



VEILIGHEIDSREGIO
Zuid-Limburg

Evaluatie crisisbeheersing GRIP 4 Chemelot

9 november 2015

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Onderzoeksvraag	3
1.3 Reikwijdte	3
1.4 Methode van onderzoek	3
1.5 Leeswijzer	4
2. Tijdslijn	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Tijdslijn	5
3. Analyse	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Alarmering en opschaling	11
3.3 Brandbestrijding	12
3.4 Waarnemen en meten	13
3.5 Waarschuwing bevolking	15
3.6 Alarmering buurregio's	17
3.7 Bevolkingszorg	21
3.8 Crisiscommunicatie	22
3.9 Afschaling	24
4. Conclusies en aanbevelingen	26
4.1 Algehele conclusie	26
4.2 Aanbevelingen	27
Bijlage: Afkortingen	30

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Maandagmiddag 9 november 2015 brak er even voor 12:00 uur bij een loods op het Chemelot-terrein een grote brand uit. De brand is ontstaan in een opslagloods van het transportbedrijf Wim Bosman. In deze opslagloods lagen kunststofkorrels en chemische stoffen opgeslagen. Het branden van de kunststofkorrels leverde een zware rookontwikkeling op. Vanwege de enorme rookontwikkeling en het risico op de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen zijn de sirenes geactiveerd en zijn er meerdere NL-alert berichten verstuurd. Er is opgeschaald naar GRIP 4, omdat er sprake was van een effectgebied met meerdere gemeenten. In deze evaluatie wordt de crisisbeheersing geëvalueerd en worden de leerpunten hieromtrent benoemd.

1.2 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag voor deze evaluatie luidt:

‘Op welke wijze heeft de crisisorganisatie bij de brand bij Chemelot van 9 november 2015 invulling gegeven aan hun taken en welke leerpunten zijn uit deze inzet te formuleren?’

1.3 Reikwijdte

De evaluatie heeft betrekking op de crisisbeheersing door de crisisorganisatie. Onder crisisorganisatie wordt verstaan: de multidisciplinaire partners die binnen de GRIP-structuur zijn betrokken bij de crisisbeheersing. Dit betreffen zowel de hulpdiensten, gemeenten als Chemelot. De samenwerking van deze actoren vindt plaats op basis van de GRIP-structuur conform de afspraken zoals deze zijn vastgelegd in het Regionale Crisisplan en het Rampbestrijdingsplan Chemelot.

Dit onderzoek gaat nadrukkelijk niet over de oorzaak van de brand. Hiervoor worden afzonderlijke onderzoeken uitgevoerd in opdracht van Chemelot en de Provincie Limburg.

1.4 Methode van onderzoek

Voor de evaluatie zijn de planvorming en de documentatie van het incident bestudeerd. Deze documentatie over het incident bestaat uit uitdraaien van het Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS), het Landelijk Crisismanagement Systeem (LCSM), inzet- en evaluatieverslagen en informatie uit de media. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met betrokken functionarissen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 volgt eerst een gedetailleerde tijdslijn van de gebeurtenissen vanaf het ontstaan van de brand tot het afschalen van de crisisorganisatie. In hoofdstuk 3 wordt een analyse gemaakt van het optreden van de crisisorganisatie. De evaluatie eindigt met de conclusies en de hieruit voortkomende aanbevelingen.

2. Tijdslijn

2.1 Inleiding

In onderstaande tijdslijn volgt een schets van de gebeurtenissen en de crisisbeheersing omtrent de brand bij Chemelot op 9 november 2015. Hierbij is specifiek gekeken naar de ontwikkeling van de brand, de alarmering en opschaling van de GRIP-structuur, de activering van de sirenes en NL-Alert, de inzet van meetploegen, het informeren van buurregio's, de crisiscommunicatie en de afschaling.

2.2 Tijdslijn

Tijdstip	Actie
11:45	Interne melding brand Chemelot.
11:46	Kazerne alarm brandweer Chemelot.
11:49	Eerste blusploeg brandweer Chemelot en OvD-Chemelot ter plaatse.
11:50	Opschaling naar middel brand, 2 ^e en 3 ^e blusploeg opgeroepen.
11:52	Alarmering Actiecentrum Chemelot.
12:01	Eerste sirenes op terrein geactiveerd.
12:02	Opschaling GRIP 1 door OvD Chemelot.
12:03	Formulier door Chemelot naar meldkamer brandweer verstuurd.
12:07	Melding door meldkamer Chemelot bij meldkamer brandweer: "brand bij het Bosman-magazijn in een loods, opschaling naar GRIP 1".
12:08	Alarmering GRIP 1.
12:09	Melding vanuit luchthaven MAA dat rook zichtbaar is.
12:10	OvD-Bz stuurt burgemeesters en secretarissen in Whatsapp groep "Grip 1 op Chemelot, brand. Meer info volgt, ga nu ter plekke."
12:15	OvD-Bz neemt contact op met burgemeester Cox, Leurs en locoburgemeester van Es en informeert hen over de opschaling. Er wordt afgesproken dat zij via de Whatsapp groep op de hoogte worden gehouden van de informatie uit het COPI.
12:15	Alarmering GRIP 2.

Tijdstip	Actie
12:23	Verkeerscentrale Zuid-Nederland in kennis gesteld door de meldkamer. Provincie wordt ook in kennis gesteld.
12:23	Alarmering 3 meetploegen brandweer.
12:27	Contact tussen meldkamer brandweer en meldkamer 100 Hasselt: meldkamer Hasselt geeft aan dat de rookpluim zichtbaar is vanuit België. Meldkamer Hasselt bijgepraat.
12:30	Besluit Leider COPI tot activering sirenes gebied 1 en 6 en NL-Alert gebied conform RBP Chemelot.
12:30	Gemeente Sittard-Geleen op website en social media: "Op dit moment woedt er een brand op het Chemelotterrein. In delen van de gemeente (Lindenheuvel en Geleen, Sittard-Zuid en -Centrum, Munstergeleen, Limbricht, Einighausen en Guttecoven) zijn de sirenes afgegaan. Dit betekent ramen en deuren sluiten en binnen blijven! Ventilatiesystemen uitzetten! Meer informatie vindt u via twitter @brwzuidlimburg of @chemelot."
12:30	HTO Communicatie arriveert in MCC.
12:35	Eerste meetploeg van Sittard in het veld, met als opdracht het meten van CO en in beeld brengen van de rookwolk.
12:35	Alarmering GRIP 3.
12:39	Sirenealarm geactiveerd (WAS) sirenegebied 1 en 6 (conform RBP Chemelot).
12:45	Eerste COPI: prioriteit is voorkomen uitbreiding brand.
12:45	RIVM gebeld door AGS, zij sturen 2 onderzoeksteams.
12:50	Eerste NL-alert bericht verstuurd.
12:50	Meldkamer Heinsberg in kennis gesteld door meldkamer politie van mogelijke meldingen overlast. Tevens verzocht terug contact op te nemen indien situatie of meldingen bij hen anders worden dan alleen 'overlast'.
12:54	Communicatie en Informatiecentrum federale politie Hasselt belt in bij meldkamer politie n.a.v. meldingen van Belgische politiepatrouilles. Situatie is uitgelegd en tevens aangegeven dat gezien meteo zij op dit moment 'niets te vrezen hebben'.

Tijdstip	Actie
12:55	Meldkamers Heinsberg en Aachen in kennis gesteld door meldkamer brandweer.
12:56	Meetploeg Heinsberg (Erkundungsdienst) gebeld door AGS omdat de wolk neer kwam in Kreis Heinsberg. Zij hebben rijdende metingen verricht en op 3 momenten met AGS contact gehad. Uit metingen bleken geen afwijkingen.
12:56	Telefonisch contact OM met meldkamer politie: "OvJ neemt contact op met burgemeester".
13:00	Eerste ROT.
13:00	Eerste berichten van de eerste meetploegen dat CO niet uitslaat.
13:04	Meldkamer Limburg-Noord geïnformeerd door meldkamer ambulance Zuid-Limburg.
13:10	HTO Communicatie vraagt in appgroep HTO Com hoe ze een persnummer kan regelen.
13:13	Meldkamer KMAR meldt bij meldkamer politie dat vliegverkeer geen last heeft van de rook.
13:15	Melding GBT naar MCC, niet naar gemeentehuis Sittard.
13:28	Contact tussen meldkamer brandweer Zuid-Limburg en meldkamer Limburg-Noord: meldkamer Limburg-Noord geeft aan op de hoogte te zijn van de situatie en er zijn geen klachten/meldingen binnen gekomen. Er worden 2 meetploegen voor bijstand gevraagd welke standby moeten staan in Susteren. Tevens wordt aan Limburg-Noord aangegeven dat indien klachten binnen komen, zelf de meetplanorganisatie opgestart moet worden.
13:30	2 ^e COPI.
13:32	Verkeerscentrale NS meldt bij meldkamer: "mensen in/bij/op station Sittard geven aan dat er rook hangt en die erg stinkt. Men moet een hand voor de mond houden".
13:34	Burgemeester, gemeentesecretaris en BT-adviseur arriveren in MCC.

