

Leeronderzoek operationeel optreden explosie Tarwekamp (2024)

Hoe gegaan, hoe gedaan?



Nederlandse Academie voor
Crisisbeheersing en Brandweezorg
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
026 355 24 00

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2025

Auteurs	J. Kox, M. van Duin, A. de Haan, E. Leentvaar, & T. Weimar
Contactpersoon	J. Kox
Opdrachtgever	Veiligheidsregio Haaglanden
Foto	Regio15; R. Hendriks
Datum	10 oktober 2025

Wij hechten veel belang aan kennisdeling. Delen uit deze publicatie mogen dan ook worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding.

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is bij wet vastgelegd onder de naam Instituut Fysieke Veiligheid.

Samenvatting

In de vroege ochtend van zaterdag 7 december 2024 deed zich een explosie voor bij een portiekflat in de wijk Mariahoeve (Tarwekamp) in Den Haag, waaruit een brand ontstond en een deel van het gebouw instortte. De hulpverlening bestond uit brandbestrijding, een grootschalige reddings- en bergingsoperatie en opsporingsonderzoek, en vergde een intensieve en langdurige inzet van de hulpdiensten. De impact van de gebeurtenissen op de wijk was groot. Het drama eiste zes levens en zes personen raakten gewond.

Op verzoek van Veiligheidsregio Haaglanden heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) het operationeel optreden van Brandweer Haaglanden bij de explosie aan de Tarwekamp in Den Haag onderzocht. Het doel van het onderzoek was om lering te trekken uit hoe invulling is gegeven aan een grootschalige, langdurige inzet waarbij intensieve samenwerking met diverse partijen noodzakelijk was. In dit leeronderzoek staat de vraag centraal wat er geleerd kan worden van een incident, zoals het operationele optreden aan de Tarwekamp, dat op het eerste gezicht goed is verlopen.

Om deze vraag te beantwoorden werden drie verschillende aspecten van het operationele optreden onderzocht: (1) grootschalige, langdurige brandweerinzet, (2) grootschalige samenwerking, en (3) de eigen veiligheid van hulpverleners. Deze thema's worden beschouwd op basis van informatie die verkregen is via deskresearch, een enquête onder betrokken functionarissen, interviews en een tweetal leertafelsessies.

Crisisfunctionarissen die aan het leeronderzoek hebben deelgenomen, kijken tevreden en met gepaste trots terug op de inzet. Op basis van beschikbare documenten en gesprekken, beamen wij dat de (hulp)diensten sterk hebben geopereerd. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat ook de omstandigheden van invloed zijn geweest op het verloop van de gebeurtenissen en maakt dat deze casus een combinatie is van 'goed gedaan en goed gegaan'.

Thema: Grootschalige, langdurige brandweerinzet

De gebeurtenis was bijzonder en bepaald niet alledaags. Voor het incident moest vrijwel alles uit de kast worden getrokken. De snelle opschaling was cruciaal voor het verloop van de gebeurtenissen, maar bracht ook uitdagingen met zich mee die ter plaatse effectief werden aangepakt. De slagkracht waarover Brandweer Haaglanden beschikt én effectief gebruik van wist te maken, maakte het mogelijk om het incident (vrijwel) zelfstandig het hoofd te bieden. Tegelijkertijd werden hierdoor ook de grenzen van de capaciteit zichtbaar. Het is van meerwaarde om bewust te zijn van de ingezette capaciteit en zorg te dragen voor de continuering van de crisisorganisatie.

Thema: Grootschalige samenwerking

Meerdere dagen lang moesten diverse hulpverleners en hulpdiensten binnen verschillende gremia samenwerken. De goede samenwerking, zowel mono- als multidisciplinair, werd door velen genoemd als een belangrijke factor voor het sterke optreden. Tijdens het operationele optreden aan de Tarwekamp deed zich een natuurlijke vorm van samenwerking voor die op het eerste zicht de suggestie wekt dat de diensten vooral parallel naast elkaar hun eigen taken uitvoerden. Maar tijdens het operationele optreden hielden hulpverleners volop rekening met elkaar en handelden vanuit een gedeeld doel, afgestemd op wat de situatie vroeg – niet strikt volgens taakafbakening. De hulpverleningsmodus, elkaar kennen met als gevolg daarvan wederzijds vertrouwen en het bespreekbaar maken van mogelijke spanningen, droeg daaraan bij.

Thema: Eigen veiligheid

Bij de inzet aan de Tarwekamp werden hulpverleners geconfronteerd met risico's, waaronder instortingsgevaar en brand. Hoewel hulpverleners zich doorgaans weinig zorgen maakten om hun eigen veiligheid, stond voor de eerste brandweereenheden ter plaatse het redden van slachtoffers soms op gespannen voet met de eigen veiligheid. Het uitgangspunt was een weloverwogen, geaccepteerd risico. Toch bleken hulpverleners achteraf de genomen risico's anders te ervaren en dit leeronderzoek maakt duidelijk dat in situaties van vermoed levensgevaar een weloverwogen, acceptabel risico, min of meer een mythe is. Of is iets acceptabel is werd voor betrokken hulpverleners voornamelijk door het resultaat achteraf bepaald. Tegelijkertijd is het komen tot een weloverwogen afweging in de hectiek van de eerste fase ingewikkeld. Wel kunnen er een aantal acties worden ondernomen om met de onzekerheid om te gaan, al biedt geen van deze een sluitende oplossing.

Leren van het operationele optreden

De positieve bestuurskunde ('t Hart et al., 2025) vormde een belangrijke aanleiding om in deze leerevaluatie het leren van 'successen' centraal te stellen. Het beschouwen van het operationeel optreden aan de Tarwekamp leert dat deze benadering ook van meerwaarde is voor de crisisbeheersing en brandweezorg omdat het relevante lessen oplevert. Tevens is aandacht voor het positieve in de huidige tijdsgeest van belang. Aandacht voor het positieve kan bijdragen aan de bereidheid om te leren en het werkplezier kan bevorderen. Hoewel het perspectief van de positieve bestuurskunde – met de nadruk op successen – en de aanpak van het bestuderen van succes-casussen waardevol zijn voor de crisisbeheersing, is de definitie van 'succes' minder toepasselijk. Tot slot is belangrijk stil te staan bij enkele vooringenomenheden die zich voor kunnen doen bij zowel het leren van successen als fouten.

Afkortingen

AC	Algemeen commandant
AGS	Adviseur gevaarlijke stoffen
BAS	Brand als Specialisme
CaCo	Calamiteitencoördinator
CoPI	Commando plaats incident
FO	Forensisch onderzoek
GHOR	Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
GRIP	Gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure
HIN	Hoofd Informatie
HON	Hoofd Ondersteuning
HOvD	Hoofdofficier van Dienst
LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem
ME	Mobiele Eenheid
MMT	Medisch Mobiel Team
OM	Openbaar Ministerie
OvD	Officier van Dienst
ROL	Regionaal operationeel leider
ROT	Regionaal operationeel team
SGBO	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden
STH	Specialisme Technische Hulpverlening
TCO	Team Collegiale Ondersteuning
TGO	Team Grootschalige Opsporing
UGS	Uitgangstelling
USAR	Urban Search and Rescue

Inhoud

Samenvatting	3
Afkortingen	5
Inhoud	6
Inleiding	7
1 Terugblik op het incident	12
2 Aard van het incident	18
2.1 Incidenttype: explosie, instorting, brand en geweld?	18
2.2 'Voorspelbaar onvoorspelbaar'	19
3 Grootschalige, langdurige inzet	20
3.1 Opschaling van het incident en de hulpverlening	20
3.2 Grootschalig op plaats incident: oplossing of probleem?	21
3.3 Grootschalig in de regio: grenzen aan de capaciteit?	24
3.4 Afronding	26
4 Grootschalige samenwerking	27
4.1 Samenwerking bij explosie aan de Tarwekamp	27
4.2 Brandweer en politie	28
4.3 Brandweer en specialismen	29
4.4 Rechtsorde en openbare veiligheid	32
4.5 Afronding	33
5 Eigen veiligheid	34
5.1 Belevingen van eigen veiligheid	34
5.2 Redden van slachtoffers of collega's veilig naar huis?	35
5.3 Acceptabel, weloverwogen risico	35
5.4 Omgaan met de ervaren veiligheidsrisico's	37
5.5 Afronding	40
6 Slotbeschouwing	41
6.1 Het operationele optreden aan de Tarwekamp	41
6.2 Lessen van het operationele optreden aan de Tarwekamp	43
6.3 Leren van het operationele optreden aan de Tarwekamp	45
Literatuur	47
Bijlage 1 – Enquête	49
Bijlage 2 – Respondenten	53

Inleiding

Achtergrond leeronderzoek

In de ochtend van zaterdag 7 december 2024 deed zich omstreeks 06:17 uur een explosie voor bij een portiekflat in de wijk Mariahoeve (Tarwekamp) in Den Haag. Daardoor ontstond brand en stortte een deel van het gebouw in. In korte tijd schaalden alle hulpdiensten op. Zowel een commando plaats incident (CoPI) als het regionaal operationeel team (ROT) werd gealarmeerd. Al snel ging de politie uit van een misdrijf als mogelijke oorzaak van de explosie en startte een opsporingsonderzoek. De hulpverlening bestond uit brandbestrijding, een reddings- en bergingsoperatie en opsporingsonderzoek, wat een grootschalige intensieve en langdurige inzet van de hulpdiensten vergde. De zoektocht naar slachtoffers duurde tot maandagmiddag 9 december voort. Op maandagavond meldde de politie dat er drie verdachten waren aangehouden.

De impact van de gebeurtenissen op de wijk was groot. Het drama eiste zes levens en zes personen raakten gewond. Vijf appartementen werden volledig verwoest en omliggende panden zwaar beschadigd, waardoor bewoners op een andere locatie moesten worden opgevangen. Terwijl de zoektocht naar slachtoffers en opsporing nog in volle gang waren, werden er diverse bijeenkomsten georganiseerd om de slachtoffers te gedenken en de nabestaanden en bewoners steun te bieden. Voor betrokken hulpverleners vond op maandagavond een grote bijeenkomst plaats om na te praten over de gebeurtenissen.

Op verzoek van Veiligheidsregio Haaglanden heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) het operationeel optreden van Brandweer Haaglanden bij de explosie aan de Tarwekamp in Den Haag onderzocht. Het doel van het onderzoek was om lering te trekken uit de manier waarop invulling is gegeven aan een grootschalige, langdurige inzet waarbij intensieve samenwerking met diverse partijen noodzakelijk was.

Leren van het incident aan de Tarwekamp

Waarom zou de hulpverlening rondom de gebeurtenissen aan de Tarwekamp onderzocht moeten worden? Hoewel er maar liefst zes doden waren te betreuren, leek er op het eerste gezicht immers sprake van een relatief goed verlopen hulpverlening en opsporing. Maar is dat wel zo? En kan er dan alleen geëvalueerd worden als er duidelijke signalen zijn dat zaken problematisch zijn verlopen? Kan er ook niet geleerd worden van een goed verlopen operationeel optreden?

Binnen de bestuurskunde is een nieuwe benadering ontstaan die de focus legt op succesvolle beleidsprocessen van de overheid: de positieve bestuurskunde (zie 't Hart et al., 2025). Een belangrijk uitgangspunt van de positieve bestuurskunde is dat niet alleen van fouten, maar ook van successen in het openbaar bestuur te leren valt. De aanleiding voor deze nieuwe benadering is dat de overheid relatief vaak negatief in het nieuws komt, zoals

bij het toeslagenschandaal of het optreden rond het Groningse aardgas. Tegenover dit vaak negatieve beeld, biedt de positieve bestuurskunde een ander perspectief door te laten zien dat de overheid soms ook buitengewoon goed presteert.

De benadering richt zich dan ook op de 'succesverhalen' waaruit principes en handelingskaders voor goed bestuur kunnen worden afgeleid ('t Hart et al., 2025). Hiervoor wordt uiteenlopende casuïstiek bestudeerd, zoals de Oosterscheldekering, het topsportbeleid en de NOW-regeling tijdens de coronacrisis, aan de hand van vier succescriteria:

- > Programmatisch: zijn geformuleerde doelen behaald en heeft beleid maatschappelijke meerwaarde?
- > Procesmatig: staat het proces voldoende open voor verschillende belanghebbenden en zijn de middelen passend en doeltreffend ingezet?
- > Politiek: wordt het succes door meerdere actoren als dusdanig gezien?
- > Verduurzaming: kan het beleid de tand des tijds doorstaan?

Omdat de positieve bestuurskunde relatief nieuw is, is deze benadering nog niet toegepast binnen de crisisbeheersing, bijvoorbeeld bij de evaluatie van kritieke gebeurtenissen. Officiële evaluaties van rampen en crises richten zich doorgaans vooral op wat misging met als doel om vergelijkbare situaties in de toekomst te voorkomen en organisaties beter voor te bereiden. Een eenzijdig focus op dat wat misging heeft ook een negatieve impact op de betrokken professionals. Het leren van successen vergroot daarentegen de beroepstrots en helpt bij het verspreiden van 'good practices' ('t Hart et al., 2025).

In dit leeronderzoek passen wij deze benadering toe binnen de crisisbeheersing en onderzoeken of deze theoretische invalshoek ook te gebruiken is om de hulpverlening te evalueren en mogelijk beter te doorgronden. De vraag die in dit leeronderzoek centraal is: wat kan er geleerd kan worden van een incident - het operationele optreden aan de Tarwekamp - dat op het eerste gezicht goed is verlopen?

Centrale thema's

Om deze vraag te beantwoorden worden er primair drie aspecten van het operationele optreden onderzocht die na overleg met de opdrachtgever zijn vastgesteld. Vanwege de beperkingen van het onderzoek was een afbakening noodzakelijk. De thema's worden hieronder toegelicht en zijn respectievelijk grootschalige, langdurige brandweerinzet, grootschalige samenwerking, en de eigen veiligheid van hulpverleners. Binnen elk van deze thema's gaan we in op dilemma's waarmee betrokkenen werden geconfronteerd en de wijze waarop daarmee is omgegaan. Op basis van deze drie thema's beschouwen wij in het slothoofdstuk het verloop van het operationele optreden en wat er van dit optreden geleerd kan worden. Daarnaast reflecteren wij op de toepasbaarheid van de positieve bestuurskunde binnen de brandweezorg en crisisbeheersing.

Thema 1: Een grootschalige en langdurige brandweerinzet

De gebeurtenissen op 7 december en de dagen die erop volgden vroegen om een grootschalige, maar ook langdurige inzet van het brandweerkorps Haaglanden. Daarnaast schaalde in dit geval niet alleen Brandweer Haaglanden groots op, maar feitelijk alle hulpdiensten. Er werd een groot beroep gedaan op de capaciteit in de regio. Dit roept de

vraag op hoe zo'n grootschalige, langdurige brandweerinzet goed te organiseren. Bij bijzondere gebeurtenissen zoals deze kunnen er uitdagingen rondom capaciteit ontstaan zoals schaarste, waardoor er minder optimale brandweezorg geleverd kan worden (Kox et al., 2024). Hoe is de grootschalige, langdurige inzet bij het incident aan de Tarwekamp verlopen? Hoe is Brandweer Haaglanden omgegaan met de druk op de capaciteit en (potentiële) schaarste? Waar zitten de grenzen aan een inzet?

Thema 2: Grootschalige samenwerking

Incidenten die veroorzaakt worden door explosies vragen niet alleen de inzet van de politie, maar er moeten ook vaak andere hulpdiensten worden ingezet. De explosie aan de Tarwekamp in Den Haag leidde zowel tot een brand als een gedeeltelijke instorting van het flatgebouw. Het incident vroeg om een grootschalige en langdurige samenwerking, zowel binnen de brandweer als met andere hulpdiensten in diverse gremia.

Omdat al snel duidelijk was dat er een gerede kans was dat een misdrijf aan het incident ten grondslag lag dienden brandweer en politie nauw samen te werken. Feitelijk sprake was er sprake van zowel een *plaats incident* als een *plaats delict*. Gebeurtenissen in het verleden, zoals het schietdrama in Alphen aan den Rijn (2011), laten zien dat zich hier spanningen en problemen voordoen. Voor de reddings- en bergingsoperatie werden onder andere het Urban Search and Rescue team (USAR.NL¹), het landelijk specialisme technische hulpverlening (STH) en het sloop- en grondwerkbedrijf Knijnenburg² ingezet. USAR komt voornamelijk in actie bij complexe reddingsoperaties in het buitenland, veelal als gevolg van aardbevingen; STH is een specialistisch team dat technische hulpverlening verleent bij instortingsgevaar (NIPV, z.d.). Hoe is de samenwerking tussen deze verschillende partijen en teams verlopen? Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze inzet?

Voor de afstemming tussen de hulpdiensten werd volgens de gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) de multidisciplinaire crisisorganisatie geactiveerd. Door opschaling naar GRIP-1 en vervolgens GRIP-2 kwamen het CoPI en ROT bijeen. Omdat er sprake was van een zwaar politieel accent in deze casus, kwamen eveneens de driehoek en de Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBBO) bijeen. Dit roept de vraag op hoe de opschalingsstructuren effectief gestructureerd kunnen worden tijdens een grootschalig incident. Hoe werd een goede verbinding tussen de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de handhaving van de openbare orde en veiligheid gewaarborgd?

Thema 3: Eigen veiligheid

Brandweerwerk, maar eigenlijk hulpverlening in brede zin, is nooit zonder risico's. Bij risicovolle inzetten speelt de afweging tussen de veiligheidsrisico's voor het brandweerpersoneel en het beoogde resultaat van de inzet. Om slachtoffers te redden moesten hulpverleners opereren onder instortings- en brandgevaar. De vraag is hoe betrokken functionarissen hiermee zijn omgegaan. Veiligheidsissues zijn niet alleen belangrijk en soms stressvol voor de betrokkenen functionarissen die zelf blootstaan aan de risico's, maar ook voor leidinggevendenden die verantwoordelijkheid dragen voor hun medewerkers. Dit brengt voor de brandweerorganisatie vraagstukken met zich mee: Wat kun je verantwoord vragen van hulpverleners en hun leidinggevendenden? Wat helpt om de risico's te minimaliseren en waar liggen de grenzen aan een inzet?

¹ Urban Search And Rescue bestaat uit verschillende internationale reddingsteams. Tijdens de explosie aan de Tarwekamp was de Nederlandse organisatie USAR.NL betrokken. In de rest van de rapportage zullen wij hiernaar refereren als USAR.

² Hierna Knijnenburg.

Aanpak van het onderzoek

Het leeronderzoek vond plaats tussen april en oktober 2025. Er zijn verschillende methoden gebruikt om het operationeel optreden met betrekking tot bovenstaande thema's te beschouwen. Om een eerste indruk te krijgen van de manier waarop de inzet is ervaren, is een korte enquête uitgezet onder een brede groep crisisfunctionarissen. Alle betrokkenen vanuit Veiligheidsregio Haaglanden zijn uitgenodigd om aan de enquête deel te nemen. Voor de andere disciplines is gebruikgemaakt van een zogenoemde sneeuwbalsteekproef, waarbij leidinggevendenden zijn benaderd met het verzoek de enquête in te vullen en door te sturen naar hun teamleden. De enquête is door 109 crisisfunctionarissen, onder wie 68 van Brandweer Haaglanden, volledig geretourneerd.³ Om verder inzicht te verkrijgen in het verloop van het incident, zijn mediaberichten en verschillende documenten geraadpleegd, waaronder de incidentrapportage, LCMS-journaals en evaluaties van afzonderlijke diensten.

Vervolgens hebben in april en mei 2025 met 37 betrokken functionarissen gesprekken plaatsgevonden. Onder hen waren 14 functionarissen die ten tijde van het incident een rol vervulden voor Brandweer Haaglanden. Ook zijn gesprekken gevoerd met de betrokken specialistische eenheden en diensten en met leden van de multidisciplinaire crisisorganisatie waaronder de meldkamer, het CoPI en het ROT. Vrijwel alle respondenten hadden een actieve rol gedurende de acute fase van het incident en een aantal van hen bleef tijdens het hele incident actief of werd meerdere keren ingezet.⁴ De meeste gesprekken vonden plaats in groepsverband, waarin meerdere functionarissen met een gelijksoortige rol tegelijk werden bevraagd. In totaal zijn 17 gesprekken gevoerd die grotendeels plaatsvonden op een locatie van de veiligheidsregio. Afhankelijk van de groepsgrootte duurden de interviews gemiddeld 1 à 2 uur. Tijdens de interviews is gebruikgemaakt van een vooraf opgesteld interviewprotocol om ervoor te zorgen dat alle relevante thema's aan bod kwamen.

Ten slotte hebben in mei 2025 twee leertafelsessies plaatsgevonden. Een van de leertafelsessies richtte zich specifiek op de brandweerorganisatie; de andere had betrekking op de multidisciplinaire crisisorganisatie. Tijdens deze sessies zijn de voorlopige bevindingen gedeeld met zo'n 20 betrokken functionarissen en zijn enkele aspecten daarvan met de deelnemers verder uitgediept.

