

Scheepsbrand in Schevingen Haven

Een evaluatie aan de hand van vijf dilemma's



Instituut Fysieke Veiligheid
Lectoraat Crisisbeheersing
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Opdrachtgever: Veiligheidsregio Haaglanden
Titel: Scheepsbrand in Scheveningen Haven: een evaluatie aan de hand van vijf dilemma's
Datum: 20 januari 2015
Auteurs: Menno van Duin en Vina Wijkhuijs

Inhoud

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inleiding | 4 |
| 1.1 | Achtergrond | 4 |
| 1.2 | Leren van dilemma's | 4 |
| 1.3 | Geraadpleegde bronnen | 5 |
| 1.4 | Opbouw van het rapport | 5 |
| 2 | Feitenrelaas | 6 |
| 3 | Dilemma's rond de Scheveningse scheepsbrand | 9 |
| 3.1 | Veiligheid brandweerpersoneel of (meer) risico's nemen? | 9 |
| 3.2 | GRIP-2, GRIP-3 of hoger? | 11 |
| 3.3 | Brand bestrijden, het schip laten uitbranden of wegslepen? | 14 |
| 3.4 | Investeren in relaties of roeien met de riemen die je hebt? | 21 |
| 3.5 | Preventie of repressie? | 24 |
| 4 | Slotbeschouwing | 27 |

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Op 23 juni 2014 woedde in de haven van Scheveningen een brand op een bijna 125 meter lange vistrrawler, de Johanna Maria S118.¹ De rookwolken waren tot in de verre omtrek te zien. Gelukkig wist de brandweer nog diezelfde dag de brand te bedwingen, maar het was goed denkbaar geweest dat dit niet was gelukt. Branden op dergelijke schepen kunnen soms wel enkele dagen duren en dan zou de overlast voor Den Haag en omgeving groot zijn geweest. Er stonden in dat geval verschillende opties (scenario's) open. Eén scenario was het verslepen van het schip naar open zee (om zo de rook uit de stad te krijgen). Een ander scenario was het gecontroleerd laten uitbranden van het schip en – omdat dit enkele dagen zou kunnen duren – het evacueren van direct omwonenden. Het bleek om verschillende redenen niet eenvoudig om de consequenties van deze opties helder in kaart te brengen. Men kon min of meer van geluk spreken dat de brandweer met de hulp van externe specialistische teams het vuur onder controle wist te krijgen. Kortom, er was hier sprake van een type incident dat zeker niet dagelijks voorkomt en waar mogelijk van geleerd kan worden.

1.2 Leren van dilemma's

Het primaire oogmerk van deze evaluatie is te bezien of er uit de gebeurtenis lessen kunnen worden getrokken voor het operationeel en bestuurlijk optreden. Het gaat er daarbij niet om te oordelen (goed of fout), maar om de soms complexe structuren en processen die bij dit soort (crisis)situaties spelen, inzichtelijk te maken. Dit doen we door een aantal dilemma's als uitgangspunt van studie te nemen. De dilemma's die aan de orde komen zijn:

1. *Veiligheid brandweerpersoneel of (meer) risico's nemen?* Hoeveel risico kan worden genomen bij de bestrijding van een (lastige) brand en in hoeverre speelt externe druk daarbij een rol?
2. *GRIP-2, GRIP-3 of hoger?* Welk opschalingsniveau was passend bij deze brand en welke argumenten waren er om dit (en niet een ander) opschalingsniveau te kiezen?
3. *Brand bestrijden, het schip laten uitbranden of wegslepen?* Wat is de betekenis en waarde van scenario's en hoe is in dit geval met scenario's gewerkt?
4. *Investeren in relaties of roeien met de riemen die je hebt?* Hoe werk je multidisciplinair samen in een team en wat doe je als het team als zodanig niet optimaal functioneert?
5. *Preventie of repressie?* In hoeverre moet de brandweer zich voorbereiden op een dergelijke calamiteit of moet een dergelijke brand zich in de Scheveningse haven 'gewoon' niet kunnen voordoen?

¹ Bij de aanbouw van het schip twintig jaar geleden (1994) kwamen twee werknemers van de IJsselwerf in Capelle aan den IJssel om het leven bij een spontaan ontstane brand. De Capelse brandweer bluste de brand en moest onder moeilijke omstandigheden de slachtoffers via nauwe ruimten naar buiten halen (Zie P. Weyling in Brand en Brandweer, oktober 1994).

Aan de hand van bovenstaande dilemma's wordt in deze evaluatie gekeken naar de multidisciplinaire processen en samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen. De feitelijke brandbestrijding valt buiten de scope van dit onderzoek, mede omdat door de Brandweeracademie daar meer specifiek onderzoek naar is gedaan. Voor zover het brandweeroptreden van invloed was op multidisciplinaire thema's, is dit wel meegenomen.

1.3 Geraadpleegde bronnen

Ten bate van de evaluatie heeft met een tiental direct betrokkenen (leden en leider CoPI, leden ROT, Operationeel Leider, gemeentesecretaris en burgemeester) een uitvoerig gesprek plaatsgevonden. Daarnaast zijn gemeentelijke verordeningen en mediaberichten geraadpleegd en is gebruikgemaakt van de volgende verslagen en rapporten:

- > Evaluatieformulieren deelnemers CoPI en ROT
- > After Action Review CoPI
- > LCMS rapportage
- > Notitie gemeente Den Haag d.d. 25 september 2014
- > Evaluatie Samen Sterker
- > Regionaal Crisisplan Haaglanden.

1.4 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt eerst kort het feitenrelaas beschreven. In hoofdstuk 3 volgt een analyse van het optreden aan de hand van de eerder genoemde dilemma's. Hoofdstuk 4 biedt een slotbeschouwing waarin wij de belangrijkste bevindingen samenvatten en enkele actiepunten aandragen.

2 Feitenrelaas

Op maandagmorgen 23 juni 2014 komt bij de meldkamer in Den Haag om 08.54 uur een melding binnen van een brand in de Scheveningse haven. De brand woedt op de Johanna Maria (Scheveningen 118), een bijna 125 meter lange vistrawler die voor onderhoud in de haven ligt. Op het moment dat de brand uitbreekt, bevinden zich aan boord van het schip zo'n 95 personen. Bij de brand raakt één werknemer van de bedrijven die op het schip werkzaamheden verrichten, gewond. Hij wordt met brandwonden aan gezicht en onderarm voor enkele dagen in het ziekenhuis opgenomen. Ook de eerste machinist, die als gevolg van de rook ademhalingsklachten heeft, wordt ter observatie naar het ziekenhuis gebracht.² De brandweer van veiligheidsregio Haaglanden rukt na de melding met groot materieel uit. Omdat op de meldkamer op dat moment een HOvD met ervaring op het gebied van scheepsbranden aanwezig is, wordt ook een blusboot van veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond gealarmeerd en aan het Scheepsbrandbestrijdingsteam van die regio een vooralarmering afgegeven.

De Scheveningse haven is op gezette tijden een drukbezette haven. Wanneer de schepen binnenkomen om hun lading te lossen, liggen de schepen doorgaans in twee (tot soms wel drie) rijen langs de kade. Naast de Johanna Maria lag op het moment dat de brand uitbrak de Scheveningen 213, en ook voor de boeg lagen twee vissersschepen. Deze worden op aangegeven van de verkeerscentrale van het Havenbedrijf van de gemeente Den Haag direct naar een andere plek in de haven gevaren.³

Een half uur na de melding, rond 09.30 uur, wordt er opgeschaald naar GRIP-1. Zo'n tien minuten later komen vertegenwoordigers van de verschillende hulpdiensten (brandweer, GHOR, politie en gemeente) bijeen voor een eerste CoPI-overleg. Bij het overleg is ook de plaatsvervangend (en tevens waarnemend) havenmeester aanwezig. Later op de dag zouden nog anderen (i.c. een liaison van Rijkswaterstaat en een onderzoeker van de Onderzoeksraad voor Veiligheid) tijdelijk bij het CoPI-overleg aanschuiven. Met minimaal negen aanwezigen is de CoPI-bak haast te klein.

Ongeveer twintig minuten na opschaling naar GRIP-1 (rond 09.50 uur) wordt er opgeschaald naar GRIP-2. Het Regionaal Operationeel Team (ROT) wordt opgeroepen om – conform de procedure – bijeen te komen op de Yp. Bij de alarmering van het ROT doet zich een onvoorzien knelpunt voor. De gepiketteerde leidinggevende van de brandweer die ingeroosterd was om het ROT te leiden, blijkt op vakantie zonder dat diens vervanging goed geregeld is. Terwijl binnen de brandweerorganisatie in allerijl een vervanger wordt geregeld, start om 11.00 uur het eerste overleg van een nog incompleet ROT, onder leiding van een tijdelijke Operationeel Leider (OL) uit de poule die op dat moment aanwezig is op de Yp. Een half uur later arriveert de regionaal commandant van de brandweer, die ten bate van de verdere afhandeling van de brand de rol van OL op zich zal nemen. Rond die tijd is ook de vertegenwoordiger van de gemeente aanwezig en een kwartier later meldt zich de vertegenwoordiger van de politie.⁴

² Notitie gemeente Den Haag, 25 september 2014. Daarnaast is aan acht personen ter plaatste medische zorg verleend (bron: LCMS).

³ Ibid.

⁴ Deze evaluatie heeft niet als oogmerk de opkomsttijden te controleren. Wij hebben niet de indruk dat, voor zover iemand te laat was, zich hierdoor problemen hebben voorgedaan.

De burgemeester van Den Haag heeft zich dan inmiddels – zo rond 10.10 uur – aan de kade gemeld en zich door de commandant van dienst van de brandweer over de brand laten informeren. De brand gaat gepaard met veel rookontwikkeling en door de aanlandige wind trekt de rook richting de stad. Bewoners van met name Scheveningen en het Statenkwartier worden geadviseerd hun ramen en deuren te sluiten. Het vooruitzicht dat dit op een zonnige zomerdag (het zou 20° C worden) wel eens voor langere tijd nodig zou zijn – omdat dit soort scheepsbranden enkele dagen kunnen duren – stemt de burgemeester bezorgd. Hij vraagt zich af of het schip niet beter uit de haven richting open zee kan worden gesleept. De brandweer stelt echter eerst al het nodige in het werk om de brand te blussen. Bij de brandbestrijding worden zes teams uit de eigen regio ingezet en nog eens vier teams uit de veiligheidsregio Hollands Midden die elkaar constant aflossen. Daarnaast worden twee Scheepsbrandbestrijdingsteams uit Rotterdam en een COBRA-team van veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond ingeschakeld, vanwege hun expertise in het blussen van dergelijke, gecompliceerde, branden. Later zouden ook nog twee COBRA-teams uit Amsterdam arriveren. Het blussen van de brand is onder meer lastig omdat de temperatuur in het schip door de brand zo hoog is, dat brandweerlieden maximaal tien minuten in het ruim kunnen zijn en daarna moeten worden afgelost.⁵ Dit ondanks de inzet van blusboten om de stalen wanden van het schip van buitenaf te koelen. In de haven is één ambulance paraat om de brandweerlieden medische zorg te verlenen.

Behalve de brandbestrijding moeten ook andere zaken worden geregeld. Zo worden drie aan de haven gelegen bedrijfspanden ontruimd, de toegangswegen naar de haven afgezet en worden omwonenden en overig publiek geïnformeerd. Uit de nabije omgeving zijn enkele klachten binnengekomen vanwege de rook, die overigens volgens de brandweer geen bijzondere concentraties giftige stoffen bevatte. Om het publiek over de scheepsbrand te informeren, gaan die dag onder meer twee NL-Alert berichten uit. De twee berichten, verzonden om respectievelijk 10.14 uur en 15.35 uur, verschillen onderling in bereik waardoor het voor sommigen (die het eerste bericht niet ontvangen hadden) lijkt alsof pas in de middag het publiek over de brand wordt geïnformeerd.⁶

Gedurende de dag vindt zowel binnen het CoPI als het ROT met vaste regelmaat overleg plaats.⁷ Ook hebben leden uit beide teams langs reguliere lijnen geregeld onderling (telefonisch) overleg. Zo heeft de vertegenwoordiger van de brandweer in het ROT contact met leden van de brandweer in het CoPI; hetzelfde geldt voor de vertegenwoordigers van de politie en de GHOR; de vertegenwoordiger van de gemeente in het ROT overlegt tevens met de havenmeester en de burgemeester.

