is van de geadviseerde om, naar vermogen, na te gaan of zij voldoende reden heeft om het advies te volgen zoals het luidt.

Ook op het niveau van de rijksoverheid, tussen de ministeries, is een tekort aan uitwisseling van informatie gebleken, met name in de periode na de Culemborgexplosie. In hoofdstuk 5 van deel II van onderzoeksrapport A is aangegeven dat een aantal ministeries ten onrechte geen initiatief heeft genomen tot uitwisseling van informatie over de onderzoeken naar aanleiding van deze explosie, en tot afstemming met andere ministeries. De CPR had kunnen bijdragen aan dergelijke uitwisseling en afstemming, maar is daarin in gebreke gebleven. Het voorzitterschap van de CPR, dat ligt bij SZW, heeft zich in dit dossier niet als krachtig gemanifesteerd, maar ook de andere deelnemers hebben het laten afweten.

Verder getuigt de geschiedenis van ruim tien jaar waarin nog steeds geen nieuwe regelgeving voor professioneel vuurwerk tot stand was gebracht, eveneens van een gebrek aan besluitvaardigheid en effectieve coördinatie, in dit geval tussen de ministeries van VROM en V&W. Eenzelfde gebrek aan effectiviteit blijkt uit de geschiedenis van enkele jaren overleg met de branche over een erkenningsregeling.

Hiervoor is gesproken over het belang van het uitwisselen van informatie. Het gaat er daarbij niet alleen om dat van een overheidsinstantie mag worden verwacht dat zij aan een ander informatie overdraagt waarvan zij weet of kan vermoeden dat deze belang kan zijn voor diens taakvervulling. De Commissie wil ook wijzen op het belang dat elke overheidsinstantie zich ook actief betuigt bij het verwerven van informatie die voor haar taakvervulling van belang kan zijn, en niet volstaat met een afwachtende houding. Ook op dit punt heeft de follow-up van de Culemborgexplosie tekortkomingen laten zien.

c. Bestuurlijke betrokkenheid

Hiervoor werd over – het gebrek aan – coördinatie gesproken met name onder verwijzing naar ambtelijke organisaties. Het vraagstuk van informatie-uitwisseling en coördinatie doet zich echter ook voor in de verhouding tussen de ambtelijke organisatie en de politiek verantwoordelijke bestuurders.

Over de gang van zaken in Enschede bij de vergunningverlening aan en het toezicht op SE Fireworks moest worden vastgesteld dat er feitelijk geen betrokkenheid is geweest van het college van B&W en vrijwel geen van de verantwoordelijke wethouder, laat staan van de gemeenteraad. Voor de vergunningverlening heerste volledig een mandaatverhouding, terwijl ook het toezicht feitelijk geheel een ambtelijke aangelegenheid was. Het College van B&W en de gemeenteraad werden geïnformeerd via periodieke rapportages. Niet is gebleken van enige (effectieve) interventie van de kant van B&W ten aanzien van de coördinatie tussen de afdeling Milieu enerzijds en de Bouwdienst en de brandweer anderzijds, of van betrokkenheid bij toezicht en handhaving in specifieke gevallen. Vanuit de gemeenteraad zijn wel kritische vragen gesteld over de Bouw- en Milieudienst, maar ook de raad heeft geen enkele verdere betrokkenheid gehad bij de overheidsbemoeienis met SE Fireworks.

Een overeenkomstige situatie gold in veel gevallen ook voor het rijksniveau. Uit het Culemborgdossier komt naar voren dat vrijwel geen van de betrokken ministers werd geïnformeerd. Kennis over de classificatieproblematiek, voorzover aanwezig, bleef steken op ambtelijk niveau.

Wat betreft bestuurlijke betrokkenheid valt overigens op dat VROM-minister Pronk wel al ruim voor 13 mei 2000 actief optrad in verschillende dossiers, zoals blijkt uit de door hem ingezette koerswijziging voor de inspectie Milieuhygiëne en het stopzetten van overleg over een erkenningsregeling voor de vuurwerkbranche.

d. Toezicht en handhaving: SE Fireworks

Het onderzoek heeft laten zien dat de overheid is tekortgeschoten in haar toezicht op de naleving door SE Fireworks van de voorschriften die golden voor dit bedrijf.

Dat geldt allereerst de gemeente Enschede. Zij werd in 1993 door DMKL geïnformeerd over het feit dat SE Fireworks intussen, anders dan was vergund door de hinderwetvergunning van 1979, zijn activiteiten intussen vrijwel geheel had verlegd naar professioneel vuurwerk.

Die verschuiving was de gemeente tot dan toe kennelijk ontgaan. Aangekondigde controles, samen met de politie, vlak voor oud jaar waren van zeer korte duur, en gericht op consumentenvuurwerk, in verband met de jaarwisseling. Van toezicht op de naleving door SE Fireworks van de bestemmingsplanvoorschriften kwam het niet, doordat de aangevraagde uitbreidingen in de jaren '90 – ten onrechte – niet hebben geleid tot een bouwvergunningprocedure, die vervolgens zou hebben geleid tot toetsing aan het bestemmingsplan.

Onderzoeksrapport A bevat, in deel II, hoofdstuk 2 en 3, ook kritische opmerkingen over het – tekort aan – toezicht op SE Fireworks door DMKL respectievelijk de RVI. De controle door deze instanties lijkt in belangrijke mate een papieren aangelegenheid te zijn geweest.

De gemeente heeft de eerste verantwoordelijkheid als het gaat om het verbinden van consequenties aan overtreding door SE Fireworks van gestelde regels waarvan bij toezicht kan blijken. Gebleken is dat de gemeente Enschede nooit daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van haar handhavingsbevoegdheden. Eind 1993 heeft zij het bedrijf meegedeeld dat een revisievergunning moest worden aangevraagd. Zij heeft het daarna laten gebeuren dat de definitieve aanvraag pas in 1996 werd ingediend. Daarbij heeft zij blijk gegeven van haar bereidheid om de intussen ontstane situatie te legaliseren. Een zelfde bereidheid toonde zij in 1998, toen de nieuwe eigenaren het bedrijf flink wilden uitbreiden (met elf nieuwe containers, tot 14), en alvast het aantal containers dat was opgenomen in de revisievergunning van 1997 hadden uitgebreid van drie naar zeven. Aan handhaving van het eigen bestemmingsplan kwam de gemeente in het geheel niet toe; het feit dat het verlenen van een milieuvergunning voor de opslag van vuurwerk in containers leidde tot overtreding door SE Fireworks van de bestemmingsplanvoorschriften ontging de gemeente, als gevolg van een markant gebrek aan coördinatie.

De toegeeflijkheid van de gemeente bij de overtreding door SE Fireworks van de milieuvergunningvoorschriften is de afgelopen maanden in de media wel aangeduid als gedogen. In de opvatting van de Commissie betekent dat echter te veel eer voor wat feitelijk is gebeurd, en dat veeleer moet worden aangeduid als een gebrek aan doortastendheid. De Commissie ziet gedogen als het resultaat van een weloverwogen besluit (gedoogbesluit) van het bevoegd gezag, dat op een zorgvuldige wijze tot stand komt, en nauwkeurig aangeeft onder welke voorwaarden en voor welke duur de overtreding wordt toegestaan, onder afzien van het gebruik van handhavingsbevoegdheden.

In het geval van SE Fireworks heeft zo'n situatie zich echter niet voorgedaan. Controlerende ambtenaren, die tevens waren belast met de behandeling van een milieuvergunningaanvraag, lieten feitelijk toe dat de overtreding voortduurde, doordat zij afzagen van handhaving. Van enige rapportage door hen aan het bevoegd gezag – het college van B&W, althans de verantwoordelijke wethouder – is niet gebleken, laat staan van een bestuurlijke beoordeling die is uitgemond in een gedoogbesluit.

e. Handhaving algemeen bezien

De Commissie is zich ervan bewust dat de geschetste situatie in Enschede vrijwel zeker niet uniek is voor ons land. Het gaat dan niet zozeer om gedogen in de zojuist gedefinieerde – vrij strikte – betekenis van een expliciet besluit, maar veeleer om het feitelijk laten gebeuren en voortduren van normschending, zonder ingrijpen. Ook uit het maatschappelijk debat dat is ontstaan na de vuurwerkramp, en versterkt na de café-ramp in Volendam, komt naar voren dat dergelijk feitelijk afzien van handhaving in ons openbaar bestuur wijd is verspreid. Het is begrijpelijk dat wanneer na een ramp blijkt van een tekort aan toezicht door de overheid, en van een gebrek aan daadkracht tot handhaving, in de samenleving verontwaardiging ontstaat, en dat dan uiting wordt gegeven aan het gevoel dat de overheid het in haar te stellen vertrouwen heeft beschaamd.

De Commissie wil er geen misverstand over laten bestaan dat zij het tot de taak rekent van de overheid om actief toezicht uit te oefenen, en om bij gebleken normovertreding daartegen daadwerkelijk op te treden, zodat die normovertreding wordt beëindigd. Dat verlangen de geloofwaardigheid van de overheid – wetgever én bestuur – in de samenleving in het algemeen, en de belangen en personen die door de overtreden regels worden beschermd in het bijzonder. Veiligheid behoort bij uitstek tot die belangen.

Regel zal moeten zijn dat normovertreding wordt beëindigd door de overtreder te dwingen zich weer aan de gestelde regels te houden. Bij voldoende toezicht zou het uitzondering moeten zijn dat er vervolgens een toereikende reden wordt gevonden om een illegale situatie te legaliseren. Elk soepeler uitgangspunt loopt het risico te leiden tot normoverschrijding, die zich herhaalt en verder gaat, in de zekerheid dat de overheid daar tegen niet zal optreden, en wellicht in de verwachting dat zij bereid zal zijn tot legalisatie achteraf. De overheid behoort zich niet voor voldongen feiten te laten stellen, en door stil te zitten bij normovertreding het risico te lopen dat zij haar recht verwerkt om alsnog daar tegen op te treden.

f. Oorzaken van ontbreken van handhaving

De vraag verdient volle aandacht hoe en waar een bestuurscultuur van afzien van handhaven kon en kan ontstaan. Het zou de Commissie voeren buiten het bestek van het haar opgedragen onderzoek, hoe breed het ook is, wanneer zij zou proberen om die vraag in algemene zin te beantwoorden. Wel kan zij hier aangeven wat de vuurwerkramp op dit punt laat zien.

Dan is van belang dat in de gemeente Enschede de milieuvergunningverlening en het toezicht op de naleving in één – ambtelijke – hand waren. Datzelfde gold voor de advisering en het toezicht door DMKL. Bij het in behandeling nemen van een aanvraag van SE Fireworks (om precies te zijn: door de heer Smallenbroek toen het ging om de revisievergunning, en door de heer Bakker bij de veranderingsvergunning) om een milieuvergunning door de betrokken technisch ambtenaar van de afdeling Milieu vond intensief overleg plaats met de aanvrager. Feitelijk had het optreden van deze ambtenaar kenmerken van advisering. Constatering van overtreding van de vergunningvoorschriften liep daarbij over in het kenbaar maken van de bereidheid mee te werken aan legalisatie.

De aangegeven vermenging van rollen, van adviseur en toezichthouder, en de korte afstand tussen ambtenaar en aanvrager, in samenhang bezien, waren niet bevorderlijk voor de afstandelijkheid die handhaving nu eenmaal vereist. Immers, in het geval van handhaving treedt de overheid op in een andere gedaante, waarbij overleg en samenwerken worden verwisseld voor het uitoefenen van dwang.

De genoemde afstandelijkheid kan daarom worden bevorderd door het toezicht, en zeker ook de beslissing tot handhaving, elders in de organisatie te leggen, met betrokkenheid van zowel een hoger ambtelijk niveau als een politiek-bestuurlijk verantwoordelijke. Dat laatste veronderstelt overigens dat deze politiek-bestuurlijk verantwoordelijke wél de bereidheid en de bestuurlijke moed heeft om waar nodig op te treden door het opleggen van sancties. Overigens moet hier ook worden gewezen op een vermenging van rollen bij DMKL, dat zijn positie van onafhankelijk adviseur van het bevoegd gezag onhelder maakte door intussen ook het vergunningplichtige bedrijf te adviseren. Het is dan ook terecht dat de gemeente Enschede DMKL daar kritisch op heeft aangesproken.

In het geval van SE Fireworks zal bij het uitblijven van handhaving ongetwijfeld ook hebben meegespeeld dat voor het aspect van de veiligheid DMKL de adviseur en tevens toezichthouder is, op wiens deskundigheid wordt vertrouwd, en van wiens kant geen krachtige signalen kwamen over risico's voor de externe veiligheid. Daar komt bij dat in de tweede helft van de jaren negentig de verplaatsing van het bedrijf nadrukkelijk onderwerp begon te worden van overleg van de gemeente met het bedrijf. Gebleken is dat de gemeente deze omstandigheid naar voren heeft gebracht in haar overleg met DMKL over op te leggen vergunningvoorschriften. Denkbaar is dat dit ook een rol heeft gespeeld bij het toezicht en de handhaving.

Tenslotte kunnen ook capaciteitsproblemen in de weg hebben gestaan aan een actief toezicht.

De Commissie heeft hiervoor een aantal omstandigheden aangegeven die wellicht een verklaring kunnen bieden voor het geconstateerde handhavingstekort. Zij kunnen naar haar oordeel dat tekort echter geenszins rechtvaardigen.

g. Is Enschede uniek?

De geschetste situatie in Enschede geeft de Commissie tenslotte nog aanleiding tot de volgende opmerkingen van meer algemene aard.

In de eerste plaats verdient dan de aandacht dat de gemeente Enschede behoort tot de grote gemeenten van ons land, met een Bouw- en Milieudienst van een daar bij passende omvang. Het draagvlak voor de vereiste deskundigheid en de mogelijkheden tot functiescheiding zijn in zo'n grotere gemeente relatief gunstig, vergeleken met de vele kleinere gemeenten (of kleinere gemeenschappelijke regelingen). De Commissie vraagt zich met een zekere bezorgdheid af of wat zij in Enschede, in het SE Fireworks-dossier, heeft waargenomen niet ook zal kunnen worden aangetroffen in tal van andere gemeenten. De vuurwerkramp geeft naar haar oordeel alle aanleiding voor een indringende discussie over die vraag. Het feit dat de gemeente Enschede bij een beperkte vergelijking in het onderzoek van de Commissie met andere gemeenten niet al te sterk naar voren kwam, kan aan de genoemde bezorgdheid niet afdoen.

Verder wil de Commissie, evenals dat is gebeurd ten aanzien van de verdeling van verantwoordelijkheid tussen bedrijf en overheid, ook bij de thema's toezicht en handhaving wijzen op een zekere spanning tussen de opvattingen ten aanzien van de overheid zoals die in de samenleving bestaan.

Ook hier gaat het enerzijds om het verlangen dat de overheid de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven erkent, en dienovereenkomstig een zekere afstand houdt, en ruimte biedt. Dat wordt versterkt door noties als die van onderhandelend bestuur, en van horizontalisering tussen overheid en private actoren. Daarbij past niet een omvangrijk bestand aan toezichthouders en handhavers, en een openbaar bestuur dat vanuit een verticale positie sancties oplegt.

Anderzijds is er een sterke neiging in de samenleving om de overheid onmiddellijk aan te spreken op een tekort aan toezicht en een gebrek aan moed en wil tot handhaving zodra zich een calamiteit voordoet. Dan wordt kennelijk verwacht dat de overheid optreedt – en al steeds was opgetreden – vanuit haar verticale positie, als overheid, en dat zij daarvoor voldoende menskracht paraat had en houdt. Het verdere debat over de vuurwerkramp in Enschede en de café-ramp in Volendam zal naar het oordeel van de Commissie de spanning tussen deze twee soorten opvattingen en verwachtingen niet kunnen ontlopen.

3 Rampbestrijding en gezondheidszorg

3.1 Inleiding

De aard van het onderzoek naar de ramp, en naar de rol van SE Fireworks en de overheid in dat verband, maakt het, naar het oordeel van de Commissie, zinvol om in deze slotbeschouwing aandacht te vragen voor een aantal meer algemene vraagstukken die juist uit dat deel van het onderzoek naar voren komen. Dat geldt in het bijzonder omdat de overheid uit de vuurwerkramp lessen behoort te trekken. Intussen is binnen de overheid – terecht – al direct na de ramp het proces van lering trekken begonnen. In zoverre zijn aansporingen daartoe van de Commissie niet meer nodig.

Het eerste van de drie delen van het onderzoek van de Commissie is afgesloten met een reeks aanbevelingen. Opvolgen van die aanbevelingen, en verdere uitvoering van intussen al ingezette actie, nemen echter niet zonder meer alle oorzaken weg die, juist in hun samenhang, hebben geleid tot een situatie waarin een calamiteit als de vuurwerkramp mogelijk werd. Het leren van lessen uit de vuurwerkramp vereist daarnaast zeker ook bezinning op en (voortgezet) debat over een aantal onderliggende factoren, die inzicht kunnen geven in de oorzaken van het geconstateerde tekortschieten van de overheid. De Commissie heeft in het voorgaande deel van deze slotbeschouwing daaraan willen bijdragen.

In het eerste deel van het onderzoek van de Commissie komt een aantal aspecten in beeld van de reguliere taakvervulling door de overheid, zoals vergunningverlening, advisering, toezicht en regelgeving. Verwacht mag worden dat in zo'n – normale – situatie de overheid naar behoren functioneert. Echter, zoals is gebleken, ging ook bij de overheid het nodige mis.

In de twee andere delen is de situatie totaal anders. Immers, daarin is een overheid in beeld direct na een plotselinge en zeer ingrijpende verstoring van de gewone gang van zaken. Het gaat daar om een overheid die zich plotseling zag gesteld voor een enorme calamiteit, en voor de verantwoordelijkheden die dan juist ook liggen bij de overheid.

Dat geldt bij uitstek voor deze paragraaf, over de rampbestrijding en de gezondheidszorg. De uren en dagen na de laatste grote explosie, 13 mei 2000 om ruim 15.35 uur, hebben ook binnen de overheid velen een enorme prestatie geleverd. Direct na die explosie heersten chaos en ontredde. Toen en later hebben talloze medewerkers van de verschillende hulpverleningsdiensten – brandweer, politie en gezondheidszorg – en van andere overheidsdiensten, op en nabij het rampterrein en ook elders, met moed en grote inzet voortreffelijk werk geleverd. Zij namen hun verantwoordelijkheid en toonden in die zin de kracht van de organisaties waarvan zij deel uitmaken. De Commissie heeft daarvan met grote waardering kennis genomen.

Daadkrachtig en effectief persoonlijk optreden contrasteerde echter met een aantal haperingen en tekortkomingen op het niveau van de betreffende organisaties. Uit haar onderzoek naar de rampbestrijding en de gezondheidszorg komt een reeks van knelpunten naar voren. Deze hebben de Commissie aanleiding gegeven tot het formuleren van aanbevelingen. Opvolgen van die aanbevelingen kan, naar de Commissie hoopt, bijdragen aan een goede voorbereiding op eventuele toekomstige rampsituaties, in Enschede en elders.

3.2 De voorbereiding op een ramp

De samenleving verwacht niet alleen van de overheid dat zij waakt over de externe veiligheid, maar ook dat zij direct en effectief optreedt als een ramp die veiligheid verstoort. Een ramp kan enerzijds het vertrouwen van de burger in de overheid aantasten, wanneer de overheid niet heeft kunnen voldoen aan de verwachting van deze burger dat zij de veiligheid van de burgers waarborgt. Aan de andere kant betekent een ramp ook een kans voor de overheid om het vertrouwen van de burger in haar te herwinnen of te versterken.

Dat alles stelt hoge eisen aan de overheid, allereerst al op het punt van de voorbereiding op een eventuele ramp. Immers, rampen komen bijna per definitie onverwacht, en een rampsituatie verlangt van de overheid dat zij juist ook dan direct en effectief optreedt. De Commissie heeft in haar onderzoek een aantal thema's onderkend in verband met de voorbereiding door de overheid op een ramp waarvoor zij hier aandacht wil vragen.

a. Bestuurlijk-organisatorische structuur

De rampenbestrijding heeft een complexe bestuurlijk-organisatorische structuur.

In de eerste plaats is er het gelaagde systeem van het binnenlands bestuur. De basis van de organisatie van de rampenbestrijding ligt in de gemeente. Dat is tegelijk een kwetsbaar punt, want de slagkracht van gemeenten varieert met name ook naar hun omvang. Bestrijding van een ramp van het formaat van de vuurwerkramp is zelfs voor een grote gemeente een immense opgave.

De reorganisatie van de rampenbestrijding in ons land heeft met name tot doel gehad om het regionale niveau te versterken. Inzet op het regionale niveau kan echter bij een grote maar niettemin lokale ramp leiden tot verwarring. Dat is ook na de vuurwerkramp gebleken. Verder kan inzet op regionaal niveau ook leiden tot het afschuiven van verantwoordelijkheid naar de regio als het gaat om de voorbereiding op rampenbestrijding.

En dan is er ook nog – afhankelijk van schaal en aard van de ramp – voorzien in een rol van de provincie en van het rijk, en met name het ministerie van BZK. Doordat de vuurwerkramp uiteindelijk een lokale ramp was, behoefde in dit geval op hen geen specifiek beroep te worden gedaan.

Het systeem van verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden over de bestuurslagen gaat samen met een systeem van verschillende operationele diensten ('rood', 'wit' en 'blauw'). Samen vormen zij een complexe structuur, die echter alleen in actie komt onder de buitengewone omstandigheden van een ramp. Strategische en operationele besluitvorming en coördinatie in zo'n systeem met afzonderlijke eenheden, met elk een eigen professie en cultuur, is onder gewone omstandigheden al een opgave. Het spreekt niet vanzelf dat dit ineens en totaal anders is onder de druk van de rampsituatie. Een extra complicatie kan ontstaan wanneer de regio's van de betrokken diensten niet identiek zijn.

Tijdens rampsituaties komen de hiervoor genoemde structuren samen, en is onmiddellijke helderheid in de aansturing en coördinatie van het grootste belang. Er bestaat geen wettelijk voorgeschreven coördinatiestructuur voor rampsituaties. De hoofdstructuur is in elk geval eenduidig wat betreft de bevelsverantwoordelijkheid: in het geval van een (naar zijn effecten) lokale ramp ligt die bij de burgemeester. Bij de invulling van die hoofdstructuur kan echter onduidelijkheid ontstaan zodra er (ook) inbreng is van buiten de betrokken gemeente. Die onduidelijkheid bleek bij de vuurwerkramp tussen de gemeente Enschede en het regionaal coördinatiecentrum. Dergelijke onduidelijkheid doet zich, uit de aard der zaak, met name voor tijdens de eerste uren na een ramp, terwijl dat nu bij uitstek de periode is waarin helderheid van verantwoordelijkheid zwaar weegt.

Met het afschaffen van de Bescherming Bevolking (BB) heeft de brandweer de functie gekregen van spil van de rampenorganisatie. Deze rol is een logische in de acute fase van de rampbestrijding. De Commissie heeft zich echter afgevraagd of de brandweer ook de eerst aangewezen organisatie zou moeten zijn voor het dragen van de coördinerende verantwoordelijkheid in het geval waarin een rampsituatie (het in werking zijn van het rampenplan) voortduurt na de acute fase, een situatie die zich na 13 mei 2000 in Enschede heeft voorgedaan.

b. Plannen; oefeningen

Rampenbestrijding begint met een goede voorbereiding: het maken van plannen en het oefenen door de betrokken actoren op basis van en met deze plannen. Plannen zijn noodzakelijk. Tegelijk moet echter worden onderkend dat met plannen alleen geen rampen worden bestreden. Gewaakt moet worden tegen fixatie op plannen: het proces van plannen zou wel eens belangrijker kunnen zijn dan het plan zelf dat er uit voortkomt. Evenzo moet worden gewaakt tegen sturingsoverschatting. Plannen zullen immers veelal zijn gebaseerd op eerdere ervaringen. Elke ramp is echter weer anders, en stelt in zoverre de overheid en andere betrokkenen mede voor de noodzaak tot improvisatie. Een ramp zoals de vuurwerkramp is een goed voorbeeld van een soort ramp, met de bijbehorende effecten, die viel buiten alle scenario's. Ten aanzien van oefenen wijst de Commissie er op dat de betekenis daarvan niet in de laatste plaats daarin ligt dat personen die in een rampsituatie ineens en onder grote druk met elkaar moeten samenwerken elkaar (hebben) leren kennen.

