



COT | Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
an Aon company

Brand Holland Casino Groningen

Thematische evaluatie crisismanagement

Evaluatie deel 2

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Korte beschrijving van de gebeurtenissen	2
3	Observaties	5
3.1	Overkoepelend Beeld	5
3.2	Observaties per thema.....	6
	Crisiscommunicatie.....	6
	Overdracht nafase	7
	Bestuurlijke aspecten	8
4	Aanbevelingen	10
	Over het COT	10
	Disclaimer onderzoek.....	10

1 Inleiding

Aanleiding

Op zondag 27 augustus 2017 breekt er rond 07.00 uur brand uit in het pand van Holland Casino (hierna: HC) in Groningen. Het blijkt al snel te gaan om een grote brand waarbij de directe omgeving wordt ontruimd en bewoners worden geëvacueerd. Voor het bestrijden van de brand is de crisisbeheersingsorganisatie van de veiligheidsregio Groningen opgeschaald naar het zogenoemde GRIP1 (met een Commando Plaats Incident) en vervolgens naar GRIP2 (met naast een CoPI ook een Regionaal Operationeel Team). De brand is in de loop van de dag onder controle en omstreeks 14.15 uur is het sein brandmeester gegeven. Overslag naar andere panden wordt voorkomen. Bij het afschalen naar GRIP1 wordt in de laatste ROT vergadering opdracht gegeven om het proces nafase te starten en verder vorm te geven. De sectie bevolkingszorg is verantwoordelijk en de overige secties schalen verder af. In de media is er veel aandacht voor de brand, ook omdat getroffen bewoners kritiek uiten op de opvang en communicatie rondom het incident. Tot in de late avond blijft het onduidelijk of bewoners terug naar de woning kunnen. Naar aanleiding van een aantal beeldbepalende momenten, waaronder de berichtgeving één dag na de brand dat er sprake is van asbest, wordt besloten de crisisorganisatie opnieuw op te schalen. Het team nafase dat reeds is geactiveerd wordt met dit besluit ondersteund door een 'voorbereidend Regionaal Operationeel Team'. De focus en opdracht van de crisisorganisatie ligt nu met name op crisiscommunicatie en het faciliteren en ondersteunen van de getroffen bewoners. Na ongeveer een week schaal het voorbereidend ROT af en is de (meer klassieke) projectorganisatie nafase in samenwerking met tal van partners nog een aantal weken verantwoordelijk en bezig met de nazorg voor bewoners en de afhandeling van de impact van de brand.

Een evaluatie in twee delen

De veiligheidsregio Groningen wil leren van de ervaringen met de respons op de brand. Binnen de veiligheidsregio wordt een systematiek gehanteerd voor het evalueren van grootschalige inzetten van hulpverleners en 'opgeschaalde' situaties. Vanwege enkele bijzondere aspecten van de brand en vooral de dagen na de brand, wordt de bestaande aanpak uitgebreid met inzet vanuit het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. De Veiligheidsregio voert zelf een evaluatie uit van de acute fase en het functioneren van de crisisorganisatie (Deel 1). De evaluatie van het COT (Deel 2) is gericht op de volgende aspecten: 1) de crisiscommunicatie, 2) de opstart van de nafase aanpak en 3) bestuurlijke aspecten. De onderzoekers van het COT en van de Veiligheidsregio de onderzoeksactiviteiten afgestemd.

De evaluatie is gericht op het inzichtelijk maken van ervaringen, uitdagingen en lessen. Als COT hebben wij beschikking gekregen over documenten zoals verslagen van overleggen en plannen van aanpak. Ook hebben wij interviews gehouden met sleutelfunctionarissen.¹ Hiernaast hebben we in een themabijeenkomst over de nafase met betrokken professionals uit de crisisorganisatie doorgepraat over eigen bevindingen en mogelijke leerpunten. In de klankbordgroep zijn tussentijdse bevindingen gepresenteerd aan het bestuur.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een overzicht met de belangrijkste gebeurtenissen. In Hoofdstuk 3 delen we ons overkoepelende beeld en de observaties voor de drie hoofdthema's. In het afsluitende hoofdstuk 4 doen wij enkele aanbevelingen.

¹ Respondenten waren de voorzitter van de veiligheidsregio, directeur veiligheidsregio, directeur publieke gezondheid, adviseur gevaarlijke stoffen, hoofd risicobeheersing, algemeen commandanten politie, brandweer en bevolkingszorg, hoofd taakorganisatie crisiscommunicatie, communicatieadviseur burgemeester, hoofd nafase en de operationeel leider in de nafase.

2 Korte beschrijving van de gebeurtenissen

Deze beschrijving is gebaseerd op de beschikbaar gestelde documenten en de gesprekken met respondenten. We beschrijven de belangrijkste gebeurtenissen en ontwikkelingen voor zover deze relevant zijn op de drie evaluatiethema's en passend binnen de te onderzoeken periode van de evaluatie twee.

Zondag 27 augustus 2017

Brand en opschaling naar GRIP 1

Op zondag 27 augustus breekt er omstreeks 07.00 uur brand uit in het Holland Casino aan het Kattendiep in Groningen. De brand breidt snel uit en er ontstaat veel rookontwikkeling. Er wordt opgeschaald naar GRIP1 en de inwoners van de stad Groningen worden via een NL-alert gewaarschuwd voor langdurige rookontwikkeling. Rond 7.45 uur is het eerste CoPI overleg. Een groot aantal woningen in de directe omgeving van het casino wordt ontruimd en de OvD-BZ start met het regelen van een opvanglocatie voor getroffen en.

