

RAPPORT BRAND STRABRECHTSE HEIDE

Deel 1: De hoofdstructuur van de rampenbestrijding

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

Den Haag, februari 2011

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	6
1 Inleiding.....	6
2 Uitkomsten op hoofdlijnen	6
3 Samenvatting per proces.....	8
1 Het onderzoek	15
1.1 De brand	15
1.2 Kamervragen en verzoek veiligheidsregio.....	16
1.3 Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost.....	17
1.4 Toetsingsnormen	18
1.5 Centrale vraagstelling	18
1.6 Uitvoering onderzoek.....	18
2 Hoofdstructuur rampenbestrijding	20
2.1 Inleiding.....	20
2.2 Organisatie, melding en alarmering.....	21
2.2.1 Bevindingen	21
2.2.2 Analyse	29
2.2.3 Aanbevelingen	33
2.3 Leiding en coördinatie.....	34
2.3.1 Meldkamer	34
2.3.2 Coördinatieteam plaats incident	36
2.3.3 Commando plaats incident	38
2.3.4 Operationeel team	40
2.3.5 Gemeentelijk beleidsteam Heeze-Leende	42
2.3.6 Gemeentelijk actiecentrum Heeze-Leende	44
2.3.7 Gemeentelijk beleidsteam Geldrop-Mierlo	44
2.3.8 Gemeentelijk actiecentrum Geldrop-Mierlo	45
2.3.9 Regionaal beleidsteam	45
2.4 Informatiemanagement.....	47
2.4.1 Bevindingen	47
2.4.2 Analyse	56
2.4.3 Aanbevelingen	58
2.5 Gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen.....	59
2.5.1 Opvang en verzorging	59
2.5.2 CRIB	61
2.5.3 Voorlichting.....	63
BIJLAGE I Verzoek Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost	67
BIJLAGE II Overzicht geïnterviewde personen	68
BIJLAGE III Vorderingen van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost sinds 'De Staat van de Rampenbestrijding'	70
BIJLAGE IV Gebruikte afkortingen.....	73

Voorwoord

Naar aanleiding van de grote natuurbrand op de Strabrechtse Heide in juli 2010 heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid een onderzoek ingesteld. Dit onderzoek betreft zowel het functioneren van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding bij dit incident als de feitelijke bestrijding van het incident door, in de eerste plaats, de brandweer.

Dit rapport bevat het resultaat van het onderzoek naar de hoofdstructuur. De betrokken Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost heeft de Inspectie OOV om dit onderzoek verzocht.

De Inspectie OOV heeft haar onderzoek vlot kunnen uitvoeren door de medewerking van velen. Zij is allen die een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek erkentelijk voor hun medewerking. Dit betreft in het bijzonder de medewerkers van de veiligheidsregio die voor dit onderzoek als contactpersoon voor de Inspectie OOV hebben gefunctioneerd.

Met het verzoek aan de Inspectie OOV om een onderzoek heeft de veiligheidsregio laten zien dat zij openstaat voor een kritische blik van buitenaf. De aanbevelingen in dit rapport zijn gericht aan deze veiligheidsregio en aan de betrokken gemeenten in deze regio. De Inspectie OOV gaat er van uit dat ook andere veiligheidsregio's en andere gemeenten hun voordeel kunnen doen met de lessen die uit dit incident zijn te trekken.

Het hoofd van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

J.G. Bos

Vrijdag 2 juli, de brand op de Strabrechtse Heide. De avond begon met het missen van de WK-wedstrijd van Nederland tegen Brazilië. Maar wat ben je zo'n gemiste wedstrijd snel vergeten als je ziet hoe iedereen bij een dergelijk incident aan de slag gaat. Met hoeveel passie er in het veld wordt gewerkt. Hoe de ondersteunende en beleidsteams opereren. Ruim 3000 hulpverleners, van wie het grootste deel brandweerlieden, leverden een enorme prestatie door met man en macht het vuur neer te slaan en daarna het dagenlange nablussen op zich te nemen.

Het was een genot om te zien hoe de brandweer uit Zuidoost-Brabant samenwerkte met andere brandweerregio's, met de politie, de GHOR, Staatsbosbeheer en niet te vergeten Defensie. Het ministerie van Defensie gaf de civiel-militaire samenwerking groots vorm door met honderden militairen de hulpdiensten te ondersteunen. Ook de logistieke coördinatie werd daarmee een omvangrijke opdracht die met veel inzet en goed improviseren professioneel tot stand werd gebracht. Een voorbeeld van samenwerking op zijn best!

Maanden later blijven de herinneringen aan deze brand en de bestrijding ervan scherp. Daarbij zijn vooral de aantallen ingezette professionals en de schaal waarop deze hebben samengewerkt zeer bijzondere aspecten. Wat heb ik respect voor al die harde werkers – rood, wit, blauw, groen en oranje – die alle zeilen moesten bijzetten om deze heidebrand van unieke omvang te bestrijden. Trots op de geleverde prestatie voert dan ook de boventoon.

Bij deze brand werd opgeschaald naar GRIP-4; het hoogst mogelijke bestuurlijke coördinatie-niveau in de regio. Een dergelijke opschaling waarbij de volledige hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie wordt opgetuigd is zeldzaam. Deze heidebrand vormt daarmee ook een unieke gelegenheid om de werking van deze GRIP-structuur te evalueren. Daarom heb ik dhr. Gertjan Bos, hoofd van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, gevraagd om een multidisciplinaire systeemcheck te laten verrichten.

Het onderzoek startte in de zomer van 2010 en kwam in goede samenwerking met de IOOV tot stand. Ik dank de IOOV voor deze toetsing en voor de verbetermogelijkheden die het onderzoek opleverde.

J.J. Rooijmans
Directeur
Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost

Samenvatting

1 Inleiding

In de eerste week van juli 2010 woedt een grote brand in het natuurgebied de Strabrechtse Heide in Noord-Brabant. Dit gebied ligt in het verzorgingsgebied van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost. De media geven aan dit incident ruimschoots aandacht. Zo spreekt het Dagblad Trouw van 'een verwoestende brand die moeilijk te blussen is' en publiceert het Eindhovens Dagblad een artikel met de kop 'Hel op de hei'.

Kort na de brand spreken enkele Tweede Kamerleden door middel van Kamervragen hun twijfel uit over de vraag of Nederland wel voldoende is voorbereid op de bestrijding van natuurbranden. In reactie daarop zegt de (toenmalige) staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Tweede Kamer toe dat de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) een onderzoek zal doen naar de bestrijding van natuurbranden in brede zin en daarnaast de bestrijding van de brand op de Strabrechtse Heide afzonderlijk zal onderzoeken. Los daarvan verzoekt de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost de Inspectie OOV om een onderzoek naar het functioneren tijdens dit incident van haar rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsorganisatie in multidisciplinair verband¹.

Naar aanleiding van de Kamervragen en het verzoek van de regio heeft de Inspectie OOV dit incident onderzocht. Daarbij heeft zij zich vooral gericht op de kritische processen binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie, op de gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen en op de feitelijke bestrijding van de brand.

Dit rapport bevat het resultaat van het onderzoek naar de kritische processen binnen de hoofdstructuur en naar de gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen.

In de volgende paragraaf geeft de Inspectie OOV eerst de uitkomsten van dat onderzoek op hoofdlijnen weer. Daarna vat zij per proces de onderzoeksresultaten samen, waarbij zij vooral aandacht besteedt aan de punten waarop verbetering nodig is. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de aanbevelingen uit dit rapport².

Over haar onderzoek naar de feitelijke bestrijding van deze brand heeft de Inspectie OOV een afzonderlijk rapport uitgebracht. Zij zal de uitkomsten van dat deel van haar onderzoek ook betrekken in haar thematisch onderzoek naar de bestrijding van natuurbranden³.

2 Uitkomsten op hoofdlijnen

Bij een grootschalig incident als deze natuurbrand dienen medewerkers van verschillende organisaties en disciplines intensief samen te werken om het incident te bestrijden en de gevolgen daarvan zo beperkt mogelijk te houden. De betrokken veiligheidsregio heeft onder andere tot taak deze samenwerking vorm te geven op operationeel, tactisch én strategisch niveau, en ervoor te zorgen dat deze op gecoördineerde wijze plaatsvindt.

¹ De regio heeft de Inspectie OOV tevens verzocht om een beschrijving van de ontwikkelingen die de regio recent heeft doorgemaakt en om een antwoord op de vraag in hoeverre de regio voldoet aan de zogenoemde 'basisvereisten' van het Besluit veiligheidsregio's. Dit besluit is op 1 oktober 2010, tegelijkertijd met de Wet veiligheidsregio's, in werking getreden. Via een convenant met de minister van BZK heeft deze veiligheidsregio – net als de meeste andere veiligheidsregio's – zich vastgelegd al per 1 januari 2010 aan de eisen van deze nieuwe regelgeving te voldoen.

² In dit overzicht zijn de aanbevelingen weergegeven in steekwoorden. De eigenlijke aanbevelingen staan in dit rapport steeds aan het slot van de betreffende hoofdstukken of paragrafen.

³ Het rapport daarover verschijnt in het tweede kwartaal van 2011.

Het Besluit veiligheidsregio's bevat kwaliteitseisen voor de processen die kritisch zijn voor de bestrijding van rampen en grootschalige incidenten. Belangrijke aspecten daarbij zijn de tijdige opschaling, de waarschuwing en opkomst van de juiste personen en goede informatieverstrekking aan alle betrokkenen. Het spreekt voor zich dat een goede uitvoering van de kritische processen een belangrijke bijdrage vormt aan een adequate bestrijding van een incident.

Een brand zoals die op de Strabrechtse Heide staat op zichzelf en heeft een eigen dynamiek. Bij een dergelijk incident doen zich altijd onvoorziene omstandigheden voor die dwingen tot improvisatie. De Inspectie OOV is zich ervan bewust dat het moeilijk is op basis van een enkel incident - hoe omvangrijk ook - stellige uitspraken te doen over de mate waarin een regio is voorbereid op grootschalige incidenten. Dit laat onverlet dat een incident van de omvang van de brand op de Strabrechtse Heide voor de regio een 'meetmoment' is, en dat het zinvol is om achteraf te bezien of de gevolgde werkwijze overeenkomt met de (vooraf) vastgestelde structuur en of die werkwijze voor verbetering vatbaar is.

Samen met honderden militairen en met medewerkers van andere organisaties als Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat heeft de brandweer de brand op de Strabrechtse Heide met grote inzet en betrokkenheid bestreden. Uit het onderzoek van de Inspectie OOV is gebleken dat binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie tal van zaken goed zijn gegaan en dat op veel punten goed is gepresteerd. Een voorbeeld is de wijze waarop bij het overleg bij de compagniescommandopost in de eerste hectische uren van het incident tal van activiteiten snel worden opgepakt. De Inspectie OOV is ook positief over de samenwerking tussen de brandweer, Defensie, Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer, en over de wijze waarop het coördinatieteam plaats incident (CTPI) en het actiecentrum brandweer vanaf de afschaling naar GRIP-0⁴ de leiding en coördinatie op zich nemen. Een sterk punt binnen de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost is dat men elkaar over het algemeen goed kent en snel weet te vinden. Tijdens dit incident slaagt men erin bilateraal snel informatie te verkrijgen en zaken te regelen.

Het onderzoek wijst daarnaast uit dat een aantal punten moet verbeteren. Zo weten niet alle betrokkenen precies welke functionaris kan opschalen naar een hoger coördinatie-niveau. Een aantal functionarissen komt niet tijdig op waardoor teams lange tijd niet compleet zijn. Het duurt bijvoorbeeld na de alarmering meer dan twee uur voordat het commando plaats incident (CoPI), een essentieel onderdeel bij de coördinatie van de bestrijding van een incident, compleet is en zijn eerste overleg heeft.

Bij het incident zijn drie gemeenten betrokken, Heeze-Leende en Someren als brongemeenten en Geldrop-Mierlo als effectgemeente. De gemeente Someren is echter niet betrokken in de opschaling en met deze gemeente vindt op 2 juli geen bestuurlijke afstemming plaats. Dit alles doet de coördinatie van de activiteiten geen goed. Daar komt bij dat de regio nog op de eerste dag van de brand afschaalt naar GRIP-0. Niet alleen de beleidsteams en het operationeel team (OT) worden daarmee opgeheven, maar ook het CoPI. De coördinatie wordt vanaf dat moment belegd bij het CTPI hoewel op dat moment nog veel zaken moeten worden gecoördineerd en de leden van het CTPI – de officieren van dienst (OvD-en) van de drie hulpverleningsdiensten⁵ - zich geheel moeten kunnen richten op operationele activiteiten.

⁴ GRIP: Gecoördineerde Regionale IncidentenbestrijdingsProcedure.

⁵ De brandweer, de politie en de geneeskundige hulpverlening.

Het CTPI is niet aangesloten op het netcentrische systeem Cedric en het regionaal beleidsteam (RBT) en de gemeenten kunnen in deze veiligheidsregio pas vanaf januari 2011 actief gebruik maken van dit systeem. Medewerkers van de meldkamer en leden van het CoPI en van het OT gebruiken het systeem tijdens dit incident niet optimaal. Bovendien ervaren gebruikers technische tekortkomingen in het systeem zelf. Als gevolg daarvan beschikt niet iedereen op de eerste dag van de brand over hetzelfde beeld. Illustratief is in dit verband dat de loco-burgemeester van Geldrop-Mierlo van mening is dat zijn gemeente bij dit incident door het oog van de naald is gekropen terwijl de voorzitter van het RBT juist aangeeft dat men de brand steeds onder controle had.

De Inspectie OOV wijst erop dat de regio tekort wordt gedaan indien de nadruk uitsluitend op de geconstateerde knelpunten wordt gelegd. Zoals hiervoor is aangegeven, verlopen ook veel zaken goed en door improvisaties voorkomt men veelal dat er daadwerkelijk problemen ontstaan. Bovendien hangt een niet onbelangrijk deel van de geconstateerde knelpunten bij de uitvoering van de kritische processen samen met het gebrekkige functioneren van het CoPI. De problemen bij het CoPI hebben ook gevolgen gehad voor de uitvoering van de kritische processen bij andere onderdelen.

*De Inspectie OOV is van oordeel dat de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost wat betreft de **organisatie** van de kritische processen op zichzelf voldoende is voorbereid op een grootschalig incident, maar zij constateert tevens dat de regio in de **uitvoering** van deze processen een aantal verbeteringen moet realiseren. De geconstateerde knelpunten vormen op dit moment een belemmering voor een goed functioneren van de veiligheidsregio bij een grootschalig incident. Vooral wat betreft de opkomsttijden van een aantal gealarmeerde functionarissen, de samenstelling van enkele teams en de inhoud van het totaalbeeld en van de eigen beelden van de onderdelen van de hoofdstructuur is bij dit incident niet voldaan aan bepalingen van het Besluit veiligheidsregio's.*

3 Samenvatting per proces

3.1 Hoofdstructuur rampenbestrijding

Organisatie, melding en alarmering

GRIP-regeling

De GRIP-regeling van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost kent, in afwijking van het landelijke model, ook het opschalingsniveau GRIP-0. Bij GRIP-0 komt een CTPI op. Het CTPI moet gestructureerd multidisciplinair overleg tussen de Ovd-en van de brandweer, de politie en de GHOR mogelijk maken. Bij dit incident is in eerste instantie GRIP-0 afgekondigd. De Ovd-en van de brandweer en van de politie hebben het op dat moment echter druk met operationele taken. Daardoor vindt tijdens de eerste uren van dit incident geen gestructureerd multidisciplinair overleg plaats. De Inspectie zet vraagtekens bij de toegevoegde waarde van opschaling naar GRIP-0 bij dit soort grote incidenten omdat een CoPI, dat opkomt bij GRIP-1, het meest geëigende onderdeel is voor gestructureerd multidisciplinair overleg op de plaats van het incident.

De GRIP-regeling van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost gaat uit van incidenten waarbij het noodzakelijk is direct op te schalen naar een hoog GRIP-niveau én van incidenten die zich langzaam ontwikkelen en waarbij geleidelijk kan worden opgeschaald. Voor deze tweede categorie is de bevoegdheid tot opschaling naar een hoger coördinatie-niveau niet bij de meldkamer belegd. Dat betekent dat er extra tijd nodig is voor overleg tussen degene die bevoegd is tot die verdere opschaling en de meldkamer. In situaties waarin het aankomt op snel handelen, is dat een nadeel. Bij

dit incident doen zich bij de opschalingen van GRIP-0 naar GRIP-1 en van GRIP-1 naar GRIP-2 vertragingen voor die samenhangen met de wijze waarop de bevoegdheid tot opschaling in deze regio is geregeld.

De regionale hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing dient onder meer te bestaan uit een team bevolkingszorg⁶. De regio Brabant-Zuidoost heeft gekozen voor een andere structuur waarbij wordt gewerkt met gemeentelijke actiecentra. Deze hebben een vergelijkbare functie als een team bevolkingszorg. In zowel de gemeenten Heeze-Leende als de gemeente Geldrop-Mierlo is een gemeentelijk actiecentrum opgekomen, maar de samenstelling daarvan wijkt af van de voorgeschreven samenstelling van een team bevolkingszorg.

De GRIP-regeling van de regio gaat ervan uit dat bij GRIP-4 sprake is van een RBT waarvan, naast de coördinerend burgemeester, ook de burgemeesters van de betrokken gemeenten deel uitmaken alsmede van complete gemeentelijke beleidsteams (GBT's) onder leiding van de betrokken burgemeesters. Volgens de wet maken bij een bovenlokale ramp of crisis de burgemeesters van de betrokken gemeenten echter deel uit van het RBT⁷. Zij kunnen niet tegelijkertijd een GBT voorzitten.

Opkomst

Bij de opkomsttijden van functionarissen van een aantal onderdelen van de hoofdstructuur zijn kanttekeningen te plaatsen. Dit betreft vooral de leden van het CoPI. Geen van hen komt binnen de normtijd van dertig minuten op⁸. De staffunctionarissen van de brandweer en van de politie overschrijden de opkomsttijd zelfs met meer dan een uur. De rampenbestrijdingsorganisatie heeft daardoor gedurende lange tijd zonder dit cruciale onderdeel moeten functioneren.

De meeste leden van het OT komen vlot na alarmering op.

Voor de leden van het RBT geldt geen wettelijke opkomsttijd, maar een praktijknorm van negentig minuten. De regio hanteert zelf een opkomsttijd van zestig minuten voor de leden van het RBT. De gealarmeerde leden van het RBT komen allen binnen deze normtijd op.

Voor de leden van een GBT geldt een opkomsttijd van zestig minuten⁹. De gealarmeerde leden van het GBT van Heeze-Leende komen allen tijdig op. Ook het GBT van Geldrop-Mierlo komt, op de voorlichter en de informatiemanager na, tijdig op. De gemeente Someren wordt niet betrokken in de opschaling.

Samenstelling teams

Bij dit incident zitten de burgemeester van Heeze-Leende en de loco-burgemeester van Geldrop-Mierlo het GBT van hun gemeente voor. Zij maken dus geen deel uit van het RBT.

De burgemeester van Someren is niet gealarmeerd en maakt evenmin deel uit van het RBT.

Daarnaast ontbreekt ook de hoofdofficier van justitie in het RBT. De samenstelling van het RBT komt daarmee niet overeen met de eisen die de wet daaraan stelt¹⁰.

De gemeenten Heeze-Leende en Geldrop-Mierlo kennen tijdens de brand op de Strabrechtse Heide een gemeentelijk actiecentrum (GAC) in plaats van een team bevolkingszorg. In beide GAC's ontbreekt een functionaris met verantwoordelijkheid voor het informatiemanagement, en in het GAC van Heeze-Leende ontbreekt tevens een functionaris met verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de voorlichting. In zoverre komt de samenstelling van beide GAC's niet overeen met de voorgeschreven samenstelling van een team bevolkingszorg¹¹.

⁶ Artikel 2.1.1 van het Besluit veiligheidsregio's.

⁷ Artikel 39, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's.

⁸ Artikel 2.3.1, onder a, van het Besluit veiligheidsregio's.

⁹ Artikel 2.3.1, onder g, van het Besluit veiligheidsregio's.

¹⁰ Artikel 39, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's.

¹¹ Artikel 2.1.3, eerste lid, van het Besluit veiligheidsregio's.

Afschaling

Al op 2 juli wordt via de coördinatieniveaus GRIP-3, GRIP-2 en GRIP-1 afgeschaald naar GRIP-0. Uit het onderzoek blijkt dat tijdens dit incident bij betrokkenen misverstanden hebben bestaan over het geldende GRIP-niveau.

Leiding en coördinatie

Meldkamer

De situatie op de meldkamer is tijdens de eerste uren van het incident hectisch. Taken worden wel uitgezet maar controle daarop en de bewaking van de voortgang komen door de tijdsdruk in het gedrang. Op de meldkamer is lange tijd onbekend waar eenheden en functionarissen zich precies bevinden. Daardoor kan de meldkamer haar coördinerende rol richting het veld bij het samenbrengen van functionarissen niet goed vervullen. De werkwijze op de meldkamer is voornamelijk monodisciplinair. Het ontbreekt aan een multidisciplinair gecoördineerde aanpak.

Coördinatieteam plaats incident (CTPI)

Bij de overleggen bij de compagniescommandopost voorafgaande aan de inrichting van het CoPI zijn niet alle OvD-en aanwezig. In deze fase kan daarom niet worden gesproken van een feitelijk (multidisciplinair) CTPI-overleg¹². Later komt er wel gestructureerd overleg tot stand bij de compagniescommandopost/CTPI en fungeert het CTPI als belangrijke constante factor tijdens de brandbestrijding.

Door het besluit om al aan het eind van de eerste dag van het incident af te schalen naar GRIP-0 wordt het CTPI niet alleen belast met de operationele sturing maar ook met tal van coördinerende taken met externe partners. De rol van het CTPI is daarmee bij dit incident veel verder gegaan dan uitsluitend 'het sturen van operationele processen ter plaatse'¹³, zoals de GRIP-regeling van de regio aangeeft.

Commando plaats incident (CoPI)

Het CoPI is te laat operationeel geworden om in de eerste uren van het incident een rol van betekenis te spelen als coördinerende eenheid. Het duurt (veel) te lang voordat de sleutelfunctionarissen in het CoPI aanwezig zijn en er een samenhangend beeld wordt gevormd.

Het CoPI besluit op 2 juli om 23.59 uur af te schalen naar GRIP-0 waarmee het CoPI wordt opgeheven. Gezien de aard en de omvang van de nog te organiseren en te coördineren activiteiten vindt de Inspectie OOV dit besluit tot afschaling onverstandig.

Operationeel team (OT)

Het OT fungeert op 2 juli op adequate wijze als draaischijf tussen de bestuurlijke en de operationele coördinatie. Omdat er bij de afschaling naar GRIP-1 nog tal van zaken op vooral brandweerterrein spelen, vindt de Inspectie OOV het een verstandig besluit van het OT om het actiecentrum brandweer na de afschaling naar GRIP-1 in stand te houden.

¹² Daarmee bestaat formeel het CTPI niet. Pas na afschaling naar GRIP-0 op vrijdagavond 2 juli om 23.59 uur is er sprake van een CTPI-structuur.

¹³ GRIP-regeling van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost, GRIP 2007.

Gemeentelijke beleidsteams (GBT's)

De GBT's van Heeze-Leende en van Geldrop-Mierlo vervullen een actieve rol bij dit incident. Beide GBT's hebben een directe lijn met hun GAC en sturen dat ook aan. Op papier is uitsluitend het OT daarvoor verantwoordelijk.

Regionaal beleidsteam (RBT)

Het RBT maakt duidelijk onderscheid tussen operationele en beleidsmatige beslispunten en zet op basis van voorafgestelde prioriteiten heldere lijnen uit en neemt duidelijke beslissingen. De voorzitter van het RBT stemt regelmatig af met de gemeenten Heeze-Leende en Geldrop-Mierlo over, onder andere, de actuele stand van zaken, de communicatie en de afschaling. Wel was het naar het oordeel van de Inspectie OOV beter geweest indien het RBT op 2 juli ook contact had opgenomen met de gemeente Someren. De brand woedt namelijk op enig moment ook op het grondgebied van die gemeente. Bovendien organiseert Someren op 3 en 4 juli de Kennedymars waarvan de route voor een deel over de Strabrechtse Heide loopt.

Informatiemanagement

Algemeen

De veiligheidsregio is op de goede weg om een structuur te creëren waarbinnen het proces informatiemanagement - op termijn - een goede invulling krijgt. Tijdens het incident zijn de meldkamer, het CoPI en het OT al op het netcentrische systeem Cedric aangesloten. De planning van de regio voorziet erin dat in 2011 ook de andere onderdelen van de hoofdstructuur volledig gebruik kunnen maken van dit systeem.

Beelden

De beelden die tijdens het incident binnen het CoPI, het OT, de GBT's¹⁴ en het RBT tot stand komen, bevatten een algemene beschrijving van de aard van het incident en van de betrokken objecten. Deze beelden beschrijven echter niet de effecten van het incident en de risico's voor de veiligheid van de hulpverleners en de personen in het getroffen gebied. Ook bestaat er op de eerste dag van de brand - vrijdag 2 juli - lange tijd een onduidelijk beeld over de actuele bestrijdingsorganisatie. De beschikbare informatie is niet tijdig en niet of onvoldoende verwerkt in het (start)beeld van de meldkamer en de beelden die binnen de verschillende teams tot stand komen. Het totaalbeeld en de eigen beelden van de onderdelen van de hoofdstructuur voldoen daarmee niet aan de eisen van het Besluit veiligheidsregio's¹⁵.

Beschikbaar stellen beeld

Binnen de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost zijn ten tijde van dit incident nog niet alle onderdelen van de hoofdstructuur aangesloten op het netcentrische systeem Cedric. Omdat men elkaar niet altijd goed informeert, bijvoorbeeld via sitraps¹⁶, over de gang van zaken zijn niet alle onderdelen goed op de hoogte van de ontwikkelingen met betrekking tot het incident. Dit geldt vooral voor periode tijdens de eerste uren van de brand.

Regie op informatievoorziening

Juist in de eerste uren van een incident is een goede regie op de informatievoorziening van cruciaal belang. De regie op de informatievoorziening ontbreekt tijdens dit incident vrijwel volledig. Noch de

¹⁴ Daarbij zijn de GBT's en actiecentra ernstig belemmerd in hun informatievoorziening omdat men tijdens dit incident niet of slechts beperkt toegang had tot het netcentrische systeem Cedric.

¹⁵ De eisen die gelden voor het totaalbeeld staan in artikel 2.4.1, tweede lid, en die voor de eigen beelden in artikel 2.4.2, tweede lid, van het Besluit veiligheidsregio's.

¹⁶ Sitrap: situatierapportage met een beschrijving van de actuele stand van zaken.

meldkamer, noch daarna het CoPI heeft deze rol tijdens dit incident waargemaakt. Voordat het OT en het CoPI met de uitvoering van hun taken begonnen, vervult het CTPI¹⁷ (te) lang de rol van 'informatiemakelaar' naar de verschillende organisatieonderdelen. De Inspectie is van oordeel dat de functionarissen van het CTPI – OvD-en van de drie disciplines – zich geheel op de uitvoering van operationele taken moeten (kunnen) richten.

Gebruik van Cedric

Uit de bevindingen van de Inspectie blijkt dat het gebruik van Cedric tijdens dit incident niet optimaal is. Het systeem wordt tussentijds niet geschoond waardoor een enorme hoeveelheid aan achterhaalde informatie in het systeem komt te staan en het beeld - naarmate de tijd verstrijkt - steeds meer vertroebeld. Daarnaast ervaart men technische problemen met het systeem. Zo blijkt het plotten in Cedric een punt van aandacht. Tijdens de brand op de Strabrechtse Heide werkt dit niet goed en leidt tot onduidelijkheid over bron- en effectgebied.

3.2 Gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen

Algemeen

In de gemeenten Heeze-Leende en Geldrop-Mierlo zijn naar aanleiding van de brand op de Strabrechtse Heide verschillende gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen opgestart. Uit het onderzoek naar dit incident blijkt dat de rol- en taakverdeling binnen de gemeentelijke crisisorganisatie, zowel wat betreft de samenhang tussen de verschillende processen als wat betreft de aansturing daarvan, in beide gemeenten aandacht behoeft. Het gemeentelijke actiecentrum (GAC) dient daarbij een centrale rol te spelen.

Opvang en verzorging

In beide gemeenten is een actiecentrum opvang en verzorging geactiveerd en zijn opvanglocaties opengesteld. De gemeente Geldrop-Mierlo ontruimt uit voorzorg negen woningen, maar de bewoners daarvan vinden zelf onderdak. Uiteindelijk is in Heeze-Leende geen gebruik gemaakt van de opvanglocatie en in Geldrop-Mierlo op zeer beperkte schaal en gedurende korte tijd.