Voor een effectieve rampbestrijding blijken verder factoren en initiatieven ook buiten het stramien van tevoren opgestelde plannen, draaiboeken en instructies om van wezenlijk belang. Functionarissen kunnen schitteren of falen in de rol die hun is toegedacht in het rampenplan. En er kunnen zich organisaties aandienen waarvan men niet had gedacht dat ze ook een rol zouden kunnen spelen.

Ook de vuurwerkramp heeft duidelijke voorbeelden laten zien van personen die handelden op eigen gezag, en die met grote persoonlijke inzet en daadkracht direct deden wat de situatie van hen verwachtte. Hierboven heeft de Commissie daarvoor al haar waardering uitgesproken. Er dienden zich ook organisaties aan van wie een prominente rol wellicht niet direct was verwacht, zoals de Arbeidsinspectie. Verder liet ook de vuurwerkramp voorbeelden zien van hoe zaken goed kunnen lopen zonder dat daar een planning aan ten grondslag ligt, doordat bij en na een ramp het toeval gelukkig ook positief kan uitpakken.

Een voorbeeld daarvan betreft de gezondheidszorg. Uit het onderzoek is gebleken dat zich na de ramp, niettegenstaande de persoonlijke inzet van velen, in de geneeskundige keten een aantal knelpunten heeft voorgedaan. Dat had wellicht kunnen leiden tot problemen bij het verlenen van geneeskundige (eerste) hulp aan slachtoffers indien het aantal ernstig gewonden veel groter was geweest dan nu uiteindelijk het geval bleek te zijn.

c. Ook voorbereiding nodig op de fase na de ramp

Een ramp vraagt een enorme bestuurlijke en operationele inspanning. Deze is per definitie in de tijd beperkt. De periode waarin een rampenplan van kracht is, markeert dat. Al binnen die periode vinden, soms al snel na de calamiteit zelf, weer processen plaats van afbouw. De Commissie heeft moeten constateren dat de zogenoemde afschaling wellicht enigszins onderbelicht is gebleven in de rampenplanvorming en oefening.

Nadat de acute fase en vervolgens ook de periode van het rampenplan voorbij zijn, is de bestuurlijke verantwoordelijkheid in verband met de ramp nog allerm minst over. Het onderzoek van de Commissie naar de praktische hulpverlening gaat daar uitgebreid op in. Op deze plaats vraagt de Commissie aandacht voor het belang van een goede voorbereiding op het terugschakelen naar de reguliere taakvervulling en naar de normale politieke en bestuurlijke verhoudingen.

In de voorbereiding op rampen spelen de 'zwaailichtorganisaties' een centrale rol. Maar al direct na de calamiteit, en zeker in de vaak lange periode daarna spelen (andere) gemeentelijke diensten en organisatie-eenheden evenzeer een wezenlijke rol. Voor Enschede kan worden gewezen op de Dienst Maatschappelijk Ontwikkeling (DMO) en de Bouw- en Milieudienst (BMD), en ook de Dienst Burger- en Algemene Zaken (BAZ) en de afdeling Communicatie. Naast de al genoemde rode, witte en blauwe kolom is er dus ook een 'grijze' kolom.



3.3 De bestrijding van de ramp: problemen

Het voorgaande neemt uiteraard niet weg dat een goede voorbereiding, via plannen, voorzieningen en oefeningen, van essentieel belang is om een zo effectief mogelijk optreden van autoriteiten en hulpdiensten in een rampsituatie te helpen waarborgen.

In Enschede en de regio Twente bestond een reeks van plannen en andere documenten met organisatiestructuren, instructies en beleidsvoornemens voor een rampsituatie. Tal van overheidsfunctionarissen en diensten hadden deelgenomen aan de nodige oefeningen op basis van deze plannen.

Dit heeft niet kunnen voorkomen dat de praktijk van de vuurwerkram্প heeft laten zien dat op een aantal belangrijke punten de gebeurtenissen en activiteiten zich anders hebben voltrokken dan zoals was voorzien in de genoemde plannen. Dat heeft geleid tot een aantal problemen.

a. Coördinatie

Direct na de ramp hebben zich op een aantal punten problemen voorgedaan in de coördinatie en samenwerking tussen de verschillende eenheden en diensten.

De Commissie wijst hier allereerst op de verhouding tussen de gemeentelijke rampenstaf en de zogenoemde reflectievijfhoek, die niet altijd en voor ieder helder was.

Verder was er ook onhelderheid in de verhouding tussen de lokale en de regionale coördinatiestructuur (gemeentelijke rampenstaf, respectievelijk regionaal coördinatiecentrum). Met name was, althans aanvankelijk, niet duidelijk in hoeverre het RCC naast een faciliterende taak ook een taak had ten aanzien van de operationele coördinatie.

Ook uit het feit dat er in het rampgebied uren lang twee CTPI's (Coördinatieteam Plaats Incident) naast elkaar hebben gefunctioneerd, blijkt dat niet is gewaarborgd dat tevoren ontworpen structuren direct naar behoren functioneren. De brandweer heeft aan haar formele positie bij de rampenbestrijding van coördinator in de praktijk onvoldoende inhoud gegeven. De Commissie onderkent in dit verband overigens de mogelijke betekenis van de dood van vier brandweermannen op de taakvervulling door het korps. Verder was de eerste uren ook niet helder of en in hoeverre het CTPI operationele leiding gaf aan de rampbestrijding.

Ten aanzien van de zogenoemde GHOR-structuur (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen) heeft zich in zoverre een probleem voorgedaan dat deze structuur nog relatief onbekend was bij betrokkenen, zodat de geneeskundige discipline nog onvoldoende bestuurlijk verankerd was.

Bij de meldkamers heeft zich een ernstig probleem voorgedaan. Direct na een calamiteit hebben deze centrale posten een cruciale rol, voor de eerste alarmering van sleutelfunctionarissen en voor de eerste beoordeling en uitvoering van te treffen maatregelen. Een goede vervulling van deze coördinatiefunctie en regierol heeft echter sterk onder druk gestaan van het feit dat de meldkamers tevens zeer veel inkomend verkeer kregen te verwerken, bestaande uit meldingen van de ramp en verzoeken om informatie. Ook hun toerusting bleek ontoereikend. Doordat de meldkamers niet goed waren voorbereid op een ramp van een formaat als de vuurwerkramp, is het proces van opschaling niet goed verlopen. Veel functionarissen zijn niet gealarmeerd door hun meldkamer; de alarmering is niet systematisch en gecontroleerd verlopen. Het 'geluk bij een ongeluk' waren in dit geval de zware explosie en de rook, die werkten als alarmsignaal voor veel medewerkers van de betrokken diensten die geen dienst hadden. Daardoor heeft het opschalingsprobleem in de meldkamers uiteindelijk geen nadelige effecten gehad.

b. Informatievoorziening

Crisismanagement is voor alles ook informatiemanagement. Voor de effectiviteit van optreden bij de bestrijding van een ramp is het essentieel dat betrokkenen tijdig kunnen beschikken over de informatie die zij nodig hebben voor de te nemen beslissingen. Dat stelt allereerst al eisen aan de technische infrastructuur.

De Commissie heeft met bezorgdheid geconstateerd dat de verbindingen juist de eerste hectische uren na de laatste grote explosies een achilleshiel zijn gebleken. Met name de gemeentelijke rampenstaf heeft in die periode de grootste moeite gehad om zicht te krijgen op de omvang van de ramp en op de situatie in het rampgebied. Brandweer, politie en hulpverleners in de medische keten ondervonden grote problemen bij de communicatie, zowel intern als met elkaar, doordat verbindingsmiddelen niet of onvoldoende bleken te functioneren. Voorzover betrokkenen er al aan hebben gedacht om het nationale noodnet te gebruiken, bood het geen oplossing.

Voor effectief beleidsmatig en operationeel optreden bij een ramp is het een absolute noodzaak om direct een betrouwbaar inzicht te hebben in eventuele risico's voor de veiligheid en de gezondheid van hulpverleners en de bevolking na de calamiteit zelf. Ook in dat opzicht hebben zich knelpunten voorgedaan. De ernstigste waren de onzekerheid, zowel in het rampgebied als bij de gemeentelijke rampenstaf, over een eventueel explosiegevaar bij de Grolschfabriek, en de dagen daarna de asbestproblematiek (zie hierna). De onzekerheid over de Grolschfabriek heeft langer geduurd dan nodig, wanneer direct sprake was geweest van een goede informatiepositie, en bijbehorende communicatie en coördinatie.

Voor de brandweer is een goede informatiepositie letterlijk van levensbelang. De Commissie heeft moeten constateren dat het gemeentelijke brandweerkorps op dat punt duidelijk is tekortgeschoten. Daardoor dienden de uitgerukte eenheden te handelen zonder adequate informatie over SE Fireworks. In deel II, en meer uitgebreid in onderzoekrapport B, is ingegaan op de informatie in het AVIV-rapport over de soorten vuurwerk bij SE Fireworks, gezien in relatie tot de informatie over vuurwerk uit de opleidingsmodules voor de brandweer. Deze informatie, in samenhang gezien, had wellicht aanleiding moeten geven tot de conclusie dat – alleen – een aanvalsplan, dat bovendien nog slechts was aanbevolen, ontoereikend was. Wat daar ook van zij, zelfs zo'n aanvalsplan was op 13 mei 2000 nog niet gemaakt. Daardoor waren de uitgerukte eenheden ernstig gehandicapt. Meer systematische verkenning ter plaatse had wellicht het tekort aan informatie enigszins kunnen wegnemen, maar zou wellicht toch pas hebben geleid tot heroverweging van de wijze van inzet toen het al te laat was.

Tenslotte geldt ook voor de verschillende andere hulpverleningsdiensten dat een goede informatiepositie van essentieel belang is voor de effectiviteit van hun optreden. Deel II van dit eindrapport en onderzoekrapport B laten zien dat ook zij op dat punt de nodige problemen hebben ondervonden.

c. Conflict van belangen

De effectiviteit van de rampbestrijding kan ook worden gehinderd wanneer zich een conflict voordoet tussen twee uiteenlopende belangen. Zo'n conflict deed zich voor ten aanzien van de asbestproblematiek. De leiding van de rampbestrijdingsorganisatie diende het asbestrisico een plaats te geven in de belangenafweging waarin met name ook de voortgang van de berging en identificatie van slachtoffers een bijzonder gewicht had. Daartegenover stond de Arbeidsinspectie, die vanuit haar professie en verantwoordelijkheid ten aanzien van arbeidsomstandigheden de nadruk legde op voorzorg. De benadering van de Arbeidsinspectie betrof het arbeidsveiligheidsaspect op zichzelf gezien. Dit bracht haar in conflict met de rampenstaf, nu er geen sprake was van gewone omstandigheden, maar van een rampsituatie, die de dan leidinggevende burgemeester stelt voor de noodzaak van een belangenafweging waarin niet één bepaald belang op voorhand voorrang kan doen gelden.

De asbestproblematiek betekende een botsing tussen de zienswijze van de lokaal verantwoordelijken en het, bovenlokale, sectorale gezichtspunt van de arbeidsveiligheid, waarbij uiteindelijk het lokale standpunt prevaleerde. Ook na de fase van het rampenplan heeft zich een zekere spanning voorgedaan tussen de lokale zienswijze en een bovenlokaal – Haags – belang. Dit betrof het gezondheidsonderzoek onder de getroffen bevolking en de hulpverleners. Het ministerie van VWS hechtte grote betekenis aan zo'n onderzoek, terwijl het college van B&W en de lokale huisartsen – naar het oordeel van de Commissie op goede gronden – geenszins van het nut en de noodzaak van zo'n onderzoek waren overtuigd. Een Haags belang – voorkomen dat zich een herhaling zou voordoen van de kritiek die na de Bijlmerramp ontstond op het uitblijven van een bevolkingsonderzoek – botste hier op het lokale belang van het voorkomen van gevreesde nodeloze onrust. In dit geval week de lokale zienswijze voor de Haagse.

3.4 De gemeenteraad

In een rampsituatie verkeert de gemeenteraad in een ongemakkelijke positie. Het rampenplan legt alle verantwoordelijkheid bij de burgemeester en de rampenstaf, op wie een grote druk ligt. Dit betekent dat zeker voor de duur van het rampenplan de raad – onvermijdelijk – enigszins op afstand komt te staan van het besluitvormingsproces. De gebeurtenissen gaan zo snel dat de informatieverstrekking aan de leden van de raad deze amper kan bijhouden. Intussen heeft zich dan wel in de gemeente een gebeurtenis voltrokken die ieder ten zeerste bezighoudt, en zeker ook de volksvertegenwoordigers. Zij worden aangesproken door hun medeburgers, en in hun verantwoordelijkheidsgevoel. Tegelijk beschikken ook zij, zeker de eerste en meest turbulente dagen, maar over beperkte informatie, en zijn zij evenals alle andere burgers sterk aangewezen op de algemene informatieverstrekking aan de nieuwsmedia.

De Commissie acht het gezien het voorgaande van belang dat de positie van de raad passende aandacht krijgt bij de voorbereiding op eventuele toekomstige rampen. Evenzo verdient overigens bij de voorbereiding op rampen de positie van de wethouders, als dagelijks bestuurders, de aandacht. Immers, een ramp zet de gewone orde op zijn kop; het zwaartepunt van de bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt dan bij de burgemeester.

Voor aandacht voor de positie van de raad is daarnaast ook reden in verband met de verantwoording van het dagelijks bestuur naar de raad. Bij die verantwoording gaat het uiteraard om verantwoording achteraf over de wijze waarop een ramp is bestreden. De Commissie wil hier echter ook aandacht vragen voor de verantwoording naar de raad over de voorbereiding op eventuele rampen, en daarmee voor de betrokkenheid van de raad bij dat onderwerp. Meer in het bijzonder gaat het dan om vragen naar normering ten aanzien van externe veiligheid, voor zover deze kan worden bepaald door gemeentelijk beleid (zoals: welke risico's worden nog aanvaard?), en naar normering voor gemeentelijk optreden ter voorbereiding op een eventuele calamiteit (zoals: welke infrastructuur en welke mate van geoefendheid worden nagestreefd?).

De Commissie wil tenslotte opmerken dat deze laatste onderwerpen evenzeer van betekenis zijn voor het niveau van de rijksoverheid, zodat zij ook de aandacht verdienen van de Tweede Kamer.

4 Praktische hulpverlening

Evenals hiervoor is gebeurd voor het onderzoek naar de rampbestrijding en de gezondheidszorg, zal de Commissie ook uit het onderzoek naar de praktische hulpverlening na de ramp enkele thema's lichten die bij de analyse van het onderzoekmateriaal haar bijzondere aandacht hebben getrokken.

4.1 Waardering

Alvorens dat te doen, wil de Commissie echter opmerken dat zij onder de indruk is van de grote inzet van zeer velen bij de hulpverlening na de ramp. In de samenleving, natuurlijk in Enschede zelf, maar ook ver daar buiten, is blijk gegeven van grote betrokkenheid bij de slachtoffers, en van hartverwarmende steun in allerlei vormen. Particulieren en organisaties hebben daarmee een onmisbare rol vervuld. De Commissie wil dat hier met nadruk noemen, ook om te voorkomen dat de indruk zou worden gewekt dat het alleen de overheid is geweest die hulp heeft geboden.

De Commissie zal hierna, evenals eerder in deel III van dit eindrapport, alsmede in onderzoekrapport C, enkele kritische kanttekeningen plaatsen bij het optreden van de gemeente. Dat gebeurt als een bijdrage tot de reflectie achteraf, en zonder daarmee te willen afdoen aan haar waardering voor het vele werk dat de gemeente – bestuurders en medewerkers – heeft verzet.

Het eindbeeld dat uit het onderzoek van de Commissie naar voren komt is namelijk dat de gemeente er op vele fronten in is geslaagd om getroffenen vanaf het begin toereikende hulp te bieden. Gezien de omstandigheden waaronder de gemeente heeft moeten opereren, vindt de Commissie dit een bijzondere prestatie.

Immers, het aantal getroffenen dat hulp nodig had, was ongekend groot. Dat geldt ook voor de verscheidenheid van de onderwerpen die de gemeente door de ramp – al direct – op haar bord kreeg: eerste opvang; herhuisvesting; verstrekking van goederen; zorg voor de inboedel van panden in het rampgebied; de verwerking van de ramp; financiële regelingen, zowel voor acute nood als meer structureel; de wederopbouw van het gebied. Ook het besluit tot het direct instellen van een informatie- en adviescentrum moet hier zeker worden genoemd.

In dit verband verdient ook vermelding dat het gemeentebestuur er blijk van heeft gegeven open te staan voor kritiek op haar functioneren op het punt van praktische hulpverlening. Zo heeft zij zich opengesteld voor een tweede herhuisvestingsronde, is het verspreidingsgebied van de bewonersbrieven herhaaldelijk aangepast naar aanleiding van signalen van betrokkenen dat zij zich ook slachtoffer voelden en daarom de nieuwsbrief wilden ontvangen, en is het criterium dat men voor de toepassing van verschillende financiële regelingen in het eigenlijke rampgebied moet hebben gewoond, losgelaten.

Daarnaast is de gemeente er naar het oordeel van de Commissie snel in geslaagd om de overgang te maken van een rampenbestrijdingsorganisatie naar een nazorgorganisatie. Al op 19 mei 2000 heeft het college van B&W de notitie Organisatie Nafase vuurwerkcramp 13 mei 2000 vastgesteld, waarmee het gehele nazorgtraject organisatorisch en bestuurlijk werd verankerd in een projectenstructuur. Op deze wijze is de basis gelegd voor de afbouw van de rampenorganisatie, waardoor ook weer ruimte ontstond voor de reguliere werkzaamheden.

4.2 Verwachtingen ten aanzien van de gemeente

Hiervoor, bij het onderdeel rampbestrijding, is opgemerkt dat een ramp de overheid niet alleen stelt voor een enorme opgave. Immers, juist ook door haar optreden na een ramp – bij de bestrijding van de ramp en ook bij de hulpverlening daarna – kan de overheid laten zien wat zij waard is. Voor het vertrouwen van de burger in de overheid is dat een belangrijk punt.

Wel moet worden onderkend dat de overheid zich bij haar optreden ter hulpverlening na een ramp onder druk kan zien gesteld. In de eerst plaats kan dat zich voordoen wanneer in de samenleving het ontstaan van de ramp (mede) wordt toegeschreven aan de overheid, van wie men wellicht had verwacht dat zij de veiligheid van de burgers volledig had kunnen garanderen. In zo'n geval zal hulpverlening door de overheid deels het karakter hebben van herstel van aangetast vertrouwen.

Ook op een andere manier kan druk ontstaan op de overheid. Immers, hoezeer de overheid zich ook inspannt, ook zij kan niet altijd ijzer met handen breken. En zeker ook na een ramp is de overheid niet onfeilbaar, en maakt zij fouten. Dat kan dan botsen met getroffenen die verwachten dat de overheid (juist) na een ramp wél direct alle acute problemen goed kan oplossen, of die gewoon hun verdriet en ergernis afreageren op de overheid, wellicht mede omdat zij door de ramp zijn aangewezen op hulp door de overheid, of zich anderszins afhankelijk voelen van de overheid.

Zo blijft dat een ramp voor elke overheid een enorme opgave is, ook ten aanzien van de praktische hulpverlening. Dat geldt ook voor de gemeente Enschede na de vuurwerkcramp. De gemeente heeft dat direct onderkend. Dat blijkt niet alleen uit de al genoemde notitie over de aanpak van de nafase, maar bij voorbeeld ook uit de keuze van de uitgangspunten voor het communicatiebeleid na de ramp: een betrouwbare en zorgzame overheid ('reliable' en 'caring government').

Daarbij was het doel van betrouwbaarheid tamelijk specifiek; het betrof met name de inhoud van de informatie die de gemeente verstrekt. In de periode van verwarring en onzekerheid na een ramp is het inderdaad van het grootste belang dat burgers kunnen vertrouwen op de juistheid van de informatie die de gemeente hun verstrekt.

Het doel van zorgzaamheid is daarentegen buitengewoon wijd, en wekt verwachtingen, zowel ten aanzien van de inhoud van de zorg als van de wijze waarop zij wordt gegeven, waarvan het de vraag is of de gemeente daar in alle opzichten aan kan voldoen. Dat heeft niet alleen te maken met de vraag naar de redelijkheid van die verwachtingen, maar ook met de grenzen aan de mogelijkheden van de gemeente ten aanzien van de zorgverlening. Immers, haar financiële mogelijkheden en andere middelen zijn – ook bij financiële steun van het rijk – niet onbeperkt. Bovendien zal niet iedere bestuurder en ambtelijk medewerker evenzeer beschikken over de houding en vaardigheden die een 'caring government' veronderstelt. De taakstelling van 'caring government' is ambitieus, niet in het minst ook omdat zij over een lange periode zal moeten worden vastgehouden, dus ook als men al lang weer is terug gekeerd naar de orde van de dag.

Het onderzoek van de Commissie heeft laten zien dat, wellicht mede door de hiervoor aangeduide problemen, het doel van zorgzaamheid niet voor ieder in die mate is geëffectueerd als lag besloten in de belofte van de gemeente op dit punt direct na de ramp.

4.3 De benadering van en communicatie met de slachtoffers

De vuurwerkramp heeft velen getroffen, op zeer uiteenlopende wijzen. De Commissie heeft al tijdens haar onderzoek een spanning ervaren tussen de wijze waarop de gemeente de slachtoffers heeft benaderd en de definitie van hun situatie door getroffen en zelf.

Zo was het voor de gemeente, in verband met de te verlenen financiële steun, van groot praktisch belang om snel een zekere ordening aan te brengen in de grote kring van getroffen en. Begrijpelijk is dat daarvoor kort na de ramp tamelijk grove criteria zijn gebruikt. De Commissie doelt daarbij op de bekende afbakening van de binnenring en de buitenring. Verwacht had echter mogen worden dat de tekortkomingen van zo'n territoriale indeling eerder zouden zijn onderkend. Waar dat niet het geval was, kon het gebeuren dat onvrede ontstond bij personen van buiten één van de afgebakende gebieden die eveneens schade hadden geleden als direct gevolg van de ramp, maar vielen buiten de intussen al opgestelde schaderegelingen. Gelukkig is dat naderhand hersteld. Echter, eerdere onderkenning en aanpak van dit probleem had oplopen van – begrijpelijke – onvrede kunnen helpen voorkomen.

Wat betreft de materiële steun heeft de Commissie in deel III, en in onderzoekrapport C, overigens aangegeven dat met de nu getroffen regelingen het boek niet zonder meer gesloten kan worden geacht, en dat er reden is voor een studie naar andere vormen van schade die wellicht ook voor een vergoeding in aanmerking zouden behoren te komen. Verder wil de Commissie er op wijzen dat het treffen van regelingen alleen niet genoeg is: een goede uitvoering moet zijn gewaarborgd. Er zijn intussen signalen te horen die er op wijzen dat hier bijzondere aandacht nodig is.

Naast de materiële kant, heeft het getroffen zijn door de ramp ook een belevings- of emotionele kant. Daaraan komt een eigen betekenis toe. Het is de Commissie gebleken dat er personen zijn die, daargelaten hun eventuele materiële schade, zich door de gemeente (ook) tekort gedaan voelden in de erkenning als slachtoffer, doordat zij (soms slechts in eerste instantie) buiten bepaalde financiële regelingen vielen, of gewoonweg doordat hun naam niet voorkwam in bestanden van waaruit slachtoffers werden benaderd, zoals via de Nieuwsbrieven. Ook hier geldt dat eerdere onderkenning en met name erkenning ook van de emotionele kant van het slachtofferschap onvrede bij een aantal getroffen en had kunnen helpen voorkomen. Zo iets stelt bijzondere eisen uit een oogpunt van communicatie.