Afbakening en beperkingen

In dit leeronderzoek gaat de aandacht voornamelijk uit naar het monodisciplinaire optreden van de brandweer van Veiligheidsregio Haaglanden. De focus ligt op de ervaringen van de betrokken functionarissen en de lessen die daaruit te trekken zijn. Uiteraard is er wel de nodige aandacht voor de samenwerking met andere actoren en disciplines, maar wij gaan niet in op zaken die bij andere hulpdiensten (bevolkingszorg, ambulancedienst of de politie) speelden. Ook het algehele functioneren van de multidisciplinaire crisisorganisatie maakt geen deel uit van dit leeronderzoek, noch wordt ingegaan op de motieven van de (vermoedelijke) daders en de strafrechtelijke vervolging.

De nadruk van het leeronderzoek ligt op de operationele crisisrespons die loopt van het moment van alarmering op 7 december 2024 tot het einde van de reddings- en bergings-

³ Een volledig overzicht van de resultaten van de enquête is te vinden in bijlage 1.

⁴ Een overzicht van alle respondenten is opgenomen in bijlage 2.

operatie op 9 december 2024. De langdurige inspanningen van de gemeente Den Haag en andere organisaties ten behoeve van de getroffen en na 9 december 2024 vallen buiten de scope van dit onderzoek. Wel wordt kort ingegaan op de grootschalige, multidisciplinaire bijeenkomst die in het kader van de opvang van en nazorg aan het personeel heeft plaatsgevonden.

De gehanteerde methodiek van dit onderzoek brengt enkele beperkingen met zich mee die mogelijk kleuring geven aan de resultaten. De enquête is uitgezet onder een grote groep functionarissen om een zo compleet mogelijk beeld te vormen van de manier waarop het incident is beleefd. Desondanks moeten de resultaten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, aangezien de steekproef mogelijk geen volledig representatieve afspiegeling is van het totale ingezette personeel. Tevens moet worden gemeld dat de interviews zo'n vier à vijf maanden na het incident plaatsvonden, wat de herinneringen van betrokkenen onnauwkeuriger kan maken. Tot slot: hoewel is getracht om een zo accuraat mogelijke terugblik op de gebeurtenissen te geven door informatie uit verschillende informatiebronnen te combineren, zal er rekening moeten worden gehouden met een zekere mate van onnauwkeurigheid in de precieze tijdsaanduidingen.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 schetst het verloop van het operationele optreden van de hulpdiensten dat volgde op de explosie van 7 december 2024. Hoofdstuk 2 biedt een algemene beschouwing van het incidenttype en hoe bijzonder dat is voor de regio. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 komen achtereenvolgens de centrale thema's, grootschalige, langdurige brandweerinzet, grootschalige samenwerking en eigen veiligheid, aan bod. Voor elk van de thema's wordt een aantal dilemma's uiteengezet en hoe daar gedurende de inzet mee is omgegaan. De slotbeschouwing volgt in hoofdstuk 6. Hierin komen de conclusies van het leeronderzoek aan bod, evenals de lessen die uit het operationeel optreden voortvloeien.

1 Terugblik op het incident

Dit hoofdstuk gaat in op het verloop van het operationeel optreden. De grootschalige hulpverleningsoperatie duurde zo'n 60 uur en kan in een acute en doorzettingsfase worden onderverdeeld.⁵ De acute fase besloeg de eerste zes uur van de inzet, waarin nog veel onduidelijkheid heerste en slachtoffers zo snel mogelijk in veiligheid moesten worden gebracht. Na deze hectische eerste uren stabiliseerde de situatie enigszins, waarna de reddings- en bergingsactie werd voortgezet, totdat men zeker wist dat alle slachtoffers waren gevonden. Naast het verloop van het operationeel optreden worden in dit hoofdstuk nog enkele aspecten van de nafase beschreven.

1.1 Acute fase - 7 december

Om 06:17 uur neemt de brandweer op de gezamenlijke meldkamer De Yp een oproep aan. De melder geeft aan brand bij een deur te zien en explosies gehoord te hebben. De centralist alarmeert direct een tankautospuiter en de Officier van Dienst – Brandweer (OvD-B). In de minuten die volgen wordt de meldkamer overspoeld met meldingen over brand in een voertuig, gebouwbrand, zwarte rook en twee explosies aan de Tarwekamp in de wijk Mariahoeve te Den Haag. De meldkamer adviseert daarop de OvD-B om op te schalen naar 'grote brand'. Vrijwel tegelijkertijd arriveert de eerste tankautospuiter aan de voorzijde van het getroffen gebouw, een kleine zes minuten na alarmering. Ter plaatse wordt de eenheid geconfronteerd met een straat vol puin en scherven, meerdere branden en een zwart gat. Kort daarvoor stond daar nog een deel van een gebouw met drie verdiepingen. Temidden van deze ravage is het opvallend stil. Verderop in de straat is een politieagent al in gesprek met een buurtbewoner. De bevelvoerder zet zijn manschappen in en gaat daarna de plaats incident verder verkennen.

Ondertussen probeert de Calamiteitencoördinator (CaCo) de Leider Commando Plaats Incident (CoPI) telefonisch te bereiken. Wanneer dit niet lukt, besluit de CaCo een kwartier na de eerste melding om 06:31 op te schalen naar GRIP-1, waardoor het voltallige CoPI wordt gealarmeerd. Ter plaatse wordt dan ook door de verschillende hulpdiensten flink opgeschaald: de OvD-B schaal op naar 'zeer grote brand' en de Officier van Dienst – Geneeskundig (OvD-G) geeft code 10 af, waardoor er tien ambulances naar de Tarwekamp worden gestuurd. Vanwege de heftige rook en de duisternis is het moeilijk om een helder beeld te vormen van de omvang van de ravage en van wat er zich zojuist heeft afgespeeld.

Ondertussen arriveren steeds meer brandweereenheden op de Tarwekamp. Voor de inmiddels aanwezige Hoofdofficier van Dienst – Brandweer (HOvD-B) is het al snel duidelijk dat specialistische teams en materiaal nodig zijn om slachtoffers te bevrijden die zich mogelijk bevinden onder het ingestorte deel van het flatgebouw. Voor de gewenste ondersteuning worden STH en USAR gealarmeerd. Ook wordt hulp van Knijenburg aangevraagd om te helpen met het verplaatsen van de brokstokken en later de ontmanteling

⁵ Hulpverleners gebruikten deze termen om het verloop van het incident te beschrijven. Deze termen zijn in dit leeronderzoek overgenomen.

van ingestorte woningen. Ongeveer een half uur na de eerste melding, om 06:48 uur, besluit de HOvD-B GRIP-2 af te kondigen, waardoor het ROT geactiveerd wordt. De brandweer en politie zijn ondertussen gestart met het ontruimen van het woningblok; ook verricht de brandweer de eerste reddingen. In het eerste half uur worden vier slachtoffers gered die zich op, onder of nabij de ingestorte woningen bevonden. Door de ravage blijft het onduidelijk hoeveel woningen daadwerkelijk getroffen zijn, waardoor het moeilijk is om een schatting te maken van het aantal slachtoffers. Rond 07:15 uur gaat de brandweer ervan uit dat negen tot twaalf woningen getroffen zijn. Op basis hiervan is de eerste inschatting dat er mogelijk twintig slachtoffers kunnen zijn. Deze informatie wordt gedeeld met andere hulpdiensten. De OvD-G schaaft daarom verder op naar code 20, waardoor er in totaal 20 ambulances klaar staan. Tegelijkertijd komt de burgemeester van Den Haag ter plaatse om zijn steun te betuigen aan de betrokkenen en een beeld te krijgen van de hulpverlening.

Bij de meldkamer politie komen steeds meer meldingen binnen over een auto die kort voor de explosie met hoge snelheid is weggereden. De politie ziet al snel voldoende aanleiding om uit te gaan van een gericht misdrijf. De Officier van Dienst – Recherche (OvD-R) kondigt een crisisopsporing plaats incident aan, een structuur om zo snel mogelijk alle informatie veilig te stellen. Kort daarna starten twee Teams Grootchalig Onderzoek (TGO's); één TGO richt zich op het opsporen van de daders, het andere op de identificatie van de slachtoffers. Ook wordt binnen de politie de SGB0 opgestart. Multidisciplinair komt de coördinatie geleidelijk op gang. Om 07:30 uur is het eerste CoPI-overleg. Veel CoPI-leden zijn nog erg druk met eigen taken. Het eerste overleg heeft vooral als doel om beelden van het incident met elkaar te delen.

Terwijl het eerste CoPI gaande is, komt een STH-team ter plaatse. Dit team neemt de verantwoordelijkheid op zich om de stabiliteit van het pand te monitoren ten behoeve van de ingezette brandweereenheden. Door alle hulpdiensten ter plaatse en degene die nog aanrijdend zijn, begint het aardig druk te worden aan de Tarwekamp. De Officier van Dienst – Politie (OvD-P) is vanaf het begin al bezig met de bereikbaarheid van de plaats incident, en ontfermt zich over de plaatsing van materieel en wagens. Door inzet van de mobiele eenheid (ME) creëert de politie ruimte voor de hulpdiensten; auto's worden versleept en bomen gekapt. Ook STH helpt om de inzetlocatie gereed te maken voor het materieel dat nog ter plaatse moet komen. Vanwege de beperkte ruimte aan de Tarwekamp verzamelen de nog aanrijdende brandweereenheden zich op de kazerne Leidschendam-Voorburg als uitgangsstelling (UGS). Vanaf hier kunnen zij snel ter plaatse komen.

Bij aanvang van het tweede CoPI-overleg om 8:30 zijn alle woningen van het getroffen blok aan de Tarwekamp ontruimd, is ook USAR ter plaatse en brengt het openbaar vervoerbedrijf HTM bewoners naar een opvanglocatie. Wederom is het overleg niet van lange duur, aangezien de brandweer druk is met de bestrijding van de brand, die zich verder ontwikkelt. Om uitbreiding te voorkomen wordt, door het zogenoemde BAS-team (Brand Als Specialisme)⁶, een stoplijn aangelegd. Ook komt rond die tijd het ROT voor het eerst bijeen op De Yp. Het ROT zorgt voor afstemming tussen verschillende crisisteams en instanties, neemt de taak op zich om de langdurige opvang voor inwoners van de Tarwekamp te regelen en start de slachtofferinformatiesystematiek (SIS) op.⁷ Vervolgens vindt om 09:00 op de Yp ook het eerste SGB0-overleg plaats en als een kwartier later de driehoek online

⁶ Bij dit incident werd het BAS-team uitgevoerd door de tankautospuitsbemensing van de kazerne Rijswijk.

⁷ Van de SIS-inzet bij de explosie aan de Tarwekamp heeft een evaluatie plaatsgevonden. Voor meer informatie zie: <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2025/07/250710-NIPV-Factsheet-SIS-inzet-Den-Haag-december-2024.pdf>.

bijeenkomt om een beeld te vormen van het incident, is de hulpverleningsoperatie in volle gang.

Na de eerste hectische uren ontstaat er meer overzicht en rust op de plaats incident. Bijna alle disciplines hebben minimaal twee (H)OvD's ter plaatse, waardoor één (H)OvD deel kan nemen aan de CoPI-overleggen, terwijl de ander buiten de eenheden aanstuurt. Het is inmiddels licht, waardoor de situatie ter plaatse beter zichtbaar wordt en de hulpverleners beter beeld krijgen van het aantal woningen dat is ingestort. Omdat zich onder in het gebouw bedrijfspanden bevinden, gaan de hulpdiensten uit van vijf woningen. Het aantal verwachte slachtoffers wordt naar beneden bijgesteld en de geneeskundige zorgt schaaft het aantal ambulances af van twintig naar tien. Ondertussen is nog steeds onduidelijk hoeveel slachtoffers er in totaal zijn. De brand wordt ook kleiner en beheersbaar, gas en elektra zijn inmiddels afgesloten. Omstreeks 11:15 uur is de brand grotendeels geblust en kunnen de specialistische ploegen (STH en USAR) starten met de zoektocht naar slachtoffers onder het puin. Op dat moment breekt de doorzettingsfase aan.

Doorzettingsfase - 7, 8 en 9 december

De explosie is dan al bijna zes uur geleden en de kans op het vinden van overlevenden wordt kleiner, mede door de brand en het gebruikte bluswater. Desalniettemin kiezen de hulpdiensten bewust om door te gaan met de reddingsoperatie na een verkenning door de USAR-honden. Met de recente ervaring van de Schammenkamp (2023) in het achterhoofd besluiten zij het ingestorte pand minutieus – tot de laatste steen – te doorzoeken. Dat vergt nauwe samenwerking tussen personeel van Knijnenburg, de brandweer, de reddingsploegen (STH en USAR) en de Forensische Opsporing (FO).

STH en USAR spreken af om volgens een roulatiesysteem te gaan werken. Initieel zijn drie teams aanwezig, één team zoekt; een ander team let op de veiligheid; en het laatste team heeft de ruimte voor nazorg en het bespreken van de inzet. Wanneer een (dodelijk) slachtoffer wordt gevonden, wisselen de teams van taak, om de mentale belasting te verdelen. Die zaterdagmiddag treffen hulpverleners rond kwart voor drie het eerste dodelijke slachtoffer aan; ongeveer twee uur later volgen nog drie slachtoffers. Met elke slachtoffer wordt de hoop op het vinden van overlevenden kleiner. Het CoPI en het ROT blijven ondertussen actief. Het ROT draagt zorg voor de organisatie van een eerste bijeenkomst voor getroffen en. Het CoPI stemt af of en wanneer bewoners spullen op kunnen halen, en hoe het proces rondom de identificatie en het vervoer van (dodelijke) slachtoffers ingericht gaat worden.

Inmiddels is er veel media-aandacht voor het incident. Niet alleen nationaal, maar ook internationaal volgen media de gebeurtenissen in Den Haag. De woordvoerders van Veiligheidsregio Haaglanden en de politie zijn de hele dag druk met het beantwoorden van persvragen. Op zaterdagmiddag om 15:15 uur geeft de burgemeester van Den Haag voor het eerst een persconferentie. Daarin wordt bekend gemaakt dat de hulpdiensten 's nachts door zullen gaan met zoeken. Tevens kondigt de burgemeester van Den Haag twee uur na de persconferentie nog een noodbevel af rond de plek van de explosie om veiligheid te garanderen en verstoring van de openbare orde te voorkomen. De situatie is bouwtechnisch onveilig en alleen hulpverleners en bewoners mogen het gebied dan nog betreden.⁸

⁸ Het noodbevel blijft uiteindelijk tot vrijdag 13 december 09:00 uur van kracht.

Aan het einde van de middag besluiten STH en USAR om met groepsgewijze aflosschema's te gaan werken waarbij er steeds maar een reddingsteam ter plaatse is, omdat het tempo van de zoektocht vertraagt. De overlevingskansen van slachtoffers worden kleiner, het verplaatsen van het puin is een minutieus proces en het waarborgen van de continuïteit van inzet op de lange duur wordt belangrijker. Bijna twaalf uur na de explosie - om 18:00 uur - weten de reddingsteams nog een persoon levend vanonder het puin te halen. Bij deze redding treffen zij eveneens het vierde dodelijke slachtoffer aan. Op dat moment weten de hulpdiensten dat er nog twee personen worden vermist. Een persoon wordt later die avond door de reddingsploegen gevonden. De explosie heeft tot dan toe vijf dodelijke slachtoffers geëist.

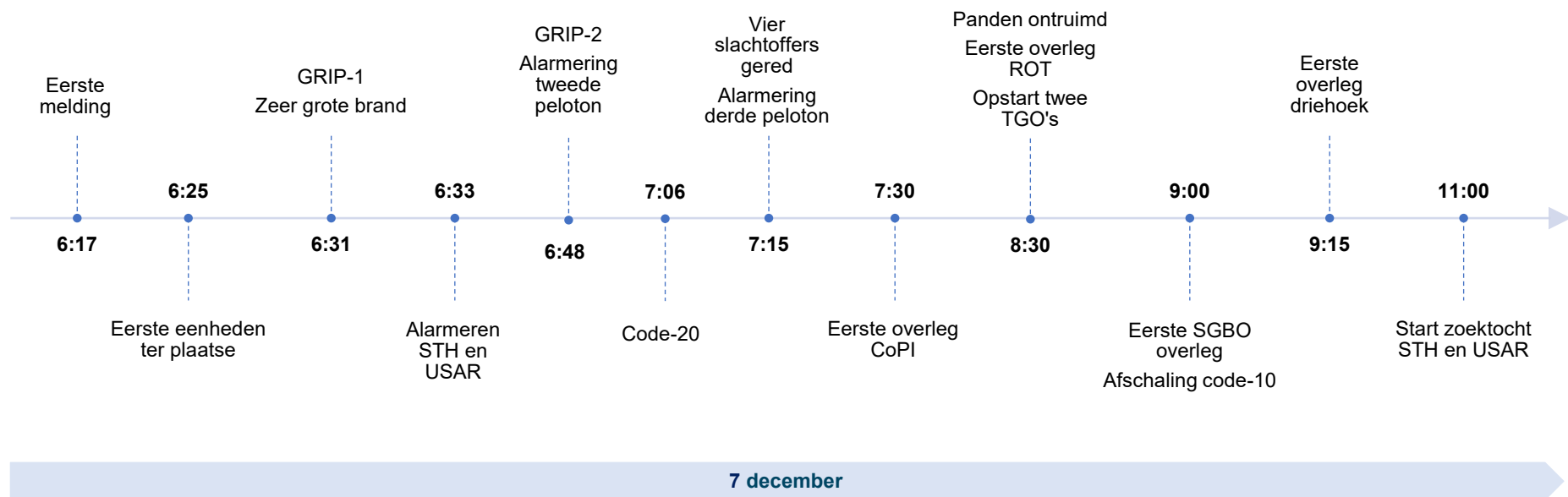
Omstreeks 21:30 uur, besluit het ROT om de nacht 'slapend'⁹ door te gaan en zondagochtend vroeg weer op te starten. Het CoPI overlegt nog steeds regelmatig, nu om de 1.5 uur à 2 uur in plaats van elk uur. De inmiddels routinematige werkzaamheden gaan onafgebroken door, ook in de nacht en vroege ochtend van zondag 8 december. De brandweerinzet is dan grotendeels afgeschaald en ter plaatse zijn voornamelijk de reddingsploegen en de FO aan het werk. Omdat er geen nieuwe meldingen binnenkomen en het actiecentrum van de brandweer de aflossing op zich neemt, wordt het ook op de meldkamer minder druk. Het doel voor de zoektocht naar slachtoffers blijft van kracht. Teams van STH en USAR wisselen elkaar om de paar uur af; ook blijven veldeenheden en OvD's ter plaatse elkaar regelmatig aflossen. De CoPI- en ROT-overleggen vinden plaats met meer tijd ertussen. Het ROT houdt zich onder andere bezig met het organiseren van een bewonersbijeenkomst en met de voorbereiding van de nafase.

In de nacht van zondag op maandag vindt een USAR-team rond half drie het zesde en naar later blijkt laatste dodelijke slachtoffer. De rest van de ochtend wordt verder gezocht tot de keldervloer van het gebouw wordt bereikt. Daar wordt niemand aangetroffen. Terwijl de speurhonden van USAR om 13:00 uur een laatste zoekslag doen, is een van de laatste CoPI-overleggen gaande. In dit overleg wordt besloten de zoektocht naar de slachtoffers te beëindigen; er is tot de laatste steen gezocht. De brandweerinzet eindigt vervolgens op maandagmiddag 9 december om 14:30 uur. In de loop van de avond wordt afgeschaald naar GRIP-0.

1.2 De nafase

Zowel direct na de inzet als in de dagen erna wordt het incident op verschillende kazernes nabesproken. Veiligheidsregio Haaglanden organiseert op maandagavond een bijeenkomst om met alle betrokken hulpverleners terug te kijken op de inzet. Tijdens deze bijeenkomst bespreken alle hulpdiensten het verloop en de bijzonderheden van hun optreden. Daar deelt ook de politie haar verhaal, maar omdat de opsporing nog volop gaande is, is het incident voor hen nog niet afgerond. Later die avond worden drie verdachten aangehouden. In de dagen erna komt deel van het ROT nog verschillende keren online bijeen om het overdrachtsdocument voor de gemeente te vervolledigen. Op woensdag 11 december wordt de afhandeling van het incident definitief overgedragen aan de gemeente en wordt de crisisorganisatie volledig afgeschaald.

⁹ Een 'slapend' ROT houdt in dit geval in dat de leden van het ROT 's nachts geen formele overlegmomenten hebben, maar het GRIP-niveau wel in stand houden.



Figuur 1.1 Tijdlijn acute fase¹⁰

¹⁰ De genoemde tijden zijn bij benadering.



Figuur 1.2 Tijdlijn doorzettingsfase¹¹

¹¹ De genoemde tijden zijn bij benadering.