De beide gemeentelijke actiecentra opvang en verzorging hebben, al dan niet via het GAC, nauwelijks of geen contact gehad met de andere gemeentelijke actiecentra, terwijl goede afstemming met vooral de processen CRIB en voorlichting van belang is. Bovendien dient het GAC een overzicht te hebben van de activiteiten van de verschillende actiecentra.

De gemeente Geldrop-Mierlo ontbindt zowel het GAC als het actiecentrum opvang en verzorging op een moment dat de opvanglocaties in die gemeente nog operationeel zijn. Deze opvanglocaties opereren op dat moment dus zonder aansturing en zonder mogelijkheid tot afstemming.

Centraal registratie- en informatiebureau (CRIB)

Zowel de gemeente Heeze-Leende als de gemeente Geldrop-Mierlo start een actiecentrum CRIB op. Het actiecentrum CRIB in Heeze-Leende brengt proactief in kaart welke woningen in het door de brand bedreigde gebied liggen en wie daar wonen. Het blijkt uiteindelijk niet nodig mensen te evacueren. Medewerkers van het actiecentrum CRIB in Geldrop-Mierlo nemen telefonisch contact op met bewoners van woningen die op een later tijdstip wellicht moeten worden ontruimd. Dit actiecentrum CRIB neemt geen contact op met andere gemeentelijke actiecentra. Dit is opvallend omdat juist het proces CRIB nauw moet aansluiten op bijvoorbeeld het proces opvang en verzorging.

¹⁷ Gezien het feit dat de OvD-en bij de compagniescommandopost geen gezamenlijk overleg hebben gehad, is 'formeel' geen sprake van een CTPI voordat er op vrijdagavond 2 juli om 23.59 is afgeschaald naar GRIP-0. Vanaf dat moment was er wel sprake van een CTPI-structuur.

Tijdens dit incident melden zich in Geldrop-Mierlo zeven personen op de opvanglocatie, maar zij worden niet geregistreerd binnen het proces CRIB.

Voorlichting

Beide gemeenten zetten een actiecentrum voorlichting op. De afstemming tussen deze gemeentelijke actiecentra voorlichting en het regionaal actiecentrum voorlichting (RACV) verloopt niet goed. Zo is er op het punt van pers- en publieksvoorlichting onduidelijkheid over de rolverdeling. Ook de rolverdeling tussen de gemeentelijke actiecentra en het OT is niet in alle gevallen helder. Hierdoor ontstaan misverstanden over bijvoorbeeld een regionale communicatieboodschap.

In zowel de gemeente Heeze-Leende als in de gemeente Geldrop-Mierlo komt de publieksvoorlichting laat op gang.

Bij de brand op de Strabrechtse Heide waren veel organisaties betrokken. Het belang van goede communicatieafspraken is evident. Dat geldt ook voor de periode na de afschaling naar GRIP-0, zowel voor wat betreft de vraag welke organisatie een boodschap naar buiten brengt als wat betreft de inhoud van die boodschap. Bij dit incident verloopt deze afstemming niet optimaal.

De GBT-voorlichter in de gemeente Geldrop-Mierlo komt pas ruim twee uur na opschaling naar GRIP-4 op. Een GBT-voorlichter vervult een cruciale rol bij een grootschalig incident. Daarom acht de Inspectie OOV het onwenselijk dat een GBT geruime tijd zonder voorlichter moet functioneren.

4 Overzicht aanbevelingen (in steekwoorden)

Aanbeveling	veiligheids-regio	gemeente(n)	bijzonderheden
Organisatie, melding en alarmering			
verbetering kennis van regeling bevoegdheid tot opschaling	X		
borging (tijds) opkomst functionarissen	X	X	betreft vooral CoPI
samenstelling teams conform Besluit veiligheidsregio's	X	X	
samenstelling en rol GBT's bij GRIP-4	X	X	
Leiding en coördinatie			
rol HMO en CMO op meldkamer bij grootschalig incident	X		focus op leiding/coördinatie
consequente hantering GRIP-criteria bij afschaling	X		dezelfde criteria aanhouden bij op- en afschaling
moment afschaling naar lager GRIP-niveau	X		niet afschalen naar GRIP-1 bij behoefte aan multidisciplinaire leiding en coördinatie
contact tussen betrokken gemeenten		X	verantwoordelijkheid alle betrokken gemeenten
structuur en leiding GAC		X	
gemeenten betrekken bij besluitvorming	X		taak RBT
Informatiemanagement			
verbetering gebruik Cedric en samenstelling totaalbeeld			door middel van opleidingen
afronding implementatie Cedric	X	X	
verbetering regie over totaalbeeld	X		
Gemeentelijke processen			
verbetering afstemming processen onderling		X	vooral processen O&V en CRIB, in samenhang met ontruiming/evacuatie
meer aandacht voor coördinerende rol GAC		X	GAC dient over totaalbeeld te beschikken
voorziening voor aansturing processen bij afschaling	X	X	voor het geval er nog opvanglocaties operationeel zijn
verbetering bekendheid rol- en taakverdeling		X	voor GAC en AC's
verduidelijking rol RACV	X	X	taakverdeling tussen RACV en gemeentelijke actiecentra voorlichting moet duidelijker
coördinator voorlichting in GAC		X	
meer aandacht voor proces voorlichting na afschaling	X	X	coördinatie voorlichting blijft ook na afschaling van belang
borging opkomsttijden voorlichtings-functionarissen		X	vermijd dubbelfuncties tijdens piket

1 Het onderzoek

1.1 De brand

Zeer grote brand op Strabrechtse Heide

Brand nog niet onder controle

(23.50 uur)

Vrijdag 2 juli is even na 14.00 uur brand uitgebroken op de Strabrechtse Heide nabij Heeze, ten zuiden van de A67. De brandweer bestrijdt momenteel met ongeveer 200 brandweermensen de brand. In totaal werden zo'n 250 hulpverleners ingezet. De brand is aan de noordzijde van de snelweg onder controle. Momenteel richt de inzet zich tot de westelijke zijde van het vuurfront (richting Leenderheide).

Uit het persbericht van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost, van 2 juli 2010, 23.50 uur.

De Strabrechtse Heide is een natuurgebied van ongeveer 1.500 ha. Het gebied bestaat voornamelijk uit heidevelden, naald- en loofhoutbos en vennen. Staatsbosbeheer is verantwoordelijk voor het beheer van het grootste gedeelte van het terrein. Het natuurgebied ligt in de provincie Noord-Brabant, grotendeels in de gemeente Heeze-Leende. Het gebied bestrijkt ook een deel van de gemeente Someren. Aan de noordzijde wordt de Strabrechtse Heide begrensd door de autosnelweg A67. Deze snelweg scheidt de Strabrechtse Heide van het bosgebied tussen Geldrop en Mierlo (gemeente Geldrop-Mierlo).

De periode eind juni-begin juli 2010 wordt gekenmerkt door uitzonderlijk warm en droog zomerweer. Op vrijdagmiddag 2 juli 2010 melden bewoners van een flatgebouw aan de noordzijde van de A67 brand in het heidegebied. De meldkamer van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost ontvangt deze melding kort na 14.00 uur. Zij alarmeert vier tankautosputten die direct naar het natuurgebied rijden. Als de brandweer bij het natuurgebied arriveert, blijkt dat de brand zich snel uitbreidt en kort na aankomst van de brandweer slaat het vuur over van de heide naar het bos.

De brand gaat richting A67, dreigt die snelweg over te slaan en vormt daarmee een bedreiging voor een camping en een aantal woningen in Mierlo. De brandweer verzoekt via de meldkamer om extra brandweerinzet en om een blushelikopter van het ministerie van Defensie. Enkele uren later is deze helikopter ter plaatse. Het gaat om een Cougar met een waterzak van 2.500 liter. Tot laat in de avond van 2 juli wordt deze helikopter ingezet. De Zuid-Willemsvaart wordt aangewezen als waterinnamepunt voor de blushelikopter. In verband daarmee legt Rijkswaterstaat het scheepvaartverkeer in deze vaart stil.

De brand leidt tot een enorme rookontwikkeling waardoor op de A67 verkeersgevaarlijke situaties ontstaan. In verband daarmee sluit Rijkswaterstaat in overleg met de politie op vrijdagmiddag deze autosnelweg af. In de loop van de volgende ochtend wordt de A67 weer vrijgegeven voor het verkeer. Omdat de regio zich vroegtijdig realiseert dat zij zelf onvoldoende mensen en middelen heeft om de brand te bestrijden, vraagt zij om bijstand van andere regio's. Kort voor middernacht lost een peloton van de Veiligheidsregio Limburg-Noord een compagnie van Brabant-Zuidoost af, waarna nog veel bijstand volgt.

Op vrijdagavond gaat de wind liggen en lijkt de brand onder controle. Doordat de wind in de loop van de nacht aantrekt en van richting verandert, breidt de brand zich weer uit. De volgende ochtend, zaterdag 3 juli, neemt de wind verder in kracht toe en laait het vuur weer op. De regio verzoekt om bijstand van nog meer regio's en behalve Limburg-Noord leveren vanaf zaterdag 3 juli ook de veiligheidsregio's Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Zuid, Twente, Utrecht en Brabant-Noord bijstand aan de brandweer van de regio Brabant-Zuidoost. Vanwege de omvang van de brand besluit de regio op zaterdag 3 juli om ook aanvullende militaire bijstand te vragen. Vanaf zondag 4 juli levert het ministerie van Defensie honderden militairen voor hulp bij de bestrijding van de brand. Deze militairen helpen vooral met nablussen.

Op de daarop volgende dagen laait de brand herhaaldelijk op en blijft de brandweer, bijgestaan door militairen, druk bezig met het blussen van nieuwe brandhaarden en met nabluswerk. Op de late avond van woensdag 7 juli wordt vastgesteld dat er geen vuurhaarden meer zijn en op donderdag 8 juli draagt de brandweer de zorg voor het gebied over aan Staatsbosbeheer. Uiteindelijk heeft de brand ruim 200 ha natuurgebied aangetast.



1.2 Kamervragen en verzoek veiligheidsregio

Op 8 juli 2010 stellen twee leden¹⁸ van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vragen over de bestrijding van natuurbranden in Nederland. In antwoord daarop laat de staatssecretaris van BZK onder meer weten dat zij aan de Inspectie OOV heeft gevraagd een thematisch onderzoek te doen naar de bestrijding van natuurbranden alsmede een separaat onderzoek uit te voeren naar de brand op de Strabrechtse Heide¹⁹.

¹⁸ Vragen van de leden Kuiken en Heijnen (bedien PvdA) aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over bestrijding van natuurbranden, ingezonden 8 juli 2010, nr. 2010Z10663.

¹⁹ De bedoelde Kamervragen en de antwoorden daarop zijn opgenomen in het rapport van de Inspectie OOV over de feitelijke bestrijding van de brand op de Strabrechtse Heide.

De directeur van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost richt zich op 16 augustus 2010 namens het bestuur van de veiligheidsregio schriftelijk tot het hoofd van de Inspectie OOV met het volgende verzoek²⁰:

'We verzoeken u middels dit schrijven om de voorbereiding op en de werking van de regionale rampenbestrijdingsorganisatie bij dit GRIP4-incident in multidisciplinair verband te onderzoeken. Door het onderzoek daarbij ook te richten op de vraag of de bestrijding van de heidebrand adequaat is verlopen, kan dit incidentonderzoek bijdragen aan het thematische onderzoek naar de operationele voorbereiding op en de bestrijding van natuurbranden, dat u op verzoek van Staatssecretaris Bijleveld-Schouten uitvoert.'

De directeur van de veiligheidsregio verzoekt het hoofd van de Inspectie OOV voorts om te beschrijven welke ontwikkelingen zijn regio recent heeft doorgemaakt en in hoeverre zijn regio voldoet aan de zogenoemde 'basisvereisten' van het Besluit veiligheidsregio's.

Het hoofd van de Inspectie OOV deelt bij brief van 23 september 2010 aan de directeur van de Veiligheidsregio mee dat de Inspectie OOV het gevraagde onderzoek zal uitvoeren omdat dit een bijdrage kan leveren aan het verbeterproces dat naar aanleiding van eerder onderzoek - waaronder de praktijktoets in 2007 - door de Inspectie OOV bij de regio in gang is gezet, en omdat het waardevolle inzichten kan opleveren voor het thematisch onderzoek naar de voorbereiding van de brandweer op natuurbranden.

1.3 Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost

De Inspectie OOV is in 2002 begonnen met systematisch onderzoek naar de rampenbestrijding. Zij heeft alle 25 veiligheidsregio's in Nederland doorgelicht en daarbij onderzocht in hoeverre de regio's de voorbereiding op rampen op orde hebben. De Inspectie OOV heeft onder meer in elke veiligheidsregio een praktijktoets gehouden om de operationele prestaties te meten. De praktijktoets in de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost is in februari 2007 gehouden²¹. Naar aanleiding daarvan heeft de Inspectie OOV een aantal aandachtspunten voor de regio benoemd op de volgende punten: de organisatie, de alarmering, de opkomsttijden van de leden van het CoPI en van het OT, en het informatiemanagement.

Daarnaast heeft de Inspectie OOV op 21 oktober 2009 de gemeentelijke kolom van de rampenbestrijdingsorganisatie in de regio getoetst. In dat kader heeft zij in de gemeenten Eindhoven, Best en Bergeijk een alarmerings- en opkomsttest voor gemeentelijke functionarissen gehouden. Naar aanleiding daarvan heeft de Inspectie OOV de regio de aanbeveling gedaan om, door middel van versterking van regionale samenwerking, te werken aan het op orde krijgen van de personele bezetting van actieteams voor gemeentelijke processen.

In maart 2010 heeft de Inspectie OOV haar eindrapportage 'De Staat van de Rampenbestrijding' uitgebracht. Daarin heeft zij op zowel landelijk als op regionaal niveau beschreven hoe het met de voorbereiding op rampen is gesteld. In haar eindrapportage heeft de Inspectie OOV vastgesteld dat de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost voortvarend aan de slag is gegaan met de aandachtspunten die voortkwamen uit de praktijktoets van februari 2007. In haar afsluitende beschouwing over de stand van zaken in deze veiligheidsregio stelde de Inspectie OOV in die eindrapportage het volgende:

²⁰ Zie bijlage I voor de brief van de directeur van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost aan het hoofd van de Inspectie OOV.

²¹ Tot medio 2008 vonden de praktijktoetsen plaats onder de benaming ADR-simulatie.

‘Er zijn diverse plannen opgesteld om de aandachtspunten aan te pakken. Er is bijvoorbeeld een, door het bestuur vastgesteld, werkplan ‘Netcentrisch Werken’ opgesteld. De operationele teams zijn voornemens om per maart 2010 met informatiemanagers te werken.

De veiligheidsregio heeft stappen gezet met het aanstellen van een multidisciplinaire eenhoofdige leidinggevende op de meldkamer, de CMO²². De CMO heeft de bevoegdheid om op te schalen tot en met het niveau van GRIP-2. Hiermee is grootschalige alarmering tot en met het niveau van GRIP-2 door de meldkamer gegarandeerd.

De veiligheidsregio heeft zich de afgelopen jaren ingespannen om het kwaliteitsniveau van de rampenbestrijding te verbeteren. Het monitoringtraject toont aan dat de veiligheidsregio eind 2009 de geconstateerde aandachtspunten nog niet alle even concreet heeft uitgewerkt in actiepunten en/of plannen.

Met de ingezette koers is de veiligheidsregio wel goed op weg om te voldoen aan de bepalingen van het Besluit veiligheidsregio’s. Het is van belang dat de regio zich hiervoor in 2010 blijft inspannen.’

1.4 Toetsingsnormen

Op 1 oktober 2010 zijn de Wet veiligheidsregio's en het daarop gebaseerde Besluit veiligheidsregio's in werking getreden. Het besluit bevat kwaliteitseisen voor de processen die kritisch zijn voor de bestrijding van rampen en grootschalige incidenten. Het betreft de volgende vier processen: organisatie, alarmering, opschaling en informatiemanagement. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet en het besluit hebben de meeste veiligheidsregio's, waaronder de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost, een convenant gesloten met de minister van BZK. Vast onderdeel van de convenanten is de bepaling dat de desbetreffende regio zich erop vastlegt per 1 januari 2010 te zullen voldoen aan de eisen die in het besluit zijn opgenomen, ongeacht de datum van inwerkingtreding van het besluit. Bij de beoordeling van de aanpak van de brand op de Strabrechtse Heide toetst de Inspectie OOV aan verschillende kwaliteitseisen van het Besluit veiligheidsregio's.

1.5 Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling van dit deel van het onderzoek luidt als volgt:

Is de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost goed voorbereid op een dergelijk grootschalig incident (opschaling naar GRIP-4) en welke verbeteringen zijn nog mogelijk? De Inspectie zal hierbij aandacht besteden aan de vorderingen die de regio sinds de ADR van 2007 en de rapportage ‘De Staat van de rampenbestrijding’ (2010) heeft geboekt, mede in het licht van de Wet veiligheidsregio's.

1.6 Uitvoering onderzoek

De Inspectie OOV heeft haar onderzoek uitgevoerd in de maanden september-november 2010. De Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost heeft de Inspectie OOV een groot aantal documenten over de aanpak van de brand toegestuurd. Deze documenten vormen een belangrijke informatiebron. Daarnaast hebben medewerkers van de Inspectie OOV gesproken met tientallen functionarissen die betrokken zijn geweest bij de bestrijding van de natuurbrand²³. De verslagen van de interviews zijn

²² CMO: coördinator melding en opschaling.

²³ Bijlage II bevat een overzicht van de geïnterviewde functionarissen. Een aantal van hen is uitsluitend geïnterviewd in het kader van het onderzoek naar de feitelijke bestrijding van de brand. Die interviews zijn afgenomen door medewerkers van het NIFV die namens de Inspectie OOV dat deel van het onderzoek hebben uitgevoerd. De Inspectie OOV heeft een afzonderlijk rapport uitgebracht over de feitelijke brandbestrijding.

voor akkoord voorgelegd aan degenen met wie is gesproken. Op basis van de beschikbare documenten en de vastgestelde interviewverslagen heeft de Inspectie OOV een reconstructie gemaakt van het functioneren van de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie bij de bestrijding van de brand.

Op 15 december 2010 heeft de Inspectie OOV haar rapport in conceptvorm voorgelegd aan de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost en haar de gelegenheid geboden daarop te reageren.

In januari 2011 heeft de veiligheidsregio op het conceptrapport gereageerd. Op 26 januari 2011 hebben medewerkers van de regio deze reactie mondeling toegelicht.

Naar aanleiding van het commentaar van de regio op het conceptrapport is de tekst daarvan op een aantal punten bijgesteld.

2 Hoofdstructuur rampenbestrijding

2.1 Inleiding

Op de middag van vrijdag 2 juli 2010 ontvangt de meldkamer van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost even na 14.00 uur een melding binnen van een brand op de Strabrechtse Heide. Een groot deel van Nederland is in deze periode in de ban van de verrichtingen van het Nederlandse elftal tijdens het wereldkampioenschap voetbal in Zuid-Afrika en de brandmelding komt minder dan twee uur voor het begin van de kwartfinale van Nederland tegen Brazilië. Deze melding vormt het begin van een grootschalig brandweeroptreden dat een aantal dagen zal voortduren. Het natuurgebied ligt binnen de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost, en deze regio schaal op tot het hoogste GRIP-niveau om de bestrijding van de brand adequaat te kunnen laten verlopen en de effecten te beperken. In de late avond van 2 juli wordt afgeschaald naar een lager GRIP-niveau maar het duurt tot donderdag 8 juli voordat de brandweer zich geheel terugtrekt uit het natuurgebied.

In de volgende paragrafen behandelt de Inspectie OOV het functioneren van de betrokken onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie, zoals deze zijn genoemd in de Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's. Het gaat dan om de meldkamer, het commando plaats incident (CoPI), het operationeel team (OT), het gemeentelijke beleidsteam (GBT), het team bevolkingszorg²⁴ en het regionaal beleidsteam (RBT).

De rampenbestrijdingsorganisatie moet ervoor zorgen dat de hulpverleningsdiensten het incident adequaat kunnen bestrijden. De processen van de hoofdstructuur zijn daarmee 'ondersteunend' voor de feitelijke rampbestrijdingsprocessen.

De Inspectie OOV beoordeelt de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur aan de hand van de drie kritische processen die belangrijke randvoorwaarden vormen voor een adequate bestrijding van een ramp of een grootschalig incident. Het gaat om de volgende drie processen:

1. organisatie²⁵, melding en alarmering;
2. leiding en coördinatie;
3. informatiemanagement.

In de paragrafen 2.2 tot en met 2.4 beschrijft en analyseert de Inspectie OOV het verloop van deze drie processen. In de analyses van het proces organisatie, melding en alarmering en van het proces informatiemanagement toetst zij de geleverde prestaties aan het Besluit veiligheidsregio's. In de paragraaf over organisatie, melding en alarmering besteedt zij ook aandacht aan de GRIP-regeling van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost. Paragraaf 2.5 beschrijft het verloop van de drie opgestarte gemeentelijke processen: opvang en verzorging, CRIB en voorlichting.

²⁴ In deze regio spreekt men niet van een team bevolkingszorg; de gemeenten spreken van een gemeentelijk actiecentrum.

²⁵ 'Organisatie' is strikt genomen niet een van de kritische processen. In dit rapport wordt de organisatie van de rampenbestrijding om praktische redenen behandeld bij het proces 'leiding en coördinatie'.

2.2 Organisatie, melding en alarmering

Het doel van het proces organisatie, melding en alarmering is het verkrijgen van essentiële gegevens van een incident en de vertaling daarvan naar de juiste hulp- en inzetbehoefte, alsmede de opkomst van de benodigde teams in de samenstelling zoals voorgeschreven in het Besluit veiligheidsregio's.

De Inspectie OOV heeft voor dit proces de volgende aspecten bekeken: melding, opschaling, alarmering, opkomst en afschaling. Bij melding gaat het om de ontvangst van informatie over een incident. De meldkamer dient deze informatie op de juiste wijze te verwerken. Bij op- en afschaling gaat het om de opbouw respectievelijk de ontvlechting van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Alarmering betreft het waarschuwen van de benodigde functionarissen en eenheden. Opkomst betreft het tijdig op de juiste locatie aanwezig zijn van gealarmeerde functionarissen en eenheden.

2.2.1 Bevindingen

Algemeen

Artikel 39, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's schrijft de samenstelling van het regionale beleidsteam (RBT) voor. De artikelen 2.1.1 tot en met 2.3.1 van het Besluit veiligheidsregio's bevatten bepalingen over de samenstelling van de overige onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding, alsmede over de alarmering en de opkomsttijden van deze onderdelen. Op grond van artikel 2.2.1 van het besluit dient het bestuur van de veiligheidsregio criteria vast te stellen voor de situaties waarin de meldkamer tot grootschalige alarmering overgaat. Het besluit definieert 'grootschalige alarmering' als 'het bij een ramp of crisis onverwijld en volledig alarmeren van de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing'²⁶.

De Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost heeft een Gemeenschappelijke Meldkamer (GMK). Deze is gevestigd in het Regionaal Communicatie- en Informatiecentrum (RCIC) te Eindhoven. Op deze GMK werken de drie meldkamerdisciplines (brandweer, politie en ambulance) samen.

De Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost maakt sinds 1 mei 2007 gebruik van een GRIP-regeling, genaamd GRIP 2007. GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale IncidentenbestrijdingsProcedure. De gehanteerde GRIP-systematiek kent vijf coördinatie-niveaus. Bij GRIP-0 wordt een coördinatieteam plaats incident (CTPI) gevormd uit de al gealarmeerde officieren van dienst (OvD-en) van de brandweer, van de politie en van de GHOR. Bij GRIP-1 komt een commando plaats incident (CoPI) op en bij GRIP-2 het operationeel team (OT). Bij GRIP-3 wordt een gemeentelijk beleidsteam (GBT) geformeerd onder leiding van de burgemeester. Ook wordt dan een adviesteam gealarmeerd. Bij GRIP-4 wordt het adviesteam regionaal beleidsteam (RBT), onder leiding van een coördinerend burgemeester en blijven de GBT's bestaan. Het OT en het RBT komen op in het gebouw van de veiligheidsregio in Eindhoven. In de GRIP-regeling wordt het team bevolkingszorg niet genoemd. In de GRIP-regeling wordt wel een 'actiecentrum gemeenten' genoemd, en wel vanaf coördinatie-niveau GRIP-1. De samenstelling van dit actiecentrum is niet beschreven.

²⁶ De Inspectie OOV wijst erop dat de Wet veiligheidsregio's en het daarop gebaseerde Besluit veiligheidsregio's pas na de brand op de Strabrechtse Heide in werking zijn getreden, en wel per 1 oktober 2010. Via een convenant met de minister van BZK heeft de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost – zoals de meeste veiligheidsregio's – zich vastgelegd al per 1 januari 2010 aan de eisen van die wet (en het daarop gebaseerde besluit) te voldoen.

Overzicht GRIP-niveaus Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost

Coördinatieniveau	Kenmerken	Organisatie
GRIP-0	bronbestrijding: gestructureerd overleg tussen Ovd-en	coördinatieteam plaats incident (CTPI)
GRIP-1	bronbestrijding: overleg tussen hulpdiensten, met een eenhoofdige leiding	commando plaats incident (CoPI), onder leiding van leider CoPI
GRIP-2	bron- en effectbestrijding	regionaal operationeel team (OT), onder leiding van operationeel leider (OL)
GRIP-3	bedreiging van het welzijn van (grote groepen van) de bevolking in één gemeente; behoefte aan bestuurlijke leiding.	gemeentelijk beleidsteam (GBT) onder leiding van burgemeester, gemeentelijk actiecentrum, adviesteam
GRIP-4	gemeentegrensoverschrijdend; behoefte aan gecoördineerde bestuurlijke leiding	regionaal beleidsteam (RBT), onder leiding van coördinerend burgemeester

In de GRIP-regeling van de veiligheidsregio is de bevoegdheid tot opschaling in eerste instantie laag in de organisatie belegd. De GMK mag vanuit de basiszorg opschalen naar GRIP-3. Indien eerst is opgeschaald naar GRIP-0 is de verdere opschaling op een hoger niveau belegd. De GMK is dan niet meer bevoegd tot opschaling.

In GRIP-situaties alarmeert de GMK alle functionarissen van de multidisciplinair samengestelde teams (éénknopsalarmering). De meeste functionarissen van het CoPI en het OT worden per pager gealarmeerd, en de meeste functionarissen van de beleidsteams per communicator. Bij een multidisciplinaire alarmering worden beide systemen gelijktijdig gestart.

Het Besluit veiligheidsregio's noemt het team bevolkingszorg als het onderdeel van de hoofdstructuur dat verantwoordelijk is voor onder andere het geven van voorlichting aan de bevolking, het voorzien in opvang en verzorging van de bevolking, het registreren van de slachtoffers en het adviseren van het (regionaal) operationele team²⁷. In de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost werkt men niet met een team bevolkingszorg, zoals voorgeschreven in het besluit. In plaats daarvan werken de gemeenten met een gemeentelijk actiecentrum (GAC). In deze regio wordt het GAC bij GRIP-2 of hoger aangestuurd vanuit het OT. De staffunctionarissen onderhouden dan vanuit hun secties een lijn naar de betreffende gemeente(n) waar hoofd(en) GAC en hoofd(en) actiecentrum zorgen voor de coördinatie van de daadwerkelijke uitvoering. In dit model ontbreekt het in de regio nog aan een informatiemanager in de gemeenten. De regio is van plan deze functie mee te nemen in de verdere implementatie van het netcentrische werken in 2011.

Wat betreft de vertegenwoordiging van de GHOR in de beleidsteams zijn in deze regio de volgende afspraken gemaakt. Bij een GRIP-3 melding neemt de dienstdoende regionaal geneeskundig functionaris (RGF) zitting in het GBT. Deze RGF belt vervolgens naar de andere RGF'en om te vragen of er een RGF beschikbaar is voor het adviesteam. Als dat het geval is, kan in voorkomend geval probleemloos worden opgeschaald naar GRIP-4 en is er vanuit het adviesteam een GHOR-vertegenwoordiger in het RBT. Indien er geen RGF beschikbaar is voor het adviesteam schuift de dienstdoende RGF bij een opschaling naar GRIP-4 door naar het RBT. De RGF verlaat dan het GBT.

²⁷ Artikel 2.1.3, tweede lid, van het Besluit veiligheidsregio's.

Indien het opschalingsniveau GRIP-3 wordt overgeslagen en direct wordt opgeschaald naar GRIP-4 neemt de dienstdoende RGF direct zitting in het RBT.