Het vuur laait verder op: opschaling naar GRIP 2

Rond 10.10 uur laait het vuur verder op, wordt er een groot gebied ontruimd en opgeschaald naar GRIP2. In de tussentijd zijn een aantal ROT-leden en secties waaronder bevolkingszorg opgeroepen naar het plaats incident. Ook de burgemeester samen met zijn woordvoerder en een aantal andere strategische crisisfunctionarissen zijn op locatie. Kort hierop wordt besloten dat het ROT haar werkzaamheden vanuit de Sontweg moet coördineren. Duidelijk wordt dat het pand, en mogelijk ook de garage, zwaar zijn beschadigd.

Opvanglocatie

De opvanglocaties aan de Kreupelstraat en het Zuiderdiep zijn geopend. Salvage² is ter plaatste en registreert de getroffen en. Wanneer de burgemeester arriveert op een opvanglocatie merkt hij dat de communicatie vanuit de gemeente richting omwonenden heeft gezorgd voor verwarring. Getroffen en geven aan dat de informatievoorziening vanuit de gemeente gebrekkig was, en dat het enige tijd onduidelijk was waar zij terecht konden of dat er contact werd opgenomen. Dit had ook te maken met de nodige controle van woningen en het herstel van beschadigde voordeuren.

Side-events

Tijdens de eerste ROT vergadering wordt gekeken naar de gevolgen van de brand op de geplande evenementen in de stad (o.a. een voetbalwedstrijd van FC Groningen en het Grachtenfestijn). De Operationeel Leider (OL) neemt contact op met de organisatoren van deze evenementen. De gemeente, bevolkingszorg en de brandweer spreken af om ieder uur bij elkaar te komen.

Het Publiek Informatie Nummer (PIN) is geactiveerd en de geplande festiviteiten gaan door

Rond 13.00 uur is het PIN operationeel. FC Groningen laat via Twitter weten dat de geplande voetbalwedstrijd tegen FC Utrecht gewoon doorgaat. In overleg met de organisatoren wordt besloten om ook de andere geplande evenementen doorgang te laten vinden. Voor één evenement dat gebruik maakt van een gracht in de nabijheid van HC wordt in overleg met de organisator een aanpassing doorgevoerd.

Sein brandmeester wordt gegeven

Rond 14.15 uur wordt het sein brandmeester gegeven. Naar verwachting kunnen omwonenden in de loop van de avond weer terug naar hun woningen. Wel is er op dit moment nog onzekerheid over de constructieve staat van het gebouw. De operationeel leider besluit dat er rond 15.30 uur kan worden afgeschaald naar GRIP1. De AC bevolkingszorg geeft aan dat de kolom bevolkingszorg blijft, omdat er nog veel werk ligt. De andere kolommen schalen verder af. Er wordt onder andere gewerkt aan

² Stichting Salvage is een onafhankelijke stichting opgericht door de gezamenlijke brandverzekeraars, allen lid van het Verbond van Verzekeraars..

het organiseren van de nafase. Hierbij wordt een overdrachtsdocument gevuld met belangrijke punten die bij de andere secties aan de hand van een vragenformulier worden geïnventariseerd. Er wordt een start gemaakt met het voorbereiden van de persconferentie en de nafase. De belangrijkste openstaande punten op dit moment zijn: het nablussen van de brand, de verkeerssituatie, de opvang en terugkeer van bewoners en het politieonderzoek naar de oorzaak van de brand.

Persmoment

Om 16.15 uur is er een officieel persmoment waarbij naast de burgemeester ook de woordvoerder, de brandweercommandant en bedrijfsmanager van het Holland Casino aanwezig zijn. Ondertussen uiten enkele gedupeerden (via sociale media) hun onvrede over de informatievoorziening, opvang en zorg. Zij geven aan dat het onduidelijk is of de rook schadelijke stoffen bevat, en willen weten wanneer ze terug naar huis mogen.

Noot: Uit onderzoek van de evaluatie 1 blijkt dat rond 19.00 uur in het CoPI is gesproken over de mogelijke aanwezigheid van asbest³. Hierbij wordt besproken dat de kans hierop zeer laag is.

Afschaling naar GRIP 0

Rond 22.25 uur wordt er verder afgeschaald naar GRIP 0. De processen bevolkingszorg en crisiscommunicatie blijven doorwerken. Door de gemeente secretaris wordt die avond telefonisch contact gelegd met een beoogd hoofd nafase. Een startoverleg nafase is gepland voor de volgende dag 13.00 uur.

Richting de nafase De operationeel leider neemt contact op met bevolkingszorg met de vraag om te organiseren dat de burgemeester de volgende dag om 6.00 uur voorzien kan worden van informatie. Rond 00.00 uur neemt ook de woordvoerder van de burgemeester contact op met het hoofd van de taakorganisatie communicatie en geeft aan dat er de volgende dag een analyse moet liggen met knelpunten en vragen van bewoners. De volgende dag zal de informatievoorziening worden uitgevoerd door het Klanten Contact Centrum (KCC) van de gemeente.

Maandag 28 augustus 2017

Overdrachtsdocument en onrust op sociale media

Rond 8.00 uur wordt alle informatie met het Klant Contact Centrum (KCC) van de gemeente Groningen gedeeld. Tegelijkertijd wordt er nog gewerkt aan een overdrachtsdocument. De onrust op sociale media neemt toe. Het KCC geeft aan dat er onvoldoende informatie is om alle vragen van bewoners te kunnen beantwoorden. Dit wordt besproken met de AC bevolkingszorg en afgesproken wordt om het onderwerp te agenderen voor de bijeenkomst van 13.00 uur. Het moment waarop de formele overdracht naar het hoofd nafase plaats vindt. Parellel en voorafgaand aan de formele overdracht wordt er vanaf 10.00 uur door het hoofd communicatie in overleg met het KCC al actie ondernomen om vragen van antwoorden te voorzien. Samen met de veiligheidsregio wordt het proces communicatie verder op gang gebracht.