2 Aard van het incident

De aard van het incident heeft consequenties voor de operationele respons. Waar kregen de hulpdiensten op de vroege ochtend van 7 december 2024 nu precies mee te maken en op welke plannen en procedures konden de crisisfunctionarissen terugvallen? En hoe bijzonder was de inzet aan de Tarwekamp voor de betrokken hulpverleners?

2.1 Incidenttype: explosie, instorting, brand en geweld?

De aard van dit incident laat zich niet direct eenduidig vaststellen. De inzet van de brandweer focuste zich op de ontstane brand en instorting. Brandweer Haaglanden classificeerde het incident als 'zeer grote brand', oftewel een brand waarbij een grootschalige inzet van de brandweer nodig is. Hiervoor zijn de nodige plannen en procedures ontwikkeld. Specialistische teams, USAR en STH, zijn onder andere in het leven geroepen om op te treden bij instortingen waarbij slachtoffers bekneld of ingesloten zitten. Voor deze inzetten zijn protocollen ontwikkeld en worden deze teams getraind.

Tevens lijkt dit incident te passen binnen het crisistype extreem geweld. Bij extreem geweld denken we veelal aan een rondlopende schutter, zoals bij het schietdrama in Alphen aan den Rijn (2014) en de Erasmusschutter (2023), maar dit crisistype kent uiteenlopende verschijningsvormen die bovendien onderhevig zijn aan trends.¹² Een van die trends betreft de gewelddsmiddelen die daders inzetten. De afgelopen jaren is een forse toename te zien in het aantal aanslagen met explosieven, die niet alleen gebruikt worden voor afrekeningen in het criminele milieu, maar ook bij conflicten in de persoonlijke en relationele sfeer (Boerman et al., 2024).

Volgens het Openbaar Ministerie (OM; 2025) gebruikten de vermoedelijke daders zo'n 200 liter benzine. Zoals in het vorige hoofdstuk vermeld, veroorzaakte de explosie een gedeeltelijke instorting van een flatgebouw met drie verdiepingen, met als gevolg dat zes mensen om het leven kwamen en er meerdere gewonden vielen. Daarnaast bracht het incident de nodige materiële schade teweeg: negentien woningen werden beschadigd, waarvan vijf geheel onbewoonbaar werden.

De aangewende gewelddsmiddelen en het veroorzaakte leed maken deze gebeurtenis feitelijk (ook) tot een incident van en met extreem geweld. Het motief, vermoedelijk voortkomend uit een relationeel conflict, past tevens binnen de trend van veranderend gebruik van explosieven. Volgens het OM (2025) was het vermoedelijke doel brand te stichten in de op de begane grond gevestigde bruidsmodezaak; de aanzienlijke schade die daardoor ontstond, was waarschijnlijk niet de intentie (Kamp, 2025). Aangezien de bruidsmodezaak bij het incident geraakt werd, is van 'vergis-geweld'¹³ geen sprake. Door de effecten van het gebruikte geweld (explosie, brand en instorting van het gebouw) tegen het

¹² Extreem geweld is het aanwenden van geweld dat als extreem kan worden betiteld door het overweldigende karakter van de gebruikte gewelddsmiddelen, door de maatschappelijk gezien afschrikwekkende wijze waarop geweld wordt toegepast en/of door de intentie van de daders om zo veel mogelijk slachtoffers te maken (NCTV, 2023).

¹³ Bij een vergismoord wordt door persoonsverwisseling per ongeluk iemand anders gedood dan het beoogde slachtoffer.

vermoedelijke doelwit, vielen er wel onbedoeld slachtoffers en werd er grote materiele schade berokkend. Dit incident lijkt daarmee een casus van 'onbedoeld extreem geweld'. In de gesprekken met respondenten is het incident niet als extreem geweld geclassificeerd, wellicht mede doordat het scenario van een terreuraanslag al snel werd uitgesloten. Op de plaats incident bleven de brandbestrijding, de forensische opsporing en het zoeken, redden, bergen en identificeren van slachtoffers over. De bestaande plannen en procedures voor deze aspecten van het incident in combinatie met de GRIP-procedure voor de multidisciplinaire coördinatie en de nodige ervaring, leken afdoende te zijn.

2.2 'Voorspelbaar onvoorspelbaar'

Crisisfunctionarissen bestempelden de gebeurtenissen als *"het incident van hun carrière"* of als een *"klus die je nooit meer vergeet"*. Daarentegen waren er ook geluiden te horen als *"het was een beheersbaar incident"* en *"alles verliep rustig"*.

Het beeld ter plaatse is iets wat hulpverleners bijbleef van de gebeurtenissen. Toen de melding 'Prio 1, brandgerucht' of 'autobrand' op hun pieper verscheen, konden weinigen zich een voorstelling maken van wat ze zouden aantreffen. De melding werd veelal gezien als een 'routinemelding' die snel afgehandeld zou zijn. Een first responder beschreef de ravage die ter plaatse in het donker opdoemde zo: *"Eenmaal ter plaatse zagen we allemaal puin op de grond: kozijnen, glas, delen van een dak, etc. Toen zagen we een groot gapend gat. En ook allemaal losse branden, dat gaf een unheimisch gevoel."*

De ravage die de eerste eenheden aantroffen, bracht een grootschalig en langdurig optreden van de hulpdiensten op gang, een aspect dat in ieder geval bijzonder was aan deze inzet. Waar een grootschalig brandweeroptreden gemiddeld 2.5 uur duurt (Kobes, 2019), waren de hulpdiensten in dit geval zo'n zestig uur in touw. De aard van het incident vroeg ook om de inzet van specialistische diensten (STH, USAR en een lokale sloop- en grondwerker), die samen met Brandweer Haaglanden verantwoordelijk waren voor het zoeken naar overlevenden en het bergen van stoffelijke overschotten. Omdat het om een plaats delict ging, activeerden de politie en het OM de TGO-structuur, wat een zorgvuldige afstemming vereiste met de reddings- en bergingsoperatie. Ook de omvang van de ravage en het aantal (dodelijke) slachtoffers was voor de hulpverleners niet alledaags.

In dit incident kwamen meerdere facetten samen die weliswaar sporadisch voorkomen, maar ook niet geheel uniek zijn. Een grootschalige brandweerinzet kwam in de periode 2018-2022 in het verzorgingsgebied van Brandweer Haaglanden gemiddeld twaalf keer per jaar voor (Veiligheidsregio Haaglanden, 2024a).¹⁴ Bij de gasexplosie die in 2019 plaatsvond aan de Jan van der Heijdenstraat in Den Haag werkten STH en USAR al samen. Tevens was de Haagse sloop- en grondwerker geen onbekende voor Brandweer Haaglanden. *"Voorspelbaar onvoorspelbaar"* bestempelde een hulpverlener dan ook het incident. Wellicht konden weinigen zich voorstelling maken van de samenloop van de omstandigheden die zich op 7 december voordeden, maar tegelijkertijd waren de benodigde inzetten van de hulpdiensten gekoppeld aan de explosie, brand, instorting en reddingsactie ook niet uniek. Het is de combinatie van al deze factoren die maakt dat de gebeurtenissen bijzonder genoemd kunnen worden.

¹⁴ Bij een grootschalige inzet zijn meer dan drie tankautospuiten betrokken.

3 Grootschalige, langdurige inzet

De eerste inschatting van de gevolgen van de explosie aan de Tarwekamp was voor de meldkamer en alle hulpdiensten aanleiding om monodisciplinair op te schalen. Het opschalen van zoveel mensen en materieel vereiste vervolgens een zorgvuldige organisatie, zodat de juiste eenheden op de juiste plaats terechtkwamen en chaos of hinder bij de hulpverlening werd voorkomen. Gedurende het incident verschoof het accent van het organiseren naar het 24/7 continueren van de inzet. In de incidentbestrijding zijn voor- en nadelen van grootschalig optreden naar voren gekomen. Wat is nodig om zo'n hoeveelheid aan hulpverleners en hun materieel goed te organiseren? Wat als de inzet langere tijd gaat duren? Daarnaast stellen wij de vraag: zijn er grenzen aan opschaling?

3.1 Opschaling van het incident en de hulpverlening

Op basis van de meldingen die de meldkamer ontving, ontwikkelde het incident zich van een brandgerucht tot een autobrand, vervolgens tot een explosie, een grote brand (later opgeschaald naar een zeer grote brand), en uiteindelijk tot een instorting waarbij mensen onder het puin terechtkwamen. De eerste eenheden van brandweer en politie moesten aanrijdend snel meebewegen in hun beeldvorming. Maar pas ter plaatse konden zij, ondanks de rook en de duisternis, de ernst en omvang van het incident goed overzien. In korte tijd schaalde iedere (H)OvD op. Hoewel grootschalig optreden van brandweer en/of politie in de regio regelmatig aan de orde is¹⁵, was de totale omvang van de hulpverlening na de explosie aan de Tarwekamp vrij zeldzaam (zie onderstaand kader).

Omvang hulpverlening Tarwekamp

- > Brandweer Haaglanden: drie pelotons, versterkt door drones, brandbestrijdingsspecialisten en een adviseur gevaarlijke stoffen, OvD's en HOvD's, woordvoering en een actiecentrum brandweer.
- > Specialistische diensten: vier van de in totaal vijf teams (in roulatie) van brandweerspecialisme STH, USAR met vier reddingsgroepen (in roulatie), en Knijnenburg met meerdere hydraulische kranen tegelijkertijd actief.
- > Politie: eenheden ter plaatse (ook uit ME-capaciteit), OvD's en HOvD, woordvoering, de SGB0, een TGO voor het identificeren van de slachtoffers en een TGO voor de opsporing van de daders.
- > Geneeskundige zorg: twintig ambulances en een OvD.
- > Crisisorganisatie: GRIP-1 en later GRIP-2. In de opschaling van de crisisteam werd ook Bevolkingszorg actief.

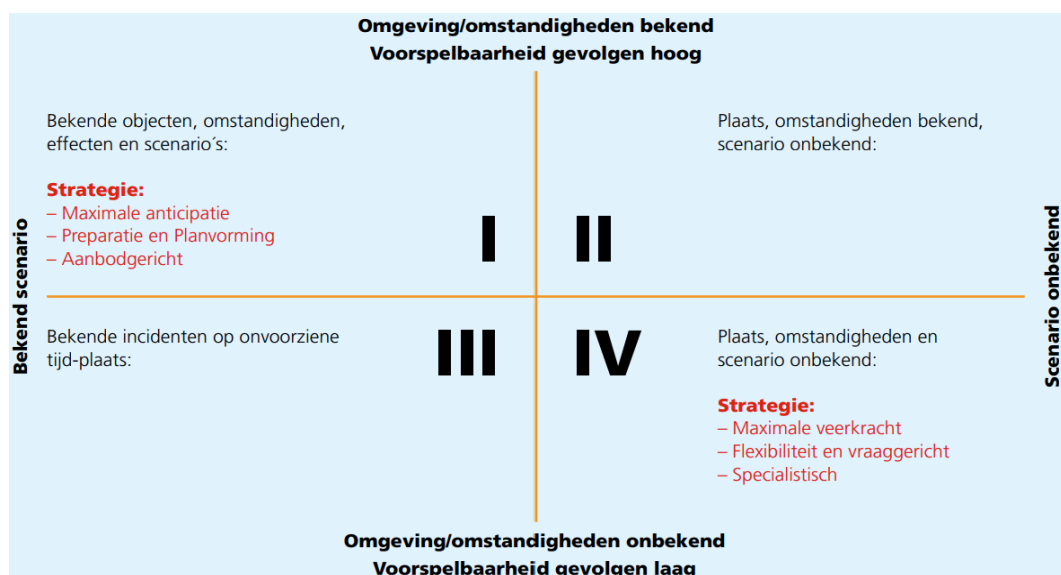
¹⁵ In 2024 is in Veiligheidsregio Haaglanden onder andere negentien keer opgeschaald naar grote brand en zeven keer naar zeer grote brand (Veiligheidsregio Haaglanden, 2024b).

In de loop van de ochtend nam de behoefte aan een gelijktijdige inzet van grote aantallen hulpverleners af. De situatie op de incidentlocatie stabiliseerde: de brand was geblust, gas en elektriciteit waren afgesloten, de omliggende woningen waren ontruimd en de eerste gewonden waren naar ziekenhuizen overgebracht. Wat resteerde was het zoeken naar slachtoffers onder het puin, waarbij ook duidelijk werd dat dit nog enige tijd zou gaan duren. De (H)OvD's bepaalden in die veranderde situatie wat er ter plaatse nog aan hulpverleningspotentieel nodig was en zorgden dat de overige eenheden weer konden terugkeren naar hun post. De bezetting bleef de dagen daarna vrij constant, al was er ook toen nog sprake van een grootschalig optreden met teams van Brandweer Haaglanden, STH en USAR, FO en ondersteuning van Knijnenburg. Een zeer groot deel van de respondenten (91,5 %) is tevreden over de organisatie van de grootschalige inzet, blijkt uit de enquête.

3.2 Grootschalig op plaats incident: oplossing of probleem?

De opschaling zorgde in korte tijd voor de beschikbaarheid van een grote hoeveelheid mensen en materieel om (eerste) hulp te verlenen. Maar daarmee kwam ook de andere zijde van de medaille in beeld. Door de snelle inzet van opkomende eenheden was het lastig een overzicht te krijgen van de situatie, de reeds aanwezige hulpverlening en de eenheden die nog onderweg waren. De toestroom van hulpverleningsvoertuigen leidde bijvoorbeeld tot logistieke uitdagingen in de straten rond de Tarwekamp. Met hulp van de politie werden auto's op een dichtbijgelegen parkeerterrein weggesleept en na het kappen van een aantal bomen was er een behoorlijk terrein beschikbaar voor het opstellen van materieel, waardoor aan- en afvoerroutes open bleven. Met diezelfde hoeveelheid voertuigen kwam tegelijk een stroom aan hulpverleners ter plaatse, waardoor mensen elkaar soms (bijna) in de weg liepen. In een interview sprak een respondent zelfs van een 'hulpverleningsobesitas'. De grootschaligheid gaf ook een vertraging in het delen en bundelen van informatie. Informatie ging tussen bevelvoerders verloren door de snelheid die nodig was bij het blussen of redden van slachtoffers. Informatie uit het CoPI, bijvoorbeeld over het bijgestelde slachtofferbeeld had – via de HOvD naar de OvD en daarna naar de verschillende bevelvoerders – tijd nodig om iedereen te bereiken.

Een grootschalige inzet vraagt dus om goed organiseren. Een gezamenlijke aanpak en verdeling van taken tussen alle eenheden is in die omstandigheden niet vanzelfsprekend. Zonder een vorm van ordening is het een risico dat het grote aantal hulpverleners eerder een knelpunt dan een effectieve oplossing wordt. In de visie op het grootschalig brandweeroptreden van Brandweer Nederland (2018) is nagedacht over de te hanteren strategieën voor het organiseren van een grootschalige inzet. Afhankelijk van de mate van bekendheid met de plaats, het scenario, de omstandigheden en de voorspelbaarheid van de gevolgen zijn vier kwadranten te onderscheiden (zie figuur 3.1) De te volgen strategie door deze kwadranten loopt van “een gedetailleerde voorbereiding op elk denkbaar incident [kwadrant 1] tot het vertrouwen in een organisatie om in crisissituaties op de juiste wijze te acteren [kwadrant 4]” (Brandweer Nederland, 2018, p.15).



Figuur 3.1 Voorbereidingsstrategie risico's grootschalige inzet¹⁶

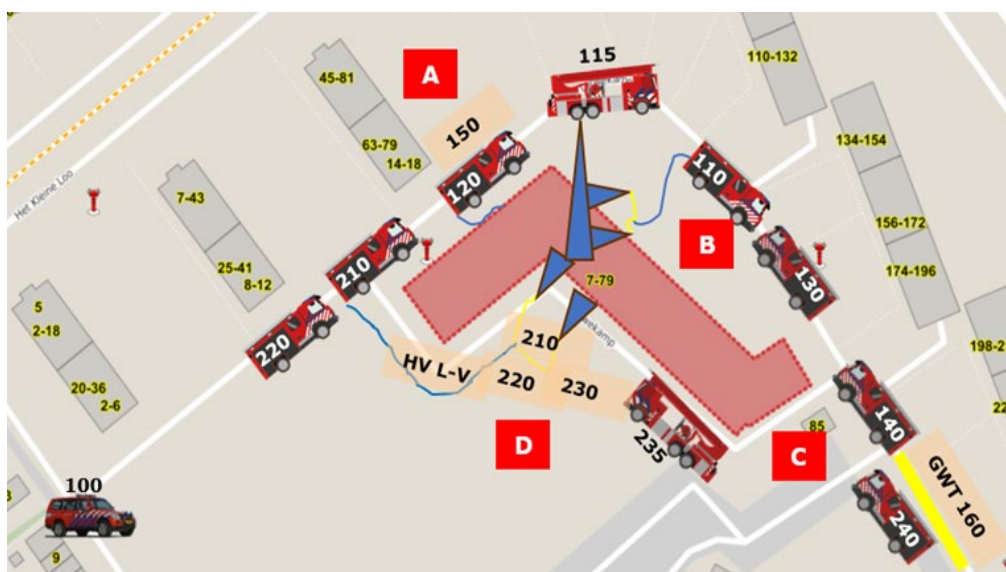
De explosie aan de Tarwekamp is te plaatsen aan de rechterkant van het model. In de eerste fase waren de oorzaak, het aantal woningen, wie zich in de woningen bevonden en de stabiliteit van het bouwwerk allemaal onbekend. De eenheden en hun leidinggevenden konden voor het organiseren van de hulpverlening niet terugvallen op een uitgewerkte voorbereiding in planvorming, opleiding en oefening. De eerste bevelvoerder van de brandweer kreeg te maken met meerdere prioriteiten:

- > branden die geblust moeten worden
- > omgeving verkennen om een beter beeld van de situatie te krijgen
- > nagaan wat er is gebeurd en of er een nieuwe explosie dreigt
- > afstemming met de meldkamer over de opschaling
- > afsluiten van gas en elektriciteit via de netbeheerder
- > overleg met een politieagent over een te redden kind op het dak
- > hulpgeroep van onder het puin
- > aangrenzende woningen ontruimen
- > instructies geven aan het eigen team
- > aanwijzingen geven aan aanrijdende voertuigen over hun opstelling.

De gehanteerde strategie was meer gebaseerd op de in kwadrant vier genoemde veerkracht: met grote flexibiliteit inspelen op wat de situatie vroeg en daarbij gebruikmaken van specialistische kennis. STH en USAR, beiden met expertise op het gebied van reddingsoperaties na instortingen, werden gealarmeerd als aanvulling op de basisbrandweezorg. Het USAR-team, dat vaak juist zelfstandig opereert, schakelde gemakkelijk om naar een ondersteunende rol. Taken die tijdens andere incidenten door één persoon worden uitgevoerd, werden in dit geval verdeeld over twee personen; ook centralisten op de meldkamer bleven langer in dienst.

¹⁶ Noot. Overgenomen uit *Doorontwikkeling Grootchalig brandweeroptreden Visie 2.0.* door Brandweer Nederland. 2018, p. 15.

Tegelijkertijd kan de brandweer, in situaties waarin veel onbekend is, houvast voor de benodigde veerkracht vinden in fundamentele uitgangspunten, zoals de basisprincipes van brandbestrijding. De verschillende prioriteiten van de eerste bevelvoerder waren – afgezien van de impact van de instorting – namelijk een ‘lijstje’ dat bij (zeer) grote branden vaker aan de orde is. Vanuit opleiding en ervaring kon hij daarom zijn team snel inzetten en vroeg hij de hoogwerker om te helpen bij de beeldvorming. Ook verdeelde hij het terrein in vier vakken (zie figuur 3.2) waaraan hij de aankomende brandweervoertuigen koppelde. Zo ontstond een eerste vorm van structuur.¹⁷ Het vakmanschap van de bevelvoerder was hierin een bepalende factor. De eerste Ovd nam deze indeling na aankomst over en vertaalde het door in een verdeling van het incidentgebied tussen de twee aanwezige Ovd's. Een nabijgelegen kazerne in de omgeving werd als UGS aangewezen.



Figuur 3.2 Indeling vakken na de splitsing in Ovd¹⁸

In de loop van de inzet kwam steeds meer informatie beschikbaar. De gevolgen van het incident waren op veel fronten nog steeds niet heel concreet, maar het was wel duidelijk hoe de incidentbestrijding moest verlopen en hoe de hulpverleners om konden gaan met de risico's. Het incident verschoof van het vierde kwadrant richting het tweede kwadrant. De hulpverleners waren beter bekend met de omstandigheden op de incidentlocatie, het aantal prioriteiten nam af, er werden afspraken gemaakt over het doorzoeken van het puin, en het aantal hulpverleners werd minder en constanter. Daarmee ging de fase van de eerste hectiek relatief snel over in de veel genoemde rust die op de plek van het incident heerste. Met heldere afspraken over de taakverdeling tussen de medewerkers van Knijnenburg, het STH- en USAR-team, de brandweer, FO en ambulance werd in de dagen erna geconcentreerd en zo zorgvuldig mogelijk gewerkt.