Opschaling naar GRIP-0

Op vrijdag 2 juli 2010 komt op de GMK van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost rond 14.08 uur een 112-brandmelding binnen²⁸. De melding houdt in dat er een bosbrand is op de Strabrechtse Heide in Heeze. Twee minuten later is het incident in GMS ingevoerd. De dienstdoende centralist alarmeert, conform de Brandweerregeling 1100²⁹, vier tankautosputten en de OvD-B. Op de GMK informeert hij de andere twee disciplines. Dit gebeurt tussen 14.11 uur en 14.14 uur. De GMK stelt ook Staatsbosbeheer in kennis van de melding.

Om 14.26 uur komt op de meldkamer het bericht binnen dat de brand zich bevindt 'in de kaartvakken D5 en E5'. Even daarna meldt de bevelvoerder van de eerste tankautospuut (TS) dat het vuur 'in de bomen zit'. Op grond van deze informatie besluit de OvD-B, die dan nog onderweg is, om 14.38 uur op te schalen naar 'compagniebrand'. Er wordt een compagnie gealarmeerd die bestaat uit twee brandbestrijdingspelotons en een ondersteuningspeloton, die onder leiding staan van een compagniecommandant (CC). De hoofdofficier van dienst brandweer (HOvD-B) met hard piket³⁰ voor zowel de functie van compagniecommandant als van staffunctionaris brandweer in het CoPI wordt via de pager gealarmeerd. Tevens wordt voor het vervullen van de functie van plaatsvervangend compagniecommandant (pCC) de communicator gestart om een van de niet-dienstdoende HOvD-en op te roepen. Deze HOvD-en staan op bereikbaarheidspiket. Ook de OvD-G en de OvD-P gaan naar het plaats incident na alarmering. De opgeroepen eenheden arriveren vanaf 14.53 uur.

Terwijl de OvD-G onderweg is naar de Strabrechtse Heide ziet hij enorme vlammen en rook. Hij wil een georganiseerd overleg en schaaft daarom om 14.54 uur op naar GRIP-0. Tot overleg tussen de drie OvD-en komt het niet doordat de OvD-B en de OvD-P in beslag worden genomen door hun operationele inzet en geen tijd hebben voor gezamenlijk overleg.

Opschaling naar GRIP-1

Volgens de regionale GRIP-procedure zijn de drie OvD-en bevoegd zijn om na het uitroepen van GRIP-0 op te schalen naar GRIP-1. De OvD-B vraagt om 15.14 uur om opschaling naar GRIP-1. De GMK informeert eerst bij de OvD-P, die dan nog op weg is naar de incidentlocatie, of hij akkoord gaat met opschaling. De OvD-P stemt in. Om 15.20 uur wordt de multidisciplinaire éénknopsalarmering geactiveerd voor GRIP-1 en worden de leider CoPI³¹, de staffunctionarissen, de voorlichter CoPI en de informatiemanager CoPI gealarmeerd.

De GMK heeft Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer dan al telefonisch gealarmeerd.

Binnen de veiligheidsregio staat voor de functies van compagniecommandant (CC) en van staffunctionaris brandweer CoPI één persoon op hard piket (de HOvD). Daarnaast staan er vier personen op zacht piket voor de functie van plaatsvervangend CC. Indien het voor de CC/staffunctionaris CoPI te druk wordt, kan uit deze groep ook iemand worden opgeroepen om een

²⁸ De tijdstippen in dit rapport zijn ontleend aan de GMS-uitdraai van de GMK en aan Cedric. Er is afgerond op hele minuten.

²⁹ Brandweerregeling 1100, bosbrandbestrijding.

³⁰ Voor de beschikbaarheid en inzet van capaciteit is het onderscheid tussen 'hard' en 'zacht' piket relevant. Hard piket houdt in dat personen oproepbaar zijn voor een bepaalde functie waarvoor zij zijn aangewezen en een piketrooster lopen. Zacht piket houdt in dat personen oproepbaar zijn voor een functie, maar alleen op basis van beschikbaarheid de functie bekleden.

³¹ De functionaris die op 2 juli op piket stond voor de functie van leider CoPI had zijn dienst vooraf overgedragen aan een collega van de politie omdat hij op de middag van 2 juli in Amsterdam moest zijn. Na de opschaling naar GRIP-1 zijn beiden tegelijkertijd via de pager (groepsalarmering) gealarmeerd en heeft de collega van de politie direct de taak van leider CoPI op zich genomen.

van deze twee functies over te nemen. De HOvD is om 14.38 uur, als er nog geen sprake is van een CoPI, opgeroepen om de functie van CC te vervullen. Hij gaat dan ook als CC aan de slag en is in die hoedanigheid bezig op het moment van opschaling naar GRIP-1.

De vier personen met zacht piket zijn geen van allen beschikbaar. De functie van staffunctionaris brandweer in het CoPI is in eerste instantie onbezet. Er is tot 17.35 uur – ruim twee uur na de opschaling naar GRIP-1 – geen staffunctionaris brandweer in het CoPI aanwezig. Ook de andere leden van het CoPI zijn niet binnen de daarvoor gegeven normtijd van 30 minuten in het CoPI aanwezig. Zo duurt het tot 16.10 uur voordat de leider CoPI opkomt, dat is 50 minuten na alarmering voor GRIP-1 en 56 minuten na afkondiging van GRIP-1. De staffunctionaris politie komt om 17.08 uur op, dat is bijna twee uur na afkondiging van GRIP-1.

Zowel op de meldkamer als bij vrijwel alle CoPI-functionarissen bestaat na de alarmering onduidelijkheid over de locatie van de CoPI-bus³². Als mogelijke opstellocatie worden genoemd de Hogeweg en het Voortje langs de A67, het plein aan de Kapelstraat in Heeze en de ANWB-vestiging in Geldrop. Uiteindelijk bepaalt een brandweercentralist van de GMK dat de CoPI-bus moet worden opgesteld op het plein aan de Kapelstraat in Heeze. De communicatie over de opstelplaats wordt bemoeilijkt doordat verschillende functionarissen elkaar slecht kunnen bereiken. Zo slaagt de GMK er niet in hen binnen één gespreksgroep te krijgen.

Over de situatie op de GMK vertelt een coördinator melding en opschaling (CMO) het volgende:

'Ik heb 20 jaar ervaring met het werk op de meldkamer en veel meegemaakt, maar ik heb zoiets qua hectiek nog nooit meegemaakt. Er kwamen erg veel meldingen binnen vanaf de A67 en van omwonenden. Veel meldingen zijn niet in GMS gezet. Er waren domweg te veel meldingen om ze – in eerste instantie – goed te verwerken³³.'

In verband met de drukte op de GMK worden om 16.39 uur alle vijftien brandweercentralisten gealarmeerd. Zij hebben geen hard piket. Van hen verschijnt er één.

Wanneer de leider CoPI op de door de GMK aangegeven locatie arriveert, het plein aan de Kapelstraat in Heeze, is de CoPI-bus (de VC-1) nog niet aanwezig.

'Op enig moment kwam de VC 1 het pleintje opgereden, passeerde met hoge snelheid en reed via de straat Strabrecht de Strabrechtse Heide op in de richting van de brand. Ik ging er van uit dat de opstelplaats mogelijk inmiddels was gewijzigd³⁴.'

De leider CoPI neemt na aankomst op de afgesproken locatie, even na 16.10 uur, verschillende malen contact op met de CMO van de meldkamer over het ontbreken van de staffunctionaris brandweer en de staffunctionaris politie.

Het zoeken naar de afgesproken locatie kost vrijwel alle functionarissen veel tijd.

'Bij de opschaling naar GRIP-1 zijn veel problemen naar voren gekomen. Dat kwam omdat CoPI-leden niet wisten waar de verzamelplek was³⁵.'

Om 15.14 uur is GRIP-1 afgekondigd en om 15.20 uur zijn de leden van het CoPI gealarmeerd.

³² Dit betreft de VC-1.

³³ Interview met CMO.

³⁴ Evaluatieverslag van de brand op de Strabrechtse Heide van de leider CoPI, 9 juli 2010.

³⁵ Interview centralist meldkamer ambulance.

De tijd waarbinnen het CoPI dient te beginnen met de uitvoering van zijn taken is 30 minuten³⁶ dus uiterlijk om 15.44 uur. De opkomsttijden van de leden van het CoPI zijn als volgt:

functionaris	opkomsttijd	opkomstduur na opschaling
leider CoPI	16.10 uur	56 minuten
staffunctionaris brandweer	17.35 uur	141 minuten
staffunctionaris politie	17.08 uur	114 minuten
staffunctionaris GHOR	16.30 uur	76 minuten
staffunctionaris gemeenten	16.15 uur	61 minuten
staffunctionaris voorlichting	16.30 uur	76 minuten
informatiemanager	16.10 uur	56 minuten

Overzicht opkomsttijden leden CoPI

Na aankomst van de staffunctionaris brandweer om 17.35 uur is het CoPI compleet. Kort daarna, twee uur en 21 minuten na afkondiging van GRIP-1, begint het eerste CoPI-overleg. Daarvóór vindt geen gestructureerd multidisciplinair overleg plaats³⁷.

Opschaling naar GRIP-2

Om 15.44 uur geeft de OvD-P aan de meldkamer door dat hij naar GRIP-2 wil opschalen. Kort daarvoor is al vastgesteld dat de brand over de snelweg A67 heen slaat. De CMO van de meldkamer stelt vast dat de OvD-P op grond van de regionale GRIP-procedure in dit stadium niet bevoegd is om op te schalen en neemt contact op met de leider CoPI. Het hoofd melding en opschaling (HMO) is het hiermee eens:

‘Een aantal mensen in het veld wist niet wat hun bevoegdheid is. Een OvD die niet wist dat hij mag opschalen naar GRIP-1 en een OvD die opschaaft naar GRIP-2 terwijl hij dat niet mag. Deze opschaling werd dan ook door de CMO teruggedraaid’³⁸.

De functionaris met piket voor de functie van OL van het OT (de dienstdoende OL) is op het moment van de brandmelding aan het werk op het hoofdkantoor van de veiligheidsregio in Eindhoven. Na opschaling door de GMK naar GRIP-1 neemt hij direct telefonisch contact op met de (waarnemend) leider CoPI. Deze is op dat moment nog op weg naar de plaats van het incident en heeft geen beeld van de omvang van de brand. Daarna neemt de OL contact op met de CC. De OL krijgt van de CC te horen dat de brand richting de snelweg gaat en mogelijk ook overslaat naar de gemeente Geldrop-Mierlo. De OL neemt vervolgens opnieuw contact op met de leider CoPI en samen besluiten zij om 15.53 uur op te schalen naar GRIP-2³⁹. Om 15.54 uur activeert de GMK de éénknopsalarmering voor de alarmering van de benodigde functionarissen van het OT.

De leden van het OT komen bijeen op het hoofdkantoor van de veiligheidsregio in Eindhoven. Het OT houdt om 16.29 uur zijn eerste overleg. Het team bestaat dan uit de OL, de staffunctionaris brandweer, de staffunctionaris politie, het hoofd sectie GHOR, de staffunctionaris gemeente en een notulist. De staffunctionaris voorlichting arriveert om 16.50 uur en de informatiemanager om 17.35 uur.

³⁶ Artikel 2.3.1 van het Besluit veiligheidsregio's.

³⁷ Zie hoofdstuk 2.3 Leiding en coördinatie.

³⁸ Interview HMO.

³⁹ Interview OL en uitdraai Cedric.

De rol van de informatiemanager is tot die tijd waargenomen door de informatiecoördinator die later in het RBT aanschuift. Ook de actiecentra brandweer, GHOR, politie⁴⁰ en gemeente zijn bemand.

Opschaling naar GRIP-4

RBT

Vanwege de effecten die de brand heeft op de omgeving en omdat er twee gemeenten bij de brand zijn betrokken, Heeze-Leende als brongemeente en Geldrop-Mierlo als effectgemeente, schaaft de OL – na telefonisch overleg met de voorzitter van de veiligheidsregio – om 16.38 uur⁴¹ op naar GRIP-4. Dit is om 16.44 uur bekend op de meldkamer. De alarmering van de leden van het RBT via de communicator start om 16.46 uur. De leden van het RBT komen, evenals de leden van het OT, bijeen in het hoofdkantoor van de veiligheidsregio in Eindhoven. Zij arriveren tussen 17.00 uur en 17.40 uur. Het RBT vergadert rond 17.30 uur voor de eerste keer en bestaat uit de volgende leden: coördinerend burgemeester (voorzitter), beleidsadviseurs van de politie, de brandweer, de GHOR, de gemeente en voorlichting, een informatiecoördinator en een notulist.

Heeze-Leende

Tijdens de afkondiging van GRIP-4 bevindt de burgemeester van Heeze-Leende zich in de CoPI-bus. Hij neemt direct contact op met zijn ambtenaar rampenbestrijding (ARB) die daarop de communicator opstart. Hij gebruikt het proefalarm omdat hij bij de code voor het GBT direct een foutmelding ontvangt. Volgens de burgemeester van Heeze-Leende is niemand van het GBT door de meldkamer gealarmeerd⁴². Het GBT van de gemeente Heeze-Leende komt op in het gemeentehuis in de volgende samenstelling: burgemeester (voorzitter), beleidsadviseur gemeente, ambtenaar rampenbestrijding (ARB), beleidsadviseur voorlichting, beleidsadviseur brandweer, beleidsadviseur politie, plotter en een notulist. Zij arriveren allen binnen zestig minuten. De GHOR is niet vertegenwoordigd in het GBT. De eerste vergadering van het GBT van Heeze-Leende begint om 17.25 uur.

Het GBT geeft in een eigen evaluatie aan dat de alarmering niet correct is verlopen. Niet alle functionarissen ontvangen een alarmering voor GRIP-4. Ook de alarmering van de actiecentra van de gemeente Heeze-Leende is via het proefalarmscenario verlopen, nadat de ambtenaar rampenbestrijding door de burgermeester was geïnformeerd over de opschaling naar GRIP-4. In eerste instantie probeert een van de piketfunctionarissen te alarmeren via de communicator, maar de scenariocode is niet juist. Dit heeft te maken met het feit dat het GBT sinds kort door de meldkamer wordt gealarmeerd. Dit is bij de gemeente niet bekend. Uiteindelijk gebruiken de piketfunctionarissen van de gemeente Heeze-Leende het proefalarm. De medewerkers nemen na aankomst in het gemeentehuis plaats in de kantine in afwachting van mogelijke werkzaamheden of ondersteunen collega's bij de taakuitvoering. De gemeente spreekt in haar eigen evaluatie van 'een snelle en goede opkomst'.

In de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost werkt men niet met een team bevolkingszorg, zoals bedoeld in het Besluit veiligheidsregio's. In plaats daarvan kennen de gemeenten een gemeentelijk actiecentrum (GAC). In de gemeente Heeze-Leende hebben de procesverantwoordelijken van de gemeentelijke processen zitting in het GAC. De voorzitter van het GAC zet opdrachten uit bij de procesverantwoordelijken. Deze sturen op hun beurt een actiecentrum aan⁴³. De staffunctionaris gemeente in het OT heeft contact met het GAC en zet daar ook opdrachten uit.

⁴⁰ De politie heeft eerder op de dag al een SGB0 ingericht in verband met de voetbalwedstrijd van het Nederlands elftal tegen dat van Brazilië..

⁴¹ In Cedric staat dat om 16.33 uur overleg is gepleegd met de coördinerend burgemeester en dat het vanaf 16.38 uur GRIP-4 is.

⁴² Reactie van de burgemeester van Heeze-Leende op het conceptrapport.

⁴³ De procesverantwoordelijken zijn in deze gemeente tevens hoofd actiecentrum.

Het GAC komt op in het gemeentehuis van Heeze-Leende en bestaat uit een voorzitter en twee medewerkers. Het GAC kent geen functionarissen die zijn belast met het informatiemanagement en met de coördinatie van de voorlichting. In de gemeente Heeze-Leende worden de actiecentra CRIB, opvang en verzorging en voorlichting opgestart.

Geldrop-Mierlo

Nadat GRIP-4 is afgekondigd, besluit het RBT dat het GBT van Geldrop-Mierlo moet worden opgestart om een mogelijke evacuatie voor te bereiden. De loco-burgemeester (voorzitter GBT) wordt hiervan telefonisch op de hoogte gesteld door de beleidsadviseur gemeenten in het RBT. De loco-burgemeester is op dat moment al op de hoogte van de brand door informatie die hij om 16.20 uur ontvangt van een voorlichter.

De GMK verzuimt het GBT van de gemeente Geldrop-Mierlo te alarmeren.

'De alarmering van de gemeenten is niet goed gegaan, er is slechts één gemeente gealarmeerd, maar dat was wel de brongemeente. De gemeente waar geëvacueerd werd, is niet gealarmeerd'⁴⁴.

De gemeente gaat er vanuit dat de leden van het GBT worden gealarmeerd door middel van de communicator op de meldkamer. Een tweede ARB die nog onderweg is, merkt op dat de meldkamer het GBT niet heeft gealarmeerd en alarmeert alsnog via de communicator de rampenbestrijdingsorganisatie van de gemeente. Hiervoor wordt ook in deze gemeente een proefalarm gebruikt. Dit gebeurt om 17.31 uur.

De loco-burgemeester arriveert rond 17.00 uur op het gemeentehuis, enkele andere GBT-leden arriveren later. Om 18.00 uur start het GBT van Geldrop-Mierlo met het eerste overleg. Hierbij ontbreken nog de voorlichter en de ARB/informatiemanager⁴⁵. De voorlichter en de ARB arriveren later. De GHOR is niet vertegenwoordigd in het GBT.

Om 18.50 uur zijn de volgende functionarissen voor het GBT aanwezig: de loco-burgemeester, vertegenwoordigers van de brandweer, politie, gemeente en voorlichting, een ARB/informatiemanager, een notulist en twee plotters. Vanaf het moment van opschaling duurt het ongeveer vijf kwartier voordat het eerste overleg plaatsvindt en ruim twee uur voordat iedereen aanwezig is in het GBT.

De alarmering van het GAC en de actiecentra start om 17.31 uur. Dit is ongeveer 45 minuten na afkondiging van GRIP-4 en het verzoek van het RBT om de gemeentelijke processen op te starten. Volgens de eigen procedure wordt het GAC gevormd door een voorzitter en zeven afdelingshoofden die verantwoordelijk zijn voor alle gemeentelijke processen. Deze afdelingshoofden hebben geen hard piket. Het afdelingshoofd dat kan optreden als loco-gemeentesecretaris vervult in beginsel de rol van voorzitter GAC. Omdat de gemeentesecretaris tijdens dit incident piketdienst had als beleidsadviseur gemeenten in het RBT is zijn rol in het GBT overgenomen door de loco-gemeentesecretaris. De rol van voorzitter GAC is in verband daarmee overgenomen door de tweede loco-gemeentesecretaris. Binnen de gemeente zijn senior-medewerkers aangewezen voor de functie van hoofd actiecentrum.

⁴⁴ Interview HMO.

⁴⁵ De ambtenaar rampenbestrijding (ARB) is tevens 'informatiecoördinator'. In deze veiligheidsregio maken informatiemanagers pas sinds januari 2011 onderdeel uit van de beleidsteams. De ambtenaren rampenbestrijding hebben ten tijde van dit incident al wel toegang tot het netcentrisch systeem Cedric.

Het hoofd van het GAC arriveert rond 18.00 uur. In totaal komen er vier van de zeven afdelingshoofden op en twee personen die 'lid actiecentrum' zijn.

Someren

De Strabrechtse Heide ligt voor een deel op het grondgebied van de gemeente Someren. Op 2 juli woedt de brand op enig moment ook binnen de gemeentegrenzen van Someren. Toch wordt Someren niet betrokken in de alarmering. De burgemeester van Someren heeft op 2 juli 2010 wel verschillende keren telefonisch contact met zijn lokale commandant brandweer, maar hij krijgt geen bericht vanuit het RBT of anderszins dat Someren een GBT moet opzetten. Hij heeft op 2 juli 2010 geen contact met het GBT of de burgemeester van Heeze-Leende of met het GBT of de burgemeester van Geldrop-Mierlo⁴⁶. De voorzitter van het RBT geeft aan dat het opzetten van een GBT in Someren niets zou hebben toegevoegd⁴⁷.

Overzicht tijdstippen opschaling en alarmering (uit GMS/Cedric)

opschaling	alarmering communicator
GRIP-0 14.54 uur	
GRIP-1 15.14 uur	15.20 uur CoPI
GRIP-2 15.53 uur	15.54 uur OT
GRIP-4 16.38 uur	16.46 uur RBT 16.49 uur GBT Heeze-Leende 17.31 uur GBT Geldrop-Mierlo

Afschaling

Op de avond van 2 juli besluit het RBT, op advies van de OL en in overeenstemming met de GBT's van Heeze-Leende en Geldrop-Mierlo, om 22.15 uur om af te schalen naar GRIP-3. In het OT-overleg van 22.21 uur meldt de OL dat in het RBT de afschaling van GRIP-4 naar GRIP-3 is besproken. In de notulen van het laatste RBT-overleg van 21.55 uur staat dat het RBT de GBT's adviseert om af te schalen naar GRIP-2.

Het OT maakt eerst afspraken over een vervolg van de activiteiten van de stafsecties voorlichting, Defensie en brandweer. Vervolgens informeert het OT de beide burgemeesters over het besluit tot afschaling naar GRIP-2. Daarna geeft de OL de GMK opdracht om af te schalen naar GRIP-2. De CMO geeft dit om 22.16 uur door.

Om 22.53 uur schaalte het OT af naar GRIP-1. Deze afschaling van GRIP-2 naar GRIP-1 heeft vooral te maken met een overbezetting van capaciteit in de secties. Omdat volgens de algemeen commandant van de brandweer nog slechts sprake is van monodisciplinaire inzet, worden de secties ontbonden met uitzondering van het actiecentrum brandweer.

Ruim een uur later, om 23.59 uur, wordt afgeschaald naar GRIP-0. Het CoPI wordt dan opgeheven en het CTPI is verder belast met de coördinatie. Twee dagen daarna, zondag 4 juli, wordt om 18.30 uur het einde van GRIP-0 afgekondigd met de toevoeging dat er de volgende dag, maandag 5 juli, om 08.00 uur weer wordt opgeschaald naar GRIP-0. Blijkens de GMS-uitdraai van de GMK wordt op maandag 5 juli om 17.35 uur nogmaals het einde van GRIP-0 afgekondigd.

Medewerkers van het LOCC geven in het kader van het onderzoek van de Inspectie OOV aan dat zij zich verbazen over de snelheid waarmee de regio heeft afgeschaald, aangezien daardoor bepaalde

⁴⁶ Interview burgemeester Someren.

⁴⁷ Interview voorzitter RBT.

structuren wegvallen. Zij noemen in dat verband de voorlichting en de bijstand door het ministerie van Defensie⁴⁸.

De leider CoPI geeft aan dat het achteraf gezien beter was geweest GRIP-1 te handhaven, maar dat de afschaling naar GRIP-0 geen negatieve gevolgen heeft gehad omdat de betrokken functionarissen van het CTPI ervaren en competent zijn⁴⁹.

De algemeen commandant van de brandweer, die zitting heeft in het OT, geeft aan dat hij in de veronderstelling verkeerde dat het GRIP-1 was gebleven⁵⁰.

Overzicht tijdstippen afschaling (uit GMS-uitdraai

2 juli 2010, 22.15 uur	van GRIP-4 naar GRIP-3
2 juli 2010, 22.16 uur	van GRIP-3 naar GRIP-2
2 juli 2010, 22.53 uur	van GRIP-2 naar GRIP-1
2 juli 2010, 23.59 uur	van GRIP-1 naar GRIP-0
4 juli 2010, 18.30 uur	einde GRIP-0
5 juli 2010, 08.00 uur	GRIP-0 ⁵¹
5 juli 2010, 17.35 uur	einde GRIP-0

2.2.2 Analyse

Regionale GRIP-regeling

De GRIP-regeling van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost kent, in afwijking van het landelijke model, ook het opschalingsniveau GRIP-0. Bij GRIP-0 wordt een CTPI gevormd. Dit CTPI bestaat uit de OvD-en van de brandweer, de politie en de GHOR. De gedachte is dat op deze wijze gestructureerd multidisciplinair overleg tot stand komt. Bij dit incident was de OvD-B verantwoordelijk voor de inzet van vier tankautosputten. Hij had zijn handen vol aan de feitelijke inzet. Ook de OvD-P was, als verantwoordelijke voor het afzetten van een groot gebied en van een rijksweg, druk bezig. Hierdoor heeft er geen gestructureerd overleg kunnen plaatsvinden tussen de drie OvD-en.

Een directe opschaling naar GRIP-1 geeft de OvD-en ruimte om hun eerste inzet te regelen en het incident te bestrijden. Dat heeft voor hen meer prioriteit dan multidisciplinair overleg. De Inspectie OOV zet vraagtekens bij de toegevoegde waarde van opschaling naar GRIP-0 bij dit soort grote incidenten. In dit geval heeft geen van de operationele OvD-en of centralisten overwogen direct op te schalen naar GRIP-1. De OvD-G heeft opgeschaald naar GRIP-0 omdat hij georganiseerd overleg wenste. Juist vanwege de behoefte aan georganiseerd overleg had directe opschaling naar GRIP-1 naar het oordeel van de Inspectie OOV meer voor de hand gelegen.

De GRIP-regeling van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost gaat uit van twee scenario's: een zich langzaam ontwikkelend incident of een incident waarbij het noodzakelijk is direct op te schalen naar een hoog GRIP-niveau. Op grond van deze GRIP-regeling heeft de GMK de bevoegdheid om vanuit de basiszorg op te schalen tot en met GRIP-3. De GMK heeft echter niet de bevoegdheid om na een eerste opschaling (zoals bij dit incident naar GRIP 0) zelfstandig verder op te schalen. Voor opschaling naar GRIP-1, 2 of 3 dienen dan de OvD-en het besluit te nemen

⁴⁸ Interview coördinator en het plv. hoofd van het LOCC.

⁴⁹ Interview 2^e leider CoPI.

⁵⁰ Interview algemeen commandant brandweer.

⁵¹ Deze nieuwe opschaling naar GRIP 0 is de avond daarvoor bij 'einde GRIP 0' al aangekondigd en is niet terug te vinden in de GMS-informatie van 5 juli.

Bij een incident dat zich in eerste instantie laat aanzien als een incident dat zich geleidelijk ontwikkelt, kan echter plotseling verdere opschaling noodzakelijk blijken. In de GRIP-regeling is daar wel in voorzien maar de bevoegdheid tot opschaling is op andere plaatsen dan bij de GMK belegd. Dat kost tijd voor overleg, bijvoorbeeld tussen de GMK en de Ovd-en of de leider CoPI. In situaties waarin het aankomt op snel handelen, is dit een nadeel.

Bij dit incident is eerst opgeschaald naar GRIP-0. Vervolgens vroeg de Ovd-B om opschaling naar GRIP-1. Er is vertraging opgetreden in de feitelijke opschaling doordat de GMK eerst nog aan de Ovd-P heeft gevraagd of hij instemde met deze opschaling alvorens met de alarmering te beginnen. De GMK ging er vanuit dat de Ovd-en gezamenlijk tot opschaling van GRIP-0 naar GRIP-1 moeten besluiten. In de GRIP-regeling van de regio is dit echter niet voorgeschreven.

Bij de opschaling van GRIP-1 naar GRIP-2 is nog meer vertraging opgetreden doordat de GMK op basis van de formele procedure niet akkoord ging met de opschaling door de Ovd-P. De GMK nam voor toestemming voor die opschaling contact op met de leider CoPI die, na overleg met de OL, negen minuten later akkoord ging met opschaling naar GRIP-2.

Het is van belang dat de bevoegdheid tot opschaling helder is geregeld in de regionale GRIP-regeling en dat de betrokkenen goed op de hoogte zijn van de toegekende bevoegdheden. Bij dit incident is naar voren gekomen dat niet alle betrokkenen goed wisten wie in welke situatie bevoegd was tot verdere opschaling.

In artikel 2.1.1 van het Besluit veiligheidsregio's is bepaald uit welke onderdelen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing dient te bestaan. Een team bevolkingszorg is één van de voorgeschreven onderdelen⁵². De Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost heeft gekozen voor een afwijkende structuur door niet met een team bevolkingszorg te werken maar met gemeentelijke actiecentra. Bij dit incident is in zowel de gemeente Heeze-Leende als de gemeente Geldrop-Mierlo een 'gemeentelijk actiecentrum' (GAC) opgekomen. De Inspectie OOV signaleert dat hiermee wordt afgeweken van de voorgeschreven organisatiestructuur.

