

# Sprinklerincident in vuurwerkopslag Ulicoten

Een evaluatie van de crisisbeheersing



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: Dienst Roerende Zaken, Ministerie van Financiën  
Titel: Sprinklerincident in vuurwerkopslag Ulicoten  
Datum: 23 augustus 2018  
Auteurs: Menno van Duin, Renee Linck, Jana Domrose  
Foto cover: Dienst Roerende Zaken, Ministerie van Financiën

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1	Aanleiding van het onderzoek	4
1.2	Doel van het onderzoek	5
1.3	Onderzoeksvragen	5
1.4	Informatieverzameling	6
<b>2</b>	<b>Feitenrelaas</b>	<b>7</b>
2.1	Algemene beschrijving locatie Ulicoten	7
2.2	Wat gebeurde er op 28 mei 2018?	13
<b>3</b>	<b>Analyse</b>	<b>21</b>
3.1	Hoe is van tevoren nagedacht over risico's?	21
3.2	Tijdens: wat is het risico en hoe zien betrokkenen dat?	23
3.3	Beeld achteraf: hoe risicovol is het eigenlijk?	28
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>30</b>
4.1	Conclusies	30
4.2	Aanbevelingen	32
	<b>Bijlage 1 – Gesprekspartners</b>	<b>34</b>
	<b>Bijlage 2 – Geraadpleegde documenten</b>	<b>35</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding van het onderzoek

Op maandagochtend 28 mei 2018 wordt in de vuurwerkopslaglocatie in Ulicoten als gevolg van graafwerkzaamheden de sprinklerinstallatie in werking gesteld. De locatie is in gebruik van de dienst Domeinen Roerende Zaken (DRZ) van het ministerie van Financiën. In het verleden werd de locatie gebruikt voor de opslag van defensiematerieel (o.a. wapens en munitie). Tegenwoordig doet de locatie dienst voor de opslag van illegaal vuurwerk en scheepsnoodsignalen dat door opsporingsdiensten in beslag is genomen.<sup>1</sup>

Nadat het automatische brandmeldsysteem in werking is getreden, wordt de brandweer die ochtend om 10.30 uur gealarmeerd. De brandweer constateert dat er als gevolg van het afgaan van de sprinklers wateroverlast is, maar signaleert verder geen bijzonderheden en vertrekt weer naar de kazerne. Pas aan het einde van de middag wordt duidelijk dat in het depot vuurwerk ligt opgeslagen, dat mogelijk met het water kan gaan reageren: als bijvoorbeeld flietpoeder met water in aanraking komt, kan het gaan ontbranden. Voor de burgemeester van Baarle-Nassau is dit reden om alle partijen bijeen te roepen en actie te ondernemen. Er wordt opgeschaald naar GRIP-2.

In de loop van de avond wordt uit voorzorg een gebied rondom de locatie afgezet en wordt de Explosieven Opruimingsdienst van Defensie (EOD) opgeroepen om onderzoek te doen naar de mogelijke risico's. Er blijken elf bunkers betrokken te zijn bij de lekkage, waarvan in drie bunkers vuurwerk ligt opgeslagen. Van twee van deze drie bunkers is al snel duidelijk dat er weinig bijzonders aan de hand is. De derde bunker krijgt meer aandacht. Iets na middernacht wordt het sein veilig gegeven. De situatie is daarmee betrekkelijk snel weer onder controle.

In de media (BN/DeStem, Omroep Brabant, NU.nl) is er enige aandacht voor de gebeurtenissen in Ulicoten. De Veiligheidsregio Midden-West Brabant verstuurt in de loop van de dag en avond van 28 mei in totaal negen tweets over dit incident. Omroep Brabant meldt dinsdag 29 mei dat de gemeente Baarle-Nassau en de dienst DRZ van het ministerie van Financiën de gebeurtenissen willen laten onderzoeken.

De dienst DRZ van het ministerie van Financiën heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV gevraagd een evaluatie te verrichten van de gebeurtenissen met als oogmerk om (primair als DRZ) uit het voorval in Ulicoten lering te trekken.

---

<sup>1</sup> Het merendeel van de opgeslagen goederen is vuurwerk. Daarom wordt in deze rapportage voornamelijk over vuurwerk gesproken.

## 1.2 Doel van het onderzoek

### Leren van incidenten

De aanpak van het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV is primair gericht op leren door alle betrokkenen. Terwijl inspecties en de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) de situatie en het optreden normaliter vergelijken met 'de norm' (c.q. de wet- en regelgeving en vooraf opgestelde plannen e.d.), beschouwen wij deze zaken wel, maar zijn wij veel meer gericht op het doorgronden van enkele kernthema's. Wij richten ons daarbij vooral op de waarom-vraag. Wij proberen de gebeurtenissen te duiden.

Dit betekent dat wij in deze evaluatie hebben gekozen voor een bepaalde opzet. Naast het gezamenlijk met betrokkenen reconstrueren van een feitenrelaas, lichten we een of meer dilemma's of thema's uit die door betrokkenen als lastig werden ervaren. Daarbij staat steeds het leren en de mogelijke lessen centraal. Zijn er lessen te leren die een dergelijk incident zouden kunnen voorkomen, of die er eventueel toe leiden dat betrokkenen beter zijn voorbereid c.q. beter in staat zijn een dergelijk incident te managen? Wat kan geleerd worden over opslag, installatie, informatie-uitwisseling, de samenwerking e.v.? Lessen worden geleerd door anderen inzicht te geven in de processen en problemen die speelden en de betekenissen, die mensen daaraan gaven op dat moment. Daarmee ontstaat vaak meer begrip in elkaars gedragingen en optreden en dat kan bijdragen aan de samenwerking bij een onverhoopt volgend incident.

## 1.3 Onderzoeksvragen

In de aanvraag voor het onderzoek is een aantal vragen en aandachtspunten geformuleerd. Op hoofdlijnen behelst dit onderzoek een tweetal onderzoeksvragen.

### 1. *Hoe is de veiligheidssituatie op de locatie?*

Deze vraag richt zich op de preventieve en preparatieve situatie op en rond de locatie van DRZ in Ulicoten. Daarbij hebben we antwoord gezocht op de volgende deelvragen:

- > Welke procedures (o.a. ten aanzien van de opslag), protocollen, (calamiteiten)plannen, beheersmaatregelen e.v. zijn er aanwezig voor deze opslag en wat betekende dat in deze situatie?
- > Wat is er bekend en te zeggen over de sprinklerinstallatie (type, onderhoud, controle e.v.) in het algemeen en wat is de relatie tussen de aanwezigheid van deze installatie en de opslag van vuurwerk inclusief het magnesiumhoudende vuurwerk?<sup>2</sup>
- > Wat is er te zeggen over het opgeslagen vuurwerk inclusief het magnesiumhoudende vuurwerk (bekend, toegestaan, geregistreerd, juiste plaats e.v.)?
- > Wat is er te zeggen over controle, inspectie, toezicht en eventuele handhaving van gebouw, installatie, opslag e.v.?
- > In hoeverre zijn anderen (met name hulpdiensten als de brandweer) bekend met de locatie en de situatie?

Onze bevindingen rond deze vragen worden uitgebreid beschreven in paragraaf 2.1 en samengevat in het laatste hoofdstuk.

---

<sup>2</sup> In de rapportage wordt gesproken over vuurwerk met flitspoeder erin. Magnesium kan één van de onderdelen zijn van flitspoeder.

## 2. Hoe verliep het incident en de afhandeling?

Deze vraag richt zich op de gebeurtenissen op 28 mei 2018 en dan met name de wijze waarop de gebeurtenissen zich voltrokken en door betrokkenen van DRZ werd opgetreden en werd samengewerkt met anderen. Het betreft hier de samenwerking tussen verschillende ketens i.c. het ministerie van Financiën als de functionele keten en de gemeente en hulpdiensten als de algemene keten. Bij dit onderwerp kwamen de volgende vragen aan de orde:

- > Welke afspraken waren er gemaakt rondom de samenwerking bij calamiteiten?
- > Welke rollen hebben de eigen medewerkers vervuld (optreden, alarmeren, communiceren onderling en met andere (overheids-)instanties e.v.?)
- > Hoe verliep de samenwerking intern en met anderen (o.a. politie, brandweer, EOD)?
- > Wat waren kritieke momenten in die samenwerking?

Onze bevindingen rond deze vragen worden uitgebreid beschreven in paragraaf 2.2. en in hoofdstuk 3. Vervolgens geven we in het laatste hoofdstuk onze conclusies en aanbevelingen.

## 1.4 Informatieverzameling

Basis van het onderzoek zijn gesprekken die wij hebben gevoerd met 15 personen van verschillende organisaties die betrokken waren bij het incident. Bovenstaande vragen vormden de leidraad bij deze gesprekken. Daarbij ging het er steeds om of er bijzonderheden of opvallende afwijkingen waren te constateren. De gesprekken leverden informatie en inzichten op over het feitelijk verloop van de gebeurtenissen en de (samenwerkings)processen. Voor dit onderzoek is daarnaast gebruikgemaakt van een aantal documenten, waaronder het Calamiteitenplan en verslagen en actielijsten van zowel de dienst DRZ als van de gemeente Baarle-Nassau en Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Een overzicht van alle gesprekspartners en van de geraadpleegde documenten zijn opgenomen in de bijlagen.



# 2 Feitenrelaas

## 2.1 Algemene beschrijving locatie Ulicoten

De locatie in Ulicoten werd in het verleden door het ministerie van Defensie gebruikt als opslag van munitie. Sinds 1999 wordt er op de locatie vuurwerk opgeslagen. In 2005 is de verantwoordelijkheid voor de locatie en de activiteit van de vuurwerkopslag overgedragen aan het ministerie van Financiën en in het beheer gesteld van de dienst DRZ.<sup>3</sup> Sinds die tijd moet de locatie voldoen aan de veiligheidseisen van het Besluit risico's en zware ongevallen (BRZO). Op basis daarvan zijn allerlei aanvullende veiligheidsmaatregelen genomen. De sprinklerinstallatie is één van die vereisten die in de omgevingsvergunning zijn opgenomen en is er bewust geplaatst.<sup>4</sup> Deze is er om een beginnende brand (binnen of buiten) in de kiem te smoren. Voor dat risico is deze installatie aangebracht en daarvoor is deze ook effectief.

### Werkproces op hoofdlijnen

Wanneer door opsporingsinstanties als de politie, de KMar of de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), vuurwerk in beslag wordt genomen, wordt het naar Ulicoten overgebracht. Vuurwerk dat door de politie in beslag is genomen, wordt normaal gesproken overgebracht naar een ketenbeslaghuis van de betreffende politie-eenheid. Het ketenbeslaghuis meldt de partijen inbeslaggenomen vuurwerk vervolgens via het digitale 'beslagportaal' aan bij DRZ. De frontoffice van DRZ stuurt dan een gecertificeerde transporteur naar de locatie. Als het meer dan drie stuks zijn, wordt het vuurwerk daar "tijdelijk nedergelegd". Feitelijk heeft de politie geen opslagvergunning voor zo veel stuks omdat zij daarvoor de voorzieningen niet heeft.<sup>5</sup>

DRZ Apeldoorn organiseert het transport van de plaats van inbeslagname of tussenopslag naar de opslaglocatie in Ulicoten. Na een melding wordt het vuurwerk in principe dezelfde dag nog opgehaald. De inrichting heeft tot doel het veilig en verantwoord opslaan en identificeren (ten behoeve van het proces-verbaal) van het door opsporingsinstanties in beslag genomen vuurwerk.

---

<sup>3</sup> Veiligheidsrapport behorende bij de vergunning 2015, Deel 1: algemene omschrijving, p. 6.

<sup>4</sup> Er is een half jaar onderzoek gedaan naar de noodzaak en wenselijkheid van de sprinklerinstallatie in Ulicoten. De Arbeidsinspectie en ILT waren daarbij beide betrokken. Uiteindelijk is deze voorwaarde als vergunningseis vastgelegd, omdat het risico op brand aanwezig is en een sprinklerinstallatie daarvoor een effectieve maatregel is.

<sup>5</sup> Uitzondering is de eenheid Den Haag want die heeft wel een vergunning. Daar staat een 'Golan' waarin de politie 10 kg netto explosief materiaal kan opslaan.

Op de locatie werken medewerkers van de dienst DRZ en van de politie. In het algemeen kan het werkproces van de dienst DRZ aan de hand van de volgende stappen worden omschreven:

1. Ontvangst van het vuurwerk op de locatie (incl. controle op juistheid vrachtbrieven en omstandigheden van de verpakking).<sup>6</sup>
2. Tijdelijke opslag van ontvangen vuurwerk in ontvangstbunker.
3. Identificatie en categorisering van vuurwerk in ompakbunker.<sup>7</sup>
4. (Her)verpakken van het vuurwerk.
5. Opslag van het vuurwerk.
6. Interne logistiek van het vuurwerk.
7. Gereedmaken voor verzending van vuurwerk voor vernietiging of monsters ervan voor onderzoek door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI).

DRZ volgt dit proces met als doel de opslag veilig te laten verlopen en vuurwerk te vernietigen. Het betreft de zogenoemde 'blauwe partijen': inbeslaggenomen vuurwerk dat moet worden vernietigd. DRZ organiseert ook het gecertificeerd transport van de locatie naar Duitsland waar het vuurwerk wordt vernietigd. Het NFI doet structureel onderzoek naar de samenstelling en categorisering van 'nieuwe' soorten illegaal vuurwerk. Daartoe worden monsters via gecertificeerd transport naar het NFI overgebracht voor onderzoek.

De politie verricht in Ulicoten werkzaamheden in het kader van de opsporing. Het betreft de identificatie, registratie en opslag van inbeslaggenomen vuurwerk. De politie heeft een vaste werkplek in het kantoorpand waar medewerkers – onder regie van het Centraal Onderzoeksteam Vuurwerk (COV) – processen-verbaal opmaken (in ompakbunker) van inbeslaggenomen partijen die dienen als forensisch bewijsmateriaal.