¹⁷ Dit geldt niet alleen voor de brandweer, maar ook van de andere hulpdiensten. Zo kent de ambulancezorg een structuur voor het organiseren van de inzet. De eerste ambulance heeft daarin een coördinerende taak. In dit incident was geen sprake van een groot aantal slachtoffers tegelijk, waardoor deze structuur minder relevant werd. De politie heeft, mede om te kunnen profiteren van de duidelijke commandostructuur, gekozen voor inzet van ME-capaciteit.

¹⁸ Noot. Overgenomen uit *Incidentrapport Zeer grote brand Tarwekamp 27*, door Veiligheidsregio Haaglanden. 2024, p. 7.

Grootschalig en langdurig: aflossing en overdracht

De (voorzien) duur van de bestrijding van het incident betekende dat al na enkele uren ook de aflossing van eenheden en functionarissen georganiseerd moest worden. Met name in de acute fase bleek dat een uitdaging. De aflossing van de brandweereenheden werd gecoördineerd door het actiecentrum. Door het tijdstip in de vroege ochtend, waarop op de beroepskazernes in de regio een nieuwe ploeg start, was voldoende capaciteit beschikbaar om dit te organiseren. In enkele gevallen was er onderling contact over de aflossing tussen een ploeg ter plaatse en het nieuwe team dat klaarstond. Met kleinere voertuigen die nog op de kazernes stonden, reden deze teams naar de incidentlocatie om de werkzaamheden over te nemen. Dat is misschien wel een begrijpelijk initiatief, maar had tot gevolg dat het voor het actiecentrum ondoenlijk werd om overzicht te houden. Juist in een situatie met behoorlijke veiligheidsrisico's is het van groot belang om snel duidelijk te hebben wie wel of niet is ingezet. Tijdens dit incident hebben zich geen negatieve gevolgen voorgedaan, maar tijdens de leertafel is de ernst hiervan nadrukkelijk erkend.

Voor verschillende crisisfunctionarissen was de overdracht van taken aan degene die hen kwam aflossen ingewikkeld. Dat zat met name in het vinden (of creëren) van een geschikt moment voor de overdracht, terwijl de dynamiek van de incidentbestrijding door bleef gaan. Daarnaast hadden zij tijd nodig om de relevante informatie op een rijtje te zetten om een goede overdracht te kunnen doen.¹⁹ Wanneer er wel een moment voor de overdracht kon worden gecreëerd, waren de ervaringen van respondenten daarover vooral positief. Zij benoemen dat de overdracht een frisse blik geeft. Tevens is het een goed moment om de stand van zaken op een rijtje te zetten en om te bespreken of de aanpak nog steeds de beste is. Bij navraag in de teams vakbekwaamheid van de regio Haaglanden gaven zij aan dat aflossing en overdracht in de afgelopen jaren nauwelijks geoefend zijn. Ook is onduidelijk wat afspraken en werkwijzen zijn voor (het faciliteren van) een goede overdracht.

3.3 Grootschalig in de regio: grenzen aan de capaciteit?

Het redden van mensen, dat nog mogelijk (b)leek, en ook de verwachte dodelijke slachtoffers, maakten dat er behoefte was aan snelle en forse uitbreiding van de capaciteit van Brandweer Haaglanden. In interviews zijn uitgangspunten als *“liever teveel dan te weinig”* en *“we trekken alles uit de kast om te helpen”* benoemd voor het opschalen. Zo'n 84,5 % van de respondenten is tevreden over de opschaling blijkt uit de enquête.

De regio Haaglanden heeft als voordeel dat de gevraagde opschaling in capaciteit en materieel ook snel beschikbaar is. De lijnen voor het inschakelen van USAR waren kort, doordat leidinggevend van dit team binnen de regio werken. Het STH-team kwam uit de naastgelegen regio en viel in de alarmering onder dezelfde meldkamer als Haaglanden. De grootte van de stad Den Haag en de relatief hoge frequentie aan incidenten zorgen tevens voor een grotere politiecapaciteit en meer ambulances dan in de meeste andere regio's. Ook het tijdstip van de explosie leverde een bijdrage aan het realiseren van de opschaling. Op de meldkamer kon door de dienstwissel van extra centralisten gebruik worden gemaakt en meerdere functionarissen hadden die dag of week extra 'bezetting' door een stage- of inwerktraject. Daarnaast waren er op dat moment geen andere incidenten, evenementen of demonstraties.

¹⁹ Zie voor een onderzoek naar aflossing en overdracht onder andere het rapport 'Tussen passie en Veiligheid' van de Brandweer en Veiligheidsregio Brabant Noord, door Kats C., 2025.

De inzet bij de explosie aan de Tarwekamp laat op een positieve manier zien waartoe de regio in staat is. De omvang van de inzet en de snelle inzetbaarheid van alle hulpverlening die nodig was, hebben zonder twijfel bijgedragen aan de overlevingskansen van de slachtoffers. Tegelijkertijd was de beschikbare capaciteit die in de regio overbleef daardoor aanzienlijk minder groot. De opschaling van deze omvang heeft het inzicht gegeven dat grootschaligheid niet onbegrensd is. In de enquête, de interviews en tijdens de leertafel zijn enkele grenzen zichtbaar geworden:

- > De belasting op het personeel was groot. Functionarissen zijn op meerdere dagen ingezet. In enkele gevallen heeft de aflossing in de eerste fase lang geduurd.
- > De restdekking van voornamelijk tankautosputen was in het begin van het incident wel erg klein, doordat meerdere pelotons uit de eigen regio zijn ingezet evenals de ondersteunende eenheden die daarbij horen.
- > In de verschillende piketgroepen zijn rollen gecombineerd: er is bijvoorbeeld een piket voor HOvD-B, AC-Brandweer en Leider CoPI. Standaard staan twee HOvD's op piket, wat bij dit soort incidenten betekent dat voor een van de rollen een derde collega ad hoc beschikbaar moet zijn. Wanneer de bemensing van de piketpoule door omstandigheden kleiner is en de incidentbestrijding enkele dagen 24 uur per dag doorloopt, blijft er weinig redundantie.
- > De koppeling van de taken van de HON-rol (ondersteuning) en de HIN-rol (informatie) in het actiecentrum van de brandweer heeft door een dubbele bezetting (inwerktraject) tot weinig problemen geleid, maar is normaliter in deze omstandigheden niet te combineren.

“Terugkijkend zijn incidenten van deze grootte en duur het maximale wat wij als regio (met hulp van specialistische teams) aankunnen.”

Ondanks de grote en langdurige inzet tijdens het incident aan de Tarwekamp, zijn nog grotere en langere inzetten voorstelbaar. Dit betekent dat de maximale capaciteit van de regio in die situaties niet toereikend zal zijn. Dat er grenzen zijn aan de inzetcapaciteit en -duur, geldt vanzelfsprekend voor elke regio en iedere organisatie. De visie op grootschalig optreden van Brandweer Nederland (2018) gaat ervan uit dat iedere regio kan voorzien in een peloton basisbrandweezorg, een peloton redding en technische hulpverlening, en een peloton grootschalig watertransport. Daarbij is expliciet aangegeven dat er geen rekening wordt gehouden met een inzet van deze pelotons tegelijkertijd. In het dekkingsplan van Veiligheidsregio Haaglanden (2024a) wordt het volgende uitgangspunt benoemd: “de burger krijgt altijd de snelste hulp” (p.10). Dat is per incident goed in te vullen, maar de afweging tussen de opschaling in capaciteit voor de inzet aan de Tarwekamp ten opzichte van andere incidenten, lijkt niet bewust te zijn gemaakt. Slechts een klein deel van de enquête respondenten heeft zich zorgen gemaakt of de hulpdiensten in de (totale) hulpvraag konden blijven voorzien.

Wanneer zich een nog groter incident had voorgedaan, of wanneer er gelijktijdig met de inzet aan de Tarwekamp nog andere incidenten hadden plaatsgevonden, dan had de regio de schaarse capaciteit moeten verdelen. Eerder onderzoek (Boin & De Haan, 2025) heeft daarvoor zes verschillende mogelijkheden in kaart gebracht (zie kader op p. 26). De visie op grootschalig optreden van Brandweer Nederland (2018) volgend, ligt een uitbreiding van capaciteit het meest voor de hand. Mede door de specifieke locatie van het incident binnen de regio en de wijze waarop kazernes gealarmeerd worden, heeft Brandweer Haaglanden bij

deze opschaling niet tot nauwelijks een beroep gedaan op bijstand uit andere regio's. De grote inzetbare capaciteit van personeel en middelen in de regio heeft als risico dat het denken over alternatieven naar de achtergrond schuift. Het opereren op de grens van het maximale ten tijde van het incident aan de Tarwekamp is goed te gebruiken om bewust na te denken over het omgaan met de capaciteit. Bij grootschalige incidenten in de toekomst is het van belang om tijdig een afweging te maken tussen de inzet van zoveel mogelijk capaciteit uit de eigen regio en het nemen van andere maatregelen, zoals het aanvragen van aanvullende ondersteuning uit andere regio's.

Zes strategieën bij schaarste

Wanneer we in het kader van crisisbeheersing en hulpverlening spreken van schaarste, duiden we op een discrepantie tussen vraag en aanbod. De hulpvraag vanuit de samenleving – of de lijst van taken om een crisis het hoofd te bieden – is of voelt groter dan waar de crisisorganisatie in kan voorzien. Crisisteams hebben in zo'n situatie zes opties²⁰:

- > Capaciteit uitbreiden: meer mensen of middelen mobiliseren.
- > Efficiëntie omhoog: processen optimaliseren en mensen en middelen spreiden.
- > Risico's voor hulpverleners omhoog: hulpverleners werken nog langer en nog harder.
- > Prioriteren: bepalen wie of waar als eerste geholpen moet worden.
- > Kwaliteitsnormen omlaag: hulp van lagere kwaliteit bieden.
- > Hulpvraag omlaag: inzetten op een verlaging van de hulpvraag door middel van risicobeperking en het filteren van inkomende hulpverzoeken.

Overgenomen uit Boin & De Haan (2025, p.2)

3.4 Afronding

In de grootschalige inzet van de brandweer zijn meerdere positieve elementen te vinden. De snelle opschaling, in combinatie met de beschikbaarheid van mensen en materieel in de regio, heeft bijgedragen aan het redden van slachtoffers, het in veiligheid brengen van omwonenden en het bestrijden van de brand. Vanaf het eerste moment is er, te midden van de hectiek, gewerkt aan het structureren en organiseren van de hulpverlening. Specialistische teams hebben dit verder versterkt met hun expertise en ervaring. Vakmanschap was een essentiële factor. De voor- en nadelen rond de overdracht en aflossing tijdens dit incident bieden voor de regio een uitgelezen kans om tot afspraken over de werkwijze te komen.

Hoewel dit incident, inclusief de opschaling van de hulpverlening, bijzonder is, is het realistisch te verwachten dat zich in de (nabije) toekomst meer grootschalige en langdurige incidenten zullen voordoen. In die context geeft dit incident een waardevol inzicht in de grenzen aan grootschaligheid, zowel op de plaats incident als binnen de regio Haaglanden. De benodigde slagkracht is afhankelijk van de omvang, duur en frequentie van de incidenten in de regio. In de beginfase van een grootschalig incident moet de opschaling dan ook worden afgewogen met de mogelijke duur van het incident en de inzet die nodig kan zijn bij andere incidenten in de regio.

²⁰ Deze zes opties zijn gelijktijdig en in verschillende mate toe te passen. Er zit geen volgorde in de strategieën.

4 Grootschalige samenwerking

De hulpverlening kenmerkte zich door brandbestrijding, een grootschalige reddings- en bergingsoperatie en opsporingsonderzoek. Dat roept de vraag op hoe de hulpdiensten en crisisteams hebben samengewerkt. Volgens betrokkenen was de goede samenwerking een bepalende factor in het optreden. Maar was er daadwerkelijk sprake van samenwerken of eerder van 'samen werken'?

4.1 Samenwerking bij explosie aan de Tarwekamp

Het incident vroeg om een grootschalige, langdurige inzet van alle hulpdiensten en crisisteams. De inzet bracht dus niet alleen druk op de capaciteit met zich mee, maar vereiste ook samenwerking: zowel binnen de brandweer zelf als met andere hulpdiensten. De explosie aan de Tarwekamp werd door velen getypeerd als een echt multidisciplinair incident. *“Het ging ieders kolom te boven”*, aldus een respondent. Op de plaats incident verrichtte de brandweer blusactiviteiten en voerde – in samenwerking met STH, USAR en Knijnenburg – een reddingsoperatie uit. Ook politie en brandweer dienden tijdens het incident nauw samen te werken. Naast de plaats incident (PI) was er sprake van een plaats delict (PD), omdat al snel duidelijk was dat de explosie een strafbaar feit betrof.

Daarnaast moest er binnen de crisisorganisatie worden samengewerkt. Ten behoeve van de multidisciplinaire coördinatie werden een CoPI en het ROT geactiveerd waaraan de brandweer deelnam. In meer dan dertig overlegmomenten over een tijdspanne van zo'n 65 uur vond in het CoPI afstemming plaats over onder andere de reddings- en bergingsoperatie, de opvang van slachtoffers en bewoners, de communicatie ter plaatse en de nazorg aan hulpverleners. De opschaling naar GRIP-2 activeerde een ROT – een logische stap gezien de verwachte impact van de gebeurtenissen en de behoefte aan extra steun vanuit het CoPI. Langdurige opvang van bewoners, voorbereiding op mogelijke maatschappelijke onrust, de nafase inclusief de overdracht naar de gemeente en de eerste nazorg aan betrokken hulpverleners, hebben in het ROT centraal gestaan. Naast het CoPI en ROT, die tot de algemene keten behoren, werden ook de driehoek en de SGB0 geactiveerd voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, wat onderlinge afstemming noodzakelijk maakte.

Er moest dus door veel hulpverleners en hulpdiensten binnen verschillende gremia meerdere dagen worden samengewerkt. Betrokken functionarissen kijken over het algemeen zeer positief terug op de samenwerking tijdens het incident. In de enquête geeft 94 % van de respondenten van Brandweer Haaglanden aan (zeer) tevreden te zijn over de samenwerking binnen de eigen discipline. Ook met en tussen de andere disciplines werd naar tevredenheid samengewerkt en met elkaar meegedacht. Zo werd in het ROT al vroegtijdig aandacht besteed aan de nafase. Al was het door de snelle opschaling voor sommigen in het begin even zoeken, multidisciplinair was het ROT ondersteunend aan het

CoPI en die afstemming werkte goed. Sterker zelfs, het CoPI verzocht het ROT om in de avond van de eerste dag nog niet af te schalen.

De positieve ervaring op het gebied van de samenwerking roept de vraag op hoe deze in de praktijk daadwerkelijk is verlopen. Scholtens (2007) maakt namelijk onderscheid tussen samenwerken en 'samen werken' (met spatie). Samenwerken behelst het gezamenlijk werken aan dezelfde taak met de nodige afstemming. Samen werken betreft parallel werken in dezelfde context, maar zonder afstemming. In de volgende paragrafen worden de verschillende vormen van samenwerking afzonderlijk bekeken. Allereerst wordt de samenwerking tussen Brandweer Haaglanden en de politie belicht, vervolgens die tussen de Brandweer Haaglanden en specialismen zoals USAR, STH en Knijnenburg. De verbinding tussen de multidisciplinaire crisisorganisatie en de gremia die behoren tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde komt in de laatste paragraaf aan bod.

4.2 Brandweer en politie

Voor het opsporings- en strafrechtelijk proces startte de politie als onderdeel van het rechercheproces al snel het forensisch onderzoek ter plaatse en twee TGO's. TGO staat voor Team Grootschalige Opsporing en behelst een tijdelijke organisatiestructuur van politie en OM die wordt ingezet voor complexe recherchevraagstukken waar sprake is van een grote maatschappelijke impact (Politieacademie, z.d.). Het sporenonderzoek van de FO kan een bijdrage leveren aan de (aanvullende) bewijsvoering binnen het strafrechtelijk proces. Daarnaast kan het onderzoek informatie opleveren over de slachtoffers die van betekenis is voor de nabestaanden. Wanneer de FO ter plaatse is, is er vaak sprake van een PD.

In het verleden hebben zich situaties voorgedaan waarin spanningen ontstonden tussen hulpdiensten over de afbakening van de PI en de PD (Johannink, 2009; Van Duin et al., 2012). Normaliter is er sprake van een PI wanneer de hulpverlening nog in volle gang is. In situaties met een groot politieel aspect wordt meestal gewacht met het uitroepen van een PD tot duidelijk is dat er geen mensenlevens meer op het spel staan en de situatie enigszins onder controle is. De spanning tussen PI en PD omvat vooral het risico dat bij de hulpverlening mogelijke essentiële sporen worden beschadigd of vernietigd, waardoor het opsporingsproces bemoeilijkt wordt. Daartegenover maakt een PD het voor de andere disciplines juist lastiger om op te treden. Delen van het terrein worden dan bijvoorbeeld afgezet.

In deze situatie werd snel de omslag gemaakt naar de PD en impliciet gelijktijdig met een PI en een PD gewerkt. Tijdens het redden keek FO mee naar mogelijke sporen in het puin dat verplaatst werd; in de dagen die volgden onderzochten rechercheurs alles minutieus. Niet alleen is dat bijzonder; het is ook niet vanzelfsprekend dat de omslag naar PD zo soepel en met instemming van alle partijen geschiedt. Het was denkbaar dat aanvankelijk uitsluitend onder de PI zou zijn gewerkt, en dat de omslag naar PD plaatsvond zodra duidelijk werd dat er nauwelijks nog iets te redden viel en de brand voldoende onder controle was.

In het verlengde daarvan speelde een bijna semantische discussie over het gebruik van de termen 'reddingsactie' of 'bergingsactie' tijdens het zoeken naar slachtoffers onder het puin. Op verschillende plekken – onder andere in het CoPI en het ROT – kwam dit op tafel. Het redden van mensen is onderdeel van de brandweertaak en staat in dit geval in relatie tot de PI (Brandweer Nederland, 2020), maar het bergen van slachtoffers is een politietaak en is

verbonden met de PD (Politie, z.d.). Nu ging de discussie niet over taakverantwoordelijkheid (dus van wie is deze operatie), maar over het beeld dat naar buiten werd gebracht. Met de explosie aan de Schammenkamp in Rotterdam (2024) en de maatschappelijke onrust daaromheen in het achterhoofd, werd al snel besloten om de zoekactie als reddingsactie te omschrijven en weg te blijven van de term bergen (zie het kader op pagina 31-32).

Verschillende factoren lijken bij de manier waarop er met PI en PD is omgegaan een rol te hebben gespeeld. Door karakteristieken van de regio Haaglanden worden hulpdiensten relatief vaak geconfronteerd met incidenten. Hulpdiensten leren elkaar daardoor beter kennen en krijgen meer begrip voor elkaars processen. Ook heeft de stad Den Haag nogal eens te maken met uit de hand lopende demonstraties en vergelijkbare ordeverstoringen die een blauw-georiënteerde aanpak vragen. De aard van de incidenten heeft invloed op de cultuur en structuur van veiligheidsregio Haaglanden en dat komt onder meer tot uiting in de inrichting van het multidisciplinaire leiderschap. Deze invloed is ook merkbaar in incidenten, zoals die aan de Tarwekamp.

Behulpzaam bij het omgaan met deze spanningen tussen PI en PD is om informatie zo snel en goed mogelijk te delen met andere disciplines in het CoPI. De OvD-R geeft leiding aan het rechercheproces ter plaatse en neemt in deze gevallen veelal deel aan het CoPI om relevante zaken over het rechercheproces af te stemmen met andere disciplines. Bij het incident aan de Tarwekamp nam er echter geen OvD-R zitting in het CoPI, omdat er maar één OvD-R ter plaatse was. Hoewel de samenwerking als positief is ervaren, kan de koppeling tussen het CoPI en de FO mogelijk beter. In het begin van het incident speelden vragen over het omgaan met mogelijke sporen. Ook was informatie over (mogelijke) slachtoffers en het bergingsproces voor het CoPI van belang waarover de recherche beschikte.

Tevens was er sprake van een 'hulpverleningsmodus' die in alle vormen van de samenwerking terug was te zien. Alle hulpverleners handelden vanuit een gedeeld doel, wilden "dezelfde klus klaren" en voelden een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dit gold voor alle disciplines en crisisteams. Er was simpelweg geen 'gedoe' over de taakverdeling of de vraag welke partij de leiding nam, want men was hard aan het werk om het incident zo goed mogelijk aan te pakken. Waar nodig hielp men elkaar of hield men rekening met elkaar. Een mooi voorbeeld hiervan is de aanpak bij het sporenonderzoek en de reddingsactie. FO, STH, USAR en Knijenburg hadden duidelijke afspraken gemaakt over de rol- en taakverdeling: de kraanmachinisten van Knijenburg pakten delen van het puin, STH en USAR doorzochten het puin en FO keek tegelijk mee naar mogelijke sporen. Maar ook andere voorbeelden laten aspecten van de hulpverlenersmodus terugzien. De brandweer hield bij de waterwinning voor het bluswater rekening met de aanrijroutes. De politie creëerde middels de inzet van de ME werkruimte voor andere hulpdiensten. Ook ondersteunden politieagenten tijdens de eerste reddingen de brandweer, STH en USAR door gewonden naar de ambulances te brengen.