Capaciteit GMK

De ontwikkeling van de brand en daarmee de behoefte aan opschaling ging op enig moment heel snel. Dit leidde vooral bij de brandweerdiscipline op de GMK tot grote drukte. De dienstdoende CMO op de meldkamer heeft verklaard dat er te veel meldingen binnenkwamen om die goed te kunnen verwerken. In verband met de drukte op de meldkamer zijn extra centralisten met zacht piket opgeroepen. Van hen is er uiteindelijk slechts één naar de GMK gekomen om zijn collega's te helpen. Dit roept bij de Inspectie OOV de vraag op of het niet beter zou zijn enkele centralisten op 'hard piket' te zetten.

Alarmering

In het Besluit veiligheidsregio's is bepaald dat de meldkamer binnen twee minuten na opschaling begint met de alarmering van de benodigde onderdelen van de hoofdstructuur. Uit het onderzoek is gebleken dat de alarmeringen voor de brand op de Strabrechtse Heide niet steeds tijdig zijn uitgevoerd. Tussen het afkondigen van GRIP-1 en de alarmering van de leden van het CoPI lag een periode van zes minuten. Ook de alarmering voor GRIP-4 heeft te lang op zich laten wachten. Het was om 16.38 uur GRIP-4 en om 16.46 uur werden de leden van het RBT gealarmeerd. Dat is, gezien het bepaalde in het besluit, zes minuten te laat. De Inspectie merkt hierbij op dat de meldkamer pas om 16.44 uur is geïnformeerd over de opschaling naar GRIP-4. Binnen twee minuten daarna zijn de leden van het RBT gealarmeerd.

⁵² Artikel 2.1.1 van het Besluit veiligheidsregio's.

De alarmering voor GRIP-2 heeft wel tijdig plaatsgevonden. Een minuut na afkondiging van GRIP-2 ging de GMK over tot alarmering van de leden van het OT.

In dit geval is van GRIP-2 direct opgeschaald naar GRIP-4. Coördinatieniveau GRIP-3 is overgeslagen. Toch wordt in twee gemeenten een GBT opgezet. Door een misverstand op de GMK wordt verzuimd het GBT van de effectgemeente, Geldrop-Mierlo, te alarmeren. De leden van het GBT van deze gemeente zijn pas na ruim drie kwartier gealarmeerd door de ARB. De leden van het GBT van de brongemeente Heeze-Leende zijn om 16.49 uur gealarmeerd, dat is elf minuten na opschaling naar GRIP-4.

De brand bereikte op een gegeven moment ook het grondgebied van de gemeente Someren. Toch is deze gemeente niet betrokken bij de alarmering. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het RBT het niet nodig vond Someren te betrekken bij de bestrijding van dit incident. Doordat de brand Someren bereikte, werd ook deze gemeente – naast Heeze-Leende – brongemeente. Gezien ook de omvang van het incident was het volgens de Inspectie OOV beter geweest indien Someren was betrokken in de alarmering en vertegenwoordigd was geweest in het RBT.

De GRIP-regeling van de regio gaat ervan uit dat bij GRIP-4 sprake is van een RBT waarvan naast de coördinerend burgemeester ook de burgemeesters van de betrokken gemeenten deel uitmaken én van complete GBT's onder leiding van de betrokken burgemeesters. Tijdens dit incident hebben de burgemeesters van de betrokken gemeenten Heeze-Leende en Geldrop-Mierlo hun GBT voorgezeten maar geen deel uitgemaakt van het RBT. Wel heeft het RBT telefonisch overleg gevoerd met deze burgemeesters.

Opkomst

Bij de opkomsttijden van de leden van het CoPI zijn kanttekeningen te plaatsen. Op grond van artikel 2.3.1 van het Besluit veiligheidsregio's dient het CoPI binnen dertig minuten na de opschaling te beginnen met de uitvoering van zijn taken. De opschaling naar GRIP-1 vond plaats om 15.14 uur. Geen van de functionarissen van het CoPI is binnen de normtijd van dertig minuten opgekomen. De leider CoPI en de informatiemanager arriveerden gelijktijdig, om 16.10 uur. Het duurde tot 17.08 uur voordat de staffunctionaris politie aanwezig was en daarna zelfs nog bijna een half uur voordat de staffunctionaris brandweer zich bij het CoPI meldde. Vanaf het moment van opschaling naar GRIP-1 waren toen al twee uur en 21 minuten verstreken. Een factor die een belangrijke rol heeft gespeeld bij het overschrijden van de opkomsttijd is de onbekendheid met de opstelplaats van het CoPI. Daarnaast is vertraging in de opkomst ontstaan doordat de staffunctionaris brandweer piket had voor zowel de functie van CC als die van staffunctionaris brandweer in het CoPI.

De vertraging in de opkomst van de leden van het CoPI bij dit incident staat niet op zich. De Inspectie OOV heeft in eerdere rapportages over de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost geconcludeerd dat de opkomsttijden van de leden van het CoPI een aandachtspunt vormen. Zij stelt vast dat dit nog steeds het geval is.

Na de opschaling naar en de alarmering voor GRIP-2 om 15.53 uur respectievelijk 15.54 uur komen de meeste leden van het OT vlot op zodat om 16.29 uur al het eerste overleg kan plaatsvinden. Dat is na 36 minuten en daarmee binnen de normtijd van 45 minuten zoals die in artikel 2.3.1 van het Besluit veiligheidsregio's is bepaald. De staffunctionaris voorlichting en de informatiemanager zijn pas om 16.50 uur respectievelijk 17.35 uur aanwezig. Voor deze functionarissen geldt een opkomsttijd van

dertig minuten. Zij hebben die opkomsttijden ruimschoots overschreden⁵³. De functie van informatiemanager is wel tijdelijk waargenomen door een informatiecoördinator.

De gealarmeerde leden van het RBT zijn na het afroepen van GRIP-4 ruimschoots binnen negentig minuten opgekomen⁵⁴. Op grond van artikel 39, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's dient het RBT te bestaan uit de voorzitter van de veiligheidsregio, de burgemeesters van de betrokken gemeenten en de hoofdofficier van justitie. De burgemeester van Heeze-Leende en de loco-burgemeester van Geldrop-Mierlo bleven echter in het GBT van hun eigen gemeente en namen dus niet deel aan het RBT. De burgemeester van Someren werd niet gealarmeerd en maakte geen deel uit van het RBT. Daarnaast ontbrak ook de hoofdofficier van justitie in het RBT.

Het was binnen de gemeente Heeze-Leende niet bekend dat het GBT door de meldkamer wordt gealarmeerd. Hierdoor heeft de gemeente het proefalarm ingezet. Dit heeft op zichzelf gewerkt want de benodigde functionarissen zijn gealarmeerd en opgekomen⁵⁵. Echter doordat het algehele proefalarm is gebruikt, kwamen ook veel functionarissen op van processen die niet zouden worden opgestart.

Alle opgekomen GBT-leden waren binnen de normtijd van zestig minuten uit het Besluit veiligheidsregio's aanwezig⁵⁶. Het GBT is tijdig begonnen met zijn werkzaamheden. De gemeente Heeze-Leende kende tijdens de brand op de Strabrechtse Heide geen team bevolkingszorg zoals bedoeld in het Besluit veiligheidsregio's maar een gemeentelijk actiecentrum. In dit GAC ontbraken de functionarissen met verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de voorlichting en voor het informatiemanagement.

De meeste leden van het GBT van Geldrop-Mierlo kwamen vlot op na de (vertraagde) alarmering. Evenals Heeze-Leende kent de gemeente Geldrop een GAC in plaats van een team bevolkingszorg. Het GAC van Geldrop-Mierlo kwam vlot na de alarmering bijeen. Enkele afdelingshoofden ontbraken in het GAC. Afgezien daarvan ontbrak een functionaris die verantwoordelijk was voor het informatiemanagement.

Afschaling

Opschaling binnen de GRIP-structuur dient ertoe een incident multidisciplinair te kunnen bestrijden. Op enig moment, afhankelijk van de situatie, zal afschaling naar het reguliere niveau plaatsvinden. In dit geval is relatief snel tot afschaling overgegaan. In het hoofdstuk Leiding en coördinatie gaat de Inspectie OOV in op de keuzes die in dat opzicht zijn gemaakt en op de consequenties daarvan.

Na de afschaling van GRIP-4 hebben er misverstanden bestaan over het geldende GRIP-niveau. Hoewel de bestrijding van het incident daar niet onder heeft geleden, acht de Inspectie OOV het van belang dat het geldende GRIP-niveau ook in geval van afschaling bekend is bij alle partijen.

De regio en de regelgeving

⁵³ Artikel 2.3.1. van het Besluit veiligheidsregio's noemt gedifferentieerde opkomsttijden voor verschillende functionarissen en secties van het OT. Voor de meeste leidinggevenden binnen het OT geldt een normtijd van 45 minuten; voor het hoofd van de sectie informatiemanagement en voor de voorlichtingsfunctionaris van het OT geldt een kortere opkomsttijd, namelijk dertig minuten. Voor de secties geldt een normtijd van zestig minuten met uitzondering van de sectie informatiemanagement waarvoor een normtijd van veertig minuten geldt.

⁵⁴ Voor het RBT geldt geen wettelijke normtijd. In de praktijk wordt voor het RBT meestal een maximale opkomsttijd van negentig minuten gehanteerd. De Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost hanteert een opkomsttijd van zestig minuten voor de leden van het RBT.

⁵⁵ Dit geldt zowel voor het GBT als voor het GAC en de gemeentelijke actiecentra.

⁵⁶ Er is geen presentielijst met opkomsttijden bijgehouden, maar het eerste overleg startte om 17.25 uur. Dit is binnen de normtijd (GRIP-4 afgekondigd om 16.37 uur).

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de regio bij de bestrijding van dit incident in verschillende opzichten niet heeft voldaan aan de eisen die de Wet veiligheidsregio's en vooral het Besluit veiligheidsregio's stellen aan de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Voor een deel gaat het daarbij om bewuste keuzen van de regio. Zo werkt de regio niet met een team bevolkingszorg maar met gemeentelijke actiecentra en is er niet in voorzien dat een GHOR-vertegenwoordiger onderdeel uitmaakt van alle beleidsteams.

Bij dit incident vond de alarmering van de functionarissen van de verschillende teams niet steeds op tijd plaats, de samenstelling van de teams voldeed niet volledig aan de wettelijke eisen en een aantal leden van verschillende teams kwam, soms ruimschoots, te laat op. In enkele gevallen zijn daar duidelijke oorzaken voor aan te wijzen, zoals een staffunctionaris van de brandweer met een dubbelfunctie en onduidelijkheid over de opstelplaats van het CoPI.

Voor zover de regio heeft gekozen voor een structuur die afwijkt van hetgeen in de Wet veiligheidsregio's en het daarop gebaseerde Besluit veiligheidsregio's is voorgeschreven, constateert de Inspectie OOV dat op de betreffende punten niet aan wettelijke bepalingen is voldaan, zonder een waardeoordeel te geven over de gemaakte keuze.

2.2.3 Aanbevelingen

- zorg ervoor dat alle direct betrokkenen in de regio goed op de hoogte zijn van de wijze waarop de bevoegdheid tot opschaling is geregeld;
- borg de tijdige opkomst van de leden van de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur; dit betreft in de eerste plaats het CoPI;
- zorg ervoor dat de samenstelling van de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur (teams) in overeenstemming is met de eisen van de nieuwe regelgeving;
- verduidelijk de GRIP-regeling op het punt van de rol en de samenstelling van de GBT's bij opschaling naar GRIP-4.

2.3 Leiding en coördinatie

Het proces leiding en coördinatie behelst voor alle disciplines (horizontaal) en voor alle niveaus (verticaal) het in onderlinge samenhang vaststellen van de wijze van bestrijden van het incident (besluitvorming), het coördineren van en leidinggeven aan de bestrijding, het monitoren van de resultaten en het op basis hiervan beoordelen en zonodig bijstellen van de bestrijding en beheersing.

Achtereenvolgens komen in dit kader aan de orde: de meldkamer, het coördinatieteam plaats incident, het commando plaats incident, het operationeel team, het gemeentelijk beleidsteam Heeze-Leende, het gemeentelijk actiecentrum Heeze-Leende, het gemeentelijk beleidsteam Geldrop-Mierlo, het gemeentelijk actiecentrum Geldrop-Mierlo en het regionaal beleidsteam.

2.3.1 Meldkamer

Bevindingen

Om te waarborgen dat bij een complex of omvangrijk incident een multidisciplinair gecoördineerde aanpak op de meldkamer wordt gevolgd, zijn twee functionarissen aangesteld: de CMO en het HMO. Er is continu een CMO in dienst, het HMO is 'oproepbaar'⁵⁷. Feitelijk betekent dit dat de functionaris voor deze functie op zacht piket staat. De CMO geeft vanaf GRIP-0 leiding aan het gemeenschappelijke meldkamerproces en coördineert het proces van informatiemanagement. Het HMO hoort deze taken volgens de procedure over te nemen vanaf GRIP-1.

Na de opschaling naar GRIP-0 om 14.54 uur gaat de CMO direct aan de slag. De CMO geeft op een stafkaart de locatie van de brand aan en verspreidt deze stafkaart onder de centralisten. Aanvankelijk laat de brand zich aanzien als een 'gewoon heidebrandje' maar al snel na de eerste meldingen wordt duidelijk dat het een grote brand betreft. De meldingen stromen binnen en centralisten hebben moeite om alle meldingen direct goed te verwerken.

Bij de alarmering van het CoPI vanwege de opschaling naar GRIP-1 om 15.14 uur doet zich op de meldkamer het probleem voor dat men niet weet waar de opstelplaats van het CoPI is⁵⁸. Uiteindelijk is het een brandweercentralist die de knoop doorhakt en besluit als opstellocatie voor het CoPI het pleintje bij de Kapelstraat in Heeze te kiezen. Hij zegt hierover:

'Het duurde te lang voordat is aangegeven wat de opstellocatie moest zijn, dus heb ik de opstelplaats gekozen. Het duurde veel te lang voordat ze er waren. In principe bepaalt de leider CoPI de opstellocatie. Maar dat is in dit geval dus niet gebeurd. Daarmee creëer je toch een zekere verwarring'⁵⁹.

Hoewel de meldkamer zelf de beslissing voor de opstellocatie neemt, zijn niet alle betrokkenen op de hoogte van de opstellocatie van het CoPI. Ook omdat men niet met alle OvD-en contact krijgt, lukt het niet om deze functionarissen na de opschaling naar GRIP-1 direct naar dezelfde locatie te dirigeren.

⁵⁷ Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure 2007, pag. 7: 'De omvang of de complexiteit van het incident kan vragen om een multidisciplinair gecoördineerde aanpak. GRIP-opschaling kan ook direct plaatsvinden vanuit de Gemeenschappelijke Meldkamer (GMK) op basis van het meldingspatroon. Hiervoor zijn twee functionarissen aangesteld: de Coördinator Melding en Opschaling (CMO) en het Hoofd Melding en Opschaling (HMO). De CMO is altijd in dienst; het HMO is oproepbaar'.

⁵⁸ Zie ook hoofdstuk 2.2 Organisatie, melding en alarmering.

⁵⁹ Interview centralist brandweer.

De centralisten van de drie disciplines hebben nauwelijks onderling contact met elkaar en werken voornamelijk monodisciplinair⁶⁰.

De CMO is vooral bezig met het vullen van Cedric⁶¹ en GMS. Dit is een tijdrovende aangelegenheid en hierdoor komt de CMO nauwelijks toe aan andere werkzaamheden.

'Het bijwerken van Cedric en GMS gaat ten koste van het coördinatiewerk⁶².'

De CMO controleert of de alarmering is uitgevoerd. Of de alarmering de medewerkers ook daadwerkelijk bereikt en of de gealarmeerde functionarissen op weg zijn naar de afgesproken plaats wordt niet bijgehouden.

De CMO wordt betrokken bij de discussie op de GMK of de OvD-P - wanneer hij om 15.44 uur wil opschalen naar GRIP-2 - daar wel toe bevoegd is. De CMO stelt:

'Ik heb toen gemeld nog niet de alarmering uit te doen, want de OvD-P mag dat niet⁶³.'

De opschaling naar GRIP-2 door de OvD-P wordt tegengehouden. Nadat de CMO contact opneemt met de leider CoPI wordt om 15.53 uur alsnog opgeschaald naar GRIP-2.

Binnen de meldkamer blijkt het moeilijk om een goed beeld te krijgen van wat zich in het veld afspeelt. Zo is het voor de centralisten lastig om beelden te krijgen waar de verschillende voertuigen zich bevinden.

'Tijdens de eerste uren van het incident bijvoorbeeld konden we niet met zekerheid zeggen dat eenheden onderweg of al ter plaatse waren⁶⁴.'

In het veld leidt dit tot de nodige irritatie. De OvD-P zegt hierover:

'Het was onduidelijk waarom de GMK niet wist waar sommige functionarissen en eenheden zich bevonden. Daar moet de OvD niet mee lastig worden gevallen⁶⁵.'

Hoewel de CMO aanspreekpunt is voor het CTPI heeft deze bij dit incident geen contact met het CTPI. Contacten verlopen voornamelijk via de afzonderlijke (monodisciplinaire) meldkamerdisciplines naar hun collega's in het CTPI. Na de opschaling naar GRIP-1 respectievelijk GRIP-2 zijn er wel verschillende contacten geweest met de leider CoPI en de OL, onder meer over de waterwinning en het afzetten van de A67. De CMO is via een apart telefoonnummer bereikbaar voor de leider CoPI en de OL. Van dit nummer wordt volgens de CMO regelmatig oneigenlijk gebruik gemaakt door functionarissen in het veld die informatie opvragen met betrekking tot de situatie binnen hun 'eigen kolom.'

Het HMO is vanaf 15.19 uur aanwezig op de meldkamer. Zij houdt zich vooral bezig met de (logistieke) ondersteuning van de centralisten op de meldkamer en de ondersteuning en advisering van de CMO⁶⁶. Zo ondersteunt zij de CMO bij de beslissing om niet op te schalen naar GRIP-2 als dit wordt aangegeven door de OvD-P.

⁶⁰ Interview centralist meldkamer.

⁶¹ Cedric is een netcentrisch landelijk crisismanagementsysteem.

⁶² Interview CMO.

⁶³ Interview CMO.

⁶⁴ Interview centralist brandweer.

⁶⁵ Interview OvD-P.

⁶⁶ Interview HMO.

Het HMO houdt zich - naar eigen zeggen - niet bezig met informatiemanagement of met contacten met andere eenheden binnen de rampenbestrijdingsorganisatie⁶⁷. De rol van het HMO binnen de meldkamer is volgens haar nog niet duidelijk genoeg voor alle functionarissen op de meldkamer.

Analyse

Op de meldkamer is er gedurende de eerste uren van het incident een hectische situatie. Er komen veel meldingen binnen over de brand en bij de CMO ligt de nadruk op het vullen van Cedric en GMS. Dit vraagt zoveel tijd dat dit ten koste gaat van de leiding en coördinatie op de meldkamer.

Taken worden wel uitgezet maar controle daarop en de bewaking van de voortgang komen door de tijdsdruk in het gedrang.

Op de meldkamer is lange tijd niet bekend waar eenheden en functionarissen zich precies bevinden. Zo is het onduidelijk waar de locatie van het CoPI is. Hierdoor kan de meldkamer haar coördinerende rol richting het veld bij het samenbrengen van functionarissen niet goed vervullen.

Ondanks de aanwezigheid van een CMO en een HMO is mede door de gevolgde werkwijze - waarbij de focus op het vullen van Cedric en GMS ligt - tijdens dit incident geen sprake van een multidisciplinair gecoördineerde aanpak op de meldkamer. De gevolgde werkwijze laat zich vooral typeren als het stapelen van monodisciplinaire handelingen, afwegingen en besluiten.

Aanbeveling

- Organiseer de werkzaamheden op de meldkamer zodanig dat de CMO en het HMO zich bij een grootschalig incident (onder hectische omstandigheden) volledig kunnen richten op coördinerende taken en het geven van leiding aan de meldkamer.

2.3.2 Coördinatieteam plaats incident

In de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost kent men het coördinatie-niveau GRIP-0⁶⁸. Bij GRIP-0 wordt het CTPI opgestart. Het CTPI bestaat volgens de GRIP-regeling⁶⁹ van de veiligheidsregio uit de Ovd- en van de brandweer, politie en GHOR. Hierbij kunnen zonodig externe partners aansluiten, bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en/of Defensie. Bij het CTPI ligt de nadruk op het sturen van operationele processen ter plaatse. Het CTPI verzorgt de coördinatie en geeft leiding aan de uitvoerende processen⁷⁰. Een CTPI heeft het karakter van een collegiaal overleg en kent niet zoals een CoPI een eenhoofdige leiding.

Bevindingen

Om 14.11 uur wordt de Ovd-B gealarmeerd. Als de Ovd-B arriveert bij zijn eenheden op de Strabrechtse Heide constateert hij dat de brand zich snel verspreidt. Hij schakelt om 14.38 uur op naar 'compagniebrand.' Om 14.53 kondigt de Ovd-G GRIP-0 af. Om 15.00 uur is de CC aanwezig. De Ovd-P en de Ovd-G zijn dan onderweg naar de opstelplaats van het CTPI. De Ovd-B richt zich in eerste instantie op de inzet van de eerste eenheden ter plaatse. Om 15.09 uur vraagt hij een blushelikopter aan. Daarna legt hij de nadruk op verkenning van het gebied⁷¹.

De compagniescommandopost bevindt zich aan het Voortje langs de A67. De CC richt zich op de coördinatie van de brandbestrijding ter plekke. Ook verzoekt hij om de snelweg af te sluiten. De Ovd-P richt zich na overleg met de CC onder meer op de afzettingen van het gebied.

⁶⁷ Interview HMO.

⁶⁸ Voor een nadere uitleg van de GRIP-systematiek wordt verwezen naar hoofdstuk 2.2.

⁶⁹ Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure 2007.

⁷⁰ Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure 2007, pag.5.

⁷¹ Interview Ovd-B.

Omdat al snel duidelijk is dat bestrijding van de brand een lange periode in beslag zal nemen, wordt ook de logistiek georganiseerd. Bij de bevoorradings van eten en drinken bij de eenheden in het veld doen zich problemen voor. Zo wordt de frisdrank op een later tijdstip niet bij de brandweermensen in het veld afgeleverd, maar bij het CoPI⁷².

De eerste uren van het incident kenmerken zich door een grote hectiek waarbij allerlei zaken om aandacht vragen, zoals de feitelijke brandbestrijding, het afzetten van het gebied, de inzet van de blushelikopter, de ontruiming van woningen, de aanvoer van bluswater, het afsluiten van de snelweg en het vrijmaken van de A67 van verkeer.

De Ovd-en die zich in de middag van 2 juli verzamelen bij de commandopost van de CC zoeken regelmatig contact met elkaar en pakken - ieder binnen de eigen discipline - de geprioriteerde activiteiten op. De CC treedt daarbij op als coördinator. Hij zoekt later regelmatig contact met de leider CoPI en met de OL.

Nadat in de nacht van vrijdag 2 juli is afgeschaald naar GRIP-0 wordt de feitelijke coördinatie van de brandbestrijding en van de daarmee samenhangende processen belegd bij het CTPI en bij het actiecentrum brandweer -van het OT- dat wel operationeel blijft. De algemeen commandant van de brandweer (AC-B) beschrijft de situatie als volgt:

'In feite wordt de coördinatie ter plaatse van het incident gewoon voortgezet, maar dan niet op de CoPI-locatie maar bij de compagniecommandant'⁷³.

In de daarop volgende dagen (3 tot en met 5 juli) heeft vooral de coördinatie van de brandbestrijding aandacht, maar ook tal van andere zaken vereisen de nodige afstemming, zoals de inzet van een helikopter van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) in verband met een verkenning vanuit de lucht op zaterdagochtend 3 juli. Daarnaast vraagt ook de geplande route van de Kennedymars de nodige aandacht in verband met de veiligheid van de deelnemers. De route van deze mars, die op zaterdag 3 juli in de avond start in Someren en op 4 juli eindigt, loopt gedeeltelijk over de Strabrechtse Heide.

Op maandag 5 juli wordt om 17.35 uur definitief afgeschaald. Het is dan einde GRIP-0, waarmee een einde komt aan de coördinerende rol van het CTPI.

Analyse

Het CTPI heeft gedurende het incident een belangrijke rol gespeeld in de operationele brandbestrijding. Bij de overleggen bij de compagniescommandopost voorafgaande aan de inrichting van het CoPI zijn niet alle Ovd-en aanwezig⁷⁴. Van een feitelijk (multidisciplinair) CTPI-overleg kan in deze fase niet worden gesproken⁷⁵.

Het overleg bij de compagniescommandopost/CTPI fungeert als belangrijke constante factor tijdens de brandbestrijding en als spin in het web bij een groot aantal tactische en strategische besluiten. De rol van het CTPI tijdens de brandbestrijding is bij dit incident veel verder gegaan dan 'het sturen van operationele processen ter plaatse'⁷⁶.

⁷² Incidentrapport HOvD-B d.d. 18 juli 2010.

⁷³ Interview algemeen commandant brandweer.

⁷⁴ Zie ook hoofdstuk 2.2.

⁷⁵ Daarmee bestaat formeel het CTPI dan ook niet. Pas na afschaling naar GRIP 0 op vrijdagavond 2 juli om 23.59 uur is er sprake van een CTPI-structuur.

⁷⁶ GRIP-regeling Brabant-Zuidoost, GRIP 2007.

De Inspectie OOV stelt vast dat het CTPI - vooral in de nafase van het incident - een veel zwaardere rol heeft vervuld dan op grond van de eigen GRIP-regeling mocht worden verondersteld. De Ovd-en hebben deze rol samen met de CC met verve opgepakt. Vanaf het begin van het incident zijn zij betrokken bij een groot aantal activiteiten en beslissingen die een goede coördinatie en sturing vereisen.

Nadat in de nacht van 2 op 3 juli is afgeschaald naar GRIP-0 neemt het CTPI - samen met het actiecentrum brandweer onder leiding van de algemeen commandant brandweer - de gehele leiding en coördinatie over. Het CTPI behoudt deze rol tot aan de definitieve afschaling op 5 juli.

Het besluit om snel naar GRIP-0 af te schalen omdat meerdere onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie - zoals de gemeentelijke beleidsteams, de meeste actiecentra en de GHOR-functionarissen - 'niets te doen hadden' en de brand 'beheersbaar' leek, is naar het oordeel van de Inspectie OOV te snel genomen. Gezien de hoeveelheid betrokken partners, de toen nog lopende processen en het feit dat de brand nog niet onder controle was, had afschaling naar GRIP-2 of GRIP-1 meer voor de hand gelegen. De Inspectie zet dan ook vraagtekens bij het feit dat een onderdeel dat zo sterk is betrokken bij de daadwerkelijke operationele sturing ter plaatse ook nog eens wordt belast met tal van coördinerende taken met externe partners. Deze taken horen meer thuis bij een CoPI. Dit staat overigens geheel los van de constatering dat het CTPI kundig en daadkrachtig is opgetreden.

Er kan worden geconstateerd dat het CTPI eigenlijk heeft gefunctioneerd als CoPI, mede omdat de CC een prominente rol bij de coördinatie binnen dit team heeft gespeeld. De Inspectie OOV stelt dan ook vast dat het goede functioneren van dit team mede is te danken aan het improvisatievermogen van individuele functionarissen.

Aanbeveling

- Hanteer de criteria die in de GRIP-regeling 2007 zijn opgenomen voor opschaling - waarbij het wenselijke GRIP-niveau afhankelijk is van de behoefte aan bestuurlijke en operationele leiding en coördinatie - ook consequent bij beslissingen over afschaling. Hierdoor wordt ook bij afschaling voorkomen dat de leiding en coördinatie te snel worden belegd bij een organisatieonderdeel van de rampenbestrijdingsorganisatie dat daar niet voor is bedoeld.

2.3.3 Commando plaats incident

Bevindingen

Het CoPI is vanaf 17.35 uur voltallig aanwezig op de afgesproken opstellocatie aan het pleintje bij de Kapelstraat in Heeze. Dit is ruim twee uur na de alarmering voor GRIP-1. Voorafgaande aan het eerste CoPI-overleg om 17.40 uur verricht men vooral monodisciplinair activiteiten. Zo houdt de Ovd-Rijkswaterstaat (RWS) zich bezig met de afsluiting van de A67 voor het overige wegvervoer en het watertransport over deze snelweg. De staffunctionaris politie organiseert samen met zijn collega's afzettingen in het gebied.

Om zich een beeld te vormen van de situatie legt de leider CoPI diverse malen contact, bijvoorbeeld met de CC in het veld, de OL van het OT en de CMO op de meldkamer.

Hoewel voorafgaand aan het eerste CoPI-overleg het merendeel van functionarissen al aanwezig is, vindt er geen gezamenlijke afstemming plaats. Men wacht tot het team compleet is. De leider CoPI weet niet of een CoPI formeel is ingesteld als niet alle betrokken disciplines zijn vertegenwoordigd⁷⁷.