Van vergelijkbare aard is de benadering van getroffen en van allochtone herkomst. De gemeente heeft uiteraard onderkend dat de bevolkingssamenstelling in het rampgebied moest leiden tot bijzondere aandacht bij de hulpverlening aan allochtone bevolkingsgroepen. Niettemin heeft de Commissie ervaren dat de desbetreffende intenties en activiteiten niet hebben kunnen voorkomen dat er in kringen van allochtone inwoners gevoelens zijn ontstaan van vergeten te zijn, of als lastig te worden ervaren. Juist hier geldt dat specifieke aandacht voor getroffen en van allochtone herkomst niet beperkt kan blijven tot de eerste periode na de ramp, maar zich moet uitstrekken over een veel langere periode. Het is van groot belang dat bij de hulp en zorg ook de eigen organisaties van betrokkenen zo goed mogelijk ingeschakeld worden en blijven.

Bijzonder aandacht verdient de behandeling van hen die ernstig zijn getroffen, met name door de dood van familieleden of andere dierbaren. De Commissie heeft tot haar spijt signalen gekregen van nabestaanden waaruit blijkt dat de doelstelling van 'caring government' voor hen grotendeels een loze kreet is gebleven. Medeleven met hen zal verder moeten gaan dan de dag van de begrafenis of crematie, en vraagt bijzondere inzet, en ook vaardigheden. Hier ligt een niet geheel overdraagbare verantwoordelijkheid juist ook voor het college van B&W.

Tenslotte verdient uit een oogpunt van communicatie de aandacht dat de eerste dagen na de ramp allerlei hulp verlenende instanties niet in staat waren om een antwoord te geven op vragen van slachtoffers naar aanleiding van berichten in de media.



4.4 Informatie: het belang van goede registratie

Eerder is al voor de beide andere delen van het onderzoek de grote betekenis naar voren gekomen van goede informatie, die tijdig beschikbaar komt voor ieder binnen de overheid die het aangaat. Dat is niet anders voor de praktische hulpverlening. Bij die hulpverlening heeft zich op dit punt een duidelijk probleem voorgedaan, en wel ten aanzien van de registratie van de getroffen.

Zoals uit deel III van dit eindrapport, en uit onderzoeksrapport C naar voren komt, is, ook na de allereerste uren van grote verwarring, de registratie van slachtoffers niet goed verlopen. Dit betekende daarna een groot praktisch probleem voor de hulpverleningsactiviteiten. Immers, voor die hulpverlening was het van essentieel belang dat zij kon beschikken over goede informatie over de slachtoffers. Verwacht had mogen worden dat de voorbereiding op een eventuele ramp op het punt van de registratie zodanig was geweest dat zij niet had geleid tot de tekortkomingen zoals die nu zijn gebleken. Hier ligt een duidelijke les.

4.5 Terug naar de orde van de dag, en vooruit

Een ramp zet in één klap alles op zijn kop. Er moet onmiddellijk zeer veel gebeuren, vaak met de nodige improvisatie. Veel ruimte voor initiatieven van onder op is dan onmisbaar; tegelijk krijgt leiderschap volop kansen. De druk van de rampsituatie maakt ineens van alles vloeibaar, zo lijkt het. Dat geldt ook voor processen binnen de overheid, en voor haar besluitvorming, die dan vooral crisisbesluitvorming is. De vuurwerkcramp heeft daarvan vele hartverwarmende voorbeelden laten zien.

Wanneer de spanning van de rampsituatie enigszins is weggeëbd, keert (ook) de overheid geleidelijk weer terug naar de orde van de dag. De bestrijding van de gevolgen van de ramp heeft dan een zekere structuur en routine gekregen, en daarnaast vragen ook de 'gewone' bestuurlijke vraagstukken van alle dag weer hun aandacht. De normale bestuurlijke en ambtelijke taakverdeling en verhoudingen en de normale procedures keren terug. Verder vereist de ramp besluiten die lang zullen doorwerken, en die, onverminderd de urgentie ervan, ook met de vereiste zorgvuldigheid moeten worden voorbereid. De soepelheid van direct na de ramp vermindert, en er treedt een zekere stolling op in de bestuurlijk-ambtelijke processen. Wat eerst snel en gemakkelijk kon, gaat dan weer veel moeizamer. Die ervaring kan leiden tot frustratie, zowel bij de burger als binnen de overheid zelf.

De Commissie heeft in haar werk ook daarvan uitingen vernomen. Een en ander onderstreept het al eerder genoemde belang dat bij de voorbereiding op rampen ook de afschaling en ombouw na een ramp passende aandacht krijgen. De zorg aan getroffen en zal zich vaak nog over een lange periode moeten uitstrekken. Voorkomen moet worden dat de aandacht daarvoor wegzakt.

Het is een grote uitdaging voor de gemeente Enschede om langdurig het élan vast te houden dat nodig is voor de aanpak van de gevolgen van een ramp met een omvang en invloed als de vuurwerkramp. In het algemeen is dat van belang voor het herstel van het vertrouwen van de burger in de overheid, dat bij velen door de vuurwerkramp een forse deuk heeft opgelopen. En het geldt in het bijzonder voor de getroffen en die nog geruime tijd op de gemeente zullen blijven aangewezen.

De Commissie acht het van groot belang dat de gemeente alle getroffen en, al dan niet verenigd in belangenorganisaties, zoals de Belangenvereniging Slachtoffers Vuurwerkramp Enschede en de stichting Stadsherstel (die vanaf 1 maart 2001 de belangen gaat behartigen van huiseigenaren buiten het eigenlijke rampgebied), nadrukkelijk als gesprekspartner blijft beschouwen en hen waar mogelijk betreft bij de verdere plannen en ontwikkelingen, en daarmee bij de vormgeving van juist ook hun toekomst in Enschede.

Final consideration

K. Yanik
Schiestraat 10
Bewoner

1 Introduction

This final report contains three parts, which are a summary of three investigative reports from the Committee. Therefore, the Committee has decided not to include another summary of these three parts in this final report. The final report includes this final consideration, also in part instead of a summary in the regular meaning of the word. A number of themes from the investigation come together in this consideration to form a whole.

The Committee has published the results from its investigation in three investigative reports. In sections I, II and III, this final report contains a summarising overview of the main outlines of each of these three reports. In this final consideration, the Committee focuses on some general themes. It concerns topics which drew the Committee's special attention in the analysis of the investigative material, especially in the areas in which certain dilemmas or bottlenecks arose.

A number of those themes already received their due attention during the debate in society which followed the May 13, 2000 Enschede firework and also later, following the disastrous January 1, 2001 café fire in Volendam. The committee is aware that its reports may assume a meaning of their own in the continuation of that debate.

In any case, the possible role or involvement of the government must be examined critically after a serious calamity has occurred. After all, in our society the government has special responsibility for the safety of its citizens. And in a democratic society, it speaks for itself that the government is accountable to society for its actions. Therefore, the themes in this final consideration are particularly related to the government, also with regard to the lessons, especially for the government, in which the fireworks disaster has resulted.

This does not mean that the SE Fireworks company can be left out of consideration with regard to the fireworks disaster. With its plan of investigation, the Committee has set as its task carrying out an integral and coherent investigation and analysing and assessing which actors – both public and private – bore the responsibility for which factors and circumstances of the disaster. The SE Fireworks company cannot be ignored just for the fact that a balanced assessment of the nature and magnitude of the government's responsibility for the disaster must be made. But apart from that, a responsible enterprise which has become involved in a disaster should not be allowed to nor be able to withdraw itself from a critical examination by that society. Therefore, the Committee considers it part of its task to pay attention to this aspect also.

The government is a collective noun for a varied series of institutions and persons. It is plain from the triptych of the three investigative reports that the government takes on a number of diverse guises in the investigation by the Committee: it sets rules and enforces them, combats a disaster and provides practical help. Therefore it appears to the Committee that it is a good idea to use this triptych as an organisational framework in this final consideration. This does not prevent some themes from coming up for discussion more than once, as will be seen.

2 SE Fireworks; the government; the disaster

2.1 Responsibility: a final reckoning?

A central theme in the investigation and the Committee's reports is the question of responsibility: Who is to be held responsible for the occurrences investigated and what judgement must be passed on the manner in which that responsibility was manifested?

The question of responsibility imposes itself on us most explicitly for the fireworks disaster itself. After all, after the core question: *'How could this disaster have happened?'* many people ask: *'Who is responsible for this?'*

For an answer to this question both the SE Fireworks company and the government must be examined, separately and in their mutual relationship. After that, the question of responsibility will be discussed comprehensively for each of the two parties.

However, in this final consideration the Committee will not proceed to indicate, as a way of final reckoning, whether one central party can be indicated as responsible for the disaster: either at SE Fireworks or in the government, and, in the latter case, where exactly within the government.

Such a summarising final judgement would push the intrinsic meaning of the responsibilities as they exist on both sides to the background, and pass up, to an excessive degree, the great differences between the actors involved. Moreover, if the Committee were to assign a value to the responsibilities of each in the series of actors whose actions it has investigated, it would run the real risk of transgressing the boundary between responsibility and blame. The Committee does not consider it among its tasks to pass sentence in terms of blame.

Whatever else happens with regard to SE Fireworks, within the government each of the actors involved must first of all have to answer for him/herself the question of what meaning s/he assigns to the results of the Committee's investigation as far as s/he is concerned, and/or insofar as people or agencies under his/her responsibility are concerned. The conclusion of this will then be passed on, if so desired, to the parliament, within the political relationship of responsibility. In order not to thwart the judgement there either, the Committee will refrain from passing a verdict on the responsibilities which exceed those discussed above and those discussed below. The Committee is confident that its reports will offer sufficient foundation for the process of reflection and responsibility referred to.

It will be the decision of the court, if necessary, to make a specific attribution of responsibility. This is true for both the criminal court, in a possible verdict of condemnation in a possible criminal case against a possible suspect in relation to the disaster, and the civil court, in a possible verdict awarding damages in a possible damage compensation procedure. After all, it is inescapable in such procedures that the court answer the question of whether the disaster (and the damage caused by it) can be a substantially direct result of certain actions or neglect of the suspect or the defendant, respectively.

2.2 Responsibility of the businessman and of the government

a. SE Fireworks

In part I of this final report and in investigative report A, part III what shortcomings were detected by the Committee at SE Fireworks that are of importance to the answer to the question of how the fireworks disaster took place are specified.

It is of special importance that not only more fireworks were stored at the company than it had obtained permits for, but that the majority of these fireworks were, in addition, of a much heavier class than was permitted by the two environmental permits in force. This created a very large safety risk.

The Committee's investigation has shown that the situation at SE Fireworks was also faulty in a great number of other aspects. The following items have appeared to have a crucial meaning for the origin and development of the fire and explosions on May 13, 2000.

- fireworks were present in the repackaging area C2 where the first fire started, in which area no fireworks were permitted to be present when no work was being performed, as was the case on Saturday May 13, 2000;
- the water-pipe lead-through between the repackaging area and the adjacent bunker C4 was of a nature which allowed fire to jump across;
- two containers with no permits had been added in 1999; one of these two containers (E15) formed a side of the triangle in which fireworks ejected from the repackaging area and/or the adjacent bunker started a fire; that triangle was, due to the way in which this container had been positioned, nearly closed off and difficult to access;
- the part of the terrain in this triangle had not been kept sufficiently clean to prevent the fire from spreading; for example, a trailer was parked there. This is why fire could develop against the wall of container E2, which spread to the fireworks stored in it.

If the permit had been observed in these four items, fire could not have occurred, or at least not an escalation of it. The weight of the fireworks in storage would presumably not have mattered in that case.

For that matter, SE Fireworks did not meet its legal obligations in other aspects. For example, the company operated without delivery and occupation permits in the second half of the 90s. The risk inventory and risk evaluation, made mandatory in the Labour Condition Act, did not meet the requirements either.

b. The government

The Committee has also detected a series of shortcomings in the government.

In specific relation to SE Fireworks, the following permits granted to the company management are involved.

The following applies to these:

- when granting the 1997 and 1999 environmental permits, the municipality of Enschede was shown to have failed in its duties in a number of aspects, as discussed in part I of this final report, and in investigative report A, part II, chapter 2. The same is true for the environmental permit advisory office of the Royal Armed Forces Materials Directorate (DMKL) of the Department of Defence, the only legal advisor to the municipality in granting these permits. The other legal advisor, the Environmental Hygiene Inspection, had already withdrawn from using its competence as legal advisor in the preparation of environmental permits years earlier;
- the municipality and DMKL also failed to adequately fulfil their role as supervisors. Not only did they inspect the company insufficiently, but the municipality also refrained from taking any effective action against violations of the environmental permit in force that they detected. It is remarkable that a 1991 fax stating a number of concrete warnings about the lack of safety at SE Fireworks, which was forwarded by the police, did not receive any attention from the municipality administration.
- the municipality administration allowed the company to place MAVO boxes and containers without construction permits. This resulted in the fact that the spatial policy for the SE Fireworks area came to nothing. The 1986 Tollensstraat 20 zoning plan, and afterwards also the 1996 Enschede North zoning plan did not allow the company (category 4) to expand. A shortcoming which proved crucial in this context was the lack of co-ordination between the municipality environmental department and the Construction Office. The MAVO boxes and containers would not have passed a structural test either, as a matter of fact;
- the Federal transportation inspection allowed SE Fireworks to function for some years without a valid delivery permit and occupation permit.

However, the government's shortcomings stretch further than granting permits to and supervising SE Fireworks.

All departments involved can be blamed for the fact that the government has not learned any lessons in any way from the explosion at the Culemborg fireworks factory in 1991. This involves the Ministries of SZW (Social Affairs and Employment), BZK (The Home Office), VROM (Housing, Spatial Planning and the Environment) and V&W (Transport and Public Works), and the CPR, in the function of their common consultation committee, as well as the Defence and Justice Departments. Investigation into the cause of that explosion pointed out, among other things, problems with the classification of fireworks, and resulted in reconsideration of the usual safety distances. Experiences within the Hazardous Substance Inspection Agency and later the National Transport Inspectorate (RVI) confirmed these problems, but did not lead to action with regard to classification either.

This is of special importance, now that the Committee's investigation has proven that the unreliability of the fireworks classifications must be pointed out as an essential explanation for the seriousness of the fireworks disaster.

With regard to legislation, the Department of VROM (Housing, Spatial Planning and the Environment), due to synchronisation problems with the Department of Transportation and Water Management, among other things, allowed the process of revision of the regulations for professional fireworks to drag on for years, so that no conclusion had been reached by May 13, 2000. Furthermore, long-term consultation was held with the fireworks sector in order to agree to certification regulations, after which it was decided to no longer pursue that direction.

c. Where and with whom does the responsibility lie?

The short summary above summons up a picture in which many have some responsibility. If each of them had acted differently in the cases where the Committee gave a critical opinion, this could have led to a situation where the disaster could not have occurred.

An analysis and assessment in which so many responsibilities are presented contains the risk that each of the parties involved would point out that its own share in the total was only limited. And it is enticing to each party to also point out the primary responsibility of others in particular, making their own responsibility less important. All this quickly leads to what is called 'passing the buck'.

Below the Committee will discuss the question of responsibility, both for SE Fireworks and the government.

d. Again: SE Fireworks

The Committee is of the opinion that the SE Fireworks company cannot and may not be neglected in the – ongoing – debate on responsibilities. After all, society may expect and demand from a businessman that he knows his own responsibilities and fulfils them. Especially in a company where safety is of special importance, such as in the fireworks sector, the requirement of long-standing enterprise and preventing safety risks carry special weight. A professional businessman guarantees the safety within his company sufficiently, in the interest of his own employees and of the surroundings. The facts from the Committee's investigation show how SE Fireworks has defaulted on its responsibility in this essential aspect.

The Committee has asked itself the question of whether there are conditions or arguments which could serve as justification for the actions and neglect of SE Fireworks it has criticised. To answer that question, the following is of importance.

We indicated above, and earlier in part I, with respect to which items the situation at SE Fireworks was not in compliance with the environmental permit on May 13, 2000. The start of a fire in repackaging area C2 and its further spreading and escalation can be pointed out as direct results of non-compliance with the environmental permit. Considered from the requirement of responsible enterprise no justification for this can be found. This is also true for the fact that the storage facility exceeded the limit of total fireworks allowed in storage.

The force of the explosions following the explosion of the first container can be entirely attributed to the strength of the fireworks in storage. If only the type of fireworks for which the permit was granted – 1.4, or even, in addition to that the permitted small quantity of 1.3 – had been stored, a mass explosion could not have taken place. It has surfaced, from the Committee's investigation, that the classification of fireworks is unreliable. We will point out in more detail below that even though there was some knowledge of this fact in some places within the government, this knowledge was also not wide-spread within the government.

Therefore the Committee has asked itself whether the owners of SE Fireworks did not have any knowledge at all, not could have had knowledge, of the fact that the 1.4-class fireworks ordered and stored by them actually were primarily of a heavier class. This does not seem to be very likely to the Committee.

Mr. Bakker and Mr. Pater, who (along with their partners) took over the company from Mr. Smullenbroek in 1998, had ample practical experience in their work. They knew the action of the type of fireworks they ordered from practice at the events they organised.

That practical experience should have led to a suspicion that a number of fireworks articles they had ordered were incorrectly labelled as 1.4, considering the intensity of the explosion of those articles as appeared during use at events. It may further be assumed that the aforementioned owners could have had such a suspicion reinforced by their contacts in the sector, if they did not already simply know that labelling in China was unreliable, maybe even influentiable, so that the 1.4 labelling in China could no longer be assumed to be correct without further inspection. In addition, it was shown in the Committee's investigation that DMKL pointed out to the company, during an inspection visit on June 10, 1998, that so-called shells, when they are taken from their packaging, must be classified as 1.1.

That is why the Committee is of the opinion that the owners did have such knowledge and experience that they could and must have had sufficient reason to doubt whether the 1.4 labelling was implicitly correct for all fireworks articles with that classification label. From a professional business point of view, that doubt should have induced them to obtain more detailed information about the nature of the 1.4 fireworks they ordered, considered in relation to the meaning of the 1.4 classification.

In correspondence with this, and from their responsibility for the safety of their company, as well as its relation to the surroundings (a residential neighbourhood), the owners could have been expected to ask themselves whether containers would be safe as a means for storing professional fireworks when they, after taking over the company in 1998, wanted to increase the number of containers to the such a great extent (a similar question would also have applied to the MAVO boxes, although they had been present for years). They could have known from their contacts in their sector that such a large number of containers for storage of professional fireworks was unusual. In addition to that, they should have asked themselves whether the storage conditions of their company would preclude safety risks as well as possible, also from different aspects. In that case they should have paid attention to provisions for fire detection and fire fighting (automatic sprinkler installation) in all storage areas. They should also have asked themselves whether, considered from a perspective of sound safety distances between the different storage areas, the size of their terrain was sufficient for the revision permit for the requested expansion.

In conclusion, the Committee observes the following about the responsibilities on the side of SE Fireworks.

Full attention was focused on the company's situation as it was in on May 13, 2000, and on the owners/businessmen who were responsible at that time. The Committee is of the opinion that in order to make a balanced assessment it is important to point out that the company was the responsibility of Mr. Smallenbroek for most of the period of its existence – from 1976 to 1998. He was the one who first placed MAVO boxes on the terrain at the end of the 70s, he also initiated the change of the nature of the business towards professional fireworks around 1990 for which he did not adapt the 1979 Nuisance Act permit nor request a new environmental permit. He was the person who finally submitted a definite application for a revision permit only at the end of 1996, although he was told already at the end of 1993 that he had to do so. And he placed the first containers without requesting a construction permit and without providing sufficient fire detection and fire fighting installations in these storage areas. The Committee considers it just as likely that Mr. Smallenbroek, as Mr. Bakker and Mr. Pater, knew, or at least could have known, about the unreliability of the classification. Considered in this way he also already permitted irresponsible safety risks to be created.

Mr. Bakker and Mr. Pater took over the company in its 'as is' state at the beginning of 1998. In addition to the new shortcomings from the date of transfer, they more specifically failed in their duties in the sense that they did not sufficiently study the legal requirements which applied to the company and they were apparently not critical enough with regard to the shortcomings of the company they took over.

e. SE Fireworks and the government

After the disaster, the owners of SE Fireworks pointed a finger at the government. For that matter, this is also true of the former owner Mr. Smallenbroek. Apparently their point of view is that they could completely rely on the environmental permits issued by the municipality of Enschede, on the DMKL recommendations – to their company also – which were the basis for these permits, and on the fact that supervision from the municipality and DMKL had never forced them to modify the operations of the company. To what extent can this point of view be supported?

As far as the Committee is concerned, there is no doubt that the applicant for an environmental permit should attach a special meaning to the position of or on behalf of the competent authority in the application phase. The decision to process an application without asking further information is entirely in the hands of the government. The municipality of Enschede was insufficiently critical in this aspect.

However, this does not mean that the applicant himself has no responsibility for the quality of its application from the perspective of the information it contains. After all, this information must make it possible for the competent authority, and the neighbourhood, to obtain an as real as possible idea of the activities for which an environmental permit is requested, and of the possible consequences to the environment. As the applicant, the company has failed in its duties every time.

The decision of granting an environmental permit applied for, and especially the decision about the regulations which will apply to this process, is also fully the responsibility of the government. When the government, on behalf of the competent authority or, if necessary, via its consultants, enters into discussion with an applicant about a permit applied for, the applicant must be able to trust (the quality of) the information provided and the expertise of the person giving him information. In this aspect the municipality of Enschede, and DMKL along with it, has failed in its duties.

However, this does not mean, in the Committee's opinion, that the applicant himself is not also responsible for the contents of his application, certainly when a topic such as the safety of his company is concerned. After all, a professional businessman is the first one to recognise any existing safety risks and to assess which measures are most suitable to be taken.

If a businessman should be of the opinion that he himself, in his contacts with the government, is insufficiently expert in a certain area, it is his responsibility to procure this expertise, for example by calling in third parties that do have the expertise, possibly via his own sector organisation or trade organisation. In the administrative and fiscal areas, as well as for civil law obligations and issues, this is quite customary. There is no reason why this should be any different for issues in the area of administrative law or for the safety provisions technology. In the opinion of the Committee, trust in the government cannot extend so far that the government takes on the businessman's responsibility.

The competent authority must supervise compliance with the regulations which apply to a company, and, if necessary, decide to enforce them. The government also failed in its duty here.

However, this does not mean that the company itself is not fully responsible for complying with these regulations on its own and should only do what is stated on the permit. Low frequency of inspection can never be considered a justification for ignoring and violating the regulations in force. And when the regulations are not enforced, this can and may never be explained as approval from the competent authority, except in the event of an explicit decision of tolerance, to allow the regulations in force to be violated, and especially not as a justification for this.

f. Once again: the government

The government has its own responsibility with regard to facilities which present a safety risk and activities of which could have negative effects on the environment, such as a fireworks company.

As the legislator, it must make sure that adequate regulations are put into effect in time.

The legislator has been wrong in not adequately regulating professional fireworks.

The government, in its function of permit-granting authority, must issue adequate permits with the correct regulations, and must provide an organisation and procedure which safeguards the quality of the permit. The government has clearly failed in its duties at SE Fireworks in this aspect.

The government is also responsible for providing adequate supervision on the compliance of the regulations it has put into effect, as in an environmental permit and a zoning plan, certainly when they serve to protect (the safety and other interests and rights of) others. It has also failed in its duties at SE Fireworks in this aspect. And where the regulations are violated, a response from the government in the form of enforcement must be the rule. The government has also failed in its duties at SE Fireworks in this aspect.

