



## Multidisciplinair evaluatieverslag

### Incident GRIP 2 “zeer grote brand Groningen”



*Het doel van dit evaluatieverslag is om te leren van de multidisciplinaire inzet bij GRIP-incidenten en om de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing binnen het samenwerkingsverband Veiligheidsregio Groningen te verbeteren. Het evaluatieverslag is bedoeld voor iedereen met een rol binnen de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het verslag is opgesteld in samenwerking met de ingezette functionarissen bij het incident.*

<b>Wat</b>	Zeer grote brand Holland casino
<b>Waar</b>	Gedempte Kattendiep 150, 9711 PV Groningen
<b>Wanneer</b>	zondag 27 augustus 2017, 7.26 -22.25 uur
<b>Steller en datum verslag</b>	Evaluatoren Veiligheidsregio Groningen; woensdag 13 december 2017 ;

### 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 schaaft 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. Het doel van deze evaluaties is om: 1) te leren van de praktijk en 2) om de crisisorganisatie te verbeteren. 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 evaluatie van het COT 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 hebben nauw samengewerkt en de onderzoeksactiviteiten afgestemd. De evaluatie is gericht op het inzichtelijk maken van ervaringen, uitdagingen en lessen.

In de klankbordgroep zijn tussentijdse bevindingen van beide evaluaties gepresenteerd aan het bestuur.

## **Algemeen CoPI**

Het was een CoPI-inzet bij een zeer grote brand in een buitengewoon kwetsbaar gebied. Het CoPI heeft twaalf maal vergaderd en is van 7.26 tot 22.25 uur actief geweest. In de stad Groningen waren verschillende evenementen gepland, die mogelijk last zouden ondervinden van dit incident. Mede daarom is besloten tot opschaling naar GRIP2.

De burgemeester, de directeur van de Veiligheidsregio Groningen en de regionaal commandant van de brandweer zijn bij een aantal CoPI-vergaderingen geweest. Hiermee lieten zij hun betrokkenheid zien. Door hun terughoudende opstelling was dat geen belemmering voor de procesgang in het CoPI.

## **Conclusies en aanbevelingen CoPI**

Hieronder staan de conclusies en aanbevelingen die op basis van de evaluatie zijn geformuleerd.

### **Conclusies**

- Het CoPI heeft goed geanticipeerd op de verwachting dat het incident lang zou gaan duren. In de eerste CoPI vergadering werd al genoemd dat men er rekening mee moest houden dat het een langdurend incident zou worden. Met die kennis zijn de functionarissen op tijd afgelost. Gezien de grootte en de complexiteit van de brand heeft een aantal functionarissen (OvDB, IM) zelfs een collega als buddy opgeroepen, om de taken te verdelen.
- Registratie van ontruimden was zeer lastig tot niet te doen. Dit kwam door de snelheid van de eerste ontruimingen. Tijdens de nafase bleek dat ook de gemeentelijke basis administratie geen





juist beeld geeft: het blijkt dat studenten zich om verschillende redenen niet inschrijven op hun woonadres.

- Bij te verwachten informatiebehoefte (in dit incident oa aan aantal beschadigde auto's die niet op korte termijn uit de parkeergarage konden) kan het snel openstellen van een Publieks Informatie nummer (PIN) helpend zijn. In de 3<sup>de</sup> CoPI-vergadering is het openstellen van een PIN besproken (niet in het LCMS vastgelegd). Het PIN is bij dit incident geactiveerd door de AC bevolkingszorg. De inzet van een PIN is niet gebonden aan het opschalingsniveau van de crisisorganisatie <sup>1</sup>.