### **Handgemaakt vuurwerk**

Ondefinieerbaar en/of handgemaakt vuurwerk mag niet in ontvangst genomen worden op de locatie. Het kan voorkomen dat er in een aangeboden partij voorwerpen aanwezig zijn die door DRZ Ulicoten niet kunnen worden geaccepteerd (bijvoorbeeld omdat de inhoud handgemaakt vuurwerk betreft en dus ondefinieerbaar is door middel van de 'Default list'). In de praktijk zou dit niet voor mogen komen, omdat de zendende partijen bekend zijn met de regels voor het aanleveren van vuurwerk. Het kan echter voorkomen dat zo'n voorwerp verpakt is (conform ADR) en bij acceptatie van de partij niet wordt opgemerkt, maar pas bij opening van de verpakking. Op dat moment wordt door de ADR veiligheidsadviseur een SOSV-formulier aangemaakt. Een SOSV-formulier wordt ingevuld om inbreuken op de veiligheid vast te leggen. Dit formulier wordt naar de teamleider van het COV-team gestuurd en het betreffende ketenbeslaghuis. Vervolgens neemt de teamleider van het COV-team hierover contact op met de aanleverende instantie om na te gaan hoe het vuurwerk toch op de locatie in Ulicoten terecht is gekomen. Het handgemaakte vuurwerk wordt om veiligheidsredenen niet teruggestuurd naar de aanleverende instantie.

*Bron: Veiligheidsrapport behorend bij de vergunning 2015.*

<sup>6</sup> Vooraanmelding is een proces dat zich niet fysiek op de locatie van DRZ in Ulicoten afspeelt. Op het moment dat er vuurwerk in beslag is genomen wordt dit gemeld door de politie. Er moet tevens vermeld staan of het Centraal Onderzoeksteam Vuurwerk (COV) van de politie onderzoek dient te verrichten (label rood). Als het label rood/blauw is dan zal er eerst door het COV een onderzoek plaatsvinden waarna de partij vernietigd kan worden. Is het label blauw dan zal de partij indien nodig worden verpakt en vernietigd.

<sup>7</sup> Het vuurwerk wordt gedetermineerd aan de hand van de meest actuele versie van de zogenaamde 'Defaultlist', uitgegeven door de Verenigde Naties.



## Veiligheid personeel

In het vuurwerkseizoen (november t/m maart) zijn in totaal maximaal tien personen op de locatie werkzaam en kunnen incidenteel personeelsleden van derden aanwezig zijn voor het aan- of afvoeren van vuurwerk.<sup>8</sup> In het laagseizoen (april t/m oktober) zijn er gemiddeld drie personen werkzaam op de locatie. In die periode kunnen er ook personeelsleden van derden aanwezig zijn voor onderhoud of inspectie aan gebouwen en installaties. Tijdens het vuurwerkseizoen mogen alleen dringend noodzakelijk werkzaamheden worden verricht, zoals reparatiewerkzaamheden. De personele bezetting is geconcentreerd rondom het kantoorgebouw en het ompakgebouw. Over de rest van het terrein is het personeel verspreid en slechts met een specifieke bestemming aanwezig. Er zijn de nodige veiligheidsinstructies voor eigen werknemers en voor bezoekers (die allen geregistreerd worden). Daarnaast wordt het personeel getraind. Er is een opgeleid veiligheidskundige (tevens ADR veiligheidsadviseur) en een ADR veiligheidsadviseur,<sup>9</sup> die op naleving van de veiligheidsmaatregelen aansturen. Tevens heeft de directie een strategisch adviseur die adviseert over verbeteringen van de veiligheid. De ADR veiligheidsadviseur is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken op de inrichting. Het hoofd Productie van DRZ is verantwoordelijk voor de gehele locatie, het personeel en de preventie en beheersing van zware ongevallen. Alle personeelsleden, en met name de ADR veiligheidsadviseur(s), hebben de taak onveilige situaties te melden en desnoods activiteiten te staken. Als het gaat om informatie of advies kan DRZ zelfstandig telefonisch contact opnemen met de Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EOD). Mocht inzet van de EOD nodig zijn, dan verloopt dat via de teamleider van het Team Explosieven Verkenning (TEV) van politie.

### **Team Explosieven Verkenning en de Explosieven Opruimingsdienst Defensie**

Bij voorvallen op de locatie in Ulicoten waarbij sprake is van mogelijk explosiegevaar bij het aangeleverde vuurwerk of zelfgemaakt vuurwerk wordt het Team Explosieven Verkenning (TEV) van de politie ingeschakeld. Als er onduidelijkheden zijn met betrekking tot de aard van de explosieven dan neemt het TEV contact op met de Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EOD). Zij kunnen onderzoek doen en het explosief vernietigen. Het TEV kan namens het bevoegd gezag de locatie aanwijzen waar dat dient te geschieden.

## Veiligheid van objecten

De bunkers waar het vuurwerk wordt opgeslagen zijn sinds 2005 in beheer van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB).<sup>10</sup> Samen met DRZ heeft het RVB het pand omgebouwd tot vuurwerkopslaglocatie. Voordien waren de gebouwen in beheer van het ministerie van Defensie en werden er wapens, munitie en ook vuurwerk opgeslagen. DRZ huurt de panden en voert de dagelijkse beheersmatige taken uit. Wettelijke keuringen en onderhoud van de panden en installaties worden verricht door het RVB, die hiervoor gecertificeerde bedrijven contracteert. Op het terrein van de inrichting zijn drie typen bunkers aanwezig. Alle bunkers hebben dezelfde eigenschappen, maar een andere omvang. De muren zijn gemetseld en

<sup>8</sup> Veiligheidsrapport behorend bij de vergunning 2015, Deel 1: algemene omschrijving, p. 7.

<sup>9</sup> Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg of het met dit vervoer samenhangend verpakken, laden, vullen of lossen van stoffen worden – conform Europese afspraken – eisen gesteld aan de veiligheidsadviseur. De voorschriften voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg staan in een Europese overeenkomst, het ADR (*Accord européen relatif au transport international de marchandises Dangereuses par Route*) en is in Nederland onderdeel van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

<sup>10</sup> Veiligheidsrapport behorende bij de vergunning 2015, Deel 1: algemene omschrijving, p. 6.

het dak bestaat uit betonnen platen. De gebouwen kunnen getypeerd worden als 'lichte constructie voorzien van een beschermend dak'.<sup>11</sup>

### Een eventuele explosie

Bij een eventuele explosie in een bunker zal drukontlasting plaatsvinden via het dak. De drukgolf zal zich hierdoor verticaal voortbewegen en de kans op een domino-reactie naar andere bunkers is daarmee zeer klein. Verder zullen de ligging en omwallingen van de bunkers voorkomen dat de drukgolf of rondvliegend materiaal vanuit de ene bunker direct effect heeft op omliggende bunkers.

Sinds de gebouwen in beheer zijn van het RVB (en geen militairterrein meer zijn), heeft de locatie een BRZO-classificatie en worden er in de vergunning (van de Inspectie Leefomgeving en Transport) specifieke eisen gesteld in het kader van de veiligheid van personeel alsook de externe veiligheid.<sup>12</sup> Er moeten zo veel mogelijk preventieve maatregelen worden genomen, zodat zware ongevallen niet kunnen plaatsvinden. Er is een calamiteitenorganisatie ingericht. Onderdeel van de preventieve maatregelen zijn onder meer de vaste brandblusinstallatie (sprinkler),<sup>13</sup> schone en geleidende vloeren, gebruik van antistatische kleding/schoenen, een verbod op diverse zaken waarmee statische elektriciteit kan worden opgewekt, explosieveilige communicatiemiddelen en het gebruik van geperst hout.<sup>14</sup> De pallets met vuurwerk worden met gecertificeerde antistatische folie omwikkeld. Van buiten de inrichting is er een risico bij een natuurbrand (bos-heide) of blikseminslag. In dat geval kan de veiligheid binnen de inrichting worden bedreigd. Om dat te mitigeren zijn er ook aan de buitenzijde van de gebouwen sprinklers aangebracht, wordt de begroeiing kort gehouden en zijn alle gebouwen voorzien van bliksemafleiding. Ook is dit scenario opgenomen in het bedrijfsnoodplan, zodat de organisatie zich kan voorbereiden op een dergelijke situatie.

### Externe veiligheid

Wat betreft de externe veiligheid zijn er veiligheidscontouren waarbinnen geen bebouwing mag plaatsvinden voor bewoning (zie tabel 1). Het terrein ligt ruim 2 kilometer buiten de bebouwde kom van Ulicoten. De meest dichtbij zijnde woning ligt op circa 900 meter afstand van de ompakbunker. Wel ligt er een beperkt kwetsbaar gebied binnen de meest ruime veiligheidscontour: een motorcrossterrein aan de Nieuwe Strumpt. Daar zijn incidenteel mensen aanwezig (maximaal 100).<sup>15</sup> In onderstaande figuur worden de veiligheidscontouren weergegeven voor personen buiten de inrichting op basis van het meest ernstige scenario (ontploffing bunker met 1.1 vuurwerk).<sup>16</sup> Er is bij dit scenario een significant gevaar van neerkomende brokstukken en fragmenten op 270 meter. Er is een gering gevaar van neerkomende brokstukken en fragmenten op 400 m. Op basis van de zonering en bewoning is in de risicoanalyse beschreven dat er binnen de inrichting (dodelijke) slachtoffers kunnen zijn, maar niet buiten de inrichting.<sup>17</sup> Buiten de inrichting is bij een explosie van één of

<sup>11</sup> Terminologie is overgenomen uit het Veiligheidsrapport behorende bij de vergunning 2015, Deel 2: proces- en installatiebeschrijvingen, p. 13. Maar een lichte constructie is bouwkundig gezien een stalen of houten constructie met beplating als gevelbekleding, en niet zoals hier het geval is een constructie van beton en metselsteen.

<sup>12</sup> Waarschijnlijk is dit de enige overheidsinrichting in Nederland met een BRZO-classificatie.

<sup>13</sup> Sprinklerinstallatie is een droog systeem. Als er door warmte (ongeveer 60 graden Celsius) het glasje in de luchtledingsprinklerkop breekt, gaat de installatie in die bunker af en volgt er veel water uit alle sproeiërs. Het doel van de sprinklerinstallatie is een beginnende brand in een vroeg stadium signaleren, detecteren en onder controle houden zodat het bestrijden ervan makkelijker kan plaatsvinden.

<sup>14</sup> Niet limitatief.

<sup>15</sup> Bron: QRA, TNO

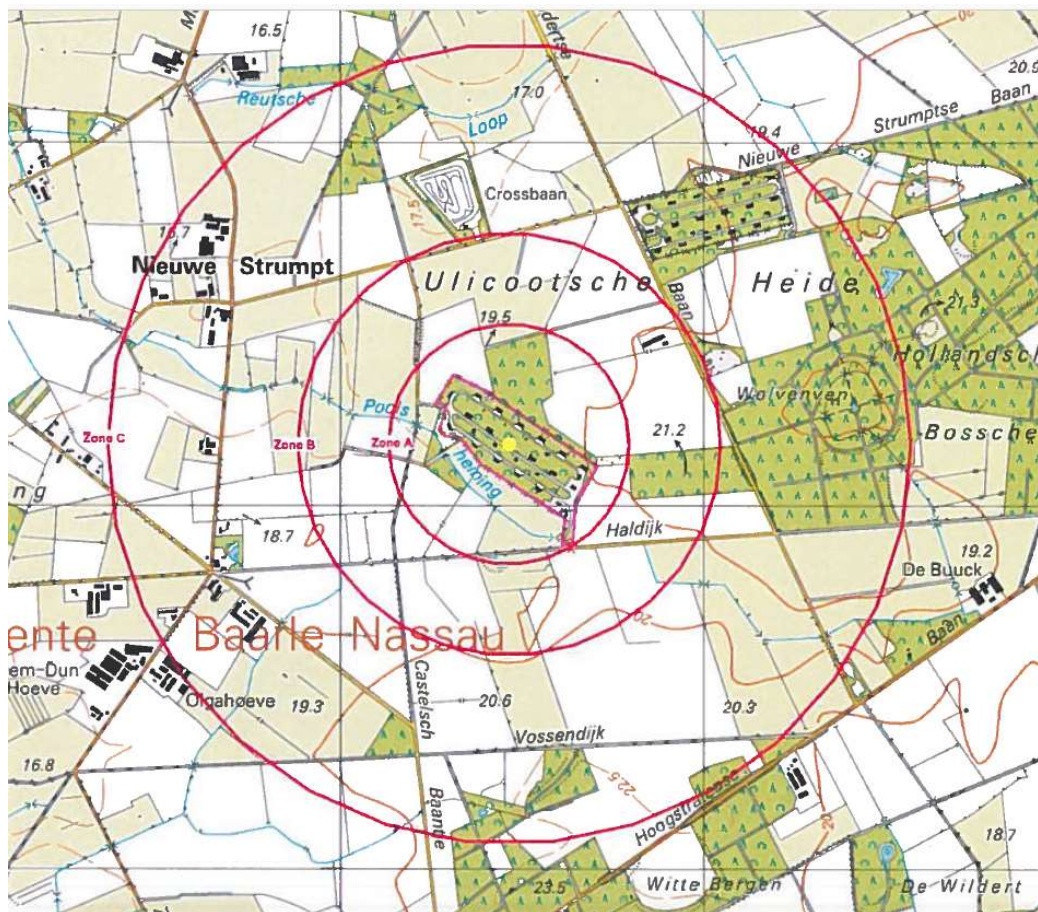
<sup>16</sup> Figuur is afkomstig uit de bijlage bij het Rampbestrijdingsplan Domein Roerende Zaken vuurwerk, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, februari 2012,

<sup>17</sup> Veiligheidsrapport behorende bij de vergunning 2015, Deel 1: algemene omschrijving, p. 12. Zie ook 'Preventie Beleid Zware Ongevallen (PBZO)' van Ulicoten.

meerdere bunkers wel milieuschade, maar er zullen geen slachtoffers te betreuren zullen zijn. In het Rampbestrijdingsplan zijn *zone A* en *zone B* tezamen weergegeven en staat dat mensen binnen dat gebied dodelijke of ernstige verwondingen kunnen oplopen bij een explosie.