In het CoPI wordt vooral gesproken over mogelijke brandbestrijdingstactieken, de risico's die daarmee gepaard gaan en de door de burgemeester gedane suggestie om het schip uit de haven te slepen. Vanwege de financiële consequenties die dat met zich mee zou brengen, melden zich in de loop van de dag aan de kade ook personen namens de reder en de verzekeraar van het schip. Hoewel de kade voor het publiek is afgesloten, is het ter plaatse behoorlijk druk. Niet alleen met medewerkers van de brandweer en andere hulpdiensten, maar ook met mensen die in de haven aan het werk waren, de onderzoekers van de Onderzoeksraad en inspecties en journalisten. De commandant van dienst van de

⁵ Zie Nu.nl (2014, 23 juni). Algemeen binnenland: Brand op schip Scheveningen meester. Op 1 november 2014 ontleend aan <http://www.nu.nl/binnenland/3809426/brand-schip-scheveningen-meester.html>.

⁶ Het uitzendgebied van het tweede NL-Alert bericht is bewust aangepast vanwege de draaiende wind. Ook verschilt de inhoud van beide berichten op onderdelen. Het eerste bericht luidde: "Dit bericht is ivm een scheepsbrand in de haven van Scheveningen. Dit geeft rookoverlast. Indien u overlast ondervindt dient u ramen en deuren te sluiten. Nadere info volgt." De inhoud van het tweede bericht was: "Tweede bericht ivm scheepsbrand in de haven van Scheveningen. Dit geeft rookoverlast. Advies: ramen en deuren gesloten houden. Nadere info op www.denhaag.nl." (Zie notitie Inzetterugkoppeling NL-Alert bij brand Scheveningen 23 juni 2014).

⁷ Uit de stukken kan niet worden opgemaakt hoe vaak het CoPI en ROT bijeenkwamen.

brandweer probeert de contacten met de onderzoekers en journalisten in goede banen te leiden, zodat de hulpdiensten en hun leidinggevendenden ongestoord hun werk kunnen doen. De havenmeester informeert de reder en de verzekeraar over de stand van zaken. Het ROT richt zich onderwijl op mogelijke scenario's die resteren als de brand niet binnen afzienbare tijd kan worden geblust. Omdat in de loop van de middag de optie om het schip weg te slepen eminenter wordt, wordt een vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat gevraagd in het ROT zitting te nemen. De Directeur-generaal Rijkswaterstaat alsook de Secretaris-generaal van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) raken zodoende op de hoogte van de situatie die voorligt. Wanneer de gemeentesecretaris zo tegen het begin van de avond op verzoek van burgemeester Van Aartsen met het ministerie van I&M contact opneemt om zich een beeld te vormen van de bestuurlijke vraagstukken in deze, blijkt men daar al beter in de kwestie te zijn ingevoerd dan zij zelf op dat moment is. Afsproken wordt op een later moment weer contact te hebben, als wegslepen van het schip daadwerkelijk een reële optie wordt.

Rond 19.30 uur wordt het ROT verzocht naar een andere ruimte in het pand te verhuizen, omdat een Staf Grootchalig Bijzonder Optreden (SGBO) van de politie de betreffende overlegruimte nodig heeft om zicht te houden op eventuele verstoringen van de openbare orde rond de WK-voetbalwedstrijd die later op de avond zal worden gespeeld. Tijdens het ROT-overleg van 20.30 uur schuiven burgemeester Van Aartsen en de gemeentesecretaris aan om zich te laten informeren over de stand van zaken. Zij zijn op dat moment in de veronderstelling dat over het al dan niet wegslepen van het schip een standpunt ingenomen zal moeten worden. Aan hen kan echter worden gemeld dat de brandweer de brand onder controle heeft gekregen. Om 20.36 uur wordt officieel het sein 'brand meester' gegeven en met het nablussen begonnen. De noodzaak om het schip weg te slepen, dan wel bewoners uit de directe omgeving te evacueren, is daarmee geweken. De volgende dag laait op het schip de brand toch weer op, maar de brandweer weet het vuur snel onder controle te krijgen.

3 Dilemma's rond de Scheveningse scheepsbrand

Uitgangspunt van deze evaluatie is een aantal dilemma's (zie hoofdstuk 1). Deze zijn geformuleerd voordat de gesprekken met betrokkenen plaatsvonden en gedestilleerd uit de aangedragen stukken (LCMS-rapportage, evaluatieverslagen e.d.). Dat betekent dat deze zaken niet per se als een dilemma werden ervaren tijdens de gebeurtenissen van 23 juni. Het gaat dus niet per definitie om praktische en operationele dilemma's, maar primair om analytische vraagstukken. Bij elk dilemma volgt vooraf een toelichting waarmee wij de gesprekken zijn ingegaan.

3.1 Veiligheid brandweerpersoneel of (meer) risico's nemen?

Hoeveel risico kan worden genomen bij de bestrijding van een (lastige) brand en in hoeverre speelt daarbij externe druk een rol?

Toelichting: Het is vrij bijzonder te noemen dat de brandweer deze brand binnen twaalf uur onder controle kreeg. Dergelijke branden duren veelal enkele dagen. Dat roept de vraag op of de brandweer bij de bestrijding van deze brand meer risico heeft genomen dan men gewend is of normaal geaccepteerd wordt. Meer of minder risico nemen draagt altijd een dilemma in zich. Bij meer risico's zal de kans op een succesvolle bestrijding waarschijnlijk toenemen, maar neemt ook de kans toe op onwenselijke gevolgen van de grotere gevaren waaraan de brandweer wordt blootgesteld. Gezien het grote belang om de brand zo snel mogelijk onder controle te krijgen, speelt ook de vraag of bij de ingezette strategie externe druk ('brand moet gewoon zo snel mogelijk geblust') een (te) grote rol heeft gespeeld.

De vraag is natuurlijk ten eerste hoeveel risico is genomen. Daarover durven wij echter geen harde uitspraken te doen. Dat zal mogelijk het onderzoek van de Brandweeracademie uitwijzen, waarin – separaat aan deze evaluatie – expliciet naar de brandbestrijding wordt gekeken. Uit de stukken en met name de gesprekken die wij met betrokkenen voerden, komt desalniettemin een aantal zaken over de inzet bij de brandbestrijding naar voren. Op de vraag naar het genomen risico was bijvoorbeeld het antwoord van vertegenwoordigers van de brandweer Haaglanden eenduidig: 'Wij mogen van geluk spreken', zo verwoordde een respondent het, 'dat wij het begrafenis bijstandsteam niet hebben hoeven inschakelen'. De leiding van het korps was na afloop emotioneel aangedaan over de goede afloop. Ook de leider CoPI vroeg zich na afloop af of het wel verstandig was geweest dat hij de teams – die al uren bezig waren geweest en ook duidelijk vermoeid waren – nog een keer het schip in had laten gaan om een laatste poging te ondernemen. De risico's die genomen werden hielden vooral verband met de kenmerken van de situatie. Branden op grote schepen zijn altijd onvoorspelbaar; er woedden hevige branden op verscheidene plaatsen en onverwachte verrassingen lagen steeds op de loer; er was (met uitzondering van de twee

Rotterdamse specialistische teams) weinig ervaring en dus onbekendheid met scheepsbranden; de extreme hitte op het geheel uit ijzer en staal bestaand schip, alsook de vermoeidheid (vanwege de zware inzet en hitte), en het forse aantal personen (enkele tientallen) dat op het schip werd ingezet, brachten risico's met zich mee.

Opmerkelijk genoeg hadden andere partijen dan de brandweer veel minder zicht op het feit dat de brandweer behoorlijk 'on the edge' had geopereerd. Dat de brandweer in een risicovolle omgeving had gewerkt, was bij hen vrij onbekend. Het zou ons inziens goed zijn geweest als die dag de primair bij de brandweer aanwezige perceptie meer met de andere partijen was gedeeld. Dat zou geen effect op de bestrijding hebben gehad, maar mogelijk wel op de beeldvorming over de gebeurtenis. Nu bleef achteraf het beeld bestaan dat de brandweer dergelijke branden wel gewoon blust en uit krijgt, maar zo gewoon is dat dus zeker niet. Door de brandweer is een uitzonderlijke prestatie geleverd.

Uit het onderzoek van de Brandweeracademie zal ook naar voren moeten komen of met deze aanpak nu een doorbraak is gecreëerd in de scheepsbrandbestrijding. Een van de nautisch deskundigen die wij spraken gaf aan dat de gehanteerde methodiek al langer door gespecialiseerde (bergers)organisaties als Smit Tak succesvol wordt toegepast. Duidelijk is wel dat met name de inzet van de scheepsbrandbestrijdingsteams van Rotterdam-Rijnmond en het gebruik van hun apparatuur, in belangrijke mate eraan hebben bijgedragen dat men de brand – die in de loop van de dag een forse omvang kreeg – binnen twaalf uur onder controle kon krijgen. Brandbestrijding op schepen is zo'n specialistische taak dat men zich kan afvragen of dit een taak is die men 'brandweer-breed' zou moeten kunnen en willen uitvoeren. Ervaring en geoefendheid zijn onontbeerlijk en zelfs dan zal de afweging van belangen steeds goed moeten plaatsvinden. Daarbij is het beperken van schade en overlast natuurlijk een belangrijke reden om dergelijke branden snel te blussen, maar dit mag nooit ten koste gaan van de eigen veiligheid van het brandweerpersoneel, zeker niet in die gevallen waarin er geen sprake is van het redden van mensenlevens en er dus bottom-line vooral voor de verzekeraar of eigenaar van het schip inzet wordt gepleegd. Ook mag de gedrevenheid (en soms zelfs gretigheid) van brandweermensen om de brand te blussen geen al te grote rol spelen bij de risico's die genomen worden. Eerder onderzoek heeft uitgewezen dat brandweermensen soms meer tegen hun gedrevenheid moeten worden beschermd, dan dat ze moeten worden gestimuleerd om risico's te nemen.⁸

Dan nog het thema van de externe druk. Heeft de brandweer bij de bestrijding (meer) risico's genomen, omdat de eigen leiding of anderen hiertoe aanspoorden? Het antwoord op deze vraag is nee. Voor zover er (te) grote risico's zijn genomen, was dat waarschijnlijk het gevolg van de drang en het plichtsbesef van de brandweermensen zelf om de brand te blussen. Hierbij moet wel de aanwezigheid van burgemeester Van Aartsen worden genoemd. Al in de ochtend bracht de burgemeester een bezoek aan de locatie van de brand. Hij liet zich informeren door een leidinggevende van de brandweer en hoorde toen dat het vaak buitengewoon lastig is dergelijke branden snel te blussen en dat deze brand nog wel uren zou kunnen duren. Die boodschap verraste hem waarschijnlijk en bracht hem tot de creatieve, maar ook wat onconventionele, oplossing om de boot de haven uit te slepen ('een boot ervoor en één erachter, en weg met dat schip'). De burgemeester voorzag problemen voor de volksgezondheid als er uren lang dikke rookwolken boven Den Haag zouden hangen. De sleep-optie kreeg in de loop van de dag de nodige aandacht in de verschillende staven, maar werd gaandeweg als weinig realistisch beschouwd (zie hierover meer bij dilemma 3). Daarmee werd het belang om de brand binnen afzienbare tijd te blussen des te groter; andere opties (slepen, gecontroleerd laten uitbranden) vielen immers af of werden

⁸ *Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel*, Inspectie OOV, 2004.

althans onwenselijk geacht. Voordat de discussie over de keuze tussen de minder gewenste opties zijn climax bereikte, werd gelukkig het sein brand meester gegeven en kon een verdere discussie uitblijven. Het gaat evenwel te ver een causale relatie te leggen tussen de risico's die mogelijk zijn genomen en de suggestie van Van Aartsen. Wat de kwestie wel aangeeft is dat in een dergelijke casus adviezen van een in aanzien invloedrijke burgemeester wellicht ongemerkt een risico-verhogend effect kunnen sorteren. Hulpdiensten en zeker hun leidinggevendenden zijn tenslotte niet ongevoelig voor de adviezen of suggesties van hun bestuurders.