## Aanbevelingen

- ➡ **Regel dat er in voorkomende situaties een constructeur van de gemeente bereikbaar en beschikbaar is.** Er was een probleem (door kanspiket en taakonduidelijkheid) met de aanwezigheid en bereikbaarheid van de constructeur van de gemeente. Het daardoor ontstane gebrek aan duidelijkheid met betrekking tot bouwkundige veiligheid had gevolgen voor de veiligheid en inzetmogelijkheden van hulpverleners (in het bijzonder de brandweer), maar ook voor de snelheid van de terugkeer van bewoners uit ontruimde panden.
- ➡ **Besprek afschaling met de overblijvende onderdelen van de crisisorganisatie, zodat zij er geen onduidelijkheden zijn over mogelijk openstaande acties.** Er is over de afschaling van het ROT geen overleg geweest tussen de operationeel leider en de leider CoPI. De IM-ROT heeft aan de IM-CoPI doorgegeven dat er was afgeschaald naar GRIP1. Het was voor het CoPI onduidelijk welk effect de afschaling van het ROT op het CoPI zou hebben.
- ➡ **Maak dat gemaakte ontruimingsafspraken ook gevolgd worden.** Vanwege rook, instortingsgevaar en de uitbreiding van de brand zijn er panden ontruimd. Het was een getrapte ontruiming: afhankelijk van de situatie werd er besloten meer panden te ontruimen. De in de MCU gemaakte tekeningen gaven daarvan een goed beeld. In het CoPI zijn duidelijke afspraken gemaakt welke panden de ontruiming betrof en hoe de benadering van bewoners en panden moest zijn. Achteraf blijkt dat de uitvoering van de ontruiming niet volledig conform de in het COPI afgesproken werkwijze is gegaan.
- ➡ **Organiseer en controleer of afspraken mbt de betreding/ bewaking van de panden opgevolgd worden.** Er is gesproken over het betreden van het pand Holland Casino (niet in het LCMS vastgelegd). Om integer te werken, verdenking van diefstal en de gelegenheid/ kans op het maken van nep-nieuws te voorkomen, is afgesproken om bij het betreden van panden in koppels te werken zodat er een vorm van onderlinge controle is. Deze afspraak is onvoldoende opgevolgd (Zie ook Evaluatie gaslekke Veendam 2017).
- ➡ **Heb aandacht voor het feit dat in relatief jonge gebouwen ook asbest aanwezig kan zijn. Deel dit multidisciplinair en leg overwegingen en besluiten hierover vast in het LCMS.** De kans op aanwezigheid van asbest<sup>2</sup> is zowel intern bij de brandweer als in het CoPI besproken. Dit<sup>3</sup> is beoordeeld als onwaarschijnlijk (ivm het bouwjaar van het pand). Zou het er wel zijn, dan zou het om weinig tot geen asbest gaan én het zou zich midden in het gebouw bevinden. De normale werkwijze is dat er op zichtbare asbest geacteerd wordt en dat iedereen zonder ademlucht altijd uit de rook blijft.

<sup>1</sup> Draaiboek Taakorganisatie Communicatie 1.3.1: N.a.v. een incident komen op verschillende plaatsen veel vragen vanuit de bevolking binnen. De inzet van een PIN is niet gebonden aan het opschalingsniveau van de crisisorganisatie, maar wordt bepaald door enerzijds de behoefte vanuit de bevolking en anderzijds de logistieke noodzaak tot stroomlijning van de publieksinformatie. Het besluit tot het inzetten van het regionale PIN wordt genomen door de Algemeen commandant Bevolkingszorg met inachtneming van de multidisciplinaire afstemming en de overweging of een lichtere vorm van het beantwoorden van publieksvragen niet mogelijk is. Getroffen gemeenten kunnen besluiten tot het inzetten van een lokaal PIN. Doorgaans wordt daarvoor dan hun eigen KCC ingezet.

<sup>2</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asbest/asbestregels> : Particulieren en bedrijven mogen asbest niet (her)gebruiken, bewaren, verkopen, importeren, weggeven, opnieuw toepassen en bewerken. Sinds 1 juli 1993 geldt dit in Nederland en sinds 2005 in heel de Europese Unie.

<sup>3</sup> Bron: transcript van opname MCU 18.30- 19.00 uur.





Om 11 uur werd genoemd dat er in de technische ruimte op de derde verdieping mogelijk een kleine hoeveelheid asbest was. De brandweer heeft hierover intern afgestemd en besloten de richtlijn wat betreft veiligheid te continueren.

- ➡ **Kijk goed naar de betrokkenen en overweeg of er ook in andere talen dan het Nederlands gecommuniceerd moet worden.** Er is alleen in de Nederlandse taal gecommuniceerd. Kijkend naar de groep betrokkenen, veel studenten en toeristen dan had dat wellicht ook in het Engels en het Duits moeten.
- ➡ **Houd de MCU langer ter plaatse om ook de laatste afspraken op beeld en in tekst vast te leggen.** De CoPI-leden geven aan nadrukkelijk gesproken te hebben over de operationele overdracht van hulpverlening naar dienstverlening (afschaling naar GRIP0). Dit is met name gebeurd in een bijeenkomst toen de MCU al weg was. Het staat dus niet op beeld en er is geen verslag van gemaakt. Aanwezigen geven aan dat het nodig is om ook die laatste afspraken vast te leggen.
- ➡ **Leg overwegingen en besluiten vast in het LCMS.** In dit incident was een aantal onderwerpen (oa PIN, de constructeur, de ontruimingsafspraken en asbest) niet vastgelegd in het LCMS. Hierdoor is niet altijd duidelijk op welk tijdstip en waarom besluiten zijn genomen.