In section 3, below, the Committee will discuss a number of the government's shortcomings in more detail. In addition, it will focus on a number of factors which may provide more insight into those shortcomings. The specific explanatory statements do not count as justification to the Committee at all, and cannot detract anything from the shortcomings, as such, of the government.

g. Businessman and government

The Committee is aware that it has attributed a great deal of importance to the businessman's own responsibility in the section above. A possible lack of professionalism of the businessman cannot detract from that responsibility.

In our times, a great deal of value is attached to freedom and private responsibilities of individuals as well as of organisations. In this regard, the (administrative) burden as a consequence of regulations from the government is examined critically; people do not want to be 'patronised' by the government. The idea is that the government remain at a distance.

It is remarkable that the tone of the social debate changes the minute an incident occurs, such as a calamity at a company. At that moment the questions where was the government and what it did do to attempt to prevent such a calamity, and what did it do to limit the consequences as much as possible are asked.

The Committee is of the opinion that these questions are certainly justified. After all, one of the essential tasks of the government is to guarantee the safety of its citizens and their society as well as possible. However, it is, in the Committee's opinion, not correct to blame the government to the full extent for not having prevented company errors, which would eventually place the responsibilities for (the consequences of) those errors primarily on the government.

Such an approach is at least in sharp contrast to the tendency towards the freedom and responsibility in society referred to, with an associated reluctance on the government's part. If it were also expected and demanded from the government that it guarantee prevention of every calamity which is an immediate result of actions or neglect of the businessman, under threat of punishment of being attributed the entire responsibility if they do not substantiate this guarantee, it would have far-reaching consequences as far as the extent of the government and its procedures are concerned. The Committee has asked itself whether society is willing to accept these consequences.

In the social and political debate, the balance will have to be re-established between the share of the responsibility held by the businessman and the government. And one will have to be prepared to accept the consequences of the results from that debate as to the nature and extent of the task of the government.

2.3 Problems within the government

The Committee is of the opinion that it is good in this final consideration to cite a number of problems within the government that drew its attention when it had all the investigative material of investigative report A on its table.

a. Recognition of external safety as a problem; the potential for the government to learn

The fireworks disaster shows that the government failed seriously in giving appropriate attention to the matter of external safety, at least where professional fireworks are concerned. The use of this type of fireworks has steadily developed as prosperity grew. However, until May 13, 2000, professional fireworks were in a blind spot of the government's attention.

It is remarkable that nothing was learned within the government from the lessons of the 1991 Culemborg explosion. Considering the bitter experience of the May 13, 2000 fireworks disaster this is incomprehensible. Fairness dictates, of course, that one recognise that it is easy to say such a thing in hindsight. However, it is certain that information had become available from the investigations after the Culemborg explosion which at least should have resulted in further attention to what are called 'heavy' or 'large' fireworks, especially as far as classification and safety distances, as well as fire brigade training, are concerned. If sufficient attention had been given at that time, it would undoubtedly have led to further action, considering the information available.

The Culemborg explosion proves that the learning capacity of the government can get blocked. This is equally true for information which was obtained in and for the government in a different manner. In this case, the Committee points out, for example, the expertise in the former Hazardous Substances Inspection Agency (KCGS) and also within the National Transport Inspectorate (RVI), which resulted in doubt of the correctness of the classification of fireworks. This information also did not lead to any measure by RVI to arrive at a reliable classification and to adequate supervision on the import of professional fireworks.

The Committee also had to conclude that effective transfer of available knowledge and maintaining the level of expertise at federal government level were threatened by reorganisation (dissolution of KCGS), economising (DMKL) or withdrawal (Environmental Hygiene Inspection). The examples named were not chosen at random: in two cases agencies at the federal government level are involved which have an important responsibility with regard to professional fireworks, in the function of the agency granting permits and enforcement (RVI) respectively, as advisor and supervisor (DMKL). RVI and DMKL are also the only government agencies that are involved with all fireworks companies.

Added to this all was the fact that it did not appear that the Department of VROM, which has special responsibility for external safety, wanted to play a central role with regard to the issue of professional fireworks.

It has also come to the attention of the Committee that the Netherlands – even though it is quite a market for fireworks – was certainly not in the front line as far as attention of the nomothetic and supervisors of professional fireworks and the lack of reliability of the classification were concerned. The Committee's investigation shows that a number of other countries are more alert and stricter in this aspect, using stricter standards with regard to distances, and inspecting for the correctness of the classification immediately the fireworks are imported.

It has also come to the attention of the Committee that so much time and attention were given to consultation with the fireworks sector about possible certification regulations. Such regulations would have meant a step back for the government. In the Committee's opinion, this was eventually decided against for good reasons. The question surfaces whether it could not and should not have been recognised earlier that the situation in this part of the market had not (yet) become such that the government could step back with a clear conscience and turn over part of its responsibility with regard to fireworks to the sector.

The absence of a clear awareness that a problem existed with regard to professional fireworks has undoubtedly contributed to the fact that the process of legislation in this field developed very slowly until May 13, 2000. The Committee finds it a bitter irony that the fireworks disaster was necessary to speed up this process and to tackle the reliability of the classification.

Considering the hard lesson from the fireworks disaster, the Committee is general wondering more whether the topic of external safety has sufficient priority in government policy, for both federal and more local levels. External safety is an issue spread over more than one policy area. This fact requires that the question of whether the co-ordination between the particular agencies with respect to external safety and activities involving hazardous substances is sufficiently safeguarded be reflected upon at the moment, in and also among the different layers of government.

In this context, the Committee also want to demand attention for the importance of adequate expertise at the different government agencies which themselves have a task in the area of external safety. From its investigation, the Committee got the impression that fireworks expertise at the different departments and the services under them had been drastically reduced in the first half of the nineties, usually with no alternatives being provided.

It should also be mentioned that possible sub-contracting – however effectively organised – of safety matters cannot dispense with the necessity of at least a minimum safety expertise at the particular government agency itself for sufficiently integrating the contextual safety aspects in policy, implementation and supervision.

b. Fragmentation; co-ordination; exchange of information

The Committee finds it remarkable how complex and inaccessible the regulations are regarding fireworks and fireworks facilities. In its investigation it put forth a great deal of effort to obtain a good and reliable overview of the regulations, of the different levels, and of the changes in these regulations. It must be feared that people with positions in administration experience similar problems.

One aspect of the complexity of making regulations is the fact that fragmentation of tasks and competences among the many people performing these tasks can be observed within the government in the area of fireworks. Such a situation implies the risk that it is difficult for those involved to have a general overview. It also has the disadvantage that although everyone will take care of his part, nobody will be in a hurry to feel responsible for the whole. Moreover, fragmentation of tasks and competences causes problems in co-ordination for those involved and makes it necessary to put out extra effort to prevent fragmentation.

Everything included, the Committee welcomes intentions of creating order and streamlining in these regulations, by concentrating competences and cleaning up the regulation file, especially in the area of policy regulations and other, sometimes mostly internal, standardisations. For that matter, the Committee does not expect that it will be possible for the area of external safety, and professional fireworks in particular, to come to a drastic reduction of regulations. Ensuring safety is too important for that.

Spreading tasks and competences within the government necessitates synchronisation and co-ordination, and sets requirements for effective exchange and transfer of information. Co-ordination and effective exchange of information are of utmost importance, not only for the learning we mentioned above, and so for a longer term, but also for the daily completion of tasks. The Committee's investigation has certainly shown quite a few shortcomings and bottlenecks in this daily completion of tasks from the perspective of information exchange and co-ordination.

In the first place, this involves the internal co-ordination and information exchange, thus within the same government organisation. The most striking example of this with regard to SE Fireworks is the fact that, until May 13, 2000, in the municipality of Enschede there was no established practice for synchronisation of the environmental department with the construction office and with the fire brigade. Had that synchronisation existed, it would undoubtedly have been recognised that the expansions requested by SE Fireworks was not in line with the zoning plan in force. It may be assumed that this may in any case have resulted in blocking the placement of containers for expansion of the storage of fireworks.

Until May 13, 2000, established synchronisation with the fire brigade had been impeded by resources of the fire brigade being too scarce to liberate capacity for a permanent internal role of consultation for the environmental department in the environmental permit procedure. In both situations, lack of co-ordination at the executive level can be partially attributed to the management: the official level directly above the units, which should have been the first to bring about the required synchronisation, and also the mayor and aldermen, who have the administrative responsibility for the coherence and quality of the decision making process resorting under the competent authority of the mayor and aldermen.

At the federal government level, the Committee was also to detect a number of cases of lack of internal information exchange and co-ordination, within federal departments, including their field services and inspection agencies. This especially involves the follow-up of the Culemborg explosion in a number of departments, including self-inspection.

Next is the external information exchange and co-ordination. The municipality of Enschede was not given information which was available within the federal government, especially DMKL and RVI, from the investigations as a result of the Culemborg explosion and their own practical experience, respectively, about the problems with classification of fireworks. Especially DMKL, in the function of legal advisor for the municipalities concerning fireworks facilities, could have been expected to make the knowledge about risks from professional fireworks it had acquired from TNO research have its effect in its consultation. Wrongfully, this did not happen. In addition, the municipality of Enschede – it must be assumed that this is also true for other municipalities – was not systematically provided with all (background) information which was important to it as competent authority ensuing from the Environmental Act for fireworks facilities. The Department of VROM - responsible for the Environmental Act – must be blamed in particular in this respect.

An important fact is that the municipality did not receive any information either about developments at DMKL which led to the capacity of this agency being reduced, along with its quality in part, during the nineties, with all the consequences for the quality of the recommendations given and for the supervision. This also means that Enschede relied on a legal advisor for granting permits to fireworks companies without knowing that this advisor and his recommendations were no longer (entirely) worthy of being relied on. This is very serious for the quality of the decision making process which was based on those recommendations. As a matter of fact, a competent authority may only rely on an advisor who it is obligated to call in by the legislation. This does not detract from the fact that it is the obligation of the party receiving the recommendation to verify, as much as possible, whether it has sufficient reason to follow the recommendations as given.

A lack of exchange of information also appears to have existed at the federal government level, especially during the period after the Culemborg explosion. It is pointed out in chapter 5 of part II of investigative report A that a number of departments were wrong in not taking any initiative in exchanging information about the investigation carried out as a result of this explosion, nor in synchronisation with other departments. The CPR could have contributed to such exchange and synchronisation, but failed to do so. The presidency at CPR, which is in the hands of SZW, has not manifested itself as powerful in this dossier, but the other participants also failed in their duties.

Moreover, history witnesses more than ten years during which new regulations for professional fireworks were still not established, and also a lack of decisiveness and effective co-ordination, in this case between the departments of VROM and V&W. A similar lack of effectiveness appears from the history of a few years of consultation with the sector about certification regulations.

We have discussed the importance of the exchange of information above. It is not only important that a government agency can be expected to transfer information to others which it knows or can assume to be important for that party to fulfil its tasks. The Committee also wants to point out the importance of every government agency also taking an active role in acquiring information which may be important for it to fulfil its tasks, and not allowing a waiting attitude to suffice. The follow-up of the Culemborg explosion also demonstrates shortcomings in this aspect.

c. Administration involvement

We discussed (the lack of) co-ordination above, especially referring to official organisation. The question of information exchange and co-ordination, however, also exists in the relation between the official organisation and the politically responsible administrators.

Concerning the procedures in Enschede for granting permits to and supervising SE Fireworks, it must be stated that there was no actual involvement by the mayor and aldermen and almost none by the alderman in charge, let alone by the municipality council. A complete mandate relation applied to the granting of permits, while the supervision was actually entirely an official matter. The mayor and aldermen and the municipality council were given information via periodical reports. There is no evidence of any (effective) intervention from the side of the mayor and aldermen with regard to the co-ordination between the Department of the Environment on the one hand and the Construction Office and the fire brigade on the other, nor of involvement in supervision and enforcement in specific cases. Critical questions were asked by the municipality council about the Construction Office and the Environmental Service, but the council did not have any further involvement in any government interference at SE Fireworks.

In many cases, similar circumstances prevailed at the federal level. It shows from the Culemborg dossier that almost none of the Secretaries involved were given information. Knowledge about the classification problems, if at all existent, remained stuck at the official level.

As far as involvement from the government is concerned, it is obvious that VROM Secretary Pronk did make active decision in different dossiers long before May 13, 2000, as is demonstrated by the change in direction for the environmental protection inspection initiated by him and the interruption of the consultation on certification regulations for the fireworks sector.

d. Supervision and enforcement: SE Fireworks

The investigation has demonstrated that the government has failed in its duty of supervising SE Fireworks' compliance with the regulations which applied to this company. This is first of all true for the municipality of Enschede. In 1993, the municipality was informed by DMKL about the fact that SE Fireworks had shifted its activities almost entirely to professional fireworks, contrary to what it had been granted a permit for via the 1979 Nuisance Act permit. The municipality had apparently not noticed this shift until then. Inspections that were announced to be carried out along with the police just before the end of the year were very brief and focused on consumer fireworks, related to the New Year's celebration. Supervision of compliance by SE Fireworks with the zoning plan regulations did not ensue, because the requested expansions in the 90s did not – unjustifiably - lead to a construction permit procedure, which then would have led to being tested according to the zoning plan. Investigative report A, part II, chapters 2 and 3 also contain critical observations about the – lack of – supervision of SE Fireworks by DMKL and RVI, respectively. Inspection by these agencies appears to have been, to a large extent, a matter of paperwork.

The municipality is the primary responsible party as far as drawing conclusions from violations by SE Fireworks of the regulations in force are concerned, which would be evident in case there had been supervision. It has become evident that the municipality of Enschede never actually used its enforcement authority. At the end of 1993 it told the company that it had to apply for a revision permit. Then it allowed the final application to not be submitted until 1996.

It also appeared to be willing to legalise the situation which had been created in the meantime. It showed itself to be equally willing in 1998, when the new owners wanted to expand the company quite substantially (with eleven containers for a total of 14) and had already increased the number of containers included in the 1997 revision permit from three to seven. The municipality did not even begin to enforce its own zoning plan; as a result of a remarkable lack of co-ordination, the municipality did not notice the fact that granting an environmental permit for storage of fireworks in containers led to SE Fireworks' violation of the zoning plan regulations.

The indulgence of the municipality in SE Fireworks' violation of the environmental permit regulations has been branded by the media in the last few months as tolerance. However, in the opinion of the Committee this implies too much honour for what actually happened, and that it must rather be called a lack of persistence. The Committee considers tolerance to be the result of a well-deliberated decision (tolerance decision) of the competent authority, which is established in a careful manner and accurately indicates under what conditions and for what duration the violation is permitted, while abandoning the use of enforcement authority. However, such a situation did not exist in the case of SE Fireworks. Inspection officials who were in charge of processing an environmental permit application, actually allowed the violation to persist until they decided to not enforce it. There is no evidence of any report from them to the competent authority – the mayor and aldermen, or at least the alderman in charge - let alone of a government assessment which ended up being a decision of tolerance.

e. Enforcement considered in general

The Commission is aware of the fact that the situation in Enschede described here is almost certainly not unique within our country. We are not so much concerned about tolerance in the just now defined – fairly strict – meaning of an explicit decision, but rather about actually allowing it to happen and continuous violation of standards, without intervention. It also shows from the social debate which originated after the fireworks disaster, and was reinforced after the café disaster in Volendam, that such actual abandoning of enforcement is wide-spread throughout our government. It is understandable that indignation arises in society if lack of supervision from the government and lack of decisiveness in enforcement are evident after a disaster, and that then the feeling is expressed that the government has betrayed the trust invested in it.

The Committee does not want there to be any misunderstanding about it considering it the government's task to actively supervise, and to act decisively against violations of the norms in evidence, causing this violation to stop. This is expected for credibility of the government – legislator AND administration – in society in general, and the interests and persons protected by the regulations which were violated in particular. Safety is pre-eminently included in those interests.

The rule will have to be that violation of the norms be stopped by forcing the violator to abide by the regulations put in force. When there is sufficient supervision it should be an exception that adequate reason is consequently found for legalising an illegal situation. Every basic assumption that leaves more leeway runs the risk of leading to violation of the norms, which is repeated and continues, in the certainty that the government will not act against it, and possibly in the expectation that the government will be willing to legalise it afterwards. The government should not allow itself to be confronted with accomplished facts, and run the risk, by doing nothing, that it will lose its right to still act against it.

f. Causes of the lack of enforcement

The question of how and where a government culture of abandoning enforcement could and can be formed deserves full attention. It would lead the Committee beyond the scope of the investigation it is charged with, however broad, if it would attempt to answer that question in a general sense. But it can indicate here what the fireworks disaster demonstrates in this respect.

It is also important that the environmental permit issue and the supervision of compliance were both in ONE – official – hand. The same was true for the consultation and supervision of DMKL. When processing an application from SE Fireworks (to be exact: by Mr. Smallenbroek when the revision permit was concerned, and by Mr. Bakker when he applied for the alteration permit) for an environmental permit by the technical environmental department official involved, the applicant was consulted intensively. The action of this official actually had the nature of consultation. In this case, detection of violation of the permit regulations turned into showing willingness to corroborate on legislation.

The indicated mixing of roles of advisor and supervisor and the proximity between the official and the applicant were, when seen in their context, not conducive to the distance required for enforcement. After all, in the case of enforcement, the government acts in a different guise, in which consultation and co-operation are exchanged for implementation of compulsion.

Therefore, creating more distance as mentioned above can be promoted by putting the supervision, and certainly also the decision for enforcement, in the hands of someone else within the organisation, involved at a higher official level, as well as someone who has political administrative responsibility. The latter assumes, as a matter of fact, that this political administrative official does have the willingness and the administrative courage to act whenever necessary by imposing sanctions.

In fact, we must also point out here that there is a mixing of roles at DMKL, which made its position of independent advisor of the competent authority dubious by meanwhile also advising the company subject to the permit. Thus it is rightfully so that the municipality of Enschede addressed DMKL critically concerning this matter.

In the case of SE Fireworks it must undoubtedly also have been a factor that, when enforcement failed to occur, DMKL was both advisor and supervisor for the aspect of safety, whose expertise was trusted and from whose side no powerful signals were given concerning risks for the external safety. To this may be added that moving the company had begun to become an explicit topic of consultation between the municipality and the company in the second half of the nineties. It has become evident that the municipality brought up this fact during its consultation with DMKL in regard to permit regulations to be imposed. It is also conceivable that this played a role in supervision and enforcement.

In the end, capacity problems could also have impeded active supervision.

Above, the Committee indicated a number of conditions which may offer an explanation for the lack of enforcement it detected. However, in the Committee's opinion these do not justify this lack in any way.

g. Is Enschede unique?

The situation in Enschede as described provides the Committee, in conclusion, with a reason for the following observations of a more general nature.

In the first place, attention must be given to the fact that the municipality of Enschede is one of the larger municipalities in our country, with a Construction Office and Environmental Service appropriate for its size. The support for the required expertise and the potential for separating functions are relatively favourable in such a large municipality compared to the many smaller municipalities (or smaller community organisations). The Committee asks itself with a certain preoccupation whether the facts it found in Enschede, in the SE Fireworks dossier, wouldn't also be found in many other municipalities. In the Committee's opinion, the fireworks disaster provides for a probing discussion on that question. The fact that the municipality of Enschede did not stand out too clearly in a limited comparison in the Committee's investigation cannot detract from this preoccupation we mentioned.

Furthermore, the Committee also wants to point out, as this was done in the division of responsibility between company and government, that for the themes of supervision and enforcement a certain tension also exists among the opinions of the government as it does in society.

In this case it also involves, on the one hand, the desire that the government recognise the responsibilities that citizens and companies have themselves, and correspondingly maintain a certain distance and offer opportunity. This is reinforced by notions such as those of negotiating administration, and of horizontalisation between government and private entities. A voluminous file of supervisors and enforcers is not appropriate for this, nor a public administration which imposes sanctions from a vertical position.

On the other hand, there is a strong tendency in society to hold the government immediately responsible for lack of supervision and lack of courage and willingness to enforce as soon as a calamity takes place. At that time the government is apparently expected to act – and to have already acted – from its vertical position, as the government, and that it has and maintains sufficient personnel in readiness. The ongoing debate on the fireworks disaster in Enschede and the café disaster in Volendam will, in the opinion of the Committee, not be able to get away from the tension between these two types of opinions and expectations.

Anneke R. Ransing - Jhanjan

Steenweg 67

Bewoner

3 Combatting the Disaster, and Health Care

3.1 Introduction

The nature of the investigation into the disaster, and into the role of SE Fireworks and the government in this respect, make it useful, in the opinion of the Committee, to request, in these concluding remarks, that attention be paid to a number of more general issues which emerge from this part of the investigation. This is particularly the case because the government ought to learn something from the firework disaster. With good reason, this learning process commenced within government immediately after the disaster. As such, exhortations in this respect are no longer required from the Committee.

The first of the three parts of the investigation carried out by the Committee was concluded with a series of recommendations. However, compliance with these recommendations, and the continued execution of actions already commenced, do not, of course, remove all the factors which, exactly because of the relationship between them, led to a situation in which a disaster such as the firework disaster was possible. If lessons are to be learnt from the firework disaster, reflection on and (continued) debate about a number of underlying factors which may give insight into the causes of the failings detected on the part of the government is also certainly required. The Committee wanted to contribute to this in the previous section of these concluding remarks.

In the first part of the Committee's investigation, attention is paid to a number of aspects of the duties normally performed by government, such as the granting of permits, recommendations, supervision and regulations. The government should be expected to function properly in such – normal – situations as these. However, as has become apparent, failures also occurred on the part of the government.

The situation is completely different in the two other parts of the investigation, since these depict a government immediately after a sudden and extremely drastic disruption of the normal state of affairs. This concerns a government that has suddenly been confronted with an enormous disaster and the responsibilities which are then its.

This applies pre-eminently to this paragraph about the combatting of the disaster and the health care provided. In the hours and days that followed the last major explosion on 13 May 2000, at a little past 15.35 hours, many within government also contributed immensely. Immediately after this explosion, there was a situation of complete chaos and desperation. Then and later, numerous members of the various emergency services – fire brigade, police and health care – and people from other government services, did outstanding work, with courage and great dedication, in and around the disaster area and also elsewhere. They accepted their responsibility and, in this sense, demonstrated the power of the organisations of which they form a part. The Committee has taken note of this with great appreciation.

However, decisive and effective personal action was contrasted by a number of problems and failures at the level of the organisations concerned. A series of bottlenecks emerge from the Committee's investigation into the combatting of the disaster, and the health care provided. These have caused the Committee to formulate recommendations. The Committee hopes that observance of these recommendations may contribute to a proper preparation for any future disaster situations, in Enschede or elsewhere.

3.2 Preparation for a Disaster

Society expects government to guard external safety, but also to act immediately and effectively if a disaster disturbs this safety. On the one hand, a disaster may affect the trust that a citizen has in the government if it is unable to meet the citizen's expectation that the government will be able to safeguard the safety of its citizens. On the other hand, a disaster also represents a chance for the government to regain or strengthen the trust that its citizens have in it.

Altogether, this makes great demands upon the government, first and foremost on the point of the preparations it makes for a possible disaster. After all, disasters are almost by definition unexpected, and a disaster situation is a situation in which the government is expected to act immediately and effectively. In its investigation, the Committee has identified a number of themes relating to the preparations made by government for disaster, for which it would like to request attention here.

a. Administrative-Organisational Structure

The structure behind the combatting of disasters is a complex administrative-organisational one.

In the first place, there is the layered system of the domestic administration. The basis for the organisation charged with the combatting of the disaster lies with the municipality. This is also a sensitive point, because the power that a municipality has varies, particularly according to its size. Combatting a disaster on the scale of the firework disaster is an immense task, even for a large municipality.

The reorganisation of the way in which disasters are combatted in our country was mainly aimed at strengthening this at a regional level. However, in the event of a large, but nevertheless, local disaster, action at a regional level may result in confusion. This was also apparent after the firework disaster. Action taken at a regional level may also result in responsibility, in respect of preparations for the combatting of disasters, being shifted to the region.