3.2 GRIP-2, GRIP-3 of hoger?

Welk opschalingsniveau (GRIP) was passend bij deze brand en welke argumenten waren er om dit (en niet een ander) opschalingsniveau te kiezen?

Toelichting: In Scheveningen is gekozen voor GRIP-2. Dat had natuurlijk ook GRIP-1, GRIP-3 of misschien wel GRIP-4 of GRIP-Rijk geweest kunnen zijn. Tot welk GRIP-niveau op te schalen, is altijd een dilemma-achtige beslissing. Met de keuze voor een GRIP-niveau hoger dan GRIP-1 worden normaliter meer – en vaak ook meer gespecialiseerde – personen en organisaties betrokken. Dat kan voor- en nadelen hebben. De complexiteit van de organisatie neemt toe, maar ook kan de slagkracht – en de daarbij behorende deskundigheid – worden vergroot en kan de reikwijdte van de problematiek beter inzichtelijk worden gemaakt. Elk GRIP-niveau kent wat dat betreft zijn eigen voor- en nadelen. Tegen deze achtergrond bekijken wij de keuze voor GRIP-2: waarom wel en waarom eventueel (of juist) niet?

Het dilemma betreft de vraag naar het 'juiste' of meest geschikte opschalingsniveau. Er is vaak discussie over het (passende) niveau waarop de multidisciplinaire samenwerking georganiseerd moet worden: alleen operationeel of ook tactisch/strategisch. Vanuit een relativerende kijk op de zaken kan gesteld worden dat het niveau niet zoveel uitmaakt, als iedereen maar gewoon zijn best doet. Dan komt het allemaal wel goed, ongeacht of dat nu onder de noemer van GRIP-1 of GRIP-3 geschiedt; dat maakt dan niet zoveel uit. Daar zal zeker een kern van waarheid inzitten: beter goed samenwerken onder GRIP-1 dan rommelen onder de noemer van GRIP-3 (of andersom). Als deze lijn echter wordt doorgetrokken, betekent het dat voor een bepaalde vorm van multidisciplinaire afstemming en samenwerking GRIP helemaal niet nodig is, maar dat gaat ons inziens duidelijk weer te ver.

De keuze voor het niveau van GRIP is niet onbelangrijk. Bij GRIP-3 zullen veel meer mensen worden gealarmeerd dan bij GRIP-1. Als het regionaal crisisplan worden gevolgd, kan men ervan uitgaan dat bij GRIP-3 al snel een organisatie van zo'n 50 personen in de benen komt. Ook heeft het GRIP-niveau effect op de buitenwereld. Vroeger noemde men GRIP-3 ook wel 'het afkondigen van een rampsituatie' of 'het (één na) hoogste alarmeringsniveau'. Dat zegt natuurlijk iets. Als er sprake is van een hoog GRIP-niveau zou er het nodige aan de hand zijn, zo is de logische veronderstelling. Bij de verschillende GRIP-niveaus worden verschillende personen en instanties, waaronder ook – niet onbelangrijk – de media gealarmeerd of geïnformeerd. Ook vanuit dat oogpunt speelt het GRIP-niveau een rol.

Het kiezen van het best passende GRIP-niveau is dus betekenisvol. Er worden dan niet te veel, maar ook niet te weinig mensen gealarmeerd en geactiveerd. De juiste personen en organisaties raken betrokken en de verantwoordelijkheden komen daar te liggen waar dat het meest vanzelfsprekend en passend is. Op zo'n manier kan een

crisisbeheersingsorganisatie ontstaan die aansluit bij de aard, ernst en omvang van de gebeurtenis. Een 'verkeerd' GRIP-niveau heeft zo gezien allerlei consequenties. Natuurlijk speelt de factor tijd (tijd-tempo factoren) daarbij ook een rol. Als de acute problemen bijna voorbij zijn, heeft het niet meer zoveel zin om op te schalen naar bijvoorbeeld GRIP-2 of GRIP-3, omdat het altijd de nodige tijd vergt alvorens de daarbij behorende staven daadwerkelijk functioneren.

GRIP-2

Terug naar Scheveningen. Daar is al vrij snel opgeschaald naar GRIP-1 waarmee het bestaande motorkapoverleg op de kade geïstitutionaliseerd werd. Na zo'n twintig minuten volgde opschaling naar GRIP-2. In de 'klassieke' betekenis van de opschalingsprocedure betekent GRIP-2 dat de situatie naast een brongebied (waarop het CoPI zich richt) ook een effectgebied heeft. De regeling komt oorspronkelijk uit Rijnmond en daar ging het altijd letterlijk om een gebied dat – dreigend of daadwerkelijk – met de (giftige) rook van een brand en/of explosie te maken kreeg. Het onderscheid tussen bron (CoPI) en effect (ROT) was vooral geografisch. Feitelijk is ook bij de scheepsbrand primair op basis van deze argumentatie GRIP-2 afgekondigd. Er zouden zich mogelijk problemen voordoen buiten het gezichtsveld van de CoPI-leden op de kade. De brand was groot en dynamisch; kende een forse rookontwikkeling en zou nog wel enige tijd (mogelijk dagen) voortduren.

Ons inziens spelen naast deze factoren die sterk geografisch zijn bepaald ('we kunnen niet achter de kade kijken') ook mogelijke bestuurlijke en maatschappelijke effecten mee die opschaling naar GRIP-2 (of hoger) rechtvaardigen. Er waren in deze casus voldoende (potentieel) maatschappelijke effecten die niet per definitie allemaal vanuit het CoPI konden worden aangepakt en gemanaged. Daarnaast waren er praktische zaken die geregeld moesten worden en die niet allemaal op de schouders van het CoPI hoefden te liggen. Daarbij valt te denken aan:

- > het regelen van externe specifieke deskundigheid (SBB-teams en COBRA-teams) op het gebied van scheepsbrandbestrijding (incl. blusboot uit Rijnmond)
- > de begeleiding van deze teams naar Scheveningen
- > het overdenken en doordenken van verschillende keuzes (scenario's: uit laten branden, verslepen) en het uitwerken van de bredere implicaties van de verschillende scenario's
- > het informeren en op de hoogte houden van de burgemeester
- > uiteindelijk een keuze voorleggen aan de bestuurder
- > oog hebben voor mogelijke gezondheidseffecten (naburige bewoners die binnen bleven)
- > verzorgen van publieksinformatie
- > het opvangen e.v. van potentieel geïnteresseerde onderzoeksinstanties (inspecties, OvV) en zo verder.

Het bovenstaande lijstje is zeker niet compleet. Het geeft wel aan dat verschillende thema's meer van doen hadden met de brede impact van de brand en alle zaken eromheen dan met het geografische gebied rond de brand (conform de klassieke betekenis van 'effectgebied'). Alles bij elkaar genomen geeft dit voldoende argumenten waarom minder dan GRIP-2 niet zo handig zou zijn geweest.

GRIP-3 of hoger?

Dan was er natuurlijk nog de mogelijkheid om naar een niveau hoger dan GRIP-2 op te schalen. Alleen al de directe betrokkenheid van de burgemeester en de implicaties van de scenario's (weg slepen schip; gecontroleerd laten uitbranden) lijken de stap naar GRIP-3 te rechtvaardigen. De bevoegdheid van de burgemeester is echter in GRIP-1, -2 en -3 dezelfde.⁹ In elk van deze situaties kan de burgemeester de noodzakelijke besluiten nemen. De vraag is dan ook of GRIP-3 (met een gemeentelijke beleidsstaf) in dit geval meerwaarde zou hebben gehad. Op zich bleek het mogelijk deze brand met een ROT – en frequent contact met de burgemeester – adequaat te managen. Toch toont de casus ook argumenten voor opschaling naar GRIP-3. Misschien niet al bij aanvang, maar wel in de loop van de middag, toen het scenario van 'weg slepen schip' dan wel 'gecontroleerd laten uitbranden' een meer reële optie leek te worden (zie dilemma 3). Wij willen dat verduidelijken aan de hand van het volgende.

Door de gemeentesecretaris werd zo tegen het begin van de avond op verzoek van burgemeester Van Aartsen contact opgenomen met het ministerie van I&M. Dit in verband met vragen die leefden rond het wegslepen van het schip en de mogelijke financiële consequenties die dat met zich mee zou brengen, waarover de burgemeester wel enige zorg had. De gemeentesecretaris had contact met de Secretaris-generaal (toevallig kenden zij elkaar persoonlijk) en de Directeur-generaal Rijkswaterstaat van het ministerie van I&M. Daaruit bleek dat men op het ministerie van I&M druk doende was met deze brand. De ambtelijke top was niet alleen op de hoogte van de brand, maar had ook reeds kennis genomen van het mogelijke scenario om het schip de haven uit te slepen en de daarbij komende consequenties. Op basis van deze informatie kreeg de gemeentesecretaris een beeld van de mogelijk grote impact van de brand. Het ging niet alleen over blussen, maar ook over slepen, nautische implicaties en daaruit voortvloeiende bestuurlijke en maatschappelijke consequenties. De burgemeester kon dan eventueel wel een beslissing nemen over het wegslepen, de mogelijke consequenties reikten veel verder en vergden afstemming en bestuurlijk overleg met het departement.

De koppeling in deze casus met een functionele keten – in casu het ministerie van I&M en Rijkswaterstaat (zie Bestuurlijke Netwerkaart Noordzee en zeescheepvaart) – was op zich voldoende reden geweest tot opschaling naar GRIP-3. Dat hoefde niet per se, maar zoals het nu liep was het niet goed. Nu bleek de functionele keten wel goed geïnformeerd, maar was er geen equivalent op gemeentelijk niveau die in dezelfde mate over de nodige informatie beschikte. De 'opschaling' naar de gemeentesecretaris, en daarmee de aanzetten tot bestuurlijk overleg tussen de gemeente en het ministerie van I&M, verliep nu in feite via de burgemeester en niet via de meer voor de hand liggende lijn van de gemeentelijk vertegenwoordiger in het ROT. De aanzetten tot bestuurlijke afstemming met het ministerie van I&M en de eventuele beslissing van de burgemeester of havenmeester omtrent het wegslepen, waren bij opschaling naar GRIP-3 waarschijnlijk logischer verlopen. GRIP-3 was zeker geen noodzaak, maar was gezien de koppeling tussen algemeen en functioneel bestuur ook niet onlogisch geweest.

⁹ Zie ook Regionaal Crisisplan Haaglanden 2012, p. 28: 'Bij een ramp of crisis waarvan de gevolgen beperkt blijven tot één gemeente is de burgemeester belast met de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dat verandert niet wanneer bijstand uit andere regio's nodig is, of diensten, ressorterend onder een sectorminister, bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn betrokken.'

3.3 Brand bestrijden, het schip laten uitbranden of wegslepen?

Wat is de waarde/betekenis van scenario's en hoe is in dit geval met scenario's gewerkt?

Toelichting: Scenario's spelen een steeds grotere rol bij de aanpak van ongevallen en crises. In de opleidingen wordt veel werk gemaakt van het 'scenario-denken'. De vraag is of en hoe men ze in de praktijk gebruikt: vervullen ze een functie en is er sprake van een gedeeld beeld ten aanzien van de functie van scenario's en van de scenario's zelf? De beschikbare stukken en verslagen lezend werd duidelijk dat in deze casus scenario's een belangrijke rol speelden. Laten we het schip uitbranden of duurt dat, gezien de rookontwikkeling, mogelijk te lang? Kan de rookwolk, door het schip naar zee te slepen, op grotere afstand van de stad Den Haag worden gebracht? Moeten bewoners worden geëvacueerd en zo ja, wanneer en hoeveel? De vraag die hier centraal staat is hoe de betrokkenen met scenario's hebben gewerkt en wat dat voor de uitvoering heeft betekend.