## Quick wins

1. Om iedereen op hetzelfde tijdstip in de CoPI-bak te hebben is geopperd om crisispartners die geen C2000 portofoon hebben er één te geven en instrueer ze tav het gebruik. Er zijn 3 portofoons aanwezig in de MCU voor CoPI-leden die niet beschikken over een portofoon. Zo kunnen alle leden van het CoPI één portofoon op een RMG kanaal zetten zodat de CoPI leden elkaar kunnen bereiken tussen de CoPI vergaderingen.  
Plaats een alarm op de MCU en laat die afgaan 5 minuten voor de afgesproken vergadertijd (zie ook evaluaties van andere incidenten).
2. Een livestream vanuit de politie heli naar de MCU was tijdens dit incident niet mogelijk, er kon geen verbinding worden gelegd. Inmiddels is de communicatielijn van de politiehelikopter naar de MCU verbeterd en is het probleem verholpen.





## Algemeen ROT

Het ROT vond dat ze duidelijke werkafspraken hadden met het CoPI en kon daarmee goed aan de slag. De aansluiting van en afstemming met het SGBO via de AC Politie ging soepel. Verzoek van de leden ROT is om de verhouding toe te lichten: een aantal AC's kende de constructie niet.

De AC Bevolkingszorg kwam in dit incident uit de betrokken gemeente. Dit kan verwarrend zijn als dagelijkse taken anders zijn.

## Conclusies en aanbevelingen ROT

Hieronder staan de aanbevelingen die op basis van de evaluatie zijn geformuleerd.

- ➡ ***Maak duidelijk welke mogelijkheden de huidige procedures bieden om flexibel op te schalen.*** Er is flexibel opgeschaald. Na de reguliere GRIP1 is er door de beoogd OL rond 8.14 selectief opgeroepen. Dit selectief oproepen van functionarissen door de MKNN is niet geautomatiseerd en vraagt om meerdere handelingen. Een aantal functionarissen is gevraagd om op de incident locatie te komen. Hierdoor ontstond een uitzonderlijke situatie: operationeel, tactisch, en strategisch niveau was aanwezig bij de brand. De leden van het ROT die ter plaatse zijn geweest noemen het een voordeel dat ze het incident ter plaatse konden zien en dat ze direct contacten konden leggen. Een aantal functionarissen gaf aan deze manier van opkomen verwarrend te ervaren en lastig om de collega's te vinden. Voor de meeste functionarissen bleek de opschaling ter plaatse met de 2de CoPI-bak zonder middelen hen onvoldoende te faciliteren. Het gebrek aan middelen en de ontwikkeling van de brand gecombineerd met de verschillende geplande evenementen was reden om GRIP2 te maken. Afwijken van de afgesproken crisisstructuur roept verwarring op, maar flexibele opschaling kan zinvol zijn (Zie ook Evaluatie explosie Winschoten, mei 2017).
- ➡ ***Bepaal in welke situaties het openstellen van een PIN zinvol is. Stel vast wat de crisisorganisatie een wenselijke tijd vindt die nodig is om een PIN operationeel te hebben.*** De zeer grote brand van het casino had grote impact op omwonenden, inwoners en gasten van de stad. Mensen werden uit hun huis of hotel gehaald en konden naar een opvanglocatie. Het was op een zondag met een fors aantal evenementen op het programma waarvan beoordeeld moest worden of en hoe ze konden doorgaan. Tussen 7.54 uur- het begin van de ontruiming- en 13.09 uur, het bekend maken/openstellen van het PIN, zit veel tijd. Dit kwam doordat het besluit tot openstelling laat in het incident is genomen. Intussen werd de meldkamer belast met telefoontjes die door het Publieks Informatie Nummer (PIN) beantwoord hadden kunnen worden. Om betrokkenen snel te kunnen informeren is het o.a. van belang om snel een PIN in werking te hebben.
- ➡ ***Zorg dat de voorbereiding op en de overdracht naar de nafase beter vorm krijgt.*** In de laatste ROT-vergadering heeft AC bevolkingszorg gevraagd om het nafase document in te vullen. Dat is door slechts twee crisispartners gedaan. Men geeft aan dat het document omvangrijk is en dat informatie ook in het LCMS staat of zou moeten staan. Mede hierdoor was de overdracht van de crisisorganisatie naar de reguliere organisatie summier en niet helpend om goed en snel de nafase (op 28/08) op te starten (Zie ook Evaluatie Treinongeval Winsum, november 2016 en Evaluatie explosie Winschoten, mei 2017).
- ➡ ***Bepaal op welke manier en tot welk niveau er (gemeentelijke) zorg aan de bevolking wordt geleverd. Hoe groot is het beroep dat er tijdens een incident én in de nafase wordt gedaan op de zelfredzaamheid van betrokkenen.*** In de opvanglocatie werd vooral in- en uit gelopen, de meeste mensen bleven er kort. De ervaring is dat het lastig is om een inschatting te maken wat betrokkenen nodig hebben. Het is voor de gemeente en voor de bestuurder van belang om te weten wat de gemeente enerzijds aan betrokkenen wil bieden en anderzijds wat de betrokkenen verwachten. Met dat inzicht kan een gemeente intern en extern verwachtingen managen.