Formele overdracht

Om 13.00 uur vindt het formele overdrachtsmoment van het incident naar de nafase plaats. Het hoofd nafase wordt aangesteld en afgesproken wordt dat de gemeente de nafase oppakt, en de veiligheidsregio op verzoek actief blijft. In het overleg wordt door de Gemeentelijke Kolom Groningen gemeld dat er bij de brand geen asbest is vrijgekomen. Dit wordt later telefonisch bevestigd aan de gemeentesecretaris door de brandweer. De belangrijkste punten op dit moment zijn:

- De constructieve staat/veiligheid van het gebouw
- De terugkeer van omwonenden (op dit moment verblijven dertien getroffen in een hotel)
- De sloop en vergunningen

³ Bron: Transcript van opname MCU 18.30- 19.00 uur, zie verder de evaluatie 1.

- De auto's in de parkeergarage onder het Holland Casino
- Omgevingszorg (ruimte, milieu en bouwbeheer)
- Publieke zorg
- Informatie (schadeafwikkeling)
- Communicatie
- Verkrijgen van definitieve duidelijkheid over de aanwezigheid van asbest

Opschaling naar GRIP 2 en voorbereidend ROT

In de loop van de middag komt er meer duidelijkheid over de mogelijke aanwezigheid van asbest, onder meer na een opdracht van de gemeentesecretaris om dit uit te zoeken en na een inventarisatie in opdracht van Holland Casino. In de loop van de avond wordt er onderzoek gedaan op locatie. De inschatting is dat er asbesthoudend materiaal is aangetroffen en dat er bij de brand via het bluswater asbest is vrijgekomen uit betondeeltjes in het pand. Hierop wordt (omstreeks 19:00 uur) onder meer de directie van de Veiligheidsregio geïnformeerd en de burgemeester. De burgemeester vraagt direct om overleg over de situatie en de benodigde aanpak. In dit overleg wordt duidelijk dat er meer afstemming nodig is en dat de informatievoorziening beter moet naast maatregelen die al zijn ingezet om het asbesthoudend materiaal op te ruimen. Belangrijk is het goed informeren van bewoners en andere betrokkenen. Besloten wordt de crisisorganisatie opnieuw op te schalen, nu met een zogenoemd voorbereidend ROT.

Vanaf dat moment ligt de focus in de ROT vergaderingen voornamelijk op asbest en het informeren van gedupeerden. Tegelijkertijd blijft het project nafase doorlopen, waarvoor de gemeente verantwoordelijk blijft. Waar de gemeente eerst inzette op de zelfredzaamheid van haar bewoners, wordt nu veel meer voor de getroffen en geregeld (zo neemt het aantal hotelovernachtingen toe). Later geeft de burgemeester aan aansluiting te missen. Later op de avond wordt besloten dat omwonenden desgewenst terug kunnen naar hun woningen. Een aantal bewoners wil op dit moment niet meer terug.

De burgemeester gaat rond 21.00 uur langs bij omwonenden die zijn opgevangen in een hotel. De Gezondheidskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen (GAGS) geeft advies over de communicatie rondom de asbest. Getroffenen kunnen in hun woning een meting laten verrichten naar schadelijke stoffen. Na overleg blijft een deel van de getroffen nog een nacht in een hotel. De woordvoerder en communicatieadviseur van de burgemeester werkt samen met twee piket-communicatieadviseurs de hele nacht door om een communicatiestrategie uit te werken. Er wordt een gecombineerd team samengesteld van communicatiemedewerkers van de gemeente en de veiligheidsregio.

Dinsdag 29 augustus 2017

Communicatiestrategie

Rond 07.00 uur vindt er een vooroverleg van het communicatieteam plaats, waarin het communicatieplan wordt besproken voordat deze aan de burgemeester wordt voorgelegd. Om 08.00 uur wordt in een breed overleg waarbij o.a. de burgemeester, operationeel leider, de woordvoerder en het hoofd communicatie van de gemeente Groningen aanwezig zijn richting gegeven aan de follow-up en aan de cisiscommunicatie. Er wordt afgesproken om de regie op communicatie terug te pakken door proactief te communiceren. De gemeente wordt gepositioneerd als regisseur voor de nafase, en er worden communicatieboodschappen opgesteld voor de verschillende thema's zoals: asbest, ontruiming en auto's in de parkeergarage. Door het hoofd nafase worden casemanagers geïntroduceerd die het directe contact met de bewoners verzorgen.

Bewonersbijeenkomst en persconferentie

Om 10.00 uur vindt er een bewonersbijeenkomst plaats waarbij de GAGS omwonenden advies geeft en vragen beantwoordt. Hierbij zijn circa 20 omwonenden aanwezig, met vragen over de gezondheidsrisico's en de constructieve staat van het gebouw. De focus verschuift tijdens deze bijeenkomst langzamerhand van asbest naar meer verzekeringstechnische vragen. Tijdens het persmoment om 11.30 uur maakt de burgemeester zijn excuses voor de informatievoorziening

rondom de terugkeer van omwonenden. Hij geeft toe dat de informatievoorziening voor hen beter had gekund.