Tijdstip	Actie
13:35	Gemeente Sittard-Geleen plaatst op website en social media: "Herhaald sirenealarm. In verband met de rookontwikkeling bij de brand op het Chemelotterrein nog steeds binnen blijven en ramen en deuren gesloten houden! Ventilatiesystemen uitzetten! Meer informatie via twitter @brwzuidlimburg of @chemelot en via www.chemelot.nl."
13:36	Tweede sirenealarm geactiveerd (WAS) gebied 1 + 6 (conform RBP Chemelot) + extra uitbreiding Sittard Noord.
13:38	Alarmering GRIP 4.
13:40	Alarmering extra 2 meetploegen brandweer, alle meetploegen brandweer Zuid-Limburg ingezet.
13:42	2e bericht NL-Alert groter gebied.
13:45	Alarmering meetploeg en AGS Limburg Noord.
13:46	NCC in kennis gesteld door meldkamer.
13:58	Meldkamer Heinsberg neemt contact op met meldkamer Zuid-Limburg.
14:00	2 ^e ROT.
14:10	Eerste moederverhaal beschikbaar.
14:10	Telefonisch interview burgemeester Cox op L1 radio/TV.
14:12	GRIP 2 Limburg-Noord.
14:20	Gemeente Sittard-Geleen plaatst op website en social media gemeente: "Brand Chemelot woedt in hoofdgebouw opslagloods. Er liggen hier géén chemische stoffen opgeslagen. In verband met rookontwikkeling wel nog steeds binnen blijven en ramen en deuren gesloten houden! Ventilatiesystemen uitzetten! Meer informatie via twitter @brwzuidlimburg of @chemelot en via www.chemelot.nl."
14:23	Telefonisch contact burgemeester Cox met burgemeester Hessels.
14:27	Contact tussen meldkamer politie met meldkamers Heinsberg en Aachen over huidige situatie.
14:30	3 ^e COPI.
14:55	Eerste omgevingsanalyse beschikbaar.

Tijdstip	Actie
15:00	3 ^e ROT.
15:00	1 ^e RBT.
15:09	Eerste Burgernetbericht.
15:16	Telefonisch contact Echt-Susteren met ROT Communicatie Noord.
15:20	Melding nieuwe situatie burgemeester Echt-Susteren door burgemeester Krewinkel.
15:21	Telefonisch contact Echt-Susteren met ROT Communicatie Noord.
15:30	4 ^e COPI.
15:35	Gemeente Sittard-Geleen plaatst op website en social media: "De brandweer meldt dat de brand bij Chemelot onder controle is. Inwoners van Lindenheuvel moeten nog binnen blijven en ramen en deuren gesloten houden. De waarschuwing voor de rest van de gemeente wordt ingetrokken. Volg www.vrzuidlimburg.nl en twitter @VRZuidLimburg voor de laatste informatie."
15:47	2 ^e RBT.
15:47	2e Burgernetbericht.
15:49	3e bericht NL-Alert / vrijgeven gebied, uitgezonderd wijk Lindenheuvel.
15:50	Contact voorlichter Zuid-Limburg met voorlichter Limburg-Noord, afspraken gemaakt over delen berichtgeving. Limburg Noord deelt berichten Zuid-Limburg.
16:00	4 ^e ROT.
16:16	Afschaling GRIP 2.
16:20	Limburg Noord afgeschaald naar GRIP 0.
16:25	Telefonisch contact Echt-Susteren met ROT Communicatie Noord.
16:30	5 ^e COPI: brand onder controle, nablussen zal nog aantal uren duren. COPI ontbonden.
16:44	Laatste bericht NL-Alert (intrekking waarschuwing).
16:45	Gemeente Sittard-Geleen plaatst op website en social media gemeente: "Intrekking. Situatie Chemelot is onder controle. Wijk Lindenheuvel vrijgegeven, wel nog mogelijk overlast. Indien last van stank of rook? Blijf dan wel binnen. Zie voor de laatste informatie: www.vrzuidlimburg.nl en twitter @VRZuidLimburg."

Tijdstip	Actie
16:53	Contact meldkamer Hasselt met meldkamer politie: meldkamer Hasselt geeft aan dat onder burgers Maasmechelen en Hasselt bericht is medegedeeld "ramen en deuren te sluiten". Meldkamer Hasselt geeft aan dat onbekend is hoe dit bericht verspreid is.
17:10	Laatste Burgernetbericht.
17:21	Contact meldkamer Aachen met meldkamer: bijgepraat over stand van zaken.
17:30	Interview Avondgasten L1: burgemeester en gedeputeerde Prevoo.
17:54	Afschaling GRIP 1.
18:30	Interview NOS TV en Nieuwsuur: burgemeester en gedeputeerde Prevoo.
18:40	Afschaling GRIP 0.

3. Analyse

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op basis van de tijdslijn uit het vorige hoofdstuk een analyse gemaakt van de crisisbeheersing. Hierbij is specifiek gekeken naar de volgende onderdelen:

- Alarmering en opschaling
- Brandbestrijding
- Waarnemen en meten
- Waarschuwing bevolking
- Alarmering buurregio's
- Bevolkingszorg
- Crisiscommunicatie
- Afschaling

Per onderdeel wordt eerst een situatieschets gegeven, om vervolgens nader in te gaan op de leerpunten.

3.2 Alarmering en opschaling

Situatieschets

Om 11:45 uur krijgt de brandweer van Chemelot een melding van een brand bij de Bosman loods. Binnen 5 minuten na start van de brand is de OvD-Chemelot ter plaatse. Hij schaal op naar middelbrand, alarmeert een tweede en derde blusploeg en schakelt het actiecentrum Chemelot in. Tien minuten na inschakelen van het actiecentrum besluit de OvD-Chemelot op te schalen naar GRIP 1, er gaan zes minuten overheen voordat de leden van het COPI op de pager de alarmering krijgen om 12:08 uur. Zeven minuten na GRIP 1 opschaling wordt opgeschaald naar GRIP 2 (12:15 uur), 21 minuten na GRIP 2 opschaling naar GRIP 3 (12:36 uur) in verband met het activeren van de sirenes en NL-alert. Een uur na opschaling naar GRIP 3 volgt opschaling naar GRIP 4 om 13:38 uur omdat blijkt dat meerdere gemeenten in het effectgebied van de rook liggen.

De COPI leden hebben een opkomsttijd van 30 minuten, het COPI heeft haar eerste vergadering om 12:45 uur, iets meer dan een half uur na de alarmering van het COPI. De ROT leden hebben een opkomsttijd van 45 minuten, het eerste ROT overleg vindt plaats om 13:00 uur, exact 45 minuten nadat opgeschaald is naar GRIP 2. Aanvankelijk is het GBT gealarmeerd, maar omdat het stadhuis Sittard zich in de rook bevond is dit overleg verplaatst naar het MCC. Intussen is opgeschaald naar GRIP 4, waardoor er geen GBT heeft plaatsgevonden en het eerste RBT plaatsvond om 15:00 uur.

Analyse

Uit bovenstaande situatiebeschrijving blijkt dat de alarmering en opschaling van de operationele eenheden adequaat en zeer snel is verlopen. Er wordt voldaan aan de vereiste opkomsttijden.

Een punt van aandacht is de alarmering van de leden van het GBT. De burgemeester en secretaris waren door de OvD-Bz die ter plaatse was op de incidentlocatie geïnformeerd over het incident en werden op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen. Een alarmering voor het GBT hebben zij echter niet ontvangen. De wijze van alarmering van de GBT leden is momenteel niet adequaat geborgd en dient te worden herzien.

De opschaling van GRIP 3 naar GRIP 4 duurt meer dan een uur. Pas om 13:38 uur wordt GRIP 4 afgekondigd. De opschaling naar GRIP 3 was aan de orde in verband met het activeren van de sirenes. GRIP 4 bleek aan de orde nadat duidelijk werd dat de impact van de brand meerdere gemeentes betrof, evenals gemeenten over de regiogrens. Bij een brand van een dergelijke omvang bij Chemelot is er echter al snel sprake van impact op meerdere gemeentes. Het is voor dit type incident bij Chemelot aan te raden direct naar GRIP 4 op te schalen om het tijdsverlies in bestuurlijke opschaling te voorkomen waar tijdens dit incident sprake van was. Een bijkomende factor is de opkomstlocatie van het GBT bij een dergelijk incident. De gemeente waar wordt opgeschaald ligt al snel in het directe effectgebied. Ook op 9 november was hier sprake van. In verband met de rookontwikkeling richting het gemeentehuis is het GBT verplaatst naar het MCC in Maastricht. Het is aan te bevelen om in het Rampbestrijdingsplan Chemelot op te nemen dat bij bestuurlijke opschalingen bij Chemelot standaard naar GRIP 4 wordt opgeschaald - met het MCC als opkomstlocatie - en de fase van GRIP 3 wordt overgeslagen.

Hoewel de verschillende gremia voldoen aan de vereiste opkomsttijden, roept dit incident de vraag op of een gelaagde structuur kan voldoen aan de maatschappelijke verwachting van een snel handelende overheid. Momenteel gaat veel tijd verloren in het 'schakelen tussen de lagen'. Door middel van netcentrisch werken en informatiemanagement wordt gepoogd dit te ondervangen. De brand toont echter aan dat de verschillende gremia nog steeds van elkaar afhankelijk zijn voor informatie en besluitvorming. Het ROT vertrekt bijvoorbeeld al uit een achterstand en moet eerst een proces van beeldvorming doorlopen, terwijl het COPI al volop bezig is met de incidentbestrijding. De effectbestrijding zal in de begin fase altijd minimaal een uur achterlopen op de in gang gezette incidentbestrijding, omdat het ROT een opkomsttijd van 45 minuten heeft en minimaal 15 minuten nodig heeft om een eerste beeld van de situatie te kunnen vormen en acties te bepalen. Het is operationeel vlak niet mogelijk om meer tijdswinst te boeken binnen de huidige structuur. Indien sneller handelen gewenst is, is het van belang om de coördinatiestructuur anders in te vullen en de effectbestrijding eerder op te starten.

