



# Ongeval met ingestorte steiger Amercentrale 28 september 2003

## Evaluatie van de rampenbestrijding

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement B.V.

Auteurs:

Dr. I. Helsloot  
Drs. W. Jong  
Drs. M. Zannoni  
L.A. Vinck Mcdm  
Drs. J.M.G. Lukkes  
Prof. mr. dr. E.R. Muller

Den Haag, april 2004

## INHOUDSOPGAVE

<b>HOOFDSTUK 1. INLEIDING</b>	<b>4</b>
1.1 EEN INGESTORTE STEIGER	4
1.2 DE OPDRACHT	4
1.3 METHODEN VAN ONDERZOEK	5
1.4 OPBOUW VAN DE RAPPORTAGE	5
1.5 WOORD VAN DANK	6
<b>HOOFDSTUK 2. VOORBEREIDING VAN DE RAMPENBESTRIJDING DOOR DE GEMEENTE GEERTRUIDENBERG</b>	<b>8</b>
2.1 INLEIDING	8
2.2 PLANVORMING	8
2.3 PREPARATIE GEMEENTELIJKE DEELPROCESSEN	11
2.4 OVERZICHT VAN OEFENINGEN IN DE GEMEENTE GEERTRUIDENBERG 2002 - 2003	13
2.5 ANALYSE VAN DE PREPARATIE VAN GEMEENTE GEERTRUIDENBERG	15
<b>HOOFDSTUK 3. DE EERSTE 24 UUR</b>	<b>18</b>
3.1 INLEIDING	18
3.2 OPERATIONELE HULPVERLENING	18
3.3 ANALYSE OPERATIONELE HULPVERLENING	24
3.4 BESLUITVORMING IN OT EN BT	25
3.5 ANALYSE BESLUITVORMING OT EN BT	28
3.6 ZORG AAN VERWANTEN EN COLLEGA'S	29
3.7 ANALYSE VAN ZORG AAN VERWANTEN EN COLLEGA'S	33
3.8 ROL VAN OPENBAAR MINISTERIE TIJDENS EERSTE 24 UUR	35
3.9 ANALYSE VAN DE ROL VAN HET OPENBAAR MINISTERIE TIJDENS EERSTE 24 UUR	36
3.10 VOORLICHTING	36
3.11 ANALYSE VAN DE VOORLICHTING	38
<b>HOOFDSTUK 4. DE PERIODE TOT HET OPHEFFEN VAN DE RAMPSTATUS</b>	<b>44</b>
4.1 INLEIDING	44
4.2 OPERATIONELE HULPVERLENING	44
4.3 ANALYSE HULPVERLENING	46
4.4 BESLUITVORMING BINNEN OT EN BT	47
4.5 ANALYSE BESLUITVORMING BINNEN OT EN BT	53
4.6 ZORG RICHTING VERWANTEN EN COLLEGA'S	55
4.7 ANALYSE OPVANG EN VERZORGING	63
4.8 PSYCHOSOCIALE OPVANG	69
4.9 ROL OPENBAAR MINISTERIE	73
4.10 ANALYSE ROL OPENBAAR MINISTERIE	75
4.11 VOORLICHTING	77
4.12 ANALYSE VOORLICHTING	79
<b>HOOFDSTUK 5. DE PERIODE NA HET OPHEFFEN VAN DE RAMPSTATUS</b>	<b>84</b>
5.1 INLEIDING	84
5.2 FEITELIJKE BESCHRIJVING VAN DE NAFASE	84
5.3 ANALYSE VAN DE NAFASE	87
<b>HOOFDSTUK 6. HET GEHEEL OVERZIEND</b>	<b>94</b>
6.1 DE HULPVERLENING OP HET AMERTERREIN	94
6.2 BESLUITVORMING	97

6.3 ZORG	103
6.4 VOORLICHTING	107
6.5 HET OM; EEN BIJZONDERE PARTNER IN DE RAMPENBESTRIJDING	111
6.6 RELATIE GEMEENTE EN GETROFFEN BEDRIJF	113
6.7 LESSEN EN AANBEVELINGEN	113

## Hoofdstuk 1. Inleiding

### 1.1 Een ingestorte steiger

In de vroege uren van 28 september 2003 stort op het terrein van de Amercentrale in Geertruidenberg een 65-meter hoge onderhoudssteiger in. De steiger is opgezet voor onderhoudswerkzaamheden. Acht mensen komen tussen het ingestorte steigermateriaal terecht. De dagen die volgen staan in het teken van het bevrijden van de slachtoffers en zorg voor de collega's en verwanten.

De hulpverleners worden geconfronteerd met een complexe hulpverleningssituatie: weinig tot geen zicht in de ketel, een enorme hoeveelheid puin dat verder zou kunnen instorten, geen reguliere toegang tot de ketel, en dergelijke. De immense ketel fungeert letterlijk als een 'black box': het rampterrein is voor de buitenwereld aan het oog onttrokken. De hulpverleners proberen met tal van technieken de slachtoffers te bereiken. Er bestaat een constante spanning tussen de snelheid van opereren en de veiligheid van hulpverleners. Drie werknemers kunnen worden gered. Vijf werknemers komen bij het ongeval om het leven. Het duurt vijf dagen voordat het lichaam van het vijfde en laatste slachtoffer kan worden geborgen.

Het ongeval in de Amercentrale is a-typisch. Er is sprake van een zeer beperkt incidentgebied in een 'black box', geen effectgebied, geen consequenties voor de bevolking van de gemeente Geertruidenberg maar wel veel aandacht van de media.

Parallel aan de operationele hulpverlening wordt op verschillende manieren zorg verleend aan de verwanten en collega's van de slachtoffers. Voorlichting, opvang, psychosociale zorg en uitvaartverzorging vergen alle aandacht. Soms bijzondere aandacht, vanwege de verschillende culturele en nationale achtergronden van de slachtoffers.

### 1.2 De opdracht

Het College van Burgemeesters en Wethouders van de gemeente Geertruidenberg heeft het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (hierna: COT) gevraagd een evaluatie uit te voeren naar aanleiding van het ongeval in de Amercentrale.<sup>1</sup> In de evaluatie dient centraal te staan hoe de hulpverlening in die dagen na het ongeval is verlopen en welke praktische lessen zijn te trekken voor de rampenbestrijdingsorganisatie van de gemeente Geertruidenberg.

Nadrukkelijk wordt gesteld dat deze evaluatie geen onderzoek bevat naar de oorzaak van het instorten. Het strafrechtelijk onderzoek is in handen van het Openbaar Ministerie (Parket Breda) en valt buiten het kader van dit onderzoek.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> In het vervolg zal worden gesproken over het 'ongeval', zonder daarmee een kwalificatie te geven in termen van de Wet rampen en zware ongevallen.

<sup>2</sup> Het onderzoek van de Arbeidsinspectie maakt deel uit van het procesverbaal.

In deze evaluatie zijn leerpunten geformuleerd. Primair zijn deze leerpunten bedoeld om op een praktische manier de procedures en de planvorming van de gemeente Geertruidenberg aan te scherpen en, in het verlengde hiervan, de regio West-Brabant. Secundair is deze evaluatie ook van belang voor andere gemeenten in Nederland, die de leerpunten uit Geertruidenberg kunnen benutten ten behoeve van de eigen rampenbestrijdingsorganisatie.

### **1.3 Methoden van onderzoek**

Voor het onderzoek zijn schriftelijke bronnen, waaronder de notulen van het operationele team en het beleidsteam, evaluaties van hulpverleningsdiensten, plannen en audiovisueel materiaal geraadpleegd. Het feitenrelaas van de hulpverlening is deels ook gebaseerd op de bevindingen van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Bovendien zijn circa 25 mensen geïnterviewd, die elk op hun eigen wijze een rol hebben gespeeld bij de hulpverlening. Daarnaast is met verwanten van enkele omgekomen werknemers gesproken. Voorts zijn medewerkers van het COT op 7 januari 2004 op de plaats van het incident geweest.

Het COT heeft het feitenoverzicht van de gebeurtenissen voorgelegd aan een klankbordgroep, waarvan de leden tijdens de rampenbestrijding in gezamenlijkheid functioneerden als Beleidsteam. Wij hebben dankzij dat commentaar feitelijke onjuistheden kunnen corrigeren.

Het spreekt voor zich dat het COT verantwoordelijk is voor de inhoud van deze evaluatie.

### **1.4 Opbouw van de rapportage**

De evaluatie vangt aan met een hoofdstuk over de preparatie van de gemeente Geertruidenberg op rampenbestrijding (hoofdstuk 2).