Woensdag 30 augustus 2017

Overdracht nafase

Om 16.00 uur is er een bijeenkomst van het voorbereidend ROT. De verantwoordelijkheid wordt overgedragen aan het hoofd nafase met liaisons van de operationele diensten. Op 31 augustus wordt er om 19.30 uur een bijeenkomst georganiseerd in de Oosterpoort voor omwonenden, ondernemers en media. Bevolkingszorg en de GAGS zijn hierbij aanwezig om vragen te beantwoorden. Bij een paar bewoners zijn er zorgen over de luchtkwaliteit in woning en over de mogelijkheid tot het meten van de luchtkwaliteit. De worden beantwoord door de GAGS waarbij wordt uitgelegd waarom meten in dit geval niet zinvol is.

Periode vanaf donderdag 31 augustus

In de eerste week na het incident wordt het hoofd nafase nog ondersteund door de operationeel leider en het operationele team. Op frequente basis worden bijeenkomsten georganiseerd voor verschillende doelgroepen. De vragen van de deelnemers richten zich meer op schadeafwikkeling en minder op het gevaar voor de gezondheid. Op 4 september wordt het voorbereidend GRIP afgeschaald en gaat de verantwoordelijkheid voor de nafase volledig over naar de gemeente. Hiervoor worden er gemeentelijke projectgroepen ingericht. Drie weken later tijdens de sloopfase van het pand wordt na overleg over de constructie in samenspraak met het sloopbedrijf besloten dat de bewoners tijdens de daadwerkelijke sloop niet in de woning mogen zijn.

3 Observaties

In dit hoofdstuk lichten we onze observaties toe voor elk van de drie thema's: crisiscommunicatie, opstart en overdracht nafase en de bestuurlijke aspecten. We starten met een overkoepelend beeld.

3.1 Overkoepelend beeld

De bestrijding van de brand was effectief. Het vuur is niet overgeslagen. Er zijn geen slachtoffers gevallen. Geplande evenementen konden doorgaan. Bewoners en studenten zijn opgevangen en zij zijn via meerdere kanalen geïnformeerd. De impact van een brand als deze is groot, voor alle gedupeerden. Er hebben zich aanvankelijk knelpunten voorgedaan in de informatievoorziening en communicatie aan gedupeerden en er zijn op onderdelen enkele kritische geluiden. Dit viel samen met de overgang van de acute fase naar de nafase. Deze overgang verliep niet goed waardoor er een gat viel in de organisatie juist toen er behoefte was aan duidelijke informatie. Het belangrijkste leerpunt zit in de opstart van de nafase. Het besluit om na aanvankelijke afschaling de crisisorganisatie opnieuw in te zetten in combinatie met een opstartende nafase-aanpak bleek effectief. Vanaf dat moment is de communicatie ook meer op maat vorm en inhoud gegeven. Er zijn meerdere goede ervaringen zoals het werken met case managers en *whatsapp* groepen en de wijze van samenwerking met Holland Casino en betrokken hotels. Een ander belangrijk leerpunt is het realiseren van een goede aansluiting van de burgemeester in een situatie waarin er geen beleidsteam is, maar bestuurlijke betrokkenheid wel belangrijk is. Deze aansluiting is niet goed gelukt. De burgemeester is nauw betrokken geweest bij delen van de uitvoering, vooral ook richting bewoners en media, maar er zijn leerpunten in de wijze van informeren, afstemmen en positioneren.

3.2 Observaties per thema

Crisiscommunicatie

De veiligheidsregio Groningen werkt op het gebied van crisiscommunicatie met een team van 'first responders'. Dit betekent dat een aantal communicatiemedewerkers bij de melding van een incident met enige impact direct bij elkaar komen. Op het moment dat wordt opgeschaald naar GRIP2 en de algemeen commandant bevolkingszorg zijn sectie communicatie activeert worden de 'first responders' samengevoegd met crisiscommunicatiemedewerkers van de gemeente en is de sectie bevolkingszorg operationeel. Deze werkwijze is doorlopen in het optreden van de crisisorganisatie bij de brand bij Holland Casino. Op het moment van afschalen naar GRIP1 (rond 15:00 uur) en de start van de overdracht naar de nafase waren er nog veel vragen van bewoners over hoe te handelen, de gevaarstelling en het wel of niet terugkeren naar huis. Er kwamen niet altijd bevredigende antwoorden en dit leidde tot kritiek bij een deel van de bewoners. Door de crisisorganisatie en de bestuurder is hierop geacteerd door op zondagmiddag omstreeks 16:00 uur een persconferentie te geven waarin de kritiek die werd geuit werd onderkend en met de belofte dat alles in het werk werd gesteld om op kort termijn meer duidelijkheid te geven.

Dat er vragen zijn en ook kritiek is deels onvermijdelijk bij een impactvolle brand. De gewenste informatie is simpelweg niet altijd voorhanden en het verloop van de situatie kent veel onzekerheden. Door de goede interventie in de vorm van een persconferentie waarin zowel de burgemeester, de brandweercommandant als de directeur van het Holland Casino vragen konden beantwoorden, was er sprake van transparantie en communicatie richting bewoners. Hiermee verliep de crisiscommunicatie in de acute fase, los van een aantal (voorspelbare) klachten en opmerkingen goed.

In 2014 heeft de Veiligheidsregio Groningen een procesbeschrijving vastgesteld, en de crisiscommunicatie opnieuw georganiseerd. Crisiscommunicatie is sindsdien een multidisciplinair proces en valt onder de verantwoordelijkheid van de kolom Bevolkingszorg. Het is gericht op publieks- en persvoorlichting, strategisch communicatie-advies en interne communicatie. Er is één flexibele regionale organisatie communicatie (regionale pool) met daarbinnen een viertal sleutelfuncties op zogenoemd 'hard-piket'. Daarnaast is er mogelijkheid voor bovenregionale opschaling. Hiernaast wordt er gewerkt met zogenoemde 'first responders'. Dit zijn crisisfunctionarissen die onderdeel uitmaken van de veiligheidsregio. Indien een (ernstig) incident zich voordoet zorgen deze functionarissen, nog voordat er sprake is van opschaling voor de start van de eerste crisiscommunicatiewerkzaamheden. Bron Beleidsplan VRG.