3.3 Brandbestrijding

Situatieschets

De loods bestond uit twee compartimenten, welke brandwerend zijn gescheiden. Het eerste compartiment van de loods was tussen de 80% en 90% gevuld met 1600 pallets kunststofkorrels, dit deel stond in brand. In het tweede compartiment stonden ADF-stoffen opgeslagen, deze brandden niet. Naast de loods staat een tankerpark met opslag van Oleum, Fenol en Anol. Ook stonden er chemische vaten in een opslag naast de loods. Voor de brandbestrijding in het brongebied was de eerste prioriteit te voorkomen dat de brand zou uitbreiden. Dit was de prioriteit voor het COPI. Branddoorslag in de loods is voorkomen door de brandwerende scheiding en de bluswerkzaamheden van zowel de brandweer van Chemelot als de overheidsbrandweer. In het tankerpark zijn de automatische sprinklerinstallaties aangezet. Deze hebben de tankers koel gehouden.

Rond 16:35 uur is de brand onder controle. Dit is in het laatste COPI gedeeld, het COPI is hierop ontbonden. Het nablussen heeft nog een aantal uren geduurd.

Analyse

Op 19 maart 2016 bericht Dagblad De Limburger dat de brandweer van Chemelot geen idee had welke stoffen zich in de brandende loods bevonden tijdens de brand. Dit concludeert de krant op basis van een onafhankelijke interne evaluatie van de inzet van de bedrijfsnoodorganisatie. Sitech heeft met kracht afstand genomen van de berichtgeving van De Limburger. Uit het onderzoek blijkt dat de bedrijfsbrandweer beschikte over alle benodigde informatie voor een vakkundige brandbestrijding. Op de brandweervoertuigen zijn objectkaarten aanwezig, waarop staat aangegeven welke categorie stoffen er aanwezig zijn en in welke maximale hoeveelheid. Ook bevatten de rapporten informatie over de aard van de stof, zoals brandbaarheid, toxiciteit, zuurgehalte en de manier van brandbestrijding. De brandweer heeft de brand dan ook adequaat kunnen bestrijden op basis van de beschikbare gegevens, de brandbestrijding werd niet negatief beïnvloed door het ontbreken van details over individuele stoffen. In het kader van het verbeteren van de interne informatievoorziening heeft Chemelot in de eigen interne regelgeving opgenomen dat ook de stoffenlijst beschikbaar moet zijn. Op basis hiervan kan een inschatting worden gemaakt van de omvang van de aanwezige stoffen. Sitech heeft inmiddels maatregelen in gang gezet om de informatievoorziening te borgen.

3.4 Waarnemen en meten

Situatieschets

Het proces van waarnemen en meten is opgestart om 12:23 uur, na alarmering van GRIP 2. Er zijn binnen tien minuten 3 meetploegen ingezet. De eerste meetploeg van Sittard was om 12:35 uur in het veld, met als opdracht het meten van de CO-waarden en het in beeld brengen van de rookwolk. Omstreeks 12:45 uur is door de Adviseur Gevaarlijke Stoffen (AGS) het RIVM gebeld, waarna men twee onderzoeksteams richting Limburg heeft gestuurd. Om 12:56 uur heeft de AGS contact gehad met de meetploeg uit Heinsberg, omdat duidelijk werd dat de wolk in Kreis Heinsberg neersloeg. Er is driemaal contact met Heinsberg geweest, uit deze metingen bleken er geen afwijken geconstateerd te zijn. Rond 13:00 uur komen de eerste meetresultaten van de meetploegen in Zuid-Limburg binnen, de CO blijkt niet uit te slaan. Omstreeks 13:40 uur zijn twee extra meetploegen aangevraagd bij Limburg Noord ter ondersteuning, met het verzoek de communicatie te koppelen aan Zuid-Limburg. Deze meetploegen zijn om 13:45 uur gealarmeerd. Van deze meetploegen wordt echter niets meer vernomen.

In het eerste ROT van 13:00 uur is er nog niet gesproken over de resultaten van de metingen. In het ROT van 14:00 uur wordt hier het volgende over gezegd:

- Inhoud loods bekend: polypropreen en polyetheen, dit geeft geen probleem.
- Koolwaterstof en waterstof aanwezig.
- CO niets gemeten, op 1 punt ligt verhoogde meting.
- Handelingsperspectief handhaven: ramen en deuren gesloten houden.
- Opgeschaald naar 6 meetploegen.
- Op het station mensen met ademhalingsklachten.

Uit de metingen blijkt dus dat geen sprake is van gevaarlijke stoffen. Er is wel nog sprake van flinke rookontwikkeling en op het station wordt melding gemaakt van ademhalingsklachten. Om deze reden blijft het advies 'ramen en deuren gesloten houden' gehandhaafd.

Het eerste RBT was om 15:00. Hier is toen aangegeven:

- Meetgegevens zijn negatief (goed dus), er zijn koolwaterstoffen en geen CO gemeten op één meting na.
- Bij verbranding zijn naast roetdeeltjes vrij weinig andere stoffen vrijgekomen.
- Behoud ADR-loods gaat hoogstwaarschijnlijk lukken.
- Afstemming met burgemeester Hessels.
- De vraag is hoe om te gaan met de stank en de rook. Verzoek aan brandweer/GHOR omtrent duidelijkheid rook, ter bespreking volgende RBT.

In het ROT van 15:00 is het beeld:

- Er zijn geen levensbedreigende of verhoogde waarden gemeten in.
- De brand wordt kleiner, alleen nog rook- en stankoverlast in Lindenheuvel.
- Advies terug te schalen naar GRIP 2.

RBT van 16:00:

- Ontalarmering heeft plaatsgevonden, alleen voor Lindenheuvel geldt nog advies ramen en deuren gesloten houden.
- Er zijn geen chemicaliën betrokken bij de brand. Enkel granulaat, is geen gevaarlijke stof.
- Afschaling naar GRIP 2.

Analyse

Het proces waarnemen en meten is snel en breed in gang gezet. Hierbij is de samenwerking met Heinsberg en de Veiligheidsregio Limburg-Noord gezocht. De samenwerking met Limburg-Noord kwam echter niet adequaat tot stand. Het is van belang de samenwerking tussen de Veiligheidsregio Zuid-Limburg en Limburg-Noord te verbeteren, temeer gezien het feit dat Chemelot dicht bij de grens met Limburg-Noord ligt en een incident snel ook impact heeft op de buurregio.

Daarnaast valt op dat om 13:00 de eerste meetresultaten van de meetploegen in Zuid-Limburg binnen zijn en de CO blijkt niet uit te slaan. Deze resultaten zijn niet in het ROT van 13:00 besproken, waarschijnlijk omdat deze momenten zich hebben gekruist. Dit heeft als gevolg dat de resultaten pas een uur later, om 14:00, in het volgende ROT worden besproken. Vervolgens komen deze resultaten om 15:00 aan bod in het RBT, wederom een uur later. Ondanks het tijdsframe van twee uur, waarin de eerste meetresultaten al beschikbaar waren en operationele duiding had kunnen plaatsvinden, ontbreekt een duidelijk advies en handelsperspectief als gevolg van de meetresultaten. In het RBT wordt namelijk verzocht om een duidelijker advies omtrent hoe om te gaan met de stank en rook. In het ROT van 15:00, wat dan gelijktijdig plaatsvindt, wordt dit advies geformuleerd. Het duurt vervolgens weer tot 16:00 voordat het advies kan worden voorgelegd aan het RBT. Er gaat dan ook veel tijd verloren in de operationele en bestuurlijke duiding van de meetresultaten, waardoor het bieden van een handelsperspectief en afschaling wordt vertraagd.

De overlegmomenten van het ROT en RBT sloten niet op elkaar aan, waardoor de onderlinge afstemming vertraagde. Het valt aan te bevelen deze overlegmomenten beter op elkaar aan te laten sluiten. Daarnaast is verbetering van belang van de kwaliteit van de advisering van het ROT aan het RBT met betrekking tot duiding van gevaarlijke stoffen en bijbehorende handelsperspectieven. Tot slot wordt geconstateerd dat de verslaglegging in

het RBT uitsluitend is gericht op de (technische) besluiten, en geen aandacht besteed aan de maatschappelijke impact en de afwegingen die hieromtrent zijn gemaakt. Dit is van belang om ook het ROT inzicht te kunnen geven in de bestuurlijke afwegingen. Het valt aan te bevelen om in de opleiding van verslagleggers meer aandacht te besteden aan het vastleggen van de afwegingen die worden gemaakt met betrekking tot de maatschappelijk impact.