Depending on the scale and nature of the disaster, a role has also been set aside for the provinces and government, particularly the Ministry of Foreign Affairs. Because the firework disaster was ultimately a local disaster, no specific appeal needed to be made to them in this case.

The system by which administrative responsibilities are divided over the various levels of administration is accompanied by system of various operational services ('red', 'white' and 'blue'). Together they form a complex structure, which only comes into operation, however, under the extraordinary circumstances of a disaster. Strategic and operational decision-making and co-ordination already forms a problem in such a system of separate units, each with its own profession and culture, under normal circumstances. It does not go without saying that this is suddenly completely different under the pressure of a disaster situation. An added complication may occur when the regions or services involved are not identical.

During disaster situations, the above-mentioned structures come together, and immediate clarity in their direction and co-ordination is then of the utmost importance. No legally prescribed co-ordination structure exists for disaster situations. The main structure is, in any case, unambiguous in respect of the person responsible for issuing orders: in the event of a local disaster (in terms of its consequences), this lies with the Mayor. However, uncertainty may occur in the interpretation of this main structure as soon as a contribution is (also) concerned from outside the municipality concerned.

This uncertainty was apparent during the firework disaster, between the municipality of Enschede and the regional co-ordination centre. From the nature of the incident, uncertainty such as this particularly occurs during the first hours after a disaster has occurred, while this is the pre-eminent period in which the clearness of responsibility is important.

With the abolishment of the Civil Defence [Bescherming Bevolking (BB)], the fire brigade has become the pivot of the disaster organisation. This role is logical when the combatting of the disaster is in the acute phase. However, the Committee wonders whether the fire brigade should be the first obvious organisation to bear the responsibility for co-ordination when a disaster situation (operationalisation of the contingency plan) continues after the acute phase; a situation which occurred in Enschede after 13 May 2000.

b. Plans; Exercises

The combatting of a disaster starts with good preparation: the drafting of plans, and practise by the parties involved, on the basis of and with these plans.

Plans are essential. However, it must also be recognised that plans alone are not sufficient to combat disasters. Fixation on plans should be avoided: the planning process could be more important than the plan which arises from it. Likewise, an overemphasis on direction must also be avoided.

Plans will, after all, mainly be based on earlier experience. However, each disaster is different, and, as such, also confronts the government and other parties involved with the necessity for improvisation. A disaster such as the firework disaster is a good example of a type of disaster, and accompanying effects, which did not correspond with any scenario.

In respect of practice, the Committee points out that its function is not least that people that have to work together suddenly and under great pressure in a disaster situation, get to know/have got to know each other.

Factors and initiatives outside the lines of predrafted plans, strategies and instructions also appear to be essential to the effective combatting of a disaster. Officials may excel or fail in the role earmarked for them in the contingency plan, and organisations may put themselves forward of which it could not have been imagined that they too could play a role.

The firework disaster has also shown clear examples of people acting on their own authority, and who, with great personal dedication and decisiveness, immediately did what the situation expected of them. The Committee has already expressed its appreciation of these individuals above. Organisations also put themselves forward from whom a prominent role had possibly not immediately been expected, such as the Health and Safety Inspectorate. The firework disaster also showed examples of how something can work well without having been based on a plan, because, fortunately, during and after a disaster, coincidence can also turn out positively.

An example of this was the health care. It appeared from the investigation that after the disaster a number of bottlenecks occurred in the medical chain, notwithstanding the personal dedication of many. This could possibly have led to problems in the provision of medical (first) aid to victims, if the number of seriously wounded had been much larger than eventually appeared to be the case.

c. Preparation Also Necessary for the Phase after the Disaster

A disaster requires an enormous administrative and operational effort. This is, by definition, limited by the time available. The period in which a contingency plan is in force, marks this. Already within this period, sometimes soon after the disaster itself, the reduction process again occurs. The Committee has had to observe that the so-called scaling down process was possibly somewhat neglected during the formation of the contingency plan, and practice which took place.

After the acute phase and then also the period of the contingency plan have elapsed, administrative responsibility in connection with the disaster is not in the least over. The Committee's investigation into the practical assistance provided examines this in detail. Here, the Committee requests attention for the importance of proper preparation for the switching back to the normal duties to be fulfilled and to the normal political and administrative relationships.

The 'flashing light organisations' play a central role in the preparations that are made for disasters. But already immediately after the disaster, and certainly in the often long period after it, (other) municipal services and organisation units play an equally essential role. In Enschede, this concerns the Social Development Service [Dienst Maatschappelijk Ontwikkeling (DMO)] the Construction and Environment Service [Bouw- and Milieudienst (BMD)], and also the Citizen and General Affairs Service [Dienst Burger- and Algemene Zaken (BAZ)] and the Communication Department. Besides the red, white and blue column already mentioned, there is, thus, also a 'grey' column.

3.3 Combatting the Disaster: Problems

Of course, the above does not alter the fact that good preparation, via plans, provisions and exercises, are essential to help guarantee that action taken by authorities and emergency services is as effective as possible.

In Enschede and the Twente region, a series of plans and other documents with organisational structures, instructions and policy intentions for a disaster situation existed. Numerous government officials and services had participated in the necessary exercises, on the basis of these plans.

This was unable to prevent the reality of the firework disaster from demonstrating that, on a number of important points, events and activities occurred differently than had been anticipated in said plans. This led to a number of problems.

a. Co-ordination

Immediately after the disaster, problems occurred on a number of points in the co-ordination and collaboration between the various units and services.

The Committee points here firstly to the relationship between the municipal disaster command and the so-called reflection pentagon, which was not always clear to everyone.

There was, moreover, also uncertainty in the relationship between the local and the regional co-ordination structure (municipal disaster command and the regional co-ordination centre, respectively). It was particularly not clear, at least initially, to what extent the RCC had a facilitative and an operational co-ordination task.

It was also apparent, from the fact that two SICTs (Scene of the Incident Co-ordination Team) worked alongside each other in the disaster area for hours, that it had not been ensured beforehand that pre-determined structures immediately function properly. In practice, when the disaster was being combatted, the fire brigade gave insufficient content to its formal position as co-ordinator. Incidentally, in this respect, the Committee recognises the possible affect the death of four firemen could have had on the fulfilment of the fire brigade's duties. In the initial hours, it was also not clear whether, and to what extent, the SITP was providing operational leadership during the combatting of the disaster.

As regards the so-called MAAD-structure (Medicinal Aid during Accidents and Disasters), a problem occurred in that this structure was still relatively new to those involved, so that the medical discipline was still insufficiently grounded, in terms of administration.

A serious problem occurred in the emergency rooms. Immediately after a disaster, these central posts play a crucial role; they alarm key officials, make a first assessment and execute the measures to be taken. However, the proper discharge of this co-ordinating function and directional role was under considerable pressure, due to the fact that the emergency rooms also had to process huge amounts of incoming traffic, consisting of people reporting the disaster and requesting information. The emergency rooms also appeared to be inadequately equipped. Because the emergency rooms had not been sufficiently prepared for a disaster on the scale of the firework disaster, the scaling up process was not effected smoothly. Many officials were not alerted by their emergency room; the alarm was not given in a systematic or controlled manner. The 'blessing in disguise' in this case was the heavy explosion and smoke, which worked as an alarm signal for many off-duty staff of the services concerned. As a result, the scaling up problem in the emergency rooms did not ultimately have any adverse effects.

b. The Provision of Information

Crisis management is first and foremost information management. If the parties involved are to be able to act effectively to combat a disaster, it is essential that they have the information that they require, when they require it, so that the necessary decisions can be made. Before anything else, this imposes demands on the technical infrastructure.

The Committee noted with concern that the connections proved somewhat of a weak spot in the first hectic hours after the last large explosions. In this period, municipal disaster command in particular had great difficulty gaining an overview of the extent of the disaster, and of the situation in the disaster area. Fire brigade, police and relief workers in the medical chain experienced great communication problems, both internally and with each other, because transmission equipment appeared not to be working, or only inadequately. When those involved had thought of using the national emergency network, it offered no solution.

If, during a disaster, effective operational action, in accordance with policy, is to occur, it is absolutely essential to immediately have a reliable overview of any risks there might be for the health and safety of relief workers and the population after the disaster itself.

Bottlenecks also occurred in this respect. The most serious was the uncertainty, both in the disaster area and amongst municipal disaster command, about the possible danger of explosion at the Grolsch factory, and, in the days following the disaster, the asbestos problem (see below). The uncertainty about the Grolsch factory continued longer than was necessary if there had immediately been a good information position, and corresponding communication and co-ordination.

A good information position is literally a matter of life and death for the fire brigade. The Committee had to observe that the municipal fire brigade clearly failed in this respect. As a result, the units that had turned out had to act without adequate information about SE Fireworks. In Part II, and in more detail in Investigation Report B, attention is paid to the information contained in the AVIV report about the types of firework stored at SE Fireworks, viewed in relation to the information about fireworks provided in the fire brigade training modules. Seen in context, this information might, possibly, have given cause for the conclusion that a plan of attack – alone – that had also only been recommended, was insufficient. Whatever the case, a plan of attack such as this had not even been drafted on 13 May 2000. As a result the units that turned out were seriously handicapped. A more systematic investigation of the scene could, possibly, have somewhat reduced the lack of information, but might, possibly, only have led to reconsideration of the manner of deployment when it was already too late to do so.

Finally, it also applies to the various other emergency services that a good information position is essential for their effectivity. Part II of this final report, and Investigation Report B, show that they too experienced problems in this respect.

c. Conflict of Interests

The extent to which a disaster can effectively be combatted may also be obstructed when a conflict occurs between two diverse interests. A conflict such as this occurred in respect of the asbestos problem. Those in charge of the organisation combatting the disaster had to give the asbestos risk its own position within the process of weighing-up the various interests involved, in which the progress of the recovery and identification of victims, in particular, had a special weight in terms of their importance. On the other hand, there was the Health and Safety Directorate, that, from its profession and responsibility in respect of working conditions, was emphasizing prevention. The Health and Safety Directorate's approach concerned the safety at work aspect, viewed in isolation. This brought it into conflict with disaster command, given that the circumstances concerned were not ordinary, it was a disaster situation, which confronted the Mayor then responsible with the necessity for a weighing up of interests in which it was not possible, in advance, to afford priority to one certain interest.

The asbestos problem signified a conflict between the view of those responsible locally and the supra-local sectoral viewpoint of safety at work, where the local position finally prevailed. Even after the contingency plan phase, a certain tension existed between the local view and the interests of those at a supra-local – Hague – level. This concerned the health survey conducted under the population affected and the relief workers involved. The Ministry of Health, Welfare and Sports attached great significance to such a survey, while the Municipal Executive and local doctors – on good grounds, in the Committee's opinion - were not at all convinced of the value or necessity of such a survey. The interest for The Hague – preventing a repetition of the criticism which occurred after the Bijlmer disaster, as a result of their failure to conduct a screening of the population – conflicted here with the local interest of preventing the feared, unnecessary, unrest. In this case, the local view yielded to that of The Hague.

3.4 The Municipal Council

The council finds itself in a difficult position during a disaster situation. The contingency plan places all responsibility with the Mayor and disaster command, who are subject to incredible pressure. This means that, certainly for the duration of the contingency plan, the council – unavoidably – finds itself somewhat distanced from the decision-making process. Events occur so quickly that it is difficult to ensure that the members of the Council are kept supplied with current information.

In the meantime, an event has occurred in the municipality which concerns everyone greatly, and certainly also the people's local representatives. They are approached by their fellow citizens, and their sense of responsibility is appealed to. At the same time, they too only have limited information, certainly in the first and most turbulent days, and they, just like all other citizens, depend greatly on the general information provided to the media.

Given the above, the Committee considers it important that the position of the Council receives the appropriate attention during preparation for any future disasters. Likewise, the position of the aldermen, as daily administrators, also deserves attention. After all, a disaster turns the normal order upside down; the core of administrative responsibility then lies with the Mayor.

There is also reason for attention to be paid to the position of the Council, in respect of the accountability of the daily administrators to the Council. This accountability concerns accountability after the event, about the manner in which a disaster was combatted. However, the Committee also wishes to request attention here for accountability to the Council about the preparations made for possible disasters, and also involvement of the Council on this subject. This particularly concerns questions in respect of standards of external safety, insofar as these can be determined by municipal policy (such as: which risks will still be accepted?), and standards for municipal action in preparation for a possible disaster (such as: which infrastructure and what extent of proficiency will be aimed for?).

The Committee wishes, finally, to remark that these latter subjects are of equal significance at the level of central government, so that they also deserve the attention of the Lower House.

4 Practical Assistance

Just as occurred before for the investigation into the combatting of the disaster, and the health care provided, the Committee will also extract from the investigation into the practical relief provided after the disaster, several themes which drew its particular attention when analysing the material obtained from its investigation.

4.1 Appreciation

However, before doing this, the Committee would like to express its great appreciation of the great dedication of very many of those involved in the provision of assistance after the disaster. In society, in Enschede itself of course, but far outside it too, great compassion was shown for the victims, and heart-warming support in various forms. Private individuals and organisations played an indispensable role in this. The Committee wishes to emphasize this here, also to prevent a situation from occurring in which the impression is given that the government alone offered help.

Just as it did before in Part III of this final report, and in Investigation Report C, the Committee will now make several critical comments about the action taken by the municipality. This occurs as a contribution to the reflection after the event, and without wishing to detract from its appreciation for the great work that the municipality – administrators and members of staff – have done.

The final picture that emerges from the investigation carried out by the Committee is namely that the municipality was successful on many fronts, from the start, in offering victims adequate help. Given the circumstances in which the municipality had to operate, the Committee considers this a special achievement.

After all, the number of victims who required help was unprecedentedly high. This also applies to the diversity of subjects that the municipality immediately had to deal with because of the disaster: initial relief; re-housing; provision of goods; care for the contents of houses situated in the disaster area; processing of the disaster; financial arrangements, both for those in acute need and more structurally; the reconstruction of the area. Also the decision to immediately set up an information and advice centre must certainly be mentioned here.

In this respect, it should also be mentioned that the municipal administration has also indicated its openness to criticism of its performance in respect of practical assistance. It has, for example, opened itself up to a second re-housing round, the area in which the residents' letters are distributed has repeatedly been amended, further to signals from those involved that they too felt themselves to be victims, and therefore also wished to receive the newsletter, and the criterion that somebody must have lived in the actual disaster area to qualify for the application of various financial arrangements, has been abandoned.

It is also the Committee's opinion that the municipality was quickly successful in making the transition from an organisation combatting a disaster, to an aftercare organisation. Already on 19 May 2000, the Municipal Executive determined the Organisation of the After-Phase of the Firework Disaster memorandum, by means of which the entire aftercare programme was grounded, in terms of organisation and administration, in a project structure. In this manner, the foundations were laid for the scaling down of the disaster organisation, as a result of which room again existed for normal activities.

4.2 Expectations in Respect of the Municipality

It was remarked above, in the section concerned with the combatting of a disaster, that a disaster not only confronts government with an enormous task. For, because of the action it takes after a disaster – while a disaster is being combatted and also during the assistance it provides afterwards – the government can show what it is worth. In terms of the trust that a citizen has in the government, this is an important point.

What must be recognised is that the government is placed under great pressure in its efforts to provide assistance after a disaster. In the first place, this may occur when the cause of the disaster is (partly) ascribed to the government, from whom people had possibly expected that it could have fully guaranteed the safety of the citizens. In a situation such as this, assistance from the government will partly have the character of the repair of affected trust.

Pressure on the government may also be felt in a different manner. For, however the government exerts itself, it is not always able to do the impossible, and, certainly after a disaster, the government is not infallible, and it makes mistakes. This may then clash with victims, who expect that the government will immediately be able to properly solve all acute problems, or those who are just taking out their sadness and exasperation on the government, possibly also because they have been dependent on help from the government because of the disaster, or feel themselves otherwise dependent on the government.

So it remains that a disaster is an enormous task for any government, also in respect of practical assistance. This also applies to the municipality of Enschede after the firework disaster. The municipality immediately recognised this. This appears not only from the above-mentioned memorandum about the way in which the after-phase should be approached, but also, for example, from the choice of basic assumptions for the communication policy after the disaster: a reliable and caring government.

The 'reliability' aim expressed in the communication policy was quite specific; it concerned the content of the information issued by the municipality. In the period of confusion and uncertainty which follows a disaster, it is, of course, absolutely essential that citizens can trust the accuracy of the information issued to them by the municipality.

By contrast, the 'caring' objective is extremely broad, and arouses expectations, both in respect of the content of the care and in the manner in which it will be provided, of which the question is whether the municipality will be able to meet all aspects of this. This not only concerns the question of the reasonableness of these expectations, but also the limits to the possibilities of the municipality in respect of the care it provides. After all, its financial possibilities and other resources are – also with financial support from central government – not unlimited.

What is more, not every administrator or administrative staff member will possess the attitude and skills that a 'caring government' presumes. The 'caring government' objective is ambitious, not in the least because it will have to be maintained over a long period of time, thus also when a return to the order of the day has long been effected.

Possibly also due to the problems identified above, the investigation carried out by the Committee has shown that the 'caring' objective has not been effectuated for everyone to the extent promised by the municipality on this point immediately after the disaster.

4.3 Approaching and Communicating with Victims

The firework disaster has affected many in very different ways. Already during its investigation, the Committee experienced tension between the manner in which the municipality approached the victims and the definition of their situation by the victims themselves.

For example, it was of great practical importance for the municipality, due to the financial support to be provided, to quickly establish a certain organisation in the large circle of victims. It is understandable that criteria that were quite rough were used for this purpose shortly after the disaster. The Committee is alluding here to the familiar demarcation of the inner and outer rings. However, it should have been possible to expect that the failings of a territorial classification such as this would have been recognised at an earlier stage. Where this was not the case, it was possible that dissatisfaction would arise in those from outside one of the areas demarcated, who had also suffered damage as a direct result of the disaster, but who were not eligible for the claim settlements already drawn up. Fortunately, this was afterwards corrected. However, earlier recognition and correction of this problem could have helped to prevent – understandable – mounting dissatisfaction.

As regards material support, the Committee has indicated in Part III and in Investigation Report C that the chapter cannot now be considered closed with the arrangements that have now been made, and that there is reason for a study into other forms of damage that also possibly ought to be eligible for compensation. The Committee would also like to point out that the making of arrangements alone, is not, in itself, sufficient: proper implementation must be guaranteed. Signals have already been heard, indicating that special attention is required here.

Besides the material side, the disaster also has its experiential or emotional effects. This has its own significance. It has become clear to the Committee that there are people who, besides any material damage they might have suffered, felt that they had been failed by the municipality in the recognition of their status as victims, because they (sometimes only initially) were not eligible for certain financial arrangements, or just because their names did not appear in the databases from which victims were approached, via the Newsletters, for example. Here too, earlier recognition and particularly also recognition of the emotional side of being a victim, could have helped to prevent dissatisfaction in a number of the victims. This is something which makes special demands in terms of communication.

The manner in which victims of a foreign origin are approached is similar in nature. The municipality did, of course, recognise that the composition of the population in the disaster area was to result in special attention for the provision of assistance to foreign sections of the population. Nevertheless, the Committee experienced that the intentions and activities concerned were not able to prevent the circles of foreign residents from feeling forgotten or regarded as difficult. Especially here, specific attention for victims of a foreign origin cannot remain limited to the first period after the disaster, but must extend over a much longer period of time. It is of great importance that the organisations of those involved be brought in as much as possible to provide help and care, and that they continue to be involved.

Special attention must be given to those who have been seriously affected, particularly as the result of the death of family members or other loved ones. Much to its regret, the Committee has received signals from bereaved relatives from which it appears that the 'caring government' objective has largely remained an empty promise for them. Compassion with these people will have to extend beyond the day of the funeral or cremation, and requires special commitment and skills. This is a responsibility which cannot entirely be transferred, particularly for the Municipal Executive.

Finally, from the point of view of communication, attention is deserved for the fact that in the first few days after the disaster, numerous relief organisations were unable to answer questions from victims arising as a result of reports from the media.

4.4 Information: The Importance of Proper Registration

The great importance of proper information which is available on time, to anyone whom it concerns, has already become apparent from both other parts of the investigation. This is no different for the practical assistance provided. On this point, a clear problem occurred in respect of the registration of victims.

As becomes apparent from part III of this final report, and from Investigation Report C, the registration of victims did not run smoothly, even after the initial hours of great confusion. This afterwards entailed a major practical problem for the relief activities, since it was essential that proper information about the victims be available. It should have been possible to expect that the preparations made for disasters, were such, in terms of the registration aspect, that the failings which have now become apparent would not occur. There is a clear lesson to be learned here.

4.5 Back to the Order of the Day, and the Future

A disaster turns everything upside down in one fell swoop. A lot has to happen immediately, often with considerable improvisation. Ample room for initiatives from below is then vital; leadership receives many chances too. Suddenly, the pressure of the disaster situation makes everything far less rigid, so it would seem. This also applies to processes within government, and to its decision-making, which is then mainly crisis decision-making. The firework disaster witnessed many heart-warming examples of this.

When the tension of the disaster situation has somewhat ebbed away, the government (also) gradually returns to the order of the day. The combatting of the consequences of the disaster then has a certain structure and routine, and, in addition, the 'ordinary' everyday administrative problems also again require attention. The normal administrative and official division of tasks and relationships, and the normal procedures, return. In addition, the disaster also demands decisions which will make themselves felt for a long period of time, and which, notwithstanding their urgency, must also be prepared with the care required. The flexibility that was evident immediately after the disaster decreases, and a certain solidification occurs in the administrative-official processes. What first occurred quickly and easily, now again occurs far more slowly. This experience can lead to frustration, both from the citizen and within government itself.

In its work, the Committee also heard expressions of this. This underlines the importance, already mentioned, of the appropriate attention also being paid, when preparing for disasters, to scaling down and alterations after a disaster. The care given to victims will often have to extend over a long period of time. A situation must be prevented in which attention to this subsides.

It is a great challenge for the municipality of Enschede to maintain the long-term élan that is necessary to deal with the consequences of a disaster of the scale and impact of the firework disaster. In general, this is important if the citizens' trust in the government is to be recovered, trust which suffered a substantial blow in many as a result of the firework disaster, and this applies particularly to those victims who will continue to be dependent on the municipality for considerable time to come.

The Committee considers it of great importance that the municipality emphatically continue to regard all victims, whether or not united in interest groups, such as the Victims of the Firework Disaster Pressure Group [Belangenvereniging Slachtoffers Vuurwerkcramp Enschede] or the Urban Renewal Foundation [stichting Stadsherstel] (which, as of 1 March 2001, will represent the interests of house owners whose properties were situated outside the actual disaster area), as negotiation partners, and, where possible, involve them in future plans and developments, and, by doing so, involve them in the design of what will represent their future in Enschede.