Bij de start van het incident is besloten om een Publiek Informatie Nummer (PIN) in te stellen. De activering ervan liet tot 13.00 uur op zich wachten en later is in de avond het PIN beëindigd, omdat er weinig tot geen vragen kwamen. Hierbij is besloten om de volgende ochtend vanaf 8.00 uur het Klanten Contact Centrum (KCC) van de gemeente te activeren en verantwoordelijk te maken voor de vragen van bewoners. Al snel werd de volgende dag duidelijk dat de informatiepositie van het KCC onvoldoende was om vragen die speelden te beantwoorden. Denk hierbij aan vragen over het wel of niet terug kunnen naar de woning en wie de kosten van een eventueel verblijf in een hotel vergoedt. Door de gebrekkige informatiepositie werden bewoners die contact zochten met het KCC doorverwezen naar de veiligheidsregio en/of andere partners zoals de GGD wanneer het vragen betrof over gezondheidsrisico's in relatie tot asbest. Hiermee is het de crisisorganisatie onvoldoende gelukt om een doorlopende informatielijn te organiseren en multidisciplinair te zorgen voor antwoorden op voorstelbare vragen. Van zondagavond tot maandagmiddag ontstond hierdoor een vacuüm waarin de onzekerheid en ontevredenheid onder bewoners niet werd weggenomen.

Naar aanleiding van de ontevredenheid is besloten om het vraagstuk over het inrichten van goede crisiscommunicatie te agenderen in het overdrachtsmoment nafase dat om 13.00 uur stond gepland. Na het overdrachtsmoment is de keuze gemaakt om een aantal specifiek aangewezen communicatiemedewerkers waaronder de woordvoerder van de burgemeester een plan van aanpak te laten maken. Dit met als doel om de crisiscommunicatie intensiever, planmatig en meer

doelgroepgericht vorm te geven door meer proactief te communiceren, de verbinding te leggen met bewoners de gemeente duidelijk te positioneren als regisseur in de nafase.

In de nafase is veelvuldig gebruik gemaakt van bewonersbijeenkomsten. De goede voorbereiding op deze bijeenkomsten met een bewuste keuze van sprekers, zoals een adviseur gevaarlijke stoffen in samenwerking met het bestuur en medewerkers van de gemeente die direct actie konden ondernemen als er opvang moest worden geregeld werkte bijzonder goed. Ook het gebruik van casemanagers in de nafase waar bewoners tot weken na het incident bij terecht kunnen is als positief ervaren. Waarbij de bereikbaarheid van deze casemanagers wel een punt van aandacht is.

De samenwerking met Holland Casino is door de veiligheidsregio als prettig ervaren. Dit geldt ook voor de samenwerking met betrokken hotels.

Overdracht nafase

Bij een grote brand zoals bij Holland Casino waar onder meer bewoners woningen moeten verlaten, er merkbare gevolgen zijn voor bedrijven en er aanzienlijke fysieke schade is, is duidelijk dat de opgave niet klaar is met het sein brandmeester. Ieder incident heeft een nafase. De opgave verschilt pers situatie. Na de brand in Groningen zijn er tal van activiteiten die doorlopen moeten worden en vraagstukken die aandacht vragen van de hulpverlening, de gemeente en het bestuur. De gedupeerden zelf ondervinden langere tijd de impact van de gebeurtenissen en worden geconfronteerd met vragen, onzekerheden en benodigde eigen acties. Veiligheid, gezondheid, opruimingswerkzaamheden, verzekeringen en herstel spelen nog weken en soms maanden. Het is goed mogelijk om kort na een incident na te gaan wat de mogelijke – en soms waarschijnlijke – uitdagingen, benodigde acties en knelpunten zijn. Dan kan ook worden nagegaan op welke punten er mogelijk besluitvorming nodig is en door wie. Het opstellen van uitgangspunten die houvast bieden bij keuzes en dilemma's is ook in die fase verstandig. Dit draagt bij aan een integrale en eenduidige aanpak en maakt het mogelijk gedupeerden – voorlopige - duidelijkheid te geven. Wat moeten gedupeerden zelf oppakken en is de eigen verantwoordelijkheid? Wat mag er worden verwacht van de overheid? Qua informatie, ondersteuning, opvang en dergelijke.

Generieke voorbereiding nafase De gemeente Groningen gaat er vanuit dat voor incidenten vanaf GRIP3 een concept plan van aanpak wordt opgesteld of een meer versimpelde versie in de vorm van een overdrachtdossier/document. Het GRIP-niveau is niet leidend of er gewerkt wordt met een plan van aanpak, het kan wel een factor zijn. Door het team preparatie nafase (onderdeel van bevolkingszorg) wordt besloten welk type document het beste past voor de afwikkeling van de nafase. De voorkeur gaat in veel gevallen uit naar een overdrachtdocument in de vorm van een checklist, omdat een plan van aanpak in het verleden is beschouwd als een te zwaar, complex document. Door de gemeente is besloten⁴ om alleen gebruik te maken van een plan van aanpak bij zeer complexe rampen. Na vaststelling van het overdrachtdossier of het (concept) plan van aanpak draagt het college van B&W via het Hoofd Nafase zorg voor overdracht aan de gemeentelijke (project-)organisatie en kan de daadwerkelijke nafase starten. Eerste stap hierbij is dat het college van B&W de uitgangspunten voor de nafase vaststelt en opdracht geeft tot het nader uitwerken van een (definitief) plan van aanpak. Dit plan van aanpak wordt opgesteld onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris en is een dynamisch document, dat steeds op grond van de actuele situatie wordt bijgewerkt en bestuurlijk (door het college van B&W) wordt vastgesteld. De uitvoeringsorganisatie/ projectorganisatie staat onder leiding van een (vooraf aangewezen) Hoofd Nafase.