Hoewel er bij vele ongevallen en rampen altijd wel op de een of andere manier gewerkt wordt met scenario's, is bij deze brand het woord scenario wel heel erg veel gebezigd. Scenario's bestaan er in allerlei soorten en maten en zeker zal niet eenieder altijd hetzelfde onder de term 'scenario' verstaan. Er bestaan bijvoorbeeld lange-termijn of toekomstscenario's, waarin grove vergezichten worden verwoord. Bijvoorbeeld: Hoe gaan wij in de toekomst om met de verschillende energiebronnen? Scenario's worden ook gebezigd in strikt operationele termen. De bestrijding van de brand kan van binnen naar buiten, of andersom; van boven naar beneden of vice versa; met water of met schuim. Hoewel er dus allerlei soorten scenario's te onderscheiden zijn, hebben zij doorgaans enkele zaken gemeen:

- > Scenario's schetsen verschillende denkbare/mogelijke toekomsten en zijn daarmee een hulpmiddel.
- > Er is nooit één scenario; het zijn er altijd meer dan één.
- > Het is een denkexercitie ('het zou kunnen dat...') en geen voorspelling.
- > De scenario's/toekomstbeelden zijn duidelijk van elkaar te onderscheiden.
- > Ze zijn (mede) bedoeld voor het handelen van hier en nu.

Scenario's zijn dus denkmodellen rond een (al dan niet wenselijke) toekomstige situatie. Ze zijn bedoeld voor het hier en nu, ten behoeve van de strategie en aanpak om in de richting van de geschetste situatie te komen of deze juist trachten te voorkomen.

Wij constateren dat er op de dag van de scheepsbrand veel gesproken is over scenario's, zowel over operationele, als over meer strategische scenario's. Wij richten ons hier louter op die laatste categorie. De operationele scenario's boden vooral handelingsperspectieven voor de brandbestrijding (beginnen aan de voor- of achterkant van het schip), waar we hier, zoals eerder is aangegeven, niet op ingaan.

In de loop van de dag is een drietal strategische scenario's langsgekomen. Achtereenvolgens waren dat het wegslepen van het schip; het gecontroleerd laten uitbranden van het schip en het 'aanvallen' van het schip als offensieve tactiek om de brand daadwerkelijk te bestrijden en volledig uit te krijgen. Naast deze drie scenario's zijn er in de loop van de dag ook nog enkele andere opties besproken zoals bijvoorbeeld het in de haven tot zinken laten brengen van het schip. Door sommigen werd alleen onderscheid gemaakt tussen wegslepen versus blussen. Wij zullen evenwel de driedeling hanteren, omdat deze elk verschillende handelingsperspectieven gaven.

Scenario 1: Wegslepen van het schip.

Het scenario waarover het meest is gesproken, is het wegslepen van het schip. Voordat iemand hierover al had nagedacht, kwam burgemeester Van Aartsen met deze mogelijke oplossing voor het probleem (zijnde rookoverlast voor omwonenden). In de loop van de dag zijn steeds meer redenen en motieven geformuleerd waarom deze optie op zich niet voor de hand lag. Kort samengevat kwam het neer op de volgende overwegingen:

- > Wegslepen is een contra-natuurlijke beweging: normaliter wordt juist eerder geprobeerd schepen naar een haven te slepen, omdat daar veel betere mogelijkheden zijn om te blussen en milieuschade te beperken.
- > De milieuschade is in de haven beter te beteugelen dan op (volle) zee. Er kunnen in de haven (zo'n 8,5 meter diep) gemakkelijker maatregelen worden genomen, zoals ook is gebeurd.
- > Op volle zee nemen de risico's van kapseizen en zinken toe, en daarmee de risico's van het werken op het schip, terwijl de mogelijkheden van bestrijding (grootschalige bluspogingen) sterk verslechteren.
- > Wegslepen brengt ook het risico van voortijdig kapseizen/zinken met zich mee waardoor de vrije doorgang van andere schepen richting de haven of op de scheepvaartroutes zou worden gehinderd.
- > Als er wordt weggesleept verandert de verantwoordelijkheidsverdeling (niet langer de gemeente, maar het Rijk is leidend).
- > Als er wordt weggesleept vraagt het Rijk (i.c. Rijkswaterstaat) zeer waarschijnlijk een financiële bankgarantie van de eigenaar.

Misschien is deze lijst nog niet eens compleet, maar hij maakt voldoende duidelijk dat wegslepen bepaald geen aantrekkelijke optie was. Er waren – en dat werd in de loop van de dag ook steeds duidelijker – vele beren op de weg. Dat roept tenminste de vraag op waarom deze optie toch tot het moment dat de brandweer het sein brand meester gaf, in de lucht bleef hangen. Hier zijn verschillende verklaringen voor te geven, die mede gebaseerd zijn op de verschillende antwoorden die betrokkenen ons gaven.

Sommigen dachten dat de wegsleep-optie in de lucht bleef, omdat degenen die deze optie lang serieus namen (bewust of onbewust) onvoldoende kennis hadden genomen van de hierboven genoemde zwaarwegende bezwaren. Waarschijnlijk is deze verklaring echter te simpel. Er waren zeker ook andere redenen waarom de wegsleep-optie tot het laatste moment realistisch bleef. Deze zijn grofweg te verdelen in twee hoofdredenen. Ten eerste was er met name bij leidinggevendenden van de brandweer grote twijfel over het succes van de gehanteerde aanpak van de brandweer op het schip. Zo had de OL in het verleden zelf enige ervaring met brandbestrijding op een schip opgedaan, en was zij zich mede daardoor zeer bewust van de risico's die brandweermensen daarbij mogelijk zouden nemen. De OL werd hierin gesterkt door het zogenaamde ondersteuningsteam brandweer (OTB) dat zij die dag had ingeschakeld voor advies en ondersteuning.¹⁰ Vanuit die hoek werd systematisch gewezen op de risico's van brandbestrijding op schepen en benadrukt dat deze niet moesten worden onderschat. Als de brandweer er niet in zou slagen de brand onder controle te krijgen en het onverantwoord zou worden de ploeg opnieuw in te zetten, werd wegslepen een reële mogelijkheid. Ten tweede zou wegslepen realistisch worden als de brand zich zou uitbreiden naar de isolatielagen of naar de brandstoftanks van het schip. In het eerste geval zou blauwzuurgas vrijkomen; in het tweede geval zou er een brand ontstaan met een veel grotere rookontwikkeling. In beide gevallen zou de volksgezondheid echt een centraal thema worden, hetgeen wegslepen tot een reële optie zou maken.

¹⁰ Het is natuurlijk altijd de vraag in hoeverre een externe deskundige – in dit geval het OTB – op afstand een juiste inschatting van de ernst van de situatie kan maken.

Scenario 2: Gecontroleerd laten uitbranden van het schip

Bij eerdere vergelijkbare branden op trawlers was het niet gelukt de brand snel onder controle te krijgen en was feitelijk gekozen voor een defensieve methode van blussen, waarbij aan boord weinig bluswerkzaamheden werden verricht. In Scheveningen is niet voor deze strategie gekozen, maar werd alles in het werk gesteld de brand tot staan te brengen; een zogeheten offensieve brandbestrijding. Met speciale apparatuur (Cobra-cutter e.d.) werd de brand letterlijk bestreden. Het scenario 'gecontroleerd laten uitbranden' zou in een aantal situaties wel denkbaar zijn geweest, bijvoorbeeld als er ongelukken aan boord zouden geschieden waarbij iemand ernstig gewond zou zijn geraakt of (tijdelijk) vermist. Dat zou een reden kunnen zijn geweest de strategie te wijzigen. Ook zouden veranderende omstandigheden (vlamvatten van isolatiemateriaal of brandstoftanks) tot een wijziging van de inzet hebben kunnen leiden. Ten slotte was dit scenario realistisch geworden als de offensieve methode die dag geen succes had opgeleverd en de brandweerleiding verdere pogingen om de brand op deze manier te bestrijden niet langer verantwoord had gevonden. De al dan niet gedwongen keuze voor het gecontroleerd laten uitbranden van het schip zou op verschillende manieren consequenties hebben gehad en voor de hulpdiensten het een en ander hebben betekend. De brandweer zou gedurende langere tijd (weliswaar met een kleiner aantal mensen) de situatie hebben moeten volgen om controle over de situatie te bewaren. De politie- en ambulance-inzet zou gecontinueerd moeten worden. Het CoPI en het ROT zouden in stand blijven en er zou dus voor langere tijd aflossing georganiseerd moeten worden. Belangrijker is echter dat de gevolgen voor de direct omwonenden groter zouden zijn geweest als er dagen lang rookwolken boven de stad zouden hangen. Zeer waarschijnlijk zou een deel van de omwonenden tijdelijk hun huizen hebben moeten verlaten en elders opgevangen moeten worden. Dit scenario betekende dus dat moest worden nagedacht over de gevolgen: wie moeten hun huis verlaten; waar kunnen zij terecht en zo verder. Waar nodig moesten al voorbereidingen worden gepleegd voor het geval dat de brand niet geblust zou kunnen worden.

Scenario 3: Offensieve brandbestrijding

Gedurende de dag heeft men – zeker na de aankomst van de teams uit Rotterdam en later het COBRA-team uit Amsterdam – vooral dit scenario gevolgd. Alles werd in het werk gesteld om de brand te bedwingen. Dit scenario was ogenschijnlijk voor de hand liggend, maar vanzelfsprekend was de keuze zeker niet. Het is de vraag of er daadwerkelijk een keuze voor dit scenario is gemaakt, of dat men er 'gaandeweg' is ingerold toen de poging van CO₂-blussing niet lukte.

In het verleden hebben zich enkele vergelijkbare branden op trawlers voorgedaan die uitgebreid (door het COT) zijn onderzocht. Via het OTB is aan het begin van de middag kennis over deze branden met leidinggevenden van de brandweer gedeeld. Als er één les uit de branden was geleerd dan was het wel dat de bestrijding van scheepsbranden complex is en dat dergelijke branden lang kunnen duren. Allereerst was er de brand op 'De Friesland'.

Woensdag 6 maart 2002 waren alle ogen gericht op Rotterdam in verband met de gemeenteraadsverkiezingen. Naar werd verwacht zou Pim Fortuyn met Leefbaar Rotterdam de verkiezingen glansrijk winnen. Die middag deed zich bij de scheepswerf Vlaardingen-Oost een explosie voor aan boord van het vissersschip 'De Friesland' (SCH21). Het schip lag op dat moment in verband met reparatiewerkzaamheden in een drijvend dok van de scheepswerf. De explosie veroorzaakte een kleine binnenbrand, die al spoedig gepaard ging met een aanzienlijke rookontwikkeling met name in de richting van Schiedam en Rotterdam.

Aan het einde van de middag werd – vooral omdat er tijdelijk een stemlokaal werd gesloten – naar GRIP-4 opgeschaald. Burgemeester Opstelten verscheen die avond twee keer in het achtuurjournaal. Eerst om (op basis van oude informatie) aan te geven dat omwonenden nog binnen moesten blijven en een kwartier later om aan te geven dat de situatie inmiddels duidelijk was verbeterd. Twee dagen later kon de brand definitief worden bedwongen. Hoewel werd gevreesd voor blauwzuurgas, werd uiteindelijk geen blauwzuurgas gemeten.

Zo'n vijf jaar later was er een vergelijkbare brand in Velsen.

Op dinsdag 30 januari 2007 brak in de haven van Velsen brand uit op de 'Willem van den Zwan', één van de grootste (142,5 meter lang) vrieshektrawlers ter wereld. De brand breidde zich snel uit en er werd opgeschaald naar GRIP-3. Pas drie dagen later, op vrijdag 2 februari, kon de brandweer het sein brand meester afgeven. De burgemeester van Velsen gaf samen met de burgemeester van Beverwijk (als effectgemeente) leiding aan de crisisbeheersingsorganisatie. Achteraf was er kritiek over de communicatie naar de bevolking en de samenwerking met RTV-Noord-Holland. (Er was niet expliciet gemeld dat er geen blauwzuurgas was vrijgekomen, althans niet was gemeten). De brandweer had geen overdreven risico's genomen, zo lezen wij in de evaluatie, maar juist binnen de politie was onrust ontstaan, omdat een aantal agenten op afzettingsplekken mogelijk langdurig was blootgesteld aan gevaarlijke stoffen.

Scenario's voldoende uitgewerkt en gebruikt?