In drie opeenvolgende hoofdstukken worden daarna de gebeurtenissen na het instorten van de steiger gereconstrueerd en geanalyseerd. De reconstructie en analyse van de gebeurtenissen beslaat de periode vanaf het moment dat de steiger instort (op 28 september 2003) tot en met het vrijgeven van de ketel door het Openbaar Ministerie op 2 februari 2004. Binnen deze periode worden drie fasen onderscheiden:

- Fase 1 (hoofdstuk 3): de eerste 24-uur: alarmering en eerste hulpverlening na het ongeval;
- Fase 2 (hoofdstuk 4): van maandagochtend tot en met het opheffen van de rampstatus: van redding naar bergen, zorg en voorlichting;
- Fase 3 (hoofdstuk 5): de periode vanaf het opheffen van de rampstatus via de herdenkingsbijeenkomst tot het vrijgeven van de ketel op 2 februari 2004: afschalen en afronden activiteiten.

De beschrijving van de gebeurtenissen in de fasen is chronologisch geordend binnen de volgende thema's (voor zover relevant):

- operationele hulpverlening;
- besluitvorming in BT en OT;
- zorg (opvang en verzorging, psychosociale hulpverlening en uitvaartverzorging);
- rol Openbaar Ministerie;
- voorlichting.

Elk van de thema's start met een feitelijke beschrijving van de gebeurtenissen. Vervolgens wordt voor de leesbaarheid per thema een analyse gegeven.

Hoofdstuk 6 bevat een samenvattende analyse. Het hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de belangrijkste beslissingen die tijdens de afhandeling van het ongeval zijn genomen. Er wordt afgesloten met de belangrijkste lessen voor de rampenbestrijdingsorganisatie van de gemeente Geertruidenberg.

In een aantal bijlagen worden bronnen, respondenten en het wettelijk kader beschreven.

## **1.5 Woord van dank**

Wij danken in de eerste plaats alle respondenten voor hun medewerking.

Daarnaast danken wij de gemeente Geertruidenberg voor de medewerking die zij aan het onderzoek heeft verleend.

Speciale dank zijn wij verder verschuldigd aan de Arbeidsinspectie en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij hebben, door vervroegde toezending aan de Tweede Kamer, mogelijk gemaakt dat het COT voor deze evaluatie gebruik kon maken van het rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV), dat de IOOV op verzoek van de Arbeidsinspectie heeft uitgevoerd.



## Hoofdstuk 2. Voorbereiding van de rampenbestrijding door de gemeente Geertruidenberg

### 2.1 Inleiding

Op basis van artikel 2 van de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) zijn burgemeester en wethouders belast met de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen in de gemeente. De voorbereiding op rampen en zware ongevallen bestaat uit oefenen en planvorming. Het College van Burgemeester en Wethouders bevordert in het bijzonder het houden van oefeningen en de totstandkoming van afspraken, die nodig zijn voor een doelmatige bestrijding van rampen en zware ongevallen. Hiermee wordt bijvoorbeeld vooroverleg bedoeld met diensten van andere gemeenten of functionele openbare lichamen, zoals een waterschap.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor verschillende processen, zoals alarmering, voorlichting, inzamelen van besmette waar, opvang en verzorging, registreren van slachtoffers, uitvaartverzorging, schadeafhandeling, voorzien in primaire levensbehoeften, milieu, nazorg, verslaglegging en evacuatie.<sup>3</sup> Na de rampen in Enschede en Volendam is een actiepuntenlijst vastgesteld, met 161 punten waarop de rampenbestrijding in Nederland moet worden verbeterd en de processen moeten worden aangescherpt. In het kader van actiepunt *VWR57 Versterken gemeentelijke processen*, zijn in de afgelopen jaren verschillende activiteiten uitgevoerd om reeds lopende verbetertrajecten van nieuwe accenten te voorzien.

### 2.2 Planvorming

#### ***Capaciteit ten behoeve van de planvorming***

In september 2002 is de huidige ambtenaar openbare orde en veiligheid in dienst getreden bij de gemeente Geertruidenberg. Hij heeft een begin gemaakt met het aanpassen van de planvorming rondom rampenbestrijding. Namenlijsten bleken niet meer te kloppen en niet alle gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen waren even goed uitgewerkt. Samen met de regionale brandweer en de voormalige AOV-er van Geertruidenberg is een kwaliteitsmodel voor de rampenbestrijding ontwikkeld.

De verdere voorbereiding is deels vertraagd, omdat gaandeweg ook tijd moest worden vrijgemaakt voor zaken die landelijk op de agenda stonden, zoals de kwesties pokken, vogelpest en Irak. Deze zaken zorgden ervoor dat in april 2003 al het volledig begrote aantal uren voor 2003, zijnde 145 uur, was besteed aan de voorbereidingen die landelijk waren voorgeschreven. Dit bleek in de praktijk, gelet op het geringe aantal uren dat ter beschikking is, te weinig om ook de regionale

---

<sup>3</sup> Het Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003) hanteert de term 'rampbestrijdingsprocessen' en spreekt over 'proces voorlichting', 'proces opvang en verzorging' etc. Omwille van de leesbaarheid wordt in deze rapportage de terminologie beperkt tot kortweg de naam van het desbetreffende proces.



planvorming toe te spitsen op de situatie in de gemeente Geertruidenberg, de nodige gegevens te verzamelen en draaiboeken te updaten.

Om er toch voor te zorgen dat in 2003 nog uren aan de rampenbestrijding besteed konden worden, heeft het college in mei beslist de ambtenaar rampenbestrijding van Drimmelen in te huren voor 1 dag per week voor een periode van 8 maanden. De ambtenaar rampenbestrijding van Drimmelen is op 22 september 2003 begonnen met haar werkzaamheden in Geertruidenberg. Zij had één dag gewerkt voordat het ongeval plaatsvond.

De Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid (AOV) heeft zelf vanaf mei 2003 weinig uren meer besteed aan de voorbereiding van de rampenbestrijding. Wel is hij nog intensief betrokken geweest bij het opzetten van een grootschalige oefening bij de Amercentrale, die voor 1 november 2003 gepland stond.

### ***Wettelijke verplichtingen ten aanzien van planvorming***

De Wrzo onderscheidt twee typen plannen ter voorbereiding op rampen en zware ongevallen:

1. Volgens artikel 3 van deze wet stelt de gemeenteraad voor het gehele gebied van de gemeente een rampenplan vast.
2. Artikel 7 bepaalt dat de burgemeester voor elke ramp of elk zwaar ongeval, waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn, een rampbestrijdingsplan vaststelt, waarin het geheel van bij die ramp of dat zware ongeval te nemen maatregelen is opgenomen.

Voor rampenplannen en rampbestrijdingsplannen geldt een toezichtarrangement van respectievelijk Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koningin (artikelen 5, 6, 8, 9 Wrzo).

### ***Rampenplan Geertruidenberg***

Het rampenplan van Geertruidenberg is gebaseerd op een regionaal rampenplan dat in 1997 is opgesteld door de regionale brandweer Breda. In 1999 is het rampenplan dat in de gemeenten in de regio van kracht was, vervangen door een nieuwe versie. Deze versie is in gemeente Geertruidenberg vanaf december 1999 gehanteerd als basisdocument voor de draaiboeken van de rampbestrijdingsprocessen in Geertruidenberg. Het rampenplan is in 1999 echter nooit door de gemeenteraad van Geertruidenberg vastgesteld.

In 2002 ontstond enige ophef rond het rampenplan van Geertruidenberg, toen de gemeente werd genoemd in een rijtje van tien gemeenten die niet over een actueel rampenplan beschikten. Gemeenten werden geacht om te werken met een rampenplan van maximaal vier jaar oud. Het meest recente rampenplan was vastgesteld in 1997 en daarmee meer dan vier jaar oud.

Op 26 september 2002 is bovenstaand verzuim rechtgezet, door de gemeenteraad alsnog het rampenplan van 1999 voor het grondgebied van de gemeente Geertruidenberg te laten bekrachtigen. Daarmee werd de praktijksituatie, waarin al met het nieuwere rampenplan werd gewerkt, formeel bekrachtigd. In een briefwisseling met de Commissaris der Koningin van de provincie Noord-Brabant

kondigt de gemeente het nieuwe regionale rampenplan aan, dat volgens de regionale brandweer naar verwachting in januari 2003 zou worden gepresenteerd.<sup>4</sup>

Op het moment van het ongeval, op 28 september 2003, was dit nieuwe regionale rampenplan nog niet gereed. De rampbestrijdingsprocessen zijn gevoerd op basis van het rampenplan uit december 1999. Wel is een aantal draaiboeken separaat geactualiseerd in 2001. De geactualiseerde draaiboeken zijn in onderstaande tabel vermeld:

Proces	Omschrijving	Vastgesteld	Geactualiseerd
3	Voorlichten/informereren <sup>5</sup>	16 november 1999	13 augustus 2001
11	Milieu	1 maart 1999	18 januari 2001
14	Opvang en verzorgen slachtoffers	1 maart 1999	13 augustus 2001
15	Registreren slachtoffers	1 maart 1999	6 december 2001
17	Uitvaart	1 maart 1999	6 december 2001
22	Voorzien in eerste levensbehoefte	1 maart 1999	30 oktober 2001
25	Registreren schade	1 maart 1999	13 augustus 2001

#### ***Vorbereidingen in het kader van de Brzo***

De gemeente heeft drie veiligheidsrapport-plichtige (VR) bedrijven, waaronder de Amercentrale. De Amercentrale valt onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo).<sup>6</sup> Voor het bedrijf is in 2002 een veiligheidsrapport opgesteld, onder meer vanwege de opslagmogelijkheid van stookolie op het terrein. In dit veiligheidsrapport staat beschreven waar de risico's op het terrein zich manifesteren, hoe de alarmeringsprocedures zijn opgezet en hoe de organisatie van Essent is voorbereid op mogelijke calamiteiten. Het veiligheidsrapport wordt door de provincie Noord-Brabant getoetst.