⁷⁷ Interview leider CoPI.

In verband hiermee wacht men na de opkomst van de eerste CoPI-functionarissen - vanaf 16.10 uur - totdat het CoPI om 17.35 uur compleet is. In het veld wordt coördinatie van de diverse activiteiten tussen de diverse functionarissen gemist. De Ovd-P beschrijft de situatie als volgt:

'Het viel niet altijd mee om goede afspraken te maken tussen de Ovd-en. Dit heeft ook te maken met de onoverzichtelijke gang van zaken tussen het CoPI en de Ovd-en die op een andere locatie langs de A67 staan opgesteld'⁷⁸.

Na aankomst rond 17.35 uur van de Ovd-B is het CoPI compleet en vindt de eerste gezamenlijke afstemming plaats. Bij die gelegenheid deelt men de eerste beelden. De beelden zijn dermate algemeen dat op basis daarvan nog geen gerichte coördinerende activiteiten worden ondernomen anders dan dat men zich een beter beeld van de brandontwikkeling wil vormen. De Ovd-RWS beschrijft de eerste momenten als volgt:

'Omdat er geen compleet beeld was, waren er ook weinig concrete acties'⁷⁹.

Het CoPI beschikt niet over goed kaartmateriaal of een goede plot⁸⁰. Tijdens het eerste overleg wordt vooral tijd besteed aan het bijeen brengen van informatie uit de verschillende kolommen.

Tijdens daarop volgende overleggen - onder meer om 19.00 uur, 21.15 uur en 22.30 uur - komen de volgende zaken aan de orde: de waterwinning uit de Zuid-Willemsvaart, het sluiten van een tankstation aan de A67, de omleiding van het verkeer, de afgrenzing van het gebied voor het publiek, het vaststellen van de grens van het bron- en effectgebied en de ontruiming van woningen. Het CoPI wordt betrokken bij diverse acties die veelal voor de start van het CoPI al in gang zijn gezet, zoals het watertransport over de weg, de inzet van de blusheli en het afsluiten en vrijmaken van de snelweg.

Het feit dat het CoPI zich tamelijk ver van het inzetgebied bevindt, wordt door de meeste deelnemers van het CoPI als lastig ervaren omdat dit een vlotte afstemming bemoeilijkt⁸¹. Dit is ook de reden dat de tweede leider CoPI besluit na de commandowisseling om 19.19 uur van locatie te wisselen. Om 19.30 uur verplaatst het CoPI naar de Hogeweg in de nabijheid van de compagniescommandopost. Dit neemt meer dan een uur in beslag. Omstreeks 21.00 uur is het CoPI op de nieuwe locatie operationeel.

Nadat om 22.53 uur is afgeschaald naar GRIP-1, besluit het CoPI om 23.59 uur af te schalen naar GRIP-0. De leider CoPI draagt dan de coördinatie over aan de CC die leiding geeft aan het CTPI-overleg. Een overweging daarbij is dat de situatie 'beheersbaar' is en vooral een mono-brandweeraangelegenheid betreft. Ook is een overweging dat de CC veel ervaring heeft⁸². Achteraf gezien heeft de leider CoPI het gevoel dat er te snel is afgeschaald; een GRIP-1-niveau is voor de communicatie met gemeenten, Defensie, politie en voorlichting beter⁸³.

Als na afschaling naar GRIP-0 het CoPI is ontbonden, blijft de VC1 van het CoPI ter plaatse staan naast de compagniescommandopost waar het CTPI is gevestigd. Dit leidt na afschaling tot GRIP-0 enkele keren tot onduidelijkheid over de bestaande bevelsstructuur. Een pelotoncommandant zegt daarover:

⁷⁸ Interview Ovd-P.

⁷⁹ Interview Ovd-RWS.

⁸⁰ Interview leider CoPI.

⁸¹ Onder meer interview met Ovd-P.

⁸² Interview leider CoPI.

⁸³ Interview leider CoPI.

'Ik zag verschillende CoPI-bakken staan en vond het verwarrend waar nu het echte CoPI was'⁸⁴.

Op dat moment is het CoPI echter al ontbonden.

Analyse

De bestrijding van de brand is vooral gecoördineerd vanuit het veld zelf, en wel door het CTPI en de CC. Dit gebeurt deels in samenspraak met het actiecentrum brandweer. Het CoPI is te laat operationeel geworden om bij het begin van de bestrijding van het incident een rol van betekenis te kunnen spelen als coördinerende eenheid. Veel activiteiten zijn naar bevind van zaken door afzonderlijke functionarissen geïnitieerd. Het duurt veel te lang voor de sleutelfunctionarissen in het CoPI aanwezig zijn en er een samenhangend beeld wordt gevormd. In de eerste hectische uren moeten veel zaken worden georganiseerd en afgestemd. De leiding en de coördinatie door het CoPI worden dan gemist.

Bij gebrek aan coördinatie door het CoPI valt men feitelijk in de eerste uren terug op de leiding en coördinatie vanuit het CTPI. De CC heeft daarbij het voortouw. Het feit dat het CoPI op de avond van 2 juli is verplaatst, heeft - hoe goed de reden daarvoor ook mag zijn - in de ogen van de Inspectie niet bijgedragen aan de gewenste continuïteit in de coördinatie vanuit het CoPI.

Door de afschaling, in de nacht van 2 op 3 juli, van GRIP-1 naar GRIP-0 komt het zwaartepunt van de leiding en coördinatie te liggen bij het CTPI en het actiecentrum brandweer. Gezien de aard en de omvang van de nog te organiseren en te coördineren activiteiten had het volgens de Inspectie OOV meer voor de hand gelegen het CoPI – al dan niet in afgeslankte vorm – nog geruime tijd operationeel te houden. Zij acht het besluit van het CoPI om al rond middernacht al af te schalen naar GRIP-0 dan ook onverstandig.

Aanbeveling

- Kondig geen GRIP-0 niveau af als er behoefte is aan leiding en coördinatie op verschillende niveaus en tussen verschillende disciplines.

2.3.4 Operationeel team

Bevindingen

Het OT wordt om 15.54 gealarmeerd en komt op vrijdag 2 juli in totaal zeven keer bijeen⁸⁵ in het hoofdkantoor van de veiligheidsregio te Eindhoven. Het beeld dat de OL voor aanvang van het eerste overleg om 16.29 uur heeft, is dat de brand zich uitbreidt richting A67 en mogelijk ook overslaat naar de gemeente Geldrop-Mierlo. In dit eerste overleg houdt het OT zich voornamelijk bezig met het verkrijgen van een scherper beeld van de ernst van de situatie. Daarbij staat vooral het bepalen van het bron- en effectgebied centraal⁸⁶. De OL benoemt in dit overleg drie prioriteiten. Een van de prioriteiten betreft de brandbestrijding aan de overzijde van de snelweg. Voor de brandbestrijding wordt een peloton van de compagnie ingezet. De politie en brandweer verkennen het gebied. Dit wordt door de stafsecties van het OT gecoördineerd.

Een tweede prioriteit betreft de evacuatie en ontruiming van de woningen in het effectgebied. De omvang van het gebied is op dat moment niet in volle omvang duidelijk⁸⁷. Gegevens uit de basisregistratie van dat gebied zijn binnen het OT niet voorhanden⁸⁸.

⁸⁴ Interview pelotoncommandant Twente.

⁸⁵ Te weten om 16.29 uur, 17.01 uur, 17.35 uur, 18.20 uur, 19.42 uur, 21.15 uur en 22.21 uur.

⁸⁶ Interview staffunctionaris politie OT.

⁸⁷ Interview OL.

⁸⁸ Interview OL.

De OL zegt hierover:

'De opkomst van functionarissen bevolkingszorg binnen de gemeenten, die wel beschikken over deze gegevens, is negentig minuten en dat is vrij lang. Als je eerder gegevens over de bevolking nodig hebt, kun je deze niet verkrijgen'⁸⁹.

Via het RBT komen de gegevens uiteindelijk beschikbaar. Voor wat betreft de evacuatie blijkt het uiteindelijk om minder woningen en mensen te gaan dan aanvankelijk werd gedacht. Met het draaien van de wind neemt de dreiging af. Vervolgens ontwikkelt het OT scenario's *'voor wat er stond te gebeuren en welke verslechteringskansen er verder nog waren'⁹⁰.*

Als derde prioriteit benoemt de OL het afzetten en autovrij maken van de snelweg A67. Dit is van groot belang omdat ook tankauto's op de A67 tussen de rookwolken en vliegvuur staan. In het OT wordt hierbij ook de liaison van RWS betrokken. Door het weghalen van de vangrail tussen de rijstroken laat men het verkeer dat in de file staat omkeren en wegrijden. Tevens wordt opdracht gegeven tot een daadwerkelijk fysieke wegafsluiting bij Leenderheide en vanuit rijrichting Someren. De OL zegt over het afsluiten van de A67:

'De fysieke afsluiting van de autosnelweg verliep moeizaam. Aanvankelijk bestond er enige onhelderheid over de hoeveelheid voertuigen, wiens zorg dit was en welk gevaar deze voertuigen liepen'⁹¹.

Tijdens de OT-overleggen gebruikt de OL een vast agendaformat. De leden van het OT geven aan dat de overleggen kort, zakelijk en gestructureerd verlopen⁹². Bij ieder overleg neemt de OL de actiepunten uit eerdere overleggen door en vat de OL de besluiten en (bestuurlijke) knelpunten samen. Na afloop van ieder OT-overleg woont de OL het RBT-overleg bij en informeert hij de leden van het RBT over de actuele stand van zaken.

Naast de structurele overleggen hebben de leden van het OT bilaterale contacten met andere onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie en worden acties binnen de secties van het OT uitgezet. Zo stemt de OL bijvoorbeeld met RWS communicatie en voorlichting af. In samenspraak met de politie organiseert men onder meer het op afstand houden van het publiek en de rijstrooksignalering. De OL maakt afspraken met het RBT over de rolverdeling waarbij een duidelijke scheiding wordt aangebracht tussen beleid en uitvoering⁹³.

Ook belt de OL regelmatig met de leider van het CoPI en de CC in het veld omdat een groot aantal zaken goede afstemming en coördinatie vereist zoals de inzet van de crashtenders en van de blushelikopter, de noodverordeningen, de interregionale bijstand en de organisatie van logistiek en voorlichting. Hierbij wordt ook de algemeen commandant van de brandweer (AC-B) betrokken⁹⁴.

Het OT heeft daarnaast herhaaldelijk contact met het GAC van Heeze-Leende en het GAC van Geldrop-Mierlo en geeft deze gemeentelijke actiecentra ook opdrachten.

De brandbestrijding vereist een grote hoeveelheid brandweerbijstand. Na opschaling naar GRIP-2 overlegt het OT met het LOCC over (interregionale) bijstandsaanvragen. Men organiseert de bijstandsaanvragen informeel en koppelt daarna terug aan het LOCC. De AC-B en de OL beschrijven de noodzaak en nut van samenwerking met het LOCC als volgt:

⁸⁹ Interview OL.

⁹⁰ Interview OL.

⁹¹ Interview OL.

⁹² Interview staffunctionaris GHOR.

⁹³ Interview OL.

⁹⁴ Interview AC-B.

'Het actiecentrum brandweer kon bijstandsaanvragen prima regelen. Het wordt als prettig ervaren dat het LOCC monitort en assisteert maar de behoefte aan landelijke regie wordt niet ervaren⁹⁵.'

'Het LOCC zou net als Defensie moeten vragen naar het gewenste effect van de bijstandsaanvragen in plaats van eenheden uit een lijst aanbieden. Deze vragen zijn opportuun omdat het LOCC een peloton uit de regio Utrecht heeft gestuurd, dat is teruggestuurd omdat het geen vierwielgedreven blusvoertuigen had⁹⁶.'

Ook wordt Defensiebijstand voor het brongebied aangevraagd. De bijstandsaanvragen voor Defensie verlopen via de stafsectie Defensie en de stafsectie brandweer in het OT. De OL laat de aanvragen tekenen door de voorzitter van het RBT.

De samenwerking met externe partners zoals RWS, Defensie en Staatsbosbeheer verloopt volgens de AC-B over het algemeen genomen goed⁹⁷. Wel bestaat er verschil van mening met Staatsbosbeheer over het trekken van brandgangen en over de mogelijke gevolgen voor de vegetatie als gevolg van de inzet van Defensievoertuigen.

Voordat het OT om 22.53 uur besluit tot afschaling naar GRIP-1 maakt men eerst afspraken over een vervolg van de activiteiten van de secties voorlichting, brandweer en Defensie.

Analyse

Het OT fungeert als 'draaischijf' tussen de bestuurlijke en de operationele coördinatie. Er is regelmatig afstemming met zowel het RBT als met de leider CoPI en het CTPI. Ook zet het OT opdrachten uit bij de gemeentelijke actiecentra van Heeze-Leende en van Geldrop-Mierlo. Het OT vergadert in hetzelfde gebouw als het RBT hetgeen de OL de mogelijkheid biedt om deel te nemen aan de RBT-overleggen. Het OT verzamelt informatie en legt besluiten voor aan het RBT. In de RBT-overleggen geeft de OL de actuele stand van zaken weer.

In korte tijd worden in het OT tal van zaken georganiseerd en afgestemd, waarbij de OL op basis van te voren benoemde prioriteiten duidelijke lijnen uitzet. De noodzakelijke (interregionale) bijstandsaanvragen worden vlot en praktisch georganiseerd.

Het OT wordt na afschaling naar GRIP-1 ontbonden. Het actiecentrum brandweer⁹⁸ blijft de daarop volgende dagen nog wel actief. Het in stand houden van het actiecentrum brandweer is in de ogen van de Inspectie OOV een verstandige keuze. Hiermee blijft ook na afschaling naar GRIP-0 toch een inhoudelijk stevig operationeel-logistiek coördinerende eenheid actief.

2.3.5 Gemeentelijk beleidsteam Heeze-Leende

Bevindingen

Het GBT van de gemeente Heeze-Leende is op vrijdag 2 juli van 17.25 uur tot 22.30 uur operationeel. Ook als het RBT operationeel is na opschaling naar GRIP-4, blijft het GBT actief. Het GBT maakt afspraken over de agenda en de vergadertijden. Deze worden ook nageleefd.

Tijdens het eerste overleg besluit het GBT de processen voorlichting, opvang en verzorging, registratie slachtoffers (CRIB) en evacuatie op te starten en een noodverordening te laten opstellen.

⁹⁵ Interview AC-B.

⁹⁶ Interview AC-B.

⁹⁷ Interview AC-B.

⁹⁸ De secties van het OT die na afschaling actief blijven, worden vanaf dat moment aangeduid als actiecentrum.

Deze opdrachten worden uitgezet bij het gemeentelijk actiecentrum (GAC). Ook staat in de afsprakenlijst dat de organisatie van de Kennedymars in Someren moet worden ingelicht.

Tijdens het incident heeft de burgemeester geen contact met de burgemeester van de gemeente Someren. Hierdoor heeft geen afstemming tussen de gemeenten Heeze-Leende en Someren plaatsgevonden over de noodverordening. Er is wel collegiale afstemming met Geldrop-Mierlo over de noodverordening.

Gedurende daarop volgende overleggen heeft het GBT aandacht voor het incidentbeeld en het mogelijke incidentverloop, het goedkeuren en bijwerken van noodverordeningen en het geven van (publieks- en pers)voorlichting.

Het GBT benoemt enkele prioriteiten, zoals communicatie (telefonische bereikbaarheid van het gemeentehuis, informatievoorziening aan de burgers en het communiceren met de pers) en afzetting van de gebieden. De besluiten die het GBT neemt, richten zich op deze onderwerpen.

Leden van het GBT stemmen monodisciplinair af met functionarissen in de andere onderdelen. De ambtenaar rampenbestrijding (ARB) stemt af met het GAC en de sectie gemeente in het OT over de stand van zaken en zet daar enkele opdrachten uit, zoals het regelen van opvang, het laten afzetten van wegen, de baliebezetting en telefonische bereikbaarheid van de gemeente.

Tijdens de overleggen in de navolgende dagen wordt besproken welke scenario's zich mogelijk nog zouden kunnen voordoen. Hierbij is aandacht voor diverse aspecten van het incident, zoals de ontwikkeling van de brand, de Kennedymars, maar ook zaken als aansprakelijkheid en het milieu.

Analyse

Het GBT heeft prioriteiten benoemd in het kader van de bevolkingszorg, en in verband daarmee besluiten en acties geformuleerd. De leden van het GBT hebben contacten onderhouden met het GBT van Geldrop-Mierlo om activiteiten af te stemmen.

Het GBT heeft direct contact met het GAC en heeft het GAC ook aangestuurd. Volgens het Besluit veiligheidsregio's is het OT daar echter voor verantwoordelijk.

Er heeft tijdens het incident geen contact plaatsgevonden tussen de gemeente Heeze-Leende en de gemeente Someren. Later blijkt de gemeente Heeze-Leende daarvan last te ondervinden bij de afstemming van de (op te stellen) noodverordeningen. Ten tijde van een GRIP-4 situatie ligt hier een taak voor het RBT dat de samenwerking tussen gemeenten moet coördineren⁹⁹.

Naar het oordeel van de Inspectie OOV had het tevens op de weg van de bestuurders van de gemeente Heeze-Leende en van de gemeente Someren gelegen om op de eerste dag van het incident contact met elkaar op te nemen om te bespreken of, en zo ja op welke punten, afstemming eventueel wenselijk was. Uit het onderzoek van de Inspectie OOV is gebleken dat geen van beide gemeenten daartoe het initiatief heeft genomen.

Aanbeveling

- Zorg ervoor dat ook als de noodzaak tot bestuurlijke afstemming nog niet direct aanwezig is, alle bij een incident betrokken gemeenten contact met elkaar hebben.

⁹⁹ Zie paragraaf 2.3.9.

2.3.6 Gemeentelijk actiecentrum Heeze-Leende

Bevindingen

Het GAC houdt geen plenair overleg waarbij alle procesverantwoordelijken voor de gemeentelijke deelprocessen aanwezig zijn.

De functionarissen in het GAC stemmen de activiteiten af met het GBT en met de staffunctionaris gemeente in het OT. Vervolgens worden de opdrachten doorgegeven aan de actiecentra.

De ambtenaar rampenbestrijding in het GBT ontvangt een opdracht voor het GAC met betrekking tot de noodverordening voor het getroffen gebied. De voorzitter van het GAC gaat aan de slag met het opstellen van de noodverordening. Ook andere vragen en opdrachten worden door het GAC of de actiecentra opgepakt. Zo krijgt bijvoorbeeld het actiecentrum CRIB van het GAC de opdracht om informatie over de inwoners van het gebied te verschaffen.

Het GAC krijgt vanuit het OT de opdracht om voorbereidingen te treffen voor opvang en verzorging. Deze opdracht wordt vervolgens bij het actiecentrum opvang en verzorging uitgezet. Via informele contacten is men in het GAC doorgaans op de hoogte van wat er zich in het OT, in het GBT en in de verschillende actiecentra afspeelt. Het GAC stemt de zijn activiteiten daarop af.

Analyse

Het GAC kent geen duidelijke structuur waarbij onder leiding van een voorzitter gezamenlijk en gecoördineerd activiteiten worden georganiseerd. Naar bevind van zaken worden door de verschillende medewerkers activiteiten opgepakt. De aansturing van het GAC is veelal via informele lijnen verlopen via het GBT en het OT (sectie gemeente).

Aanbeveling

- De uitvoering van de werkzaamheden vereist een duidelijker structuur en een betere leiding en coördinatie. Binnen het GAC Heeze-Leende moet dit beter georganiseerd worden.

2.3.7 Gemeentelijk beleidsteam Geldrop-Mierlo

Bevindingen

Om 18.00 uur start het eerste overleg van het GBT van Geldrop-Mierlo, onder voorzitterschap van de loco-burgemeester. De beleidsadviseur gemeenten van het RBT stelt aan de voorzitter van het GBT vragen over aantallen mensen en dieren in het gebied, over het opstarten van de gemeentelijke processen en over het mogelijk opstellen van een noodverordening. Het GBT start vervolgens de gemeentelijke processen op en begint de nodige informatie te verzamelen.

Rond 18.30 uur meldt het GBT dat de actiecentra zijn opgestart en dat er twee opvanglocaties zijn geopend. Rond 19.00 uur wordt door het GBT een noodverordening opgesteld. Deze noodverordening treedt om 2 juli om 19.30 uur in werking.

De leden van het GBT ontwikkelen verschillende scenario's voor de beste handelswijze bij mogelijke uitbreiding van de brand. Daarbij komen ook aspecten aan de orde als rookontwikkeling, voorlichting aan de burgers, eventueel noodzakelijke opvang en mogelijk te verwachten schade. Het GBT onderneemt in dit kader diverse voorbereidende activiteiten, ook op de momenten dat er weinig informatie beschikbaar is. Er worden acties uitgezet bij het GAC en processen opgestart.

Het GBT houdt een chronologisch logboek bij. Uitgezette acties en nieuwe informatie worden teruggekoppeld in het GBT.

Om 22.43 uur wordt het GBT ontbonden. Op zaterdagochtend 3 juli komen de leden van het GBT toch weer bijeen om de laatste ontwikkelingen te bespreken. In deze bespreking komen onder meer aanpassingen van de route van de Kennedymars en de daarbij horende vergunning en intrekking van de noodverordening aan de orde.

Analyse

Het GBT Geldrop-Mierlo heeft zijn rol op actieve wijze vervuld. Binnen zijn mogelijkheden – het betreft immers een GRIP-4-situatie en er is een RBT actief - heeft dit GBT vorm gegeven aan de leiding en coördinatie van de gemeentelijke processen door informatie te verzamelen en acties uit te zetten.

2.3.8 Gemeentelijk actiecentrum Geldrop-Mierlo

Bevindingen

Door het ontbreken van hard piket en 'niet weten wie er opkomt' is het voor het GAC na opkomst niet duidelijk wie welke taak of rol moet vervullen. Ook over de ernst van de situatie op de Strabrechtse Heide is op dat moment weinig bekend bij de aanwezige functionarissen. Hierdoor ontstaan soms misverstanden over (mogelijk) te ondernemen activiteiten. Het GAC functioneert niet volgens een vaste structuur maar voert – voor zover noodzakelijk - taken 'ad hoc' uit.

Gedurende de tijd dat het gemeentelijk actiecentrum operationeel is, krijgt men opdrachten vanuit het GBT en het OT. Deze opdrachten worden via de aanwezige afdelingshoofden uitgezet bij de actiecentra en daar vervolgens uitgevoerd.

Analyse

Het GAC van de gemeente Geldrop-Mierlo is slechts zijdelings bij dit incident betrokken. Gezien de wijze waarop het GAC zijn taken heeft opgepakt, is het voor de Inspectie OOV de vraag of men adequaat (snel en effectief) kan reageren indien zich daadwerkelijk een (zeer) ernstige situatie voordoet.

Aanbeveling

- Houd de taakverdeling binnen het GAC Geldrop-Mierlo kritisch tegen het licht in die zin dat men meer volgens een vaste structuur dient te werken.

2.3.9 Regionaal beleidsteam

Bevindingen

Het RBT is op vrijdag 2 juli operationeel tussen ongeveer 17.30 uur (eerste overleg) en 22.15 uur (einde laatste overleg). Het RBT vergadert in die periode vijf keer. Tijdens de overleggen is vooral beeldvorming een belangrijk onderwerp. De OL informeert het RBT over het actuele incidentbeeld. Ook legt de OL beslispunten voor aan de voorzitter van het RBT, waaronder bijstandsaanvragen voor bluswerkzaamheden en de inzet van een blushelikopter.

Het risico dat het vuur over de rijksweg A67 slaat, is een belangrijk onderwerp in de RBT-overleggen. Het RBT richt zich aanvankelijk vooral op het bewoonde gebied in de buurt van de snelweg, daarbij komt met name de evacuatie van inwoners in het bedreigde gebied en van de achtergebleven dieren ter sprake. Ook de evacuatie van een manege is een aspect dat aandacht krijgt. De (voorbereiding op de) evacuatie van dieren wordt door het OT opgepakt, in samenwerking met medewerkers van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Thans ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Het RBT prioriteert daarnaast een aantal andere activiteiten, zoals de communicatie richting de bewoners van het rampgebied. De uitvoering van de communicatie naar de burgers verloopt via de gemeentelijke processen. Daarnaast komen ook de persvoorlichting en het opstellen van noodverordeningen in de overleggen aan de orde.

Men ontwikkelt binnen het RBT enkele scenario's om vlot in te spelen op mogelijke ontwikkelingen. Zo wordt, in samenspraak met het OT, inzet achter de hand gehouden voor het geval de brand overslaat naar de noordzijde van de A67. Dit heeft gevolgen voor de aflossing van enkele pelotons, die hierdoor langer in het veld moeten blijven¹⁰¹.

Het RBT informeert de commissaris van de Koningin en stemt met de burgemeester van Heeze-Leende en met de loco-burgemeester van Geldrop-Mierlo de woordvoering en afschaling af. Het RBT betreft de gemeente Someren overigens niet in de opschaling en heeft op 2 juli ook geen contact met deze gemeente. Volgens de voorzitter van het RBT is de betrokkenheid van de gemeente Someren in het RBT geen onderwerp van gesprek geweest en zou het opzetten van een GBT in die gemeente ook geen toegevoegde waarde hebben gehad¹⁰².

Analyse

Het RBT heeft inzicht in de taken en verantwoordelijkheden van de andere onderdelen en maakt een duidelijk onderscheid tussen operationele en beleidsmatige beslispunten. Men zet op basis van voorafgestelde prioriteiten heldere lijnen uit en neemt duidelijke beslissingen.

Ondanks dat de (loco-)burgemeesters van de betrokken gemeenten Heeze-Leende en Geldrop-Mierlo niet in het RBT hebben plaatsgenomen, heeft de voorzitter van het RBT regelmatig met hen afgestemd over onder meer de actuele stand van zaken, communicatie en afschaling.

De gemeente Someren is niet betrokken bij de opschaling. Tussen de bestuurders van deze gemeente en die van de andere bron- en de effectgemeenten heeft op 2 juli geen enkel bestuurlijk contact plaatsgevonden. Aangezien de brand op een gegeven moment ook op grondgebied van de gemeente Someren woedde en gezien het feit dat die gemeente op 3 en 4 juli de Kennedymars organiseerde - waarvan de route deels over de Strabrechtse Heide liep - had het naar het oordeel van de Inspectie OOV op de weg van het RBT gelegen op 2 juli ook contact op te nemen met de gemeente Someren.

Aanbeveling

- Betrek als RBT alle gemeenten die bij een incident zijn betrokken bij de besluitvorming.

¹⁰¹ Zie ook paragraaf 3.3.2

¹⁰² Interview voorzitter RBT.

2.4 Informatiemanagement

Het doel van het proces informatiemanagement is het verkrijgen van alle voor de bestrijding van het grootschalige incident relevante informatie en het actief beschikbaar stellen daarvan. De juiste informatie moet in de juiste vorm en op het juiste moment beschikbaar zijn voor degenen die deze nodig hebben¹⁰³.

2.4.1 Bevindingen

Algemeen

Het Besluit veiligheidsregio's stelt bepaalde eisen aan het proces informatiemanagement. Zo is in artikel 2.4.1, lid 2, aangegeven aan welke kwalitatieve vereisten een totaalbeeld moet voldoen. Volgens dit artikel moet een totaalbeeld zijn opgebouwd uit de beschikbare gegevens over het incident, de hulpverlening, de prognose en de aanpak en ook de getroffen maatregelen en de resultaten daarvan. Daarnaast geeft het besluit aan dat dit totaalbeeld geautomatiseerd ter beschikking moet worden gesteld aan alle onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing (artikel 2.4.1, lid 3).

De Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost heeft het werkplan 'Netcentrisch werken' en de 'Blauwdruk Operationele Informatievoorziening'¹⁰⁴, opgesteld waarin (de implementatie van) het informatiemanagement staat beschreven. Het informatiemanagement is sinds maart 2010 geïmplementeerd tot en met het niveau van GRIP-2 ofwel tot en met het OT-niveau.

De regio werkt aan een nieuwe blauwdruk waarin het informatiemanagement verder wordt uitgewerkt voor de organisatie. Het is de bedoeling dat netcentrisch werken in 2011 binnen de gehele organisatie van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost is geïmplementeerd.

Het voornemen van de regio is dat per maart 2011 ook de functionarissen van de gemeenten voldoende zijn opgeleid zodat zij volledig gebruik van Cedric kunnen maken. Totdat alle organisatieonderdelen binnen de veiligheidsregio gebruik kunnen maken van Cedric communiceert het GBT met het RBT of het OT (afhankelijk van het GRIP-niveau) per e-mail of fax.