Tabel 1: Effectafstanden bij meest ernstige scenario

Meest ernstige scenario Externe Veiligheid	Maximale effectafstand A contour	Maximale effectafstand B contour	Maximale effectafstand C contour
Ontploffen van de bunker met het grootste netto explosief gewicht (NEG) van ADR-klasse 1.1, 12.000 kg opgeslagen.	339 m	508 m	1.017 m



### Veiligheidsbeheerssysteem

Er wordt een veiligheidsbeheerssysteem (VBS) gehanteerd conform het BRZO. Daarbij wordt ingezet op zeven elementen: organisatie en personeel, identificatie en beoordeling van gevaren, controle op de exploitatie, beheersing van wijzigingen, planning van noodsituaties, toezicht op prestaties, controle en analyse. De specifieke maatregelen die genomen worden zijn heel divers (zie ook Preventiebeleid Zware Ongevallen). In de afgelopen jaren vond er vaak twee keer per jaar vindt een BRZO-inspectie plaats, uitgevoerd door de brandweer en de omgevingsdienst (ingehuurd door ILT).<sup>18</sup> Het beleid is om jaarlijks een aangekondigde

<sup>18</sup> Op basis van de onderwerpen/thema's wordt bepaald welke diensten uiteindelijk de inspectie uitvoeren. Naast het kernteam van de brandweer en de omgevingsdienst zijn soms ook de Inspectie SZW en het waterschap bij de inspecties betrokken.

BRZO-inspectie en een onaangekondigde BRZO-inspectie uit te voeren. De laatste BRZO-inspectie heeft medio december 2017 plaatsgevonden. Bij de jaarlijkse aangekondigde BRZO-inspectie wordt een deel van het VBS geaudit. Met een cyclus van vijf jaar wordt het gehele VBS doorlopen. Bij een onaangekondigde BRZO-inspectie worden vooral de organisatorische maatregelen op de 'werkvloer' gecontroleerd. Er is sprake van continue risico-identificatie en beoordeling van gevaren; er wordt gewerkt aan veiligheidsbewustzijn middels opleiding en training; er zijn noodplannen en veiligheidsinstructies voor eigen werknemers en bezoekers; er wordt gemonitord op afwijkingen (registratie als 'SOS' meldingen en 'SOSV' meldingen) die vervolgens aan de orde komen in periodieke veiligheidsoverleggen. Ook worden interne en externe audits uitgevoerd naar de veiligheidsmaatregelen. De laatste inspectie van de sprinklerinstallatie was op 6 februari 2018. Deze afspraken worden ook in de praktijk toegepast, zo blijkt uit onze eigen observaties ter plaatse,<sup>19</sup> de gesprekken en verslagen.

### Vorbereiding op de respons

Er is een bedrijfsnoodplan, waarin diverse scenario's staan beschreven, evenals de respons zoals die door de organisatie moet worden georganiseerd. In veel van de scenario's wordt een ontruiming voorgesteld en daarop wordt ook geoefend.<sup>20</sup> Volgens afspraak vanuit het VBS dient er één keer per jaar geoefend te worden met politiemedewerkers van het COV. De laatste oefening was medio mei. Bij eventuele brand zal de brandweer van de post Baarle-Nassau betrokken zijn. Deze post wordt ook gealarmeerd met een doormelding van het brandalarm op de locatie. In de brandweerkazerne is een computer met 'brandpaneel' aangebracht waarop direct informatie over de locatie van de brand te zien is. Zo is direct af te lezen in welke bunker de installatie is geactiveerd, welke type ADR-stoffen aanwezig zijn en de hoeveelheid. Via een inlogcode kan met een I-pad de actuele 'belegging' worden ingezien door het korps.<sup>21</sup> De laatste oefening met de brandweer van Baarle-Nassau was op 12 november 2017.

De veiligheidsregio heeft een Rampbestrijdingsplan BRZO opgesteld en dit ook afgestemd met DRZ. Het plan uit 2014 is een generiek plan voor alle BRZO-plichtige objecten in de regio en bevat zeven generieke scenario's, waaronder de gevolgen van een explosie. Voor de DRZ-locatie in Ulicoten is scenario 7 'explosie' van toepassing. Het generieke scenario is in een specifieke informatiekaart voor Ulicoten verder uitgewerkt. Hierin is een tekstdeel opgenomen over de specifieke kenmerken van de locatie, de maatregelen voor DRZ, een overzicht van het aantal bunkers en de hoeveelheden en classificatie van het vuurwerk. Daarbij is ook een overzichtskaart van de inrichting en een kaart met effectcontouren van het rampscenario (scenario met het grootste effectgebied) toegevoegd.

Het Rampbestrijdingsplan wordt gebruikt in CoPI- en ROT-oefeningen. De laatste CoPI-oefening was op 24 mei 2016. Uit een ROT-oefening die plaatsvond in 2015 werd de les getrokken dat het soms lastig is de consequenties van gevaarlijke stoffen te duiden. Bij die gelegenheid was vanuit DRZ een vrij technische toelichting gegeven, waardoor ruimte bestond voor (ongewenste) eigen invulling door het ROT. In de evaluatietekst werd toen geadviseerd: "Kijk of je soms lastig te duiden situaties kunt koppelen aan iets wat voor iedereen herkenbaar is en waarvan iedereen ook in kan schatten hoe gevaarlijk hij/zij dat zelf vindt."<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Er is bijvoorbeeld zichtbare beveiliging, een aanwezigheidsregistratie en er zijn veiligheidsinstructies voor bezoekers.

<sup>20</sup> Zie ook het verslag van de laatste ontruimingsoefening.

<sup>21</sup> Dit kan niet worden ingezien door de veiligheidsregio of meldkamer.

<sup>22</sup> Evaluatie ROT-oefening Veiligheidsregio MWB 19 november 2015 (ochtend), opgesteld door het Netwerkcentrum.



## 2.2 Wat gebeurde er op 28 mei 2018?

### Het sprinklerincident

In januari 2018 wordt in de opslaglocatie Ulicoten voor de tweede keer een lekkage geconstateerd in het brandhaspelnet (SOS melding 17-1-2018). Na metingen blijkt de plek te zijn gevonden en begint een extern installatiebedrijf op 28 mei met het openleggen van de weg. Tijdens deze graafwerkzaamheden wordt rond 10.30 uur een luchtleiding geraakt van de droge sprinklerinstallatie. Het sprinklersysteem treedt in werking en het brandalarm gaat af. Omdat verschillende terugslagkleppen falen,<sup>23</sup> zo wordt achteraf vastgesteld,<sup>24</sup> wordt in elf opslagbunkers water gespreeid. In drie bunkers ligt vuurwerk, de andere acht bunkers staan op dat moment leeg.

De locatie wordt conform voorschriften ontruimd door de aanwezige veiligheidsadviseur, in zijn rol als dienstdoende BHV-er. Wanneer medewerkers zich begeven naar de opstelplaats, wordt de BHV-er via portofoon geïnformeerd door het installatiebedrijf dat de luchtleiding is geraakt, hetgeen de sprinklerinstallatie heeft doen afgaan. Daarmee is meer duidelijk geworden hoe het alarm heeft kunnen afgaan. Daarna heft de BHV-er de ontruiming op. De drie medewerkers van het installatiebedrijf hebben niet ontruimd en zetten de sprinklerinstallatie uit. In circa tien minuten is bijna de halve watertank, zo'n 230 kuub water, weggestroomd. De twee medewerkers van DRZ, de hoofdaannemer en drie politiemedewerkers van het COV keren terug naar hun werkplek.

De brandweer is gealarmeerd door het automatische brandmeldsysteem en gaat ter plaatse. De bemanning van de brandweer maakt in het voertuig met de veiligheidsadviseur DRZ een rondje over het terrein. Er wordt niet uitgestapt, want dan al is duidelijk dat er geen brand is waardoor het sprinklersysteem is afgegaan. De bevelvoerder merkt op dat er aandacht moet komen voor de sprinklertank, die leeg raakt. Dit wordt onderkend door DRZ met de woorden dat er alleen sprake is van een fors waterprobleem, maar er niets kan gebeuren. Daarna vertrekt de brandweer weer naar de kazerne.

### Nat vuurwerk

Er zijn direct vragen waarom de sprinkler in elf schijnbaar willekeurige bunkers is afgegaan. Terug in het kantoorgebouw belt de veiligheidsadviseur hierover met de veiligheidskundige van DRZ, die op dat moment op vakantie is in Spanje maar op afstand wel gealarmeerd is. Naar aanleiding van dat gesprek ontstaan er vragen rondom de risico's van nat vuurwerk. Nat vuurwerk mag conform de veiligheidsvoorschriften immers niet worden opgeslagen in de bunkers. Om hierover meer informatie in te kunnen winnen, belt de veiligheidsadviseur met het hoofd Productie van DRZ, de leider van het COV en met het NFI.<sup>25</sup> De leider COV begeeft zich naar de locatie om gezamenlijk de impact te beoordelen. Daarnaast wil hij de schade kunnen beoordelen in verband met de politieonderzoeken. In onderstaande tabel wordt weergegeven welke partijen in de betreffende bunkers lagen opgeslagen.

---

<sup>23</sup> Terugslagkleppen zijn kleine kleppen die bedoeld zijn om te voorkomen dat bij brand in één bunker in alle 24 bunkers de sprinklers afgaan. Het sprinklersysteem is medio december 2017 gecontroleerd in het kader van de BRZO-inspectie en op 6 februari 2018 door het installatiebedrijf. In het najaar van 2018 moeten de terugslagkleppen worden vervangen.

<sup>24</sup> Op het moment dat deze situatie zich voordeed was er in eerste instantie vooral verwondering ('Brandalarm in een bunker waar niets ligt en vervolgens ook nog alarm in andere bunkers?')

<sup>25</sup> DRZ heeft geen direct contact met de EOD, dat loopt altijd via het TEV.

Tabel 2: Partijen opgeslagen vuurwerk

Codering bunker	Opslaghoeveelheid	Soort partij	Klasse
BA4	728 kilo	Regulier beslag opsporingsinstanties	1.1
BA9	2.543 kilo	Monsters (NFI-monsters, contra monsters of bewijsmateriaal)	1.1
	347 kilo	Regulier beslag opsporingsinstanties	1.4
BA15	4.300 kilo	Postpakketten	1.1

### Eerste inspectieronde

Om meer zicht te krijgen op de situatie ter plaatse beslist het hoofd Productie om af te reizen naar Ulicoten. Het hoofd Productie belt intussen ook de plaatsvervangend directeur van DRZ. Die belt vervolgens met het RVB als eigenaar van de gebouwen. Rond 12.30 uur lopen de veiligheidsadviseur, het hoofd Productie en de leider COV een inspectieronde. De leider COV wil inventariseren hoe groot de schade is in verband met de politieonderzoeken. Zij delen hun zorgen rond het natte vuurwerk met elkaar omdat DRZ normaal geen nat vuurwerk aanneemt. Het risico wordt niet als groot ingeschat, maar zij concluderen dat dit natte vuurwerk wel weg moet. Normaal zorgt de politie voor het afvoeren van nat vuurwerk worden gehandeld. Er wordt gebeld met de servicedesk van DRZ of daarvoor een gecertificeerde afvalverwerker kan worden gebeld. Omdat nat vuurwerk niet mag worden opgeslagen, wordt ook een melding gedaan van het incident bij de BRZO-toezichthouder van de omgevingsdienst. Deze geeft aan de situatie te melden bij de ILT. Omdat de juiste contactpersoon van de ILT niet wordt bereikt, dient de omgevingsdienst rond 14.30 uur digitaal een melding in bij de ILT.

### Tweede inspectieronde

Om 15.40 uur arriveert de plaatsvervangend directeur DRZ en een medewerker van het RVB en wordt een tweede inspectieronde uitgevoerd. Dan wordt 'broei' geconstateerd in één van de bunkers. Dat vormt een veiligheidsrisico, zo weten de betrokkenen. Door de warme buitentemperaturen, kunnen de natte vuurwerkdozen warm worden en gaan broeien en daarmee nemen de risico's (kans op brand of ontploffing) in de bunkers toe. Om meer informatie te verkrijgen over dit risico wordt - via de centrale - telefonisch contact gelegd met de Teamleider Explosieven Verkenning (TEV). Met name in het gesprek met de TEV'er worden de zorgen van de veiligheidsadviseur DRZ bevestigd: nat vuurwerk zou mogelijk kunnen exploderen. Helemaal duidelijk hierover was de TEV'er niet. De TEV'er adviseert vooral goed te ventileren. De veiligheidsadviseur DRZ heeft de TEV'er gevraagd om contact te leggen met de EOD. De TEV'er geeft aan verder advies in te winnen en hem daarna terug te bellen.

#### Wat is broei?

Broei is een reactie van een proces waarbij warmte ontstaat en gasvorming. Het kan ontstaan in een hooiberg, maar ook wanneer een chemische stof reageert met water. Broei verhoogt de kans op brand of ontploffing.

1. **Brand** - Als de door broei geproduceerde warmte niet kan worden afgevoerd, bijvoorbeeld wanneer het is ingepakt of samengeperst, zal de temperatuur in de opslag gaan stijgen. Hierdoor kan – afhankelijk van de omstandigheden – het omliggende materiaal gaan smeulen en vervolgens ontbranden.



2. *Ontploffing* - Wanneer het door broei geproduceerde gas zich in een afgesloten ruimte bevindt, kan dat ontploffen. Mede afhankelijk van de omstandigheden kan het weken duren voordat het gas zich voldoende ophoopt in de ruimte en een ontploffing ontstaat.

### Contact TEV en EOD

Om 15.45 uur belt de medewerker van het TEV met een medewerker van de meldkamer van de EOD. De EOD-medewerker hoort van de TEV'er dat vuurwerk in de bunkers nat is geworden doordat 'het luchtbehandelingssysteem is uitgevallen'. Hij meldt ook 'dat er vocht op de muren van de bunkers aanwezig is'. Besproken wordt dat geen verdere inzet van EOD benodigd is. De TEV'er informeert ook de teamchef van politie. Om 16.15 uur belt de TEV'er met een (andere) medewerker van de meldkamer van de EOD. Die vraagt of alles onder water staat. 'Nee, zo'n vaart loopt het niet', geeft de TEV'er in dat telefoongesprek aan. Daarna concludeert de medewerker van de meldkamer van de EOD dat geen verdere inzet van de EOD nodig is. De TEV'er belt daarover terug naar DRZ en krijgt het hoofd Productie aan de lijn (omdat de veiligheidsadviseur op dat moment nog telefonisch in gesprek is). Het hoofd Productie vraagt of er overleg is geweest met de EOD, zoals ze hebben verzocht. Dat bevestigt de TEV'er. Daarna verbindt hij de TEV'er door met de veiligheidsadviseur DRZ en voeren zij hun laatste gesprek van die middag. In de tussentijd wordt er gewerkt aan het herstel van het sprinklersysteem en wordt de watertank bijgevuld.