M.E. Winkelhorst - Sprakel

Deurningerstraat 121

Bewoner / ondernemer

Bijlagen

1	Instellingsbesluit
2	Onderzoekplan
3	Personele gegevens
4	Inhoudsopgave onderzoeksrapporten
5	Gesprekken en interviews
6	Gebruikte afkortingen

1

Instellingsbesluit

Instellingsbesluit

Nr. ES2000/72027

Besluit tot instelling Commissie onderzoek vuurwerkramp

Het college van burgemeester en wethouders van Enschede, het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overleg met de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Defensie en van Justitie;

Overwegende,

dat zich op 13 mei 2000 in Enschede een vuurwerkontploffing heeft voorgedaan, die doden, gewonden en, naast diep leed, ook grote materiële schade tot gevolg heeft gehad;

dat er onder de bevolking en bij de overheid vragen zijn omtrent de oorzaak, de toedracht en de bestrijding van de ramp;

dat die vragen betrekking hebben op diverse beleidsterreinen zodat een integrale aanpak geboden is;

dat het derhalve noodzakelijk is dat op zo kort mogelijke termijn een onafhankelijk integraal onderzoek wordt verricht naar de oorzaak, de toedracht en de bestrijding van de ramp;

dat het bovendien een ramp betreft die, gelet op de omvang en de complexiteit, een zodanige impact heeft op de samenleving dat het onderzoek ten behoeve van de locale, de provinciale en de rijksoverheid dient te worden verricht;

dat het college van burgemeester en wethouders van Enschede uitvoering dient te geven aan artikel 2b van de Wet rampen en zware ongevallen;

Besluiten:

Artikel 1

- 1 Er is een onafhankelijke Commissie onderzoek vuurwerkramp. Deze commissie heeft allereerst tot taak de oorzaak, de toedracht en de bestrijding van de vuurwerkontploffing en de directe gevolgen die deze ramp heeft gehad te onderzoeken, alsmede de organisatie en eerste uitvoering van de zorg voor de door de ramp getroffen en. Bij het onderzoek worden in ieder geval de volgende aspecten betrokken:
 - a de milieuveiligheid, de veiligheid voor de omgeving en de ruimtelijke ordening;
 - b de volksgezondheid, waaronder de nazorg;
 - c de openbare veiligheid en de rampenbestrijding.Het onderzoek strekt zich ook uit tot de geldende regelgeving en de toepassing daarvan.
- 2 De commissie onderzoekt de gebeurtenissen, voor, tijdens en na de ramp in onderlinge samenhang en betreft daarbij tevens het optreden van de betrokken overheden.
- 3 Het college van burgemeesters en wethouders van Enschede voldoet door middel van dit onderzoek aan de verplichting, bedoeld in artikel 2b van de Wet rampen en zware ongevallen.

Artikel 2

- 1 De commissie richt het onderzoek in zoals zij dat noodzakelijk acht voor de uitvoering van haar taakopdracht.
- 2 De commissie kan adviezen van derden inwinnen.

Artikel 3

- 1 De commissie is als volgt samengesteld:
mr. dr. M. Oosting, voorzitter, tevens lid;
mevrouw drs. M.B.C. Beckers-de Bruijn, lid;
ir. M.E.E. Enthoven, lid;
prof. mr. J. de Ruiter, lid;
prof. dr. T.J.F. Savelkoul, lid;
mevrouw drs. Y.I. Tümer, lid;
- 2 Als secretaris is aan de commissie toegevoegd drs. N.F. Roest¹.

Artikel 4

- 1 De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de commissaris van de Koningin van Overijssel en de burgemeester van Enschede stellen de commissie alle benodigde middelen en ondersteuning ter beschikking.
- 2 De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sluit, mede namens de commissaris van de Koningin van Overijssel en de burgemeester van Enschede, de benodigde overeenkomsten terzake van de instelling van de Commissie onderzoek vuurwerkramp.
- 3 Een ieder die werkzaam is voor de commissie is voor de uitoefening van zijn taak terzake uitsluitend verantwoording verschuldigd aan de commissie.

Artikel 5

- 1 De volgende inspecties hebben een taak met betrekking tot de vuurwerkramp:
 - a de inspectie Brandweertzorg en Rampenbestrijding;
 - b de inspectie voor de Gezondheidszorg;
 - c de inspectie voor de politie;
 - d de rijksverkeersinspectie;
 - e de inspectie Milieuhygiëne;
 - f de inspectie van de Ruimtelijke Ordening;
 - g de inspectie van de Volkshuisvesting;
 - h de arbeidsinspectie.
- 2 De in het eerste lid genoemde inspecties melden de voorzitter van de Commissie de aanpak en de vorderingen van hun werkzaamheden in het kader van de vuurwerkramp en stellen hem de resultaten van hun werkzaamheden onverwijld ter beschikking.

¹ Per 14 november is de heer Roest vervangen door mr. H.J.I.M. de Rooij, die reeds projectleider was bij de Commissie, en is drs. J.J.C.M. Gudde toegevoegd als adjunct-secretaris (besluit minister BZK, nr. EA2000/U98553).

Artikel 6

- 1 De commissie brengt zo spoedig mogelijk, kan het zijn voor 1 november 2000, aan het college van burgemeester en wethouders van Enschede, het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties schriftelijk eindverslag uit.
- 2 Indien zij dit nodig acht, kan de commissie tussentijds deelrapporten uitbrengen.

Artikel 7

Het beheer van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van de commissie geschiedt door het secretariaat met inachtneming van de terzake geldende bepalingen van het beheersreglement van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De bescheiden worden na beëindiging van de werkzaamheden van de commissie overgedragen aan het centraal archief van dit ministerie.

Artikel 8

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 26 mei 2000.

Enschede, 26 mei 2000

Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede,
De burgemeester van Enschede,
J.H.H. Mans

Namens het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel,
De commissaris van de Koningin in de provincie Overijssel,
J.A.M. Hendrikx

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.G. de Vries

2

Onderzoekplan

Onderzoekplan

Enschede/Den Haag, 29 juni 2000

Inhoud

Voorwoord 3

1 De Commissie onderzoek vuurwerkramp: taak en doelstelling 4

De vuurwerkramp 4

Commissie onderzoek vuurwerkramp 4

Taak van de commissie 5

Doelstelling van de commissie 5

2 Hoofdpijnen onderzoek 6

Structuur van het onderzoek 6

Aanpak van het onderzoek 7

De vijf deelprojecten 8

1 Veiligheid 8

2 Vergunningverlening 8

3 Rampenplan, rampbestrijding, openbare veiligheid en openbare orde 9

4 Gezondheidszorg 9

5 Praktische hulpverlening 10

3 Uitvoering onderzoek 11

Afstemming tussen de commissie en het openbaar ministerie en politie.
alsmede de rijksinspecties 11

Hoofdpijnen van het onderzoek van de commissie 12

Bijzondere onderzoekactiviteit: communicatie met betrokkenen 13

4 Praktische onderwerpen 14

Ondersteuning van de commissie 14

Budget 14

Tijdschema 14

Bijlage

Besluit tot instelling Commissie onderzoek vuurwerkramp 17

Voorwoord

De vuurwerkontploffing op 13 mei 2000 in Enschede betekent een ramp van uitzonderlijk formaat. Deze ramp heeft een aantal indringende vragen opgeroepen. De betrokken overheden besloten al in de eerste dagen na de ontploffing tot een grondig onderzoek, op te dragen aan een onafhankelijke commissie. Daartoe is op 26 mei 2000 de Commissie onderzoek vuurwerkramp ingesteld en geïnstalleerd.

3

De commissie heeft zich in de weken na haar installatie gebogen over de vraag hoe zij haar opdracht zal aanpakken. Het resultaat van deze oriëntatie is dit onderzoekplan. Het plan bevat de doelstellingen van de commissie, en de hoofdlijnen van de manier waarop zij zich voorstelt om haar taak uit te voeren. Op basis van dit plan gaat de commissie verder aan de slag.

In het plan staat onder meer aangegeven dat de commissie zich wil openstellen voor ieder die zich tot haar wil wenden met informatie die voor haar werk van belang kan zijn. Wanneer deze ontvangen informatie daartoe aanleiding geeft, zal de commissie de verdere aanpak van haar werkzaamheden aanpassen.

De commissie stelt het op prijs eventuele suggesties en andere opmerkingen naar aanleiding van dit onderzoekplan te ontvangen. Ook deze reacties zal de commissie graag betrekken bij de verdere vormgeving en de uitvoering van haar onderzoekactiviteiten.

1 De Commissie onderzoek vuurwerkkramp: taak en doelstellingen

De vuurwerkkramp

4

In de middag van zaterdag 13 mei 2000 vond bij het vuurwerkbedrijf SE Fireworks aan de Tollensstraat in Enschede-Noord een zeer zware vuurwerkontploffing plaats, die aan 18 mensen – onder wie vier brandweermannen – het leven kostte, en tot gevolg had dat drie personen worden vermist. Meer dan 900 personen raakten gewond, van wie een aantal ernstig. Volgens opgave van de gemeente Enschede werden 200 woningen en 84 bedrijven en kunstenaarsateliers totaal verwoest. Daarnaast raakten 280 woningen en 23 bedrijfsgebouwen zwaar beschadigd. Volgens recente schattingen is voor bijna een miljard gulden materiële schade aangericht. In het rampgebied zelf woonden 5.300 mensen. Een aantal van hen raakte door de ramp al of bijna al zijn bezittingen kwijt.

Al direct na de ramp drong zich de klemmende vraag op: hoe kon dit gebeuren? Van verschillende kanten werd aangedrongen op een onafhankelijk en integraal onderzoek, dat zo spoedig mogelijk zou moeten worden ingesteld. Nog in het weekend van de ramp werd door de betrokken overheden besloten dat er een onafhankelijke commissie zou worden ingesteld, die onderzoek zou moeten doen naar de ramp in al haar aspecten. De onderste steen moest boven komen.

Commissie onderzoek vuurwerkkramp

Bij gezamenlijk besluit van 26 mei 2000 (zie bijlage) stelden het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Enschede, het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel alsmede de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – in overleg met de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Defensie en van Justitie – de Commissie onderzoek vuurwerkkramp in. Het college van Burgemeester en Wethouders van Enschede voldeed daarmee aan de verplichting op grond van artikel 2b van de Wet rampen en zware ongevallen om te zorgen voor een volledige analyse van de ramp.

De Commissie onderzoek vuurwerkkramp bestaat uit de volgende zes leden:

mr. dr. M. Oosting (tevens voorzitter)
mevrouw drs. M.B.C. Beckers-de Bruijn;
ir. M.E.E. Enthoven;
prof. mr. J. de Ruiter;
prof. dr. T.J.F. Savelkoul;
mevrouw drs. Y.I. Tümer.

Drs. N.F. Roest is benoemd tot secretaris van de commissie. De commissie heeft mr. H.J.I.M. de Rooij aangetrokken als projectleider van het onderzoek.

De commissie is op 26 mei 2000 – binnen twee weken na de ramp – geïnstalleerd in het gemeentehuis van Enschede door drs. J.H.H. Mans, burgemeester van Enschede, mr. J.A.M. Hendriks, Commissaris van de Koningin in Overijssel en mr. K.G. de Vries, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij benadrukten de volstrekte onafhankelijkheid van de commissie.

Taak van de commissie

In het instellingsbesluit is bepaald dat de commissie allereerst tot taak heeft onderzoek te doen naar de oorzaak, de toedracht en de bestrijding van de vuurwerkontploffing en de directe gevolgen daarvan, alsmede naar de organisatie en eerste uitvoering van de zorg voor de door de ramp getroffen.

5

In het besluit is aangegeven dat bij het onderzoek in ieder geval worden betrokken:

- de milieuveiligheid, de veiligheid voor de omgeving en de ruimtelijke ordening;
- de volksgezondheid, waaronder de nazorg;
- de openbare veiligheid en de rampenbestrijding.

Voorts is bepaald dat het onderzoek zich ook uitstrekt tot de geldende regelgeving en de toepassing daarvan, alsmede dat de commissie de gebeurtenissen voor, tijdens en na de ramp in onderlinge samenhang onderzoekt, en dat zij daarbij tevens het optreden van de betrokken overheden betreft.

Het instellingsbesluit geeft de commissie de volledige vrijheid het onderzoek naar haar eigen inzicht in te richten.

Doelstelling van de commissie

Uitgaande van haar opdracht stelt de commissie zich het volgende ten doel:

Waarheidsvinding

De commissie wil op basis van zorgvuldig onderzoek vaststellen wat er precies is gebeurd, en met name een zo goed mogelijk inzicht verkrijgen in de oorzaken en omstandigheden die tot de fatale vuurwerkontploffing hebben geleid, alsmede in de manier waarop is gehandeld jegens degenen die op enigerlei wijze door de ramp zijn getroffen.

Vaststellen verantwoordelijkheden en beoordeling

De commissie wil, voor elke fase, vaststellen wie waarvoor verantwoordelijk is, en beoordelen hoe met de onderscheiden verantwoordelijkheden is omgegaan.

Trekken van lessen

De commissie zal nagaan welke lessen uit de ramp kunnen worden getrokken, met name voor ramppreventie en rampbestrijding, en voor de wetgeving.

Bijdragen aan verwerking

Ten slotte hoopt de commissie dat haar onderzoek een bijdrage zal kunnen zijn aan de verwerking van de ramp. De commissie realiseert zich in dit verband dat de ramp bij velen een ernstige inbreuk heeft gemaakt op hun vertrouwen in de overheid. Onderzoek en evaluatie van de ramp, en eventuele maatregelen op grond van de lessen van de ramp, kunnen hopelijk bijdragen aan herstel van vertrouwen.

2 Hoofdpijnen onderzoek

Structuur van het onderzoek

6

De commissie is gevraagd om een integraal en diepgaand onderzoek.

Het werkterrein van de commissie, zoals neergelegd in haar opdracht, is zeer breed. Voor de aanpak van haar taak heeft de commissie dit werkterrein ingedeeld in een aantal hoofdgebieden. Elk daarvan zal een deelproject worden in het onderzoek van de commissie. Het zijn:

- *Veiligheid*
- *Vergunningverlening*
- *Rampenplan, rampbestrijding, openbare veiligheid en openbare orde*
- *Gezondheidszorg*
- *Praktische hulpverlening*

Elk van deze vijf gebieden wordt hierna kort uitgewerkt. Uiteraard zal de commissie goed de samenhang tussen de vijf deelprojecten in het oog houden. Het eindverslag moet immers een samenhangend beeld geven.

Een tweetal thema's – "*communicatie*" en "*organisatie/coördinatie*" – loopt als een rode draad door elk van de vijf deelprojecten.

Gezien het belang van deze thema's zullen zij specifieke aandacht krijgen.

Het thema communicatie betreft de communicatie binnen de overheid en tussen de hulpverlenende instanties, en de uitwisseling van informatie tussen de overheid en burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dat laatste omvat onder meer de informatieverstrekking vanuit de gemeente aan de buurtbewoners over de aanwezigheid van het vuurwerkbedrijf, de informatieverstrekking door gemeente, politie, brandweer, andere hulpverleners en rampenzender in het eerste stadium na de ontploffing, waaronder de informatielijn, en de informatieverstrekking aan de getroffen in de periode na de ramp. Bij dit alles zal specifieke aandacht uitgaan naar de communicatie met getroffen van niet-Nederlandse herkomst.

Bij het thema organisatie/coördinatie gaat het zowel om het functioneren van bestaande instanties en diensten als om de organisatie en het functioneren van na de ramp gevormde projectstructuren, en om hun interne en externe coördinatie en samenwerking.

Onderzoekschema					
	Deelonderzoek				
	Veiligheid	Vergunning-verlening	Rampenplan, ramp-bestrijding	Gezondheidszorg	Praktische hulpverlening
Communicatie					
Organisatie en coördinatie					

7

Aanpak van het onderzoek

De aanpak van het onderzoek, en van elk van de vijf deelprojecten daarbinnen, kent een drieslag:

Beschrijving

De commissie streeft naar een precies beeld van de relevante gebeurtenissen en handelingen van betrokken actoren van vóór, tijdens en na de ramp. Bij deze beschrijving zullen feiten en meningen goed moeten worden onderscheiden.

Analyse

De feitelijke gang van zaken zoals die is gereconstrueerd, zal vervolgens nauwkeurig worden geanalyseerd, onder meer om een zo scherp mogelijk beeld te krijgen van de verantwoordelijkheden in verband met de ramp.

Beoordeling

De commissie zal de onderzochte handelingen ook beoordelen. Voor die beoordeling is een aantal criteria van belang, zoals: zorgvuldigheid; tijdigheid; volledigheid; duidelijkheid; effectiviteit.

Deze criteria zullen worden gehanteerd al naar gelang de desbetreffende gedraging daartoe aanleiding geeft. Bijzondere aandacht zal steeds uitgaan naar knelpunten.

Beoordeling van onderzocht handelen en/of nalaten betekent met name het geven van een oordeel over de wijze waarop de verschillende verantwoordelijkheden zijn gedragen. Dit moet wel worden onderscheiden van eventuele conclusies op het punt van schuld en aansprakelijkheid van betrokkenen, in verband met mogelijke strafrechtelijke of civielrechtelijke verwijtbaarheid jegens hen, of van hun politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. De rapportage van de commissie kan aanleiding geven tot dergelijke conclusies. Het al dan niet formuleren ervan is echter niet aan de commissie, maar aan anderen, met name de strafrechter of de burgerlijke rechter, of de betreffende vertegenwoordigende lichamen.

De vijf deelprojecten

Hieronder zal elk van de vijf deelprojecten kort worden aangeduid, naar object, doel en kernvragen. Deze kernvragen zullen nader worden gepreciseerd en ingevuld binnen het kader van de operationele uitwerking van de afzonderlijke deelprojecten.

1 Veiligheid

Object

Het deelproject veiligheid betreft de veiligheidssituatie bij SE Fireworks vóór, tijdens en kort na de brandmelding, de oorzaak en de toedracht van de ontploffing, de externe veiligheidsmaatregelen rondom en na de ontploffing, alsmede de vuurwerkketen in het algemeen en de specifieke positie van SE Fireworks daarin.

Doel

Doel van dit deelproject is het beschrijven, analyseren en beoordelen van de veiligheidsrelevante omstandigheden en gebeurtenissen die tot de ramp hebben geleid, en wel tegen de achtergrond van de veiligheidsaspecten van de vuurwerkketen in het algemeen en de vuurwerkbranche in Nederland en internationale ervaringen.

Kernvragen

Centraal in het deelproject veiligheid staat de vraag hoe de ramp kon gebeuren. Onder meer zal een zo nauwkeurig mogelijk beeld moeten worden verkregen van de inrichting van het bedrijf en de aard van de productieprocessen, de inhoud en organisatie van het bedrijfs-interne rampenplan, de op de dag van de ontploffing aanwezige voorraden, de structuur en organisatie van het bedrijf, de feitelijke oorzaak van de ontploffing en de ontwikkeling van de ramp. Ook de vuurwerkbranche in Nederland, alsmede de vuurwerkketen in Nederland en de positie van SE Fireworks daarin komen in dit deelproject aan de orde. Voorts zal aandacht worden besteed aan de milieumetingen die kort na de ontploffing zijn verricht.

2 Vergunningverlening

Object

Het deelproject vergunningverlening betreft de bestuursrechtelijke kaders die golden voor SE Fireworks, in het bijzonder de vergunningverlening aan de inrichting.

Doel

Het doel van dit deelproject is het beschrijven, analyseren en beoordelen van de bestuursrechtelijke kaders die van toepassing waren op het bedrijf.

Kernvragen

Belangrijke vragen die in dit deelproject aan de orde komen, betreffen de voor de inrichting geldende vergunningen en hun totstandkoming, de toereikendheid van de aan deze vergunningen verbonden voorschriften, alsmede het toezicht op de naleving van de vergunningvoorschriften. In verband met de totstandkoming van de vergunningen zal de aandacht onder meer uitgaan naar de aanvraag, naar het informeren van de samenleving, in het bijzonder de directe omgeving van het bedrijf, naar de advisering, naar de besluitvorming over de (continuering van de) vestiging van het bedrijf op de bewuste locatie gezien vanuit de optiek van de ruimtelijke ordening, en naar de betrokkenheid van bestuurders bij de vergunningverlening aan SE Fireworks. Een en ander zal worden gezien tegen de achtergrond van de bestuurlijk-ambtelijke praktijk in Enschede op de beleidsterreinen milieu en ruimtelijke ordening.

Dit deelproject zal verder worden uitgevoerd tegen de achtergrond van de geldende wetgeving met betrekking tot vuurwerk.

3 Rampenplan, rampbestrijding, openbare veiligheid en openbare orde

Object

Het deelproject rampenplan, rampbestrijding, openbare veiligheid en openbare orde betreft het rampenplan van de gemeente Enschede en de bestrijding van de ramp, een en ander onder meer gezien in samenhang met de openbare veiligheid als aspect van het optreden van de overheid en eventuele anderen bij een calamiteit, alsmede met de openbare orde, en de rol van de politie daarbij.

9

Doel

Het doel van dit deelproject is het beschrijven, analyseren en beoordelen van het rampenplan, van de voorbereiding door de autoriteiten en de hulpdiensten op een eventuele ramp, mede op basis van lessen uit eerdere grote rampen in ons land, en van de wijze waarop na de ontploffing is gehandeld ter bestrijding van de ramp, gelet op het plan. Daarnaast heeft dit deelproject ten doel om de wijze waarop door de betrokken autoriteiten en diensten is zorggedragen voor de openbare veiligheid en de handhaving van de openbare orde rondom en na de ontploffing te beschrijven, te analyseren en te beoordelen.

Kernvragen

Kernvragen die in dit deelproject aan de orde komen, betreffen het gemeentelijk rampenplan als zodanig en de uitvoering daarvan, de wijze waarop de verschillende betrokken brandweerkorpsen zijn opgetreden, het optreden van andere hulpdiensten direct na de ontploffing, alsmede de wijze waarop de politie na de brandmelding is opgetreden, ter handhaving van de openbare orde – waaronder begrepen de rechtsorde – en in het kader van haar hulpverleningstaak.

4 Gezondheidszorg

Object

Het deelproject gezondheidszorg betreft alle aspecten die samenhangen met volksgezondheid in relatie tot de ramp. Het gaat daarbij zowel om de voorbereiding op een eventuele ramp, de gang van zaken rondom en direct na de ontploffing, alsmede de zorg voor de lichamelijke en de psycho-sociale gezondheid van betrokkenen – bewoners, ondernemers en hulpverleners – in de periode daarna.

Doel

Het doel van dit deelproject is het beschrijven, analyseren en beoordelen van de relevante gebeurtenissen en handelingen op het terrein van de volksgezondheid in relatie tot de ramp, waaronder de organisatie en eerste uitvoering van de nazorg.

Kernvragen

Kernvragen in dit deelproject betreffen de geneeskundige hulpverlening tijdens en na de ramp, en de arbeidsgeneeskundige zorg voor de professionele hulpverleners bij de ramp. In dit deelproject zal ook aandacht worden besteed aan de psycho-sociale gevolgen van de ramp en hun aanpak, alsmede aan het bevolkingsonderzoek dat na de ramp is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Behalve het handelen van publieke actoren zal ook het optreden van actoren uit de private sector (met name ziekenhuizen, huisartsen en ambulancediensten) in het onderzoek worden betrokken.

5 Praktische hulpverlening

Object

Het deelproject praktische hulpverlening betreft de activiteiten die de verschillende instanties hebben ondernomen om praktische hulp te bieden aan de getroffen bewoners, en waar nodig aan de betrokken hulpverleners, met name op het terrein van huisvesting en financiën, alsmede de activiteiten tot het verlenen van hulp aan getroffen ondernemers en kunstenaars.

Doel

Doel van het deelproject praktische hulpverlening is om te komen tot een beschrijving, analyse en beoordeling van de totstandkoming en toereikendheid van de geboden hulp aan de verschillende doelgroepen, en van de effectiviteit van de daarvoor gecreëerde organisatorische voorzieningen.

10

Kernvragen

In het kader van dit deelproject zullen onder andere vragen aan de orde komen over de eerste opvang van betrokkenen, over de maatregelen die zijn getroffen op het terrein van financiën, vervangende huisvesting, wederopbouw, sociale zaken en rechtsbijstand, alsmede over de uitvoering van deze maatregelen. Bijzondere aandacht zal uitgaan naar de openstelling en het functioneren van het Informatie- en Adviescentrum. Verder komen vragen aan de orde naar de positie en de behandeling van bedrijven en kunstenaars die door de ramp zijn getroffen, onder meer op het punt van hun financiële situatie en van de continuïteit van hun activiteiten.

3 Uitvoering onderzoek

Afstemming tussen de commissie en het openbaar ministerie en de politie, alsmede de rijksinspecties

11

De uitvoering van het onderzoek van de commissie vraagt om goede afstemming met zowel het openbaar ministerie en de politie, als met de rijksinspecties.