De genoemde blauwdruk van augustus 2009 geeft aan dat het totaalbeeld bestaat uit een tekstueel deel en een hierop afgestemd grafisch deel, het zogeheten 'plot'. Een initiële versie van het totaalbeeld wordt startbeeld genoemd. Het startbeeld bevat de basisgegevens over het incident. Zij worden ingevoerd door de partij die het incident in Cedric aanmaakt. Het is een (summiere) hoeveelheid gegevens die als basis dient voor de andere betrokken partijen om kennis te nemen van het incident en om vervolgens het beeld te verrijken met informatie uit het eigen beeld, zodat een totaalbeeld ontstaat. De meldkamer is verantwoordelijk voor het opstellen van het startbeeld en is gedurende de eerste tijd de regiehouder op het beeld¹⁰⁵. Daarna zijn de regiehouders achtereenvolgens het CoPI na opschaling naar GRIP-1 en het OT na opschaling naar GRIP-2.

¹⁰³ De juiste informatie kan in dit verband worden gedefinieerd als de essentiële informatie over het incident, de onverwachte effecten en de ingezette en beschikbare capaciteit. De juiste vorm is in ieder geval afgestemd op de bruikbaarheid onder hectische omstandigheden van een acuut incident en op de doelgroep(en) die ermee moet(en) werken. Het totaalbeeld wordt door een veelheid aan betrokkenen gebruikt. Het moet daarom eenduidig, overzichtelijk en zoveel mogelijk uniform zijn. Het juiste moment bij een acuut incident is, zeker in de beginfase en voor de essentiële gegevens en informatie, zo snel mogelijk.

¹⁰⁴ Blauwdruk Operationele Informatievoorziening Veiligheidsregio Zuidoost-Brabant', augustus 2009.

¹⁰⁵ Blauwdruk Operationele Informatievoorziening Veiligheidsregio Zuidoost-Brabant', augustus 2009, pag. 16.

Ten tijde van de brand op de Strabrechtse Heide is de regio volop bezig met de implementatie van de netcentrische werkwijze. De GMK, het CoPI en het OT werken vanaf 1 maart 2010 netcentrisch. Voor de GBT's en het RBT geldt 3 januari 2011 als startdatum. Van een informatiemanager in de beleidsteams is daarmee ten tijde van de brand nog een sprake. Ook het informatiemanagement richting de GBT's en het RBT verloopt in de periode tot januari 2011 langs traditionele lijnen, met notulen. De ambtenaren rampenbestrijding (ARB) van de betrokken gemeenten waren medio 2010 al wel opgeleid voor de netcentrische werkwijze, veelal vanuit een piketrol in het OT. Bij de brand profileren de ARB-en zich wel als informatiemanager en wordt het netcentrische totaalbeeld bekeken in de GBT's. Van netcentrisch werken op beleidsniveau is ten tijde van de brand formeel geen sprake.

Informatievoorziening per team

Meldkamer

De CMO start na de afkondiging van GRIP-0 (om 14.54 uur) Cedric op en maakt hierin om 15.02 uur het volgende startbeeld:

'22-brabant zuid-oost 02-07-2010, Compagniebrand Strabrechtseheide Heeze, GRIP-Status: 0. Omschrijving incident, tijdstip, objecttype en locatie: Compagniebrand strabrechtse heide, op 2 locaties is er brand, kaartvakken D5 en E5. Rookontwikkeling over a67 thv hmp 33.1'.

De CMO probeert vervolgens een plot te maken in Cedric maar dit lukt niet naar tevredenheid; alleen het midden van de locatie staat aangegeven met een vierkante pluim. Hierdoor beschikt men niet over een duidelijk beeld van de plaats en de omvang van het incident. Een centralist plot hierna in GIS maar ook daar kan de exacte locatie niet duidelijk worden aangegeven. De CMO gebruikt vervolgens voor het plotten een papieren kaart van het 'Aanvalsplan Strabrechtse Heide' en verspreidt deze onder de functionarissen op de meldkamer.

Op de GMK arriveert rond 15.30 uur een plotter maar vrij snel daarna wordt GRIP-2 afgekondigd (15.53 uur) en gaat de plotter, conform de afspraken, naar het OT. De plotter is ruim een kwartier op de GMK en kan in die tijd geen plot maken voor de GMK. Er wordt, conform de procedure, geen nieuwe plotter gealarmeerd voor de GMK.

Op de GMK wordt door de centralisten informatie verwerkt in GMS en door de CMO in Cedric. De CMO voert informatie uit GMS in Cedric in en omgekeerd. Dit is een tijdrovende aangelegenheid¹⁰⁶. Hierdoor is het voor de CMO bijna niet mogelijk om de werkzaamheden op de meldkamer te coördineren. De centralisten hebben geen toegang tot Cedric. Op de GMK wordt geen apart beeld van het incident bijgehouden. De centralisten halen informatie uit het kladblok van GMS. Door de drukte op de GMK tijdens de eerste uren van het incident - voornamelijk door de vele telefonische meldingen - is het voor de centralisten niet mogelijk om alle nieuwe informatie te lezen¹⁰⁷. Rond 18.00 uur wordt het rustiger op GMK en vormen de centralisten zich een beeld van het incident. Een centralist zegt hierover:

'Rond 18.00 uur hadden wij weer een beeld van wat er aan voertuigen bij het incident stond en wat er aan restdekking was'¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Interview CMO meldkamer.

¹⁰⁷ Interview CMO meldkamer.

¹⁰⁸ Interview centralist meldkamer.

De centralisten van de drie disciplines hebben nauwelijks onderling contact met elkaar en werken voornamelijk monodisciplinair¹⁰⁹. Volgens eigen zeggen komt dit door tijdgebrek en de grote hoeveelheid meldingen. De drie disciplines wisselen daardoor onderling weinig informatie uit. Hierover wordt onder andere opgemerkt:

'We hebben voor mijn gevoel wel meer mono gewerkt dan multi, er is toch sprake van 'eilandjes'. Andere tafels hebben ons niet geholpen en daar zijn ook geen afspraken over'¹¹⁰.

Omdat de centralisten geen tijd hebben om het GMS-kladblok te lezen, ontstaat een informatieachterstand. Hoewel de meldkamer zélf de beslissing voor de opstellocatie neemt, zijn niet alle aanwezigen op de hoogte van de opstellocatie van het CoPI. Zo blijft de opstelplaats van het CoPI lange tijd onbekend op de GMK.

Na verloop van tijd noteert een centralist van de meldkamer op een whiteboard de restdekking van de brandweervoertuigen. Dit inzicht is nodig omdat er veel voertuigen worden ingezet bij de Strabrechtse Heidebrand maar er ook voertuigen beschikbaar moeten zijn voor de rest van de regio. Het blijkt dat de meeste ingezette voertuigen hun status niet plotten waardoor de GMK lange tijd geen overzicht heeft van de ingezette voertuigen en de plaats waar ze worden ingezet. Tijdens het verloop van het incident op vrijdag 2 juli, maar zeker de daarop volgende dag, neemt de hectiek af en wordt de situatie op de meldkamer overzichtelijker.

CTPI

In de 'blauwdruk'¹¹¹ komt het CTPI als organisatieonderdeel dat een rol speelt bij de informatievoorziening en het informatiemanagement binnen de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost niet ter sprake.

De functionarissen¹¹² die zich vanaf het moment dat GRIP-0 wordt afgekondigd (om 14.54 uur) bij de compagniescommandopost verzamelen, spelen een actieve rol in de informatievoorziening naar de diverse organisatieonderdelen binnen de rampenbestrijdingsorganisatie. Zaken als de brandbestrijding, het afzetten van het gebied, de inzet van de blushelikopter, de ontruiming van woningen, de aanvoer van bluswater, de inzet van de crashtenders, het afsluiten van de snelweg en het vrijmaken van de A67 van verkeer vragen om permanente afstemming tussen betrokkenen binnen en buiten de eigen organisatieonderdelen. Door de hectiek van alle gebeurtenissen verloopt dit niet altijd optimaal. De OvD-P merkt hierover op:

'Het was heel druk met al het portoverkeer. Dat maakt het (beeld) soms wat onoverzichtelijk en chaotisch'¹¹³.

Er is geen gezamenlijk overleg met alle betrokken disciplines onder leiding van de CC. Zo zijn de OvD-G en de OvD-B niet betrokken bij een gezamenlijk overleg¹¹⁴. Men deelt geen gezamenlijk beeld. Niettemin hebben aanwezige functionarissen op basis van de vele bilaterale contacten wel zicht op de ontwikkeling van de brand en de prioriteiten die binnen hun eigen kolom moeten worden gesteld¹¹⁵.

¹⁰⁹ Interview centralist meldkamer.

¹¹⁰ Interview centralist meldkamer.

¹¹¹ Blauwdruk operationele Informatievoorziening veiligheidsregio Zuidoost-Brabant', augustus 2009.

¹¹² Onder andere interview met OvD-B, OvD-RWS, Staatsbosbeheer.

¹¹³ Interview OvD-P.

¹¹⁴ Daarmee bestaat formeel het CTPI dan ook niet. Pas na afschaling naar GRIP-0 op vrijdagavond 2 juli om 23.59 uur is er sprake van een CTPI-structuur.

¹¹⁵ Onder andere interview OvD-B en AC-B.

De CC treedt op als coördinator binnen het CTPI¹¹⁶ en heeft veelvuldig contact met de leider CoPI, de OL van het OT en met de AC-B van het actiecentrum brandweer. Op basis van de gedeelde informatie worden zowel monodisciplinair als multidisciplinair activiteiten uitgezet, zoals de inzet van pelotons op het vuurfront, het realiseren van een stoplijn, de inzet van de politieheliikopter en de inzet van de crashtenders van de luchtmacht.

Na afschaling naar GRIP-0 om 23.59 uur wordt het CoPI ontbonden, maar blijft het CTPI actief. Samen met het actiecentrum brandweer onder leiding van de AC-B neemt men gezamenlijk de coördinatie van de brandbestrijding in de daarop volgende dagen ter hand. Binnen het CTPI wordt, in deze fase, gestructureerd met de aanwezige disciplines overleg gevoerd en informatie uitgewisseld.

CoPI

Het CoPI is op vrijdag 2 juli vanaf 17.35 uur voltallig aanwezig en heeft om 17.40 uur een eerste gezamenlijke afstemming. Eerder hebben de aanwezigen geen gedeeld beeld van de situatie. Dit houdt concreet in dat de functionarissen van het CoPI voor hun beeldvorming volledig afhankelijk zijn van bilaterale contacten met andere functionarissen. Dit leidt niet (altijd) tot de gewenste informatie¹¹⁷. De Ovd-G zegt hierover:

'Er was een heel slechte beeldvorming in het CoPI van het incident in de eerste twee uur, omdat informatie van de brandweer ontbrak. (...) Dit was frustrerend'¹¹⁸.

Kenmerkend voor de informatie-uitwisseling van het CoPI naar andere onderdelen binnen de veiligheidsregio is tot aan het eerste overleg de aaneenschakeling van een groot aantal bilaterale contacten via de portofoon en telefoon. Zo heeft de leider CoPI meermalen telefonisch contact met de CMO van de meldkamer, de CC en de OL van het OT. Ook de andere aanwezigen hebben - vooral binnen de eigen kolom – regelmatig (telefonisch) contact. Hierbij ligt de nadruk op de organisatie van werkzaamheden, zoals het afsluiten van de snelweg, de waterwinning en het afgrendelen van het gebied. Eén van de aanwezigen omschrijft de beginsituatie als volgt:

'Er was geen gecoördineerd overleg, dat was er pas na twee uur. Toen werd informatie uitgewisseld en kon de brandweer tijdens het eerste overleg een beeld geven over de stand van zaken'¹¹⁹.

Ook omdat het CoPI op een flinke afstand staat van de operationele organisatie van de brandbestrijding heeft men het gevoel niet alle relevante informatie te ontvangen. De Ovd-RWS zegt hierover:

'De kennis die bij de Ovd-en in het veld zat, is niet voldoende gecommuniceerd naar het CoPI. Dit zou kunnen liggen aan de grote fysieke afstand'¹²⁰.

Betrokkenen in het CoPI geven aan dat het - achteraf gezien - te lang heeft geduurd voordat de processen (waaronder informatiemanagement) binnen het CoPI 'gingen lopen'.¹²¹

Factoren die daarbij vertragend werken, zijn onder andere de late aankomst van de VC-1 (de CoPI-bus). Deze is om 15.21 uur gealarmeerd en om 16.11 uur ter plaatse.

Maar vooral het feit dat de staffunctionarissen van de brandweer en politie pas in een laat stadium¹²² aanwezig zijn, werkt volgens betrokkenen vertragend voor de beeldvorming op dat moment¹²³.

¹¹⁷ Interview OVD-RWS.

¹¹⁸ Interview Ovd-G.

¹¹⁹ Interview Ovd-G.

¹²⁰ Interview Ovd-RWS.

¹²¹ Interview (eerste) leider CoPI.

¹²² Om 17.40 uur is het CoPI compleet.

'Doordat de staffunctionaris brandweer en staffunctionaris politie lange tijd ontbraken, kwam er in het CoPI geen informatie via deze monodisciplinaire lijnen'¹²⁴.

Het eerste overleg wordt onder andere gebruikt om een scherper beeld van de situatie te krijgen door informatie tussen aanwezigen te delen. Ook vanaf dat moment wordt Cedric met informatie vanuit het CoPI gevuld. Het eerste beeld dat het CoPI via Cedric doorgeeft, is dat 'het effectgebied alles ten noorden van de A67 is en het brongebied alles ten zuiden van de A67'. Het CoPI beschikt echter niet over goed kaartmateriaal en een goede plot. De leider CoPI ervaart dit als een gemis¹²⁵. Telefonisch wordt vervolgens door het OT en de CC een plot doorgegeven. Daarop maakt het CoPI op een whiteboard voor zichzelf een plot. Ook gebruikt men voor het maken van een plot Google Maps. De informatiemanager legt de verslagen van het CoPI vast in Cedric. De leider CoPI controleert of de informatie correct is voordat deze in Cedric wordt geplaatst.

Als het CoPI operationeel is, verloopt volgens betrokkenen de informatie-uitwisseling met andere organisatieonderdelen - onder andere het OT - goed¹²⁶. Ook het feit dat het CoPI wordt verplaatst naar de opstelplaats van de compagniecommandopost draagt volgens betrokkenen bij aan een betere uitwisseling van informatie¹²⁷. Het CoPI is gedurende de verhuizing niet actief betrokken bij de informatie-uitwisseling via Cedric.

Omdat men toch behoefte heeft aan een beter beeld van het incident, verkent de leider CoPI samen met de OvD-RWS, de voorlichter en de functionaris van Staatsbosbeheer rond 23.00 uur de omgeving om na te gaan wat de exacte omvang van de brand is. Vanaf het moment dat om 23.59 uur wordt afgeschaald naar GRIP-0 ontbreekt de centrale regie over het informatiemanagement.

OT

De sectie informatiemanagement (sectie IM) van het OT bestaat uit een informatiemanager, een notulist, een coördinator informatievoorziening en een plotter. Volgens de 'Blauwdruk Operationele Informatievoorziening' neemt de sectie IM de regie over het proces informatievoorziening over van het CoPI. Vanaf dat moment voert het OT de regie over het totaalbeeld:

'De informatiemanager krijgt het totaalbeeld overgedragen van de vorige regisseur (CoPI)'¹²⁸.

Het CoPI is ten tijde van het eerste overleg van het OT nog niet operationeel. Van het overdragen van een beeld - anders dan via mondeling contact - is op dat moment geen sprake.

De coördinator informatievoorziening van het RBT neemt tijdens het eerste OT-overleg om 16.29 uur de functie van informatiemanager van het OT waar, omdat deze functionaris nog niet aanwezig is. In het OT verzamelt de coördinator informatievoorziening informatie bij de verschillende actiecentra (politie, gemeente, GHOR en brandweer) van het OT¹²⁹. Op basis van deze informatie én op basis van informatie van de functionarissen in het OT vormt men zich een eerste beeld.

¹²³ Onder andere interview OvD-G en interview (tweede) leider CoPI.

¹²⁴ Interview (eerste) leider CoPI.

¹²⁵ Interview (eerste) leider CoPI.

¹²⁶ Interview OvD-G en interview informatiemanager OT.

¹²⁷ Interview (tweede) leider CoPI.

¹²⁸ Blauwdruk operationele Informatievoorziening veiligheidsregio Zuidoost-Brabant', augustus 2009, pag.18.

¹²⁹ Interview informatiecoördinator RBT.

Tijdens de OT-overleggen stelt de informatiemanager de aanwezigen op de hoogte op basis van de informatie die in Cedric staat. Vervolgens wordt dit beeld door aanwezigen aangevuld in het gezamenlijke OT-overleg. De informatiemanager houdt tevens de verslagen van het OT-overleg bij en voert de genomen besluiten in Cedric in. De sectie IM verstuurt de notulen per e-mail aan het RBT, de GBT's, het CoPI en de GMK¹³⁰.

Het OT maakt actief gebruik van Cedric¹³¹. Er doet zich evenwel een aantal knelpunten voor bij het gebruik van Cedric. Zo blijken nog niet alle gebruikers even bedreven om alleen de relevante gegevens in Cedric in te voeren, waardoor men het systeem meer als logboek gebruikt. Informatie wordt tussentijds niet geschoond.

Achterhaalde berichten worden niet verwijderd en ingebrachte informatie van (onder meer) de meldkamer en het CoPI worden niet altijd verplaatst naar de juiste categorie.

De betrokken informatiemanager merkt op dat tevens een knelpunt is dat in de huidige release van Cedric een tijdbalk ontbreekt¹³². Volgens de OL werkt ook het beeldmateriaal (plot) van Cedric onvoldoende. Hij zegt hierover:

*'De plot van Cedric werkte niet goed. Er staat bijvoorbeeld een vierkante pluim geprojecteerd. Het plaatje alleen is niet genoeg. Met tekst en uitleg kun je het duidelijk maken. De nuance aanbrengen is nog moeilijk'*¹³³.

Omdat de gebruikte versie van Cedric niet de mogelijkheden biedt om goed te plotten, blijkt het moeilijk om het bron- en effectgebied scherp vast te stellen en (grafisch) in beeld te brengen. Uiteindelijk hanteert het OT een uitdraai van Google Maps dat door het CoPI is samengesteld. Omdat er sprake is van een onduidelijk plot, wordt niet precies duidelijk welke gemeenten betrokken zijn. Zo is er onvoldoende informatie om te kunnen inschatten of de gemeente Someren ook actief moet worden betrokken. Dit heeft volgens betrokkenen ook gevolgen voor de inschatting van de omvang van het gebied waarvoor de noodverordening moet gelden¹³⁴.

De leden van het OT zijn echter - over het algemeen genomen - tevreden over het werken met Cedric. Cedric levert naar hun mening tijdwinst op door een goede beeldvorming, waardoor sneller tot oordeelsvorming en besluitvorming kan worden overgegaan.

Na afschaling naar GRIP-0 blijft het actiecentrum brandweer - ondanks dat het OT feitelijk is ontbonden - Cedric vullen met informatie. Het actiecentrum brandweer houdt samen met de staffunctionaris Defensie het beeld bij.

GBT Heeze-Leende

Het GBT van de gemeente Heeze-Leende vergadert op vrijdag 2 juli in totaal vijf keer.

De notulist houdt in het GBT per overleg een zeer beknopte afsprakenlijst bij. In deze afsprakenlijst wordt in steekwoorden de stand van zaken weergegeven. Tevens wordt bijgehouden wat is besproken in het GBT. De afsprakenlijsten worden niet beschikbaar gesteld aan de andere onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie.

¹³⁰ Interview operationeel leider.

¹³¹ Interview informatiemanager OT en interview operationeel leider.

¹³² Interview informatiemanager OT.

¹³³ Interview operationeel leider.

¹³⁴ Interview staffunctionaris gemeente OT.

In het GBT is in het begin sprake van verwarring over de windrichting en het mogelijke effect op de veiligheid van de inwoners van Heeze-Leende. Na enige tijd projecteert men Cedric in de GBT-ruimte op een scherm. Vanaf dat moment gebruikt het GBT Cedric voor de beeldvorming. Het GBT voert zélf in Cedric geen informatie in.

De leden van het GBT stemmen regelmatig monodisciplinair af met functionarissen van de andere onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie. De ambtenaar rampenbestrijding overlegt bijvoorbeeld met het GAC en de sectie gemeente in het OT. De burgemeester stemt regelmatig telefonisch af met zowel de voorzitter van het RBT en met de burgemeester van Geldrop-Mierlo. Daarnaast spreekt hij met de OL en de AC-B. Hoewel het GBT niet is betrokken bij de besluitvorming in het RBT zijn de contacten met het RBT volgens betrokkenen 'goed en zinvol'. Via informele lijnen is men goed op de hoogte wat binnen het RBT speelt. Ook het contact met het GBT van Geldrop-Mierlo verloopt goed.

Er is geen contact met de burgemeester van Someren. In deze gemeente is geen GBT opgestart. Binnen het GBT Heeze-Leende ondervindt men hiervan naar eigen zeggen hinder mede omdat men zaken wil afstemmen met betrekking tot het afzetten van knooppunten en over de route van de Kennedymars¹³⁵.

Het GBT geeft prioriteit aan telefonische bereikbaarheid van het gemeentehuis, de informatievoorziening aan de burgers over de ontwikkeling van de brand en communicatie met de pers. Op vrijdagavond 2 juli staat de burgemeester omstreeks 20.00 uur het NOS-journaal te woord. De burgemeester heeft voorafgaand hieraan contact met de voorzitter van het RBT over de berichtgeving. Ook de GBT-voorlichter onderhoudt contact met de pers.

Ook in de dagen na de opheffing van het GBT stelt de burgemeester zich regelmatig op de hoogte van de situatie. Hij laat zich hierover informeren door de AC-B van het actiecentrum brandweer. Zij gaan zondag 4 juli samen naar de Strabrechtse Heide om zich ter plekke op de hoogte te stellen van de situatie.

GAC Heeze Leende

De voorzitter van het GAC heeft regelmatig overleg met de procesverantwoordelijken voor de gemeentelijke processen. Er is echter geen plenair overleg waarbij alle functionarissen aanwezig zijn om beelden te delen of activiteiten af te stemmen. De overleggen verlopen informeel. Het GAC houdt geen presentielijst of logboek bij. Ook stelt het GAC geen sitraps op.

De functionarissen van het GAC stemmen hun activiteiten af met het GBT. Zo wordt met de ambtenaar rampenbestrijding van het GBT overlegd over de noodverordening. Ook stemt men zaken af met de staffunctionaris gemeente in het OT en met de voorlichter in het OT. Het opstellen van de noodverordening kan men in eerste instantie niet afstemmen met het OT omdat het GAC gedurende een korte periode (door een technische storing) niet beschikt over e-mail, fax en het mobiele netwerk.

Het actiecentrum voorlichting heeft onder meer contact met de voorlichter in het OT. Daarmee worden zaken afgestemd over de voorlichting, zoals een tekst voor de website.

¹³⁵ Interview met de burgemeester, de gemeentesecretaris en de ambtenaar rampenbestrijding van de gemeente Heeze-Leende. De burgemeester van Someren heeft in het kader van het onderzoek verklaard dat hij op de avond van 3 juli van zijn lokale commandant brandweer heeft vernomen dat het RBT wellicht contact met hem zou opnemen en dat er wellicht ook in Someren een GBT zou moeten worden opgestart. Het een noch het ander is gebeurd (interview d.d. 11 oktober 2010).

De receptie van het stadhuis van de gemeente Heeze-Leende wordt gebeld door verontruste burgers, ook door mensen uit de buurgemeenten. Bijvoorbeeld ook door burgers uit Someren waar men op het terrein van voorlichting geen voorzieningen heeft getroffen. De receptie ervaart het als een probleem dat men geen duidelijke instructie heeft over wat men wel of niet kan zeggen. Er wordt aan de receptie aangegeven 'het kort te houden', niet te veel informatie te geven en te verwijzen naar Omroep Brabant voor actuele berichtgeving¹³⁶.

Hoewel het GAC geen beschikking heeft over Cedric is men volgens het hoofd GAC in het GAC doorgaans op de hoogte van wat er zich in het OT, het GBT en in de verschillende actiecentra afspeelt¹³⁷.

GBT Geldrop-Mierlo

In de gemeente Geldrop-Mierlo is één ambtenaar rampenbestrijding geautoriseerd om Cedric op te starten. Deze ARB arriveert rond 17.30 uur. Nadat Cedric is opgestart, projecteert men de beelden op de wand zodat het hele GBT kan meelesen. Dit werkt niet goed vanwege de omvangrijke hoeveelheid tekst. Men besluit vervolgens de belangrijke informatie uit het systeem te filteren en deze informatie te delen binnen het GBT.

Het duurt naar de mening van betrokkenen lang voordat het RBT contact opneemt met het GBT. Rond 18.50 uur heeft de voorzitter van het RBT voor de eerste keer contact met de voorzitter van het GBT¹³⁸.

Het proces informatiemanagement verloopt in de ogen van betrokkenen moeizaam:

*'Alle teams van de rampenbestrijdingsorganisatie werken met Cedric, behalve de gemeentelijke organisatie'*¹³⁹.

De voorzitter van het RBT houdt het GBT op de hoogte van ontwikkelingen met betrekking tot de brand en de activiteiten die ondernomen moeten worden. De voorzitter van het GBT koppelt de uitgezette acties terug naar het RBT. De overige leden van het GBT hebben monodisciplinair regelmatig contact met hun collega's in het RBT en het OT. Het GBT ontvangt van het RBT geen sitraps en verzendt er zelf ook geen. Dit wordt als lastig ervaren omdat men een beeld moet vormen op basis van Cedric, telefonische informatie en uit berichten in de media. Dit heeft als gevolg dat het GBT niet altijd over eenduidige, geverifieerde informatie beschikt. Dit leidt volgens betrokkenen soms tot misverstanden in het GBT maar niet tot vertraging of tot het maken van verkeerde keuzes¹⁴⁰. Het GBT heeft bijvoorbeeld lang gewerkt met het scenario dat een groot deel van de gemeente moest worden geëvacueerd vanwege rookoverlast of mogelijke bedreiging door brandoverslag naar woningen. Er is ook telefonisch contact opgenomen met alle huishoudens in het bedreigde gebied, om alvast te waarschuwen dat men rekening moet houden met mogelijk vertrek uit de woningen. Pas later (rond 21.30 uur) hoort het GBT dat het gevaar geweken is omdat de wind is gaan liggen, waardoor de woningen niet meer worden bedreigd.

¹³⁶ Interview Hoofd GAC Heeze-Leende.

¹³⁷ Interview Hoofd GAC Heeze-Leende.

¹³⁸ Interview loco-burgemeester en de medewerker openbare orde en veiligheid in de gemeente Geldrop-Mierlo.

¹³⁹ Interview loco-burgemeester en de medewerker openbare orde en veiligheid in de gemeente Geldrop-Mierlo.

¹⁴⁰ Interview loco-burgemeester en de medewerker openbare orde en veiligheid in de gemeente Geldrop-Mierlo.

De voorzitter van het GBT stemt regelmatig telefonisch af met zijn collega in Heeze-Leende. Zij maken daarbij bijvoorbeeld afspraken over het opstellen van een noodverordening voor de Strabrechtse Heide. Daarnaast is er contact met de organisatie van de Kennedymars over het verleggen van de wandelroute.

Achteraf bezien kan volgens betrokkenen de wijze waarop men thans contacten onderhoudt (technisch) verbeteren. Dit kan aldus betrokkenen bijvoorbeeld door het beter benutten van geavanceerde en moderne communicatiemiddelen zoals videoconferencing. De voorzitter van het GBT meent:

'Dit kan de interactie bevorderen en snellere reacties mogelijk maken. Het volledig invoeren van Cedric zal de communicatie ook wat verbeteren'¹⁴¹.

GAC Geldrop-Mierlo

Volgens betrokkenen verloopt het verkrijgen van informatie gedurende het incident moeizaam¹⁴². Het GAC wordt mondeling op de hoogte gehouden van de situatie door het GBT (via de locogemeentesecretaris) en door het OT (via de staffunctionaris gemeenten). Dit leidt soms tot misverstanden. Het Hoofd GAC zegt hierover:

'De dubbele aansturing van zowel het GBT als het OT zorgde ervoor dat het GAC soms opdrachten kreeg van het OT waarvan het GBT nog geen weet had'¹⁴³.

Het GAC houdt geen logboek bij of andere vorm van verslaglegging, wel wordt er een presentielijst bijgehouden. Ook heeft het GAC geen contact met buurgemeenten of met het RACV in Eindhoven.