Op 23 juni is – zowel individueel als in de verschillende staven – nagedacht over wat de scheepsbrand met zich mee zou kunnen brengen. Het is logisch te veronderstellen dat het overdenken van scenario's een grotere rol speelt in het ROT dan in het CoPI, aangezien een ROT bij uitstek de plaats is waar scenario's bedacht, besproken en uitgewerkt worden. In een ROT is daarvoor meer tijd en kan met enige afstand over verschillende opties worden nagedacht. Het ROT wordt ook wel 'de planningsstaf' genoemd; de plaats waar planmatig voorbereidingen worden getroffen voor mogelijke toekomstige situaties (de gevolgen van de verschillende scenario's). Een ander belangrijk doel van het ROT is de ondersteuning van de bestuurder. Op basis van de scenario's kan een bestuurder, in dit geval de Haagse burgemeester Van Aartsen, een beargumenteerde keuze worden voorgelegd. Gaan wij op deze wijze door met het bestrijden van de brand en wanneer stoppen wij daarmee? Moeten wij nu of op een zeker moment overgaan op een andere inzetstrategie die meer gericht is op het laten uitbranden? Welke consequenties heeft dat en zijn deze acceptabel? Is wegslepen een optie en wanneer moet daar serieus rekening mee worden gehouden? Deze verschillende vragen sluiten aan bij de verschillende scenario's (zoals hiervoor uiteengezet) en veronderstellen dat de opties in kaart kunnen worden gebracht.

Met name de optie 'wegslepen schip' heeft op 23 juni lange tijd in de lucht gehangen. Het riep (en roept) de vraag op wie er nu gerechtigd is deze beslissing te nemen en of dat aanleiding zou geven naar een ander GRIP-niveau op te schalen. Dat deze situatie bestuurlijk complex is, blijkt wel uit het feit dat de betrokkenen die dag tevergeefs geprobeerd hebben een sluitend antwoord te vinden op de vraag wie nu onder welke noemer bevoegd is om het schip te verslepen en wie zou opdraaien voor eventuele gevolgschade: de reder, de gemeente of het ministerie van I&M? Die dag bestond daarover grote onduidelijkheid.

Verantwoordelijkheden in geval van wegslepen schip

Op 23 juni is op verschillende momenten nagedacht over het wegslepen van het schip als mogelijk scenario. Daarbij speelde de vraag welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden er bij de verschillende partijen lagen en wie voor de eventuele kosten zou opdraaien. Na afloop was de gedachte dat alleen de burgemeester op grond van een noodbevoegdheid het schip zou kunnen laten wegslepen. De kwestie lag eigenlijk wat eenvoudiger.

De primaire verantwoordelijkheid voor het wegslepen – als daar voldoende aanleiding voor zou zijn – ligt namelijk bij de havenmeester, in casu het Hoofd Verkeerscentrale en Haven van de gemeente Den Haag.¹¹ Deze nautisch beheerder heeft de bevoegdheid het schip te laten verplaatsen, bijvoorbeeld in verband met de doorvaart van het scheepvaartverkeer richting de haven of anderszins. Op last van de havenmeester had het schip uit de haven, tot aan het einde van het aanloopgebied, verslept kunnen worden. Daarmee reiken de bevoegdheden van de havenmeester verder dan die van de burgemeester, wiens bevoegdheid strekt tot het gemeentelijk grondgebied en dus tot slechts één kilometer op zee (gemeten vanaf de laagwaterlijn). Noodbevoegdheden spelen hierbij in ieder geval geen rol.

Omdat vanwege de brand alle bemanningsleden alsook de kapitein (die zolang het schip vaart een eigen verantwoordelijkheid heeft) het schip hadden verlaten, had de havenmeester een eigen verantwoordelijkheid en kunnen overgaan tot het wegslepen van het schip. Hij zou daarvoor wel voldoende argumenten moeten hebben (zie hierna). Daarnaast was overleg met Rijkswaterstaat nodig, omdat het risico bestond dat het schip buiten of in de haven zou kapseizen of zinken en vervolgens het scheepvaartverkeer zou hinderen. Het kan immers niet zo zijn dat de havenmeester met het wegslepen van het schip het probleem eenvoudigweg bij zijn 'buurman' (zijnde Rijkswaterstaat als beheerder Noordzee en territoriale zee) neerlegt. In deze casus zou dus over het eventueel wegslepen van een schip primair nautisch overleg nodig zijn geweest tussen de havenmeester en Rijkswaterstaat.

Gezien het risico dat het schip, eenmaal uit de haven, op zee zou zinken, wenste Rijkswaterstaat vooraf een bankgarantie van 50 miljoen euro. Dat bedrag is gebaseerd op de mogelijke kosten die gemoeid zijn om een schip van meer dan 100 meter te kunnen bergen. Voor deze kosten zou uiteindelijk de eigenaar van het schip moeten opdraaien, maar onzeker was of de eigenaar aan de operatie zou meewerken en deze kosten zou kunnen betalen. Onzeker was dus of er een bankgarantie zou worden afgegeven. Zou er geen bankgarantie zijn afgegeven, dan hadden de gemeente Den Haag en het ministerie van I&M gezamenlijk kunnen afspreken hoe met de situatie om te gaan: wie van hen zou voor welk deel van de kosten garant staan c.q. eventuele vervolgschade op zich nemen als uiteindelijk de eigenaar niet zou (kunnen) betalen. Dit betreft meer een bestuurlijk dan een juridisch vraagstuk.

Rest ten slotte de vraag wanneer tot wegslepen had kunnen worden overgegaan en welke afwegingen daaraan ten grondslag zouden moeten liggen. Wegslepen zou pas aan de orde zijn als aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit zou zijn voldaan en dus een belangenafweging had plaatsgevonden. Het belangrijkste argument om weg te slepen was het belang van de volksgezondheid. Als de volksgezondheid ernstig of langdurig zou worden bedreigd en mede daardoor forse aantallen mensen langdurig hun woning zouden moeten verlaten, was er mogelijk een reden geweest om weg te slepen. In dat geval zou het gevaar voor de volksgezondheid moeten worden afgezet tegen de

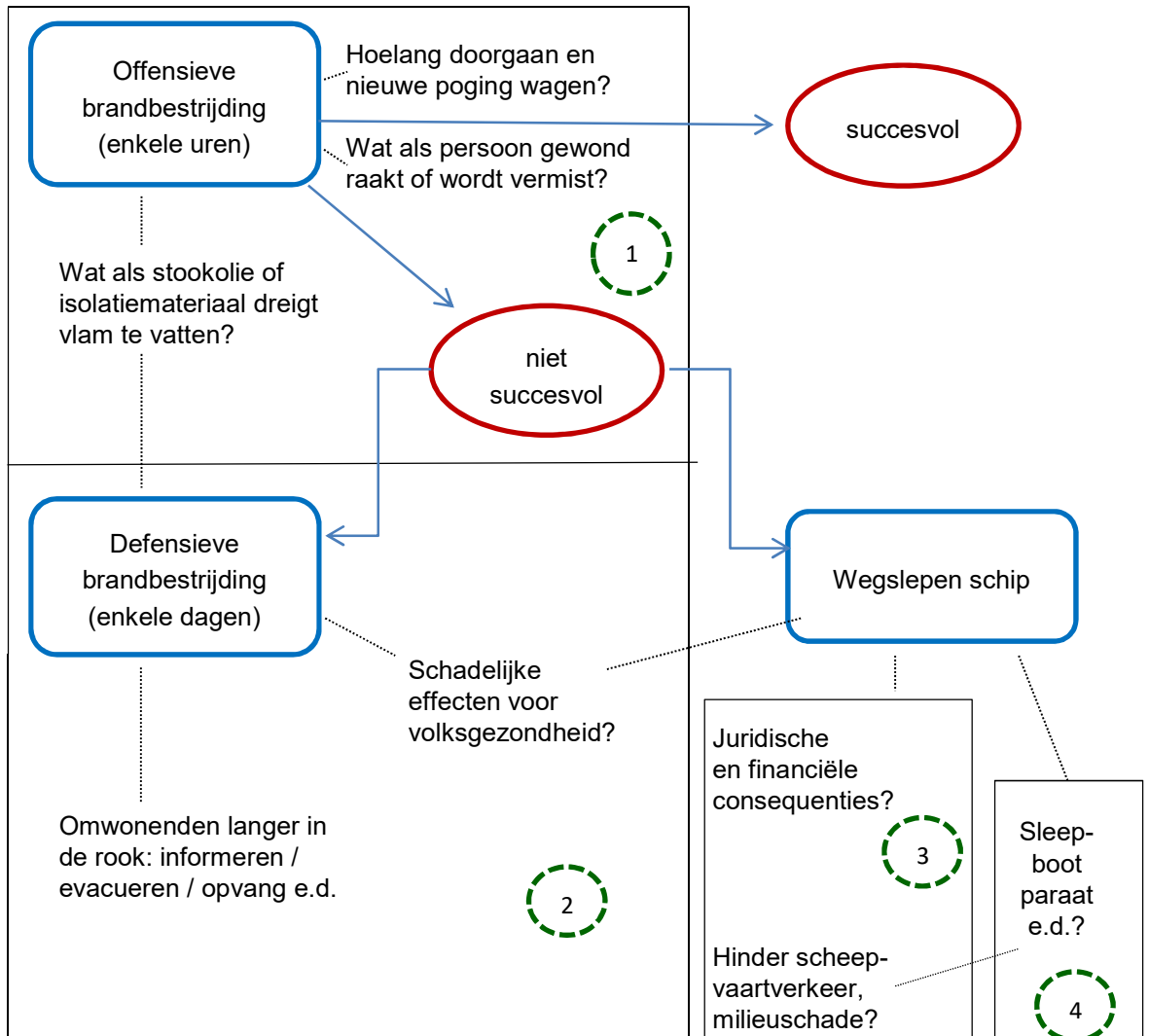
¹¹ Zie Regeling aanwijzing bevoegde autoriteiten Scheepvaartreglement territoriale zee. Zie tevens Bestuurlijke Netwerkaart Noordzee en zeescheepvaart.

mogelijke nadelen van wegslepen en eventuele alternatieven (bijvoorbeeld afzinken in de haven). Als immers een simpeler oplossing ook mogelijk is, kan de proportionaliteit van het wegslepen worden betwijfeld; men moet niet met een kanon op een mug schieten. Alleen als andere opties, waaronder de offensieve brandbestrijding, een slechter alternatief waren, zou wegslepen voor de hand liggen, mits de nadelen niet te groot waren. Tot de nadelen moesten niet alleen de eventuele kosten van het bergen (50 miljoen euro) worden gerekend, maar ook de mogelijke milieuschade en hinder voor het scheepvaartverkeer en de economische consequenties die dat tot gevolg zou kunnen hebben.

Achteraf moeten we constateren dat slechts een beperkt deel van de scenario's met de daarbij behorende consequenties daadwerkelijk zijn uitgewerkt. Hoewel er zeker op een aantal punten voorbereidende maatregelen waren genomen, is het ROT er niet in geslaagd die middag alle scenario's helder te krijgen en, voor zover mogelijk, gepaste voorbereidingen te treffen. Onvoldoende duidelijk was bijvoorbeeld hoeveel bewoners zouden moeten worden geëvacueerd, als wegslepen van het schip niet haalbaar zou zijn en zou worden overgegaan tot het laten uitbranden van het schip; waar zouden zij worden opgevangen en welke boodschap zou aan hen worden gecommuniceerd? Zoals gezegd, zorgde de succesvolle bestrijding van de brand er uiteindelijk voor dat dit geen consequenties voor de afhandeling van het incident heeft gehad. De betrokkenen zijn wat dat betreft 'gespaard door de bel'. Kort voordat Van Aartsen zich 's avonds in het ROT meldde en zich liet informeren, was het sein brand meester gegeven.

Onderstaand hebben wij geprobeerd de verschillende scenario's inzichtelijk te maken door ze in een *flowchart* weer te geven. Uit deze exercitie volgt een viertal clusters aan activiteiten, waar we aansluitend op in zullen gaan.

Figuur 1 Flowchart resulterend in een viertal clusters van activiteiten



Cluster 1 richt zich op de brandbestrijding. Wat te doen als deze poging geen succes heeft? Wordt er met hetzelfde team toch nog een poging gedaan? Wordt een team uit Zeeland ingevlogen of wordt er een afspraak gemaakt met bijvoorbeeld Smit Tak (of soortgelijke teams/organisaties)? Daarnaast moest nagedacht worden of onverhoopt isolatiemateriaal of stookolie betrokken zou kunnen raken. Over de stookolie was nagedacht. De andere aspecten waren nog nauwelijks besproken of uitgewerkt.