In de voorbereiding moet ook het college van Burgemeesters en Wethouders worden geïnformeerd over tenminste:

- de risicobronnen en omstandigheden waaronder de rampen zich kunnen voordoen;
- de getroffen preventieve voorzieningen, zoals de veiligheidsuitrusting, alarmsystemen, inperkingsmethoden en -procedures en de beschikbare hulpmiddelen;
- een beschrijving van de aan de werknemers verstrekte informatie;
- de informatie die naar het oordeel van burgemeester en wethouders overigens nodig is om plannen ter bestrijding van een ramp op te stellen.

#### ***Rampbestrijdingsplan en BHV-plan Essent***

Uiterlijk een jaar nadat het Veiligheidsrapport door de provincie is getoetst, dient de burgemeester een rampbestrijdingsplan vast te stellen voor een naar plaats, aard en gevolgen voorzienbare ramp of zwaar ongeval. Op het moment van het ongeval was het rampbestrijdingsplan nog in behandeling bij de provincie.

<sup>4</sup> Brief van gemeente Geertruidenberg aan de CdK van Noord-Brabant d.d. 14 oktober 2002

<sup>5</sup> De voorlichterspool werkt volgens een regionaal 'Draaiboek Communicatie bij Rampen'. In het draaiboek staan alle procedures beschreven, zodat alle voorlichters in de regio op dezelfde manier werken.

<sup>6</sup> Zie onder meer de Inventarisatie van Brzo-bedrijven, Ministerie van VROM, september 2003

Essent heeft het BHV-plan en het concept veiligheidsplan verstrekt aan de brandweer en de gemeente. De lokale brandweercommandant van Geertruidenberg is aanwezig geweest bij jaarlijkse oefeningen van Essent.

## **2.3      Preparatie gemeentelijke deelprocessen**

### ***Vorbereiding voorlichting***

Voorafgaand aan de crisis zijn er trainingen geweest in Etten-Leur en in Zundert waar ook voorlichters van de voorlichterspool aan deelgenomen hebben. De voorlichterspool is verdeeld naar prioriteit en categorie: beleidsvoorlichting, interne communicatie, publieksvoorlichting, persvoorlichting en mediawatching. In gezamenlijke bijeenkomsten is ook gesproken met de voorlichters van Volendam en Enschede.

De voorlichter uit Geertruidenberg maakt onderdeel uit van een voorlichterspool, een pool van circa 45 mensen die in hun dagelijks werk bezig zijn op het terrein van voorlichting en communicatie. De voorlichterspool is regionaal georganiseerd en bestaat uit voorlichters uit Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Breda, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Moerdijk, Oosterhout, Werkendam, Woudrichem en Zundert. De deelnemers in de voorlichterspool kunnen tijdens een calamiteit worden opgeroepen en verlenen desgewenst bijstand in de getroffen gemeente.

De voorlichters worden opgeroepen met een zogenaamde Communicator, een geautomatiseerd systeem dat vooraf opgegeven telefoonnummers afbelt met een standaard oproeptekst.<sup>7</sup> Opgeroepen voorlichters kunnen zich vervolgens melden bij de gemeente die om bijstand verzoekt. Deelname aan de pool is in de praktijk vrijblijvend; voorlichters ontvangen geen vergoeding voor een piketregeling. De werking van de pool staat of valt met de professionele instelling van de communicatieadviseurs en voorlichters. De deelnemende gemeentebesturen hebben gezamenlijk het belang van een goed functionerende pool onderschreven.

Voorlichters uit de voorlichterspool beschikken niet standaard over laptops, printers en dergelijke, maar zijn aangewezen op de beschikbare faciliteiten in het gemeentehuis van de plaats van het incident. Het merendeel van de voorlichters beschikt niet over een door de gemeente beschikbaar gestelde mobiele telefoon, waarop men gealarmeerd kan worden.

In het gemeentehuis in Raamsdonkveer beschikt men over een televisietoestel en video-opname apparatuur, waarmee mediawatchers kunnen werken. Voor de internetsite van gemeente Geertruidenberg zijn geen aparte voorzieningen getroffen voor crisissituaties, wanneer veel bezoekers tegelijkertijd het laatste nieuws op de website zullen zoeken. De afdeling voorlichting onderhoudt (met ondersteuning van een extern bedrijf) onder normale omstandigheden de website.

---

<sup>7</sup> Tijdens het ongeval in de Amercentrale is geen gebruik gemaakt van de Communicator.

### ***Vorbereiding opvang en verzorging***

Ook Opvang en Verzorging is een van de rampbestrijdingsprocessen en is als zodanig benoemd in het regionaal rampbestrijdingsplan. Dit proces is voor Geertruidenberg uitgewerkt in een draaiboek onder verantwoordelijkheid van het hoofd Samenlevingszaken. 'Onder *Opvangen en verzorging* wordt verstaan het (tijdelijk) verschaffen van onderdak, (neutrale) voeding, drinken, kleding en (psycho-)sociale- en medische zorg aan die slachtoffers.'<sup>8</sup>

### ***Vorbereiding proces Psychosociale hulpverlening***

Het proces Psychosociale hulpverlening bij ongevallen en rampen (PSHOR) maakt deel uit van het gemeentelijk rampenplan. Het proces is uitgewerkt en voorbereid door de GHOR West-Brabant in de vorm van een draaiboek, een procesbeschrijving en enkele bijlagen (persoonsgegevens, locaties en dergelijke). Op het moment van het ongeval in de amercentrale werd de laatste hand gelegd aan een nieuwe versie van de planvorming voor de PSHOR. In deze nieuwe versie zijn met name de gegevens geactualiseerd. De opzet en inrichting van het proces PSHOR is ongewijzigd gebleven.

Gelet op het belang van dit proces in dit onderzoek geven wij in deze subparagraaf een korte beschrijving<sup>9</sup> van de organisatie van de PSHOR. Dit is van belang voor de analyse verderop in deze rapportage.

Binnen het Gemeentelijk- en / of Regionaal Beleidsteam draagt de *Regionaal Geneeskundig Functionaris* (RGF) de verantwoordelijkheid voor het proces Psycho Sociale Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (Proces 24). Als tevens een Gemeentelijk- en / of Regionaal Operationeel team is ingesteld, dan is het *Hoofd Sectie GHOR* (HS-GHOR) degene die rechtstreekse contacten onderhoudt met het Kernteam PSHOR. Het proces PSHOR wordt regionaal aangestuurd door het *Kernteam PSHOR* onder (organisatorische) leiding van de GGZ Regio Breda. De daadwerkelijke uitvoering voor de opvang van slachtoffers wordt gedaan door het *Opvangteam(s)*, meestal in een opvangcentrum van de gemeente of, bij hoge uitzondering, op het ongeval- / rampterrein. De leden van het Opvangteam(s) worden door het Kernteam PSHOR aangewezen. Het Kernteam PSHOR bepaalt wie de leiding ter plaatse vervult. Vanuit het *Actiecentrum GHOR* (AC-GHOR) wordt de GHOR bijdrage aan de rampenbestrijding geleverd. Deze bijdrage omvat de processen Geneeskundige Hulpverlening, Preventieve Volksgezondheid en Medische Milieukunde en PsychSociale Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen. Het AC-GHOR is een niet beleidsbepalend en uitvoerend orgaan. Het schept voorwaarden om de GHOR organisatie (dus incl. PSHOR) zo soepel mogelijk te laten verlopen. Logistieke problemen worden hier opgelost, informatie wordt verzameld en aan alle relevante partijen (waaronder de PSH-Organisaties) doorgegeven, etc.

---

<sup>8</sup> Draaiboek Opvangen en verzorgen, Geertruidenberg

<sup>9</sup> Deze beschrijving is afkomstig uit het draaiboek PSHOR (pagina's 7 en 8) van de GHOR West-Brabant, versie september 2003.

### ***Vorbereiding proces informatie/verwantenlijn***

Er is voorafgaand aan het ongeval niets voorbereid ten aanzien van het opzetten en inzetten van een verwantenlijn. Ook heeft het proces verwantenlijn geen deel uit gemaakt van grotere oefeningen.