De overgang naar de nafase kende in het geval van de brand een 'valse start'. Door de zomerperiode waren veel medewerkers met verlof. Het 'kanspiket' voor bevolkingszorg betekent dat meerdere functionarissen worden opgeroepen en dat er vanuit wordt gegaan dat zo de verschillende functies kunnen worden ingevuld. Dit in tegenstelling tot 'hard piket' waar er altijd specifieke personen zijn die in een periode dienst hebben en moeten opkomen. Dit beperkte de bereikbaarheid

⁴ Besproken in ambtsoverleg crisisbeheersing van de gemeentesecretarissen (De Kring) juni 2017

en de opkomst van beschikbare functionarissen voor bevolkingszorg, waaronder het team preparatie nafase dat onder meer de overdracht naar de nafase moet voorbereiden. Ook de beperkte bekendheid met planvorming op het gebied van het inrichten van de nafase (inclusief de communicatie) speelde een rol. Zo is er niet vanaf start een medewerker nafase aangewezen om tijdens de acute fase na te gaan denken over de waarschijnlijke thema's en het ophalen van (multi) informatie.

Op moment van afschalen naar GRIP0 is in het Regionaal Operationeel Team (ROT) de opdracht voor het organiseren van de nafase bij de algemeen commandant bevolkingszorg neergelegd. Na de laatste ROT vergadering hebben de overige secties (algemeen commandanten) verder afgeschaald. Hierbij is er geen tactisch multidisciplinair moment geweest voor het reflecteren op de uitdagingen in de nafase en het nadenken over de wijze van organiseren in de nafase. Om alsnog een beeld te krijgen van de openstaande punten en acties is telefonisch contact gezocht met crisisfunctionarissen en is het overdrachtsdocument nafase zo goed mogelijk ingevuld. Het overdrachtsdocument is hierdoor beperkt ingevuld, zonder een doorleefd, gemeenschappelijk beeld van de opgave, mogelijke dilemma's en organisatorische aspecten die een rol kunnen spelen in de uren en dagen na het incident.

De overdracht naar de nafase was voorzien voor de volgende dag rond 13.00 uur. Ondertussen was de crisisorganisatie grotendeels afgeschaald. Activiteiten vanuit verschillende disciplines liepen wel door, zoals het nablussen, de communicatie en dergelijke, maar zonder een specifieke 'opgeschaalde' coördinatie. De volgende dag bleek dat het KCC vragen van gedupeerden niet goed kon beantwoorden. Er komen kritische reacties op de informatievoorziening. Ook komt het vraagstuk rond asbest steeds nadrukkelijker aan de orde. Er speelde verscheidene zaken op, juist in een periode waarin er een vacuüm zat in de organisatie/integrale aanpak: de periode tussen afschaling van de crisisorganisatie en het nog niet opgeschaald zijn van de nafase vanuit de gemeente samen met haar partners.

Op het moment dat duidelijk wordt dat er asbesthoudend materiaal is vrijgekomen en dat dit moet worden opgeruimd, is ook duidelijk dat bewoners en andere gedupeerden mogelijk nog niet naar huis kunnen. Er ontstaat nadrukkelijk de behoefte aan – opnieuw – duidelijke coördinatie en afstemming en een nadrukkelijke bestuurlijke betrokkenheid. Dit resulteerde in het besluit tot het werken conform een voorbereid GRIP, met een ROT. In zekere zin is hiermee de acute fase verlengd waardoor houvast kon worden geboden. Doordat de gekozen structuur geen standaard procedure is en er een beroep werd gedaan op een aantal specifieke functionarissen - die niet in alle gevallen een rol hadden aan de voorkant – was er op momenten onduidelijkheid over rollen. Ook leek het voor sommigen alsof 'de veiligheidsregio' de regie overnam van de gemeente. Dit speelde niet bij de hoofdrolspelers waaronder de operationeel leider en de projectleider nafase. Eenmaal toegewerkt naar de nieuwe rolverdeling verliep hier de samenwerking goed. De operationeel leider van het voorbereidend ROT was zich bewust dat zijn team ondersteuning bood in de nafase onder de regie en verantwoordelijkheid van de projectleider nafase.

Na enkele dagen werken in het voorbereidend GRIP stond de aanpak stevig en was ook duidelijk hoe de resterende activiteiten zouden worden georganiseerd. Met deze inhaalslag is de overgang naar de 'echte' nafase uiteindelijk soepel verlopen. De samenwerking tussen operationeel leider en hoofd nafase verliep goed. De projectleider nafase geeft richting en neemt besluiten, de operationeel leider en zijn team is ondersteunend. Voor de operationeel leider was er in formele zin ook geen sprake van een klassiek ROT, omdat bevoegdheden ontbraken en er geen sprake meer was van een incident en/of dreiging.

Bestuurlijke aspecten

De burgemeester is nauw betrokken geweest. Zo was hij onder andere op locatie en aanwezig bij enkele CoPI-overleggen als toehoorder. Ook heeft hij gesproken met de bewoners en heeft hij meerdere interviews aan media gegeven. Er was geen bestuurlijke opschaling zoals een beleidsteam met strategisch adviseurs. De burgemeester heeft niet voor deze opschaling gekozen juist om de operatie voldoende ruimte te geven. Er lag ook geen ambtelijk advies over verdere opschaling. In de acute fase was dit ook niet nodig.