4.3 Brandweer en specialismen

Als een van de eersten ter plaatse moesten de brandweereenheden met nog weinig informatie handelen en inzetten op brandbestrijding en het redden van mensen. Binnen Brandweer Haaglanden betekende dit dat verschillende eenheden snel en effectief moesten

schakelen, elkaar moesten ondersteunen en gezamenlijk onder hoge druk moesten optreden. De goede samenwerking binnen de brandweerorganisatie is volgens de respondenten grotendeels te danken aan de onderlinge bekendheid en de ruime gezamenlijke beroepservaring. “*Aan één blik heb je genoeg*” zeggen meerdere respondenten. Ook het vertrouwen in elkaars vakbekwaamheid speelt een rol en werkte bijvoorbeeld door in de relatie tussen bevelvoerders en OvD-B, waarbij de OvD-B goed kon koersen op de informatie die de bevelvoerders aanleverden.

Naast Brandweer Haaglanden werden ook teams van het STH en USAR ingezet. De brandweer had de leiding over de reddingsactie en de specialistische teams waren ondersteunend aan de brandweer. De samenwerking met de brandweer werd door STH en USAR als positief bestempeld, zeker door de eerste reddingsteams.²¹ Behulpzaam was dat STH een specialisme van de brandweer is en veel USAR-leden uit de regio afkomstig zijn, waardoor men elkaars aanpak begreep en dezelfde taal sprak. Bovendien had STH een aantal maanden voor de Tarwekamp-explosie nog een oefening met USAR gehad. De ineenstorting van een portiekflat na een explosie was het scenario van de oefening.

Een essentieel element in de samenwerking was – zo zeggen respondenten zelf – het overlegmoment ter plaatse tussen operationeel leidinggevenden van de brandweer, STH en USAR, voor de zoekactie naar (overleden) slachtoffers onder het puin. In dat overleg werden de mogelijke gevoeligheden van een gezamenlijk optreden geadresseerd. Er werd met een goede afstemming over de taakverdeling besloten de klus gezamenlijk aan te pakken. Twee STH-teams en een USAR-team rouleerden van taak bij de zoektocht naar slachtoffers. Zodra een slachtoffer werd gevonden, wisselden de teams van taak (zie hoofdstuk 1). Ook werden afspraken gemaakt over de externe woordvoering. USAR communiceerde in dit geval niet zelfstandig naar buiten, terwijl dit normaal gesproken wel gebruikelijk is.

Vanwege de omvang van de ravage was er voor de reddings- en bergingsactie behoefte aan groter geschut. Daarom schakelde Brandweer Haaglanden de hulp in van sloopbedrijf Knijnenburg, een private partij waar ze al jarenlang mee samenwerken. Samenwerken met private partijen kan uitdagend zijn vanwege uiteenlopende belangen en de afwijkende werkomstandigheden op een plaats incident. In dit geval verliep de samenwerking echter soepel en volgens betrokkenen waren de kraanmachinisten “onmisbaar” in de zoektocht naar slachtoffers. Het vakmanschap werd erkend.

Er is echter geen formeel contract tussen Brandweer Haaglanden en het sloopbedrijf. Beide partijen erkennen dat de basis voor de samenwerking ligt in een goede relatie en wederzijds vertrouwen, opgebouwd door eerdere gezamenlijke ervaringen. Van Knijnenburg vroeg het samenwerken met de brandweer om zich ad hoc beschikbaar te stellen en middelen en personeel vrij te maken. De werkomgeving op een plaats incident was voor de medewerkers van Knijnenburg bijzonder, maar de werkzaamheden zelf sloten aan bij wat zij dagelijks doen – inclusief de aandacht voor veiligheid. Wel werden medewerkers geconfronteerd met ingrijpende beelden. Door Brandweer Haaglanden is daarom tijdens en na het incident aandacht besteed aan zorg en ondersteuning voor deze medewerkers, bijvoorbeeld door het geven van uitleg over procedures, aandacht voor rustmomenten en het aanbieden van opvang en nazorg.

²¹ In een later stadium van het incident, bij de aflossende STH- en USAR-teams, is de beleving van deze samenwerking minder positief. Deze informatie hebben wij uit het evaluatierapport omtrent de STH-inzet. Wij hebben zelf geen respondenten gesproken die deze mening deelden.

Waarde van analogieën: explosie Schammenkamp

Hoewel het incident zich afspeelde in het verzorgingsgebied van Veiligheidsregio Haaglanden, werd in vrijwel elk interview over Rotterdam gesproken. In januari 2024 vond er aan de Schammenkamp in Rotterdam een zware explosie plaats in een garagebox onder een wooncomplex. Als gevolg daarvan stortte een deel van het wooncomplex in en brak in meerdere panden brand uit. Bij het drama waren drie dodelijke slachtoffers te betreuren en 44 woningen raakten dusdanig beschadigd dat bewoners elders moesten worden ondergebracht (Lakerveld, 2024).

Het incident aan de Tarwekamp in Den Haag deed menig hulpverlener al snel denken aan de explosie aan de Schammenkamp en deze had daardoor een belangrijke invloed op het verloop van de inzet. Wijkhuijs en Van Duin (2019) spreken – in navolging van Rosenthal – binnen de crisisbeheersing over casus-contaminatie. Via beleving of aanpak kunnen incidenten elkaar beïnvloeden. Zowel via de politie, brandweer als gemeente was er op de een of andere manier contact met de betrokken hulpdiensten in Rotterdam. Kort telefonisch overleg droeg bij aan het snel en effectief distilleren van de voornaamste leerpunten:

- > Ga door met de reddings- en bergingsactie totdat het laatste slachtoffer is gevonden.
- > Houd betrokkenen en omwonenden af van de plaats incident.
- > Wees in de crisiscommunicatie zorgvuldig in het gebruik van de termen redden en bergen.
- > Bereid je voor op maatschappelijke onrust.
- > Schaal de formele crisisorganisatie niet te snel af.

De lessen waren voornamelijk van invloed op de wijze waarop de reddings- en bergingsactie werd vormgegeven. Vanwege instortingsgevaar ging men in Rotterdam 's nachts niet door met de zoektocht, wat zorgde voor nodige commotie in de omgeving. Nabestaanden besloten daarop om eigenhandig op zoek te gaan. Het was dan ook een belangrijke reden om na de explosie aan de Tarwekamp door te gaan met de zoektocht, totdat de laatste steen was omgekeerd. Na zo'n twaalf uur werd nog één persoon levend vanonder het puin gehaald. Een langdurig proces van sloopwerkzaamheden werd voorkomen, iets wat in Rotterdam bij sommige buurtbewoners voor een continue herinnering aan de gebeurtenissen had gezorgd (Lakerveld, 2024).

In bijzondere of onbekende omstandigheden kunnen vergelijkingen met andere incidenten – oftewel analogieën – van meerwaarde zijn om tot een passende aanpak te komen. Het helpt betekenis te geven aan wat er gebeurt (Cornelissen & Clarke, 2010). Bij gebruik van analogieën vormt men een vereenvoudigd beeld van het probleem op basis van de belangrijkste kenmerken. Op basis daarvan zoekt men naar vergelijkbare situaties uit eigen of andermans ervaring, die als bron dienen voor mogelijke oplossingen die vervolgens worden toegepast. Bij het incident aan de Tarwekamp had men geen systeem waarin geleerde lessen gemakkelijk konden worden opgezocht. Het is dan ook te prijzen dat de betrokken hulpverleners in alle hectiek aan de Rotterdamse casus dachten en contacten legden.

Toch kon niet elke les zomaar worden overgenomen; daarvoor zijn zowel dezelfde omstandigheden als capaciteiten en vaardigheden noodzakelijk. Door het incident aan de Schammenkamp ging men er tijdens de inzet aan Tarwekamp er in sommige gremia niet van uit dat de inzet drie dagen zou gaan duren. Ook de verwachte maatschappelijke onrust bleef uit; verdriet in plaats van boosheid kenmerkte het sentiment. Een mogelijke verklaring kan worden gevonden in de manier waarop de reddings- en bergingsactie werd vormgegeven, maar ook in de culturele en demografische verschillen tussen de getroffen wijken in Rotterdam en Den Haag. Van belang is dus om alert te blijven op mogelijke verschillen om ongewenste effecten te voorkomen.

Een belangrijk element is het incident waarmee de vergelijking wordt gemaakt. De dimensies waarop de vergelijking wordt gemaakt, hebben implicaties voor de lessen die kunnen worden overgenomen. Dat juist het incident aan de Schammenkamp bij velen het beeld kleurde, is niet vreemd gezien de overeenkomsten in de aard van de incidenten. Beide incidenten kenmerkten zich door de combinatie van een explosie(s) met instorting en brand. Schammenkamp zat wellicht ook nog vers in het geheugen, aangezien dit incident een kleine tien maanden eerder gebeurde in een nabijgelegen regio. Naast de aard van het incident kan er ook gekeken worden naar operationele uitdagingen die zich voordoen, zoals het organiseren van een grootschalig brandweeroptreden.

4.4 Rechtsorde en openbare veiligheid

Als het gaat om multidisciplinaire samenwerking is het relevant te kijken naar de opschaling van de crisisorganisatie. Bij het incident aan de Tarwekamp is al snel opgeschaald naar GRIP-2, waardoor een CoPI en ROT actief waren. Zowel de opschaling naar GRIP-1 en vervolgens GRIP-2 waren een logische stap. Op de plaats incident was het duidelijk dat er onderlinge afstemming tussen de hulpdiensten nodig was en de mogelijke effecten voor omgeving en opvang van slachtoffers waren een taak voor het ROT. De vraag is of het incident ook een gebeurtenis was die vroeg om opschaling naar GRIP-3.

De omvang van de gebeurtenis, de beroering en de maatschappelijke impact voor de samenleving waren zeker aspecten die GRIP-3 zouden rechtvaardigen. Een dergelijke 'ramp' is zeldzaam en bestuurlijke betrokkenheid is vanzelfsprekend. Toch achten ook wij het volstrekt logisch dat niet is opgeschaald naar GRIP-3. De omvang van de gebeurtenis was feitelijk al na enkele minuten bepaald; er was al snel geen reden om te veronderstellen dat de situatie zou escaleren. Het enige punt dat er nog was, betrof de rookwolk die mogelijk gevaarlijk kon zijn voor de bewoners van de naastgelegen flat, maar ook dat bleek na korte tijd wel mee te vallen. Bovendien bleef de verwachte maatschappelijke onrust – zoals bij Schammenkamp – uit. Mede hierdoor waren er geen lastige dilemma's die (bestuurlijke) aandacht vroegen. De belangrijkste rollen die de burgemeester had te vervullen, was zijn rol als (empathische) burgervader en als externe communicator. Om deze rollen goed te vervullen, was zeker geen gemeentelijk beleidsteam nodig. Opvallend is echter wel dat in het ROT niet is stilgestaan bij de vraag of GRIP-3 wenselijk was. Het was niet vreemd geweest als deze beslissing even ter afstemming aan de burgemeester was voorgelegd en was vastgelegd.

Het al dan niet opschalen naar GRIP-3 raakt natuurlijk ook aan de verbinding tussen de openbare veiligheid en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De driehoek, de SGBO en de twee TGO's waren gericht op het opsporen en aanhouden van de mogelijke verdachte(n), het verzamelen van bewijs en de daaropvolgende strafrechtelijke procedure, terwijl het CoPI en ROT zich bezighielden met taken gericht op de openbare veiligheid en het faciliteren van de samenwerking tussen de verschillende hulpdiensten. Het incident aan de Tarwekamp werd gekenmerkt door een zwaar politieel accent en in dit geval is besloten de driehoek bijeen te roepen. Het is van belang om de koppeling tussen de driehoek en het ROT te waarborgen ten behoeve van de informatie-uitwisseling en de onderlinge afstemming. Bij het incident aan de Tarwekamp werd de koppeling gemaakt doordat meerdere functionarissen, waaronder de ROL, aansloten bij de (digitale) overleggen van de driehoek. Waar in sommige andere gebieden GRIP-3 – zeker in een situatie als aan de

Tarwekamp – nog wel in de rede zou kunnen liggen, is in Haaglanden de driehoek een vanzelfsprekende overlegvorm. Ook hier speelt het feit een rol dat Den Haag jaarlijks met veel politieke incidenten te maken heeft. Gezien het incident niet noodzakelijkerwijs om opschaling naar GRIP-3 vroeg, was deze constructie passend.

In verbinding tussen algemene keten en justitiële keten speelt ook de SGB0 een belangrijke rol. Bij een opschaling naar GRIP-2 wordt de SGB0 strikt genomen dan het Actiecentrum Politiezorg, wat suggereert dat dit team net als de andere actiecentra volledig ten dienste staat van het ROT. Bij incidenten met zwaar politieel accent, zoals de explosie aan de Tarwekamp, is de rol van de SGB0 echter veel breder dan alleen het deelnemen in en ondersteuning bieden aan het ROT. Het is niet toevallig dat zowel tijdens het incident met de Erasmusschutter (2023) als de explosie aan de Tarwekamp de algemeen commandant SGB0 niet goed in staat was om de rol in het SGB0 te combineren met de participatie in het ROT. Bij de overleggen van het ROT schoof het Hoofd Ordehandhaving namens de AC-SGB0 aan. Werken met een SGB0 is voor Haaglanden niet bijzonder. Soms sluiten ook vertegenwoordigers van andere diensten aan bij het SGB0. Afhankelijk van het incident kan dat een logische weg zijn. In deze situatie waar SGB0 en ROT naast elkaar functioneerden, zou het een mogelijke optie zijn geweest dat er vanuit het ROT of de veiligheidsregio een liaison was geweest in het SGB0.

4.5 Afronding

Het incident aan de Tarwekamp vroeg om grootschalige en langdurige samenwerking tussen verschillende hulpdiensten en crisisgremia. Het ogenschijnlijke gemak waarmee werd samengewerkt, wekte aanvankelijk de indruk dat vooral de diensten zelf 'hun eigen ding' deden en dat de onderlinge koppelingen relatief gering waren. Dat leek te wijzen op samenwerken — het gezamenlijk uitvoeren van een taak — in plaats van samenwerken wat hogere mate van afstemming en coördinatie impliceert. Wij zagen echter dat samenwerking ook een meer impliciete vorm kan krijgen. Hoewel, zoals vaker, de informatiedeling volgens sommigen in enkele gevallen wat tekortschoot behoeften vele zaken nauwelijks afstemming, omdat de betrokken diensten en gremia al uit zichzelf goed rekening hielden met de andere. De ervaring in de regio en de hulpverleningsmodus droegen daar mogelijk aan bij. De multidisciplinaire rol – nauwkeurig afstemmen om te zorgen dat de operatie goed loopt en de ene dienst geen drempels opwerpt voor de andere – was daarom relatief beperkt. Als de diensten in hun eigen handelen steeds rekening houden met de consequenties voor de andere, is dat ook een (zelfs mooiere) vorm van multidisciplinaire samenwerking.

5 Eigen veiligheid

Een instabiel pand, meerdere brandhaarden, gebroken gasleidingen, openliggende elektriciteitskabels, asbest, rookontwikkeling en een mogelijke vervolgdreiging zijn factoren die hulpverleners tegenkwamen bij de brandbestrijding, en de reddings- en bergingsoperatie die volgde na de explosie. Deze factoren bemoeilijkten niet alleen de bestrijding van het incident, maar brachten ook implicaties mee voor de veiligheid van de betrokken hulpverleners. Medewerkers van hulpdiensten dienden te bepalen in hoeverre de situatie veilig genoeg was om op te treden. Hoe beleefden betrokkenen de eigen veiligheid tijdens het incident aan de Tarwekamp in Den Haag? Welke afwegingen moesten betrokken hulpverleners maken ten aanzien van de eigen veiligheid en hoe gingen ze daarmee om?

5.1 Belevingen van eigen veiligheid

Hulpdiensten worden vaker geconfronteerd met situaties waarin niet alleen de veiligheid van slachtoffers maar ook die van henzelf aandacht behoeft. Uit de enquête komt naar voren dat bij het operationeel optreden aan de Tarwekamp zo'n 7,5 % procent van de ondervraagde hulpverleners zich zorgen maakte over hun eigen veiligheid; 36 % maakte zich zorgen over de veiligheid van collega's ter plaatse (zie figuur B1.8, p. 52). Het percentage respondenten dat zich zorgen maakte om de eigen veiligheid is relatief laag.²² Deels is dit te verklaren door de aard van het incident. De risico's in het Haagse incident kwamen vooral voort uit instortings- en brandgevaar; een vervolgdreiging werd al snel uitgesloten. Desondanks ervaarde meer dan de helft van de respondenten de veiligheidsrisico's gedurende dit incident wel als uitzonderlijk.

Bij de explosie aan de Tarwekamp speelden zorgen om de veiligheid van hulpverleners dan ook voornamelijk op de incidentlocatie, in de eerste uren na het incident en met name onder brandweerfunctionarissen. Op de incidentlocatie lag de nadruk in de eerste uren op de reddingsoperatie waarover de brandweer de leiding had. Tegelijkertijd was er nog veel onduidelijk over de toedracht, het aantal slachtoffers en de veiligheidsrisico's. Betrokken functionarissen van politie, geneeskundige zorg en bevolkingszorg geven aan dat voor hen het thema van eigen veiligheid slechts beperkt of vrijwel niet heeft gespeeld. Ook geen van de functionarissen die in de crisisteams op afstand opereerden, maakte zich zorgen over de eigen veiligheid. Wel blijkt uit de enquête dat het merendeel van hen, 14 van de 23 respondenten, zich zorgen maakte over de veiligheid van de collega's ter plaatse. Dit hoofdstuk richt zich verder dan ook voornamelijk op het brandweeroptreden.

²² In het leeronderzoek naar de Erasmusschutter (2023) kregen de respondenten exact dezelfde stellingen voorgelegd (zie Kox et al., 2024). De percentages lagen beduidend hoger. Een kwart van de respondenten (26 %) maakte zich in Rotterdam zorgen over de eigen veiligheid, terwijl meer dan de helft (58 %) zich zorgen maakte over de veiligheid van collega's. Hulpverleners kregen te maken met een rondlopende schutter die het mogelijk ook op hen had gemunt. Ook moesten brandweerfunctionarissen het brandende Erasmus MC in. De dreigingen waren daardoor dynamischer en riepen bij een bredere groep functionarissen een onveilig gevoel op. Naast de kenmerken van het incident kan ook de samenstelling van de groep respondenten deze verschillen verklaren.

5.2 Redden van slachtoffers of collega's veilig naar huis?

Een belangrijke doelstelling van het brandweeroptreden in de eerste uren na het incident was het redden van slachtoffers die zich onder, op of nabij het ingestorte deel van de flat bevonden. Daarnaast werd ingezet op de bestrijding van de brand. Het behoud van eigen veiligheid was een belangrijk uitgangspunt. Voor de eerste eenheden ter plaatse stond het redden van slachtoffers op sommige momenten op gespannen voet met de eigen veiligheid. Verschillende incidentfactoren brachten namelijk ook een risico voor de fysieke veiligheid van brandweerfunctionarissen met zich mee:

- > instortingsgevaar
- > meerdere brandhaarden die zich verder konden uitbreiden
- > blootstelling aan elektriciteit door openliggende kabels
- > gasbranden en gasophoppingen die tot explosies konden leiden
- > mogelijke blootstelling aan gevaarlijke stoffen (asbest en rook)
- > een vervolgdreiging.

Brandweerfunctionarissen stonden soms voor een lastige keuze: betreden we de woningen, met het risico dat de veiligheid van de manschappen in het geding komt, maar met de kans om zoveel mogelijk slachtoffers te redden of betreden we de woningen niet, waardoor de manschappen geen risico lopen, maar er ook geen slachtoffers gered kunnen worden? Deze keuze kan gekarakteriseerd worden als een dilemma; zowel de mogelijkheid om een slachtoffer als een collega te verliezen bracht de nodige mentale druk met zich mee.

Hierbij moet worden vermeld dat dit dilemma niet constant aanwezig was. Het speelde voornamelijk in de eerste uren bij het in veiligheid brengen van getroffen en. Ook ging niet elke reddingsactie gepaard met hetzelfde risico. Slechts een klein gedeelte van de medewerkers maakte zich dan ook zorgen over de eigen veiligheid. Wel waren er gedurende de hele inzet veiligheidsfactoren die aandacht behoeften, bijvoorbeeld bij het werken rond de hydraulische kranen waar mogelijk puin uit de grijper zou kunnen vallen.