### ***Vorbereiding proces Uitvaartverzorging***

Het proces uitvaartverzorging (proces 17) is uitgewerkt in een draaiboek onder verantwoordelijkheid van een medewerker van de afdeling Burgerzaken. Het doel van het proces is 'het uiting geven aan de behoefte van collectieve rouwverwerking, waarna de nabestaanden tot ter aarde bestelling kunnen overgaan.

Daarnaast kan het nodig zijn dat de gemeente uitvoering geeft aan het op zorgvuldige wijze ter aarde bestellen in verband met niet-geïdentificeerde doden, gebrek aan begraafmogelijkheden of problemen in het kader van de volksgezondheid.<sup>10</sup> Het proces uitvaart kan betrekking hebben op twee taken: het organiseren van een uitvaartdienst (waarna de stoffelijke overschotten ter beschikking komen van de nabestaanden) en/ of het daadwerkelijk begraven of cremieren van de slachtoffers, in aansluiting op de dienst.<sup>11</sup> Er is in 2003 een intergemeentelijke oefening geweest waarbij de uitvaarbijeenkomst op hoofdlijnen is geoefend, in samenhang met het proces opvang en verzorging.

## **2.4 Overzicht van oefeningen in de gemeente Geertruidenberg 2002 - 2003**

Ter voorbereiding op onvoorziene incidenten in de gemeente zijn meerdere oefendagen georganiseerd. Een aantal van deze oefendagen zijn geëvalueerd. Uit deze evaluaties volgen belangrijke leerpunten. Hieronder volgt een opsomming.

### ***Oefening GBT-GOT december 2002<sup>12</sup>***

In december 2002 heeft de gemeente geoefend met het GBT (Gemeentelijk Beleidsteam) en GOT (Gemeentelijk Operationeelteam).<sup>13</sup> De oefening was onder meer opgezet omdat er kort daarvoor een groot aantal mutaties hadden plaatsgevonden.

Belangrijkste leerpunten waren, dat:

Het GOT (gemeentelijk operationeel team, de aansturing van de gemeentelijke processen) problemen had met het beeld welke processen opgestart moesten worden;

- De informatieoverdracht van het GBT (gemeentelijk beleidsteam) naar het GOT aandacht verdient;
- Besluiten moeten overzichtelijk en helder worden vastgelegd;
- De verslaglegging in het GOT te beperkt was. Er werd ook te weinig gebruik gemaakt van de aanwezige modellen.

---

<sup>10</sup> Draaiboek Uitvaart, p. 3, 6 december 2001

<sup>11</sup> Draaiboek Uitvaart, p. 6, 6 december 2001

<sup>12</sup> Bron: evaluatieverslag oefening GBT/GOT gemeente Geertruidenberg d.d. 16 december 2002

<sup>13</sup> Binnen de rampenbestrijding is ook de benaming 'gemeentelijk management team' gangbaar.

De belangrijkste aanbevelingen waren:

- De gemeente moet blijven oefenen. Ze moet voldoende tijd vrijmaken om zelf oefeningen te kunnen organiseren, al dan niet in samenwerking of met ondersteuning van de regionale brandweer. Dit soort oefening zou jaarlijks moeten plaatsvinden.
- Het aantal uren van de AOV'er en diens plaatsvervanger is te beperkt. Wil goede voorbereiding kunnen plaatsvinden inclusief het organiseren van oefeningen, dan moet de AOV functie minimaal een 0.5 fte zijn (bij voorkeur 1 fte).

#### ***Oefening Veerse Dag (16 december 2002)***

De oefening "Veerse Dag" is geëvalueerd door de deelnemers. Hieronder volgen een aantal evaluatiepunten:

- Prioriteiten werden goed onderkend;
- De processen werden goed benoemd;
- Er kwamen geen heldere opdrachten naar het GOT, waardoor in het GOT eigen initiatieven bleken te botsen met beslissingen van het GBT;
- Besluiten moeten helder en duidelijk worden geformuleerd;
- Betere terugkoppeling tussen GBT en GOT.

#### ***Oefening regionale opkomst- en alarmeringsoefening (16 april 2003)***

Op 16 april 2003 vond onder leiding van de Regionale Brandweer Breda de regionale opkomst- en alarmeringsoefening plaats. Het ging hierbij om een oefening voor de gemeentelijke rampenstaf (Gemeentelijk BeleidsTeam en het Gemeentelijk Operationeel Team), aangevuld met de gemeentelijke Ondersteuningsgroep (bodes, verbindingen etc).

Doel van de oefening was het oefenen van alarmeren en opkomst van de gemeentelijke rampenstaf, waarbij van belang is het gebruik van de communicator en de opkomsttijd (tijd tussen moment van alarmering van de burgemeester en tijdstip operationele rampenstaf mag maximaal één uur bedragen).

Voor het alarmeren wordt gebruik gemaakt van de communicator, de alarmeringscomputer van de Regionale Brandweer. Deze belt tijdens kantoortijd achtereenvolgens het telefoonnummer op het GSM, werk en privé. Na kantoortijd is de volgorde GSM, privé en werk.

De afdeling voorlichting was de opvallende afwezige bij de communicator-oefening. Op basis daarvan is besproken of er een noodscenario opgesteld moet worden, in verband met de beperkte bezetting van de afdeling voorlichting in Geertruidenberg. Ten tijde van het incident in de Amercentrale was geen noodscenario voor de afdeling voorlichting van toepassing.

Naar aanleiding van deze oefening werd aanbevolen om:

- in overleg met de eindverantwoordelijken voor de verschillende gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen na te gaan of de opkomsttijd kan worden teruggebracht;

- te overwegen indien de opkomsttijd niet kan worden gehaald, de procesverantwoordelijkheid bij een ander persoon weg te leggen;
- alle hoofden van de verschillende rampbestrijdingsprocessen te voorzien van een mobiele telefoon;
- elke drie maanden het gebruik van de communicator te oefenen.

### ***Communicator oefening (voorjaar en juli 2003)***

In 2003 is er een aantal keer geoefend met de communicator. Een keer in het voorjaar en een keer in juli. Het is gebruikelijk dat een paar keer per jaar geoefend wordt met het communicator systeem. Dit heeft vorig jaar tot discussie geleid. Wat men zich afvroeg is wat zwaarder weegt bij het inzetten van personeel: een korte reisafstand of de competenties van degene die je wilt oproepen (ook al betekent dit een langere reisafstand) Na het ongeval bij de Amercentrale is de lijst van de communicator aangepast op grond van een aantal overwegingen. Enerzijds moet voorkomen worden dat er tijdens een ramp bepaalde afdelingen van de gemeente "leeggeplukt" worden wat het normaal functioneren belemmerd. De pijn moet als het ware meer gelijk verdeeld worden over de verschillende afdelingen. Anderzijds moet rekening gehouden met bereikbaarheid, beschikbare tijd en competenties.

### ***Grootschalige oefening bij Amercentrale (november 2003)***

Op 1 november 2003 stond een (fysieke) oefening gepland bij de Amercentrale (300 mensen opvang in Oosterhout). Deze oefening was een intergemeentelijke oefening met Oosterhout en Drimmelen. In de oefening zou een ontploffing op het terrein van de Amercentrale centraal staan. Nagenoeg alle deelprocessen zijn in de voorbereiding opgenomen; alleen de processen Uitvaart en Milieu zijn niet opgenomen in het scenario. Ondersteuning zou worden geleverd door LOTUS en Rode Kruis. Deze oefening is om begrijpelijke redenen afgeblazen. De oefening zou vooraf worden gegaan door een beeld-oordeel-besluitvormingsoefening voor het BT. Ook deze oefening is afgelast.

## **2.5 Analyse van de preparatie van gemeente Geertruidenberg**

Ten tijde van het ongeval in de Amercentrale hanteerde de gemeente het rampenplan uit 1999, dat is geactualiseerd met een aantal herziene draaiboeken uit 2001. Essent heeft voorbereidende activiteiten moeten treffen op basis van het Brzo, waaronder het inzichtelijk maken van de risico's op het bedrijfsterrein. Op het moment van het ongeval was geen rampbestrijdingsplan beschikbaar voor het Essent-terrein. Dit heeft voor de inzet van de rampbestrijdingsorganisatie geen verschil gemaakt, omdat het rampbestrijdingsplan – zo dat er zou zijn geweest – zich specifiek richt op de inzet rond Brzo-gerelateerde risico's. De ingestorte steiger was een risico waarop ook in een rampbestrijdingsplan als scenario niet geanticipeerd zou zijn.

In de preparatie van de rampenbestrijding voldoet Geertruidenberg aan de wettelijke normen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de wettelijke normen weinig houvast bieden, omdat deze slechts de minimale eisen geven waaraan de planvorming moet voldoen. Regionaal wordt gewerkt met eenzelfde planvorming; het is moeilijk om in te schatten in hoeverre de gemeente Geertruidenberg

specifiek maatwerk heeft geleverd en de regionale plannen heeft omgezet naar de concrete situatie binnen de gemeente.