Direct na de ramp is het openbaar ministerie een uitvoerig strafrechtelijk onderzoek begonnen. Daarnaast zijn, op grond van de voor hen geldende wetten, acht verschillende inspecties elk een onderzoek begonnen naar verschillende aspecten van de ramp. Dit zijn:

- de Arbeidsinspectie;
- de Rijksverkeersinspectie;
- de Inspectie Milieuhygiëne;
- de Inspectie Ruimtelijke Ordening;
- de Inspectie Volkshuisvesting;
- de Inspectie voor de politie;
- de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding;
- de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

De commissie heeft werkafspraken gemaakt met het openbaar ministerie en met de politie, alsmede met de genoemde inspecties. Deze afspraken beogen de tijdige verstrekking van alle relevante informatie aan de commissie. Verder moeten zij voorkomen dat het horen van personen ongecoördineerd plaatsvindt.

Het strafrechtelijk onderzoek vindt plaats door en onder het gezag van het openbaar ministerie. Openbaar ministerie en commissie hebben in een protocol afspraken vastgelegd over informatie-uitwisseling. Aldus is bepaald op welke wijze en onder welke voorwaarden het openbaar ministerie en de politie informatie die tijdens het strafrechtelijk onderzoek is en wordt verkregen aan de commissie zullen verstrekken. Uitgangspunt daarbij is dat de commissie alle informatie kan verkrijgen die van belang is voor haar onderzoek.

Relevante informatie uit politieregisters die niet wordt betrokken bij het strafrechtelijk onderzoek zal eveneens voor de commissie beschikbaar zijn, op basis van een desbetreffende beschikking van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie van 16 juni 2000.

In het instellingsbesluit van de commissie is voorzien in de overdracht van informatie door de inspecties aan de commissie. De inspecties dienen de voorzitter van de commissie de aanpak en de vorderingen van hun onderzoekswerkzaamheden in het kader van de vuurwerkramp te melden, en hem de resultaten van hun werkzaamheden onverwijld ter beschikking te stellen. Een en ander is nader vastgelegd in het Plan van aanpak afstemming rijksinspectie-onderzoeken naar vuurwerkramp in Enschede, van 7 juni 2000. De Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties coördineert de verschillende inspectie-onderzoeken. Met elk van de inspecties is afgesproken dat zij de

commissie ook tussentijds steeds op de hoogte zullen stellen van de voortgang van hun onderzoek, en dat zij hun onderzoekresultaten desgevraagd ook tussentijds aan de commissie zullen doen toekomen.

De gegevens uit de hiervoor genoemde onderzoeken van de verschillende inspecties en van het onderzoek van het openbaar ministerie en de politie zijn voor de commissie belangrijke bronnen van informatie. De commissie ziet het als een onderdeel van haar taak om te beoordelen of de desbetreffende onderzoeken toereikend zijn geweest, en of, en in hoeverre, hun resultaten kunnen worden aanvaard als elementen voor het eindverslag van de commissie. In zoverre heeft de commissie een "audit"-functie.

12

Hoofdpijnen van het onderzoek van de commissie

De commissie gaat op basis van dit onderzoekplan verder met haar onderzoek in de vijf deelprojecten. Dat gebeurt via de volgende methoden van gegevensverzameling:

- verzameling van al beschikbaar materiaal: schriftelijke en andere bronnen, en informatie uit de onderzoeken van de inspecties en van het openbaar ministerie en de politie;
- gericht schriftelijk inwinnen van informatie;
- verwerving van informatie via de hieronder nader te bespreken communicatie met betrokkenen;
- interviews: met getroffen en hulpverleners, bestuurlijk betrokkenen en deskundigen.

Elk van de inspecties, alsmede het openbaar ministerie en de politie zullen de commissie tijdens hun onderzoeken voortdurend op de hoogte brengen van de intussen door hen verkregen informatie. Daarnaast zal de commissie zoveel als mogelijk al direct ook gegevens gaan verzamelen via de andere hiervoor genoemde methoden.

Zodra de onderzoeken van de inspecties en van het openbaar ministerie en de politie daarvoor voldoende ver zijn gevorderd, zal de commissie nagaan of de resultaten van die onderzoeken al dan niet aanleiding geven tot contra-expertise. Voor die contra-expertise zal de commissie eigen deskundigheid inschakelen. Verder zal de commissie nagaan of er voor haar aanleiding is tot eigen onderzoekactiviteiten ten aanzien van vragen of onderwerpen die niet of onvoldoende aan de orde zijn gekomen in de onderzoeken van de inspecties en van het openbaar ministerie en de politie.

Op het terrein van de gezondheidszorg en van de praktische hulpverlening zullen de betrokken overheidsinstanties en eventuele anderen nog een ruime periode na de ramp bezig zijn met de gevolgen van de ramp. De commissie moet echter zo snel mogelijk rapporteren. Zij zal daarom haar onderzoekactiviteiten op deze twee terreinen richten op de organisatie van de gezondheidszorg en van de praktische hulpverlening, en op de uitvoering daarvan gedurende de eerste periode na de ramp.

Bijzondere onderzoekactiviteit: communicatie met betrokkenen

Binnen haar onderzoek wil de commissie een bijzondere plaats geven aan contact met betrokkenen.

Al bij haar installatie heeft de commissie aangekondigd dat zij zich wil openstellen voor ieder die zich tot haar wil wenden met informatie die voor het werk van de commissie van belang kan zijn. Gedacht kan hierbij worden aan waarnemingen, ervaringen, suggesties en kritiek, zowel van getroffen en als van hulpverleners, maar eventueel ook van anderen. Deze informatie kan signalen bevatten die voor de commissie van betekenis zijn voor de reconstructie van de gebeurtenissen, en voor de beoordeling daarvan. Al in het Voorwoord is aangegeven dat de informatie die de commissie langs deze weg verkrijgt, kan doorwerken op het verdere onderzoek.

13

Onderkend moet worden dat het instellen en het werk van de commissie zelf voor de betrokkenen een element kunnen vormen in de verwerking van de ramp. Door zich voor hen open te stellen, wil de commissie zo goed mogelijk waarborgen dat niet naderhand belangrijke nieuwe vragen opkomen die al direct de vereiste aandacht hadden kunnen en moeten krijgen.

De commissie wijst er met nadruk op dat zij geen hulpverleningsinstantie is en kan zijn. Uiteraard zal zij waar nodig naar beste vermogen personen doorverwijzen naar instanties die hun wel de nodige hulp kunnen bieden.

Voor de hiervoor bedoelde communicatie met betrokkenen zijn verschillende wegen beschikbaar. Om de drempel zo laag mogelijk te houden, heeft de commissie besloten een vestiging in Enschede in te richten, naast een vestiging in Den Haag. In Enschede zal direct een eerste persoonlijk contact kunnen worden gelegd met medewerkers van de commissie. De commissie zal ervoor zorgen dat de mogelijkheid daartoe goed wordt bekendgemaakt. Verder is er natuurlijk telefonisch contact mogelijk. Ook kunnen meldingen ook worden gedaan via de website die de commissie heeft geopend: www.co-vuurwerkramp.nl.

Vanzelfsprekend zal de commissie naast dit alles zelf de nodige initiatieven ontplooien om in contact te treden met betrokkenen.

4 Praktische onderwerpen

Ondersteuning van de commissie

14

De commissie wordt allereerst ondersteund door een eigen staf. Zij zal daarnaast voor haar onderzoekactiviteiten in de verschillende deelprojecten externe deskundigen inschakelen. Dat is intussen al gebeurd voor het deelproject veiligheid. Ook voor de hiervoor genoemde communicatie met betrokkenen heeft de commissie zich intussen al voorzien van ondersteuning door externe deskundigheid.

De staf zal haar werkzaamheden voornamelijk verrichten in en vanuit Den Haag. De commissie heeft daar de beschikking gekregen over ruimte bij het CAOP, Lange Voorhout 11. Daarnaast zal, zoals hiervoor al is aangegeven, worden gewerkt vanuit de locatie in Enschede, Stationsplein 11. Deze locatie staat ook ter beschikking van externe deskundigen die de commissie inschakelt.

Budget

Het instellingsbesluit bepaalt dat de commissie alle benodigde middelen en ondersteuning ter beschikking worden gesteld.

In de personele sfeer zal de commissie financiële middelen nodig hebben in verband met de arbeidskrachten die zij inzet, in haar staf en door het inschakelen van deskundigen van buiten. Verder zal de commissie in de materiële sfeer de nodige uitgaven moeten doen.

De operationele uitwerking van het onderzoekplan is op dit moment nog niet ver genoeg gevorderd om een enigszins betrouwbare raming mogelijk te maken van de benodigde middelen in de personele en materiële sfeer. Zodra op deze punten een nader beeld is verkregen, zal de commissie het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Enschede, het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarover informeren.

Tijdschema

In het instellingsbesluit is bepaald dat de commissie "zo spoedig mogelijk, kan het zijn voor 1 november 2000" schriftelijk eindverslag uitbrengt.

De commissie onderkent ten volle het belang van spoedige rapportage, en streeft er dan ook naar om haar werkzaamheden zo snel mogelijk af te ronden. Zij zal daarvoor haar uiterste best doen. Een garantie voor een einddatum is echter niet te geven. Voor de planning is van bijzonder praktisch belang dat de commissie voor een deel afhankelijk is van de voortgang van de onderzoeken door het openbaar ministerie en de politie en door de inspecties.

De inspecties zullen, blijkens hun gezamenlijke plan van aanpak, naar verwachting in de week van 24 juli 2000 een reconstructie van de relevante activiteiten en gebeurtenissen gereed hebben. Op basis daarvan zullen de afzonderlijke inspecties uiterlijk in september 2000 hun onderzoeksrapporten uitbrengen; het plan van aanpak bevat niet een meer precieze datum.

Bij het afsluiten van de tekst voor dit onderzoekplan kon het openbaar ministerie nog geen zekerheid geven over het moment waarop het strafrechtelijk onderzoek door politie en openbaar ministerie zal zijn voltooid.

Een en ander betekent dat de commissie, zeer tot haar spijt, op dit moment nog niet in staat is om aan te geven of zij op enig moment in de laatste twee maanden van dit jaar haar eindverslag zal kunnen uitbrengen. Zodra de commissie op dit punt nader houvast heeft verkregen, zal zij daarvan mededeling doen.

De commissie zal de komende tijd nagaan of het zinvol en mogelijk is om tussentijds bepaalde deelrapportages uit te brengen. Dat zal afhangen van de voortgang van de deelprojecten, en van het antwoord op de vraag of één of meer van hen tot voldoende afgeronde deelrapportages kunnen leiden.

15

13.05.2000 Ramp			
	Strafrechtelijk onderzoek	Acht inspecties	Commissie
13.05.2000	Start onderzoek		
26.05.2000			Instelling commissie
29.06.2000			Onderzoekplan
24.07.2000	↓	Gezamenlijke feitenreconstructie	↓
September	↓	Rapportage inspecties	↓
Na september	↓		Voortzetting en afronding onderzoek
	↓		↓
Data onbekend	Besluit over al dan niet (verder) vervolgen		Eindrapportage

Besluit tot instelling Commissie onderzoek vuurwerkcramp

17

Het college van burgemeester en wethouders van Enschede, het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overleg met de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Defensie en van Justitie;

Overwegende,

dat zich op 13 mei 2000 in Enschede een vuurwerkontploffing heeft voorgedaan, die doden, gewonden en, naast diep leed, ook grote materiële schade tot gevolg heeft gehad;

dat er onder de bevolking en bij de overheid vragen zijn omtrent de oorzaak, de toedracht en de bestrijding van de ramp;

dat die vragen betrekking hebben op diverse beleidsterreinen zodat een integrale aanpak geboden is;

dat het derhalve noodzakelijk is dat op zo kort mogelijke termijn een onafhankelijk integraal onderzoek wordt verricht naar de oorzaak, de toedracht en de bestrijding van de ramp;

dat het bovendien een ramp betreft die, gelet op de omvang en de complexiteit, een zodanige impact heeft op de samenleving dat het onderzoek ten behoeve van de locale, de provinciale en de rijksoverheid dient te worden verricht;

dat het college van burgemeester en wethouders van Enschede uitvoering dient te geven aan artikel 2b van de Wet rampen en zware ongevallen;

Besluiten:

Artikel 1

- 1 Er is een onafhankelijke Commissie onderzoek vuurwerkcramp. Deze commissie heeft allereerst tot taak de oorzaak, de toedracht en de bestrijding van de vuurwerkontploffing en de directe gevolgen die deze ramp heeft gehad te onderzoeken, alsmede de organisatie en eerste uitvoering van de zorg voor de door de ramp getroffen. Bij het onderzoek worden in ieder geval de volgende aspecten betrokken:
 - a de milieuveiligheid, de veiligheid voor de omgeving en de ruimtelijke ordening;
 - b de volksgezondheid, waaronder de nazorg;
 - c de openbare veiligheid en de rampenbestrijding.Het onderzoek strekt zich ook uit tot de geldende regelgeving en de toepassing daarvan.
- 2 De commissie onderzoekt de gebeurtenissen, voor, tijdens en na de ramp in onderlinge samenhang en betreft daarbij tevens het optreden van de betrokken overheden.
- 3 Het college van burgemeesters en wethouders van Enschede voldoet door middel van dit onderzoek aan de verplichting, bedoeld in artikel 2b van de Wet rampen en zware ongevallen.

Artikel 2

- 1 De commissie richt het onderzoek in zoals zij dat noodzakelijk acht voor de uitvoering van haar taakopdracht.
- 2 De commissie kan adviezen van derden inwinnen.

Artikel 3

- 1 De commissie is als volgt samengesteld:
 - mr. dr. M. Oosting, voorzitter, tevens lid;
 - mevrouw drs. M.B.C. Beckers-de Bruijn, lid;
 - ir. M.E.E. Enthoven, lid;
 - prof. mr. J. de Ruiter, lid;
 - prof. dr. T.J.F. Savelkoul, lid;
 - mevrouw drs. Y.I. Tümer, lid;
- 2 Als secretaris is aan de commissie toegevoegd drs. N.F. Roest.

18

Artikel 4

- 1 De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de commissaris van de Koningin van Overijssel en de burgemeester van Enschede stellen de commissie alle benodigde middelen en ondersteuning ter beschikking.
- 2 De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sluit, mede namens de commissaris van de Koningin van Overijssel en de burgemeester van Enschede, de benodigde overeenkomsten terzake van de instelling van de Commissie onderzoek vuurwerkramp.
- 3 Een ieder die werkzaam is voor de commissie is voor de uitoefening van zijn taak terzake uitsluitend verantwoording verschuldigd aan de commissie.

Artikel 5

- 1 De volgende inspecties hebben een taak met betrekking tot de vuurwerkramp:
 - a de inspectie Brandweerzorg en Rampenbestrijding;
 - b de inspectie voor de Gezondheidszorg;
 - c de inspectie voor de politie;
 - d de rijksverkeersinspectie;
 - e de inspectie Milieuhygiëne;
 - f de inspectie van de Ruimtelijke Ordening;
 - g de inspectie van de Volkshuisvesting;
 - h de arbeidsinspectie.
- 2 De in het eerste lid genoemde inspecties melden de voorzitter van de Commissie de aanpak en de vorderingen van hun werkzaamheden in het kader van de vuurwerkramp en stellen hem de resultaten van hun werkzaamheden onverwijld ter beschikking.

Artikel 6

- 1 De commissie brengt zo spoedig mogelijk, kan het zijn voor 1 november 2000, aan het college van burgemeester en wethouders van Enschede, het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties schriftelijk eindverslag uit.
- 2 Indien zij dit nodig acht, kan de commissie tussentijds deelrapporten uitbrengen.

Artikel 7

Het beheer van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van de commissie geschiedt door het secretariaat met inachtneming van de terzake geldende bepalingen van het beheersreglement van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De bescheiden worden na beëindiging van de werkzaamheden van de commissie overgedragen aan het centraal archief van dit ministerie.

Artikel 8

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 26 mei 2000.

Enschede, 26 mei 2000

Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede,
De burgemeester van Enschede,

19

J.H.H. Mans

Namens het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel,
De commissaris van de Koningin in de provincie Overijssel,

J.A.M. Hendriks

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

K.G. de Vries

3

Personele gegevens

A

Commissie en kernstaf

Voorzitter Commissie

- mr. dr. M. Oosting, lid van de Raad van State, daarvoor onder meer Nationale ombudsman.

Leden Commissie

- mw. drs. M.B.C. Beckers-de Bruijn, onder meer voorzitter van de Stichting Natuur en Milieu, voorzitter van platform Biologica, Lid Raad van Toezicht van Wageningen Universiteit en Research Centrum, daarvoor onder meer fractievoorzitter van eerst de PPR en later GroenLinks in de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- ir. M.E.E. Enthoven, Director Government Services, NIB Capital Bank, daarvoor onder meer directeur-generaal Milieu, Nucleaire Veiligheid en Civiele Bescherming bij de Europese Commissie en directeur-generaal Milieubeheer bij het ministerie van VROM.
- prof. mr. J. de Ruiter, ombudsman levensverzekeringen en pensioenen, daarvoor onder meer hoogleraar aan de Universiteit Utrecht en de Vrije Universiteit, minister van Defensie en van Justitie en procureur-generaal in Amsterdam.
- prof. dr. T.J.F. Savelkoul, lid van de raad van bestuur van het VU medisch centrum in Amsterdam, hoogleraar Stralingshygiëne aan het Leids Universitair Medisch Centrum, lid van de Gezondheidsraad, tot 1 januari 2000 hoogleraar Medische Toxicologie aan het Universitair Medisch Centrum Utrecht.
- mw. drs. Y.I. Tümer, directeur bij KPMG Consulting en bestuurslid bij de Nederlandse Programmastichting (NPS), daarvoor onder meer directeur van DHV Consultants, lid van de Emancipatieraad, alsmede bestuurslid van het Nederlands Centrum Buitenlanders en van de Anne Frank Stichting.

Secretaris (tot 14 november 2000)

- drs. N.F. Roest, strategisch beleidsadviseur, directoraat-generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties, ministerie van BZK.

Projectleider Onderzoek (tevens Secretaris vanaf 14 november 2000)

- mr. H.J.I.M. de Rooij, hoofd Wetgeving, tevens plv. directeur Centrale Directie Juridische Zaken van het ministerie van VROM, daarvoor onder meer directeur Onderzoek bij het bureau van de Nationale ombudsman.

Adjunct-secretaris

- drs. J.J.C.M. Gudde, senior-beleidsmedewerker directie Politie, ministerie van BZK.

Onderzoekers

- Kapitein K.J. van der Eijk, Hoofd van het Intensive-Care team van Defensie en hoofd/staf verpleegkundige in het Calamiteitenhospitaal van het Centraal Militair Hospitaal en Universitair Medisch Centrum te Utrecht.
- mw.mr. B.J. van der Griend, beleidsmedewerker directie Bedrijfsvoering en Beleid Klantbehandeling Belastingdienst, ministerie van Financiën.
- A.A.H.M. Roborgh, onderzoeker in dienst van het Ministerie van BZK.
- P.P.F. Schets, senior-onderzoeker bij het bureau van de Nationale ombudsman.

Informatie, documentatie

- P. Sanchez Hernandez, informatiespecialist bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Communicatie

- mw.drs. M. Bolle, zelfstandig adviseur.

Secretariaat

- Mw. E.A. Berkhuijsen, secretaresse directeur Bestuursrechtspraak, Raad van State.
- Mw. N. Remmerswaal, secretaresse in dienst van het Ministerie van BZK.
- Mw. M. Vennik, secretaresse bij Randstad Uitzendbureau.

B Overige personen die op enigerlei wijze hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de onderzoeksrapporten van de Commissie

Onderzoeksrapport A SE Fireworks, de overheid, de ramp

Haskoning BV

Mr. C.Th. Smit
Dr.ir. A.F.M. van Velsen
Ir. F.J.B. Wetzels
Drs. M.A. Eijkelhof
Drs. M.R. Kleijburg
Ing. B.M.A.J. van den Boogaard
Ing. R.J.M.M. Houben
Ir. D.J.M. van Horen
Ing. J.W. Moerman
Drs. W.F.C. van Pelt
Drs. R.R.J. Slangen
Drs. A.J. van Ravenstein
Ir. W.J. van Doorn
M. van Haaren
Mw. G. Klein Kranenberg
F.J. Fels
Ing. W.J.G. van den Brink

Twynstra Gudde

Ir. H.J.B.M. Abeln (projectleider)
Mw.mr. J.A. van Amerongen
Drs. M.W. van Bockel
Ing. S.A.M. Duifhuizen
Mw. Y.L. van Geresteyn
Mw.drs. A.E.H. van Hooren
Ir. drs. R.H.H.P. Jaeger
Ir. R.L.C. Jespers
Mw. L. de Jong
Drs. P.L.J.J. Nelissen
Mw.drs. A.M.W. Rohen
Mr. D. Samkalden
Drs. J.C. Steurrijs
K. de Vries

Universiteit Utrecht, discipline Staats- en Bestuursrecht

Mr. A.A.J. de Gier
Mw.mr. M.P. Jongma
Prof.mr.drs. F.C.M.A. Michiels

Individuele deskundigen

Dr. B.J.M. Ale
Ir. F. Bruning
E.A. van Rooij

MMG advies BV

Ir. P. Kerkhoven
Drs. J.P. de Poorter

Onderzoeksrapport B Rampbestrijding en gezondheidszorg

B & A groep BV

Dr. J.J. van den Berg
Drs. J. Bos
Mw. Y. Bremer
Mw. drs. J.G. van Erp
Drs. H.G. Geveke (projectleider)
Drs. B. Temme
Mw. mr. M. Thieme
Mw. drs. H.G.E. Verberk

Onderzoekrapport C Praktische hulpverlening

Berenschot groep BV

Mw. drs. P.E.M. van Dijk
Mw. drs. B.F.G.M. Duyvesteyn
Drs. J.E.M. Huige
Drs. F.J. Kist
Mw. drs. R.C. Krommenhoek
Mw. drs. K.F.G. Middelman
Mw. A.M.J. Scha-van der Willik
Mw. M.E. Schoonhoven-van der Steen
Drs. B. van der Wal
Ir. D.A. van den Wall Bake (projectleider)
Ir. I.J.J. de Zaaier

Organics

Ir. F. Ratelband

Overige

Organisatie- en adviesbureau De Beuk¹

F. van den Boogaert
Mw. I. van Diepen
D. Ernste
S. Koopmans (projectleider)
Mw. G. Maes
Mw. W. Ruis
Mw. D. de Wit

De Commissie heeft voor de praktische ondersteuning van haar werkzaamheden verder een beroep kunnen doen op een groot aantal personen en instanties. Met name medewerkers van het CAOP in Den Haag, medewerkers van de reprografie van de Raad van State, het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht, de firma Lieshout, De Digitale Stad, Vormgeversmaatschap Harsta Crouwel BNO, Tekst- & adviesbureau Interlinie, Cinemedia, dhr. J. van Waterschoot, het Rijksmuseum Twenthe, Helena technical translations bv, offsetdrukkerij Phoenix & Den Oudsten bv. en Van Marle grafische bedrijven.

¹ Organisatie- en adviesbureau De Beuk heeft de Commissie ondersteund bij haar communicatieactiviteiten op de vestiging in Enschede.