## Feitenrelaas

Tijd	Gebeurtenis/activiteit
27-08- 2017	
07.02	brand Holland Casino
07.07	middel brand
07.08	zeer grote brand
<b>07.26</b>	<b>GRIP1</b>
07.45	1 <sup>ste</sup> CoPI
08.14	besluit <b>selectieve opschaling</b> naar VROT (Operationeel Leider CoPI iom de Leider CoPI)
09.30	3 <sup>de</sup> CoPI: GRIP2 besproken.
<b>09.47</b>	<b>GRIP2</b>
11.00	1 <sup>ste</sup> ROT
<b>11.40</b>	1e stafsectie vergadering BZ: <b>besluit instellen PIN</b>
11.55	ROT-nis bevolkingszorg (BZ): besluit Publieksinformatie nummer (PIN) wordt ingesteld: 050-367 1000/
<b>13.06</b>	<b>PIN open</b>
14.15	sein brand meester
14.50	ROT-nis BZ: Start met overdrachtsdocument tbv de nafase in de lijnorganisatie van de gemeente op 28/08
<b>15.28</b>	<b>GRIP1</b> , ROT-nis BZ blijft actief
18.30	-19.00 9 <sup>de</sup> CoPI: gesproken over asbest
19.00	brand is opgelaaaid. Plan gemaakt om met veel water het pand aan te vallen
22.00	12 <sup>e</sup> CoPI: PIN is uit de lucht, Salvage is wel bereikbaar.
<b>22:25</b>	<b>GRIP0</b>
22.35	ROT-nis BZ: PIN is afgesloten. Overdracht aan Salvage, Holland Casino en gemeente. Overdrachtsdocument wordt morgenochtend door AC afgerond. Morgenvroeg is de gemeente Groningen weer bereikbaar

<b>Aanwezig in CoPI</b>	2xCaco, 2xLeider CoPI, 2xOvDB, 2xOvDG, 2xOvDBZ, 2xOvDP (niet bij leertafel), 3x Informatiemanager, 2x Plotter, 2x MCU ondersteuner (niet bij leertafel), liaison Waterschap, Voorlichting
<b>Aanwezig in ROT</b>	Operationeel Leider, AC Brandweer, AC Geneeskundige Zorg, AC Bevolkingszorg, AC Politie, Informatiemanager, 2x Informatie Coördinator(niet bij leertafel), 2x Plotter (niet bij leertafel), waterschap, provincie







## Evaluatiemethodiek

Voor de evaluatie van dit incident zijn leertafels gehouden waarvoor de deelnemers aan de crisisteams en de calamiteitencoördinator op de meldkamer uitgenodigd zijn. De deelnemers die niet aanwezig konden zijn, zijn per mail of telefonisch naar hun bevindingen gevraagd. Aan de hand van de input van de deelnemers en schriftelijke/digitale documentatie van het incident zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld. Hiervoor is onder meer ook gebruik gemaakt van de GMS-rapportage en de gegevens in LCMS.

---

### Wat gebeurt er na de evaluatie?

De regiegroep Crisisbeheersing stelt het verslag vast en verspreidt het onder de partners binnen het samenwerkingsverband. Daarnaast wordt het verslag aangeboden aan het Directiebestuur Crisisbeheersing.