Het nut en noodzaak van oefeningen staan binnen de gemeente Geertruidenberg buiten kijf. Met de organisatie van jaarlijkse BT-oefeningen kan men stellen dat Geertruidenberg landelijk gezien regelmatig heeft geoefend en zich terdege heeft voorbereid op mogelijke calamiteiten. Ook voor de rest van de organisatie zijn met regelmaat oefendagen georganiseerd. De oefendagen zijn (intern) geëvalueerd en de specifieke leer- en verbeterpunten zijn gedeeld met de betrokkenen. Het is aan de gemeente Geertruidenberg om ook de lessen uit de evaluatie van het ongeval in de Amercentrale te verwerken in de eigen deelplannen en daarmee de preparatie op nieuwe ongevallen en rampen verder te verfijnen.





## Hoofdstuk 3. De eerste 24 uur

### 3.1 Inleiding

Op zondagochtend 28 september 2003 stort in alle vroegte een 65-meter hoge onderhoudssteiger in eenheid 9 van de Amercentrale te Geertruidenberg in. De acht aanwezige werknemers raken daarbij bekneld. Drie mensen kunnen worden gered. Met het verstrijken van de uren – en later dagen – wordt de kans dat de anderen nog in leven zijn steeds kleiner. Dit hoofdstuk beschrijft de eerste 24 uur na het ongeval. Voor de thema's operationele hulpverlening, coördinatie in BT/OT, zorg en voorlichting worden eerst de feitelijke omstandigheden beschreven, gevolgd door een analyse per thema.

#### ***Aanloop tot het ongeval***

De Amercentrale in Geertruidenberg bestaat uit twee eenheden die elektriciteit leveren aan het landelijke stroomnet en warmte leveren voor woningen en bedrijven in onder meer Geertruidenberg, Tilburg en Breda. De twee eenheden van de Amercentrale zijn de grootste steenkoolgestookte warmtekrachtcentrales van Nederland en eigendom van energiemaatschappij Essent.

In de nacht van zaterdag 27 september op zondag 28 september 2003 zijn negen mannen bezig met onderhoudswerk in een ketel in Eenheid 9 van de Amercentrale. Het onderhoudswerk aan deze ketel gaat rond de klok door en bestaat uit gritstralen en specialistisch laswerk. De lassers zijn in dienst bij contractor CMI. De gritstralers zijn ingehuurd door subcontractor Hertel. Het gritstralen en laswerk is onderdeel van een onderhoudsoperatie die elke paar jaar nodig is.

Voor het gritstralen zijn op het moment van het ongeval vijf personen met de Turkse nationaliteit ingezet. Deze medewerkers wonen in Rotterdam. De gritstralers worden geholpen door vier Amerikanen die speciaal uit de Verenigde Staten zijn overgekomen voor het laswerk, maar nu helpen met gritstralen. Zij werken in speciale pakken met maskers, die hen onder meer beschermen tegen het stof dat vrijkomt bij het gritstralen.

Rond 01.00 uur verlaat één van de mannen de ketel, omdat de zuurstoftoevoer van zijn masker lekt. Terwijl hij zijn masker gaat vervangen, stort de 65-hoge meter steiger waarop de mannen aan het werk zijn, in.

### 3.2 Operationele hulpverlening

#### ***Alarmering hulpverleningsdiensten***

Op zondagmorgen 28 september 2003 komt om 01.13 uur op de regionale alarmcentrale van de brandweer in Roosendaal de melding binnen dat een vuurhaard is ingestort. Deze melding is afkomstig van een beveiligingsmedewerker die vanaf het terrein van Essent via het alarmnummer 112 met de alarmcentrale belt. De centralist vraagt wat de medewerker hier precies mee bedoelt. De

beveiligingsmedewerker voegt daaraan toe dat er 'iets is ingestort waar normaal dingen in worden verwarmd.' De beveiligingsmedewerker meldt ook dat er waarschijnlijk 12 mensen bij betrokken zijn en dat deze zijn 'ingesloten'. De centralist verwerkt de melding daarop tot 'insluiting'. Er komen verder geen andere meldingen binnen.

De melding 'insluiting bij Essent' levert in de ogen van de centralist geen specifiek gevaar op dat samenhangt met de Brzo-status van de Amercentrale. Hij heeft echter ook geen beeld van wat er nu precies aan de hand is en welke brandweercapaciteit benodigd is. De centralist alarmeert daarom als ware het een 'gewoon' ongeval met letsel: hij stuurt een tankautospuit van de brandweer, hij alarmeert (ten minste dat denkt hij, zie hieronder) de Officier van Dienst (OvD) en licht de Regionaal Officier van Dienst (ROvD) en Regionaal Commandant van Dienst (RCVD) in.

De brandweercentralist alarmeert vervolgens ook de ambulancedienst en de politie.

De CPA (de meldkamer van de ambulancedienst) stuurt een ambulance en de gealarmeerde Officier van Dienst Geneeskundig (OvDG). De OvDG licht onderweg naar de ongevallocatie de dienstdoende Commandant van Dienst Geneeskundig (CvDG) in.

De politiemeldkamer stuurt een surveillancewagen naar de ongevallocatie.

### ***De brandweeralarmering nader bekeken***

In de nacht van 27 op 28 september werkt de vrijwillige brandweer van Geertruidenberg met een dubbele alarmering van zowel de post Geertruidenberg als de post Raamsdonksveer. Dit betekent, dat beide posten tegelijkertijd worden gealarmeerd bij calamiteiten in Geertruidenberg. Een van de brandweertroepen van de post Geertruidenberg geeft namelijk een bruiloft. Omdat een aantal mensen uit het korps op de bruiloft aanwezig is, bestaat er een kans dat bij alarmering de post onderbezet is. Om daarop te anticiperen, is vooraf afgesproken dat bij calamiteiten in het verzorgingsgebied van de post Geertruidenberg ook de post Raamsdonksveer wordt gealarmeerd.

Sinds 1 september 2003 is een nieuwe OVD-regeling van kracht in de regio. De regio is daarbij onderverdeeld in districten waarbinnen één district OvD-dienst heeft. Op de avond van het ongeval heeft de OVD uit Dorst dienst. Deze wordt echter niet conform de nieuwe regeling als eerste opgeroepen door de regionale alarmcentrale van de brandweer. De centralist hanteert die avond nog de oude regeling. Volgens deze regeling wordt de plaatselijk (onder)commandant van Geertruidenberg gealarmeerd. In dit geval krijgt de ondercommandant van Geertruidenberg om 01.15 uur de melding '12 mensen vast in ketel in de Amercentrale'. Hoewel hij geen dienst heeft, besluit hij toch ter plaatse gaan om eventueel assistentie aan de OvD te kunnen verlenen. De ondercommandant woont in Raamsdonksveer en rijdt daarom na de melding eerst even langs de post Raamsdonksveer.

De post Geertruidenberg is dan al uitgerukt. De ondercommandant zegt de dienstdoende bevelvoerder van Raamsdonksveer dat hij tot nader bericht moet wachten. Onderweg naar Essent neemt hij contact op met de regionale alarmcentrale. Dan blijkt pas dat de diensthebbende OVD uit Dorst nog niet gealarmeerd is. Hij laat deze onmiddellijk alsnog door de Alarmcentrale oproepen. Uit de situatieschets die de regionale alarmcentrale hem geeft, waarin ook de 'instorting' ter sprake komt, blijkt hem dat de situatie ernstiger is dan een gewone insluiting. De ondercommandant neemt derhalve direct contact op met de bevelvoerder van post Raamsdonksveer via de portofoon en vraagt hem om alsnog meteen te rukken.

Zolang de diensthebbende OvD niet ter plekke is, fungeert de ondercommandant als OvD. Als de OvD uit Dorst om ongeveer 01.45 uur aankomt op het terrein, worden de taken gesplitst. De ondercommandant fungeert als leidinggevende van de brandweer binnen bij het CTPI en de diensthebbende OvD fungeert als leidinggevende officier van de brandweer buiten bij de ketel. Er zijn dan dus twee brandweerofficieren aan de slag.

#### ***Overige opschaling en alarmering in de eerste 24 uur***

Bij een zwaar ongeval als dit dienen vele partijen te worden geïnformeerd die geen directe bijdrage aan de bestrijding kunnen bieden. Zo informeert de burgemeester de Commissaris van de Koningin (CdK). Door de politie worden de Arbeidsinspectie en Officier van Justitie in kennis gesteld. Essent zelf had de Arbeidsinspectie ook al gewaarschuwd.

Gemeente, brandweer, GHOR en politie schalen op, hetgeen een veelheid aan telefoontjes via soms (ook voor betrokkenen) verrassende wegen vergt. Bij de meeste partijen blijken geraadpleegde lijsten niet (meer volledig) actueel. Zelfs als de lijsten wel recent geactualiseerd zijn, kan door inzet van niet met de lijsten bekend personeel toch opschaling meer moeite dan gedacht kosten. Zo kost het de gemeente enig zoekwerk om de beheerder van de sporthal in Geertruidenberg, die als opvanglocatie is bestemd, te traceren.