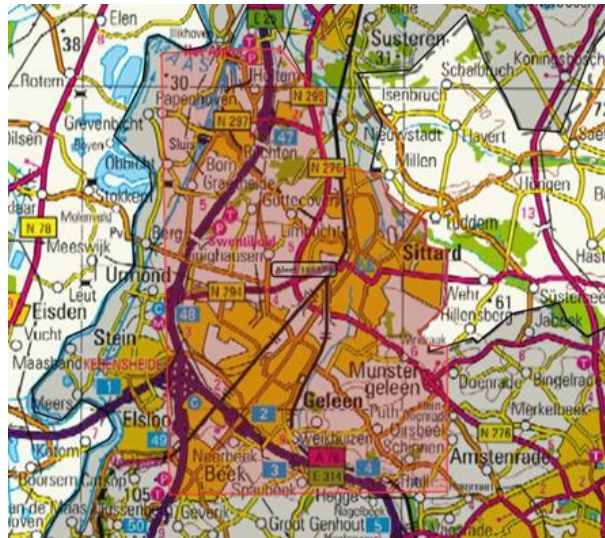
3.5 Waarschuwing bevolking

Situatieschets

Omstreeks 12:30 besluit de leider COPI tot activering van de sirenes in gebied 1 en 6 en NL-Alert conform het Rampbestrijdingsplan Chemelot. Om 12:39 is het sirenealarm geactiveerd (WAS) in sirenegebied 1 en 6. Om 12:50 is het eerste NL-alert bericht verstuurd met als bericht: "BRAND CHEMELOT met hevige rook. Blijf binnen, sluit ramen en deuren en zet ventilatie uit.". Op onderstaande kaart is het verzendgebied weergegeven.



Om 13:42 is hetzelfde bericht herhaald in een groter gebied. Zie onderstaande kaart.



Om 15:49 volgt de NL-Alert melding: “Brand bij Chemelot onder controle. Alleen wijk Lindenheuvel (Geleen) nog binnen blijven, ramen en deuren sluiten. Andere gebieden zijn veilig. Zie: www.vrzuidlimburg.nl.”. Het laatste bericht volgt om 16:44: “INTREKKING. Situatie CHEMELOT is onder controle. Wijk Lindenheuvel vrijgegeven, wel nog mogelijk overlast. Indien last van stank of rook? Blijf dan wel binnen.”. Voor deze twee laatste berichten is het grotere gebied van het tweede bericht gehanteerd.

Het waarschuwen en alarmeren heeft plaatsgevonden conform de werkwijze die is omschreven in het nieuwe Rampbestrijdingsplan Chemelot. Om de snelheid in het activeren van de sirenes te waarborgen, zijn sirenegebieden gedefinieerd in het Rampbestrijdingsplan Chemelot. Er zijn twee sirenegebieden ingeschakeld omdat de rookkolom zich gedurende het incident verplaatste. Hierdoor is een groot gebied gealarmeerd. Het is mogelijk een preciezer gebied te activeren, alleen gaat er dan meer tijd verloren in het bepalen van het gebied. In dit geval is dan ook de keuze gemaakt om snel te alarmeren.

Daarnaast zijn voor het Rampbestrijdingsplan Chemelot standaardberichten voor NL-alert voorgeprogrammeerd. Dit maakte het mogelijk om de gewenste berichtgeving snel op gang te brengen.

Analyse

Vertegenwoordigers van de wijk Lindenheuvel geven na het incident aan dat naar hun ervaring de alarmering te lang heeft geduurd, aangezien ze om 12:01 al de sirenes op het Chemelot terrein hoorden afgaan. Tussen alarmering van de sirenes op Chemelot (12:01) en de alarmering van de sirenes in Lindenheuvel (en de rest van Sittard-Geleen, 12:39) zitten meer dan 38 minuten. Het proces van alarmering had mogelijk versneld kunnen worden wanneer de OvD-Chemelot direct met het activeren van de sirenes op Chemelot ook de sirenes in de gemeente had geactiveerd. Dit mandaat heeft hij. Gezien de getrapte opschaling is echter de vraag of dit op dat moment reeds aan de orde was. Het meer voor de hand liggende moment hiervoor was 12:15, toen besloten is op te schalen naar GRIP 2 in verband met het ontstaan van een effectgebied. Toen hadden ook de sirenes geactiveerd kunnen worden, waardoor 24 minuten eerder de sirenes zouden zijn geactiveerd. De omvang van de gedefinieerde gebieden maakt dat activering van de sirenes impact heeft op veel inwoners, en er dan ook eerst een zorgvuldige afweging wordt gemaakt alvorens alarmering volgt. Het is aan te bevelen om voor Lindenheuvel en Krawinkel een afzonderlijk gebied voor te programmeren. Dit maakt de drempel tot activering van de sirenes kleiner,

zodat in deze wijken sneller de sirenes geactiveerd kunnen worden. Vanaf 2017 is dit echter niet meer relevant omdat de Minister van Veiligheid en Justitie heeft besloten dat het sirenestelsel komt te vervallen. NL-Alert blijft dan over als het aangewezen middel om inwoners over gevaar in te lichten. Het valt aan te bevelen te onderzoeken of het mogelijk is voor Lindenheuvel, Krawinkel en mogelijk andere omliggende wijken de sirenes te behouden.

Vanuit het ROT zijn in relatie tot het activeren van de sirenes en NL-Alert diverse acties uitgezet om gericht mensen te informeren. Door de sectie Bevolkingszorg zijn scholen gebeld. Kinderdagverblijven zijn niet gebeld, maar hier bleek wel behoefte aan te zijn geweest. Het Zuyderland ziekenhuis heeft de operatie kamer stilgelegd en de ambulances van de post van Geleen zijn verplaatst naar Heerlen. De GHOR heeft deze processen gecoördineerd. Ook is vanuit de GHOR contact geweest met Stichting zorgconcern Kollenberg om ramen en deuren te sluiten.

Naar aanleiding van meldingen van mensen met ademhalingsklachten op het station Sittard zijn de treinen niet meer gestopt op de stations Sittard en Geleen. De bussen bleven echter rijden. Een deel van de winkels in de centra van Sittard en Geleen zijn, op eigen initiatief van de winkeliers, gesloten naar aanleiding van de waarschuwingen. Een aantal winkeliers hebben hun klanten naar buiten gestuurd, om vervolgens de ramen en deuren te sluiten. In het stadhuis Sittard gingen medewerkers nog naar buiten. De gemeente heeft achteraf vragen ontvangen van bewoners van appartementencomplexen met de vraag hoe te handelen als het niet mogelijk is de centrale ventilatie in een gebouw uit te schakelen.

Uit dit incident blijkt dat veel mensen niet weten wat te doen wanneer de sirenes gaan. De instructie lijkt simpel, maar roept veel vragen op bij de bevolking. De maatschappelijke impact is groot. Het is van belang om door een goede risicocommunicatie voorafgaande aan incidenten inwoners beter voor te lichten en vooraf specifiek uit te werken wat het gewenste handelsperspectief is. Risicocommunicatie dient als vakgebied structureel geborgd te worden binnen de Veiligheidsregio, deze borging ontbreekt momenteel. Daarnaast is aan te bevelen op korte termijn een campagne te starten om inwoners over de gewenste handelsperspectieven voor te lichten.

3.6 Alarmering buurregio's

Situatieschets

In verband met activeren van de sirenegebieden, is in het nieuwe Rampbestrijdingsplan Chemelot opgenomen dat bij activeren van gebied 1 de meldkamer van Kreis Heinsberg wordt geïnformeerd en bij gebied 6 de meldkamer van Limburg-Noord. Om 12:39 uur is het sirenealarm geactiveerd (WAS) in sirenegebied 1 en 6. Elf minuten later (12:50) is de meldkamer Heinsberg in kennis gesteld door de meldkamer politie over mogelijke overlast. De meldkamers van Heinsberg en Aachen zijn om 12:55 uur in kennis gesteld door de meldkamer brandweer (16 minuten na activering WAS gebieden). In de brief van burgemeester Corsten van gemeente Selfkant wordt echter aangegeven dat de meldkamer van Heinsberg om 13:58 uur eigen initiatief contact heeft gezocht met de meldkamer van Zuid-Limburg en is toen geïnformeerd over het incident. Volgens de informatie uit het geïntegreerd meldkamersysteem van de meldkamer Zuid-Limburg is de meldkamer Heinsberg twee maal geïnformeerd binnen 16 minuten na activeren van de sirenes. Om

14:27 uur is daarnaast contact geweest met de meldkamers van Heinsberg en Aachen om hen te informeren over de stand van zaken.

Om 12:27 uur neemt de meldkamer 100 van Hasselt contact op met de meldkamer brandweer. De meldkamer Hasselt geeft aan dat een rookpluim zichtbaar is vanuit België. Ze worden bijgepraat over het incident. Dit is 12 minuten voordat de eerste sirenes worden geactiveerd. Om 12:54 uur belt het Communicatie en Informatiecentrum van de federale politie van Hasselt met de meldkamer politie naar aanleiding van meldingen van Belgische politiepattrouilles. De situatie is toegelicht en men is verteld dat ze 'niets te vrezen hebben' omdat de wind richting Duitsland staat. Omstreeks 16:53 uur is er nogmaals contact tussen de meldkamer Hasselt en de meldkamer politie. De meldkamer Hasselt geeft aan dat onder burgers van Maasmechelen en Hasselt het bericht is medegedeeld om de "ramen en deuren te sluiten". De meldkamer Hasselt geeft aan dat onbekend is hoe dit bericht verspreid is.