Cluster 2 richt zich primair op de bevolkingszorg en geneeskundige zorg. Wat te doen als het uitbrand-scenario, om wat voor reden dan ook, de voorgestane strategie wordt? Hoeveel mensen zitten er dan langdurig in de rook? Hoe ernstig moet dat – in termen van volksgezondheid – worden ingeschat? Wat moeten of kunnen wij voor deze groep doen? Gaan we opvang organiseren en zo ja, waar dan? Wie vertelt wat en wanneer; aan wie en hoe? Van dit scenario waren nog maar weinig onderdelen uitgewerkt.

Cluster 3 richt zich op de juridische en financiële zaken rond het wegslepen van het schip. Daarbij spelen vragen als: Wie is bevoegd? Onder welke noemer? Hoe is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de autoriteiten (gemeente, havenmeester en rijksoverheid) geregeld? Wie draait er op voor de kosten? Wat te doen met een mogelijk

gewenste bankgarantie? Onder welk GRIP-niveau zou een en ander het beste kunnen geschieden?

Bij deze vragen lijken vooral de havenmeester, de gemeente, het ministerie van I&M en Rijkswaterstaat de belangrijkste actoren, hoewel natuurlijk ook de eigenaar, de verzekeraar en de berger in beeld kwamen. In de loop van de dag zijn er (onder andere door de gemeente Den Haag) verschillende activiteiten ontplooid om antwoord te kunnen geven op al deze vragen. Gaandeweg bleek wel hoe lastig dat was.

Cluster 4 richt zich meer op de operationele zaken omtrent het wegslepen. Wie zal dat kunnen doen? Moet er een bergings- of sleepboot stand-by zijn? Waar wordt het schip eventueel naartoe versleept? Welke acties worden vervolgens ondernomen (ook in verband met mogelijk milieuschade)? Natuurlijk zijn er nog veel meer operationele vragen te stellen (bijvoorbeeld: wat als het mislukt en het schip onderweg – bij de havenmond – zinkt?). Dezelfde actoren die bij cluster 3 betrokken waren, hadden hier een rol. Met name Rijkswaterstaat heeft die dag activiteiten ontplooid ten behoeve van dit scenario.

3.4 Investeren in relaties of roeien met de riemen die je hebt?

Hoe werk je multidisciplinair samen in een team en wat doe je als het team als zodanig niet optimaal functioneert?

Toelichting: Uit de verslagen komt een beeld naar voren van een suboptimaal functionerend ROT. Iets dergelijks is zeker niet uniek. Regelmatig blijkt achteraf dat een team niet zo goed heeft gedraaid als men zou wensen. Hier kunnen allerlei oorzaken aan ten grondslag liggen. Het is goed te proberen deze oorzaken in kaart te brengen, maar minstens zo belangrijk is te bezien hoe men gaandeweg met de situatie is omgegaan. Zijn er bijvoorbeeld procesgerichte acties ondernomen om het functioneren te verbeteren? Ook is het denkbaar dat er achteraf maatregelen zijn genomen om het een volgende keer beter te doen.

Het beeld van een suboptimaal functionerend ROT dat uit de stukken naar voren kwam, werd in de gesprekken die wij met betrokkenen hadden bevestigd. Er waren meerdere factoren die hieraan debet waren. Wij zetten de belangrijkste op een rij.

Ten eerste startte het ROT onder een ongelukkig gesternte. Een leidinggevende van de brandweer zou – aldus het piketschema – de leiding van het ROT op zich moeten nemen. Al snel bleek dat de betreffende persoon niet in de regio was. Bij het opstarten van het ROT nam daarom een van degenen uit de poule van operationeel leiders, die op dat moment op de Yp aanwezig was (in dit geval van de GHOR), tijdelijk de leiding op zich. Onderwijl werd binnen de brandweer overleg gepleegd wie logischerwijs in aanmerking zou komen om de rol van OL te vervullen. In principe zouden daar nog vier personen voor in aanmerking kunnen komen. Eén van hen was echter al leider CoPI; een ander was commandant van dienst (die o.a. ter plaatse het contact met de burgemeester, de OvV en inspecties onderhield). Aangezien de derde eveneens niet in de regio (c.q. op vakantie) was, bleef de regionaal commandant over, ook al had deze verlof. Bovendien was zij door burgemeester Van Aartsen gebeld na zijn bezoek aan de haven. Hij had wat twijfel ('een licht unheimisch gevoel') of deze lastige klus wel goed aangepakt zou worden en deelde zijn inschatting met zijn regionaal commandant. Dit was een extra reden om naar de Yp af te reizen om daar de rol van OL te vervullen.

Eenmaal aangekomen op de Yp nam de regionaal commandant de rol van de (waarnemende) operationeel leider over. Niet alle aanwezigen vonden dat even vanzelfsprekend, zo bleek uit de gesprekken. De regionaal commandant maakt geen deel uit van de poule van operationeel leiders, zoals anderen van de brandweerorganisatie en de tijdelijke operationeel leider dat wel deden. Sommige van de respondenten meenden, ten onrechte, dat de regionaal commandant daarom niet 'de juiste papieren' zou hebben om de rol van OL te vervullen en dat alleen degenen die wel in de poule zaten een speciale opleiding (tot ontkleurd leider ROT) hadden gevolgd. Dat de regionaal commandant de rol van OL op zich nam, wekte bij hen daarom enige verbazing. Daarbij kwam dat de wijze waarop de OL invulling gaf aan de voorzittersrol niet bij iedereen in goede aarde viel. De OL hanteerde een dirigistische leiderschapsstijl om greep op de situatie te krijgen en op die manier te bewerkstelligen dat het ROT gaandeweg de dag een aantal duidelijk uitgewerkte scenario's zou opstellen, op grond waarvan een degelijk onderbouwd advies aan de burgemeester zou kunnen worden voorgelegd. Terwijl sommigen zich aan de leiderschapsstijl stoorden, waren andere aanwezigen (waaronder ook niet-brandweer gerelateerd) duidelijk te spreken over de stevige en heldere manier van communiceren. Degenen die kritiek uitten op de wijze waarop de OL aan de voorzittersrol invulling gaf, hadden liever gezien dat de OL aan de hand van de BOB-systematiek de vergadering zou hebben geleid.

De afkorting BOB staat voor 'beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming' oftewel een besluitvormingsproces, waarbij de nodige tijd wordt genomen om een beeld te vormen van de situatie en de informatie te verzamelen die daarvoor nodig is, om vervolgens over de situatie, de knelpunten, risico's en dergelijke een oordeel te vormen, ten behoeve van de daaropvolgende besluitvorming. Deze systematiek wordt tegenwoordig in allerlei organisaties toegepast en ook waar in multidisciplinaire samenwerking wordt geoefend, aangeleerd. Hoe waardevol het voorgestane besluitvormingsproces ook kan zijn, de systematiek moet niet als een soort dogma worden beschouwd. Wat een methode of middel is om te vergaderen, is geen doel op zich. Ook op andere manieren kan tot een besluit worden gekomen, zeker wanneer de situatie onvoldoende tijd laat voor de BOB-systematiek. Wel is een meer thematische aanpak van vergaderen veelal te prevaleren boven de klassieke aanpak met een 'rondje'. De 'Regeling personeel veiligheidsregio' schrijft hier aan de OL een eigenstandige verantwoordelijkheid toe als adviseur van de burgemeester.

Ten tweede speelde mee dat de OL – volgens enkele van de aanwezigen in het ROT – niet 'ontkleurd' leiding gaf, maar te nauw betrokken was bij het 'rode' brandweerproces. De OL was – in dit specifieke geval – meer dan gemiddeld gericht op de veiligheid van het (eigen) brandweerpersoneel, wat niet onlogisch was gezien de risico's die het blussen van de scheepsbrand met zich meebracht. De leiding van de brandweer – en dus ook de regionaal commandant – maakte zich grote zorgen over de veiligheid van de brandweelieden vanwege het feit dat dergelijke scheepsbranden lastig te bestrijden zijn en er – door de offensieve methode die hier werd gehanteerd – mogelijk onverantwoorde risico's zouden worden genomen. Daarmee had de OL feitelijk een lastige dubbelrol van zowel voorzitter van het ROT, als tegelijkertijd eerst verantwoordelijk leidinggevende van de brandweer die in deze casus mogelijk forse risico's nam. De vertegenwoordiger van de brandweer in het ROT hield zich niet zozeer met dit aspect (veiligheid brandweerpersoneel) bezig, mede omdat hij de risico's minder groot inschatte. Hij richtte zich meer op die zaken die te maken hadden met de brandbestrijding en de voorzorgsmaatregelen die de brandweer nam. Bij de inbreng van de brandweer in de ROT-overleggen werd daardoor vooral op deze aspecten ingegaan. Dit maakte dat anderen dan de brandweer te weinig meekregen van de veiligheidsrisico's die met deze brand gepaard gingen.

Ten derde had in het ROT niet alleen de OL, maar ook de vertegenwoordiger van de gemeente een dubbelrol. De gemeentelijk vertegenwoordiger in het ROT was niet alleen verantwoordelijk voor de gemeentelijke bevolkingszorg (communicatie, nadenken over eventuele evacuatie en opvang van omwonenden), maar was ook degene die gedurende de dag als directeur van de Dienst Stadsbeheer frequent overleg had met de havenmeester over het wegslepen van het schip en de voorwaarden die daaraan werden gesteld. Het heeft ons enigszins verbaasd dat niet de havenmeester zelf deel uitmaakte van het ROT. Hoewel de (waarnemend) havenmeester in het CoPI een belangrijke en gewaardeerde functie vervulde, was het om verschillende redenen logisch geweest als de autoriteit havenmeester – die zoals gezegd eigenstandige bevoegdheden heeft in relatie tot het wegslepen van het schip – in het ROT had geparticipeerd. Feitelijk zijn nu potentieel strijdige belangen door een en dezelfde persoon behartigd. De zorg voor omwonenden zou mogelijk pleiten voor wegslepen van het schip, terwijl economische belangen (van de Scheveningse haven) en mogelijke schade aan het milieu wellicht tegen wegslepen pleitten. Een dergelijke situatie werkt niet optimaal.

Uit de gesprekken komen ten slotte nog twee andere punten naar voren die de sfeer en samenwerking binnen het ROT beïnvloedden. Deze houden verband met de omstandigheden waaronder bij de Yp overlegd werd en de faciliteiten die het ROT ter beschikking stonden. Vrijwel alle leden van het ROT gaven in de individuele terugkoppeling en de gesprekken die wij met hen hadden aan, dat er veel was aan te merken op de plaats waar het ROT bijeenkwam. Parkeergelegenheid was er niet; toegang verkrijgen tot het gebouw was lastig; zonder pasje naar de wc gaan bleek een probleem. Ook kreeg men slechts met veel moeite toegang tot internet en was er weinig visuele ondersteuning (geen whiteboard om scenario's in kaart te brengen e.d.). Als er iets is waar verbetering nodig is en dat ook relatief gemakkelijk te realiseren is dan is het wel op dit punt.

Een ander punt was dat het ROT in de loop van de dag moest verhuizen naar een andere ruimte op een andere verdieping, omdat de politie de betreffende ruimte wenste te gebruiken voor een SGBO vanwege de WK-voetbalwedstrijd Nederland-Chili in Brazilië. Bij alle WK-wedstrijden van het Nederlands elftal werkte een SGBO van de Haagse politie vanuit die ruimte. De vraag vanuit de politie halverwege de middag of een ROT nog wel nodig was, kan ook tegen deze achtergrond worden beoordeeld. De politie had andere werkzaamheden te doen en deze brand kwam 'ongelegen'. Overigens kwam de politie haar verplichtingen na, al bleek het lastig de menskracht (bijvoorbeeld motorrijders voor begeleiding van de speciale teams uit Rotterdam en Amsterdam) te regelen. Vermoedelijk ligt hier ook een aanvullende verklaring voor de stoeve samenwerking in het ROT. Omdat Den Haag de stad is waar behalve lokale, geregeld ook landelijke demonstraties worden gehouden, is men meer gewend om in de SGBO-structuur van de politie te werken. In verhouding is er weinig ervaring met het werken in GRIP-constellaties opgedaan.