### Opstart van de crisisstructuur

Tegen 17.00 uur neemt de teamchef van de politie contact op met de burgemeester van Baarle-Nassau. In dit gesprek informeert de teamchef de burgemeester over de situatie in Ulicoten, waar als gevolg van het defect met de sprinkler in drie bunkers vuurwerk nat is geworden en mogelijk kan ontploffen. In het gesprek wordt gerefereerd aan de vuurwerkkramp in Enschede in 2000,<sup>26</sup> en wordt aangegeven dat DRZ de zaak niet onder controle heeft. Kan een scenario als in Enschede zich herhalen op de opslaglocatie in Ulicoten? Om meer zicht te krijgen op het risico besluit de burgemeester met betrokken partijen om tafel te gaan zitten: DRZ (hoofd Productie en plaatsvervangend directeur van DRZ), de brandweer, de politie en de TEV'er worden uitgenodigd voor een informeel gesprek om 18.00 uur op het gemeentehuis. Ook de gemeentesecretaris en een adviseur Openbare orde en veiligheid schuiven aan. Om 17.50 uur wordt er opgeschaald naar GRIP-1 en is op de meldkamer de calamiteitencoördinator actief. Deze noteert om 17.52 uur in het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS): "1 bunker bevat 7,5 ton flitspoeder. Risico is dat dit door contact met water reageert en explodeert."<sup>27</sup>

<sup>26</sup> In mei 2000 vond een grote vuurwerkkramp plaats in Enschede. Een opslagruimte met vuurwerk van het bedrijf S.E. Fireworks vatte vlam en ontplofte uiteindelijk. Er vielen 23 doden (onder wie vier brandweermannen) en ongeveer 950 mensen raakten gewond. 200 woningen werden verwoest.

<sup>27</sup> Uit het logboek LCMS. Flitspoeder (flashpower) is een verzamelnaam van stoffen die gebruikt worden in professioneel, legaal en ook illegaal vuurwerk en een felle lichtflits veroorzaken. Flitspoeder is bijzonder explosief en mag dan ook maar in enkele soorten van legaal vuurwerk – in zeer kleine hoeveelheden – gebruikt worden. Bepaalde onderdelen van flitspoeder – magnesium is daarvan de bekendste – kunnen met water reageren. In luchtvaartvuurwerk kan dergelijk poeder gebruikt worden om extra fel licht te maken. In veel illegaal vuurwerk wordt dergelijk poeder – in uiteenlopende samenstellingen – gebruikt.

### **Fliitspoeder**

Fliitspoeder is een stof die veel in (illegaal-) vuurwerk wordt gebruikt omdat het vele malen sneller reageert dan buskruit. Door het gebruik van fliitspoeder in het vuurwerk ontstaat er een zeer snelle reactie. Aan fliitspoeder kunnen verschillende stoffen toegevoegd worden voor het verkrijgen van de kleuren in het vuurwerk, waaronder magnesium of bariumnitraat. In Nederland mag dit soort vuurwerk (voorzien van fliitspoeder) alleen gebruikt worden door professionals. Knalvuurwerk met fliitspoeder -denk onder andere aan Cobra's- is volgens Nederlandse wetgeving illegaal, maar niet in het buitenland.

### **Eerste overleg rond 18.00 uur**

Het eerste overleg start om 18.00 uur en staat in het teken van beeldvorming. DRZ geeft een korte toelichting op het incident met de sprinklers, dat het vuurwerk nat is geworden en dat de dienst nu op zoek is naar advies over de feitelijke situatie. In de beeldvorming komt naar voren dat rekening moet worden gehouden met 7.500 kg nat vuurwerk, waarvan bij 1.500 kg sprake is van onduidelijke samenstelling omdat dit illegaal vuurwerk is, mogelijk met fliitspoeder. Met name de term fliitspoeder leidt tot onrust; kan dit exploderen met water? Wat ligt er precies in de bunkers? Wat kan broei doen? En in het geval van een reactie, explodeert dan de gehele bunker of ook meer nabij gelegen bunkers? Welk effect heeft dit op de omgeving en tot waar gaan die effecten (contouren)? Op veel van deze vragen moet DRZ het antwoord schuldig blijven. Het hoofd Productie vraagt de veiligheidsadviseur DRZ per app om de actuele belegging door te geven. Tegelijk geeft hij aan dat niet duidelijk is wat de reactie van nat vuurwerk kan zijn en ook niet of een ontploffing beperkt zal blijven tot één bunker.<sup>28</sup> Er kon ook niet met zekerheid gezegd worden wat de effecten voor de omgeving kunnen zijn. Voor betrokkenen ontstaat op basis van deze antwoorden het beeld dat DRZ onvoldoende 'in control' is. Vooralsnog durft niemand van de aanwezigen een rampscenario met zekerheid uit te sluiten. De brandweer schaal op naar GRIP-2.<sup>29</sup> Ook wordt besproken dat bekend is bij de media dat er iets speelt rond de locatie. De veiligheidsregio zet een eerste bericht op Twitter (zie onderstaand).

### **Tweet Veiligheidsregio MWB@VRMWB om 18.14 uur**

Deskundigen onderzoeken effect vrijgekomen water door defect in sprinklerinstallatie vuurwerkopslag #DRZ #Ulicoten @Gembaarlenassau <http://bit.ly/2sop1cC> . Meer info volgt.

Na het overleg tussen de brandweer, de OvD van de EOD en DRZ wordt besloten om de kleinste contour (330 meter) zoals genoemd in het Rampbestrijdingsplan, te ontruimen.<sup>30</sup> In dit gebied bevinden zich alleen de personen van de opslaglocatie. Rond half zeven wordt de opslaglocatie dan ook door de veiligheidsadviseur/BHV-er ontruimd en begeeft de veiligheidsadviseur van DRZ zich – met de noodzakelijke papieren, zoals het bedrijfsnoodplan, een overzicht van de beleggingen en de aanwezigheidslijst van die ochtend - naar het gemeentehuis. Bij het verlaten van het terrein ontmoet deze een journalist van Omroep Brabant, de regionale omroep voor provincie Noord-Brabant.

<sup>28</sup> Ook nu weten we nog steeds niet wat de effecten precies zullen zijn. Er wordt momenteel onderzoek gedaan naar de combinatie vuurwerk en water door RIVM en TNO.

<sup>29</sup> Aan het besluit om op te schalen naar GRIP-2 lagen diverse redenen ten grondslag. Ten eerste kon hiermee een ROT als 'denktank' worden gemobiliseerd voor het effectgebied. Ten tweede gaven betrokkenen aan dat op deze wijze enige structuur in de vergadering kon worden aangebracht.

<sup>30</sup> De OvD van de EOD was rond 17.30 uur gebeld door de TEV'er met het verzoek zo spoedig mogelijk aanwezig te zijn voor het crisisonderzoek met de burgemeester.

## Tweede overleg rond 19.00 uur

In het tweede crisisonderzoek (start 19.02 uur) schuiven meer experts aan. Onder meer de Ovd van de EOD en de BRZO-toezichthouder van de omgevingsdienst. Er wordt gesproken over de kans op een explosie en de effecten van een explosie. Het wordt betrokkenen niet duidelijk welke effecten er te verwachten zijn, mocht het natte vuurwerk exploderen. De brandweer toont de risicocontouren uit het rampbestrijdingsplan, maar nog lang blijft echter onduidelijk welke effecten een explosie nu heeft binnen die contouren; schade, doden en gewonden? Omdat zowel de kans op een explosie als het mogelijke effectgebied onduidelijk zijn, beslist de burgemeester om rekening te houden met het worst-case scenario: een domino-reactie, waarbij alle 24 bunkers van de opslaglocatie exploderen. Omdat het gebied op een straal van 1 kilometer rond de opslaglocatie schaars is bebouwd, besluit de burgemeester om de wegen tot die straal af te sluiten voor het verkeer dat naar binnen wil. De politie zet het gebied af. Omdat deze maatregel zichtbaar zal zijn voor omwonenden, wordt ook de crisiscommunicatie besproken. Er wordt afgesproken dat de boodschap is, die politiemedewerkers en gemeentelijke medewerker ter plaatse van de afzetting moeten geven; “er is nu niets aan de hand en we brengen de situatie in kaart”. Datzelfde geldt voor de mediaberichtgeving. Rond zeven uur bericht Omroep Brabant over het ‘alarm bij de vuurwerkopslag door lekkage’ en daarop volgen diverse berichten op sociale media, waaronder Twitter. Ook de veiligheidsregio zet weer een bericht op Twitter (zie onderstaand). Het leeft dan nog niet zo op sociale media en ook niet bij individuele burgers.<sup>31</sup> Maar men verwacht dat het wel speelt in verschillende “buurt-Whatsapps”. De Veiligheidsregio Midden-West Brabant verstuurt in de loop van de dag en avond in totaal negen tweets over dit incident.

### **Tweet Veiligheidsregio MWB@VRMWB om 19.14 uur**

Water reageert op flitspoeder in #vuurwerkopslagbunker #DRZ. Uit voorzorg zijn brandweer, adviseurs gevaarlijke stoffen en EOD ter plaatse.

Ook wordt besloten – op advies van DRZ, EOD en de brandweer – dat er meer zicht moet komen op de feitelijke situatie om de kans op een explosie in kaart te brengen. De Ovd van de EOD alarmeert alvast een ploeg die ter plaatse kan gaan. Na het overleg gaan de vier medewerkers van DRZ, het TEV, een politiemedewerker en de BRZO-toezichthouder van de omgevingsdienst naar de opslaglocatie. Op het stadhuis blijft een kernbezetting van het ‘informeel gemeentelijk beleidsteam’ (informeel GBT) gereed voor een mogelijke opschaling naar GRIP-3 waarmee ook de gemeentelijke taakorganisatie ‘stand-by’ staat.

## Derde overleg rond 20.00 uur

Om 19.54 uur komt het informeel GBT bij elkaar. De eerste terugkoppeling vanuit het CoPI wordt besproken. Het CoPI werd om 19.45 uur op 2 km afstand ingericht in een boerderijcafé (Café de Baroes) en heeft zicht op de afzettingen. In het CoPI is dan ook een Adviseur Gevaarlijke Stoffen van de brandweer aanwezig. Het CoPI buigt zich (tot het ROT actief is) over het effectgebied en constateert dat er mogelijk één stal binnen de tweede contour staat, maar er geen sprake is van bewoning. Ook is bekend dat het aantal woningen in de derde contour beperkt is. Het CoPI bespreekt ook de feitelijke situatie bij de opslag. Daarom sluiten de Ovd van de EOD en een vertegenwoordiger van DRZ aan bij het CoPI-overleg. Het informeel GBT besluit tot 20.30 uur te wachten voordat duiding zal worden gegeven over de situatie en daarover te zullen gaan communiceren.

<sup>31</sup> Vanaf tien uur 's avonds worden er pas berichten van burgers gedeeld op sociale media als Twitter, overige berichten komen vooral van professionals.

Het ROT komt om 20.00 uur voor het eerst bijeen op de meldkamer in Tilburg. Hier wordt nagedacht over een mogelijk effectgebied, waarbij ook gekeken wordt naar het luchtruim. Naast de standaard ROT-bezetting is ook de BRZO-contactpersoon van de brandweer uitgenodigd voor het overleg. Ook aan hem wordt de vraag voorgelegd of er wellicht zuiver flitspoeder zou kunnen liggen in de bunkers. Vanuit de vergunningssituatie geeft hij aan dat dit niet zou mogen. Echter, garanderen dat er daadwerkelijk niets ligt, kan ook hij niet. Op advies van een adviseur gevaarlijke stoffen in het CoPI wordt het effectgebied om 20:54 uur gesteld op 400 meter. tot het ROT actief

In een tweede ROT-vergadering wordt de burgemeester geadviseerd alvast na te denken over GRIP-3, mede in verband met een ontruiming en het mogelijk gebruik van noodbevoegdheden. Een ander aandachtspunt in het ROT zijn de sprinklers: zouden deze in het geval van een brand weer hun functie vervullen? Mag deze installatie buiten werking staan; wat zijn de vergunningseisen? DRZ doet een digitale melding bij de ILT met deze vraag over de vergunning. Vanuit DRZ wordt in de loop van de avond teruggekoppeld aan het ROT dat de watertank weer is bijgevuld en de 'signalatieleiding' onder druk staat en dus het sprinklersysteem weer gereed is. De kleppen in de sprinklerinstallatie zijn echter nog steeds defect.

### **EOD inspectie op locatie**

Rond 20.15 uur is de ploeg van de EOD ter plaatse en om 20.45 uur betreden medewerkers van de EOD de getroffen opslagbunkers. Eerst wordt een schouw gedaan. Daaruit blijkt dat het vuurwerk in alle drie de bunkers nat is geworden, maar dat het vuurwerk in twee van de bunkers grotendeels in plastic is verpakt en daardoor zijn de meeste partijen nog droog. De partijen in één bunker (postpakketten waren minder goed verpakt), zijn wel flink vochtig geworden door het sprinklerincident. De situatie ter plaatse wordt teruggekoppeld aan het CoPI en via deze aan het ROT en het informele GBT. Daarop wordt circa 20 minuten later afgeschaald naar de 350 meter-contour. Dat gebied hoeft niet te worden ontruimd (er woont ook niemand). De afzetting op 1 kilometer blijft uit voorzorg nog gehandhaafd. De gemeente Baarle-Nassau communiceert via de sociale media waarin zij verwijst naar de veiligheidsregio. Onderstaand bericht van de veiligheidsregio wordt door de gemeente 'ge-re-tweet'.

#### **Tweet Veiligheidsregio MWB@VRMWB om 21.19 uur**

Twee bunkers #vuurwerkopslagbunker #Ulicoten zijn veilig bevonden. In derde bunker is meer water gelekt. Definitieve uitslag volgt over een uur. Er is op dit moment geen enkel gevaar voor de omgeving.