Limburg-Noord wordt het eerst geïnformeerd door de meldkamer van de ambulancedienst om 13:04 uur. Omstreeks 13:28 uur is de meldkamer brandweer van de Veiligheidsregio Limburg Noord door de meldkamer brandweer geïnformeerd over de brand. De meldkamer Limburg-Noord geeft aan op de hoogte te zijn van de situatie en er dat er geen klachten/meldingen binnen zijn gekomen. Er is afgesproken dat, indien klachten binnen komen, Limburg-Noord zelf de meetplanorganisatie moet opstarten.

Het contact van de meldkamer van Zuid-Limburg met de meldkamer van Limburg Noord heeft een half uur na opschaling naar GRIP 3 plaatsgevonden en uur na het ontstaan van de brand, maar nog voordat naar GRIP 4 is opgeschaald. Tussen activering van de sirenes om 12:39 uur en het eerste contact tussen de meldkamers van de ambulancediensten om 13:04 uur worden 25 minuten geteld. De meldkamers brandweer hebben 49 minuten na activering van de sirenes contact.

Burgemeester Hessels van Echt-Susteren uit omstreeks 13:50 uur op Twitter zijn zorgen over het gebrek aan communicatie tussen de Veiligheidsregio's. Twintig minuten voor dit bericht was de meldkamer van Limburg-Noord echter reeds geïnformeerd door de meldkamer van Zuid-Limburg. Om 14:12 uur is er in Limburg-Noord opgeschaald naar GRIP 2. Om 14:23 uur heeft burgemeester Cox telefonisch contact met burgemeester Hessels. Het duurt tot 15:50 uur voordat het actiecentrum Communicatie van Zuid-Limburg contact heeft met de voorlichter Limburg-Noord over de brand. De wijze van informeren tussen burgemeester Hessels en burgemeester Cox heeft de dag na de brand tot media aandacht geleid.

Kritiek over de wijze van informeren is geuit door de burgemeester van Selfkant en de burgemeester van Maasmechelen. Door burgemeester Corsten van Selfkant is aan burgemeester Cox een brief gestuurd, waarin hij zijn zorgen uitspreekt over de manier van informeren. In deze brief geeft burgemeester Corsten aan dat omstreeks 12:36 uur wordt opgeschaald naar GRIP 3, maar informatie uitblijft. Om 13:58 uur heeft de meldkamer van Heinsberg (de regio waartoe Selfkant behoort) op eigen initiatief contact gezocht met de meldkamer van Zuid-Limburg en is toen pas geïnformeerd over het incident. Burgemeester Corsten verzoekt dan ook dringend om het alarmeringsplan op zijn functioneren te evalueren.

Burgemeester Terwingen van Maasmechelen heeft in de media aangegeven zich gestoord te hebben aan het gebrek aan informatie. Hij heeft naar eigen zeggen zijn ongenoegen kenbaar gemaakt aan de Veiligheidsregio en aan de gemeente Sittard-Geleen. De meldkamer van Belgisch Limburg was niet geïnformeerd en naar mening van burgemeester

Terwingen “kan het niet zo zijn dat de volksgezondheid in Maasmechelen afhangt van de windrichting”.

Analyse

Naar aanleiding van de zorgen van burgemeesters uit de gemeenten Selfkant, Maasmechelen en Echt-Susteren heeft het adviesbureau PBLQ op verzoek van de veiligheidsdirectie van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg een onderzoek uitgevoerd naar de bestuurlijke informatievoorziening tijdens het incident. In dit onderzoek zijn bestaande convenanten en overeenkomsten met België, Duitsland en de Veiligheidsregio Limburg-Noord geanalyseerd en bestuurders geïnterviewd.

In 1984 hebben Nederland en België een overeenkomst ondertekend waarin afspraken zijn gemaakt over wederzijdse bijstandsverlening bij rampen en ongevallen. In 1988 hebben Nederland en Duitsland een vergelijkbare overeenkomst vastgesteld. Deze overeenkomsten gaan over het leveren van bijstand bij rampen, er zijn hierin geen afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling tijdens een ramp.

Tussen Nederland en België is daarom in 1990 de ‘Eerste aanvullende overeenkomst ter uitvoering van de Overeenkomst inzake wederzijdse bijstandsverlening bij rampen en ongevallen’ vastgesteld. In artikel 11 van deze aanvullende overeenkomst wordt aangegeven dat ‘een burgemeester in wiens gemeente een ramp- of ongevalsgebeurtenis plaatsvindt die een weerslag heeft of kan hebben op het grondgebied van een ander land, onmiddellijk nadat deze gebeurtenis hem ter kennis is gekomen al dan niet op verzoek alle relevante informatie vertrekt aan: de burgemeester of burgemeesters van de in het andere land gelegen aangrenzende gemeente of gemeenten, indien de betrokken gemeente grenst aan Nederland onderscheidenlijk België en de gouverneur / CdK van de eigen provincie. Een zelfde lijn is afgesproken voor de CdK en de Minister van Binnenlandse Zaken.

Tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen is een vergelijkbare aanvullende overeenkomst vastgesteld in 2014. De informatie-uitwisseling verloopt echter niet via de burgemeesters. Artikel 6 zegt het volgende over de informatie-uitwisseling: “onafhankelijk van andere bestaande (meld)procedures stellen de minister van Veiligheid en Justitie van het Koninkrijk der Nederlanden en de minister van Binnenlandse Zaken van de deelstaat Noordrijn-Westfalen elkaar over en weer op de hoogte van gevaren, rampen, crises of grote gebeurtenissen die in potentie gevolgen kunnen hebben voor het gebied van de ander. Dit geldt ook voor aanwijzingen voor of voortekenen van dergelijke gebeurtenissen.” Hierbij is aangegeven dat de coördinatie van de informatie en communicatie in Nederland plaatsvindt via het NCC.

In november 2013 is een overeenkomst vastgesteld tussen de Veiligheidsregio’s Zuid-Limburg, Limburg-Noord en Brabant-Zuidoost in Nederland en de Provincie Limburg in België over de nauwe samenwerking op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Ook is in deze zelfde periode een overeenkomst vastgesteld tussen de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, de Veiligheidsregio Limburg-Noord en de Kreis Heinsberg. Een vergelijkbare overeenkomst is er ook met de Städteregion Aachen.

In de overeenkomsten zijn afspraken gemaakt over onderlinge informatie-uitwisseling van veiligheidstechnische informatie die voor een adequate voorbereiding op -en bestrijding van rampen en crisis noodzakelijk en vereist is. De wijze van informatie-uitwisseling is uitgewerkt in een informatieprotocol. Bij landsgrensoverschrijdende (dreigende) rampen en crises is afstemming gewenst op basis van de volgende uitgangspunten:

- De aansluiting tussen de diverse niveaus in de bestrijdingsorganisatie in beide landen;
- Het respecteren van de verschillen voor deze niveaus in beide landen;
- Het oplossen van de verschillen in terminologie, taal en bestuurscultuur in beide landen.

De partners verplichten zich informatie uit te wisselen over schadegevallen die weerslag hebben of kunnen hebben op het grondgebied van het buurland. Deze informatie wordt uitgewisseld volgens de crisisstructuur van de verschillende landen. Op bestuurlijk niveau tussen het RBT en het CC-PROV (provinciaal Coördinatiecomité) voor België en de crisisstaf van de Landrat voor Duitsland. Op operationeel niveau tussen het ROT en het CPOPS (Commandopost Operaties) voor België en de crisisstaf van de Landrat voor Duitsland. De meldkamers zijn verplicht terstond informatie uit te wisselen over incidenten of dreigende incidenten met effecten voor de buitenlandse bureaus totdat de verantwoordelijke staven operationeel zijn (artikel 5).

De afspraken over grensoverschrijdende samenwerking en informatie-uitwisseling zijn nader geoperationaliseerd binnen het project EMRIC (Euregio Maas-Rijn Interventie in Crises). In het overleg van de meldkamers van de Euregio Maas-Rijn zijn afspraken gemaakt over het onderling informeren van elkaar bij grensoverschrijdende incidenten.

Uit de situatieschets blijkt dat de meldkamers onderling contact hebben gehad over het incident. Dit is in lijn met de afspraak dat de meldkamers elkaar informeren over het (dreigende) incident totdat de verantwoordelijke staven operationeel zijn. Het initiatief is genomen richting Heinsberg en Aachen, het contact met Belgisch Limburg vond op het initiatief van de Belgen plaats, echter nog voordat de sirenes waren geactiveerd. Daarnaast was het conform het Rampbestrijdingsplan Chemelot niet noodzakelijk om de meldkamer in Hasselt te informeren, omdat de sirenes van een ander sirenegebied (aan de Duitse grens en de grens met Noord-Limburg) waren geactiveerd. Conform het informatieprotocol van de overeenkomst had de meldkamer Maastricht echter ook het initiatief moeten nemen om de meldkamer in Hasselt te informeren. De afspraken uit het Rampbestrijdingsplan Chemelot komen dan ook niet geheel overeen met de afspraken uit het informatieprotocol. Het valt aan te bevelen het informatieprotocol te verwerken in het Rampbestrijdingsplan Chemelot en het protocol te operationaliseren bij de meldkamer in Maastricht.