RBT

Alhoewel de netcentrisch werkwijze volgens de genoemde blauwdruk pas in januari 2011 wordt ingevoerd bij de beleidsteam, komt er in het RBT een informatiecoördinator op. De belangrijkste taak van de informatiecoördinator RBT is het ontsluiten van informatie uit Cedric voor het RBT en het verschaffen van een duidelijk beeld op basis daarvan. Daarnaast maakt hij (op verzoek van de RBT-leden) gebruik van andere bronnen, zoals Omroep Brabant of internet.

Ook worden de functionarissen in het RBT tijdens de RBT-overleggen door de OL geïnformeerd over het actuele incidentbeeld. Op basis van deze informatie komen in de overleggen bestuurlijke aspecten en/of knelpunten aan de orde. De informatiecoördinator RBT voert de genomen bestuurlijke besluiten in Cedric in.

De notulist maakt van de overleggen notulen. Hierin staat onder meer aangegeven wat de acties, besluiten en vragen zijn van en voor het RBT.

De informatiecoördinator stemt gedurende het incident het totaalbeeld met de sectie IM van het OT af. Daarnaast onderhoudt hij (af en toe) contact met de CMO op de meldkamer.

Het netcentrische beeld is volgens betrokkenen gedurende het incident goed bijgehouden¹⁴⁴.

Een aantal aspecten heeft bij het opstellen van het beeld in het RBT de nadruk. Zo is het risico dat het vuur over de A67 heen zou slaan binnen het RBT een punt van aandacht. Ook is een belangrijk punt van aandacht wat er moet gebeuren met de mensen die vlak over de snelweg wonen.

De informatiecoördinator zegt hierover:

¹⁴¹ Interview loco-burgemeester en de medewerker openbare orde en veiligheid in de gemeente Geldrop-Mierlo.

¹⁴² Interview Hoofd GAC Geldrop-Mierlo.

¹⁴³ Interview Hoofd GAC Geldrop-Mierlo.

¹⁴⁴ Onder andere interview informatiecoördinator RBT en interview beleidsadviseur RBT.

'Dit moest in het totaalbeeld zichtbaar zijn. Zijn de bewoners weg? Zijn er dieren of vee achtergebleven in het gebied? In de beginfase heeft het even geduurd om dit helder te krijgen. Voordeel van het netcentrische beeld was dat de plot nadrukkelijk weergaf waar de brand was, waar de hotspots lagen en cetera. Dit kwam in het RBT ook zeer goed van pas bij het scenario-denken¹⁴⁵.'

De voorzitter van het RBT heeft contact met zijn collega's van het GBT Geldrop-Mierlo en het GBT Heeze-Leende. Ook de andere functionarissen van het RBT stemmen regelmatig telefonisch af met collega's in die GBT's. Zo stemt men ook de woordvoering af.

De voorzitter van het RBT geeft op vrijdagavond 2 juli om 20.45 uur een persconferentie. Daarnaast stelt de veiligheidsregio een persbericht op dat men om 23.50 uur uitgeeft. Hierin beschrijft de regio de actuele stand van zaken met betrekking tot de inzet van de hulpverleningsdiensten en de gevolgen voor de bewoners¹⁴⁶.

2.4.2 Analyse

Algemeen

De Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost heeft aangegeven grote waarde te hechten aan het proces informatiemanagement. In haar 'Blauwdruk Operationele Informatievoorziening' van augustus 2009 heeft zij uiteengezet hoe de veiligheidsregio binnen het proces informatiemanagement concreet omgaat met informatievoorzieningen¹⁴⁷. Deze blauwdruk volgt de vereisten voor informatiemanagement zoals omschreven in het Besluit veiligheidsregio's¹⁴⁸.

De Inspectie OOV stelt vast dat de regio op de goede weg is om een structuur te creëren waarbinnen het proces informatiemanagement (op termijn) op een goede wijze invulling krijgt¹⁴⁹. In dat opzicht is een verbetering zichtbaar ten opzichte van de situatie zoals deze in 'De Staat van de Rampenbestrijding'¹⁵⁰ is vastgesteld ten aanzien van het informatiemanagement binnen deze veiligheidsregio. Niettemin plaatst de Inspectie OOV een aantal kritische kanttekeningen bij het proces informatiemanagement tijdens het onderzochte incident.

Eigen beelden en totaalbeeld

De beelden die binnen het CoPI, het OT, de GBT's¹⁵¹ en het RBT tot stand komen, bevatten een algemene beschrijving van de aard van het incident en van de betrokken objecten. Daarbij is aandacht voor genomen besluiten. Deze beelden beschrijven echter niet de effecten van het incident en de risico's voor de veiligheid van de hulpverleners en de personen in het getroffen gebied. Ook bestaat er op de eerste dag - vrijdag 2 juli - lange tijd een onduidelijk beeld over de actuele bestrijdingsorganisatie. Op de meldkamer is het bijvoorbeeld in de eerste uren van het incident onbekend welke eenheden zich op welke locatie in het terrein bevinden. Ook het CoPI heeft voordat en ook geruime tijd nadat men om 17.40 uur voor het eerst voltallig bijeenkomt niet meer dan een globaal beeld van de aard en omvang van het incident.

¹⁴⁵ Interview informatiecoördinator RBT.

¹⁴⁶ Zie paragraaf 1.1. van dit rapport.

¹⁴⁷ Daarbij omschrijft de regio informatievoorziening als volgt: 'Informatievoorzieningen gaan in de eerste plaats over de functie, het gebruik. Deze functie moet in het licht gezien worden van de resultaten die de organisatie wil bereiken.

Informatievoorzieningen dragen daaraan bij, net zoals personele voorzieningen. Informatievoorzieningen leveren informatie en ondersteunen samenwerking, personele voorzieningen leveren mensen met een zekere mate van vakmanschap'.

¹⁴⁸ Besluit veiligheidsregio's, paragraaf 4, artikel 2.4.1 t/m 2.4.3.

¹⁴⁹ Na implementatie van het netcentrisch werken bij alle organisatieonderdelen van de hoofdstructuur, in 2011.

¹⁵⁰ Rapport 'De Staat van de Rampenbestrijding, onderzoek Rampenbestrijding op Orde eind 2009, Inspectie OOV, maart 2010.

¹⁵¹ Daarbij zijn de GBT's en actiecentra ernstig belemmerd in hun informatievoorziening omdat men tijdens dit incident niet of slechts beperkt beschikking had over Cedric.

Het (start)beeld van de meldkamer en de beelden die binnen de verschillende teams tot stand komen, voldoen niet aan de eisen zoals die zijn gesteld in artikel 2.4.2 van het Besluit veiligheidsregio's. Van een totaalbeeld dat voldoet aan de eisen van het tweede lid van artikel 2.4.1 is evenmin sprake. De Inspectie OOV stelt daarmee vast dat de ambitie van de regio dat het informatiemanagement per 1 maart 2010 voldoet aan het besluit medio 2010 nog niet volledig is waargemaakt¹⁵².

Beschikbaar stellen beeld

Op grond van artikel 2.4.1, derde lid, van het Besluit veiligheidsregio's moet het totaalbeeld langs geautomatiseerde weg zo spoedig mogelijk en voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is geverifieerd, beschikbaar worden gesteld aan de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie en eventueel aan andere partijen die bij de ramp of crisis zijn betrokken. In het vierde lid van artikel 2.4.2, vierde lid 4, stelt dit vereiste ook ten aanzien van het beschikbaar stellen van het eigen beeld van de onderdelen van de hoofdstructuur. Binnen de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost zijn ten tijde van de brand op de Strabrechtse Heide nog niet alle onderdelen van de hoofdstructuur aangesloten op het netcentrische systeem Cedric. Omdat men elkaar niet altijd even goed op de hoogte houdt, bijvoorbeeld via sitraps, over de gang van zaken zijn niet alle onderdelen even goed op de hoogte van de ontwikkelingen met betrekking tot het incident. Dit geldt vooral voor de eerste uren van het incident.

Veel functionarissen verzamelen zelf binnen en buiten hun eigen organisatieonderdelen informatie om zich een goed beeld te vormen als deze niet via de meldkamer of het CoPI beschikbaar komt. Men weet elkaar gemakkelijk te vinden en stemt over het algemeen de activiteiten monodisciplinair goed af. (In een latere fase komen ook meer multidisciplinaire contacten tot stand). De Inspectie vindt deze pragmatische werkwijze op zichzelf een sterk punt binnen deze veiligheidsregio. Tegelijkertijd ziet de Inspectie hierin een afbreukrisico omdat - zeker in de eerste uren - niet iedereen bleek te beschikken over dezelfde informatie. Daarnaast bestaat door de vele bilaterale contacten kans op het onvolledig of vervormd weergeven van de beschikbare informatie in alle schakels van de keten.

De Inspectie stelt vast dat de veiligheidsregio bij de bestrijding van de brand op de Strabrechtse Heide niet heeft voldaan aan alle eisen die in het besluit zijn gesteld aan het beschikbaar stellen van het totaalbeeld en van de eigen beelden. In zoverre voldoet de regio nog niet aan de eisen voor effectief informatiemanagement, waarbij de juiste informatie in de juiste vorm en op het juiste moment beschikbaar is voor de juiste personen.

Regie op informatievoorziening

Juist in de eerste uren van een incident is een goede regie op de informatievoorziening van cruciaal belang. Het proces informatiemanagement is immers een belangrijke randvoorwaarde voor het proces leiding en coördinatie. Zonder goed informatiemanagement is het niet mogelijk op adequate wijze invulling te geven aan het proces leiding en coördinatie. Naarmate de benodigde informatie completer en sneller beschikbaar komt, nemen de mogelijkheden tot leiding en coördinatie toe. De regie op de informatievoorziening ontbreekt tijdens dit incident vrijwel volledig. Noch de meldkamer noch daarna het CoPI heeft deze rol tijdens dit incident waargemaakt. Het CTPI¹⁵³ heeft voordat het OT en CoPI zijn opgekomen (te) lang de rol van 'informatiemakelaar' naar de verschillende organisatieonderdelen moeten vervullen.

¹⁵² De Staat van de Rampenbestrijding, onderzoek Rampenbestrijding op Orde eind 2009. De veiligheidsregio's afzonderlijk bekeken, hoofdstuk C22.

¹⁵³ Gezien het feit dat de OvD-en bij de compagniecommandopost geen gezamenlijk overleg hebben gehad is 'formeel' geen sprake van een CTPI voordat er is afgeschaald naar GRIP-0 op vrijdagavond 2 juli om 23.59. Vanaf dat moment is er wel sprake van een CTPI-structuur.

De wijze waarop bij het CTPI informatie is uitgewisseld op basis waarvan men activiteiten heeft uitgezet en besluiten heeft genomen, is op zichzelf te prijzen, maar is in de ogen van de Inspectie allesbehalve ideaal. De functionarissen van het CTPI moeten zich vóór alles op de uitvoering van operationele activiteiten (kunnen) richten en behoren niet te worden belast met taken die elders in de organisatie zijn belegd. Los daarvan heeft het CTPI geen mogelijkheden om beelden netcentrisch te delen met andere onderdelen binnen de veiligheidsregio.

Gebruik van Cedric

Uit de bevindingen van de Inspectie OOV blijkt dat de wijze waarop Cedric wordt gebruikt nog niet optimaal verloopt. Het systeem wordt tussentijds niet geschoond waardoor een enorme hoeveelheid aan overtollige informatie in het systeem staat en het beeld - naarmate de tijd verstrijkt - steeds meer vertroebelt. Daarnaast is het plotten in Cedric een punt van aandacht. Het systeem biedt niet de mogelijkheden om goed te plotten hetgeen op de eerste dag leidt tot onduidelijkheid over het bron- en effectgebied.

2.4.3 Aanbevelingen

- Schenk in de opleidingen extra aandacht aan het samenstellen van een totaalbeeld zoals het Besluit veiligheidsregio's dit voorschrijft en aan een (technisch) goed gebruik van Cedric;
- rond de implementatie van netcentrisch werken voortvarend af zodat de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur in staat zijn hun eigen beelden met elkaar te delen;
- schenk extra aandacht aan de regie over het totaalbeeld. Hoewel de regie door verschillende omstandigheden tijdens dit incident – soms begrijpelijkerwijze – niet uit de verf is gekomen, is het van belang dat de regio zich strikt houdt aan de procedure zoals die is omschreven in haar blauwdruk voor operationele informatievoorziening.

2.5 Gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen

2.5.1 Opvang en verzorging

Het rampbestrijdingsproces opvang en verzorging heeft als doel om slachtoffers van een incident of ramp die niet of lichtgewond zijn geraakt, op te vangen en te verzorgen voor de periode dat zij nog niet naar huis kunnen terugkeren.

Bevindingen

Gedurende het incident activeert zowel de gemeente Heeze-Leende als de gemeente Geldrop-Mierlo het proces opvang en verzorging (O&V).

Heeze-Leende

Het gemeentehuis in Heeze-Leende is op vrijdagmiddag na 14.00 uur gesloten. Bij de aanvang van het incident is dan ook niemand meer aanwezig op het gemeentehuis. De medewerkers van het proces opvang en verzorging van de gemeente Heeze-Leende worden, omdat de reguliere alarmering niet werkt, door middel van een proefalarm gealarmeerd¹⁵⁴. Rond 16.45 uur wordt het hoofd actiecentrum O&V (HAC O&V) gealarmeerd via de communicator met de tekst 'brand'. Op dat moment is het HAC O&V al informeel op de hoogte van het incident. Het actuele GRIP-niveau (4) is ten tijde van de alarmering niet duidelijk voor het HAC O&V. Er worden voor het proces O&V drie medewerkers gealarmeerd. Het HAC O&V geeft aan dat hij geen invloed heeft op het aantal medewerkers dat hij wil alarmeren voor zijn actiecentrum. Dit aantal is vastgelegd in de communicator.

Het HAC O&V krijgt instructies en opdrachten vanuit het OT via het GAC¹⁵⁵. Rond 18.00 uur vertelt de ambtenaar rampenbestrijding (ARB) hem dat er een opvanglocatie moet worden ingericht. Na overleg besluiten het HAC O&V en de ARB dat gemeenschapshuis 'D'n Toversnest' de beste opvanglocatie is. Het operationeel maken van de opvanglocatie verloopt volgens het HAC O&V soepel¹⁵⁶.

Het HAC O&V geeft aan dat er vanuit het AC O&V Heeze-Leende geen contact is gelegd met collega's van het proces CRIB over het registreren van mensen die zich mogelijk zouden melden in D'n Toversnest. Uit het interview met het HAC O&V blijkt dat hij zelf zorgt voor lijsten voor het (indien nodig) registreren van evacués. Gedurende het incident ontvangt het HAC geen informatie over het te verwachten aantal evacués. Het HAC O&V pendelt een aantal keer tussen het gemeentehuis en de opvanglocatie D'n Toversnest. Omdat er zich geen mensen melden, besluit het HAC O&V om één opvangmedewerker die dichtbij woont naar huis te sturen, dit om eventuele aflossing te borgen. Tijdens het incident maakt het HAC O&V geen gebruik van het regionale draaiboek opvang en verzorging. Ook houdt hij geen logboek bij. Het HAC O&V heeft geen contact met collega's die verantwoordelijk zijn voor andere gemeentelijke processen.

Het GBT besluit op 2 juli tijdens de vergadering van 22.17 uur om af te schalen en geeft opdracht de actiecentra te ontbinden. Om 22.45 uur komt vanuit het GAC de melding naar het HAC O&V dat er is afgeschaald. Daarop besluiten GAC en het HAC O&V in overleg dat de opvanglocatie kan worden gesloten. Rond 23.00 uur verlaat het HAC het gemeentehuis. Gedurende het incident heeft niemand zich gemeld op de opvanglocatie.

¹⁵⁴ Zie hoofdstuk 2.2 Organisatie, opkomst en alarmering.

¹⁵⁵ In de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost kent men niet een team bevolkingszorg zoals genoemd in het Besluit veiligheidsregio's, maar werkt men met gemeentelijke actiecentra. Zie in dit verband ook hoofdstuk 2.2.

¹⁵⁶ Interview met het HAC O&V van de gemeente Heeze-Leende.

Geldrop-Mierlo

In Geldrop-Mierlo krijgt het HAC O&V rond 17.35 uur de melding via de communicator. Vanwege problemen met zijn telefoon kan hij de tekst niet uitlezen. Telefonisch contact met een collega bevestigt dat het gaat om een brand op de Strabrechtse Heide. Het HAC O&V gaat naar het gemeentehuis in Geldrop. Om 18.45 uur meldt hij zich bij het GAC. Hij verneemt daar dat het proces O&V al is opgestart. Zijn collega, die als hoofd van de afdeling Welzijn en Sport zitting neemt in het GAC, heeft zijn taken tot dan toe waargenomen. Ook de opvanglocaties zijn gekozen: sporthal 'De Weier' in Mierlo waar dan al vijf medewerkers aanwezig zijn en sporthal 'Coevering' in Geldrop waar vier medewerkers zijn. Het HAC O&V blijft in het gemeentehuis en heeft elk half uur telefonisch contact met de hoofden van de opvanglocaties. Omdat hij geen duidelijk beeld heeft van het incident en het verloop ervan, kan hij weinig melden.

Het HAC O&V geeft aan dat hij geen contact heeft met het AC CRIB. Het HAC O&V verneemt niet dat het proces CRIB in de opvanglocatie is opgestart. Het HAC weet niet waar andere actiecentra en functionarissen precies mee bezig zijn en voor de medewerkers van het actiecentrum O&V is het onduidelijk wat er van hen wordt verwacht.

Het HAC O&V voert verschillende acties uit. Zo regelt hij een hotel voor een gezin dat in verband met de rookontwikkeling niet naar huis wil. Daarnaast is een groep van zeven personen uit Noordwijk bij de opvanglocatie in Mierlo geweest. Zij gaan op vakantie naar een kampeerboerderij in het bedreigde gebied, maar mogen het gebied niet in. Zij blijven ongeveer twee uur in de opvanglocatie. Rond 21.00 uur krijgen zij toestemming om alsnog naar de kampeerboerderij te gaan.

De loco-burgemeester geeft om 22.16 uur aan dat er is afgeschaald naar GRIP-2. Het hoofd GAC verklaart dat het GAC om 24.00 uur is opgeheven maar dat de opvanglocaties dan nog operationeel zijn¹⁵⁷. De medewerkers van het actiecentrum O&V zijn om 22.35 uur naar huis gegaan. Aan hen is wel verzocht stand-by te blijven.

Analyse

Hoewel de actiecentra opvang en verzorging in beide gemeenten zijn geactiveerd, is er nauwelijks gebruik gemaakt van de opvanglocaties. Er zijn in Geldrop-Mierlo wel woningen ontruimd maar de inwoners van deze woningen hebben geen gebruik gemaakt van de opvanglocaties. Het is op zichzelf positief dat mensen op eigen gelegenheid onderdak zoeken, maar het vraagt wel aandacht van het AC CRIB omdat moet worden geregistreerd wie waar verblijft. Het valt de Inspectie OOV op dat beide actiecentra O&V geen contact hadden met andere gemeentelijke actiecentra. Het is wenselijk, via tussenkomst van het GAC, te weten waar de collega's van andere processen mee bezig zijn. Vooral goede afstemming met de processen CRIB en voorlichting is van belang. Medewerkers van die processen moeten op de hoogte zijn van de activiteiten van hun collega's die zich bezighouden met het proces opvang en verzorging, en daarmee rekening houden bij hun eigen acties. Daarnaast behoort het tot de taken van het GAC om een beeld bij te houden van de gemeentelijke processen.

Het is opvallend dat in de gemeente Geldrop-Mierlo zowel het GAC als het actiecentrum O&V wordt ontbonden op een moment dat de opvanglocaties nog operationeel zijn. De opvanglocaties hebben dus enige tijd zonder aansturing geopereerd.

¹⁵⁷ Interview met het HAC O&V van de gemeente Geldrop-Mierlo.

Tijdens dit incident heeft dit - gezien de beperkte opkomst in de opvanglocaties - niet tot problemen geleid, maar het is niet wenselijk om een opvanglocatie operationeel te houden zonder de mogelijkheid tot afstemming over de voortgang van de activiteiten.

Aanbevelingen

- Houd aandacht voor personen die na ontruiming of evacuatie op eigen gelegenheid onderdak regelen. Ook deze personen dienen te worden geregistreerd. Het is om verschillende redenen van belang te weten waar deze mensen zich bevinden. Mede daarom is een goede afstemming met het proces CRIB noodzakelijk;
- besteed met het oog op een adequate uitvoering van de verschillende gemeentelijke processen aandacht aan de coördinerende rol van het GAC. Omdat er veel raakvlakken tussen de verschillende processen zijn, is een duidelijk totaalbeeld op gemeentelijk niveau van belang;
- tref bij afschaling voorzieningen voor de aansturing van eventueel nog operationele opvanglocaties.

2.5.2 CRIB

Het rampbestrijdingsproces Centraal Registratie- en Informatiebureau (CRIB) heeft als doel om gegevens over het lot en de verblijfplaats van personen die zijn betrokken bij een ramp of incident (personen die geëvacueerd, gewond, vermist of overleden zijn) te verzamelen, te registreren, te ordenen en te verifiëren. Daarnaast heeft het proces CRIB als doel om door de burgemeester vrijgegeven informatie over de verblijfplaats en het lot van betrokken personen te verstrekken aan belanghebbenden.

Bevindingen

Het proces CRIB is gedurende het incident op de Strabrechtse Heide in zowel de gemeente Heeze-Leende als in de gemeente Geldrop-Mierlo operationeel geworden. Binnen de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost kan een regionaal team CRIB worden geformeerd. Het regionale team CRIB wordt gevormd door medewerkers van de regiogemeenten. In het regionaal draaiboek CRIB van de regio is beschreven dat het hoofd actiecentrum CRIB bij een lokaal incident het regionaal team CRIB om bijstand kan vragen. Tevens is in het regionaal draaiboek beschreven dat vanaf GRIP-2 het operationeel team (OT) de regionale coördinatie zal voeren over het proces CRIB. Gedurende dit incident hebben de gemeenten Heeze-Leende en Geldrop-Mierlo geen behoefte gehad aan ondersteuning van het regionale team CRIB en dit team is derhalve niet geactiveerd.

Heeze-Leende

De alarmering van het HAC CRIB Heeze-Leende geschiedt om ongeveer 16.45 uur via de communicator. Binnen een half uur is het HAC CRIB aanwezig op het gemeentehuis, waar ze zich meldt in het GAC. Na een korte oriëntatie besluit zij om nog een medewerker voor dit proces op te roepen. Ook houdt zij direct een logboek bij. In overleg met medewerkers van het proces opvang en verzorging wordt het besluit genomen om alles in paraatheid te brengen voor het inrichten van een opvanglocatie.

Het HAC CRIB geeft aan dat de inmiddels opgekomen medewerker CRIB naar de opvanglocatie 'D'n Toversnest' gaat zodra die operationeel is. Het HAC CRIB blijft in het gemeentehuis. Gedurende de incidentafhandeling blijft de bezetting van het proces CRIB uit twee personen bestaan.

Op de afdeling Burgerzaken staan alle benodigdheden voor het CRIB-proces in een kluis. Het HAC CRIB heeft toegang tot deze kluis. Het GAC vraagt aan het HAC CRIB om in kaart te brengen welke personen zich mogelijkerwijs in het gebied bevinden. Aan de hand van een stafkaart bekijkt het HAC CRIB of er mensen in het brongebied wonen en maakt zij een lijst van de betreffende woningen. Vervolgens geeft ze aan hoeveel personen daar woonachtig zijn. Ook gaat ze na of er recreatieve faciliteiten zoals maneges in het gebied zijn. Dit overzicht wordt doorgegeven aan het GAC. In het GAC bevindt zich geen procesverantwoordelijke voor het proces CRIB. De lijnen met het GAC verlopen via het hoofd GAC. Als er nieuwe berichtgeving is of informatie nodig is, wordt dit wederzijds teruggekoppeld of doorgegeven. Het HAC CRIB zegt hierover:

'Het is een kleine gemeente met korte lijntjes'¹⁵⁸.

Het HAC CRIB heeft al met al het gevoel dat alles wat nodig is voor het uitvoeren van het proces CRIB tot haar beschikking staat.

Geldrop-Mierlo

Het HAC CRIB van de gemeente Geldrop-Mierlo is in de periode van de brand op de Strabrechtse Heide met vakantie. Een collega neemt zijn taken over. Tegen 17.45 uur wordt deze collega telefonisch via de communicator gealarmeerd. Na deze alarmering gaat zij naar het gemeentehuis. In totaal melden zeven medewerkers CRIB zich op het gemeentehuis. In het gemeentehuis is de situatie enigszins onoverzichtelijk¹⁵⁹. Het HAC CRIB geeft aan dat hoewel men goed geoefend is, medewerkers van actiecentra beter zouden moeten weten wie wat doet in de crisisorganisatie. Door gebrek aan coördinatie en door rolonduidelijkheid ontstond er nu naar haar mening een wat onduidelijke situatie in het gemeentehuis. Het AC CRIB heeft uitsluitend contact met het hoofd GAC en niet met andere gemeentelijke actiecentra.

Omdat medewerkers lang moeten wachten op opdrachten, besluit het HAC CRIB om met de aanwezige collega's van de afdeling Burgerzaken alvast te beginnen met werkzaamheden. Zo starten zij de gemeentelijke basisadministratie (GBA) op. Het HAC CRIB krijgt vervolgens het verzoek van het hoofd GAC om informatie te verzamelen over de bewoners van woningen die in de 'gevaarzone' liggen. De informatie die zij uit de GBA haalt, koppelt zij terug aan het hoofd GAC. Rond 20.00 uur belt het AC CRIB een aantal bewoners uit de 'gevaarzone' met de boodschap dat hun woningen mogelijkerwijs ontruimd worden. Het AC CRIB stopt om 20.30 uur met bellen omdat de boodschap inmiddels is achterhaald. Tegen 21.30 uur krijgt het AC CRIB van het hoofd GAC wederom de opdracht om bewoners te bellen met een aangepaste boodschap dat hun huis in de gevaarzone ligt, maar dat zij nog niet hoeven worden geëvacueerd. Deze berichten zijn niet afgestemd met het RBT of met het GBT.

Rond 22.00 uur krijgt het HAC CRIB van het hoofd GAC horen dat zij en de collega's van de afdeling Burgerzaken naar huis kunnen gaan omdat er geen werkzaamheden meer zijn.

Volgens het HAC CRIB is door heel veel medewerkers heel enthousiast gewerkt binnen de crisisorganisatie¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Interview HAC CRIB Heeze-Leende.

¹⁵⁹ Interview HAC CRIB Geldrop-Mierlo.

¹⁶⁰ Interview HAC CRIB Geldrop-Mierlo.

Analyse

Het HAC CRIB van Heeze-Leende geeft aan dat er afstemming is geweest met het proces O&V¹⁶¹ en dat een medewerker CRIB naar de opvanglocatie 'D'n Toversnest' is gegaan. Dit in tegenstelling tot hetgeen uit het interview met het HAC O&V blijkt, namelijk dat er geen contact is geweest met het HAC CRIB en dat er niemand van het proces CRIB in D'n Toversnest is geweest. Het HAC O&V geeft aan zelf gezorgd te hebben voor lijsten om betrokkenen te registreren. Het is voor de Inspectie niet mogelijk om de feitelijke gang van zaken hieromtrent alsnog vast te stellen. Zij benadrukt wel dat het van belang is dat afstemming plaatsvindt tussen de verschillende gemeentelijke processen. Hoewel men naar eigen zeggen goed is geoefend, zouden medewerkers van actiecentra beter moeten weten wie welke rol heeft in de crisisorganisatie.

Uit het interview met het HAC CRIB blijkt dat het HAC CRIB op de hoogte is van het regionale team CRIB. De inzet van dit team was tijdens dit incident echter niet nodig. Het door het HAC CRIB proactief in kaart brengen van het gebied en mogelijk getroffen is in de ogen van de Inspectie OOV positief. Mocht er tijdens het incident toch op enig moment sprake zijn geweest van grootschalige evacuatie, dan was er bij het AC CRIB al gebiedsinformatie beschikbaar.

In de gemeente Geldrop-Mierlo heeft het actiecentrum CRIB niet veel werkzaamheden hoeven te verrichten. De hoofdwerkzaamheden, namelijk het registreren van en informatie verschaffen over evacués en slachtoffers, zijn niet uitgevoerd. Wel heeft dit actiecentrum op verzoek van het hoofd GAC telefonisch contact opgenomen met bewoners die mogelijk geëvacueerd moeten worden. Er is in het AC CRIB in Geldrop-Mierlo geen contact geweest met andere gemeentelijke processen. Dit is opvallend omdat juist het proces CRIB nauw moet aansluiten op bijvoorbeeld het proces opvang en verzorging. Tijdens dit incident hebben zich slechts zeven mensen gemeld op de opvanglocatie, maar deze mensen zijn niet geregistreerd door het proces CRIB. De Inspectie OOV is van oordeel dat er meer aandacht moet zijn voor de samenhang tussen de verschillende gemeentelijke processen.