Hoewel geen van de hierboven aangegeven punten als een halszaak mag worden geduid, leidde dit bij elkaar wel tot een situatie waarover na afloop niemand echt gelukkig was. Sommigen waren vooral ongelukkig over het proces; anderen omdat de inhoudelijke bijdrage die het ROT uiteindelijk leverde beperkt bleef. Feitelijk was er sprake van misverstanden en tegenstrijdige belangen, waardoor de bijdrage van het ROT die dag gering was. Het zwaartepunt van de incidentbestrijding lag duidelijk in de haven, bij de brandbestrijders en het CoPI. De succesvolle bestrijding van de brand maakte ook dat de geringe bijdrage van het ROT weinig betekenis kreeg. Van Aartsen hoefde uiteindelijk geen beslissing meer te nemen tussen slepen of gecontroleerd laten uitbranden.

Ten aanzien van het functioneren van het ROT constateren wij – ook in relatie tot enkele van de andere dilemma's – het volgende: Het ROT heeft op de dag van de scheepsbrand om uiteenlopende redenen niet optimaal gefunctioneerd. Aan het begin van de avond lagen er geen volledig uitgewerkte scenario's op grond waarvan een eventuele beslissing genomen zou kunnen worden, mocht de brand niet binnen afzienbare tijd zijn geblust. Gelukkig heeft dat – door het onder controle krijgen van de brand – geen consequenties gehad. Gedurende de dag is door aanwezigen weinig gedaan om de wat gespannen situatie op te laten klaren. Er zijn onder andere door de OL wel pogingen gedaan tot bilateraal overleg, maar deze hebben uiteindelijk niet plaatsgevonden.

3.5 Preventie of repressie?

In hoeverre moet de brandweer zich voorbereiden op een dergelijke calamiteit?

Toelichting: Bij de voorbereiding op bepaalde calamiteiten kunnen verschillende strategieën worden bewandeld. Er kan primair worden ingezet om risico's zoveel mogelijk te voorkomen (preventie) en mede daarom maar weinig aan de specifieke voorbereiding (preparatie) op calamiteiten te doen. De kans dat een calamiteit zich voordoet is dan immers zo klein dat specifieke voorbereiding weinig zinvol wordt geacht. Andersom is het ook goed denkbaar dat wanneer de mogelijkheden van preventie beperkt zijn of het gebeurtenissen betreft die zich regelmatig voordoen, primair wordt ingezet op een hoge mate van (specifieke) preparatie. Andere tussenvarianten zijn natuurlijk ook mogelijk.

Na afloop van de brand in de Scheveningse haven kwam enerzijds de roep om risico's als deze danig te verkleinen. Anderzijds waren sommigen de mening toegedaan om meer specifieke voorbereiding voor een dergelijke brand te treffen. Omdat beide opties voor mogelijk worden gehouden, zal worden nagegaan hoe betrokkenen tegen dit vraagstuk aankijken.

Het laatste thema van deze evaluatie betreft de vraag of de brandweer en anderen zich (meer) zouden moeten voorbereiden op een dergelijke brand. Alvorens deze vraag te beantwoorden, staan we eerst kort stil bij de vraag of een dergelijke brand te voorkomen is. Immers, als een dergelijke brand is te voorkomen, wordt voorbereiding minder belangrijk. De vraag naar het voorkomen van de brand kan natuurlijk simpel worden beantwoord met ja. Ook een brand als deze was ongetwijfeld te voorkomen geweest. Ten eerste kunnen maatregelen ertoe bijdragen dat het ontstaan van brand (vrijwel) uitgesloten is of al in de kiem wordt gesmoord. De gemeente kan bijvoorbeeld verbieden dat in de Scheveningse haven aan dergelijke schepen wordt gewerkt. Daarnaast kan meer specifiek (naar tijd of plaats) getracht worden een brand te verhinderen door ten tijde van een groot evenement (bijvoorbeeld de haven/vlaggetjesdagen, maar ook zoiets als de NSS) dergelijke schepen niet tot de haven toe te laten of onderhoudsactiviteiten aan een schip niet toe te staan. Twee dagen na de brand stelde de regionaal commandant zich in het Algemeen Dagblad op het volgende standpunt: 'Ik vind het onverstandig dat dit type onderhoud aan een vaartuig van deze omvang wordt uitgevoerd in een dichtbevolkte omgeving' (AD 25 juni 2014). De opmerking van de regionaal commandant raakt aan de vraag of de werkzaamheden die werden uitgevoerd wel daar, in de Scheveningse haven, mochten geschieden. De havenmeester en de gemeentelijk vertegenwoordiger in het ROT meenden dat de werkzaamheden aan het schip waren toegestaan op grond van de gemeentelijke Verordening Scheveningen Haven 2008. In het schip werd de koel- en vriesinstallatie vervangen om te voldoen aan nieuwe wet- en regelgeving en deze werkzaamheden vonden plaats in de thuishaven van het schip. De vertegenwoordigers van de brandweer

daarentegen waren na afloop eensgezind van mening dat er feitelijk sprake was van 'verbouwen', zoals dat ook bij een woonhuis wordt genoemd als daar dergelijke werkzaamheden zouden plaatsvinden, en dat dit in de haven op grond van de eerder genoemde verordening niet is toegestaan. Hoe het ook zij, of de werkzaamheden op het schip nu wel of niet onder de verordening vielen, als de gemeentelijke verordening op dit punt ongewijzigd blijft, is een herhaling van een dergelijke brand op een grote vistrawler zeker niet ondenkbaar. Een aantal grote trawlers heeft immers Scheveningen als thuishaven.

Moeten de brandweer, de veiligheidsregio en anderen zich dan meer (specifiek) voorbereiden op het scenario van een forse scheepsbrand? Een simpel antwoord op deze vraag is nee. Het ging nu toch goed, dus waarom zouden er extra voorbereidingen nodig zijn? Dat is echter (zoals uit deze evaluatie mag blijken) te eenvoudig gesteld en maar tot op zekere hoogte juist. Hoewel de kans op een dergelijke brand klein is, is deze – als de Havenverordening op dit punt niet wordt gewijzigd – ook niet uit te sluiten. De brand werd geblust met de inzet van essentiële externe hulp. Daarnaast zijn er ongetwijfeld risico's genomen bij de bestrijding alleen al vanwege de enorme hitte in het schip en de kans op een plotselinge branduitbreiding; een kleine verandering van de situatie had tot een beduidend minder succesvol resultaat kunnen leiden. Een meer specifieke voorbereiding van de brandweer op dit soort branden lijkt dan ook in de rede te liggen, maar daar zijn de volgende kanttekeningen bij te plaatsen.

Er wordt in het optreden van de brandweer wel een onderscheid gemaakt tussen twee extremen: de resultaat- en de inspanningsverplichting. Enerzijds kent de brandweer een resultaatverplichting; deze geldt bij bepaalde typen (on)gevallen. Bij een woningbrand, een containerbrand of bij verkeersongevallen (beknelling) mag eenieder gewoon een goed resultaat – een goed optreden van de brandweer – verwachten. Dat betekent niet dat de brandweer iedereen altijd kan redden en tijdig uit een auto zal kunnen bevrijden, maar wel dat in die situaties diegenen die aanwezig zijn, maximaal professioneel zijn in hun optreden. Het zijn gebeurtenissen die zich relatief vaak voordoen en waarvoor wij in dit land primair een brandweer hebben die 24/7 paraat is. Voor deze basisscenario's moet iedere brandweerpersoon goed zijn opgeleid. Onderzoek laat zien dat gemiddeld genomen professionals het beste zijn in die situaties die zich het meeste voordoen. Zij doorzien dan vaak goed de (soms afwijkende) patronen en handelen op basis van ervaring. De achterliggende theorie heet 'recognized primed decisionmaking'(RPD): besluitvorming op basis van herkenning.

Aan de andere kant zijn er situaties die zich niet of nauwelijks voordoen. Voor deze situaties kunnen brandweermensen nooit optimaal zijn opgeleid, omdat er veel meer scenario's denkbaar zijn dan waarvoor het brandweerpersoneel kan worden opgeleid. In die situaties kan vaak niet veel meer worden verwacht dan dat de brandweer haar best doet. Omdat de situaties zich zelden voordoen, ontbreekt de ervaring. Er is er dus geen, of in veel geringere mate, sprake van patroonherkenning en daarom kan 'slechts' worden uitgegaan van een inspanningsverplichting. De zeldzaamheid van de situatie kan soms zelfs reden zijn die bepaalde taak niet te doen en aan anderen over te laten, of er een groep specialisten (gevaarlijke stoffen, duiken, gaspakken) voor op te leiden. Bij deze categorie van weinig voorkomende situaties is het zinvol de variabele omvang/ernst van de situatie te betrekken. Bij allerlei scenario's waarvan de gevolgen beperkt zullen blijven, is het niet zo erg dat er slechts sprake is van een inspanningsverplichting. Feitelijk zijn dan zowel de kans dat de situatie zich voordoet als de effecten ervan klein. Voor situaties met een 'kleine kans, groot effect' daarentegen wordt preventie belangrijker, zeker als de effecten als erg ongewenst worden beschouwd.

Dat de brandweer zich specifiek op een scheepsbrand voorbereidt, lijkt dus weinig zinvol. Uit de gesprekken kwam, al pratende over dit thema, wel een ander punt naar voren. Wellicht zou de brandweer Haaglanden er baat bij kunnen hebben als ze, zo mogelijk in samenwerking met anderen (en dan logisch gezien in ieder geval met Hollands Midden vanwege de gemeenschappelijke meldkamer), zich meer voorbereidt op meer omvangrijke en langer durende branden. Het gaat dan niet specifiek om een scheepsbrand, maar meer in het algemeen om complexe en langdurende branden. Op basis van het bovenstaande geldt voor dit soort schaarsvoorkomende branden vooral een inspanningsverplichting. De vraag is of de brandweer op dit moment voldoende geëquipeerd is om een dergelijke inspanning te leveren. De laatste jaren was in heel Nederland de focus zo gericht op de multidisciplinaire aspecten van de rampenbestrijding, dat de monodisciplinaire brandweerprocessen minder aandacht hebben gekregen. Er is bijvoorbeeld op de gemeenschappelijke meldkamer een Calamiteiten Coördinator (CaCo) gekomen, terwijl de brandweerprocessen op de meldkamer niet eenzelfde ontwikkeling hebben doorgemaakt. Er zijn voor de monodisciplinaire brandweerprocessen geen equivalenten voor de CaCo of LCMS. Goede inhoudelijke ondersteuning door de meldkamer van leidinggevendenden in het veld (wat doen andere diensten, wat zijn te verwachten knelpunten) heeft nauwelijks plaats. Bij de huis-tuin-en-keuken branden maakt dat natuurlijk niet zo veel uit. Bij meer complexe en vaak langer durende branden echter wel. Brandweer Haaglanden zou daarom kunnen kijken of ze (alleen of met anderen) voor de meer complexe branden aan kwaliteit kan winnen, zodat de brandweer in die situaties, zoals ook bij deze scheepsbrand, net het verschil kan maken.

Terug naar de casus. Scheepsbranden en zeker die op grote schepen zijn gelukkig zeer schaars. De gevolgen van zo'n brand kunnen echter, als er gevaarlijke stoffen bij betrokken zijn, groot zijn. Logischerwijs komen dan twee opties naar voren.

Eenzijds kan gekozen worden voor de inzet van (externe) gespecialiseerde teams. Het eigen korps voor specifiek scheepsbranden opleiden en trainen is niet zo verstandig, omdat dit relatief veel opleidingstijd en -kosten vergt, terwijl de eenmaal opgeleide mensen vrijwel nooit hoeven worden ingezet. Bij de Scheveningse scheepsbrand werkte de inzet van gespecialiseerde externe teams, zonder dat daar overigens vooraf afspraken mee waren gemaakt. Ook kan aan de inzet van gespecialiseerde teams uit het bedrijfsleven (Smit Tak en dergelijke) worden gedacht. Het lijkt logisch dat hierover vooraf – eventueel op landelijk niveau – wordt nagedacht c.q. afspraken worden gemaakt.

Anderzijds kan natuurlijk worden voortgeborduurd op het thema van preventie. Er zal dan moeten worden nagedacht hoe de kans dat een dergelijk scenario zich voordoet, te verkleinen. Bijvoorbeeld door in de Havenverordening op te nemen dat dit type verrichtingen aan zo'n groot schip niet zijn toegestaan.