In het onderzoek van PBLQ concludeert daarnaast dat de burgemeester en de voorzitter van de Veiligheidsregio in elk geval de Commissaris van de Koning en de minister van Binnenlandse Zaken hadden moeten (laten) informeren. Op basis van de afspraken in bestaande convenanten en overeenkomsten hadden ook de burgemeesters van de grensgemeenten geïnformeerd moeten worden; zelfs al waren de crisisstructuren in de grensgemeenten niet actief. Bij afwezigheid van de crisisstructuur in België en Duitsland (maar ook in de Veiligheidsregio Limburg-Noord) is het informeren via operationele lijnen volgens de overeenkomsten voldoende. De afspraak om het (bestuurlijke) informatie via de operationele lijnen te laten lopen, lijkt echter te worden overruled door een andere afspraak in een toelichtende notitie van de afspraken tussen de drie Nederlandse veiligheidsregio en Belgische provincie Limburg. Volgens deze notitie moet een burgemeester zijn collega-bestuurder informeren of waarschuwen bij (mogelijke) verontrusting bij de bevolking in het buurland. De vraag die kan worden gesteld is of hier de burgemeester als persoon wordt beoogd, of de burgemeester als instituut c.q. gezagsdrager. In het eerste geval wordt verwacht dat burgemeester zelf belt met burgemeesters van omliggende gemeenten, in het tweede geval voldoet het als de operationele diensten (lees: de meldkamers) dit uitvoeren namens de burgemeester.

Het rapport concludeert dan ook dat het momenteel ontbreekt aan scherpe formuleringen in de afspraken over het moment van informeren, van welke informatie en door wie de actie moet worden ondernomen. Er is een gat tussen de afspraken op papieren en de praktijk.

In het rapport zijn vervolgens de volgende leerpunten gedefinieerd met betrekking tot het bestuurlijk informeren:

- *Overbrug het gat tussen afspraken en praktijk:* neem de afspraken opnieuw met elkaar door, verwerk het informatieprotocol in bestaande plannen, zorg voor uniformiteit in afspraken en implementeer de afspraken bij de operationele diensten.
- *Definieer de momenten van bestuurlijke lijnen en bestuurlijke informatie:* het moet helder worden wie wanneer door wie wordt geïnformeerd. Moet het via de bestuurlijke lijn door bestuurders zelf of is te volstaan met het informeren via de operationele lijn? Hiertoe wordt geadviseerd om de bestuurders gezamenlijk afspraken te laten maken. Bestuurlijke afstemming valt aan te bevelen tussen de gemeenten Maasmechelen, Selfkant en Sittard-Geleen, teneinde hieromtrent een standpunt te bepalen.
- *Werk de maatschappelijke impact uit in de voorbereiding:* de maatschappelijke impact van het incident is niet voldoende op waarde geschat. Zorg op basis van scenario's voor algemene vraag en antwoorden en laat de maatschappelijke impact in de voorbereidingen doorklinken in opleidingen en oefeningen.
- *Beoordeel de maatschappelijke impact tijdens het incident:* zorg in de beeld- en oordeelsvorming voor meer aandacht voor de effecten van de te nemen maatregelen.

Een convenant tussen de Veiligheidsregio Zuid-Limburg en de Veiligheidsregio Limburg-Noord is momenteel nog in voorbereiding. Het is in het kader van dit convenant van belang eveneens sluitende afspraken te maken over de rol van de burgemeesters bij het onderling informeren bij incidenten, indien wenselijk is dat burgemeesters hierin een rol vervullen. Bestuurlijke afstemming valt aan te bevelen tussen de twee Veiligheidsregio's, om hierover een standpunt te bepalen.

3.7 Bevolkingszorg

Situatieschets

Vanuit de gemeentelijke kolom is de sectie Bevolkingszorg opgekomen naar het MCC na alarmering van GRIP 2. De sectie Bevolkingszorg bestaat uit:

- HS-Bevolkingszorg
- HTO Bevolkingszorg
- HIN Bevolkingszorg
- Adviseur crisisbeheersing
- HTO Communicatie
- Ondersteuner

Naast de sectie Bevolkingszorg is de Taakorganisatie Bedrijfsvoering gealarmeerd. In verband met de GRIP 3 alarmering is de Taakorganisatie Bedrijfsvoering in zijn geheel gealarmeerd ter ondersteuning van het GBT. De Taakorganisatie Bedrijfsvoering bestaat uit:

- HTO Bedrijfsvoering
- Team Facilitair ondersteuning
- Team Nafase en IAC
- Team Bestuursondersteuning
- Team Informatie

In totaal zijn er 69 mensen gealarmeerd door middel van de Communicator ten behoeve van

de Taakorganisatie Bedrijfsvoering met de vraag om op te komen. Deze mensen staan niet onder hard piket, dus hoeven ook niet op te komen. Bij de oproep hebben 17 mensen aangegeven op te kunnen komen. Naar schatting zijn er 35 mensen opgekomen naar het stadhuis.

Er zijn twee HTO's opgekomen. Eén HTO was noodzakelijk, de tweede heeft kunnen ondersteunen. De HTO Bedrijfsvoering heeft in contact gestaan met de HTO Bevolkingszorg in het MCC en de volgende opdrachten uitgezet:

- Binnen het proces Bouw- en milieubeheer zijn de bouwtekeningen van de loods opgevraagd en ontvangen via de teamleider Bouwen.
- Er is een lijst van kwetsbare objecten (enkel scholen) opgesteld door de Teamleider Informatie en gestuurd aan de sectie Bevolkingszorg.

Op basis van de lijst met scholen heeft het externe callcenter A2 contact opgenomen met de scholen in het effectgebied om hen te informeren en te instrueren. Op dat moment was dit enkel nog aan de orde voor Sittard-Geleen. Aan de scholen is gemeld dat kinderen binnen moesten blijven. Later is het effectgebied teruggebracht tot enkel Lindenheuvel en mochten de kinderen buiten Lindenheuvel naar huis. A2 heeft de scholen hierover geïnformeerd.

Rond 16:45 is ook Lindenheuvel vrijgegeven, en zijn de scholen daar geïnformeerd. Rond 17:00 is A2 afgeschaald.

Analyse

Uit terugkoppeling van medewerkers die zijn opgekomen op het stadhuis blijkt dat de opkomst boodschap niet duidelijk was en dat het voor niet iedereen duidelijk was hoe kon worden aangegeven dat men zou opkomen. Het oproepsysteem (de Communicator) functioneerde niet naar wens. Er wordt momenteel een nieuw systeem gezocht om het huidige systeem te vervangen.

De medewerkers die naar het stadhuis zijn opgekomen betreffen allen medewerkers van het Team Facilitaire ondersteuning. Voor hen waren er echter geen werkzaamheden. Indien het GBT plaats had gevonden in het stadhuis was een bode en een ondersteuner van ICT wenselijk geweest, maar gezien het gegeven dat het incident overdag plaatsvond was alarmering hiervoor niet noodzakelijk. Hoewel het alarmeren van de gehele Taakorganisatie Bedrijfsvoering achteraf bezien niet noodzakelijk bleek, kan dit worden gezien als een zinvolle opkomstoefening. Er zijn van het proces Facilitaire ondersteuning teveel mensen opgekomen, dit proces kan aanzienlijk worden ingedikt. Het aantal te alarmeren functionarissen van Team Facilitaire ondersteuning is naar aanleiding van dit leerpunt teruggebracht naar twee personen: een coördinator en de piketbode.

3.8 Crisiscommunicatie

Situatieschets

Naar aanleiding van incidenten bij Chemelot in de zomer van 2015 zijn afspraken gemaakt over de verbetering van de crisiscommunicatie. Door Chemelot en de COPI voorlichter zijn deze afspraken uitgevoerd. Door Chemelot is na uitbreken van het incident gecommuniceerd op haar website, Twitter en Facebook. Door de COPI-voorlichter is na alarmering en voor het aanrijden naar het COPI een eerste Twitterbericht verstuurd. Vanuit het COPI heeft de COPI

voorlichter in samenwerking met de voorlichters van Chemelot de eerste communicatieprocessen opgestart.

Na de dooralarmering naar GRIP 2 gaat de regie op het communicatieproces over naar het ROT. De communicatieadviseur van het ROT was om 12:40 uur in het MCC en heeft om 13:00 uur de eerste ROT vergadering bijgewoond. De HTO Communicatie is opgekomen in het MCC rond 12:30 uur. Tussen 12:30 en 13:30 uur is deze bezig geweest met het inrichten en bemensen van het actiecentrum Communicatie. Een uur na het alarmeren van de HTO Communicatie dient het actiecentrum Communicatie operationeel te zijn. Onderdeel van dit actiecentrum zijn:

- Persvoorlichter
- Communicatieadviseur
- Omgevingsanalist
- Publieksvoorlichter
- Liaison rampenzender
- Web redacteur

Het lukt niet om het actiecentrum adequaat in te richten. Het is niet gelukt persvoorlichters op te roepen, ook is geen liaison rampenzender aangesteld en is geen publieksvoorlichter aanwezig geweest.

Een voorlichter van de brandweer is, als ondersteuner van de COPI-voorlichter, op eigen initiatief gaan helpen in het MCC. Ook een voorlichter van politie heeft zich gemeld bij het MCC om mee te helpen. Daardoor kwam de persvoorlichting op gang, echter later dan gewenst en slechts via één mobiele telefoon. In de praktijk bleek dat het persnummer van de Veiligheidsregio niet in gebruik genomen kon worden (reden onbekend). Daardoor was de bereikbaarheid van de persvoorlichter zeer beperkt.