Een overkoepelend verbeterpunt is de wijze waarop de burgemeester tijdig en adequaat wordt aangesloten. Als er geen bestuurlijk team is vanuit de opschaling, moet de afstemming op een andere manier plaatsvinden. Bij voorkeur via de Operationeel Leider of via communicatie als het gaat om de voorbereiding van mediacontacten.

Op meerdere momenten merkte de burgemeester dat zaken niet soepel liepen of dat hij laat werd geïnformeerd. Dit speelde op de dag van de brand, maar ook de dag hierna en op latere momenten. De burgemeester heeft op momenten zelf direct contact gezocht met betrokken functionarissen om nadere informatie te krijgen. Dit zorgde soms weer voor een wat onrustig gevoel bij functionarissen.

Het bovenstaande speelde met name rond het onderwerp asbest. De dag van de brand is door de hulpdiensten op straat en op enig moment in het COPI gesproken over de mogelijke aanwezigheid van asbest in specifieke delen van het Holland Casino. De informatie gaf geen aanleiding voor de hulpdiensten om de gevolgde aanpak aan te passen. Op de dag na de brand speelde het onderwerp 'asbest' in de ochtend weer op toen Holland Casino de aanwezigheid van asbesthoudend materiaal in de technische ruimtes bevestigde. Gaandeweg ontstond die dag ambtelijk een beter beeld van de aanwezigheid van asbesthoudend materiaal in het pand van Holland Casino. De gemeentesecretaris heeft hier stevig op ingezet met de opdracht om de publieke ruimtes van het pand visueel te laten onderzoeken en door het asbestinventarisatierapport op te laten vragen. Hiernaast werd de aanwezigheid van asbest onderzocht in opdracht van Holland Casino, mede in relatie tot de mogelijke sloop. Uiteindelijk werd in de loop van de dag duidelijk dat er asbesthoudend materiaal op straat was vrijgekomen met het bluswater. Dit moest opgeruimd worden.

Pas toen deze duidelijkheid er was is de burgemeester geïnformeerd. Tot dat moment was de burgemeester niet op de hoogte van het feit dat asbest als vraagstuk speelde. Niet zozeer omdat er zorgen waren over de gezondheid, maar wel om duidelijkheid te krijgen en eventueel op te ruimen. Op het moment dat de burgemeester werd geïnformeerd aan het begin van de avond, zouden juist bewoners meer duidelijkheid krijgen over de mogelijke terugkeer naar hun woning. Het wachten was tot dan toe vooral op meer duidelijkheid rond de constructieve veiligheid. Asbest zorgde voor nieuwe benodigde acties. Ook moesten de bewoners hierover worden geïnformeerd, evenals de betrokken hulpverleners. Omdat de burgemeester hierover niet eerder was geïnformeerd heeft hij hier ook geen rekening mee kunnen houden in de externe communicatie.

Het overleg dat is gestart op bestuurlijk niveau naar aanleiding van de informatie over asbest resulteerde uiteindelijk in het besluit om de organisatie anders in te richten en opnieuw 'op te schalen.' In de afgeschaalde crisisorganisatie waar alleen het proces nafase nog actief was werd het besluit genomen om te gaan werken met een voorbereidend ROT. Indirect is hiermee het besluit genomen om de het optreden van de crisisorganisatie in de acute fase te verlengen. Asbest was wel de directe aanleiding, maar niet de enige factor die hierbij speelde. Er waren zoals gezegd meerdere momenten waarop de burgemeester merkte dat zaken niet soepel liepen. Na de opschaling liep de communicatie beter en was er meer overkoepelende regie. Er was daarmee ook een goede bestuurlijke aansluiting gerealiseerd. Echter ook in de dagen erna waren er zaken die relatief laat de burgemeester bereikte. Het blijkt dat voor sleutelfunctionarissen niet altijd helder is wat de bestuurlijk relevante informatie is wat de burgemeester verwacht, ook qua moment van informeren. De burgemeester wil niet pas geïnformeerd worden als alles is uitgezocht, maar veel eerder.

Een overkoepelend leerpunt is dat er eerder een bestuurlijk overleg had moeten zijn, vooral over de nafase waarin de bestuurder de mogelijk heeft om kaders mee te geven en er gezamenlijk met betrokken sleutelfunctionarissen wordt nagedacht over de vervolggopgave en de passende wijze van organiseren. Dit had idealiter zondag einde middag al plaatsgevonden. In de nafase is ook de verantwoordelijk wethouders aangesloten, onder meer bij informatiebijeenkomsten. De burgemeester heeft in de nafase op verscheidene momenten aangegeven kritisch te zijn op een deel van de respons. Naast alles wat goed is gegaan waren er vanuit bestuurlijk perspectief belangrijke knelpunten en zaken die in de toekomst anders moeten. Deze soms stevige kritiek heeft impact gehad merkten wij tijdens het onderzoek. Hierbij is de nuance of de context dat er ook veel waardering is voor wat goed was, verloren gegaan. Het is belangrijk dat betrokken professionals en burgemeester met elkaar de ervaringen, positief en negatief delen en zo het leren bevorderen. Voor de burgemeester is belangrijk dat er merkbare professionele reflectie is en dat knelpunten ook worden geadresseerd en voor professionals is het belangrijk om de nuance te horen.