5.3 Acceptabel, weloverwogen risico

Mede door het dilemma waar brandweerfunctionarissen mee te maken hadden, kreeg de eigen veiligheid van hulpverleners de nodige extra aandacht. Zo onderstreepte onder andere de OvD-B het belang van de eigen veiligheid richting de betrokken bevelvoerders. Ook werden veiligheidsrisico's besproken in de verschillende eenheden. In de eerste uren van het incident namen brandweerfunctionarissen risico's ten behoeve van de reddingsoperatie en wisten mede daardoor zes slachtoffers te bevrijden. Alle brandweerfunctionarissen bleven, op één lichte verwonding na, ongedeerd. Voor menig hulpverlener is het duidelijk dat risico's inherent zijn aan het beroep. Toch komt uit zowel de enquête als de interviews naar voren dat functionarissen op sommige momenten op de grenzen hebben geacteerd of daaroverheen zijn gegaan. Een kwart van alle respondenten is het eens met de stelling dat op sommige momenten veel risico is genomen. Onder functionarissen van Brandweer Haaglanden is dat 42 %. Meerdere keren werd aangehaald dat absolute veiligheid niet bestaat, maar dat het gaat om een 'weloverwogen en acceptabel risico'. In de volgende paragrafen wordt uiteengezet wat een weloverwogen en acceptabel risico is en in hoeverre het bepalen daarvan mogelijk was onder de omstandigheden die zich voordeden.

Een weloverwogen risico?

Als het gaat om een weloverwogen risico, is het nodig om te begrijpen op welke wijze beslissingen worden genomen in de context van incidentbestrijding. Om zo veilig mogelijk te kunnen optreden, zou er op de volgende vragen een sluitend antwoord moeten worden gegeven: Hoeveel slachtoffers (verwachten) we? En hoe groot is de overlevingskans? Welke gevaren lopen de brandweerfunctionarissen bij het redden van deze slachtoffers en hoe groot zijn die? Welke handelingsopties zijn er? Wat zijn de voor- en nadelen daarvan? Deze vragen beantwoorden is eigenlijk nauwelijks mogelijk, omdat het menselijk vermogen om volledig rationeel te handelen beperkt is.²³

In Haaglanden beschikken de meeste brandweerfunctionarissen over de nodige kennis en ervaring, maar ook voor hen was dit geen alledaags incident. In de eerste uren was er sprake van onzekerheid over wat er precies aan de hand was, de gevolgen daarvan, welke handelingsopties beschikbaar waren, en de (relatieve) impact daarvan op de veiligheid van slachtoffers en hulpverleners. Informatie op basis waarvan een goede afweging gemaakt kon worden, ontbrak soms. Tegelijkertijd was er de nodige tijdsdruk waaronder een keuze moest worden gemaakt, anders had de redding geen zin meer. Volgens een hulpverlener was de afweging dan ook in een 'split second' gemaakt. Hulpverleners hadden niet de tijd om uitgebreid informatie te vergaren om zo een betere afweging te kunnen maken. Een functionaris zegt hierover: *"Een beter beeld zou hierbij helpen, maar dat is bijna niet mogelijk in die fase van het incident."*

Het menselijk brein heeft ook cognitieve beperkingen in het verwerken van alle beschikbare informatie en opties. Onder druk hebben mensen de neiging om terug te vallen op een primaire manier van beslissen, die automatisch en snel gaat, in plaats van een meer reflectieve manier van beslissen in te schakelen (Fikke et al., 2021). Dat het maken van beslissingen ook tijdens dit incident anders werkte, blijkt uit het feit dat functionarissen naderhand de genomen risico's soms anders beoordeelden: *"Achteraf denk je: toch niet zo handig. Maar wel blij dat het goed is gegaan. Achteraf is de druk eraf, dus dan kijk je anders naar een incident."*

Een weloverwogen risico veronderstelt dat hulpverleners voldoende tijd, informatie en cognitieve capaciteit hebben om opties systematisch te analyseren en de best mogelijke keuze te maken. In de eerste uren van het incident waren deze ideale omstandigheden om tot een weloverwogen risicoafweging er zeker niet. Afwegingen zijn dus eerder pragmatisch. Naarmate het incident vorderde, kwam er meer duidelijkheid en rust. Hulpverleners konden de risico's beter inschatten en er gemakkelijker op acteren.

Een acceptabel risico?

Acceptabel gaat over wat aanvaardbaar wordt gevonden. Het concreet formuleren wat acceptabel is, bleek voor betrokken functionarissen een lastige opgave. Het doel van de inzet bleek bepalend voor de mate waarin een risico als acceptabel werd beschouwd. Het veiligstellen van materiële zaken weegt niet op tegen een mensenleven; vermogensschade beperken is geen brandweertaak (Wet veiligheidsregio, art.3).²⁴ Risico's zijn dus soms onacceptabel. Bij de explosie aan de Tarwekamp stond het redden van mensen centraal, waarbij onder grote tijdsdruk moest worden gehandeld. Het is dan over het algemeen

²³ Dit wordt ook wel begrensde rationaliteit genoemd (Simon, 1955).

²⁴ Het beperken van de schade, bijvoorbeeld door het voorkomen van branduitbreiding, wordt binnen hulpverlening wel als doelstelling gezien.

geaccepteerd om (meer) risico's te nemen. De Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) is in principe altijd van toepassing op de brandweer, maar er zijn bepaalde uitzonderingen zodat ze niet belemmerd wordt in haar taakuitvoering (Brandweer Nederland, 2022a). Bij (vermoed) levensgevaar mag de brandweer afwijken van de Arbowet om snel en effectief te kunnen optreden.

Voor hulpverleners woog het resultaat mee in de afweging. Er waren slachtoffers gered en geen collega's hadden er fysiek letsel aan over gehouden. *“Tussen hero en zero zit weinig verschil. Als het goed gaat dan ben je de man en als het fout gaat dan wordt de persoon gezocht die dat heeft kunnen laten gebeuren”*, aldus een functionaris. Of iets acceptabel is, kon dus eigenlijk achteraf pas worden beoordeeld. Wel was duidelijk dat naarmate het incident voortduurde en de overlevingskansen van slachtoffers verkleinden, minder risico's geaccepteerd werden. Het tempo in de zoektocht werd dan ook bewust vertraagd.

Daarbij komt dat hulpverlening valt onder de zogenoemde hoog-risico beroepen. Brandweerfunctionarissen worden tijdens hun werk geconfronteerd met een verhoogde kans op zowel fysiek letsel als psychische schade. De arbeidsveiligheid is in de loop der jaren sterk verbeterd, mede door het leren van eerdere incidenten. De brand in De Punt (2008) leidde tot de brandweerdocrine die gaat over veilig én effectief optreden (Hagen et al., 2014; Brandweer Nederland, 2022b). De doctrine stelt dat doden en gewonden onder brandweerpersoneel onacceptabel zijn en onderkent dat er grenzen zitten aan het optreden. Maar ondanks dat de doctrine uitgangspunten biedt, blijft de vraag: wat zijn die grenzen? Hoe verhouden deze uitgangspunten zich tot de risico's die inherent zijn aan het beroep of tot uitgangspunten als “niets doen is geen optie”, die door functionarissen eveneens regelmatig werden aangehaald.

Een complicerende factor is dat veiligheidsrisico's in de loop van de tijd kunnen veranderen. De toename van het aantal explosies is een trend waar hulpverleners mee te maken hebben. Waar vuurwapengeweld primair onder de verantwoordelijkheid van de politie valt, vereist een explosie vaak ook inzet van de brandweer. Iets minder dan de helft van de respondenten van Brandweer Haaglanden geeft in de enquête aan zich door de toename in explosies vaker zorgen te maken over veiligheidsrisico's. Enkele brandweerfunctionarissen zijn op dit gebied zoekende naar een handelingsperspectief. Het verhogen van kennis omtrent instortingsgevaar wordt daarbij mogelijk waardevol geacht.

5.4 Omgaan met de ervaren veiligheidsrisico's

Het bepalen van een weloverwogen en acceptabel risiconiveau bleek dus uitermate complex. Dit betekende niet dat de betrokken functionarissen lichtvaardig te werk gingen. Brandweerfunctionarissen hadden tijdens het incident te maken met de nodige onzekerheid ten aanzien van de eigen veiligheid, wat het optreden bemoeilijkte. Tegelijkertijd waren er slachtoffers die gered moesten worden. Met de onzekerheid gingen functionarissen op drie manieren om die in lijn liggen met de strategieën van Lipshitz en Straus (1997): het reduceren van onzekerheid 2) het onderkennen van onzekerheid en 3) het onderdrukken van onzekerheid. Tabel 5.1 op de volgende pagina geeft een overzicht van enkele voorbeelden van maatregelen die genomen zijn om de eigen veiligheid te waarborgen.

Reduceren van onzekerheid – Inschatting verbeteren

Functionarissen namen verschillende acties om de onzekerheid te verkleinen, wat hen in staat stelde het veiligheidsrisico beter te beoordelen. Kennis van instortingen is bij reguliere brandweereenheden veelal niet aanwezig. Specialistische teams, zoals USAR en STH, die over kennis en ervaring beschikken om reddingen te verrichten na een instorting, werden dan ook al snel gealarmeerd. Zo beschikt USAR over een bouwkundig expert die de instabiliteit van een gebouw kan beoordelen. Niet alleen kunnen deze teams een betere inschatting maken van de risico's, maar ze hebben ook specifieke procedures om op deze risico's te kunnen acteren. Het risico op een foute inschatting werd bij het incident aan de Tarwekamp tevens beperkt door het "vier-ogen-principe" te gebruiken. De adviseur gevaarlijke stoffen (AGS) werd ingezet als veiligheidsadviseur en aan elke eenheid werd een tweede tankautospuut gekoppeld die mee kon kijken op het gebied van veiligheid. Uiteraard kunnen dergelijke maatregelen bepaalde 'denkfouten' nooit volledig uitsluiten (Fikke et al., 2021). Ook werden beredeneerde schattingen gemaakt op basis van de beschikbare informatie, kennis en ervaring. Uitgaande van een 'gemiddeld appartementencomplex' en het beeld ter plaatse werd een eerste inschatting gemaakt van het slachtofferbeeld, wat richting gaf aan de inzet. Alleen bleek dit beeld later echter lastig te corrigeren.

Onzekerheid onderkennen – Mogelijke gevolgen beperken

Het veiligheidsrisico geheel wegnemen was natuurlijk onmogelijk; er bleef een zogenoemd restrisico over. Zo kon de instabiliteit van het pand niet direct worden wegnomen, en was de brand in de eerste paar uur nog niet onder controle. Bij een inzet kunnen maatregelen worden genomen om de gevolgen te beperken als het misgaat. Een voorbeeld is het aanbrengen van prioriteringen in de reddingen. Prioriteit werd gegeven aan het redden van slachtoffers met de grootste overlevingskans en het geringste risico voor de hulpverleners. Naarmate het incident vorderde, is bewust besloten om het tempo in de zoektocht naar de slachtoffers te verlagen. De overlevingskansen waren lager en op die manier kon gericht en veiliger worden gezocht. In deze fase zette men ook honden in om te zoeken naar overlevenden op plaatsen waar het instortingsgevaar groot was.

Tabel 5.1. Voorbeelden maatregelen veiligheidsrisico

Onzekerheid verlagen	Onzekerheid onderkennen	Onzekerheid onderdrukken
> Inschatting aantal slachtoffers	> Tempo in zoektocht vertragen	> Stutten als schijnveiligheid
> Alarmeren specialistisch teams (STH, USAR, BAS)	> Aantal hulpverleners beperken tijdens doorzettingsfase	> Oplijnen als schijnveiligheid
> AGS inzetten als veiligheidsman	> Inzetten van reddingshond of drone.	> Tegenspraak organiseren
> Tweede tankautospuut als extra paar ogen	> Quick scan door beperkt aantal collega's	> Ervan uitgaan dat er sprak was van een gasexplosie
> Oorzaak explosie achterhalen	> Prioriteringen in reddingen	
	> Stutten	

Onderdrukken onzekerheid – Alert op schijnveiligheid

Sommige ingezette tactieken wekten de indruk dat de situatie veilig genoeg was om op te treden, terwijl dat – achteraf gezien – volgens brandweerfunctionarissen niet altijd het geval was. Door een brandweerfunctionaris werden de nodige vraagtekens gezet bij het oplijnen van de ploeg om elkaar tijdig te waarschuwen. Ook het stutten van het gebouw voor de redding van een slachtoffer werd door sommigen meer als schijnveiligheid getypeerd. Het onderdrukken van onzekerheid hielp brandweerfunctionarissen in sommige gevallen om te kunnen handelen onder de omstandigheden. Zo ging een hulpverlener er op gegeven moment maar van uit dat het om een gasexplosie ging, zodat hij niet werd belemmerd door twijfels of er nog iets zou gebeuren. Maar deze tactieken verlagen de onzekerheid en het risico niet waardoor ze ook negatieve gevolgen kunnen hebben voor de eigen veiligheid. In het geval van het stutten bij een van de reddingen bleek de aanwezigheid van specialistische kennis en het organiseren van tegenspraak van belang. Daardoor werd de optie als schijnveiligheid gezien en niet ingezet. Brandweerfunctionarissen wisten desondanks het slachtoffer alsnog met een grijpredding te bevrijden.

Opvang en nazorg: Organiseren van een grootschalige, multidisciplinaire bijeenkomst

Bij de reddings- en bergingsoperatie werden hulpdiensten soms met heftige beelden geconfronteerd; sommigen beseften achteraf dat ze wel de nodige risico's hadden genomen. Veiligheidsregio Haaglanden organiseerde daarom op maandagavond 9 december een bijeenkomst voor alle betrokken hulpverleners. Dit was de derde maal dat een dergelijke bijeenkomst werd georganiseerd. Medewerkers van allerlei diensten en organisaties waren aanwezig, zoals de politie, brandweer en ambulancezorg, maar ook de meldkamer en gemeente Den Haag waren vertegenwoordigd. Knijnenburg werd niet vergeten en het tijdstip werd met zorg gekozen, zodat ook vrijwilligers konden aansluiten. Hoewel niet iedere betrokken functionaris aanwezig kon of wilde zijn, was – doordat men andere verplichtingen had, de uitnodiging niet goed ontvangen had of simpelweg niet de behoefte voelde – kwamen die avond in het Van der Valk hotel te Delft zo'n 300 hulpverleners tezamen. Om te voorkomen dat er verschillende verhalen ontstonden, koos de veiligheidsregio ervoor om de bijeenkomst vrij snel na afloop van het incident te laten plaatsvinden. De bijeenkomst begon plenair, waarna de verschillende disciplines uiteengingen voor een eigen nabespreking.

Over het algemeen kijken crisisfunctionarissen positief terug op de bijeenkomst, zoals blijkt uit de enquête²⁵ en de gesprekken. Vrijwel alle respondenten (92 %) zijn het eens met de stelling dat een dergelijke bijeenkomst opnieuw georganiseerd moet worden bij een gelijksoortig incident. 90 % vindt dat de bijeenkomst naar tevredenheid is georganiseerd; 80 % vindt haar waardevol. Het meest gehoorde argument was dat de bijeenkomst hulpverleners de mogelijkheid bood om een compleet beeld te vormen van het incident – zowel over de tijd heen als vanuit het gezichtspunt van verschillende disciplines. Dit was ook een belangrijke reden voor de veiligheidsregio om deze bijeenkomst te organiseren. Een sprekend voorbeeld dat steeds in de interviews werd aangehaald, was de politiemann die rust kon vinden nadat de brandweer had aangegeven dat een slachtoffer dat hijzelf onmogelijk kon helpen, alsnog was gered. Naast monodisciplinaire nazorg heeft een multidisciplinair nazorgmoment dus zeker meerwaarde.

²⁵ Van de 109 respondenten was 56 % hierbij aanwezig.

De uitdaging bij een grootschalige, multidisciplinaire bijeenkomst is om in de behoefte van zo'n diverse doelgroep te voorzien. Voor de een is het waardevol om zo snel mogelijk te praten over een incident, voor de ander geldt een langere verwerkingstijd. De een hoort het liefst alleen de grote lijnen van de inzet, terwijl de ander zo veel mogelijk details wil weten. Voorbeelden zijn hier niet van terug te zien, maar 'netvliesvervuiling' – het zien of horen van drama of leed zonder dat het functioneel is – vormt wel een mogelijk risico.²⁶ Ook was het lastig om met zoveel verschillende betrokken diensten en teams alle verschillende perspectieven aan bod te laten komen. Het uiteengaan in kleinere disciplinaire groepen bood daar wel de gelegenheid toe. Al was het even zoeken waartoe de leden van de multidisciplinaire crisisteams dan behoorden. Bovendien hebben alle disciplines ook een eigen nazorg-traject. Sommige hulpverleners wilden liever eerst in eigen teamverband kunnen napraten, voordat ze aansloten bij een bredere bijeenkomst. Daarnaast is het bij een multidisciplinaire bijeenkomst belangrijk dat niemand over het hoofd wordt gezien. Medewerkers van de meldkamer en de sectie communicatie stonden in eerste instantie niet op het netvlies. Dit alles maakt de organisatie van een multidisciplinaire bijeenkomst soms best ingewikkeld, maar ook des te belangrijker om zicht te hebben op de behoeftes en de bijeenkomst met de nodige zorg voor te bereiden.

5.5 Afronding

De eigen veiligheid van brandweerfunctionarissen kreeg terecht extra aandacht tijdens de inzet aan de Tarwekamp. Bij het optreden dienden brandweerfunctionarissen op sommige momenten afwegingen te maken tussen het redden van slachtoffers en de eigen veiligheid. Een acceptabel en overwogen risico vormde een belangrijk uitgangspunt, maar dat bleek vrijwel onhaalbaar onder de omstandigheden waaronder de brandweerfunctionarissen dienden op te treden. Specialistische kennis, het organiseren van veiligheid en het minimaliseren van de mogelijke gevolgen hielpen om actie te kunnen ondernemen te midden van de onzekerheid, maar tegelijkertijd was ook van belang om alert te blijven op schijnveiligheid. Om de slachtoffers in veiligheid te brengen, namen functionarissen soms risico's die achteraf goed uitpaktten – zowel voor de hulpverleners als voor de slachtoffers.

²⁶ Voorbeelden van netvliesvervuiling zijn te vinden in Kox et al. (2024).

6 Slotbeschouwing

In navolging van de positieve bestuurskunde startte dit leeronderzoek met de vraag wat er geleerd kan worden van een hulpverleningsoperatie die op het eerste zicht goed was verlopen. Om antwoord te geven op de centrale vraag van dit leeronderzoek beschrijven wij in dit slothoofdstuk eerst onze algehele indruk van het operationele optreden na de explosie aan de Tarwekamp. Vervolgens bespreken wij de belangrijkste observaties en lessen die uit de drie centrale thema's naar voren komen. Tot slot reflecteren wij op de meerwaarde van het leren van successen binnen de crisisbeheersing en brandweezorg.

6.1 Het operationele optreden aan de Tarwekamp

De gebeurtenis was – zeker door de omvang – bijzonder en bepaald niet alledaags. De langdurige en grootschalige inzet van vrijwel alle hulpdiensten kenmerkte zich door brandbestrijding, een reddings- en bergingsactie en een opsporingsonderzoek waarvoor nauw tussen disciplines, specialismen en crisisteams moest worden samengewerkt. Is het goed gedaan?

Crisisfunctionarissen die aan het leeronderzoek hebben deelgenomen, kijken tevreden en met trots terug op de inzet. Vrijwel alle betrokkenen vinden dan ook dat het doel van de inzet overwegend of volledig is behaald. Op basis van dit leeronderzoek sluiten wij ons daarbij aan en constateren wij dat betrokken (hulp)diensten sterk hebben geopereerd. Dat neemt niet weg dat de daders groot leed en trauma hebben veroorzaakt, maar anders of sneller optreden van de hulpdiensten had dit ons inziens niet kunnen voorkomen. Tegelijkertijd was het goed denkbaar geweest dat langzamer, beperkter en of slechter optreden van al de hulpverleners tot een groter aantal doden zou hebben geleid.

Uit het optreden blijkt dat de Haaglandse brandweer, samen met andere (hulp)diensten en onderdelen van de veiligheidsregio, tot veel in staat is. Er was snel een groot hulpverleningspotentieel ter plaatse, er werd goed samengewerkt en er was oog voor de risico's en de (eigen) veiligheid. De regio heeft relatief vaak te maken met incidenten. Ervaring, expertise, elkaar kennen en beschikbare capaciteit hebben bijgedragen aan het sterke optreden. Hulpverleners komen elkaar vaker tegen en hadden daar profijt van.

Tegelijkertijd moet worden onderkend dat naast de vele zaken die goed zijn gedaan, ook de omstandigheden van invloed zijn geweest op het verloop van de gebeurtenissen (zie tabel 6.1). Het succes lijkt daarmee deels door toevallige omstandigheden te worden bepaald. De snelle en adequate respons in combinatie met de omstandigheden die zich voordeden, maken deze casus een combinatie van 'goed gedaan en goed gegaan'.