Daarna onderzoekt de EOD bunker voor bunker en wordt nat vuurwerk er tussenuit gehaald en het andere vuurwerk omgepakt. Om de hoeveelheid nat vuurwerk in te kunnen schatten, worden de verpakkingsdozen opengetrokken. Van buiten nat, is immers niet van binnen nat. Omdat het water nog steeds vanuit de dozen in het vuurwerk dringt, worden meerdere keren van dergelijke rondes gelopen. De 'tussenstand' wordt steeds teruggekoppeld aan het CoPI. Om 21.30 uur wordt in LCMS het volgende beeld gedeeld: "BA4 = DROOG, geen gevaar, BA9 = NAT, BA15 = DROOG, geen gevaar." Feitelijk ligt er echter in alle drie de bunkers nat geworden vuurwerk.

Om 21.30 uur ontstaan vragen over de vergunning. Mag er vuurwerk worden opgeslagen als er een sprinklerinstallatie aanwezig is? Mag het natte vuurwerk daar blijven liggen of is er een ontheffing nodig? Omdat de ILT het bevoegd gezag is, wordt vanuit de omgevingsdienst, de meldkamer en het ROT contact gezocht met de verantwoordelijke contactpersoon, maar zonder succes. Er worden derhalve weer meldingen gedaan bij de

frontoffice van de ILT. Voor dit soort zaken is echter geen piket georganiseerd, omdat ervan wordt uitgegaan dat de ILT bij calamiteiten niet kan interveniëren op zo'n locatie.

### Einde opschaling

Na middernacht wordt het situatiebeeld voor het laatst bijgesteld: er blijkt in totaal sprake te zijn van maximaal 450 kg nat geworden vuurwerk, waarin mogelijk ook flitspoeder kan zijn verwerkt. Op advies van de EOD wordt besloten om de natte partijen in kleinere hoeveelheden te verdelen over drie lege bunkers (150 kg per bunker). Om de kans op broei verder te verlagen blijven de deuren van de bunkers open. Daarmee kan het vocht aan de buitenkant opdrogen en komt er geen extra vocht in het vuurwerk. Mocht gasvorming door broei alsnog optreden, dan kan er geen ophoping van dat gas in de bunkers ontstaan. Er wordt ook bewaking georganiseerd. Daarmee is het veilig opgeslagen en dat wordt aldus gecommuniceerd naar de crisisteams. Om 00.32 uur wordt het laatste overleg van het 'informele' GBT beëindigd.

#### **Tweet Veiligheidsregio MWB@VRMWB 29-5-2018 om 00.35 uur**

Nat vuurwerk wordt over drie bunkers verspreid #vuurwerkopslagplaats #Ulicoten. Einde berichtgeving.

### De dag erna

In de media (BN DeStem, Omroep Brabant, NU.nl) is er de dag erna enige aandacht voor de gebeurtenissen in Ulicoten. Omroep Brabant meldt die ochtend dat de gemeente Baarle-Nassau en DRZ gaan onderzoeken hoe dit in de bunker in Ulicoten kon gebeuren.

#### **Meeste bewoners zijn niet ongerust**

In de digitale krant BN/DeStem wordt in een artikel van 29-5-2018 een aantal omwonenden geïnterviewd. Daaruit blijkt geen ongerustheid. "Voor Peter en Carla Dirven is er niets veranderd door het incident. 'We wonen hier al 31 jaar met veel plezier. En ze moeten dat vuurwerk toch ergens kwijt', zegt Carla. Haar man Peter: 'Bouwkundig zitten die gebouwen goed in elkaar. Hele dikke muren en een dak dat er vrij los op gezet is. Bij een explosie vliegt dat meteen de lucht in.'" Ook Hans Bettonviel, voorzitter van de dorpsraad Ulicoten, bespeurt geen plotseling toegenomen ongerustheid volgens deze krant: "Toevallig hebben we deze week een vergadering, dit onderwerp komt wel op de agenda. En ik hoop het binnenkort met de gemeente te kunnen bespreken."

Bron: BN/De Stem, 29 mei 2018.

Op de locatie wordt die middag gestart met het ompakken van het natte vuurwerk zodat het kan worden vernietigd. Omdat de natte pallets mogelijk uit elkaar kunnen vallen bij vervoer naar de ompakbunker, wordt dit ompakken ter plaatse gedaan. Ook wordt gestart met het afvoeren naar Duitsland, wat daarna nog enkele weken zal duren. Een toezichthouder van de ILT komt die dag nog langs, evenals de BRZO-inspecteurs van de brandweer en van de omgevingsdienst.

Op de website van de gemeente Baarle-Nassau kunnen mensen vanaf die dag het volgende lezen:

“Op maandag 28 mei werd een technisch defect geconstateerd in de brandmeldinstallatie van de vuurwerkopslagplaats van DRZ bij Ulicoten, in het buitengebied van de gemeente Baarle-Nassau. Daarbij is er water vrijgekomen uit het sprinklersysteem en is er vuurwerk nat geworden. Tot diep in de avond zijn experts, waaronder de EOD en hulpdiensten bezig geweest om drie vuurwerkbunkers te onderzoeken en veilig te stellen. Daarbij is zeer zorgvuldig te werk gegaan. Uit voorzorg is een gebied rondom de vuurwerkopslag tijdelijk afgesloten. Op basis van de melding was onduidelijk wat er precies was gebeurd in de bunkers en wat de mogelijke gevolgen konden zijn. Daarom heb ik als burgemeester maandagmiddag alle betrokken partijen bij elkaar geroepen. Samen zijn we tot een aanpak gekomen om ongewenste situaties te voorkomen en de situatie weer te normaliseren. Dankzij ieders inzet is de situatie weer onder controle. Mijn dank gaat uit naar iedereen die daaraan heeft bijgedragen en de wijze waarop dat is gebeurd. Het is goed om de gebeurtenissen te evalueren. Daarom heb ik het initiatief genomen om op korte termijn met alle partijen aan tafel te gaan.”

*Burgemeester Marjon de Hoon Veelenturf*

### Het eerste evaluatiegesprek

Op donderdag 31 mei 2018 vindt op het gemeentehuis op initiatief van de burgemeester een eerste evaluatie plaats van het incident. Aanwezig zijn naast betrokken ambtenaren van gemeente Baarle-Nassau ook vertegenwoordigers van de brandweer, politie, EOD, ILT en DRZ. Tijdens de bijeenkomst wordt uitgelegd dat het effect van een explosie in de laatste contour (waar de mensen wonen) ‘slechts’ mogelijke gehoorschade is. Er hoeft niet uitgegaan te worden van mogelijk dodelijke slachtoffers. De ILT – het bevoegd gezag – geeft aan dat de huidige vergunning (van 2015) op dit moment dekkend is voor de activiteiten binnen de inrichting. Wat betreft de kans op explosie door broei, is nog steeds weinig te zeggen. Om daarover helderheid te krijgen geeft de ILT aan onderzoek te laten verrichten door het RIVM in samenwerking met TNO. Het gaat hierbij ook over de opslag van illegaal vuurwerk (en of daarvoor andere eisen zouden moeten gelden) in combinatie met de sprinklerinstallatie. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zal de inspectie besluiten of de vergunningsvereisten moeten worden aangepast. Ook willen de brandweer en DRZ samen bekijken of voor de korte termijn aanvullende maatregelen mogelijk zijn om de risico's van de opslag te verkleinen.<sup>32</sup> Ten slotte worden afspraken gemaakt over de communicatie naar pers en omwonenden (waaronder een informatiebijeenkomst voor omwonenden die DRZ zal organiseren).

### Bewonersbijeenkomst

Op maandagavond 2 juli wordt door DRZ een bewonersbijeenkomst georganiseerd voor omwonenden. Ook de burgemeester is daarbij aanwezig. Tijdens de bijeenkomst geven bewoners aan dat zij zich niet onveilig voelen. Er wordt verschillende keren aangegeven dat ze nu meer vertrouwen in de veiligheidssituatie hebben dan vroeger met Defensie. Wel geven bewoners aan dat de communicatie beter kan. Als voorbeeld wordt genoemd dat de politie de weg op die betreffende dag verkeerd had afgezet en de fietsers juist naar de opslag toestuурde, in plaats van ervan weg.

---

<sup>32</sup> De dag erna is in samenspraak gekomen tot tijdelijke aanvullende maatregelen en zijn deze teruggekoppeld aan de AOV'er van de gemeente Baarle-Nassau.



# 3 Analyse

In dit analytische deel behandelen wij het dilemma van de inschatting van het risico en waarom juist verschillende beelden en verwachtingen rond dat risico in belangrijke mate de loop van de gebeurtenissen op 28 mei verklaren. Risico's worden wel gedefinieerd als de som van de kans op het voorkomen van iets in combinatie met de effecten die daarvan het gevolg zijn. In deze casus spelen zowel de kans als het effect een rol. Het zwaartepunt van deze analyse ligt op de dag zelf; maar ook vooraf en nadien wordt gekeken naar mogelijk verschillen in risicoperceptie.

## 3.1 Hoe is van tevoren nagedacht over risico's?

Uit de gesprekken komt naar voren dat de risico's van deze vuurwerkopslag door betrokkenen ongeveer hetzelfde worden gezien. Het opslaan en afvoeren van vuurwerk is dan wel een risicovolle activiteit, maar er zijn voldoende maatregelen genomen om calamiteiten te voorkomen. Er is serieus werk gemaakt van het veiligheidsbeheer. Er zijn protocollen en die worden ook opgevolgd volgens toezichthouder en eigenaar. Afwijkingen worden gesignaleerd ('SOS-meldingen'), besproken en opgevolgd en er zijn geen overtredingen gesignaleerd bij inspecties. DRZ investeert zichtbaar in het veiligheidsbewustzijn van personeel en bezoekers en er worden op diverse vlakken (organisatiewijze, gebouwen, gebruik, installaties etc.) beheersmaatregelen genomen. Medewerkers van DRZ weten goed wat ze doen en standaardprocedures werden altijd nauwkeurig opgevolgd, aldus gesprekspartners. De meeste gesprekspartners gaven aan dat sinds de gebouwen in beheer zijn van het RVB en de locatie een Omgevingsvergunning heeft (waarin eisen in het kader van het BRZO) het hiermee juist veiliger is geworden, dan toen het pand nog door Defensie werd gebruikt. Ook de sprinklerinstallatie (één van de vereisten in de vergunning) is bewust geplaatst. Deze is om een beginnende brand (binnen of buiten) in de kiem te smoren. Voor dat risico is deze installatie aangebracht en daarvoor is deze maatregel ook effectief.<sup>33</sup> Wij zien op vele fronten dat veiligheid hoog in het vaandel staat en dat er veel veiligheidsmaatregelen zijn genomen rond de opslag, verwerking e.v. van het in beslag genomen vuurwerk. Enkele kanttekeningen zijn tegelijkertijd ook te maken.

### 3.1.1 Risico's van de (graaf-)werkzaamheden

Er werden op 28 mei reparatiewerkzaamheden verricht aan de brandslanghaspels, terwijl in de bunkers nog veel vuurwerk lag opgeslagen. De bedoeling is dat het vuurwerkseizoen loopt van 1 november tot en met 1 maart, waarna de bunkers dan zo veel mogelijk leeg zijn en er tijd is voor onderhoud en reparatie van gebouwen en installaties. Omdat er een toename is van in beslaggenomen vuurwerk waarvan een proces-verbaal moet worden gemaakt, is er druk ontstaan op de beschikbare politiecapaciteit.<sup>34</sup> Het COV heeft dit jaar twee keer uitbreiding aangevraagd van het vuurwerkseizoen (eerst tot 27 april, daarna tot 1 juni). Dat betekent niet dat partijen geen begrip hebben voor elkaar, maar het lijkt wel dat de werkprocessen van politie en DRZ wat contrair zijn; de politie wil (monsters van) het

<sup>33</sup> Uiteraard heeft de sprinkler bij een explosie geen nut.

<sup>34</sup> Dit jaar een toename van 600 naar 1.000 op te maken processen-verbaal.

vuurwerk laten liggen voor onderzoek en bewijsmateriaal, terwijl DRZ als doel heeft het vuurwerk juist zo snel mogelijk af te voeren zodat bunkers zo leeg mogelijk zijn.

De reparatiewerkzaamheden op 28 mei 2018 vonden dus plaats toen er nog behoorlijk wat vuurwerk was opgeslagen. De SOS-melding van de lekkage aan de brandslanghaspels was al enige tijd geleden gedaan en stond ook op de agenda van het veiligheidsoverleg. De installateur was al in januari komen kijken, maar het lek was nog niet gerepareerd. Toen de lekkage dan eindelijk werd gevonden, moest deze snel worden verholpen. Het gevaar dat het brandslanghaspelniet het niet doet, terwijl er in die warmte (het was die weken extreem warm weer) brand kan ontstaan (zowel binnen de locatie als natuurbranden) was een risico dat (snel) moest worden opgelost. Daar staat tegenover dat de graafwerkzaamheden op zich ook risico's met zich meebrachten. Voorzienbaar was dat het sprinklersysteem zou worden geraakt en dat de sprinklers daarmee in ongereede zouden raken of – zoals nu gebeurde - in één van de bunkers nabij de graafwerkzaamheden zouden gaan sproeien. Op dat moment was niet bekend dat de terugslagkleppen niet functioneerden en dat meerdere sprinklers daarmee konden afgaan.<sup>35</sup>

Achteraf moet de vraag worden gesteld of deze reparatiewerkzaamheden op dat moment in combinatie met de (verlengde) vuurwerkopslag wel passend waren. In ieder geval is, op het moment dat de graafwerkzaamheden startten geen volledige risico-inschatting gemaakt conform procedure "Onderhoud technische veiligheidsvoorzieningen." Verder viel ons op dat verschillende respondenten een duidelijk verschillende inschatting maken van de risico's rond deze (graaf)werkzaamheden. Ook lopen de beelden uiteen rond de risico's van het nat geworden vuurwerk en de verwerking daarvan, zoals dat op en na 28 mei binnen de inrichting heeft plaatsgevonden in de opslagbunkers (in plaats van de ompakbunker). Ook het Bedrijfsnoodplan biedt bijvoorbeeld geen inzicht in de specifieke risico's van de combinatie van water en vuurwerk.<sup>36</sup> In de Veiligheidsrapportage (installatiescenario, LOC 3) staat wel een scenario over broei en de kans op brand met vuurwerk klasse 1.4. Het scenario gaat uit van een lekkage via de buitenmuren en beschrijft de maatregelen om dat tegen te gaan. Voor het scenario brand is dan juist de sprinklerinstallatie één van de repressieve maatregelen, die wordt genoemd. Bij een ontstane brand zal de sprinklerinstallatie in de bunker activeren. Hierdoor wordt de brand gedoofd.