4 Slotbeschouwing

In de voorgaande hoofdstukken is het multidisciplinair optreden rond de Scheveningse scheepsbrand beschreven en geanalyseerd. Hier vatten wij de belangrijkste thema's samen en geven wij bij de verschillende onderdelen enkele actiepunten aan.

Wij hebben in deze evaluatie vijf dilemma's als uitgangspunt genomen, te weten:

1. *Veiligheid brandweerpersoneel of (meer) risico's nemen?*
2. *GRIP-2, GRIP-3 of hoger?*
3. *Brand bestrijden, het schip laten uitbranden of wegslepen?*
4. *Investeren in relaties of roeien met de riemen die je hebt?*
5. *Preventie of repressie?*

Van deze dilemma's stonden op 23 juni – voor zover wij dat overzien – twee dilemma's centraal. Het eerste dilemma was de mate waarin de brandweer risico's zou moeten of kunnen nemen. De offensieve bestrijding van de brand ging duidelijk met risico's gepaard. Naarmate de brand voortduurde, ontstond bij leidinggevenden van de brandweer steeds meer de vraag of en hoe lang met deze aanpak nog kon worden doorgegaan. Het meest opvallend bij dit dilemma was dat de leidinggevenden van de brandweer dit dilemma niet met hun multi-partners hebben gedeeld. Blijkbaar vond men het - ons inziens ten onrechte - een intern probleem.

Het tweede dominante dilemma van die dag betrof de aanpak van het incident als de brand niet diezelfde dag kon worden geblust. Kon het schip dan worden weggesleept en wat zou dat in termen van risico's, kosten en dergelijke betekenen? Zowel het CoPI als het ROT heeft met deze vraag geworsteld. Terwijl er inhoudelijk verschillende argumenten waren die wegslepen een slechte optie maakten, bleef er een kans dat deze optie serieus zou worden als de offensieve brandbestrijding niet zou slagen. De andere optie was het schip te laten uitbranden. In dat geval zouden zeer waarschijnlijk de bewoners in de directe omgeving om redenen van volksgezondheid of tenminste overlast moeten worden geëvacueerd en elders moeten worden opgevangen. Zo ver heeft het gelukkig niet hoeven komen.

GRIP-structuur en informatiemanagement

Behalve het dilemma rond de keuze tussen de scenario's (en de haalbaarheid daarvan) kan ook de opschaling naar een bepaald GRIP-niveau als dilemma worden beschouwd. Een te hoog GRIP-niveau belast onevenredig veel personen; een te laag GRIP-niveau kan betekenen dat bepaalde zaken onvoldoende aandacht krijgen. De GRIP-structuur is in deze casus flexibel toegepast. Flexibiliteit was gelegen in het feit dat onder het regime van GRIP-2 de burgemeester al in de ochtend bij de brand betrokken was (en ter plaatse kwam), gedurende de dag goed van ontwikkelingen op de hoogte werd gehouden en 's avonds nog aanschoof bij het ROT-overleg. In een kleinere gemeente zou wellicht direct voor GRIP-3 zijn gekozen; hier was GRIP-2 zonder meer passend. Opschaling naar GRIP-3 zou mogelijk zinvol zijn geworden als de brand niet diezelfde dag was geblust en men had moeten overgaan tot het laten uitbranden dan wel wegslepen van het schip.¹²

¹² GRIP-3 moet dan niet worden geïnterpreteerd als het bijeenkomen van een beleidsteam in klassieke samenstelling (de operationele diensten zijn immers vertegenwoordigd in het ROT); in plaats daarvan gaat het om de afstemming tussen vertegenwoordigers van het algemeen en functioneel bestuur - in dit geval dus de gemeente, I&M en Rijkswaterstaat.

Al vrij snel was duidelijk dat ook andere autoriteiten en overheden dan de gemeente bij het incident een rol hadden. In dit geval waren dat vooral Rijkswaterstaat en de minister van I&M. De eerste was vertegenwoordigd in zowel het CoPI als het ROT en gedurende de dag is er ook met het ministerie van I&M contact geweest. Opmerkelijk genoeg was de autoriteit havenmeester niet in het ROT (doch wel in het CoPI) vertegenwoordigd. Het zou verstandig zijn geweest als de havenmeester één of enkele keren was aangeschoven bij het ROT om de nautische aspecten voor het voetlicht te brengen. Dit past ons inziens goed in een flexibele toepassing van GRIP. Daarnaast had de gemeentesecretaris eerder in het proces kunnen worden betrokken en over de brand en de implicaties ervan worden geïnformeerd. Wat betreft de interne communicatie en informatievoorziening hebben wij – afgezien van de facilitaire beperkingen op de Yp – geen grote problemen geconstateerd. De leden van de verschillende staven hebben voldoende de ruimte gehad en gebruikt om zich met anderen te verstaan, informatie te vergaren en te delen. Over de opbrengst van LCMS zijn wij iets minder positief. Hoewel verschillende betrokkenen aangaven bij LCMS baat te hebben gehad om zich (bijvoorbeeld bij overdracht van taken) op de hoogte te stellen van de stand van zaken, bleek de LCMS-rapportage onvoldoende (betrouwbare) informatie te bevatten van de zaken die voorlagen in het CoPI en het ROT. Als basis voor evaluatie was het ongeschikt. Bewust is dan ook deze evaluatie gebaseerd op gesprekken met direct betrokkenen. Het is feitelijk ondoenlijk te evalueren louter op grond van verslagen en interne evaluaties.

Actiepunt 1: Bepaal of een eigenstandige rol van de havenmeester in het ROT in casus als deze gewenst is.

Actiepunt 2: Breng de faciliteiten ten behoeve van het ROT (toegangspasjes, parkeergelegenheid, computerfaciliteiten, visuele ondersteuning als whiteboard e.v.) op een gewenst niveau en test dat binnen een jaar een keer met een onverwachte(!) ROT-oefening.

Multidisciplinaire samenwerking

In evaluaties neemt vaak het thema leiderschap een centrale plaats in en ook in deze evaluatie hebben wij hier de nodige aandacht aan besteed. Daaruit mag echter niet de indruk ontstaan dat het altijd om leiderschap draait. Simpel gezegd: ook zonder goed (bestuurlijk of operationeel) leiderschap zijn vele incidenten tot een goed einde gekomen. Hulpverleners en anderen zullen veelal gewoon (professioneel) hun werk doen. Dat was ook in deze casus een belangrijke basis voor het succes. Zonder de uitzonderlijke inzet van de brandweer zou het incident een heel andere afloop hebben gekend. Samenwerking is daarom minstens zo belangrijk, zowel in het mono- als multidisciplinaire optreden. In deze casus waren er twee multidisciplinaire teams actief: het CoPI en het ROT. Over de samenwerking binnen het CoPI was men over het algemeen zeer tevreden. Uit de stukken en gesprekken blijkt dat het CoPI die dag veel zaken zelf goed heeft opgepakt en voortreffelijk heeft samengewerkt. De leider CoPI had daarin een belangrijke rol, alsook de eensgezindheid binnen de groep om het incident tot een goed einde te brengen. In het ROT daarentegen verliep de samenwerking wat stroef. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, was dit te wijten aan verschillende factoren. De start was ongelukkig; enkelen waren verrast dat onvoldoende volgens de BOB-methodiek werd gewerkt; verschillende deelnemers vervulden tegelijkertijd verschillende rollen, en de accommodatie liet qua faciliteiten te wensen over. Het feit dat men in Den Haag, waar een groot deel van de landelijke demonstraties plaatsvindt, gewend is te werken in de SGBO-structuur waarin de politie leidend is, heeft hierbij waarschijnlijk ook een rol gespeeld. Een volledig multidisciplinaire setting is welhaast 'on-Haags'. Het gevolg van dit alles was dat sommige

scenario's onvoldoende waren doordacht en uitgewerkt. Deze bleken uiteindelijk niet meer nodig, toen de brandweer aan het begin van de avond de brand onder controle kreeg. Als dat niet was gelukt, was er waarschijnlijk een lastige situatie ontstaan. Zeker niet op alle punten was voldoende helder wat in dat geval te doen. Een flowchart (zoals opgenomen in hoofdstuk 3) zou een goede insteek geweest kunnen zijn om de verschillende consequenties in kaart te brengen. Wel blijft het altijd lastig als personen in een team een dubbelrol (moeten) vervullen en potentieel tegenstrijdige belangen dienen te behartigen.

Actiepunt 3: Denk na hoe in de toekomst om te gaan met dubbelrollen zoals die in deze casus naar voren kwamen en maak aan het begin van een ROT-vergadering potentiële dubbelrollen bespreekbaar.

Actiepunt 4: Denk na of ten behoeve van het ROT een (multidisciplinaire) planningsstaf moet worden ingericht, waar desgewenst scenario's worden voorbereid, lijnen worden uitgezet, plannen worden gemaakt.

Crisiscommunicatie

Deze casus gaf weinig aanleiding tot uitvoerige externe communicatie. In de loop van de dag is twee keer via NL-Alert een bericht uitgegaan. Dat ging niet helemaal vlekkeloos. Omdat het tweede bericht (vanwege een draaiende wind) een groter bereik had, leek het voor degenen die het eerste bericht niet hadden ontvangen alsof de publieksinformatie traag op gang kwam. Dit ondanks het feit dat in het bericht stond vermeld dat het een tweede bericht betrof. Overigens, maar dat gold ook bij andere situaties waarin in het verleden met NL-Alert is gewerkt, is er geen enkel zicht of deze berichtgeving enig effect heeft gehad; in welke mate het bericht werd ontvangen, gedeeld en ernaar is gehandeld.

Actiepunt 5: Of externe communicatie middels NL-Alert werkt weten wij eigenlijk nog niet. Het zou goed zijn dit landelijk te bestemmer plaatse aan te geven en te laten onderzoeken.

Bestuurlijke elementen

Op de dag van de scheepsbrand is constant met ruim voldoende aandacht voor de bestuurlijke elementen gehandeld. Gedurende de dag heeft burgemeester Van Aartsen de gebeurtenissen intensief gevolgd en is hij door de OL regelmatig op de hoogte gesteld van de situatie. Toen er sprake was van een mogelijke betrokkenheid van het ministerie van I&M is contact gelegd met de Secretaris-generaal om een en ander af te stemmen. Uiteindelijk hoefde over de keuze voor een bepaald scenario geen bestuurlijk besluit te worden genomen.

Preventie of repressie?

Ten slotte de vraag: Is een scheepsbrand als deze nu te voorkomen of moet de brandweer zich meer specifiek op een dergelijke brand voorbereiden? Of misschien beide: voorkomen en voorbereiden? Na afloop ontstond discussie over de vraag of het schip überhaupt in de haven mocht worden gerenoveerd. De Havenverordening is vaag op dit punt (wat moet onder het verbod op 'verbouwen' worden verstaan?). Waarschijnlijk zou een rechtsgang nodig zijn om vast te stellen of de werkzaamheden die aan het schip werden verricht wel of niet aldaar mochten geschieden. Eenzelfde situatie volledig voorkomen kan zeker niet; duidelijker de grenzen aangeven kan wel.

Dat de Haaglandse brandweer zich meer specifiek op scheepsbranden voorbereidt, is welbeschouwd onlogisch, aangezien het situaties betreft die zich maar zelden voordoen. Externe ondersteuning zoals thans geschiedde is daarom verstandig en nodig. Echter, grootschalig brandweeroptreden vergt van de regio Haaglanden wel meer dan dat men nu georganiseerd heeft. De laatste jaren heeft grootschalig en langdurig monodisciplinair optreden relatief weinig aandacht gekregen. De focus is zo sterk gericht geweest op het multidisciplinaire (met staven, ondersteuning van informatiemanagers, LCMS, CaCo), dat de ontwikkeling van het grootschalige monodisciplinaire brandweeroptreden (bijvoorbeeld een hoogwaardige ondersteuning vanuit de meldkamer) naar verhouding heeft stilgestaan.

Actiepunt 6: De Havenverordening dient te worden aangepast, zodat duidelijker wordt wat wel en niet aan werkzaamheden mag worden uitgevoerd (en zie hier ook op toe).

Actiepunt 7: Brandweer Haaglanden zou – in samenwerking met Hollands Midden – moeten nagaan of het grootschalige en langdurige monodisciplinaire optreden verbeterd kan worden en hier desgewenst een actieplan voor moeten ontwikkelen.