Op het moment dat de sirenes (WAS-palen) gaan, is L1 contractueel de rampenzender. Op dat moment dient er een liaison rampenzender aangesteld te worden die de contacten met L1 onderhoudt en de berichtgeving op de rampenzender stuurt. Conform het convenant tussen de Veiligheidsregio en L1 betreft dit inzet van L1 radio en teletekst, televisie maakt hier geen onderdeel van uit. In het eerste contact met L1 wordt een afspraak gemaakt over de status (wel of geen rampenzender), de directe contactpersoon en de faciliteiten die ingezet worden om inwoners te informeren. De brandweervoorlichter in het MCC heeft meermaals contact proberen te zoeken met L1 als rampenzender. Dat contact is niet tot stand gekomen.

Inwoners bellen in geval van een incident vaak naar hun eigen gemeente en weten de Veiligheidsregio niet goed te vinden. Daarom is het essentieel om vanuit de Veiligheidsregio informatie te verschaffen aan de betrokken gemeenten. Daarvoor kan in het actiecentrum Communicatie een publieksvoorlichter worden aangesteld die in kaart brengt op welke plekken inwoners vragen neerleggen en kan zorgen dat op die plekken informatie beschikbaar is. Dit proces is niet op gang gekomen, waardoor in geval van de gemeente Sittard-Geleen veel vragen van inwoners onbeantwoord bleven. De gemeente Sittard-Geleen heeft, met de beperkte informatie die beschikbaar was, informatie gedeeld op de sociale media, de website en via het KCC van de gemeenten.

Het eerste 'moederverhaal', de basis voor de verdere berichtgeving, was om 14:10 gereed. Om 14:55 was de eerste omgevingsanalyse pas beschikbaar. Het omgevingsbeeld is een belangrijke tool omdat het de basis biedt voor communicatiekeuzes, voor zowel de HTO Communicatie, als voor de communicatieadviseur van het ROT en RBT.

Analyse

Bij een GRIP-opstapeling gaat de regie op de communicatie over naar de Veiligheidsregio. Tijdens de hele looptijd van het incident heeft Chemelot zelf woordvoering gedaan, ook na opstapeling naar GRIP 4. Door de grote media-aandacht op de incidentlocatie en gebrek aan capaciteit ter plaatse is, na afstemming met de COPI-voorlichter, besloten de woordvoering ter plekke door Chemelot te laten uitvoeren. Meer dan twee uur na het ontstaan van de brand komt het 'moederverhaal' vanuit het ROT beschikbaar. Gezien de grote mediabelangstelling en de informatiebehoefte vanuit de bevolking als gevolg van het activeren van de sirenes is dit veel te laat. In de media was de Veiligheidsregio daardoor, als onafhankelijke overheid, niet zichtbaar genoeg. Hierdoor duurde het ook lang voordat om 14:10 uur de burgemeester van Sittard-Geleen in staat werd gesteld maatschappelijke duiding te geven aan het incident in een interview met L1.

Bij de bemensing van het actiecentrum Communicatie is het niet gelukt persvoorlichters op te roepen, ook is geen liaison rampenzender aangesteld en is geen publieksvoorlichter aanwezig geweest. Dit had als gevolg dat deze onderdelen van het communicatieproces niet adequaat zijn uitgevoerd. De persvoorlichting is uitgevoerd door Chemelot, er heeft geen afstemming plaatsgevonden met de rampenzender en vragen die binnen kwamen bij de betrokken gemeenten bleven lange tijd onbeantwoord.

Het incident brengt aan de oppervlakte dat de huidige inrichting van het proces crisiscommunicatie niet kan voldoen aan de gewenste snelheid van communiceren. Daarnaast kan worden geconcludeerd dat de huidige bemensing niet adequaat is ingevuld, kritische rollen zijn niet opgepakt en de gewenste output bleef uit. Het valt dan ook aan te bevelen de organisatie van de crisiscommunicatie te herzien.

3.9 Afschaling

Situatieschets

Om 13:00 zijn de eerste meetresultaten van de meetploegen in Zuid-Limburg binnen en blijkt de CO-waarde niet uit te slaan. In het ROT van 15:00 wordt duidelijk dat er geen levensbedreigende of verhoogde waarden zijn gemeten in de wolk. De brand wordt kleiner en er is alleen nog rook- en stankoverlast in Lindenheuvel. Er wordt dan ook geadviseerd om naar GRIP 2 terug te schalen. Om 15:49 volgt een NL-Alert bericht waarin het gebied wordt vrijgegeven, met uitzondering van de wijk Lindenheuvel. In het RBT van 16:00 is het advies van het ROT besproken en besloten af te schalen naar GRIP 2. De daadwerkelijke afschaling vindt plaats om 16:16. Omdat op het besluit van het RBT gewacht moet worden, duurt het meer dan een uur voordat daadwerkelijke afschaling kan plaatsvinden, terwijl om 15:00 deze conclusie operationeel al werd getrokken.

In het COPI van 16:30 wordt besloten dat het COPI wordt ontbonden en er wordt afgeschaald. Om 16:44 wordt een laatste NL-Alert bericht gestuurd, waarin ook voor Lindenheuvel wordt aangegeven dat de waarschuwing wordt ingetrokken. De daadwerkelijke afschaling naar GRIP 1 vindt echter pas plaats om 17:54, 1,5 uur later. De afschaling naar GRIP 0 om 18:40, meer dan twee uur na ontbinding van het COPI.

Analyse

Hoewel rond 13:00 al de eerste metingen binnen waren, wordt omstreeks 15:00 duidelijk dat de rook- en stankoverlast verminderde en er geen sprake was van levensbedreigende of verhoogde waarden in de rookwolk. Het duurt vervolgens tot 16:16 voordat daadwerkelijk wordt afgeschaald. Dit is te verklaren doordat dit besluit tot afschaling wordt voorgelegd aan het RBT, dat om 16:00 vergadert. Voorafgaande aan dit overleg is reeds een NL-Alert bericht verstuurd in het gealarmeerde gebied, om inwoners te informeren dat het gebied wordt vrijgegeven. Om 16:44 wordt ook Lindenheuvel vrijgegeven en worden de inwoners door een NL-Alert bericht geïnformeerd. Het is opmerkelijk dat de afschaling naar GRIP 1 1,5 uur duurt, en de afschaling naar GRIP 0 pas om 18:40 plaatsvindt, terwijl het COPI al is ontbonden vanaf 16:30. Het valt aan te bevelen de berichten over de afschaling vanuit de meldkamer meer in lijn te brengen met de feitelijke afschaling.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Algehele conclusie

De centrale vraag van deze evaluatie betreft: op welke wijze heeft de crisisorganisatie bij de brand bij Chemelot van 9 november 2015 invulling gegeven aan hun taken en welke leerpunten zijn uit deze inzet te formuleren?

Samengevat kan worden geconcludeerd dat de bronbestrijding van het incident goed is verlopen, maar dat de crisisbeheersing in het effectgebied niet adequaat is verlopen. De opschaling en brandbestrijding zijn effectief uitgevoerd. Branddoorslag in de loods is voorkomen door de brandwerende scheiding en de bluswerkzaamheden van zowel de brandweer van Chemelot als de overheidsbrandweer. Het waarschuwen en alarmeren is snel en conform plan verlopen, maar naar beleving van bewoners van Lindenheuvel niet snel genoeg. Na het waarschuwen van de bevolking ontstaan veel vragen, waarop voor slechts een beperkt gedeelte is ingespeeld. Het uitblijven van informatie aan de buurregio's heeft tot kritiek geleid van burgemeesters van buurgemeenten in andere regio's. Ook de wijze van crisiscommunicatie leidde tot kritiek.

Voor zowel de processen van waarnemen en meten, waarschuwen bevolking, alarmeren van buurregio's en crisiscommunicatie komt het thema 'maatschappelijke impact' als onderwerp naar voren. Er wordt vanuit processen en protocollen gehandeld, maar de voeling met het maatschappelijke effect lijkt te ontbreken. De sirenes zijn in een groot gebied gealarmeerd, maar naar beleving van inwoners in Lindenheuvel is hier te lang mee gewacht. De samenwerking met de Veiligheidsregio Limburg-Noord is minimaal, waardoor een onzichtbare (regio) grens tussen Sittard en Nieuwstadt het meten van gevaarlijke stoffen en waarschuwen van de bevolking belemmerd. Dit wordt ook ervaren in de buurgemeenten over de grens, waar eveneens sprake is van een impact en het gevoel bestaat dat dit niet adequaat is onderkend. Dit ondanks het feit dat conform de geldende protocollen is gehandeld.

Het proces crisiscommunicatie is één van de leidende processen in het beheersen van de maatschappelijke impact. Het proces dient zorg te dragen voor een goede informatievoorziening aan inwoners, duiding van het incident en handelsperspectieven te bieden. Hiervan was geen sprake omdat kritische rollen niet adequaat zijn ingevuld. De organisatie van de crisiscommunicatie was onvoldoende ingericht om een bijdrage te kunnen leveren aan het beheersen van de maatschappelijke impact van het incident.