#### **Scenario Brand in bunker ADR klasse 1.4 vuurwerk**

"Tijdens de tijdelijke opslag in een bunker ontstaat er een lekkage aan de [buitenmuur van de] bunker waardoor een doos vuurwerk nat wordt. Hierdoor ontstaat er broei in de doos vuurwerk en neemt de temperatuur in de doos toe. Uiteindelijk zal een dusdanig hoge temperatuur bereikt worden dat het vuurwerk in de doos ontbrandt. De brand escaleert waarbij de hele inhoud van de bunker betrokken wordt. De bunker brandt volledig uit en moet als verloren worden beschouwd. Er ontstaat een omgevingsbrand."

Bron: Veiligheidsrapport, deel 2, p.23.

Hieruit blijkt onvoldoende wat de omstandigheden precies moeten zijn voordat broei ontstaat (ruimte, soort verpakking, temperatuur, duur?) en wanneer effecten zich manifesteren (uiteindelijk, maar hoe lang duurt dat?) en wat er preventief aan te doen is als broei eenmaal ontstaat. Daarnaast gaat het hier om 1.4 vuurwerk en de vraag is of voor klasse 1.1. hetzelfde opgaat. We lezen overigens nergens een scenario over broei en de kans op ontploffingen. Omdat ook wij geen deskundigen zijn op dit gebied, zou het goed zijn als hier

<sup>35</sup> Deze kleppen zouden in theorie tien jaar goed moeten werken (tot september 2018) en werden bij inspecties door het installatiebedrijf niet specifiek gecontroleerd.

<sup>36</sup> Noodprocedure 3: Vuurwerk gerelateerde calamiteiten en voorvallen, Bedrijfsnoodplan DRZ, oktober 2017.

meer helderheid over zou ontstaan. Hoe moet nu worden omgegaan met nat geworden (illegaal) vuurwerk? Zijn er in deze situatie door personen relatief grote risico's genomen of valt dat allemaal mee? Het lijkt erop dat deze risico's wel mee vielen.

### 3.1.2 Risico's van (illegaal) vuurwerk in postpakketten

Tegenwoordig wordt er steeds meer vuurwerk via internet verkocht. Postpakketten met vuurwerk worden regelmatig bij speciale acties door de ILT bij distributiecentra of bij het postsorteercentrum opgespoord. Veel pakketten met vuurwerk worden bij deze controles onderschept. De postpakketten, die op 28 mei 2018 in Ulicoten lagen opgeslagen waren goed herkenbaar omdat ze op een speciale manier waren verpakt met veel tape om de dozen. Niemand kon aan de buitenkant zien wat voor soort vuurwerk erin zat. Het kon dus ook zwaar vuurwerk zijn. Het gebeurt soms ook dat deze pakketten - net als reguliere post - worden afgeleverd bij diverse ophaalpunten, zoals die tegenwoordig bijvoorbeeld bij een boekhandel, supermarkt, bouwmarkt en zelfs bij een kapper zijn gesitueerd. Vaak in winkelcentra op locaties waar veel publiek komt. De omvang van een incident met één zo'n vuurwerkpakket is mogelijk dan wel veel kleiner dan een 'worse case' in Ulicoten, maar de kans dat er ergens in het land eens iets misgaat is daarentegen weer vele malen groter. Ook het effect kan – in een winkelcentrum – fors zijn.

Wanneer de politie deze postpakketten toch onderschept, moeten deze worden weggehaald. maar deze dozen zijn niet 'UN goedgekeurd' en mogen dus niet worden vervoerd. De inhoud moet eerst worden gecontroleerd waarvoor de dozen dus eerst open gemaakt moeten worden. Vervolgens worden ze dan omgepakt in een goedgekeurde doos. Aangezien je dat niet zal doen op een plek waar veel mensen zijn, heeft de politie een ontheffing om in zo'n situatie zelf de pakketten te vervoeren naar een veilige plek.

Door de toename van het internet-winkelen (ook door mensen die illegaal vuurwerk kopen!) gaat het in sommige periodes inmiddels om vrachtwagens vol met dit soort 'niet gecontroleerde' postpakketten. Daarom is er een tijdelijke afspraak gemaakt om vervoer toch direct naar Ulicoten te organiseren. Dat gebeurt dan onder begeleiding van een motoragent. Daarmee ontstaat dan in Ulicoten een veiligheidsrisico voor het eigen personeel omdat daar dan niet goedgekeurde dozen in de opslag komen, waarvan ook de inhoud niet is gecontroleerd. Iedereen is zich ervan bewust dat dit een risicovolle situatie is en daarmee ongewenst voor het komende vuurwerkseizoen. De politie zoekt nu naar een oplossing. Mogelijk kan dit betekenen dat de EOD ter plaatse moet komen en het omliggende gebied (vaak een winkelcentrum) moet worden ontruimd.

## 3.2 Tijdens: wat is het risico en hoe zien betrokkenen dat?

De cruciale vraag die een groot deel van de dag heeft gespeeld, was; 'hoe erg is het nu en hoe moeten we de risico's van het gebeurde inschatten?'. Na de melding en alarmering arriveerde die ochtend de brandweer conform de daarvoor geldende procedures. Feitelijk leek er niet zoveel aan de hand; 'een gevalletje waterschade'. De sprinklers waren door een defect afgegaan en daarvoor stond er nu in verschillende gebouwen een laag water op de vloeren. Geen directe taak voor de brandweer; al snel kon de brandweer dan ook weer terug naar de kazerne. Geen bijzonderheden en geen risico's. Vuurwerk wordt in het algemeen wel vaker nat en het is niet voor niets dat de hulpdiensten altijd hopen op een regenachtig oud en nieuw. Dan wordt achtergebleven vuurwerk lekker nat en gebeurt er ook niets meer de volgende dag. Toch zal in de loop van de (voor)avond gesproken worden over een

dreigend Enschede-scenario; worden de 'worse case scenario's' op tafel gelegd (explosie met vervolgens kettingreacties (andere bunkers) met forse gevolgen voor een gebied met een straal van mogelijk wel een kilometer rond het complex) en wordt een flink gebied afgezet c.q. ontruimd. Er wordt opgeschaald naar GRIP-2, maar feitelijk is er om 18.00 uur een vrijwel compleet gemeentelijk beleidsteam met de nodige externen actief.<sup>37</sup> In die periode van zo'n 8 uur is er geen druppel water meer bijgekomen; noch zijn er dozen met vuurwerk versleept. Wat gebeurt er nu tussen 10:30 uur en 17.00 uur dat er einde middag zo anders naar de situatie wordt gekeken?

Als één punt dominant zichtbaar wordt, is dat op die betreffende vooravond verschillende partijen een geheel verschillend risicobeeld hadden en dat bijvoorbeeld pas dagen later het de burgemeester duidelijk werd dat de C-contour niet betekende dat in dat gebied mensen konden overlijden, maar dat er 'slechts' sprake zou zijn geweest van mogelijke gehoorschade.

DRZ voorzag die middag mogelijk problemen vanwege het feit dat er nat vuurwerk was opgeslagen en dat dat nooit gebeurde en ook niet was toegestaan, maar vooral omdat er mogelijk broei kon ontstaan (overigens niet binnen een etmaal!). Voor de medewerkers was broei een aandachtspunt omdat dat één van de scenario's was, die werd benoemd in het Bedrijfsnoodplan (procedure 3) en in het Veiligheidsrapport behorende bij de vergunning.<sup>38</sup> Wat de risico's daarvan precies waren en hoe daarmee om te gaan (uit elkaar halen, verplaatsen, luchten, verwijderen?) was lang niet duidelijk. Ook was onduidelijk – feitelijk gewoon onbekend – wat nu het risico is van de combinatie van water en flitspoeder zoals dat wordt gebruikt in het vuurwerk (met name in Cobra's en Shells). Vooral bij illegaal vuurwerk, staat er natuurlijk ook niet op wat erin zit en kan het ook van partij tot partij variëren. Kan dat flitspoeder alsnog exploderen? Moet er dan eerst broei aan voorafgaan? Is die explosie dan even groot, of minder groot dan met droog vuurwerk? Deze vragen speelde bij DRZ en ook bij anderen, maar op veel van deze vragen kon toen niet - en momenteel ook nog niet omdat onderzoek nog loopt c.q. wordt opgestart - met zekerheid een antwoord worden gegeven.

De eerst uitrukkende eenheid van de brandweer zag eigenlijk geen probleem want niet voor niets vertrok men al in de ochtend waarna verder van daaruit geen acties meer werden ondernomen.<sup>39</sup> Toen andere vertegenwoordigers van de brandweer 's middags aanschoven in het overleg bij de burgemeester, ontstond er bij hen en anderen twijfel. DRZ leek een betrouwbare en professionele overheidsinstelling, maar was dat beeld wel juist? Waarom kunnen ze ons niet meer vertellen? Waarom hebben ze ons niet eerder geïnformeerd? Er was geen gevaar om 10.30 uur en nu zitten wij hier om de tafel? Bij een defect met een sprinkler kan er best in één bunker water gaan sproeien, maar hoe kan dat dan in elf bunkers tegelijk? Hoe goed heeft men de zaken dan feitelijk op orde? Mede daardoor werd de onzekerheid gevoed over wat zou kunnen komen. Daar komt bij dat betrokkenen van DRZ weinig inzicht lieten blijken in de wijze waarop de crisisorganisatie functioneert en het "scenario-denken" wat daarbij wordt gehanteerd. Ook gaf DRZ er onvoldoende blijk van dat zij zich hadden voorbereid op de vragen die de burgemeester en het crisisteam zouden gaan stellen. Wat ligt er precies? Hoe nat is het? Is dat gevaarlijk en hoe gevaarlijk dan? Is er ook puur flitspoeder opgeslagen? Wat is het effect daarvan op de omgeving? Wat betekent dat voor de volgende stap? Wat zijn de gevolgen van een eventuele explosie met grote hoeveelheden flitspoeder?

<sup>37</sup> Bij het overleg van 18.00 uur zijn vertegenwoordigers van de gemeente, brandweer, politie en DRZ aanwezig. Dit zijn niet de vaste vertegenwoordigers van het GBT, maar wel de diensten die betrokken zouden moeten zijn.

<sup>38</sup> LOC scenario nummer 3. Overigens gaat het scenario over brand door broei in vuurwerk klasse 1.4.

<sup>39</sup> Bij een incident in Ulicoten wordt niet direct een Adviseur Gevaarlijke Stoffen geïnformeerd.

Op allerlei feitelijke vragen die gesteld werden, wist DRZ tijdens dat eerste overleg geen adequaat antwoord te geven. Daarom kon men niet goed duiden wat er was gebeurd en hoe men de situatie weer onder controle kon krijgen.

De politie kwam in beeld vanwege de TEV'er die was gebeld door de veiligheidsadviseur DRZ. Binnen de politiekolom zijn er negatieve ervaringen met vuurwerk en zogenaamd 'flitspoeder' in het bijzonder. Vuurwerk is gevaarlijk! Ook binnen de top van de politieorganisatie wordt vuurwerk als een groot gevaar voor politiemensen beschouwd. Met name afgelopen jaarwisseling werd aangestuurd op een algeheel vuurwerkverbod. In deze casus speelde deze beeldvorming mogelijk ook een rol. Via de politielijn werd einde van de middag de burgemeester geïnformeerd over de situatie in Ulicoten. Omdat de TEV'er de zaak niet vertrouwde en twijfelde aan de handelingsbekwaamheid van DRZ meldde de teamchef deze observaties aan de burgemeester van Baarle-Nassau. Daarbij leefde de teamchef ten onrechte in de veronderstelling dat zowel de TEV'er als DRZ uitgebreid overleg hadden met de EOD.

De burgemeester kon op basis van deze tenminste ongerust makende informatie van de politie niet veel anders doen dan proberen informatie in te winnen en de belangrijkste betrokken actoren bij zich te roepen. Toen zij gedurende dat overleg van zes uur niet overtuigd raakte over de ernst en omvang van de risico's alsmede over de mate waarin DRZ 'in control' was, koos zij voor een 'better safe than sorry' aanpak en werd het gebied waar slachtoffers kunnen vallen ontruimd (feitelijk alleen de aanwezigen op de locatie van DRZ) en een groter gebied afgezet. Alhoewel de ontruiming conform standaard procedure was,<sup>40</sup> en (gezien het feit dat er in het betreffende gebied vrijwel niemand verbleef of woonde) ook gemakkelijk te organiseren was,<sup>41</sup> was er bij de meeste betrokkenen dus blijkbaar de risico-inschatting dominant dat er een behoorlijk risico was op een explosie.

Tegelijk zien we ook dat de risico-inschatting door anderen weer anders wordt gemaakt. In het begin van de avond ging niet één EOD'er poolshoogte nemen, maar werd het team vergezeld door verschillende andere personen (vier mensen van DRZ, twee politiemedewerkers en een medewerker van de omgevingsdienst). De vier medewerkers van de EOD die naar binnen gingen, gaven er in hun handelen geen blijk van dat zij uitgingen van een groot en acuut risico.<sup>42</sup>

Er waren dus sterk uiteenlopende risicopercepties, maar hoe zijn deze nu ontstaan en waarom hebben ze die dag een zo grote rol gespeeld? Antwoorden op deze vragen raken de kern van deze casus. Wij zien tenminste de volgende vijf factoren.

### **De samenloop van omstandigheden**

De casus zoals die zich nu manifesteerde is een typisch voorbeeld van wat wel een 'onmogelijk ongeval' wordt genoemd. Het scenario is nauwelijks vooraf te bedenken. Ga maar na: lekkage op het terrein (een paar kuub water dat in een week verdwijnt) leidt tot actie. Bij het opsporen van het lek wordt tijdens graafwerkzaamheden een luchtleiding geraakt. Vervolgens gaat – conform de verwachting – een sprinkler af. Het blijft echter niet bij één sprinkler; er gaan in elf bunkers sprinklers af als gevolg van falende terugslagkleppen. In enkele van deze bunkers ligt nog – hoewel het al buiten het reguliere seizoen is – veel vuurwerk opgeslagen dat mogelijk nat is geworden. Een deel van het vuurwerk is conform de procedures verpakt, maar een deel betreft postpakketten die nog

<sup>40</sup> Ontruimen van het brongebied is standaardprocedure bij scenario 7 uit het RRP.