Twee keer per jaar worden de vastgestelde evaluatieverslagen door de evaluatorenpool Groningen en de voorzitter Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen (MOTO) doorgesproken. Hierin worden ook evaluatieverslagen van multidisciplinaire oefeningen meegenomen. Deze groep stelt een gezamenlijk advies voor de actiehouders<sup>4</sup> Crisisbeheersing over welke rode draden in evaluaties waar te nemen zijn en waar de crisisorganisatie kan leren en/of verbeteren. Vervolgens vertaalt de groep actiehouders Crisisbeheersing dit advies naar door hun op te pakken actiepunten. De actiepunten worden in deze overleggen ook samen gemonitord op voortgang en actualiteit. De coördinator Evalueren begeleidt dit proces.

Voor vragen over multidisciplinair evalueren: [evalueren.grip@vrgroningen.nl](mailto:evalueren.grip@vrgroningen.nl).

---

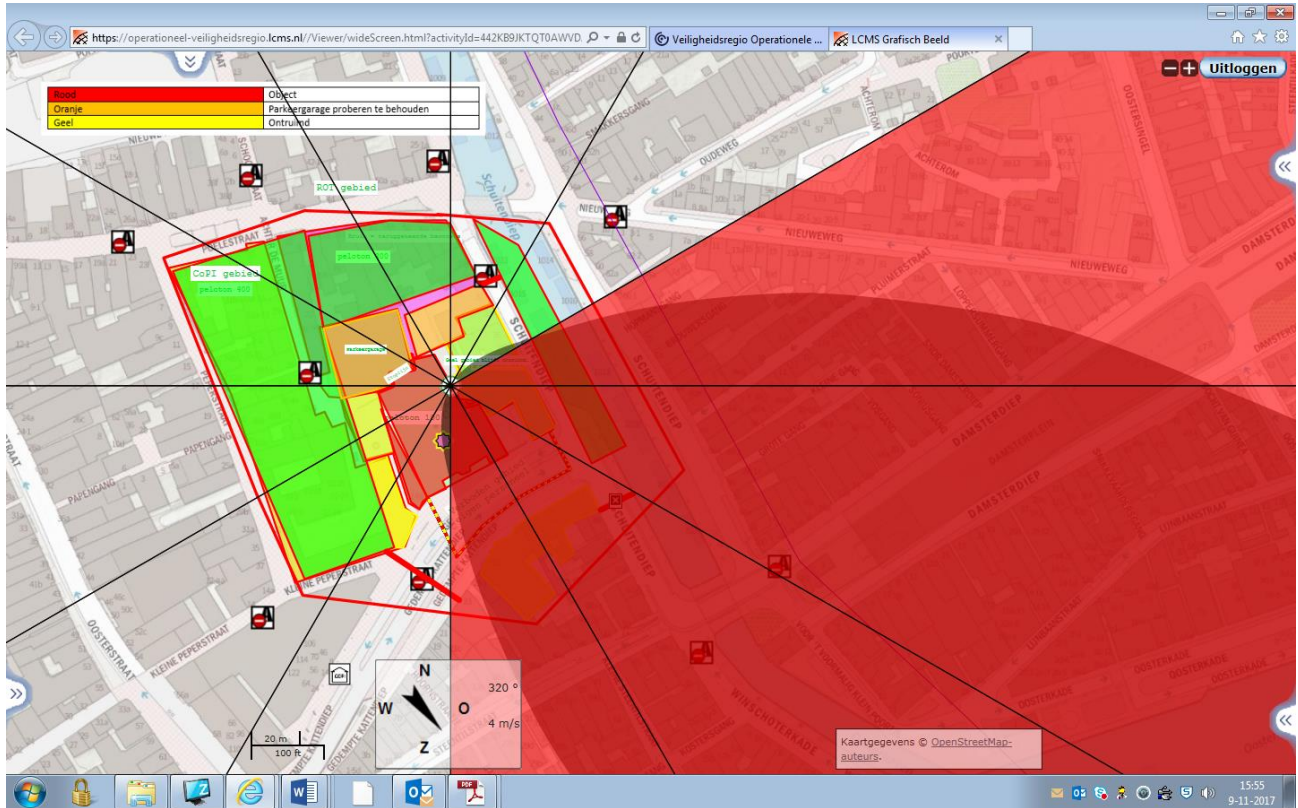
---

<sup>4</sup> De actiehouders Crisisbeheersing zijn de leden van de regiegroep Crisisbeheersing + de voorzitter Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen (MOTO) en de ketenregisseur Meldkamer Noord-Nederland.





## Bijlage 1 Plot in het LCMS



## Foto-impressie