4

Inhoudsopgave onderzoekrapporten

Onderzoekrapport A SE Fireworks, de overheid, de ramp

Voorwoord

Deel I: SE Fireworks

- 1.1 Inleiding
- 1.2 De historie van SE Fireworks
- 1.3 Bedrijfsactiviteiten SE Fireworks en plaats in de vuurwerkketen
- 1.4 Staat van de inrichting van SE Fireworks
- 1.5 Bedrijfsvoering
- 1.6 Bedrijfsvoering SE Fireworks vlak voor en op 13 mei 2000
- 1.7 SE Fireworks in relatie tot de vuurwerkbranche
- 1.8 Analyse en beoordeling

Deel II De overheid

- 1 Ruimtelijke ordening, bouwvergunningen en bedrijfsverplaatsing
 - 1.1 Inleiding
 - 1.2 Het toetsingskader
 - 1.3 Bestuurlijk-organisatorisch kader
 - 1.4 Feitenreconstructie
 - 1.5 Vergelijking verlening bouwvergunningen en planontwikkeling in Enschede met vier andere gemeenten
 - 1.6 Analyse en beoordeling
- 2 De milieuvergunningen
 - 2.1 Inleiding
 - 2.2 Het toetsingskader
 - 2.3 Het bestuurlijk-organisatorisch kader
 - 2.4 Vergunningenhistorie SE Fireworks
 - 2.5 Analyse en beoordeling
 - 2.6 Vergelijking met andere vergunningen, andere gemeenten en de regelgeving in enkele andere landen
- 3 Vergunningverlening en toezicht bij het vervoer, afleveren en bezigen van vuurwerk
 - 3.1 Inleiding
 - 3.2 Toetsingskader
 - 3.3 Het bestuurlijk-organisatorisch kader
 - 3.4 Feitenreconstructie
 - 3.5 Analyse en beoordeling
- 4. Arbeidsveiligheid
 - 4.1 Inleiding
 - 4.2 Het toetsingskader
 - 4.3 Het bestuurlijk-organisatorisch kader
 - 4.4 Feitenreconstructie
 - 4.5 Analyse en beoordeling

- 5. Follow-up van de vuurwerkexplosie in Culemborg
 - 5.1 Inleiding
 - 5.2 De vuurwerkexplosie in Culemborg en de onderzoeksresultaten
 - 5.3 Reconstructie van de follow-up door de betrokken overheidsinstanties
 - 5.4 Analyse en beoordeling
- 6. De ontwikkeling van de regelgeving voor handelingen met professioneel vuurwerk
 - 6.1 Inleiding
 - 6.2 Feitenreconstructie
 - 6.3 Analyse en beoordeling

Deel III De ramp

- 1 Inleiding
 - 1.1 Vraagstelling
 - 1.2 Aanpak en werkwijze
 - 1.3 Opbouw van dit deel
 - 1.4 Definities en begrippen
- 2 De situatie en de gebeurtenissen op 13 mei 2000
 - 2.1 De situatie bij SE Fireworks op 13 mei 2000
 - 2.2 Het verloop van de gebeurtenissen op 13 mei 2000
- 3 Analyses en verklaringen van deskundigen
 - 3.1 Resultaten forensisch onderzoek NFI/TNO
 - 3.2 De contra-expertise op het onderzoek van NFI/TNO
 - 3.3 Het onderzoek naar de classificatie van vuurwerk
 - 3.4 Resultaten overige onderzoeken naar de ramp
- 4 Analyse en beoordeling door de Commissie
 - 4.1 Introductie
 - 4.2 De reconstructie van het verloop van de ramp
 - 4.3 De brand en de explosie in werkruimte C2
 - 4.4 De verdere escalatie van de brand in werkruimte C2 naar bunker C4
 - 4.5 De explosie van container E2 en de verdere escalatie daardoor
 - 4.6 De explosie van Mavo-box M7 en de andere MAVO-boxen
 - 4.7 De explosie van de centrale bewaarplaats en de resterende containers
 - 4.8 Conclusies

Deel IV

Ter afsluiting: lessen en aanbevelingen

Bijlagen

- Bijlage 1 Keten en branche
- Bijlage 2A Tekst Wm-vergunningen 1997 en 1999
- Bijlage 2B Ontwikkeling SE Fireworks
- Bijlage 2C Vergelijking met andere vergunningen
- Bijlage 2D Veiligheidsafstanden

Bijlage 3A	Vergelijking Enschede met vier andere gemeenten
Bijlage 3B	Internationale vergelijkingen
Bijlage 4A	TNO/NFI-rapportage
Bijlage 4B	Contra-expertises
Bijlage 4C	Risico-analyse
Bijlage 5A	Referenties
Bijlage 5B	Lijst geïnterviewde personen
Bijlage 5C	Lijst van afkortingen/verklarende woordenlijst

Onderzoekrapport B Rampbestrijding en gezondheidszorg

Voorwoord

1	Inleiding en verantwoording
1.1	Inleiding
1.2	Vraagstelling
1.3	Werkwijze
1.4	Wettelijk, organisatorisch en beleidsmatig kader
2	Verloop van de gebeurtenissen
2.1	Inleiding
2.2	Zaterdagmiddag 13 mei: explosies
2.3	Het rampenplan van kracht
2.4	Na de rampperiode: van rampenbestrijding naar nazorgmanagement
3	Vorbereiding op de rampenbestrijding
3.1	Inleiding
3.2	De Twentse rampenbestrijdingsorganisatie
3.3	Plannen en procedures
3.4	Opleiding
3.5	Oefening
3.6	Analyse en beoordeling
3.7	Aanbevelingen
4	Van brand naar ramp: eerste optreden
4.1	Inleiding
4.2	Alarmering en uitruk
4.3	Inzet in het eerste halfuur
4.4	Aanbevelingen
5	Brandbestrijding na de fatale explosies
5.1	Inleiding
5.2	De eerste anderhalf uur: branduitbreiding en haperende opschaling
5.3	Paniek over Grolsch hindert brandbestrijding
5.4	Vanaf zaterdagavond: situatie onder controle
5.5	Aanbevelingen
6	Handhaving openbare orde en veiligheid
6.1	Inleiding
6.2	Alarmering en opschaling na de fatale explosies
6.3	Ontruiming en afzetting van het rampterrein

6.4	Treffen van verkeersmaatregelen
6.5	Aanbevelingen
7	Geneeskundige hulpverlening
7.1	Inleiding
7.2	Geneeskundige hulpverleningsorganisatie
7.3	Groot alarm en dito inzet
7.4	Geneeskundige hulpverlening op en rond het rampterrein
7.5	Vervoer van slachtoffers
7.6	Opvang in ziekenhuizen
7.7	Afschaling
7.8	Werksituatie en arbeidsomstandigheden geneeskundige hulpverleners
7.9	Gevolgen voor de reguliere geneeskundige hulpverlening
7.10	Aanbevelingen
8	Bescherming milieu en volksgezondheid
8.1	Inleiding
8.2	De organisatie van milieumetingen en maatregelen
8.3	Alarmering van meetinstanties
8.4	Verrichte metingen en meetresultaten
8.5	Activiteiten, inschattingen en maatregelen
8.6	Aanbevelingen
9	Berging, identificatie en het zoeken naar vermisten
9.1	Inleiding
9.2	Inzet van het Rampen Identificatieteam
9.3	Berging en identificatie
9.4	Gevaarlijke stoffen op het rampterrein
9.5	Zoeken naar vermisten
9.6	Aanbevelingen
10	Communicatie en voorlichting over de ramp
10.1	Inleiding
10.2	Rampenzender Radio en Televisie Oost (RTV-Oost)
10.3	Organisatie en verloop van de pers- en publieksvoorlichting
10.4	Communicatie over de afsluiting en openstelling van het rampterrein
10.5	Communicatie over gevaren voor de bevolking
10.6	Verwante informatie: publicatie van de vermistenlijst
10.7	Aanbevelingen
11	Psychosociale en medische nazorg
11.1	Inleiding
11.2	Uitgangspunten en verantwoordelijkheden
11.3	Acute psychosociale hulpverlening aan hulpverleners
11.4	Psychosociale hulpverlening aan slachtoffers
11.5	Nazorg op de lange termijn
11.6	Het gezondheidsonderzoek
11.7	Toekomstige gezondheidsmonitoring
11.8	Aanbevelingen

12	Coördinatie
12.1	Inleiding
12.2	Alarmering sleutelfunctionarissen en inrichting crisisstaven
12.3	Coördinatie van werkzaamheden op het rampterrein
12.4	Leiding en coördinatie vanuit de rampenstaven
12.5	Aanbevelingen

Bijlagen

Bijlage 1	Organisaties betrokken bij de rampbestrijding
Bijlage 2	Afkorting
Bijlage 3	Overzicht van milieumetingen
Bijlage 4	Lijst van geraadpleegde bronnen
Bijlage 5	Lijst van geïnterviewde personen

Onderzoekrapport C Praktische hulpverlening

Deel I Introductie

1.	Inleiding
1.1	Reikwijdte deelproject
1.2	Onderzoekdoel
1.3	Berenschot
1.4	Rapportage
2.	Onderzoekaanpak
2.1	Onderzoekvragen per hulpsoort
2.2	Onderzoekvragen over de communicatie
2.3	Procesmatige aspecten van het onderzoek
2.4	Onderzoekinstrumenten
2.5	Documentenonderzoek en interviews
2.6	Schriftelijke enquête
2.7	Groepsbijeenkomsten met getroffen
2.8	Documentenanalyse communicatiemiddelen
2.9	Nadere toelichting

Deel II Vormen van praktische hulp

3.	Inleiding
4.	Organisatie van de praktische hulpverlening
4.1	Inleiding
4.2	Formeel kader
4.3	Notitie organisatie nafase vuurwerkramp 13 mei 2000
4.4	Betrokken diensten
4.5	Selectie van onderzochte onderwerpen
5.	Eerste opvang getroffen
5.1	Inleiding
5.2	Definitie en kader
5.3	Feitenreconstructie

5.4	Waardering en opvattingen getroffen
5.5	Opvattingen medewerkers DMO
5.6	Analyse en beoordeling
5.7	Aanbevelingen
6.	Vervangende woonruimte
6.1	Inleiding
6.2	Definitie en kader
6.3	Feitenreconstructie
6.4	Waardering en opvattingen getroffen
6.5	Opvatting hulpverleners
6.6	Analyse en beoordeling
6.6	Aanbeveling
7.	Hulp in de vorm van goederen
7.1	Inleiding
7.2	Definitie en kader
7.3	Feitenreconstructie
7.4	Waardering en opvattingen getroffen
7.5	Opvatting medewerkers hulpverlenende instanties
7.6	Analyse en beoordeling
7.7	Aanbeveling
8.	Herhuisvesting bedrijven, ateliers en scholen
8.1	Inleiding
8.2	Formeel kader
8.3	Feitenreconstructie
8.4	Waardering
8.5	Analyse en beoordeling
8.6	Aanbeveling
9.	Zorg voor woning, bedrijf en inboedel
9.1	Inleiding
9.2	Definitie en kader
9.3	Feitenreconstructie
9.4	Waarderingen
9.5	Analyse en beoordeling
10.	Financiële regelingen
10.1	Inleiding
10.2	Formeel kader
10.3	De financiële regelingen
10.4	Actoren financiële regelingen
10.5	Feitenrelaas financiële hulp aan particulieren
10.6	Feitenrelaas financiële regelingen voor ondernemers
10.7	Waardering door hulpontvangers
10.8	Opvattingen van betrokken organisaties
10.9	Analyse en beoordeling
10.10	Aanbevelingen

11.	Het informatie- en adviescentrum
11.1	Inleiding
11.2	Definitie en kader
11.3	Organisatie IAC
11.4	Feitelijke gang van zaken
11.5	Waardering en opvattingen getroffen
11.6	Waardering en opvattingen in interviews
11.7	Analyse en beoordeling
11.8	Aanbeveling en aandachtspunten
12.	Gezamenlijke verwerking en medeleven
12.1	Inleiding
12.2	Definitie en kader
12.3	Feitenreconstructie
12.4	Waardering en opvattingen getroffen
12.5	Informatie van de projectleider rouwverwerking
12.6	Analyse en beoordeling
13.	Toekomst van de wijk
13.1	Inleiding
13.2	Definitie en kader
13.3	Feitenreconstructie
13.4	Waardering door getroffen
13.5	Analyse en beoordeling
Deel III	Communicatie
14.	Inleiding
14.1	Definitie
14.2	Actoren en communicatiestromen
14.3	Onderzoekopzet communicatie
14.4	Hoofdstukopbouw
15.	Kader
15.1	Rampenplan gemeente Enschede
15.2	Deelplan 3: voorlichting en informatie, behorende bij het rampenplan
15.3	Gemeentelijk draaiboek voorlichting en informatie, behorende bij deelplan 3 van het rampenplan
15.4	Convenant RTV-Oost
16.	Organisatie van de communicatie
16.1	Inleiding
16.2	Organisatie
16.3	Opvattingen van (andere) hulpverlenende instanties
16.4	Opvatting van de gemeente
16.5	Analyse en beoordeling
17.	Publiekscommunicatie
17.1	Persoonlijke communicatie
17.2	Schriftelijke communicatie

- 18. Contacten van de gemeente met de media
- 18.1 Perscommunicatie
- 18.2 Communicatie met RTV-Oost als rampenzender
- 18.3 Berichtgeving door de media

- 19. Conclusies en aanbevelingen
- 19.1 Inleiding
- 19.2 Conclusies en aanbevelingen per aandachtsgebied
- 19.3 Slotconclusie
- 19.4 De aandachtspunten en aanbevelingen op een rij

Deel IV Resultaten schriftelijke enquête

- 20. Opzet
- 20.1 Inleiding
- 20.2 Inhoud enquête
- 20.3 Respons

- 21. Algemene waardering
- 21.1 Totale waardering
- 21.2 Waardering per hulpsoort
- 21.3 Waardering per hulpsoort 'gewogen'

- 22. Resultaten per kenmerk van de respondenten
- 22.1 Inleiding
- 22.2 Woning, bedrijf of atelier in getroffen gebied
- 22.3 Binnenring, buitenring of omringend gebied

- 23. Samenvatting

Bijlagen

- Bijlage 1 Vragenlijst enquête
- Bijlage 2 Lijst geïnterviewde personen

5

Gesprekken en interviews

De Commissie heeft met een groot aantal personen gesprekken gevoerd. Veel van de gesprekken hadden een informeel karakter, naar die gesprekken wordt dan ook niet specifiek verwezen in de onderzoeksrapporten. Deze gesprekken waren waardevol voor de Commissie. Enerzijds om informatie te krijgen, anderzijds voor het geven van informatie over het verloop van het onderzoek. Naast veel particulieren die op eigen initiatief contact hebben gezocht met de Commissie is er - vaak meerdere keren - gesproken met bijvoorbeeld families van een aantal overledenen, de belangenverenigingen van slachtoffers, van ondernemers en van kunstenaars, bewoners van de buitenring, een aantal gemeenteraadsleden, de Stichting Internationaal Vrouwencentrum Enschede, afgevaardigden van de Turkse gemeenschap, en met vele hulpverleners.

Daarnaast heeft de Commissie de nodige contacten gehad met medewerkers van politie, justitie en de rijksinspecties in verband met hun onderzoek, en met een aantal andere instanties die van belang waren voor het verkrijgen van informatie voor het onderzoek.

Voor het onderzoek is ook een groot aantal personen geïnterviewd. Onderstaand zijn per onderzoeksrapport de geïnterviewden weergegeven¹.

Onderzoeksrapport A

F.W. van Aggelen	J. Hoogezand	R. Middelaar
F. Arntz	P. Huurdeman	H.C.M. Middelpplaats
R.J. Bakker	H.A.J. Janssen	H.H. Nieuweweme
A. Bakker-Nijkamp	A. de Jong	R.C. Oldejans
J.H. van den Berg	M. de Jong	T.F. van Orsouw
G.A. Biezeveld	G.J. Kampjes	J. Orta
G. Blankendaal	H. Kapel	G. Oudendag
W. Bogaert	W. Klein	W. Pater
J. Boom	J. Kliet	R.E. van Pomerén
P. van den Bos	H.J. Kloppenborg	J. Pronk
N.J. ten Bosch	H.H. Kodde	L.J. van de Ree
H.B. Bouma	E. Komduur	H. Reudink
P.M. Bout	T. Kooistra	B.K.J. Rip
D. van den Brand	E.M. Koopmans	J.W. Rijke
M.J. Broekhuis	E.C. Krap	J.A.H. Ros
D. Buursink	C.J. van Kuijen	G.J. Rotman
W. Ceelen	G.H. van Kuilenburg	R.J. van Santen
J. Cornet	J.K.B.H. Kwisthout	M. Schippers
L.W. Creemers	A.L. de Lange	B.A.G. Scholte-Lubberink
T. Deinum	N. Leiwakabessy	W.P.L. Schoonus
H.R. Dodde	P. van Lieshout	M.A. Slot
A.G. Dokter	N. van Lijf-van Leeuwen	F. van der Sluis
W.B. van Dragt	G.C.M. Lommers	H.R.A. Smallenbroek
T. Drint	R. van Loo	H.M. Snippers
P.J. Forsman	S.M. Maier	P.M. Stinenbosch
N.G.M. van Gestel	D.H. Meijer	H. Straatsma
H. Goedhart	G. Meijerink	J.J.W. Strebus
A.J.M. Haan	A. van der Meulen	J. Swank

¹ In de bijlagen bij de onderzoeksrapporten is van de geïnterviewden ook de functie vermeld.

G.G. van de Tang
J. Tempelman
A. Tijben
W. Timmer
M. Toet
K.J. van der Veen

J.L. Velmans
C.J.M. Vos
G.J. Wagenvoort
J.M. Weges
A.M. van Westen
J. Wildeboer

J.G. Wonink
W.H. Zoomers
A. Zwiers
E. Zwiers

Onderzoekrapport B

W. Alberts
J. Beckers
F. Bosman
E. Boetes
J.J.M. Brouwer
A.G. de Bruijn
H. Busschers
D. Buursink
H.G. Bijker
J. Crijs
A.J. Davids
P. Deursen
M.J. van Duin
G. Dijkhuis
P. van Essen
J.B. van der Eijk
H. Gerritsen
B.P.R. Gersons
J. Geval
A.H.P. van Gils
P. Goudsmits
A.J. Groos
J. Heitink
E. Helder
I. Helsloot
J.A.M. Hendrikx
M. Heunen
W. Heupers
A. Hogeweg
B. Holtmaat
P.J. van der Hoorn

H. Husing
R.R.R. Huijsman-Rubingh
F.E. Jansen
J.F.M. Jansen
P. Jansen
W. Janssen
D. de Jong
E. Jongejan
M.A.J. Knip
J. Köhne
K. Koop
R. Kortink
A. Kuiper
J. Kuipers
T. Kuipers
Th.M. Kustner
R. Lankhaar
P. Leemreize
J.W.M. Legebeke
R. Lotgerink
B.F. Maas
J.H.H. Mans
R.J. Manschot
A.J. Meijboom
W. Meijerink
B. Nijhof
J. Noltes
H. Oosterik
R. Oosterlaken
P. van Ooyik
G.W. Otten

J. van der Ploeg
H. Pruntel
W. van Raalte
R. Ramrekha
A.H. Roetman
H. van Rooij
J. Rooijers
U. Rosenthal
B. Sanders
L. Schapink
J. Scholten
J.L. Schonewille
B. Smidt
C. Soethoudt
C. Stom
M. Tiekink
J. Tijkotte
H. Uiterwijk
P.H.M. van de Valk-van
Ginneken
G.E.D. Veneman
R. Verheyen
H.G.A. Voss
H. Vossebeld
R. van de Weerd
G. Weken
K. Wester
S. Wevers
P. Wiersinga
F. Wittenaar
T. Wolbers

Onderzoekrapport C

M.G. Althof
G. Averink
H. Bakker
J. Bengevoord
A.J.H. Boer
J. Bron
R. Cornelissen
H. van Dijck
R. van Dongen
M.J. van Duin
H. Heegen
E. Helder
A. Geenhuizen

B.P.R. Gersons
J.C. Goet
J.H.A. Goudt
M.M.J.E. van Heunen
R.R.R. Huijsman-Rubingh
W. van Ingen
H. Kelderman
E. Kole
G. Krabbe
J. van Lidth de Jeude
J. de Moel
F.J. van der Molen
H. Overdijk

J. Peters
W.M. Pietersen
P. Rutgers
A. Sickmans
M. Steenbeeke
A. Toering
J.L.W.M. Verdaas
R. Vorkink
A. Westerhof
M. de Witte-van den Haak
R. Zeeuwen
J.M.P.H. van der Zijden

6

Afkortingen

AAD-Oost	Alarmerings- en Ambulancedienst Oost
AC	Algemeen Commando/Commandant
AGS	Arbeidsgezondheidskundig spreekuur
AI	Arbeidsinspectie
AIC	Advies- en Informatiecentrum (Volendam)
AL	Autoladderwagen
AMV	Bureau Adviseur Milieuvergunningen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	Burgemeester en Wethouders
BAZ	Burger en Algemene Zaken (gemeente Enschede)
BiZa	Ministerie van Binnenlandse Zaken
BMD	Bouw- en Milieudienst (gemeente Enschede)
BOT	Bedrijfsopvangteam
BRZO 1999	Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999
BVSE	Belangenvereniging slachtoffers vuurwerkramp Enschede
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie)
CCRB	College van Commandanten van de Regionale Brandweer
CFA	Commissie financiële afwikkeling vuurwerkramp
CGV	Coördinator gewondenvervoer
CPA	Centrale Post Ambulancevervoer
CPR	Commissie Preventie van Rampen met Gevaarlijke Stoffen
CRIB	Centraal Registratie- en Informatiebureau (gemeente Enschede)
CTPI	Coördinatieteam Plaats Incident
DMKL	Directie Materieel van de Koninklijke Landmacht
DMO	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (gemeente Enschede)
EZ	Afdeling Economische Zaken (gemeente Enschede)
GGD	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
GGH/RT	Grootschalige geneeskundige hulpverlening regio Twente
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
GPO	Grootschalig Politieoptreden
GRS	Gemeentelijke rampenstaf
GS	Gedeputeerde Staten
HSGA	Hoofd sectie geneeskundige aangelegenheden
IAC	Informatie- en adviescentrum
IBW	Inspectie voor het Brandweerwezen
IMH	Inspectie Miliehygiëne (VROM)
Ivb	Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer
KCGS	Korps Controleurs Gevaarlijke Stoffen
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KvK	Kamer van Koophandel

LASER	Agentschap van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voor de uitvoering van subsidieregelingen
LCI	Logistiek centrum inspecties
LRT	Landelijk rechercheteam
MAVO-box	'MAVO' is de naam van de fabrikant van deze garageboxen
ME	Mobiele eenheid
ML	Medisch leider
MMT	Mobiel medisch team
MOD	Milieuongevallendienst (RIVM)
MST	Medisch Spectrum Twente (ziekenhuis)
Natres	Nationale Reserve
NCC	Nationaal coördinatiecentrum
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
Nibra	Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding
NRF	Nationaal Rampenfonds
OBO(-regeling)	Regeling Onkosten buitengewone omstandigheden
OGS	Organisatie ter bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen
OvD	Officier van dienst
OvD-G	Officier van dienst-geneeskundig
PAGO	Periodiek arbeidsgeneeskundig onderzoek
PCC	Provinciaal coördinatiecentrum
PML-TNO	TNO, Prins Maurits Laboratorium
RAC	Regionale alarmcentrale (brandweer)
RBT	Regionaal beleidsteam
RCC	Regionaal coördinatiecentrum
RGF	Regionaal geneeskundig functionaris
RGS	Reglement Gevaarlijke Stoffen
RI&E	Risico-inventarisatie en – evaluatie
RIAGG	Regionale instelling voor ambulante geestelijke gezondheidszorg
RIT	Rampen Identificatieteam
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RMC	Regionaal meldcentrum (politie)
ROGS	Regionaal officier gevaarlijke stoffen (brandweer)
ROT	Regionaal operationeel team
RTV-Oost	Regionale radio- en televisiezender
RVI	Rijksverkeersinspectie
SIGMA	Snel inzetbare groep ter medische assistentie (Rode Kruis)
SMD	Stichting Maatschappelijke Dienstverlening
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerie)
TS	Tankautospuut

VEN	Vereniging voor Evenementenvuurwerk
VN	Verenigde Naties
VRM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (ministerie)
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wm	Wet milieubeheer
WVD	Waarschuwings- en verkenningsdienst (brandweer Twente)
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten
Zaustat	Ziekenautostation

J.L. Ten Vergert
Dr. Coppesstraat 57
Bewoner