Bij bespreking van de andere thema's wordt nader ingegaan op de daarbij behorende alarmering en opschaling.

#### ***Na aankomst; verkenning en eerste inzet***

Omstreeks 01.30 uur zijn de eerste hulpverleners van de brandweer, de politie en de ambulancedienst ter plaatse. Ook de 'bedrijfsbrandweer' van Essent bestaande uit een tankautospuiter is aanwezig.

De situatie die zij aantreffen, is voor hen bijzonder onoverzichtelijk: er is sprake van een instorting van een steiger met vermiste personen in de enorme stoomketel van de centrale (17 bij 17 meter en 85 meter hoog). Het ingestorte steigermateriaal (buizen, pijpen, kabels, vloerdelen) blokkeert de enige toegang tot de stoomketel zodat men nergens zicht op heeft. Nabij de ketel maken compressoren voor luchttoevoer en de gritstralen een enorme herrie. Rondom de ketel bevinden zich veel personen die op indringende wijze hulp aanbieden in de zoektocht naar de slachtoffers. Het betreft de Amerikaanse lassers en Turkse gritstralers die de aanwezige ploegen zouden aflossen, alsmede steigerbouwers,

werknemers die het afgewerkte grit moesten verwijderen en medewerkers van Essent. In die dreigende en verwarrende omgeving proberen de hulpverleners a) het noodzakelijke, scherpere beeld te krijgen van wat er gebeurd is, b) hoeveel slachtoffers er zijn en c) wat er voor hulpverleningsmogelijkheden zijn.

Omstreeks 01.45 uur arriveren de Officier van Dienst van de brandweer en leidinggevenden van de politie en de ambulancedienst op het terrein van de Amercentrale. Het aantal personen in de ketel, dat in de 112-melding aan de alarmcentrale nog op twaalf wordt geschat, wordt dan aan de hand van de presentielijst teruggebracht tot acht personen. Het is voor de leidinggevenden van de hulpverleningsdiensten snel duidelijk dat het om een zwaar ongeval gaat waarvoor meer mankracht nodig is. Alle operationele diensten schalen dan op.

Zo alarmeert de GHOR de CvDG, zes ambulances en een geneeskundige combinatie. Zo'n geneeskundige combinatie bestaat uit een ambuteam (twee vrije ambulanceverpleegkundigen en twee vrije ambulancechauffeurs), een 'snel inzetbare groep ter medische assistentie' (SIGMA-team) van acht personen, een haakarmbak met extra medische voorzieningen en een traumateam vanuit het Amphia-ziekenhuis in Breda. Het SIGMA-team richt buiten de Amercentrale een noodhospitaaltje in een tent in.

De eerst aangekomen hulpverleners van de brandweer en de politie worden ingezet om slachtoffers te lokaliseren. Als eerste wordt gezocht in een berging, gemaakt met plasticdoek, onderin de ketel voor het afgewerkte grit. Er worden hier geen slachtoffers gevonden. In de ketel kan men dan nog niet komen.

### ***Nadere verkenning ketel***

De ketel is, afgezien van de enige opening die geblokkeerd is, voorzien van een aantal kleine vensters op verschillende niveaus waardoor het verbrandingsproces kan worden gemonitord. In het dak bevindt zich nog een luik. Bij de verkenning blijkt de steiger meer dan 18 meter in elkaar te zijn gedrukt, waardoor het hoogste vloergedeelte zich op 47 meter hoogte bevindt. Tussen 47 meter en de onderzijde ligt een wirwar van buizen, planken, vloerdelen en kabels. Alles in de ketel ligt onder een dikke laag grijs stof, dat tijdens de instorting is opgewaaid. In de ketel is veel verlichting aanwezig. Er hangen 300 halogeenlampen, die voor de onderhoudswerkzaamheden waren aangebracht. Een aantal van de lampen is door de instorting uitgevallen, maar het merendeel brandt nog op het moment dat de hulpverleners de ketel verkennen. Later zal men ontdekken dat enkele lampen schroeiplekken veroorzaken op de steigerplanken en daardoor brandgevaar vormen. Om deze reden wordt dan besloten om de verlichting tijdelijk uit te doen.

Snel wordt het de hulpverleners duidelijk dat de toegang aan de onderzijde van de ketel door de instorting niet meer te gebruiken is. Helemaal boven in de ketel is nog een opening, die alleen door middel van abseilers (afdalen via een lijn) zou kunnen worden gebruikt. Om 02.07 uur wordt de regionale alarmcentrale gevraagd om abseilers op te roepen. Zowel de centralist als de waarnemend commandant van de brandweer kennen een bedrijf in Made dat abseilers kan leveren. Het bedrijf wordt gebeld, maar blijkt op dit vroege tijdstip telefonisch niet bereikbaar. De centralist verzoekt de politie om ter plaatse te gaan en het bedrijf te waarschuwen. In het telefoongesprek met de politie komt deze met de suggestie om abseilers van

het Arrestatie Team (AT) uit Rotterdam in te zetten. De centralist alarmeert het AT met het verzoek assistentie te verlenen voor deze bijzondere omstandigheid, die buiten het reguliere takenpakket van het AT valt.

#### ***Het eerste slachtoffer gevonden en bevrijd<sup>14</sup>***

Om de personen in de ketel te zoeken kijkt men in eerste instantie via de reeds bestaande openingen in de ketelwand. Om 02.15 uur wordt op deze manier het eerste slachtoffer op bovenop de steiger op 47 meter hoogte gelokaliseerd. Door middel van handgebaren wordt hem duidelijk gemaakt dat men ter plaatse een opening in de ketelwand zal slijpen. Het blijkt dat het slijpen van een dergelijke opening de inzet van ongeveer zes mensen gedurende ongeveer anderhalf uur vergt.

Om 03.40 uur wordt dit eerste gevonden slachtoffer gered, anderhalf uur nadat hij is gesignaleerd. Het blijkt een van de Amerikaanse lassers te zijn. Hij is in een goede conditie en heeft zelf ca. zeven meter over de ingestorte steiger geklommen om de bovenste vloer te bereiken. Hoewel hij aangeeft andere mensen in de ketel te hebben gehoord kan hij, omdat hij gedesoriënteerd is, weinig aanwijzingen geven over hun positie.

Na de bevrijding van het eerste slachtoffer bestaat bij de hulpverleners de neiging om door het eerste gat in de ketelwand de ketel binnen te gaan, om op die manier naar andere slachtoffers te zoeken. Gezien de geringe stabiliteit van de steiger besluit het BT echter dat er geen hulpverleners door het gat de ketel in mogen gaan. Men zet in op een poging tot hulpverlening van bovenaf, door het arrestatieteam van de politie. De leden van dat team gaan rond 05.45 uur de ketel in. Na hun constatering dat de steiger uiterst onstabiel is, wordt deze poging gestaakt. Ook hun poging om van boven af met een stokcamera slachtoffers te lokaliseren wordt, wegens uitblijven van resultaat, gestaakt.

#### ***Het tweede slachtoffer gevonden en bevrijd***

De reddingswerkers signaleren rond 03.30 uur een tweede slachtoffer door het gat dat is gemaakt om het eerste slachtoffer te bevrijden. Dit tweede slachtoffer maakt door schreeuwen naar de hulpverleners bij het eerste geslepen gat zijn locatie kenbaar. Hij ligt 26 meter lager, op een niveau van 21 meter, bekneld tussen het steigermateriaal. Om hem te kunnen redden is het in de eerste plaats nodig aan de buitenzijde van de ketel een hulpsteigers aan te brengen. Vervolgens moet een gat in de ketelwand worden gemaakt. Daarna moeten de resten van de steiger in de ketel plaatselijk zo goed mogelijk gestut worden, zodat er tenminste enig veiligheidswaARBorg is voor de hulpverleners. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd door medewerkers van Essent, de steigerbouwers, de lassers en de brandweer.

Het tweede slachtoffer blijkt goed aanspreekbaar. Via een aangereikte portofoon kan contact met hem worden onderhouden. Het slachtoffer is met zijn been bekneld door een steigerplank, die hij met een aangereikte slijptol zelf kan

---

<sup>14</sup> In bijlage VI is een overzicht opgenomen van de vindplaatsen en tijdstippen van de slachtoffers. Dit overzicht is gebaseerd op de rapportage van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV).

doorzagen. Om 07.04 uur wordt hij gered. Met een lijn om zijn middel hijsen de hulpverleners hem naar boven.