4 Aanbevelingen

Op basis van de beschreven observaties doen wij in dit afsluitende hoofdstuk enkele aanbevelingen. De ervaringen met de casinobrand zijn de directe aanleiding hiervoor, maar de aanbevelingen zijn in belangrijke mate gericht generieke versterking van de aanpak. De hiervoor beschreven observaties bevatten al verscheidene leer- en verbeterpunten of juist good practices. De hieronder benoemde overkoepelende aanbevelingen zijn aanvullend op deze eerdere punten.

1. Investeer in de slagkracht van bevolkingszorg

De ervaringen met de casinobrand tonen dat het kwetsbaar kan zijn om te vertrouwen op kanspiket. Zeker als het structureel al een uitdaging is om alle functies binnen bevolkingszorg te vullen. De vrije dagen zorgden ervoor dat er extra druk kwam. Wij adviseren de gemeenten en de veiligheidsregio om opnieuw te kijken naar de wijze van inrichten van het piket. Mogelijk is het voor enkele functies toch wenselijk om met hard piket te werken.

2. Focus op bevolkingszorg en verkennen van aparte discipline communicatie

Een aandachtspunt is de vraag of bevolkingszorg niet nog meer focus kan krijgen. Er zijn bijvoorbeeld andere veiligheidsregio's die communicatie als aparte discipline inrichten, buiten bevolkingszorg met ook een eigen algemeen commandant in het ROT en dergelijke. Door ook de nafase meer specifiek in te richten (zie onder) kan bevolkingszorg zich focussen op enkele kerntaken. Wij adviseren om dit verder te verkennen. Zo kan ook de communicatie verder worden versterkt.

3. Investeer in een goede verbinding tussen operatie en bestuur

Wij adviseren om gericht te investeren in het verbinden van operatie en bestuur, los van de mate van GRIP-opstapeling. Er moet een zoveel mogelijk gedeeld beeld zijn bij functionarissen met een leidende rol in de operatie, wat bestuurlijk relevant is en welke werkwijzen er zijn om te zorgen voor bestuurlijke aansluiting. Soms is dit een kort contactmoment en in andere gevallen intensiever gezamenlijke afstemming. Dit geldt voor allerlei verschillende type situaties. Het denken in kritieke momenten en besluiten kan hierbij helpen. Dat zijn bij uitstek de bestuurlijk relevante zaken.

4. Maak opnieuw bewuste keuzes over de voorbereiding van de nafase

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de nafase. Binnen bevolkingszorg wordt de overdracht voorbereid. Dat is hoe het nu is voorbereid. Ook deze nafase staat los van de mate van opschaling. Ook hier zou leidend moeten zijn wat de 'situatie vraagt'.

Wij adviseren om uit te gaan van een overdracht als 'estafette': pas afschalen als degenen die in de nafase door moeten hier ook klaar voor zijn. Het is geen statisch moment: de activiteiten nafase worden al opgestart terwijl de acute fase wordt afgerond. De nafase is ook niet alleen iets van 'de gemeente' en al zeker niet alleen van 'bevolkingszorg.' Wij adviseren om de nafase hier los van te

zien en zorg te dragen voor het vormen van een pool van mogelijke projectleiders nafase die al in de acute fase kunnen worden opgeroepen bij impactvolle situaties. Deze projectleider nafase kan onder aansturing van de gemeentesecretaris direct nadenken over de nafase en dit voorbereiden en ook enkele dagen en weken leiding geven aan de nafase. Dit voorkomt de tussenstap van team preparatie nafase die de overdracht kan doen naar de nafase organisatie. Het is dan wel belangrijk om bij een acute situatie snel in te schatten of het nodig is om een projectleider nafase op te roepen of dat het volstaat om enkele resterende acties onderling af te stemmen tussen de hulpdiensten en de gemeente. Door de gemeentesecretaris tijdig te informeren en gericht aan te sluiten kan hij of zij die keuze maken. Van de gemeentesecretaris mag worden verwacht dat hij of zij zorgdraagt voor bestuurlijke afstemming en bestuurlijke keuzes over de aanpak in de nafase. Dit voordat de werkelijke afschaling plaatsvindt.

5. Zorg voor een goede nabespreking tussen professionals en burgemeester.

Het gaat hierbij om een nabespreking van de ervaren goede punten en ervaren knelpunten. Doe dit in ieder geval voor bevolkingszorg. Zo wordt duidelijk wat de bestuurlijke verwachtingen zijn en kan tegelijkertijd nuance worden geboden.



Over het COT

Het COT is een gespecialiseerd bureau op het gebied van veiligheids- en crisismanagement. Ons werkterrein strekt zich uit van vraagstukken over security ambities en de vormgeving van lokaal veiligheidsbeleid tot de voorbereiding op crisissituaties. Met onze kennis en kunde helpen we opdrachtgevers in complexe situaties waarbij grote risico's worden gelopen, strategische belangen op het spel staan en vaak vele stakeholders zijn betrokken. Advies, onderzoek, en training en oefening vormen de basis van onze dienstverlening. Het COT is een volledige dochteronderneming van Aon Nederland.

Meer informatie: www.cot.nl of cot@cot.nl

Disclaimer onderzoek

Deze onderzoeksrapportage is gebaseerd op informatie die ter beschikking is gesteld, en verkregen, tijdens de periode waarin het onderzoek is uitgevoerd. Nieuwe of aanvullende informatie kan van invloed zijn op de inhoud en de geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Het COT beschikt alleen over informatie waar het rechtsweg toe heeft. Rapporten worden in beginsel in opdracht van de opdrachtgever gemaakt en niet gepubliceerd. Eén kopie wordt bewaard voor juridische, IT- en wetgeving- en toezichtdoeleinden.

© 2011 COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement B.V.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze rapportage mag worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement B.V.