Tabel 6.1 Impressie goed gedaan, goed gegaan²⁷

Goed gedaan	Goed gegaan
> Gebruikmaken van beschikbare kennis, kunde en middelen in de regio. > Snelle opschaling in de eerste fase van het incident en afschalen van het aantal eenheden zodra dat mogelijk werd. > De manier waarop er structuur werd aangebracht in het grootschalige optreden. > De keuze om de reddings- en bergingsactie te continueren. > Het vroegtijdig alarmeren van specialistische teams als STH en USAR en hun kennis en kunde weten te benutten. > Gebruik durven en weten te maken van de specialistische kennis van een particuliere organisatie. > Samenwerken en meer specifiek de manier waarop betrokken organisaties zich dienstbaar naar elkaar opstelden. Mogelijke spanningen werden vroegtijdig gesignaleerd en aangepakt. > Gebruikmaken van de lessen van de explosie aan de Schammenkamp in Rotterdam. > Extra aandacht voor veiligheid en het organiseren van veiligheid. > Vroegtijdig aandacht voor de nafase. > Organiseren van een grootschalige multidisciplinaire bijeenkomst in het kader van opvang en nazorg.	> Op de begane grond van de flat bevonden zich geen woningen, maar bedrijfspanden, wat het aantal slachtoffers beperkte. > Zaterdagochtend; stil in de stad en in de straten waardoor hulpdiensten snel ter plaatse konden zijn. > Beschikbaarheid van kennis, kunde en potentieel in de bronregio voor een incident van deze omvang. Daarbij was ook de nodige ervaring met de inzet van specialismen. > Er waren op dat moment geen andere grote incidenten, waardoor de regio een incident van deze omvang aan kon. > Het incident gebeurde tijdens een dienstwissel waardoor er voldoende personeel beschikbaar was. Tevens waren er geen oefeningen of vakanties. > De beperkte gevolgen van de risico's die zijn genomen om de slachtoffers te redden. > Culturele en demografische factoren van de wijk die mogelijk bijdroegen aan het uitblijven van de maatschappelijke onrust. > De manier waarop het incident in de media werd belicht.

²⁷ Deze tabel geeft een impressie van de belangrijkste zaken, maar is niet-limitatief.

6.2 Lessen uit het operationele optreden aan de Tarwekamp

In deze paragraaf beschrijven wij de belangrijkste observaties en lessen per thema. Hieruit vloeien aanbevelingen voort die zowel geleerde lessen zijn uit wat goed is gedaan als ontwikkelpunten voor de brandweerorganisatie.

Grenzen aan grootschalig, langdurig optreden

Voor het incident moest vrijwel alles uit de kast worden getrokken. De snelle opschaling was cruciaal voor het verloop van de gebeurtenissen, maar bracht ook uitdagingen met zich mee die ter plaatse effectief werden aangepakt. De slagkracht waarover Brandweer Haaglanden beschikt én waarvan ze effectief gebruik wist te maken, maakte het mogelijk om het incident (vrijwel) zelfstandig het hoofd te bieden. Tegelijkertijd werden hierdoor de grenzen van de capaciteit zichtbaar. Een inzet als na de explosie aan de Tarwekamp was ook mogelijk omdat zich op dat moment niets anders voordeed.

Lessen grootschalige, langdurige inzet

- > Grootschalige optreden vraagt vanaf het begin van het incident om een goede organisatie. Naast vakmanschap kunnen fundamentele uitgangspunten binnen brandweer, zoals de basisprincipes van brandbestrijding hierbij helpen.
- > Denk snel aan de inzet van specialismen als aanvulling op de hulpverlening. Wanneer meerdere specialismen vergelijkbare ondersteuning kunnen bieden, overweeg dan of gelijktijdige alarmering noodzakelijk is.
- > Bespreek bij een langdurige optreden multidisciplinair de duur van de inzet en coördineer de aflossing, zodat duidelijk is wie is ingezet. Dit is belangrijk voor de veiligheid en het kunnen bieden van de juiste opvang en nazorg. Voor operationeel leidinggevend is bij een langdurig optreden van belang om de overdracht te bewaken. Zorg ook voor het beoefenen van een afgesproken werkwijze voor het overdragen van taken.
- > Houd bij een grootschalige opschaling rekening met de mogelijke hulpvraag voor andere incidenten in de regio. Weeg bij één groot incident de inzet van mensen en middelen uit de regio zorgvuldig af en neem tijdig aanvullende maatregelen om schaarste te voorkomen. In situaties waarin een regio zwaar wordt belast is het van meerwaarde om vanaf het begin capaciteit van buiten de regio in te zetten. Schaal ter plaatse af wanneer en indien mogelijk.

Samen werken of samenwerken

De goede samenwerking werd door velen genoemd als een belangrijke factor in het sterke optreden. Het is niet vanzelfsprekend dat de samenwerking binnen en tussen verschillende disciplines soepel verloopt tijdens incidenten, rampen of crises. Deze situaties kunnen nogal eens leiden tot spanningen – als gevolg van verschillende werkwijzen en belangen – en bureaupolitiek. Tijdens het operationele optreden aan de Tarwekamp deed zich een natuurlijke vorm van samenwerking voor die op het eerste zicht de suggestie wekte dat de diensten vooral parallel naast elkaar hun eigen taken uitvoerden, zoals Scholtens (2007) ‘samen werken’ (met spatie) omschrijft. Maar bij de inzet aan de Tarwekamp hielden hulpverleners volop rekening met elkaar en handelden vanuit een gedeeld doel, afgestemd op wat de situatie vroeg – niet strikt volgens taakafbakening. De relatieve vanzelfsprekendheid daarvan wekt bijna de suggestie dat samen werken gelijkstaat aan samenwerken. De hulpverleningsmodus, elkaar kennen met als gevolg daarvan wederzijds vertrouwen en het bespreekbaar

maken van mogelijke spanningen, droegen daaraan bij. Tevens deed zich nog een ander interessant fenomeen voor op het gebied van leren en samenwerken, namelijk dat hulpverleners de vergelijking maakten met de explosie aan de Schammenkamp en contact zochten met de Rotterdamse collega's. Een mooie vorm van snel leren die op enkele vlakken cruciaal bleek voor de manier waarop de hulpverlening werd vormgegeven.

Lessen samenwerking

- > Goede samenwerking draagt bij aan de crisisrespons en behelst het werken vanuit een gezamenlijke doelstelling en elkaar daarbij ondersteunen. Investeer in het leren kennen van elkaar en doe gezamenlijk crisiservaring op – zoals dus al veel gebeurt. Adresseer mogelijke spanningen zo vroeg mogelijk.
- > Faciliteer bij een incident met een (grote) forensische component de koppeling tussen het rechercheproces en de andere hulpdiensten door een OvD-R zitting te laten nemen in het CoPI.
- > Zowel kennis en kunde van specialismen als die van private partijen kunnen een waardevolle aanvulling zijn op de hulpverlening. Samenwerking is gebaat bij goed contact en wederzijds vertrouwen.
- > Het continueren van de reddingsoperatie is in onzekere situaties van meerwaarde. Blijf in die gevallen ook zo lang mogelijk weg van de term 'bergen'.
- > Maak gebruik van de kennis van anderen die vergelijkbare incidenten hebben meegemaakt. Niet alleen de aard van het incident, maar ook op basis van ingezette actoren of operationele uitdagingen kunnen vergelijkingen worden gemaakt. Wees bereid om kennis te delen. Zorg dat je de informatie gereed hebt, deel de belangrijke lessen beknopt en bij voorkeur mondeling.
- > Bespreek de verschillende opties tot opschalen en neem daarover een expliciet besluit. Ook als wordt besloten om niet verder op te schalen.
- > Het aansluiten van de operationeel leider bij de driehoek heeft toegevoegde waarde als niet wordt opgeschaald naar GRIP-3, om de koppeling tussen de openbare orde en veiligheid en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde te borgen.

De mythe van eigen veiligheid

Bij de inzet aan de Tarwekamp werden hulpverleners geconfronteerd met risico's, waaronder instortingsgevaar en brand. Hoewel hulpverleners zich doorgaans weinig zorgen maakten om hun eigen veiligheid, stond voor de eerste brandweereenheden ter plaatse het redden van slachtoffers soms op gespannen voet met de eigen veiligheid. Het uitgangspunt was een weloverwogen, geaccepteerd risico. Toch bleken hulpverleners achteraf de genomen risico's anders te ervaren en dit leeronderzoek maakt duidelijk dat in situaties van vermoed levensgevaar een weloverwogen, acceptabel risico, min of meer een mythe is. Of is iets acceptabel is, werd voor betrokken hulpverleners voornamelijk door het resultaat achteraf bepaald. Tegelijkertijd is het komen tot een weloverwogen afweging in de hectiek van de eerste fase ingewikkeld. Wel kunnen er een aantal acties worden ondernomen om met de onzekerheid om te gaan, al biedt geen van deze een sluitende oplossing. Het beoefenen van zulke situaties lijkt moeilijk, omdat de omstandigheden van een incident vrijwel niet na te bootsen zijn.

Naast de fysieke veiligheid kregen ook mogelijke implicaties voor de mentale gezondheid de aandacht. Opvang en nazorg vormden geen thema van dit onderzoek, maar we stonden wel kort stil bij de grootschalige multidisciplinaire bijeenkomst die Veiligheidsregio Haaglanden organiseerde. Zowel op basis van dit leeronderzoek als eerder onderzoek concluderen wij dat een grootschalige, multidisciplinaire bijeenkomst meerwaarde heeft. Ze vervult een belangrijke behoefte in het vervolledigen van de beeldvorming van het incident.

Lessen eigen veiligheid

- > Ga vooraf gezamenlijk het gesprek aan over wat acceptabel is. Besef dat bij vermoed levensgevaar het idee van een weloverwogen en acceptabel risico praktisch onhaalbaar is.
- > Wanneer reddingen onder tijdsdruk moeten worden uitgevoerd, kan – in het kader van de eigen veiligheid – worden overwogen om specialismen in te zetten en specifieke functionarissen expliciet met veiligheid te belasten, zodat beter grip wordt gekregen op de veiligheidsrisico's. Als een offensieve inzet nodig is, dient voldoende tijd te worden genomen om te kijken hoe de mogelijke gevolgen voor de eigen veiligheid zoveel mogelijk beperkt kunnen worden. Wees bij alle genomen maatregelen alert op schijnveiligheid.
- > Explosies – vaak (mede) veroorzaakt door illegaal vuurwerk - zijn een relatief nieuw en steeds vaker voorkomend verschijnsel, waarbij veelal ook de inzet van de brandweer nodig is. Nader onderzoek naar handelingskaders is gewenst.
- > Organiseer bij incidenten met een grote omvang of impact een multidisciplinaire bijeenkomst voor de opvang en nazorg. In de voorbereiding is het van belang om aandacht te besteden aan het doel, de doelgroepen, timing, vorm en inhoud van de bijeenkomst, en randvoorwaarden (bijvoorbeeld locatie, aanwezigheid TCO). Zorg ervoor dat alle betrokken diensten in beeld zijn en uitgenodigd worden. Houd er rekening mee dat een dergelijke bijeenkomst nooit in ieders behoeften kan voorzien.
- > Daarnaast achten wij systematisch onderzoek naar een effectieve vormgeving van deze manier van multidisciplinaire opvang en nazorg van toegevoegde waarde. Vragen op inhoudelijke, organisatorisch en psychosociaal vlak blijven nog onbeantwoord: Welke rol speelt zo'n bijeenkomst in het formele en informele nazorgtraject? Wat is de optimale timing? Hoe voorkom je netvliesvervuiling?

6.3 Leren van het operationele optreden aan de Tarwekamp

De positieve bestuurskunde vormde een belangrijke aanleiding om in deze leerevaluatie het leren van successen centraal te stellen. Het beschouwen van het operationeel optreden aan de Tarwekamp leert dat deze benadering om twee redenen – in lijn met 't Hart et al. (2025) – ook van meerwaarde is voor de crisisbeheersing en brandweezorg. Ten eerste levert het relevante lessen op. Deze lessen die vloeien voort uit een effectieve aanpak, maar de aard van crisisbeheersing zorgt er ook voor dat organisaties tijdens crises over het algemeen op een manier reageren die nooit geheel effectief of geheel ineffectief is, en waarvan te leren valt. Bij het incident aan de Tarwekamp kregen hulpverleners met de nodige dilemma's te maken, zoals het organiseren van een grootschalige inzet (zie hoofdstuk 3) en de eigen veiligheid (zie hoofdstuk 5). Voor dergelijke dilemma's is er veelal geen 'juist' antwoord te formuleren. De verschillende opties voor de aanpak hebben voor- en nadelen. Het gaat dus veel meer om de afwegingen die hebben plaatsgevonden, dan de keuze op zich. Paragraaf 6.2. beschrijft de lessen die uit het optreden aan de Tarwekamp naar voren komen.

Ten tweede kan hedendaags een wat positievere insteek geen kwaad. De benadering contrasteert met de gebruikelijke aanpak bij formele evaluaties. Tevens merkten wij dat ook hulpdiensten geconfronteerd worden met toenemende maatschappelijke verwachtingen en verantwoordingsdruk. Daarbij ligt de nadruk vaak op 'wat niet goed ging', wat voor betrokkenen demotiverend kan werken. Op de vraag of het niet de moeite waard was om het incident aan de Tarwekamp te evalueren was de primair de reactie: "Waarom? Het lijkt er toch vooral op dat alles aardig goed is gegaan; een evaluatie levert dan mogelijk alleen maar

‘gedoe’ op.” Dat ‘leren van succes’ ook denkbaar en waardevol kon zijn, drong pas later door. Aandacht voor het positieve kan ook hier bijdragen aan de leerbereidheid en het werkplezier bevorderen (’t Hart et al., 2025).

Hoewel het perspectief van de positieve bestuurskunde – met de nadruk op successen – en de aanpak van het bestuderen van succes-casussen waardevol kan zijn, is de definitie van ‘succes’ minder toepasselijk. ’t Hart et. al (2025) hanteren vier criteria voor succes: programmatisch, procesmatig, politiek en duurzaamheid (zie inleiding). Bij het optreden aan de Tarwekamp waren elementen daarvan duidelijk te herkennen. Zo hebben wij binnen deze evaluatie uitgebreid gekeken naar crisisprocessen. Ook zagen wij het belang van een breed gedeeld beeld van een succesvolle aanpak terug. Programmatisch heeft betrekking op de uitkomsten, waar wij in paragraaf 6.1 bij stilstonden. Wel wordt er geen rekening gehouden met de mogelijke invloed van omstandigheden op de resultaten, terwijl in deze casus bleek dat dergelijke factoren een rol speelden. Hoewel wij elementen herkennen, sluiten de succescriteria beter aan bij overheidsbeleid. Het toepassen bleek lastig, omdat de criteria gericht zijn op beleidsprocessen die zich over een langere periode uitstrekken, terwijl de meeste incidenten van relatief korte duur zijn. Hierdoor is ook het verduurzamingsaspect minder passend. Feitelijk trok ons vooral het achterliggende idee van de positieve benadering. De precieze invulling van het concept was niet het primaire oogmerk.

Dat roept echter alsnog de vraag op: wat is ‘succes’? Is dat als de inzet volgens plan is verlopen, wanneer de maximale inspanning is gepleegd om de doelstelling te behalen of als die doelstelling ook daadwerkelijk is behaald? Het definiëren van succes binnen de crisiscontext is lastig en er is ook niet altijd sprake van een duidelijk goed of fout. Voor dit leeronderzoek is gebruikt gemaakt van de begrippen ‘goed gedaan’ en ‘goed gegaan’ die vaker worden gehanteerd binnen de crisis- en brandweerorganisatie (zie paragraaf 6.1). Goed gedaan verwijst naar het handelen van de hulpdiensten, goed gegaan heeft betrekking op de omstandigheden. Beiden kunnen zowel positief als negatief zijn. Wij hebben ons primair beperkt tot ‘goed gedaan’ en ‘goed gegaan’, omdat er geen aspecten zijn die problematisch zijn verlopen, noch geen grote zaken zijn in de omstandigheden die negatief hebben bijgedragen aan het verloop van de gebeurtenissen ten tijde van de acute fase.

Tot slot, is het van belang om stil te staan bij een aantal vooringenomenheden die zich kunnen voordoen. Tijdens het leeronderzoek kwam naar voren dat het resultaat - het aantal slachtoffers dat was gered en het ongedeerd blijven van de betrokken hulpverleners - van invloed is op hoe achteraf op de inzet wordt teruggekeken. Toch is het leggen van een causaal verband tussen de inzet en de uitkomst ingewikkeld, mede door de externe omstandigheden die meespeelden. Als in dit geval dezelfde inspanningen door hulpverleners waren gepleegd, maar geen slachtoffers waren gered, waren deze inspanningen dan niet goed geweest? Wanneer ‘goed gedaan’ en ‘goed gegaan’ onvoldoende uit elkaar worden gehaald bestaat de kans dat een beslissing wordt beoordeeld op basis van het resultaat in plaats van de onderliggende keuze of afweging ten tijde van het incident. Succes en missers kunnen daardoor aan de verkeerde oorzaak (vaardigheden of externe factoren) worden toegewezen. Tot slot kan ook het perspectief – zowel fout als succes – waarmee een evaluatie wordt gestart het beeld kleuren waarmee zaken worden gezien. Bij leren van successen kan dat ertoe leiden dat er minder vraagtekens worden gezet bij mogelijke verbeterpunten en successen worden uitvergroot. Het onderscheiden van de omstandigheden en het optreden, en zowel de successen als de verbeterpunten bekijken, kan daarbij behulpzaam zijn.

Literatuur

- Boerman, F., Stoffers, E., & Tadic, D. (2024). [*Geweld van de georganiseerde misdaad in beeld: Moord & doodslag en aanslagen met explosieven*](#). Politie.
- Boin, C., & De Haan, A. (2025). [*Strategieën voor schaarste: Hoe hulpdiensten om \(kunnen\) gaan met schaarste in hulpverleningscapaciteit*](#).
- Brandweer Nederland. (2018). [*Visie GBO-Samenwerking 2.0*](#).
- Brandweer Nederland. (2020). [*Hulpverlening Brandweer*](#).
- Brandweer Nederland. (2022a). [*Arbocatalogus Brandweer Nederland – Deel A: Veilig, gezond en plezierig werken*](#).
- Brandweer Nederland. (2022). [*Doctrine brandbestrijding*](#).
- Brandweer Nederland. (2023). [*Jaarverslag Specialisme Technische Hulpverlening \(STH\) 2023*](#).
- Brandweer Nederland. (2024). [*Jaarverslag Specialisme Technische Hulpverlening \(STH\) 2023*](#).
- Cornelissen, J. P., & Clarke, J. S. (2010). Imagining and rationalizing opportunities: Inductive reasoning and the creation and justification of new ventures. *Academy of Management Review*, 35(4), 539-557.
- Fikke, R., Geertsema, T., Hazebroek, J. C., & Tonnaer, C. (2021). [*Pilot commandovoering: Actieonderzoek naar de toepasbaarheid van situationele commandovoering in de praktijk*](#). Brandweeracademie.
- Gavetti, G., Levinthal, D. A., & Rivkin, J. W. (2005). Strategy making in novel and complex worlds: The power of analogy. *Strategic Management Journal*, 26(8), 691-712.
- Hagen, R., Hendriks, A., & Molenaar, J. (2014). [*Kwadrantenmodel voor gebouwbrandbestrijding*](#). Brandweeracademie.
- Johannink, R. (2009). *Rollen van het OM in crisisbeheersing: van 'zwarte schaap' naar 'zwarte kolom'*. Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.
- Kobes, M. (2019). [*Grootschalig brandweeroptreden 2016-2018*](#). Instituut Fysieke Veiligheid.
- Kox, J. Van Duin, M., De Haan, A. Landsman, J., Van den Dikkenberg, R., & Wijkhuijs, V. (2024). [*Leeronderzoek Rotterdam: Brandweeroptreden en multidisciplinaire samenwerking bij extreem geweld*](#). Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.
- Lipshitz, R., & Strauss, O. (1997). Coping with uncertainty: A naturalistic decision-making analysis. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 69(2), 149–163. <https://doi.org/10.1006/obhd.1997.2679>.
- NCTV (2023). [*Landelijk Crisisplan Extreem geweld en terrorisme*](#). Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Nederlands Instituut Publieke Veiligheid. (z.d.). [*Landelijk specialisme Technische hulpverlening*](#).

Lakerveld, A. (2024, 8 maart). Na explosie Rotterdam willen omwonenden door, maar sloopwerk belet hen daarbij. *NOS*. <https://nos.nl/artikel/2512020-na-explosie-rotterdam-willen-omwonenden-door-maar-sloopwerk-belet-hen-daarbij>.