### ***Het derde slachtoffer gevonden***

Om 07.09 uur wordt het derde slachtoffer gelokaliseerd. De hulpverleners horen hem door het gat dat is gemaakt om het tweede slachtoffer te redden. Het slachtoffer blijkt uiteindelijk op 19 meter hoogte te liggen. Omdat zijn positie in eerste instantie niet geheel duidelijk is, moeten er drie gaten gemaakt worden. Ook voor zijn redding moeten de hulpverleners eerst een hulpsteiger maken en moet vervolgens een nieuw gedeelte van de steiger in de ketel worden gestut. De redding neemt daarmee weer vele uren in eslag. De redding wordt daarna gecompliceerd doordat het slachtoffer, een Turkse gritstraler, behalve zijn arm geheel onder het puin van steiger materiaal is bedolven. Het zal de hulpverleners uiteindelijk lukken een infuus aan te brengen zodat het slachtoffer wordt gevoed en pijnstillers binnenkrijgt.

### ***Meer gaten in de ketel?***

Operationele functionarissen in het BT suggereren zondagmiddag om langs de hele ketelwand openingen te maken, om daarmee beter zicht te krijgen op de situatie in de ketel. Van dit voornemen wordt afgezien, nadat deskundigen van Essent aangeven dat het uit constructieve overwegingen bezwaarlijk is een groot aantal gaten in de ketelwand te maken.

Gedurende de dag gaan abseilers de ketel in om video-opnames te maken. Hulpverleners maken gebruik van diverse camerasystemen, die zijn aangeleverd door de politie, de brandweer, Essent, DSM en de door Essent ingeschakelde subcontractors. Het OT analyseert de videobeelden en komt in combinatie met de eigen waarnemingen tot een aantal mogelijke slachtofferplaatsen.

### ***Het vierde slachtoffer gevonden***

Tijdens de reddingsactie van het derde slachtoffer wordt op zondagmiddag om 12.01 uur het vierde slachtoffer gelokaliseerd. Hij blijkt op ongeveer 20 meter hoogte in de ketel te liggen. Bij de hulpverleners ontstaat even verwarring als het lijkt dat men hem hoort roepen. Een half uur later melden hulpverleners echter dat er geen teken van leven nabij het slachtoffer wordt waargenomen. Men volgt de bevrijdingsprocedure zoals die ook bij de vorige slachtoffers is gevolgd.

### ***Politietaken***

Terwijl de hulpverleners in de ketel bezig zijn, ontstaat buiten aan de poort van het terrein van Essent onduidelijkheid over de toegangsregeling. Terwijl iedereen die zich journalist noemt 's morgens vroeg nog ongehinderd naar binnen kan, worden 's avonds twee opgeroepen medewerkers van maatschappelijk werk niet op het terrein toegelaten. Het terrein is ook nog steeds open voor werknemers. Dit maakt het voor de politie lastig om de toegangscontrole goed uit te voeren. Wel is rond de ketel een tweede beveiliging opgesteld.

Een neventaak van de politie is het leveren van een chauffeur voor de leden van het BT. Het is nodig dat deze mensen veilig en snel ter plekke kunnen zijn.

### 3.3 Analyse operationele hulpverlening

De alarmering na het ongeval vond suboptimaal plaats: een medewerker van de beveiliging van de Amercentrale belt met de regionale alarmcentrale met een vage melding van 'instorting van vuurhaard waarbij mensen zijn ingesloten' die door de centralist wordt verwerkt tot een 'insluiting'. Het beeld dat daarmee ontstaat bij de gealarmeerde hulpverleners is in eerste instantie er een van een nogal beperkt incident. De terminologie 'insluiting' wordt meestal gebruikt voor mensen die bijvoorbeeld in een lift vast zitten. Wanneer dit beeld wordt bijgesteld, wordt fors opgeschaald. De alarmering heeft overigens geen invloed gehad op het verloop van de hulpverlening.

De alarmering van de brandweer verloopt in eerste instantie niet geheel volgens de afgesproken procedures. Tot veel tijdverlies lijdt dit echter niet.

De verdere opschaling van gemeente, brandweer, GHOR (inclusief PSHOR) en politie verloopt conform de vooraf gemaakte afspraken, hoewel de meeste gehanteerde lijsten niet foutloos waren. Opvallend, maar niet uniek voor dit incident, is dat veel van de alarmering top-top-down loopt. Leidinggevenden op meer strategisch niveau bellen elkaar en zetten op die manier van bovenaf andere organisaties in beweging. Het klassieke beeld van veel draaiboeken gaat uit van organisaties die elkaar op meer uitvoerend niveau moeten weten te vinden.

De eerste aankomende eenheden van brandweer, politie en GHOR worden geconfronteerd met een voor hen volslagen nieuwe hulpverlenings situatie. Men heeft daarom ook geen idee waar en hoe met verkenning, laat staan hulpverlening te beginnen.

Het 'gouden uur' van de hulpverlening is daarmee feitelijk (en gezien de situatie onvermijdelijk) verlopen voordat men enig zicht heeft op het ongeval. Daarmee zijn de levenskansen voor eventuele (middel)zwaar gewonden al grotendeels verdwenen. In alle redelijkheid kan men nog slechts niet- of lichtgewonde slachtoffers verwachten, die daardoor naar alle waarschijnlijkheid nog zullen kunnen communiceren. Ook bij dit ongeval blijkt dit achteraf weer het geval. De drie geredde slachtoffers zijn alle drie nauwelijks gewond, hoewel twee van hen wel bekneld zijn.

De hulpverlening verloopt noodzakelijkerwijs in een soort van '*slow motion*'. Dat kwam doordat voor de uitvoering van een beslissing - zoals het maken van een gat in de ketelwand - al snel uren nodig zijn. In de ketel was een bijzonder onveilige situatie ontstaan door de instorting. De terechte maar niet expliciet vastgelegde beslissing van het eerste coördinerende overleg CTPI/OT (later bevestigd in het BT) om aan de veiligheid van de hulpverleners een belangrijke prioriteit toe te kennen heeft ook invloed gehad op de wijze waarop is gewerkt: hulpverleners mochten niet (zomaar) de ketel in om naar slachtoffers te gaan zoeken. Dit besluit is ons inziens terecht: er bestond geen inzicht in het risico dat de steiger alsnog verder zou instorten en daarmee ook de in de ketel aanwezige hulpverleners tot slachtoffer zou maken. De rapportage van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid heeft dezelfde conclusie. Bedacht moet verder worden dat de afweging tussen eigen veiligheid van personeel en de kans op redding van slachtoffers is een



zodanig zware voor een leidinggevende hulpverlener dat die niet te licht gemaakt zal worden. Tijdens deze fase ontstond wel enig onbegrip bij uitvoerende hulpverleners en bij de assisterende collega's van de slachtoffers, over de voorzichtige lijn van hulpverlening waartoe besloten was. Vanuit hun rol ook een begrijpelijke emotie.

Afgezien van de 'tergend trage' (in de woorden van een leidinggevende) hulpverlening in de ketel zelf waren met name politie en GHOR druk bezig met zaken als het op orde krijgen van een toegangscontrole (hetgeen zeer moeizaam bleek), gidsen van hulpverleners en BT-leden en het opzetten van een noodhospitaal.

Conclusies uit het rapport van de IOOV, *Onderzoek ongeval Amercentrale 28 september 2003*

- De lokalisatie van de slachtoffers heeft voornamelijk plaatsgevonden door persoonlijke visuele waarneming en door het persoonlijk aanroepen. Van een aantal toegepaste technische hulpmiddelen heeft alleen de endoscoopcamera resultaat gehad. De communicatie met de levend geredde slachtoffers vond plaats door persoonlijk contact, zoals gesprekken en handcontact.
- Eenmaal is tijdens een reddingsactie een slachtoffer een portofoon overhandigd en met succes gebruikt.
- Er zijn geen aanwijzingen dat een andere opzet van de reddingsacties of een andere vorm van communicatie de redding van de slachtoffers in de ketel zou hebben versneld of verbeterd.
- Het is aan te bevelen om ten behoeve van hun veiligheid personen, die in geïsoleerde omstandigheden werkzaamheden verrichten, te voorzien van communicatiemiddelen waarmee ze permanent in onderling contact staan en contact met een veiligheidsfunctionaris buiten de geïsoleerde werkomgeving kunnen onderhouden.

### 3.4 Besluitvorming in OT en BT<sup>15</sup>

#### ***Eerste coördinatie***

Zoals al vermeld zijn om ongeveer 01.45 uur leidinggevend van brandweer, politie en GHOR aanwezig op het terrein van de Amercentrale. Vanaf 02.00 uur wordt de coördinatie van de hulpverlening in gezamenlijkheid uitgevoerd door wat men een Operationeel Team (OT) noemt. Dit OT bestaat uit de functionarissen van de hulpdiensten en vertegenwoordigers van Essent. Dit eerste OT staat onder leiding van de ondercommandant van Geertruidenberg. De latere bijeenkomsten staan onder leiding van de regionale commandant van dienst (als operationeel leider). De functionarissen komen bijeen in een vergaderlocatie nabij de plaats van het ongeval, op ruime afstand van de hoofdingang.