Aanbeveling

- Besteed in de preparatiefase meer aandacht aan de rol- en taakverdeling in de gemeentelijke crisisorganisatie, zowel wat betreft de samenhang tussen verschillende processen als wat betreft de aansturing daarvan.

2.5.3 Voorlichting

Het rampbestrijdingsproces voorlichting heeft als doel op gecoördineerde wijze informatie te verschaffen aan bevolking, pers, hulporganisaties en eventuele andere doelgroepen over de maatregelen die de overheid treft en heeft getroffen om de ramp te bestrijden.

Bevindingen

Binnen de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost is er een regionaal team voorlichting. Dit team wordt gevormd door communicatiemedewerkers van de regiogemeenten en hulpdiensten. Ook bij een lokaal ongeval of ramp kan elke gemeente een beroep doen op dit regionale team voor de uitvoering van diverse voorlichtingstaken. Al vanaf de inrichting van een CoPI (GRIP-1) kunnen leden van het regionaal team voorlichting worden ingeschakeld. Het regionaal draaiboek voorlichting van de regio beschrijft dat vanaf GRIP-2 vanuit het OT de regionale coördinatie plaatsvindt van het proces voorlichting.

¹⁶¹ Uit het gespreksverslag van het interview met HAC CRIB d.d. 22 september 2010 blijkt dat zij contact heeft gehad met de GBT-voorlichter van de gemeente Heeze-Leende.

In de werkinstructie van het hoofd regionaal actiecentrum voorlichting (RACV) staat dat bij GRIP-4 een aantal taken van het gemeentelijke actiecentrum voorlichting verschuift naar het RACV. Dit betreffen de contacten met een eventueel callcenter, de contacten met de rampenzender en de uitvoering van interne voorlichting en pers- en publieksvoorlichting. De regie over pers- en publieksvoorlichting en de interne voorlichting komen dan eveneens in handen van het RACV. De uitvoerende werkzaamheden blijven een taak van de lokale actiecentra voorlichting.

Het proces voorlichting is zowel regionaal als in de gemeenten Heeze-Leende en Geldrop-Mierlo opgestart. Bij afkondiging van GRIP-1 om 15.18 uur wordt de CoPI-voorlichter als eerste voorlichtingsfunctionaris gealarmeerd. Hij arriveert om 16.30 uur op de plaats incident. Bij opschaling naar GRIP-2 om 15.53 uur wordt de OT-voorlichter gealarmeerd, zij arriveert om 16.30 uur in het OT.

Heeze-Leende

Als om 14.38 uur bij de veiligheidsregio bekend wordt dat er een grote brand woedt op de Strabrechtse Heide, wordt een aantal voorlichtingsfunctionarissen informeel door collega's gebeld. Een van die functionarissen is de GBT-voorlichter van de gemeente Heeze Leende. Zij houdt vanaf dat moment het nieuws bij. Er is dan nog geen sprake van een officiële alarmering en er starten dan nog geen formele werkzaamheden. De GBT-voorlichter van Heeze-Leende is tevens HAC voorlichting. Zij arriveert om 17.00 uur op het gemeentehuis.

In de gemeente Heeze-Leende komt één medewerker op voor het AC voorlichting. Inmiddels ontvangen de receptionisten van beide gemeenten telefonische vragen over de brand, maar er is dan nog geen duidelijke informatie voor deze bellers. Ook is er geen regionale coördinatie met betrekking tot de (communicatie)boodschap naar het publiek.

In de gemeente Heeze-Leende wordt de gemeentelijke website na het eerste GBT-overleg gebruikt als een logboek om de inwoners van Heeze-Leende continu op de hoogte te houden van de laatste stand van zaken. Rond 21.00 uur verschijnen in de gemeente Geldrop-Mierlo de eerste berichten op de gemeentewebsite. Dit is bijna zeven uur na de eerste melding van de brand. Het feit dat de eerste berichten pas na lange tijd openbaar worden, wordt als hinderlijk ervaren door medewerkers van andere gemeentelijke processen.

Geldrop-Mierlo

De GBT-voorlichter van Geldrop-Mierlo die tijdens het incident piket heeft, is niet direct beschikbaar omdat hij als vrijwillige brandweerman bij de Strabrechtse Heide ter plaatse is. Zijn collega GBT-voorlichter is op dat moment op vakantie. Tot 20.00 uur vervangt het HAC voorlichting hem; zij arriveert om 18.50 uur in het GBT. Om 20.00 neemt de GBT-voorlichter met piket alsnog zitting in het GBT. In Geldrop-Mierlo komen twee medewerkers op voor het actiecentrum voorlichting.

Regionaal

Als om 15.53 uur GRIP-2 wordt afgekondigd, wordt in het OT het RACV opgestart. In het RACV nemen twee communicatiemedewerkers zitting. De aansturing van het RACV vindt plaats door de OT-voorlichter. Deze voorlichter neemt zitting in het OT én neemt voor het RACV de taak (social) mediawatching op zich. Vanuit het RACV wordt contact onderhouden met de actiecentra voorlichting van Heeze-Leende en van Geldrop-Mierlo. Er is ook persoonlijk contact tussen de OT-voorlichter en de GBT-voorlichter van Heeze-Leende.

Om 18.10 uur vraagt het RBT aan de OL hoe het staat met de communicatie richting bewoners. De OL geeft aan geen terugkoppeling te hebben gehad vanuit de GBT's over het ingezette communicatiebeleid. De GBT-voorlichter van Heeze-Leende geeft in haar interview aan dat aan het OT is gevraagd om een heldere communicatiestrategie en een kernboodschap op te stellen.

Uit de interviews blijkt dat er verschillende beelden bestaan over de rol van het RACV. De twee GBT-voorlichters geven onafhankelijk van elkaar aan dat het RACV op enig moment de persvoorlichting naar zich toe heeft getrokken. De OT-voorlichter geeft echter aan dat er geen duidelijke scheiding is gemaakt tussen de pers- en de publieksvoorlichting. Volgens de OT-voorlichter is vanuit het RACV niet gecommuniceerd dat de gemeenten niet meer met de pers mochten praten. Wel denkt zij dat er verschillende beelden bestaan over wat er gebeurt wanneer er een RACV wordt ingeschakeld¹⁶².

Het AC voorlichting van Heeze-Leende voert verschillende acties uit en koppelt die terug naar het RACV. Aan het RACV wordt gevraagd om een communicatiestrategie uit te zetten, met onder andere een kernboodschap. Dit wordt niet uitgevoerd. De GBT-voorlichter van de gemeente Heeze-Leende geeft aan dat het contact tussen het AC en het RACV niet soepel is verlopen.

Ook de GBT-voorlichter van Geldrop-Mierlo heeft contact met het RACV. In geen van beide gemeentelijke actiecentra heeft een coördinator voor de voorlichting plaatsgenomen.

De beide GBT-voorlichters geven in de interviews aan begrip te hebben voor regionale coördinatie, maar dat het over en weer terugkoppelen en afstemmen wel vertraging oplevert voor de communicatie naar de burgers. Om 19.36 uur, bijna drie uur na afkondiging van GRIP-4, ontvangt de gemeente Geldrop-Mierlo het eerste persbericht vanuit het RACV. Om 20.24 uur volgt een tweede persbericht vanuit het RACV en een derde en laatste om 23.50 uur.

Nadat het RACV zijn werkzaamheden heeft afgerond, wordt om 22.53 uur afgeschaald naar GRIP-1. Daarmee wordt het RACV formeel opgeheven. Het OT-verslag van 22.21 uur meldt dat de pers- en publieksvoorlichting wordt teruggelegd bij de gemeenten. Wanneer er wordt afgeschaald naar GRIP-1 maakt de OT-voorlichter een laatste persbericht op en zet dit uit naar de betrokken gemeentelijke actiecentra voorlichting.

De snelle afschaling naar GRIP-0 leidt voor het proces voorlichting tot onduidelijkheden. Omdat er na afschaling geen communicatiestructuren meer zijn, ontbreekt het overzicht aldus het hoofd operatiën van RMC-Zuid. Het ministerie van Defensie zet op zaterdag 3 juli een eigen voorlichter in. Die communiceert, in eerste instantie op eigen initiatief en zonder afstemming met de andere partijen, met de mediavertegenwoordigers die op de incidentlocatie aanwezig zijn. Omdat afstemming ontbreekt, verzoekt de compagniecommandant dit in samenwerking met de regio te doen. Volgens geïnterviewden is de persvoorlichting daarna prima verlopen¹⁶³.

Analyse

Volgens het regionaal draaiboek voorlichting zijn tijdens een GRIP-4 situatie de regio over pers- en publieksvoorlichting en de interne voorlichting in handen van het RACV. De uitvoerende werkzaamheden blijven een taak van de lokale actiecentra voorlichting.

De Inspectie OOV stelt vast dat de afstemming tussen de gemeentelijke actiecentra en het RACV niet optimaal is verlopen. Zo is er onduidelijkheid over de rolverdeling van pers- en publieksvoorlichting. Ook de rolverdeling tussen de gemeentelijke AC en het OT is niet in alle gevallen helder. Hierdoor zijn misverstanden ontstaan over bijvoorbeeld een regionale communicatieboodschap.

¹⁶² Interview OT voorlichter.

¹⁶³ Interview CC en interview hoofd operatiën RMC-Zuid.

In beide gemeenten is de publieksvoorlichting laat op gang gekomen. De brand woedde al uren voordat de eerste berichten op de gemeentelijke websites werden geplaatst. Dit valt deels te verklaren door de moeizame afstemming met het RACV, maar de Inspectie OOV meent dat de betrokken gemeenten hoe dan ook in een eerder stadium publieksinformatie openbaar hadden moeten maken.

Bij de brand op de Strabrechtse Heide zijn veel organisaties betrokken. Daarom zijn goede afspraken over de communicatie van belang, ook na de afschaling naar GRIP-0, zowel wat betreft de vraag welke organisatie een boodschap naar buiten brengt als wat betreft de inhoud van die boodschap. Bij dit incident was de afstemming niet optimaal.

Bij een toekomstig incident moet het proces voorlichting naar de mening van de Inspectie OOV meer aandacht krijgen bij de afschaling. Hoewel er wellicht minder lang behoefte bestaat aan afstemming op andere processen, blijft het proces voorlichting vaak nog enige tijd operationeel en zijn afstemming en coördinatie wenselijk.

De Inspectie OOV maakt ten slotte een kanttekening bij de opkomsttijd van de GBT-voorlichter in de gemeente Geldrop-Mierlo. Een voorlichter is pas ruim twee uur na de opschaling naar GRIP-4 opgekomen.

Dit is te verklaren door de dubbelfunctie tijdens piketdienst en de afwezigheid van vervanging. Het is evenwel niet wenselijk dat een GBT geruime tijd zonder voorlichter moet functioneren. De GBT-voorlichter vervult namelijk een cruciale rol bij een grootschalig incident. Daarom bepaalt het Besluit veiligheidsregio's dat de GBT-voorlichter binnen dertig minuten moet opkomen.

Aanbevelingen

- Schenk aandacht aan de rol- en taakverdeling tussen de gemeentelijke actiecentra voorlichting en het regionale actiecentrum voorlichting. Hoewel deze nu wel is beschreven in het draaiboek voorlichting, blijkt een en ander in de praktijk niet optimaal te werken;
- zorg voor een coördinator voor de voorlichting in het gemeentelijk actiecentrum;
- houd er rekening mee dat er - ook na afschaling- nog geruime tijd behoefte kan zijn aan afstemming en coördinatie op het proces voorlichting;
- zorg voor borging van de opkomsttijden van de voorlichtingsfunctionarissen.

BIJLAGE I

Verzoek Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost



Retouradres, Postbus 242, 5800 AE Eindhoven

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
De heer J.G. Bos
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Geachte heer Bos, *Beste Jantje*

Op 2 juli 2010 heeft de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost een GRIP4-opstapeling gehad naar aanleiding van een zeer grote brand op de Strabrechtse Heide. De brand is door een zeer groot aantal hulpverleners meerdere dagen bestreden. De interne evaluaties van betrokken diensten en hulpverleningsorganisaties zijn in gang gezet en zullen leiden tot lessen die de organisaties uit de aanpak van deze brand kunnen leren.

We verzoeken u middels dit schrijven om de voorbereiding op en de werking van de regionale rampenbestrijdingsorganisatie bij dit GRIP4-incident in multidisciplinair verband te onderzoeken. Door het onderzoek daarbij ook te richten op de vraag of de bestrijding van de heidebrand adequaat is verlopen, kan dit incidentonderzoek bijdragen aan het thematische onderzoek naar de operationele voorbereiding op en de bestrijding van natuurbranden, dat u op verzoek van Staatssecretaris Bijleveld-Schouten uitvoert.

Ik wijs er graag op dat de ervaringen met IOOV in deze Veiligheidsregio goed zijn. In het kader van de systematische doorlichting van de rampenbestrijdingsorganisatie hebben de verschillende deelonderzoeken alsmede de RADAR-monitoring de nodige verbeteringen in gang gezet. Begin 2010 is daarover door de Inspectie IOOV gerapporteerd in de eindrapportage 'De Staat van de Rampenbestrijding'. De voorliggende vraag sluit daarbij aan: de Inspectie wordt gevraagd niet alleen te beoordelen in hoeverre de bestrijding van het incident effectief heeft plaatsgevonden, maar ook te beschrijven welke ontwikkelingen de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost recent heeft doorgemaakt en in hoeverre de Veiligheidsregio voldoet aan de zogenaamde 'basisvereisten' van het Besluit Veiligheidsregio's en daarmee de naderende Wet op de Veiligheidsregio's.

Bij de taak en onafhankelijke positie van de Inspectie behoren de afspraken dat de Inspectie aan de minister rapporteert en zelfstandig de externe onderzoeksopdracht formuleert en uitvoert. Als voorstel hebben wij niettemin ook enkele vragen geformuleerd, die wij graag in het onderzoek zien opgenomen. Deze vragen zijn als bijlage bij deze brief gevoegd.

Graag vernemen wij van u of de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost op de medewerking van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid mag rekenen bij het onderzoek naar dit incident. Vertrouwend en vooruitlopend op de formele besluitvorming in dit verband zijn er reeds contacten gelegd met medewerkers van uw Inspectie en heeft ook afstemmings-overleg al plaatsgevonden.

In afwachting van uw reactie verblijf ik, met vriendelijke groet,

J.J. Rooijmans, directeur.

[Handwritten signature]

Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost is een organisatie waarin brandweer, GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen) en RAV (Regionale Ambulancevoorziening) samenwerken om incidenten en rampen te voorkomen, beperken en bestrijden.

Communicatie en Directieondersteuning

Onderwerp
Onderzoek GRIP 4 Strabrechtse Heide

Datum
16 augustus 2010

Uw brief van

Uw kenmerk

Behandeld door
mw. A.P. Jansen

Telefoon
(040) 2 608 522

Ons kenmerk
10 uit 15422

Aantal bijlagen

In afschrift aan

Bezoekadres
Deken van Somerenstraat 2
5611 KX Eindhoven
Telefoon (040) 2 608 608
info@vrbzo.nl
www.veiligheidsregiobzo.nl

Postadres
Postbus 242
5800 AE Eindhoven

BIJLAGE II

Overzicht geïnterviewde personen¹⁶⁴

	Datum
RBT	
Voorzitter (burgemeester van Eindhoven)	01-11-2010
Gemeentefunctionaris	15-10-2010
Informatiecoördinator	22-09-2010
GBT Heeze-Leende	
Burgemeester	25-10-2010
Gemeentesecretaris	25-10-2010
Ambtenaar rampenbestrijding	25-10-2010
GBT Geldrop-Mierlo	
Loco-burgemeester	11-10-2010
Ambtenaar rampenbestrijding	11-10-2010
Gemeente Someren	
Burgemeester	11-10-2010
OT	
Operationeel leider	22-09-2010
Algemeen commandant/staffunctionaris brandweer	23-09-2010
Staffunctionaris politie	23-09-2010
Staffunctionaris GHOR	23-09-2010
Staffunctionaris gemeenten	15-10-2010
Informatiemanager	15-10-2010
Staffunctionaris voorlichting	27-09-2010
GAC Heeze-Leende	
Hoofd GAC	28-09-2010
Hoofd actiecentrum voorlichting	22-09-2010
Hoofd actiecentrum opvang en verzorging	22-09-2010
Hoofd actiecentrum CRIB	22-09-2010
GAC Geldrop-Mierlo	
Hoofd GAC	22-09-2010
Hoofd actiecentrum voorlichting	27-09-2010
Hoofd actiecentrum opvang en verzorging	22-09-2010
Hoofd actiecentrum CRIB	10-11-2010
CoPI	
Leider CoPI 1	22-09-2010

¹⁶⁴ Een aantal van hen is uitsluitend geïnterviewd in het kader van het onderzoek naar de feitelijke brandbestrijding. De resultaten van dat onderzoek staan in een afzonderlijk rapport van de Inspectie OOV.

Leider CoPI 2	22-09-2010
OvD-P	06-10-2010
CTPI	
Compagniecommandant brandweer	22-09-2010
Eerste OvD-B ter plaatse	22-09-2010
Eerste OvD-P ter plaatse	23-09-2010
Eerste OvD-G ter plaatse	23-09-2010
Meldkamer	
Hoofd melding en opschaling	22-09-2010
Coördinator melding en opschaling 1	23-09-2010
Coördinator melding en opschaling 2	23-09-2010
Centralist meldkamer ambulance	21-09-2010
Brandweer Brabant-Zuidoost	
Eerste bevelvoerder ter plaatse	22-09-2010
Derde bevelvoerder ter plaatse	23-09-2010
Hoofd operationele voorbereiding	28-09-2010
Afdelingshoofd vakbekwaamheid	23-09-2010
Defensie	
Commandant RMC-Zuid	24-09-2010
Hoofd operatiën RMC-Zuid	22-09-2010
Officier veiligheidsregio 1	22-09-2010
Officier veiligheidsregio 2	22-09-2010
LOCC	
Plaatsvervangend hoofd	27-09-2010
Coördinator	27-09-2010
Staatsbosbeheer	
Opzichter beheerseenheid Heeze	28-09-2010
Rijkswaterstaat	
Officier van dienst/medewerker verkeer	23-09-2010
Bijstandsverlenende veiligheidsregio's	
Pelotoncommandant Veiligheidsregio Twente	30-09-2010
Adviseur heliteam Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland	06-10-2010
Cluster commandant Veluwe West (Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland)	28-09-2010
Compagniecommandant 1 Veiligheidsregio Gelderland-Zuid	15-10-2010
Compagniecommandant 2 Veiligheidsregio Gelderland-Zuid	15-10-2010
Compagniecommandant Veiligheidsregio Utrecht	27-09-2010

BIJLAGE III

Vorderingen van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost sinds 'De Staat van de Rampenbestrijding'

In deze bijlage zet de Inspectie OOV de bevindingen van haar onderzoek naar de brand op de Strabrechtse Heidebrand af tegen de (nog openstaande) aandachtspunten uit haar rapport 'De Staat van de Rampenbestrijding' van maart 2010.

Organisatie

De huidige GRIP-regeling van de veiligheidsregio Brabant-Zuidoost is vastgesteld op 26 maart 2007. Deze regeling benoemt de gemeenschappelijke meldkamer als onderdeel van de hoofdstructuur. Een coördinerend onderdeel indien sprake is van meerdere CoPI's is niet opgenomen in deze GRIP-regeling. De regio geeft aan dat in de praktijk het OT deze coördinerende rol op zich zal nemen.

Bevinding

De regio heeft nog steeds geen apart benoemd coördinerend onderdeel bij meerdere CoPI's. De regio heeft laten weten dat het OT deze rol op zich neemt maar het Besluit veiligheidsregio's (de nota van toelichting) schrijft voor dat dit één van de deelnemende CoPI's moet zijn.

In het kader van het project 'informatiemanagement' is een werkplan 'Netcentrisch Werken' opgesteld. Overeenkomstig het plan zijn in januari 2010 een informatiemanager voor het CoPI en het OT aangesteld. De veiligheidsregio Brabant-Zuidoost werkt vanaf maart 2010 volgens het plan 'Netcentrisch Werken'.

Bevinding

De Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost heeft, zoals gepland, vanaf maart 2010 opgeleide informatiemanagers aangesteld (en werkzaam) voor het CoPI en het OT.

De Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost kent een gemeentelijk actiecentrum in plaats van een team bevolkingszorg. De voorzitter hiervan maakt geen deel uit van het GBT maar heeft een directe lijn met het OT. In het actiecentrum wordt echter nog niet voorzien in de functie van informatiemanager. Deze functie wordt in samenwerking met de gemeenten in de veiligheidsregio na 2010 ingevuld.

Bevinding

De Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost beschikt nog steeds niet over een team bevolkingszorg zoals bedoeld in het Besluit veiligheidsregio's. De gemeenten kennen een gemeentelijk actiecentrum dat weliswaar dezelfde taakuitvoering heeft als een team bevolkingszorg en ook zoals vereist door het OT wordt aangestuurd, maar het actiecentrum kent niet de samenstelling zoals die is voorgeschreven voor een team bevolkingszorg. Er zijn (nog) geen aparte functionarissen aangesteld belast met het informatiemanagement en de coördinatie van de voorlichting¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Dit geldt voor Geldrop-Mierlo en Heeze-Leende. Het is de Inspectie niet bekend is het GAC in andere gemeenten wel aan de voorgeschreven samenstelling voldoet.

Alarmering

Binnen de regio vindt monitoring plaats van de resultaten van de alarmeringen. Deze resultaten worden centraal bijgehouden en besproken met het meldkamerpersoneel om te komen tot verbetering van het meldkamerproces. De veiligheidsregio geeft op basis van eigen gegevens aan van mening te zijn dat de alarmering binnen de gestelde norm van twee minuten plaatsvindt. Het bewaken van de alarmering en de afstemming tussen de disciplines is een taak van de CMO.

Bevinding

De alarmering van de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur is door diverse oorzaken tijdens dit incident niet steeds binnen twee minuten gestart. Bij dit incident heeft de meldkamer de resultaten niét gecontroleerd.

Het alarmeren van overige functionarissen is door de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost opgenomen in de taakomschrijving van de CMO. De meldkamer is verantwoordelijk voor monitoring van de prestaties.

Bevinding

De overige functionarissen zijn bij de Strabrechtse Heidebrand tijdig gealarmeerd door de meldkamer. Voorbeelden hiervan zijn Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat.

In de 'Blauwdruk Operationele Informatievoorziening' is beschreven dat het opstellen van een startbeeld op de meldkamer een taak is van de CMO. Dat dit binnen vijf minuten dient te gebeuren, is niet in het plan opgenomen. Daarnaast is in het werkplan 'Netcentrisch Werken' de functie van CMO benoemd als informatiemanager voor de meldkamer.

Bevinding

De CMO heeft acht minuten na grootschalige alarmering (GRIP-0) een startbeeld in Cedric beschikbaar gesteld.

Opschaling

Per januari 2010 is een informatiemanager voor het CoPI aangesteld. Hiermee is de samenstelling van het CoPI conform het besluit geregeld. De regio heeft de opkomsttijd van het CoPI vastgesteld op 45 minuten. In het regionaal beheersplan is voor de officieren van dienst van alle disciplines de norm van de opkomsttijd gesteld op 20 minuten. Met een opkomsttijd van 45 minuten voor de leider CoPI wordt de normtijd voor het CoPI zoals beschreven in het besluit overschreden. De opkomstnorm voor het OT is 60 minuten. De regio heeft in het projectplan 'RADAR' beschreven dat de opkomsttijden voor het CoPI en het OT worden aangepast aan het besluit. De regio heeft de normtijd van 30 minuten voor het CoPI en de normtijd van 45 minuten voor het OT per 4 januari 2010 ingevoerd. Het werkplan 'Netcentrisch Werken' voorziet in de invoering van een sectie informatiemanagement in het OT per 1 maart 2010.

Bevinding

Het CoPI beschikt over een informatiemanager en het OT over een sectie informatiemanagement. De Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost hanteert de opkomstnormen van 30 minuten voor het CoPI en 45 minuten voor het OT.

Het CoPI en OT zijn echter tijdens de Strabrechtse Heidebrand niet binnen de voorgeschreven opkomsttijden compleet opgekomen. In het bijzonder de leden van het CoPI hebben de opkomsttijd, veelal ruimschoots, overschreden.

Informatiemanagement

Het netcentrisch werken is voor de veiligheidsregio een belangrijke stap voor het verbeteren van de informatievoorziening en het informatiemanagement binnen de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarbij is het doel om de juiste informatie in de juiste vorm en op het juiste moment voor de juiste personen beschikbaar te hebben. In januari 2009 hebben het algemeen bestuur van de veiligheidsregio en het regionaal college van politie een intentieverklaring getekend met betrekking tot het netcentrisch werken. Als ondersteunend systeem voor netcentrisch werken heeft de regio gekozen voor Cedric. De uitrol van het systeem loopt al enige tijd. De daadwerkelijke implementatie heeft plaatsgevonden in maart 2010. De veiligheidsregio heeft informatiemanagement als belangrijke randvoorwaarde benoemd voor het vormgeven van het proces leiding en coördinatie.

Bevinding

Vanaf maart 2010 werkt de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost met het netcentrische informatiesysteem 'Cedric'. Nog niet alle onderdelen van de hoofdstructuur zijn echter op dit systeem aangesloten. Per januari 2011 worden de GBT's en het RBT aangesloten en werken daarmee dan ook netcentrisch. De gemeentelijke actiecentra zijn niet beschreven in de 'Blauwdruk operationele informatievoorziening' en het is Inspectie OOV niet bekend of zij ook met Cedric gaan werken of hun informatie op een andere wijze geautomatiseerd beschikbaar stellen.

In de eerder genoemde 'Blauwdruk Operationele Informatievoorziening' worden de inrichting en de organisatie van de operationele informatievoorziening beschreven. Dit document besteedt aandacht aan de afbakening en onderlinge aansluiting tussen de eigen beelden van de verschillende onderdelen en het totaalbeeld. Daarnaast worden de inhoud van het totaalbeeld en de bijdragen van de verschillende onderdelen bij het opstellen daarvan benoemd. De functie en taken van de informatiemanagers worden eveneens beschreven.

De regio heeft als ambitie uitgesproken dat het informatiemanagement per 1 maart 2010 voldoet aan het besluit. De plannen met betrekking tot informatiemanagement sluiten aan bij deze ambitie. De regio moet het delen van het totaalbeeld met andere relevante partners bij de rampenbestrijding nog uitwerken. De regio geeft aan dit te willen realiseren door middel van het afsluiten van convenanten.

Bevinding

De onderdelen van de hoofdstructuur hebben tijdens dit incident weliswaar een eigen beeld bijgehouden, maar dit beeld bestond niet uit alle informatie zoals voorgeschreven in het Besluit veiligheidsregio's en was niet overzichtelijk. Het OT heeft het totaalbeeld bijgehouden maar ook dit beeld was niet compleet.

BIJLAGE IV

Gebruikte afkortingen

AC-B	algemeen commandant brandweer
ADR	Algemene Doorlichting Rampenbestrijding
ARB	ambtenaar rampenbestrijding
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CC	compagniecommandant
CDU	Commando Diensten Centra
CMO	coördinator melding en opschaling
CoPI	commando plaats incident
CRIB	centraal registratie- en informatiebureau
CTPI	coördinatieteam plaats incident
GAC	gemeentelijk actiecentrum
GBA	gemeentelijke basisadministratie
GBT	gemeentelijk beleidsteam
GHOR	geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
GMK	gemeenschappelijke meldkamer
GMS	Geïntegreerd Meldkamer Systeem
GRIP	Gecoördineerde Regionale IncidentenbestrijdingsProcedure
HAC	hoofd actiecentrum
HMO	hoofd melding en opschaling
HOvD	hoofdofficier van dienst
HOvD-B	hoofdofficier van dienst brandweer
KLPD	Korps landelijke politiediensten
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
NIFV	Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid
NVBR	Nederlandse Vereniging voor Brandweertzorg en Rampenbestrijding
OL	operationeel leider
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
OT	operationeel team
OvD	officier van dienst
OvD-B	officier van dienst brandweer
OvD-G	officier van dienst geneeskundig
OvD-P	officier van dienst politie
OvD-RWS	officier van dienst Rijkswaterstaat
O&V	opvang en verzorging
RACV	regionaal actiecentrum voorlichting
RADAR	RAMPenbestrijding DoorlichtingsARrangement
RMC	Regionaal Militair Commando
RBT	regionaal beleidsteam
RCIC	Regionaal Communicatie- en Informatiecentrum
RGF	regionaal geneeskundig functionaris
RWS	Rijkswaterstaat
sitrap	situatierapportage
SGBO	staf grootschalig en bijzonder optreden
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministerie)
VC	verbindingscommandowagen