Kamp, K. (2025, 19 augustus). Roosendaler doorbreekt stilzwijgen in explosiezaak Tarwekamp. *Omroep Brabant*. <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/4737268/roosendaler-doorbreekt-stilzwijgen-in-explosiezaak-tarwekamp>

Openbaar Ministerie (2025, 26 februari). *Uitbreiding verdenking in zaak Tarwekamp*. Geraadpleegd van, <https://www.om.nl/onderwerpen/strafzaak-tarwekamp/nieuws/2025/02/26/uitbreiding-verdenking-in-zaak-tarwekamp>.

Openbaar Ministerie. (z.d.). *Tijdljn explosie Tarwekamp*. Geraadpleegd van <https://www.om.nl/onderwerpen/strafzaak-tarwekamp/tijdljn#:~:text=In%20het%20busje%20treft%20de,telefoons%20worden%20in%20beslag%20genomen>.

Politie. (z.d.). *Wat doet de politie bij een ramp of crisis?*. Geraadpleegd van, <https://www.politie.nl/informatie/wat-doet-de-politie-bij-een-ramp-of-crisis.html>.

Politieacademie. (z.d.). *Team grootschalige opsporing*. Thesaurus Politiekunde. Geraadpleegd van <https://thesaurus.politieacademie.nl/Thesaurus/Term/3478>

Simon, H.A. (1955). A behavioural model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics* 69, p. 99-118.

Scholtens, A. (2007). *Samenwerking in crisisbeheersing*. Crisislab.

't Hart, P., Van Dorp, E.-J., & Verheul, W. J. (Red.). (2025). *Zo kan het ook: Leren van successen in het openbaar bestuur* (1e druk). Boom.

USAR.NL. (z.d.). Alle inzetten. Geraadpleegd van <https://www.usar.nl/alle-inzetten/>.

Van Duin, M., Tops, P., Wijkhuijs, V., Adang, O., & Kop, N. (2012). *Lessen in crisisbeheersing: Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan de Rijn*. Boom Lemma uitgevers.

Van Duin, M. & Wijkhuijs, V. (2014). *Wat kunnen we leren van de casus uit 2014?* In Van Duin, M. & Wijkhuijs, V. (Ed.). *Lessen uit crises en mini-crisis 2014*. (pp. 9-46). Boom bestuurskunde.

Veiligheidsregio Haaglanden. (2024a). *Dekkingsplan Brandweer Haaglanden 2024–2027*.

Veiligheidsregio Haaglanden. (2024b). *Jaaroverzicht 2024*.

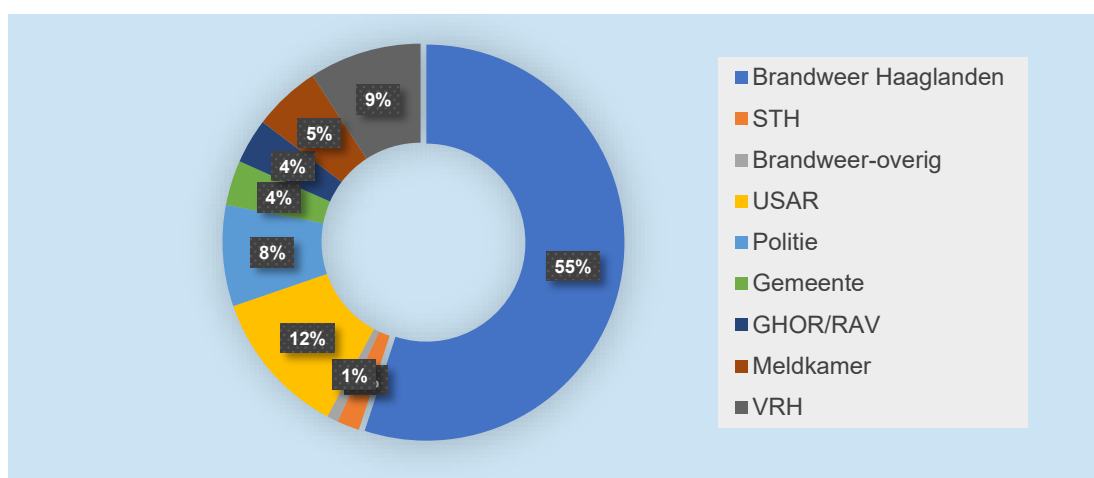
Veiligheidsregio Haaglanden. (z.d.). *Incidentrapport zeer grote brand: Tarwekamp, 27 's Gravenhage 7 december 2024*.

Bijlage 1 – Enquête

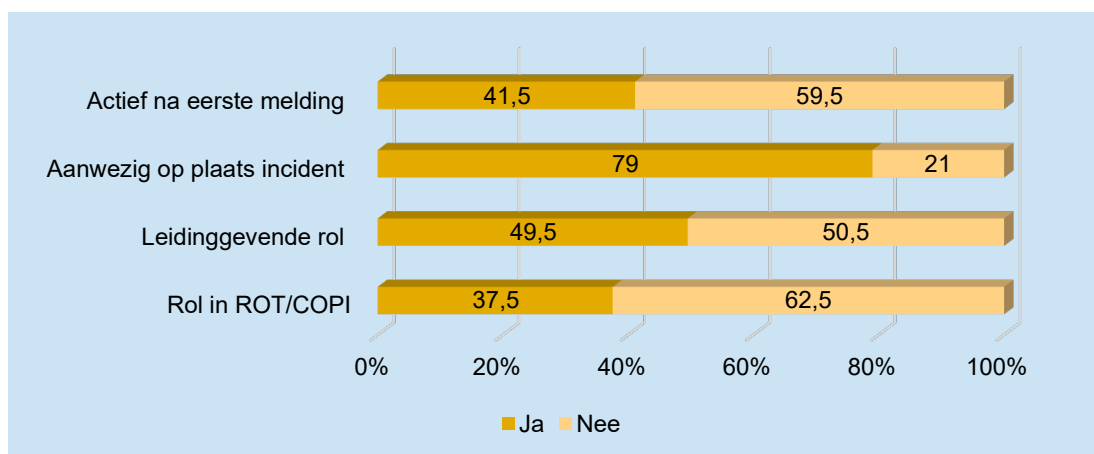
In deze bijlage worden de opzet en resultaten van de enquête beschreven. De enquête was voornamelijk bedoeld als verkennend instrument voorafgaand aan de interviews. Hiermee kon een eerste beeld worden verkregen van de manier waarop betrokken functionarissen de crisisrespons hebben ervaren. In totaal deden 109 functionarissen mee aan de enquête.

Beschrijving achtergrond respondenten

Figuur B1.1 geeft een overzicht van de disciplinaire achtergrond van de respondenten, figuur B1.2 biedt inzicht in de rol die respondenten hadden tijdens de inzet.



Figuur B1.1 Disciplinaire achtergrond respondenten

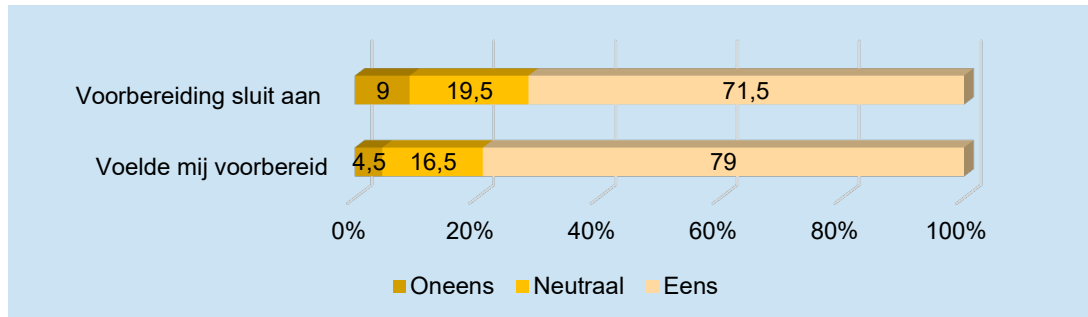


Figuur B1.2 Kenmerken inzet respondenten²⁸

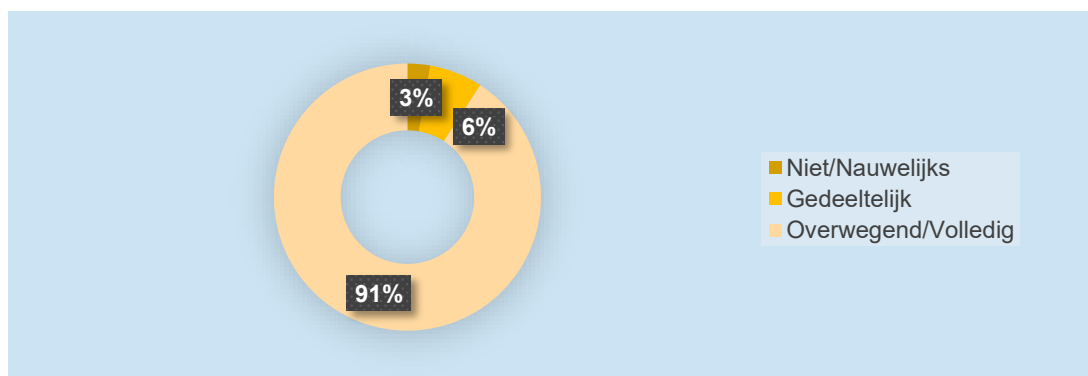
²⁸ Om de leesbaarheid te bevorderen, is de manier waarop de stellingen zijn verwoord in deze bijlage aangepast. Percentages zijn afgerond op halve en hele percentages.

Resultaten voorbereiding en doel inzet

Twee stellingen hadden betrekking op de voorbereiding. Onderstaande grafiek geeft in percentages de mate weer waarmee de respondenten het met deze stelling eens zijn. Ook is gevraagd naar de mate waarin de respondenten vonden dat het doel van de inzet was behaald.



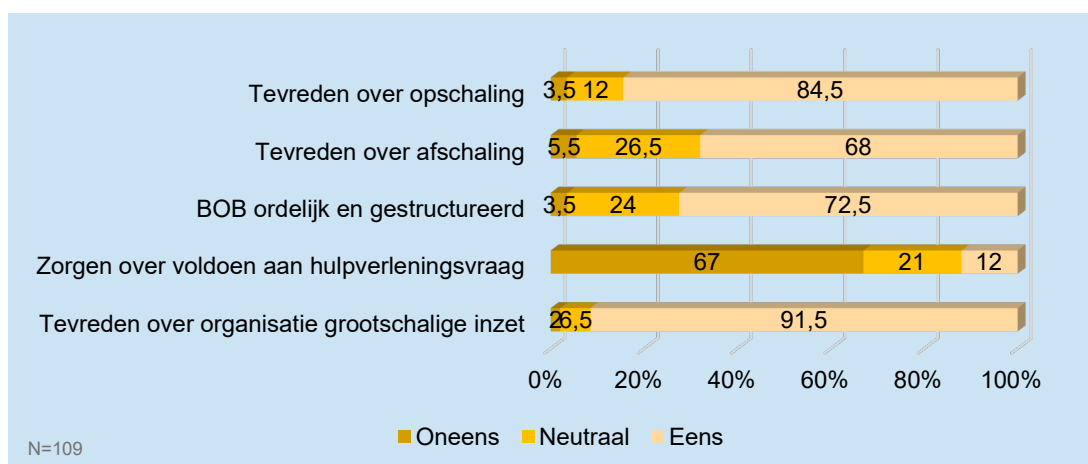
Figuur B1.3 Stellingen voorbereiding



Figuur B1.4 Mate doelstelling behaald

Resultaten grootschalige, langdurige inzet

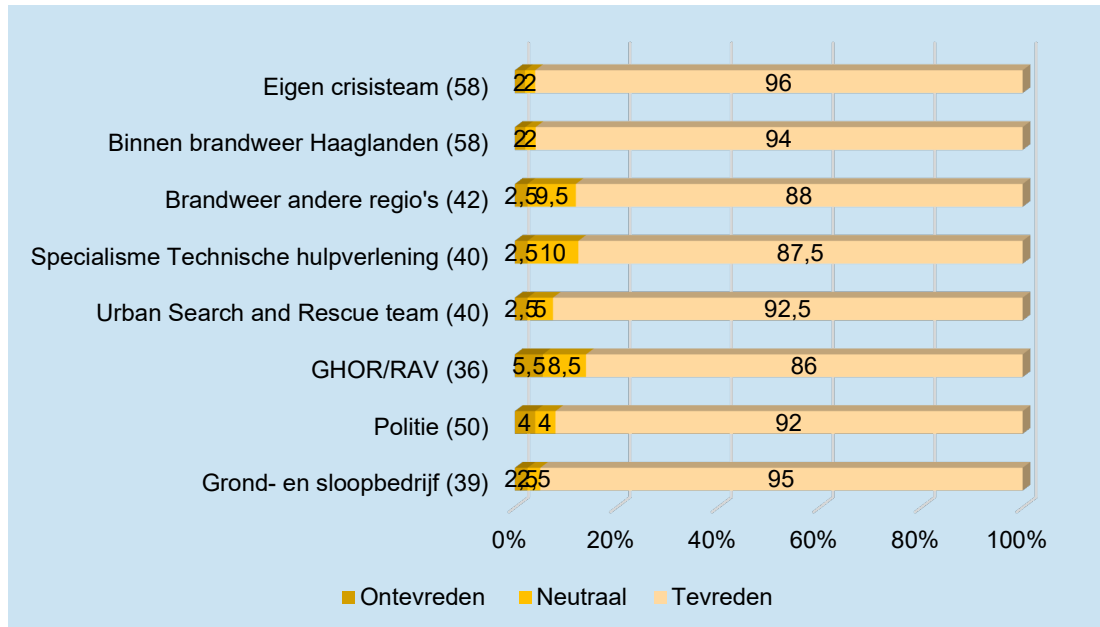
Figuur B1.5 geeft een overzicht van de zes stellingen die betrekking hadden op de grootschalige, langdurige inzet.



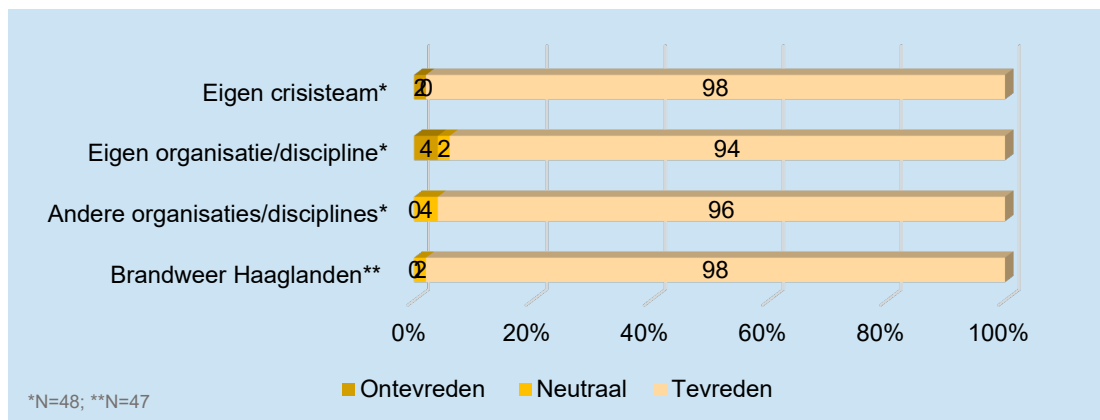
Figuur B1.5 Stellingen grootschalige, langdurige inzet

Resultaten samenwerking

Figuur B1.6 geeft weer in welke mate de respondenten van Brandweer Haaglanden tevreden zijn met de samenwerking binnen de eigen organisatie en met andere organisaties. De samenwerking gezien vanuit het perspectief van andere organisaties wordt getoond in figuur B1.7.



Figuur B1.6 Samenwerking vanuit perspectief Brandweer Haaglanden²⁹

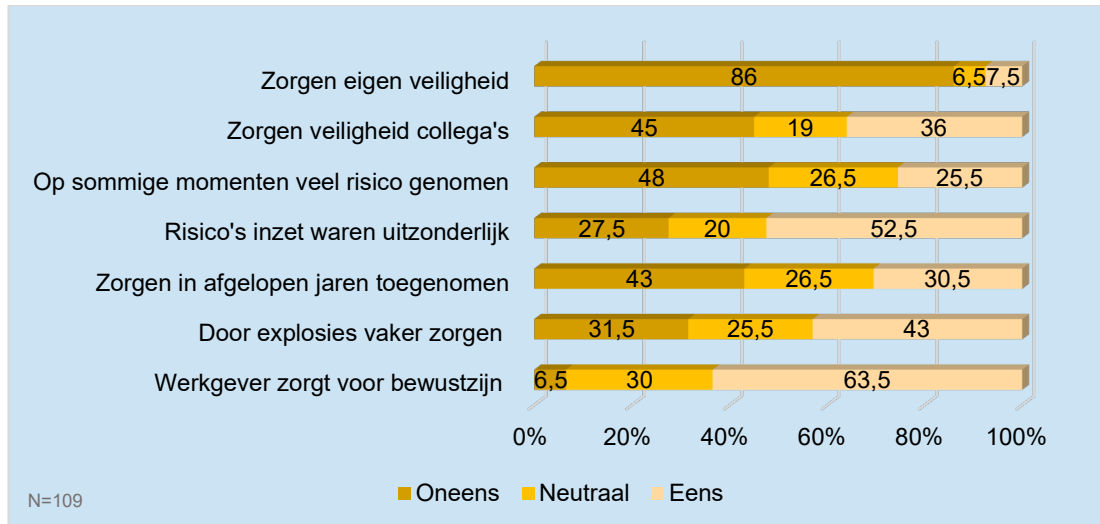


Figuur B1.7 Samenwerking vanuit perspectief andere organisaties / disciplines

²⁹ Omdat de vragen niet op elke respondent van toepassing zijn, varieert het totaal aantal respondenten bij elke stelling. De N is achter de verschillende opties vermeld.

Resultaten veiligheid

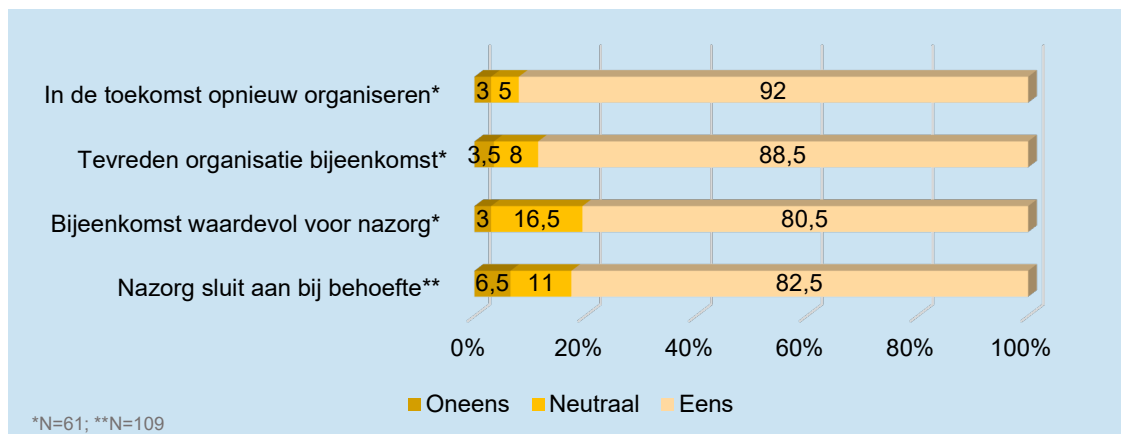
Zeven stellingen hadden betrekking op de eigen veiligheid van de hulpverleners. Vier daarvan ging over de eigen veiligheid tijdens het operationele optreden bij de Tarwekamp, drie stellingen refereerden naar de ontwikkelingen op het gebied van de veiligheid van hulpverleners.



Figuur B1.8 Stellingen veiligheid

Multidisciplinaire bijeenkomst nazorg

In kader van de nazorg is een multidisciplinaire bijeenkomst georganiseerd door Veiligheidsregio Haaglanden. 56% van de respondenten was bij deze bijeenkomst aanwezig.



Figuur B1.9 Stellingen multidisciplinaire bijeenkomst nazorg

Bijlage 2 – Respondenten

Er is in totaal met 37 betrokken functionarissen gesproken. In deze bijlage is een geanonimiseerd overzicht van de respondenten opgenomen.³⁰

Tabel B2.1 Respondenten

Gremia	Crisisfunctionarissen
Veldeenheden en motorkapoverleg	Bevelvoerder brandweereenheden (4) HOvD-B veld (1) OvD-B (3)
CoPI	Leider CoPI Informatiemanager (2) Communicatie Haaglanden (2) HOvD-B OvD-P OvD-G (2)
ROT	ROL (2) Informatiemanager AC-B AC-P AC-BZ
Meldkamer	CaCo Brandweercentralist
Actiecentrum brandweer	AC-B HON
Politie	HOvD-P OvD-R
Specialistische eenheden en diensten	Teamleider STH (2) Teamleider USAR Groepscommandant USAR (2) Directie sloop- en grondwerker
Directie Brandweer Haaglanden	Commandant van dienst (2)

³⁰ Wanneer met meerdere personen met dezelfde functies een gesprek is gevoerd, staat het aantal tussen haakjes.