<sup>41</sup> Daarom was in het verleden daar het complex gebouwd en was er nooit toestemming verleend voor bebouwing in de directe omgeving.

<sup>42</sup> Zij hadden geen speciale bepakking aan.

niet zijn gecategoriseerd en omgepakt. Vervolgens is er de koppeling tussen flitspoeder en water met risico's voor de veiligheid. In LCMS wordt voor zes uur al (foutief!) 'ingeklopt' dat 7500 kilo flitspoeder aanwezig is. Tevens is het die dag extreem heet hetgeen weer de kans verhoogt op mogelijke broei. Al deze factoren tezamen maakten dat deze mogelijk 'explosieve situatie' kon ontstaan.

### Onbekendheid

Er was op vele fronten sprake van onbekendheid. Zo waren bijvoorbeeld het scenario (combinatie water en vuurwerk met flitspoeder) en de mogelijke gevolgen ervan (snelheid van een brand of explosie) onbekend. Als er een dergelijk scenario was opgesteld en er meer bekend was geweest over de risico's dan zou die betreffende avond zeer waarschijnlijk niet zijn overgegaan tot ontruiming. Tijdens die middag en avond is gezocht naar zekerheden, maar die konden over dit onderwerp niet worden gegeven omdat daar in Nederland nog geen inzichten over bestaan. En deel van de terechte vragen die de burgemeester stelde (wat ligt er precies; hoe gevaarlijk is het; wat zijn de mogelijke gevolgen; kan er een kettingreactie ontstaan?), was dus feitelijk niet of niet met 100% zekerheid te beantwoorden.

Tegelijk was bij betrokkenen op dat moment ook onbekend wat de mogelijke effecten zijn van dit 'worse case scenario' in het geval er een explosie van één of meer bunkers zou plaatsvinden.<sup>43</sup> Kunnen we gewonden of doden verwachten? Tot waar lopen mensen gevaar? Daarbij speelde mee dat een fors deel van de aanwezigen bij de overleggen weinig beeld had van de situatie ter plaatse en de 'specifieke' omgeving van het terrein (geen enkel risicovol object te vinden in een ruime straal rond de opslag!).

Deze onbekendheid met de risico's speelt ook door in de betekenis die er vervolgens aan wordt gegeven. Blijkbaar - zo was de gedachte bij de meeste andere actoren in het overleg van zes uur - weten de vertegenwoordigers van DRZ vele cruciale zaken gewoon niet (waar, hoeveel, risico's, combinatie van water met flitspoeder e.v.). Op onderdelen - actuele belegging, risico-contouren en effecten overige bunkers - speelde hier een gebrekkige onderlinge informatievoorziening binnen DRZ. Diegene met deskundigheid en de juiste informatie (de veiligheidsadviseur) was op locatie, terwijl de DRZ-vertegenwoordigers op het gemeentehuis onvoldoende op de hoogte waren van feitelijke omstandigheden.<sup>44</sup> Op onderdelen - risico van nat vuurwerk en samenstelling flitspoeder - was hierop ook geen antwoord te geven omdat ook experts het (ook nu nog) niet weten. Op dit soort onzekerheid reageerden DRZ en EOD anders dan de algemene kolom, die uitging van het worse-case scenario.

Een andere vorm van onbekendheid betrof het feit dat de belangrijkste actoren van die dag (deze vertegenwoordigers DRZ, brandweer, politie, burgemeester en enkel anderen) behoorlijke onbekenden voor elkaar waren. Sommigen hadden wel eens geoefend met elkaar maar een fors deel van de aanwezigen – zeker van diegenen die die avond in het crisisteam bijeen kwamen- kende elkaar niet. Deze relatieve onbekendheid speelde die dag, maar zeker die avond, een rol.

### Onduidelijkheid

Naast onbekendheid was er ook sprake van forse onduidelijkheid over een aantal begrippen, risico's en effecten. Er wordt vanaf de start in het situatiebeeld (in LCMS) gesproken over de aanwezigheid van zo'n 7.500 kilo 'flitspoeder' in de bunkers dat dat in één keer kan ontploffen. Terwijl er feitelijk drie bunkers nat waren geworden waarvan één met 2,5 ton goed verpakte monsters, één met 1 ton 1.4 vuurwerk en één met 4,5 ton nog niet

<sup>43</sup> Pas op donderdag kwam er meer zicht op de gezondheidsschade, die te verwachten is in de drie te onderscheiden contouren en dat omwonenden eigenlijk geen groot gevaar liepen.

<sup>44</sup> Zowel het hoofd Productie als ook de plaatsvervangend directeur werken normaliter niet in Ulicoten, maar op andere locaties van DRZ.



gecategoriseerd vuurwerk (dus 1.1 gecategoriseerd). Uiteraard maakt het in de heftigheid van een eventuele explosie nogal uit of 7,5 ton of 4,5 ton mogelijk 1.1 of flitspoeder 'gaat'. Daarnaast is er ook een groot verschil tussen een beetje flitspoeder, verwerkt in vuurwerk, en los gestort flitspoeder. Daarbij speelt de term 'flitspoeder' ook parten. Het roept een ander beeld op dan 'nat vuurwerk'.

Er was ook forse onduidelijkheid over de mate waarin het vuurwerk nu feitelijk nat was geworden en wat voor soorten vuurwerk dat dan betrof. Zo lang vuurwerk nog niet is geanalyseerd wordt het als 1.1 geclassificeerd (zwaarste categorie); of dat het ook allemaal was, was op dat moment onduidelijk. Ten slotte was er onduidelijkheid over de effecten van een eventuele explosie van dat vuurwerk. Deels is er gewoon sprake van onbekendheid (we weten niet wat 4 ton van dat exploderende spul voor effect heeft voor de andere bunkers en de omgeving) maar deels was het bij de verschillende personen gewoon niet duidelijk wat de drie zones (effect-contouren) inhielden. Wat was de betekenis ervan in termen van schade en slachtoffers?

### Informatiedeling

Wij zien dat er tussen de ochtend en het overleg om zes uur heel weinig contact is geweest tussen de sleutelactoren. De gemeente - in casu de burgemeester - hoorde pas om 17.00 uur over het incident met de sprinkler. De TEV'er (van de politie) was pas laat geïnformeerd door DRZ; had beperkt contact gehad met de EOD en vanuit de politie was er verder geen contact met mogelijk andere betrokkenen gezocht. Dat gold ook voor de brandweer die na 10.30 uur niets meer ondernomen had, terwijl bekend was dat mogelijk de zwaarste categorie vuurwerk (1.1) nat was geworden. DRZ had wel overleg gehad met de politie (i.c. het TEV), het NFI, en de omgevingsdienst maar had – deels verklaarbaar<sup>45</sup> – geen contact gelegd met de veiligheidsregio, gemeente, de EOD en ILT. Wij zien dat DRZ – feitelijk onderdeel van de functionele keten – zelf bezig was de situatie beheersbaar te maken en expertise in te winnen, maar geen relatie legde met de algemene keten (gemeente, veiligheidsregio). Ongetwijfeld heeft dat gebrek aan informatiedeling weer te maken met wederzijds relatieve onbekendheid van personen (zie hiervoor) en met de verschillende werelden (zie hierna).

### Deskundigheid

Vuurwerk: het vervoer, de opslag en het ermee werken betreft een speciaal soort risico waar weinig personen echt veel vanaf weten. Zeker als het nog illegaal of professioneel vuurwerk is ook. Dat betekent dat de kennis over dat onderwerp beperkt is. Over de risico's van de combinatie van illegaal vuurwerk (waarin mogelijk flitspoeder is verwerkt) met water is nog minder bekend (zie ook hierboven 'onbekendheid'). In deze casus waren naast DRZ in ieder geval de brandweer, politie, omgevingsdienst, ILT en de EOD in beeld. Tussen 11.00 uur en 17.00 uur zijn sommige personen van deze organisaties in beeld geweest om iets te zeggen/vinden over het risico (met name de combinatie water en illegaal vuurwerk). Als wij kijken naar de mate van deskundigheid valt op dat de politie (met name het TEV) met een beperktere kennis hierover juist een grote rol heeft gespeeld, terwijl de EOD (met veel expertise), die het meest voor de hand liggend was, pas laat in beeld kwam. Wij constateren dat de EOD te laat juist werd geïnformeerd en werd betrokken en dat mede daarom in de loop van de avond de spanning zo opliep. Omdat Ulicoten een speciale locatie is, zou op de standaard afspraak 'via het TEV naar de EOD' best een uitzondering mogen worden gemaakt. In de meeste gevallen in het verleden kwam de EOD meestal niet voor niets naar Ulicoten. Voor vragen en informatie kan DRZ al direct met EOD contact leggen en daar had gebruik van kunnen worden gemaakt. De TEV'er hoeft daar niet als poortwachter tussen en

---

<sup>45</sup> Het contact met de EOD moet altijd via het TEV worden gelegd. Het TEV stuurt de eerste verkenners. Wat betreft de ILT was met de omgevingsdienst afgesproken dat zij het contact zouden leggen.

kan ook later worden betrokken, wanneer het gaat om de vernietiging ter plaatse. Direct contact tussen de experts ter plaatse in Ulicoten en de experts van de EOD had het beeld van de situatie al snel kunnen verduidelijken. Daarbij speelde zeker ook mee dat de meest deskundige DRZ'er op vakantie was. De borging van de aanwezige deskundigheid binnen DRZ behoeft duidelijk verdere aandacht.

### Gescheiden werelden

De relatieve onbekendheid met andere ketens – i.c. het ministerie van Financiën/DRZ als de functionele keten en de gemeente en hulpdiensten als de algemene keten – heeft ook effect gehad op de samenwerking. Bij de gemeenten en hulpdiensten was weinig zicht op wat er feitelijk speelt bij zo'n locatie (en binnen DRZ). Dat is deels verklaarbaar omdat informatie over deze specifieke locatie is geborgd bij de kazerne in Baarle-Nassau maar (nog) niet binnen de veiligheidsregio als geheel. Zo heeft alleen de eerst uitrukkende eenheid inzage in de belegging per bunker en staat er alleen in hun kazerne een computer waarmee zichtbaar is in welke bunker een brandalarm afgaat. Maar ook het 'generieke' Rampbestrijdingsplan BRZO dat voor de gehele regio is opgesteld gaf onvoldoende houvast voor dit scenario. Andersom wist DRZ weinig van wat er speelde op zo'n gemeentehuis bij een (dreigende) crisis. Toen zij die avond naar het gemeentehuis gingen, was ook niet duidelijk dat er sprake zou zijn van 'crisisoverleg'. De multidisciplinaire samenwerking komt in het bedrijfsnoodplan op één plek voor; de samenwerking met partners in de bestrijding van incidenten wordt beperkt genoemd en het betreft dan vooral de crisiscommunicatie.<sup>46</sup> De noodprocedures beschrijven vooral het eigen optreden; de veiligheidsregio of crisisteams worden in het geheel niet genoemd. DRZ richt zich sterk op de rijkspartners en op de lokale partners (brandweerpost Baarle-Nassau) en veel minder op de regionale partners binnen de veiligheidsregio.

### 3.3 Beeld achteraf: hoe risicovol is het eigenlijk?

Op donderdag 31 mei is al een eerste evaluatie geweest van het incident. Doel van het gesprek was om te bespreken wat op dat moment de veiligheidssituatie was van de opslag in Ulicoten en of er extra veiligheidsrisico's waren voor omwonenden. Hier speelde de vraag opnieuw of de opslag van vuurwerk binnen de vergunning viel. Kon het vuurwerk hier worden opgeslagen als het nat kon worden (door sprinklers)? Past dat wel binnen de vergunning? Hoe risicovol is nat vuurwerk nu eigenlijk? Op die donderdag werd het antwoord op deze vraag eindelijk gegeven. De wijze waarop het vuurwerk was opgeslagen, paste binnen de huidige vergunning. Vanuit de ILT wordt aangenomen dat het effect van een incident met nat vuurwerk niet groter kan zijn dan een incident met droog vuurwerk. De kans op een incident is mogelijk wel anders. Nog steeds is dus onduidelijk wat voor effect de combinatie water en (illegaal) vuurwerk nu heeft. Daarom is onderzoek nodig (RIVM in samenwerking met TNO) naar de risico's.

De EOD geeft in gesprekken aan dat het risico op een explosie van illegaal vuurwerk zeer klein is. Het betreft immers geen 'los gestort flitspoeder'. Wel is er kans op broei, maar dat is een biologisch proces en kan wel weken duren en levert dus geen acuut gevaar. Ook de ILT gaf in gesprekken met ons aan dat illegaal vuurwerk niet overschat moet worden. Het beeld van de risico's is daarmee voor betrokkenen – ook nu – nog steeds niet eenduidig, maar een nuancering van een 'Enschede-scenario' is zeker op zijn plaats.

---

<sup>46</sup> Bedrijfsnoodplan, paragraaf 10.30.

Binnen DRZ leeft het beeld dat de risico's voor de omgeving achteraf gezien beperkt waren. Dat beeld leeft ook bij omwonenden, zo bleek uit de bewonersbijeenkomst die op 2 juli 2018 plaatsvond. Sterker nog, zij spreken uit: "Munitiekamp was gevaarlijker dan vuurwerkopslag in Ulicoten" (BN/DeStem, 29 mei 2018). Een van onze gesprekspartners van DRZ gaf wel aan dat er te veel aandacht is geweest voor het gevaar voor omwonenden en dat de eigen veiligheid voor mensen op de locatie te weinig aandacht kreeg en krijgt.

# 4 Conclusies en aanbevelingen

## 4.1 Conclusies

Dit incident was uniek te noemen wat betreft de locatie, maar ook de aanleiding van het incident was bijzonder. Een dergelijk incident zal niet snel meer voorkomen. Wel zijn er uit het incident belangrijke lessen te leren over de onderlinge samenwerking, zowel binnen DRZ als met partners. In dit hoofdstuk zetten wij onze bevindingen op een rij.