Dit leidt tot de vraag of het belang van crisisbeheersing in het effectgebied - van 'maatschappelijke impact management' - voldoende is onderkend. Crisisbeheersing is het beheersen van de impact van een incident, niet enkel het bestrijden van een brand. Om deze reden is de Wet Veiligheidsregio's in 2010 ingevoerd, om een doorontwikkeling in gang te zetten van rampenbestrijding naar crisisbeheersing. Uiteindelijk met als doel de impact van een incident voor burgers zo klein mogelijk te maken. Het gaat niet meer enkel om het bestrijden van een brand, maar ook van het beheersen van de crisis door het beheersen van haar maatschappelijke impact. De brand bij Chemelot van 9 november legt aan de oppervlakte dat de doorontwikkeling van rampenbestrijding naar crisisbeheersing noodzakelijk is. Met name de vakgebieden risicocommunicatie en crisiscommunicatie zijn nog niet aan de maat om te kunnen voldoen aan de maatschappelijke behoeften van snelle en adequate informatie en duidelijke handelsperspectieven.

Het is daarnaast de vraag of met de huidige invulling van de crisisorganisatie wel effectief kan worden ingespeeld op de maatschappelijke behoefte aan snel en doortastend optreden tijdens een incident. De brand en de daaruit volgende GRIP 4 opschaling heeft de grenzen van de huidige crisisorganisatie belicht. De huidige invulling van de GRIP-structuur creëert een bureaucratie die eerder verhinderend werkt dan zorg draagt voor effectieve crisisbeheersing. De huidige invulling is niet effectief genoeg om daadwerkelijk aan effectbestrijding te kunnen doen, door de gelaagdheid blijft men achter de feiten aanlopen. Er gaat te veel tijd verloren in het 'schakelen tussen de lagen'. Indien sneller handelen gewenst is, is het van belang om de crisisorganisatie te herzien of anders in te vullen.

4.2 Aanbevelingen

Onderstaand wordt nader ingegaan op de specifieke conclusies en aanbevelingen van de verschillende onderdelen.

Conclusies	Aanbevelingen
Opschaling en alarmering	
De wijze van alarmering van de GBT leden is momenteel niet adequaat geborgd.	Herzie de wijze van alarmering van de leden van het GBT.
De opschaling van GRIP 3 naar GRIP 4 duurt meer dan een uur. Het GBT is naar Maastricht gegaan omdat het stadhuis in het effectgebied lag en na enige tijd is alsnog opgeschaald naar GRIP 4.	Neem in het Rampbestrijdingsplan Chemelot op dat bij bestuurlijke opschaling bij Chemelot standaard naar GRIP 4 wordt opgeschaald - met het MCC als opkomstlocatie - en de fase van GRIP 3 wordt overgeslagen.
De opschaling en alarmering is snel verlopen. Het is op operationeel vlak niet mogelijk om meer tijdswinst te boeken binnen de huidige structuur.	Onderzoek de mogelijkheden om de coördinatiestructuur anders in te vullen en de effectbestrijding eerder op te starten.
Waarnemen en meten	
De samenwerking met de Veiligheidsregio Limburg-Noord kwam niet adequaat tot stand.	Verbeter de samenwerking tussen de Veiligheidsregio Zuid-Limburg en Limburg-Noord, gezien het feit dat Chemelot dicht bij de grens met Limburg-Noord is gelegen en een incident snel ook impact heeft op de buurregio.
Er gaat veel tijd verloren in de operationele en bestuurlijke duiding van de meetresultaten, waardoor het bieden van een handelsperspectief en afschaling wordt vertraagd.	Verbeter de kwaliteit van de advisering van het ROT aan het RBT met betrekking tot duiding van gevaarlijke stoffen en bijbehorende handelsperspectieven.
	Stem de overlegmomenten van het ROT en RBT op elkaar of zodat deze op elkaar aansluiten.
	Besteed in de opleiding van verslagleggers van het GBT/RBT meer aandacht aan het vastleggen van de afwegingen die worden gemaakt met betrekking tot de maatschappelijk impact.

Waarschuwen bevolking	
<p>Waarschuwing van de bevolking door middel van de sirenes en NL-Alert is snel gegaan. Tijdswinst kan nog worden geboekt door directe alarmering door de Ovd-Chemelot of door gelijk de instrumenten in de schakelen wanneer er sprake is van GRIP 2.</p>	<p>Maak voor Lindenheuvel en Krawinkel afzonderlijke sirenegebieden, om de drempel voor alarmering te verkleinen, en leg dit vast in het Rampbestrijdingsplan Chemelot.</p>
	<p>Onderzoek of voor Lindenheuvel, Krawinkel en mogelijk andere omliggende wijken behoud van de sirenes mogelijk is, aangezien de sirenes per 2017 komen te vervallen.</p>
<p>De navolging van de waarschuwing heeft tot veel vragen geleid onder de bevolking. Veel mensen weten, ondanks de duidelijke instructie, niet wat te doen als de sirenes gaan en er een NL-Alert wordt gestuurd.</p>	<p>Investeren in risicocommunicatie, zodat mensen vooraf worden geïnstrueerd over wat te doen als de sirenes gaan en NL-Alert wordt geactiveerd. Start op korte termijn met een campagne.</p>
	<p>Zorg voor structurele borging van risicocommunicatie als vakgebied binnen de Veiligheidsregio.</p>
Alarmeren buurregio's	
<p>De afspraken uit het Rampbestrijdingsplan Chemelot komen niet overeen met de afspraken uit het informatieprotocol inzake samenwerking op het gebied van crisisbeheersing met Belgisch Limburg, Kreis Heinsberg en de Städteregion Aachen.</p>	<p>Verwerk het informatieprotocol in het Rampbestrijdingsplan Chemelot en operationaliseer het protocol bij de meldkamer in Maastricht.</p>
<p>Het ontbreekt aan scherpe formuleringen in afspraken over het moment van informeren, van welke informatie en door wie de actie moet worden ondernomen. Er is een gat tussen de afspraken op papier en de praktijk.</p>	<p>Definieer de momenten van bestuurlijke lijnen en bestuurlijke informatie: het moet helder worden wie wanneer door wie wordt geïnformeerd. Moet het via de bestuurlijke lijn door bestuurders zelf of is te volstaan met het informeren via de operationele lijn? Hiertoe wordt geadviseerd om de bestuurders gezamenlijk afspraken te laten maken. Bestuurlijke afstemming valt aan te bevelen tussen de gemeenten Maasmechelen, Selfkant en Sittard-Geleen, teneinde hieromtrent een standpunt te bepalen.</p>
<p>Een convenant tussen de Veiligheidsregio Zuid-Limburg en de Veiligheidsregio Limburg-Noord is momenteel nog in voorbereiding. Het is in het kader van dit convenant van belang eveneens sluitende afspraken te maken over de rol van de burgemeesters bij het onderling informeren bij incidenten, indien wenselijk is dat burgemeesters hierin een rol vervullen.</p>	<p>Bestuurlijke afstemming valt aan te bevelen tussen de twee Veiligheidsregio's om een standpunt te bepalen in de gewenste rol van burgemeesters bij het informeren over incidenten.</p>

Bevolkingszorg	
<p>Hoewel het alarmeren van de gehele Taakorganisatie Bedrijfsvoering achteraf bezien niet noodzakelijk bleek, kan dit worden gezien als een zinvolle opkomstoefening. Er zijn van het proces Facilitaire ondersteuning teveel mensen opgekomen, dit proces kan aanzienlijk worden ingedikt.</p>	<p>Breng het aantal functionarissen van het Team Facilitaire ondersteuning terug naar twee personen.</p>
Crisiscommunicatie	
<p>Het incident brengt aan de oppervlakte dat de huidige inrichting van het proces crisiscommunicatie niet kan voldoen aan de gewenste snelheid van communiceren. De bemensing is niet adequaat ingevuld, kritische rollen zijn niet opgepakt en de gewenste output bleef uit.</p>	<p>Herzie de organisatie van de crisiscommunicatie. Draag er voor zorg dat kritische rollen worden ingevuld en output sneller wordt geleverd.</p>
Afschaling	
<p>De afschaling duurt lang en de berichtgeving van de meldkamer strookt niet met de feitelijke afschaling.</p>	<p>Breng de berichtgeving of de afschaling door de meldkamer meer in lijn met de feitelijke afschaling.</p>

Afkortingen

ACC:	Actie Centrum Chemelot
AGS:	Adviseur Gevaarlijke Stoffen
AOV:	Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid
CC-PROV:	Provinciaal Coördinatiecomité
CO:	Koolmonoxide
COPI:	Commando Plaats Incident
CPOPS:	Commandopost Operaties
EMRIC:	Euregio Maas-Rijn Interventie in Crises
GBT:	Gemeentelijk Beleidsteam
GHOR:	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
GMS:	Geïntegreerd Meldkamer Systeem
GRIP:	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure
HIN:	Hoofd Informatie
HS-BZ:	Hoofd Sectie Bevolkingszorg
HTO:	Hoofd Taakorganisatie
IAC:	Informatie- en Advies Centrum
KMAR:	Koninklijke Marechaussee
LCMS:	Landelijk Crisismanagement Systeem
MAA:	Maastricht Aachen Airport
MCC:	Meld- en Coördinatiecentrum
NCC:	Nationaal Crisiscentrum
NS:	Nederlandse Spoorwegen
OM:	Openbaar Ministerie
OOV:	Openbare Orde en Veiligheid
OvD:	Officier van Dienst
OvD-Bz:	Officier van Dienst Bevolkingszorg
OvJ:	Officier van Justitie
RBP:	Rampbestrijdingsplan
RBT:	Regionaal Beleidsteam
RIVM:	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROT:	Regionaal Operationeel Team
WAS:	Waarschuwing- en Alarmering Systeem