### Over de veiligheidssituatie

- > Hoewel er op 28 mei zeker een aantal zaken anders en ook beter had gekund, concluderen wij dat de knelpunten en de communicatie- en afstemmingsproblemen (geen glansrijk crisismanagement) niet tot echt grote problemen hebben geleid. Feitelijk is niemand – en zeker niet buiten het terrein – aan grote risico's of bedreigingen blootgesteld. Of er op de locatie zelf nu forse risico's zijn geweest, blijft wat onduidelijk.
- > Het is tegen deze achtergrond niet verrassend dat de gebeurtenissen van deze dag nauwelijks tot stevige media-aandacht of ernstige onrust onder omwonenden of anderen hebben geleid. Het is toch een beetje zoals een krantenkop het weergaf: "Munitiekamp was gevaarlijker dan vuurwerkopslag in Ulicoten" (BN/DeStem, 29 mei 2018).
- > Ongetwijfeld zullen er best nog enkele aanpassingen denkbaar zijn om de veiligheidssituatie op het complex Ulicoten te verbeteren (andere terugslagkleppen, scenario nat geworden vuurwerk uitwerken, betere afspraken direct contact tussen DRZ en EOD e.d.), maar feitelijk is – voor zover wij daarover iets kunnen zeggen – de veiligheid op het betreffende terrein gewoon goed georganiseerd.<sup>47</sup>
- > Het is een interessante paradox dat dit incident nu uitgebreid aandacht heeft gekregen en is onderzocht vanwege mogelijke onveiligheidsproblemen, terwijl er in heel Nederland bij vele tientallen zo niet honderden distributiepunten in ons land illegaal vuurwerk (via internet te bestellen pakketten illegaal vuurwerk) wordt aangeleverd. Feitelijk levert dat daar eerder een veiligheidsprobleem op (brand, nat worden e.d.), dat misschien niet tot een ramp maar wel tot een flink ongeval zou kunnen leiden. Ook politiemensen die dit illegale vuurwerk aantreffen en vervolgens moeten verwerken en opsturen naar Ulicoten nemen niet altijd de juiste veiligheidsmaatregelen.
- > Het lijkt erop dat de extra risico's van de combinatie water en illegaal of professioneel vuurwerk beperkt zijn, maar het is goed als nader onderzoek hierover meer duidelijkheid verschaft.

---

<sup>47</sup> Van degenen die wij spraken had niemand een 'slecht' gevoel over de veiligheidssituatie op het munitiedepot Ulicoten. In tegendeel, men had vertrouwen in de veiligheidssituatie ter plaatse.

## Over het gezamenlijk optreden

- > De kern van deze casus is gelegen in het feit dat er in de ochtend van 28 mei 2018 als gevolg van een incident tijdens werkzaamheden in een aantal bunkers sprinklers afgaan, de brandweer poolhoogte komt nemen en om 10.30 uur weer vertrekt ('gevalletje waterschade') en aan het einde van de middag (rond 17.30 uur) er 'groot alarm' wordt geslagen. De fysieke omstandigheden zijn in die tussentijd nauwelijks veranderd.<sup>48</sup> Dat roept vooral de vraag op wat er in deze periode zich heeft afgespeeld dat de 'mindset' van de meeste betrokkenen zo kon veranderen.
- > Wij constateren dat er op die bewuste dag door de belangrijkste betrokken actoren sterk uiteenlopende risico-inschattingen zijn gemaakt. Terwijl de politie een rampscenario mogelijk achtte, leefde DRZ in de veronderstelling dat men na enkele uren de zaak redelijk begon te overzien.
- > Deze forse verschillen in perceptie zijn naar ons idee het gevolg van een aantal factoren:
  - het 'onmogelijke' incident (aparte samenloop van omstandigheden)
  - onbekendheid zowel met de risico's, maar ook deels wat betreft de betrokken actoren met elkaar
  - onduidelijkheid over een aantal begrippen ('7,5 ton los flitspoeder')
  - afstemming (er is te weinig afstemming geweest die dag tussen een aantal betrokken organisaties)
  - deskundigheid (de meest deskundigen zijn pas laat in beeld gekomen en deskundigheid was onvoldoende geborgd binnen DRZ als geheel)
  - gescheiden werelden.
- > Niet alleen ontstonden er in de loop van de dag verschillende beelden bij betrokkenen. Lastiger was dat deze beelden en nieuwe ontwikkelingen niet werden gedeeld en er onvoldoende informatie-uitwisseling plaatsvond.
- > Mede als gevolg van de verschillende inschattingen en het uitgangspunt 'better safe than sorry' is er opgeschaald naar GRIP-2 en is het gebied 'ontruimd' en afgezet. Een stevige inspectie van de EOD ter plaatse maakte vervolgens snel duidelijk dat de risico's beperkt(er) waren.
- > Het is logisch dat er om 18.00 uur op verzoek van de burgemeester een (crisis)overleg werd belegd. Hoewel DRZ logischerwijs op verschillende vragen geen antwoord kon geven (omdat deze er niet waren), was DRZ op dat moment onvoldoende voorbereid op het beantwoorden van voor de hand liggende vragen. Dat droeg bij aan het beeld dat DRZ niet 'in control' was.
- > In deze casus zijn enkele kritieke momenten te onderkennen:
  - Het incident met de graafmachine (10.30 uur)
  - De inschatting van een potentieel risico door de combinatie van vuurwerk en water en het scenario broei (tussen 11 en 12 uur)
  - Het telefoongesprek tussen de teamchef van de politie en de burgemeester (17.00 uur)
  - De constateringen van de EOD en de afschaling (kort na 21.00 uur).

---

<sup>48</sup> Nauwelijks in die zin dat er geen water is bij gekomen of partijen zijn verplaatst, wel is er broei geconstateerd.



- > Misschien wel opmerkelijker dan de kritieke momenten is de grote 'windstille' tussen 10.30 en 17.00 uur. Daarmee bedoelen we niet dat er niets gebeurde. Wij constateren echter dat er weinig afstemming was tussen de functionele keten en de algemene keten die middag. Zo werd er door DRZ zelf bijvoorbeeld geen contact opgenomen met de EOD (moest via het TEV), de gemeente en de veiligheidsregio.<sup>49</sup>
- > Er zijn zeker ook uitvoerige observaties te doen over de rol van de politie (bijv. voor wat betreft de informatiepositie, de expertise om risico-inschatting te maken en de communicatie tijdens afzetting), de brandweer (afstemming 'lokaal' en 'regionaal'), de ILT (relatieve onbereikbaarheid), de omgevingsdienst (juiste expertise betrokken), de gemeente en de staven (opschaling naar een informeel-GRIP-3, het gebruik van de contouren gedurende die avond)<sup>50</sup> en anderen in deze casus. Aangezien deze evaluatie echter primair is gericht op DRZ en de relatie met de andere partners, blijft dat hier verder achterwege.
- > DRZ heeft gedurende de dag veel oog gehad voor het herstel van de situatie en het wegnemen van risico's. Daartoe is ook veel contact geweest met diverse experts binnen de eigen kolom (TEV, NFI, omgevingsdienst). Maar DRZ heeft te weinig zelf actief contact gezocht met instellingen als de veiligheidsregio (brandweer, meldkamer, BRZO-adviseur) en de gemeente. Daarnaast was men onvoldoende voorbereid om te functioneren in het (gemeentelijk) crisisonderzoek.

## 4.2 Aanbevelingen

- > Het is voor de hand liggend nu adviezen te geven die ertoe leiden dat dit soort problemen (de combinatie van water en vuurwerk waarin vaak flitspoeder is verwerkt) beter is doordacht en voorbereid. Kortom, dat er ten aanzien van dit thema een uitgewerkt scenario bekend is. Vanuit de traditie van de risico-regel-reflex zal deze stap zeker gezet gaan worden (en misschien wel moeten gaan worden). Wij raden wel aan dat het scenario gezamenlijk opgesteld wordt door DRZ, EOD, politie en de veiligheidsregio, zodat gedurende dat proces al gewerkt wordt aan een gedeeld inzicht en begrippenkader. Randvoorwaarde is dat er ook meer bekend is over de risico's van deze combinatie (onderzoek RIVM/TNO).
- > Onderzocht moet worden of DRZ Ulicoten zelf de contacten kan leggen met de EOD en dat deze niet meer via het TEV lopen. Het vuurwerk dat in Ulicoten ligt opgeslagen en de daarmee gepaard gaande risico's verschillen dermate van de reguliere omstandigheden voor de TEV'er op straat, dat een uitzondering op de procedure 'eerst TEV, dan EOD' wenselijk is.
- > Tegelijkertijd zal naast deze specifieke lessen moeten worden nagedacht over een meer structurele les. Dat is namelijk hoe in onverwachte situaties al vroegtijdig niet alleen met de bekende, maar ook met de (nu nog) minder bekende betrokkenen wordt gecommuniceerd.

<sup>49</sup> Er was overigens ook geen noodprocedure, noodplan, draaiboek of netwerkkaart, die/dat aangaf.

<sup>50</sup> Het informeel opschalen heeft als nadeel dat de formele bevelsstructuur niet gehanteerd wordt (geeft vaak onduidelijkheid) en ook dat de formele ondersteuning van de teams dan vaak niet goed is ingeregeld. Nu waren de verslagen van het informeel GBT ook erg summier. Daarnaast is er ad hoc beleid gevoerd ten aanzien van de te nemen maatregelen voor het mogelijke effectgebied en welke zones daarvoor gehanteerd zouden moeten worden.

- > De koppeling tussen DRZ (functionele keten), politie, de veiligheidsregio en de gemeente (algemene keten) kan preparatief meer worden ontwikkeld, zodat in een onverhoopte bijzondere situatie de onbekendheid over en weer is verdwenen en men elkaar gemakkelijker vindt en onderling communiceert.

# Bijlage 1 – Gesprekspartners

Dhr. R. Blokpoel	Hoofd Planvorming & Repressie, Brandweer Midden- en West-Brabant
Dhr. R. van den Bosch	Adviseur Openbare orde en veiligheid, ABG Gemeenten
Dhr. G. Castelijm	Adviseur Risicobeheersing, Industriële Veiligheid, Brandweer Midden- en West-Brabant
Dhr. H. van Embden	Programmamanager/strategisch adviseur, Domeinen Roerende Zaken, Ministerie van Financiën
Dhr. J. Gerats	Plv. directeur Domeinen Roerende Zaken, Ministerie van Financiën
Dhr. E. Heuveling	Senior inspecteur, Inspectie Leefomgeving en Transport, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Mevr. M. de Hoon-Veelenturf Dhr. N. Laumen	Burgemeester gemeente Baarle-Nassau Senior objectmanager, Rijksvastgoedbedrijf, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. R. Marsman	Hoofd Productie, Domeinen Roerende Zaken, Ministerie van Financiën
Dhr. A. van Opstal	Veiligheidskundige/coördinator locatie Ulicoten, Domeinen Roerende Zaken, Ministerie van Financiën
Dhr. J. Pot	Clustercommandant Noord, Brandweer Midden- en West-Brabant
Majoor W. van Rooij	Hoofd Sectie 3 EOD operaties/Inlichtingen, Explosieven Opruimingsdienst Defensie, Ministerie van Defensie
Dhr. S. Smeulders	Teamleider Instituties, Inspectie Leefomgeving en Transport, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Dhr. M. Smulders Dhr. J. Vankan	Teamchef team Markdal, politie Zeeland-West-Brabant BRZO-inspecteur, Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
Dhr. R. Walraven	ADR veiligheidsadviseur, Domeinen Roerende Zaken, Ministerie van Financiën

# Bijlage 2 – Geraadpleegde documenten

- Domeinen Roerende Zaken (2017). *Bedrijfsnoodplan: Domeinen Roerende Zaken, locatie Ulicoten*. Ulicoten.
- Domeinen Roerende Zaken (2018). *Aanwezigheidsregistratie 28-05-2018*. Ulicoten.
- Domeinen Roerende Zaken (2018). *Aanwezigheidsregistratie 29-05-2018*. Ulicoten.
- Gemeente Baarle-Nassau (2018). *Eerste evaluatiegesprek incident vuurwerkopslag Ulicoten 31 mei 2018*. Baarle-Nassau.
- Gemeente Baarle-Nassau (2018). *Incident vuurwerk Ulicoten: Logboek 28 mei*. Baarle Nassau.
- Keijzer, D. (2015). *Veiligheidsrapport – Deel 1: Algemene omschrijvingen*. Ulicoten.
- Keijzer, D. (2015). *Veiligheidsrapport – Deel 2: Proces- en installatiebeschrijvingen*. Ulicoten.
- Keijzer, D. (2015). *Veiligheidsrapport – Deel 3: Analyses en uitwerkingen*. Ulicoten.
- Kleijer, W. (2017). *Rampenbestrijdingsplan BRZO-inrichten (versie 4.0)*. Tilburg.
- Van Opstal, A. (2018). *MOC: Aangepaste werkinstructie i.v.m. onbedoeld afgaan sprinklerinstallatie: Sprinklerincident 28 mei 2018*. Ulicoten.
- Van Opstal, A. (2016). *WI DU-I11 – Uitvoeren van Taak Risico Analyse (TRA)*. Ulicoten.
- Van Opstal, A. (2017). *DU-D05a – Regeling derden*. Ulicoten.
- Van Opstal, A. (2018). *DU-D13 – Werkvergunning*. Ulicoten.
- Van Opstal, A. (2018). *DU-P11 – Onderhoud technische veiligheidsvoorzieningen*. Ulicoten.
- Van Opstal, A. (2018). *MOC: Aangepaste werkinstructie i.v.m. onbedoeld afgaan sprinklerinstallatie: einde tijdelijke maatregel*. Ulicoten.
- Van Opstal, A. (2018). *MOC: Aangepaste werkinstructie i.v.m. onbedoeld afgaan sprinklerinstallatie: Leeg staande bunkers loskoppelen van sprinklerinstallatie*. Ulicoten.
- Veiligheidsregio Midden- en West Brabant (2018). *Logboek ROT, sectie bevolkingszorg: 28-05-2018* Tilburg.
- Veiligheidsregio Midden- en West Brabant (2018). *20-Waterincident Bunker Domeinen Ulicoten: 28-05-2018*. Tilburg
- Wees, R. van (2014). *TNO-rapport: Risico-analyse vuurwerkopslag op Ulicoten-B - Externe veiligheid*. Rijswijk.