Op de regionale alarmcentrale wordt de dienstdoende centralist de rest van de nacht bijgestaan door de Regionaal Officier van Dienst, in het RCC in Breda. Deze functionaris ondersteunt de centralist bij bijzondere verzoeken en de afstemming

---

<sup>15</sup> In bijlage VII staat een grafische weergave van de structuur van OT en BT en de gemeentelijke actiecentra weergegeven.

van de inzet bij andere ongevallen die dezelfde nacht plaats kunnen vinden. De centralist heeft die nacht ook enkele malen contact met de politiecollega's.

### ***De eerste bijeenkomst van het beleidsteam en scheiding BT/OT***

Rond 01.30 uur wordt de burgemeester van Geertruidenberg gealarmeerd. Als hij ter plaatse komt voegt hij zich bij het OT. Deze OT-vergadering start om 02.45 uur en is een eerste gecombineerde BT (beleidsteam) / OT-vergadering onder leiding van de burgemeester. Tijdens de vergadering beschrijven de hulpverleningsdiensten de situatie en de aanwezige back-up in termen van ambulances, beschikbare IC-bedden en de capaciteit van de opgezette Sigmatent.

De burgemeester besluit in deze gezamenlijke vergadering dat gewerkt moet worden volgens de structuur van het rampenplan. Daarmee wordt het ongeval een zwaar ongeval in de zin van de Wrzo. Er zal daarom volgens de structuur van het rampenplan en de bevoegdheden van de Wrzo gewerkt worden. In het bijzonder wenst de burgemeester de voorlichting te centraliseren en legt hij de prioriteit bij de veiligheid van de hulpverleners.

Na afloop van de vergadering besluit de burgemeester het BT en OT te scheiden. Essent biedt aan om de BT-vergaderingen in het hoofdgebouw onder te brengen. Het BT kan daar plaatsnemen in de calamiteitenkamer van Essent. De burgemeester gaat in op het aanbod en verlaat met het BT de vergaderlocatie nabij Eenheid 9. Het hoofdgebouw bevindt zich op het bewaakte gedeelte van het terrein, binnen de poort. De OT-vergaderingen blijven op de vergaderlocatie nabij de ketel in Eenheid 9.

Vertegenwoordigers van Essent maken vanaf de eerste vergaderingen deel uit van zowel het OT als het BT. De hulp van Essent en onderaannemers Hertel en CMI wordt noodzakelijk geacht vanwege de specifieke kennis en expertise die bij hen aanwezig is. Zo heeft Essent de expertise om de plaatsen te bepalen waar de gaten kunnen worden geboord om de mensen uit de ketel te kunnen bevrijden.

### ***Meer structuur in het zoeken naar slachtoffers***

Rond 03.00 uur brengt het OT meer structuur aan in het zoeken naar slachtoffers. De ketel wordt op dat moment in twee zoekgebieden verdeeld; één ploeg gaat tussen 0 en 20 meter aan het werk, de andere ploeg werkt tussen 20 en 45 meter. De ploegen staan onder leiding van respectievelijk de OvD en de inmiddels ook opgekomen Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen (ROGS). Om 07.00 uur wil men op elke bouwlaag gaten hebben. Het boren van gaten wordt vertraagd, omdat ook het effect van de gaten op de sterkte van de ketel moet worden berekend. Vanaf ongeveer 08.00 uur zijn op elke verdieping drie brandweermensen aanwezig voor afstemming.

### ***Aanwezigheid radioactiviteit?***

Tijdens de reddingsacties ontstaat bij hulpverleners angst over mogelijke radioactieve straling in de ketel. Essent geeft aan dat de radioactieve straling in de ketel geen reden tot ongerustheid geeft. De RGF neemt kennis van de instructie van Essent en vraagt een second opinion aan de dienstdoende Medisch Milieukundige. Zij bevestigt de correctheid van de veiligheidsinstructie Essent: "Voorkomen van blootstelling aan radioactieve deeltjes bij werkzaamheden in of aan kolengestookte ketels".

Om elke twijfel uit te sluiten wordt KEMA verzocht een onafhankelijk oordeel te vellen over de radioactiviteit in Eenheid 9. KEMA is reeds aanwezig op het terrein.<sup>16</sup> Om dit onderzoek naar radioactiviteit nauwkeurig te laten verlopen, worden brandweerlieden geposteed bij de lift om alle hulpverleners te registreren en te bemeten. De radioactieve waarden die worden gemeten blijken binnen de daarvoor geldende normen te liggen. Deze conclusie wordt mondeling overgebracht aan de hulpverleners en wordt later, op 2 oktober 2003, ook op papier uitgereikt aan de betrokken hulpverleners.

### ***Opnieuw beoordelen van de reddingssituatie***

Tijdens de tweede BT-vergadering (om 03.45 uur) benadrukt de burgemeester dat de prioriteit bij het verzorgen van gewonden en het verkennen van de ketel ligt. Voor de verkenning van de ketel zijn dan abseilers van het steigerbouwbedrijf beschikbaar. Ook zijn de abseilers van het arrestatieteam inmiddels gealarmeerd. Men besluit te wachten tot de komst van het arrestatieteam. Het BT besluit vanwege de commandostructuur waar het arrestatieteam gewend is mee te werken, dat leden van het arrestatieteam de ketel ingaan voor een eerste verkenning. Als de leden van het arrestatieteam hun poging afbreken omdat zij het risico te groot vinden, worden alsnog de abseilers van het steigerbouwbedrijf ingezet.

In het BT van 18.00 uur wordt geschat dat de redding van het derde slachtoffer nog 24 uur gaat duren. Er wordt gesproken over de afnemende levenskansen van de andere slachtoffers. Binnen het OT rijst de vraag of de hulpverleners meer risico's moeten gaan nemen om zo sneller te kunnen redden. Tegelijkertijd is men aan het overwegen op welke wijze de stabiliteit van de steiger gewaarborgd kan worden voor betere reddingsmogelijkheden.

In het tiende BT (om 20.30 uur) meldt het OT dat er onderzoek is gedaan naar de stabiliteit van de steiger. Men stelt een nieuwe stabilisatietechniek voor: vanuit de

---

<sup>16</sup> KEMA verricht talrijke werkzaamheden voor elektriciteitscentrales. Een van die werkzaamheden is de controle op mogelijke besmetting met radionucliden. Radionucliden ontstaan op de ketelwand tengevolge van het verbranden van onder andere kolen. De natuurlijke radioactiviteit van kolen wordt als het ware geconcentreerd in het residu op de ketelwand. Tijdens stralen van de ketelwand komen deze radionucliden met het weggestraalde oxide laagje vrij. Door beschermende kleding te dragen kunnen mensen zich tegen deze radionucliden beschermen. Het kan zo zijn dat er radionucliden op kleding of ondanks voorzorgsmaatregelen op het lichaam terecht komen. Om te voorkomen dat dit niet ontdekt wordt en verdere verspreiding optreedt, controleert KEMA op mogelijke besmetting met radionucliden na de werkzaamheden.

dakconstructie worden kabels naar beneden geleid, waarna abseilers (van het steigerbouwbedrijf) de kabels zullen geleiden en monteren waar mogelijk, waarna de kabels worden vastgezet om de risico's voor verder instorten zoveel mogelijk voorkomen. Door deze methode denkt men dat er in het vervolg uren bespaard kunnen worden. Met deze methode gaat het BT akkoord.

### ***De coördinatie van de gemeentelijke deelprocessen***

De verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de gemeentelijke processen bij de rampenbestrijding ligt bij de gemeentesecretaris. Binnen de rampenbestrijdingsorganisatie wordt ervan uitgegaan dat 'actiecentra' worden ingericht voor uitvoering van de verschillende gemeentelijke processen. De activiteiten van deze actiecentra worden dan gecoördineerd vanuit een gemeentelijk managementteam<sup>17</sup>. In Geertruidenberg begint de coördinatie van de gemeentelijke deelprocessen in de loop van de zondag vorm te krijgen. De verschillende processen of delen ervan worden gestart als ze aan de orde zijn.

Binnen het gemeentehuis ontstaat vrij snel een behoefte aan managementteambesprekingen voor de coördinatie van de diverse gemeentelijke processen en voor de afstemming met het BT. In eerste instantie fungeert het actiecentrum voorlichting als een ontmoetingsplek waar de laatste informatie wordt gehaald. Iedereen loopt er in-en-uit, waardoor de voorlichters en verwanteninfolijn de grootste moeite hebben om de telefoongesprekken te verstaan. De indruk bestaat bij de verschillende operationeel betrokken dat er weinig wordt teruggekoppeld naar het BT over de stand van zaken wat betreft gemeentelijke processen. Dat wordt later rechtgetrokken als die behoefte vanuit het BT wordt gevoeld.

De afstemming tussen de processen blijft in de ogen van de uitvoerenden beperkt. Vooral de uitvaartverzorging lijdt hieronder.

## **3.5 Analyse besluitvorming OT en BT**

De coördinatiestructuur evolueert met de opschaling mee. Wat begint als een 'coördinatieteam plaats incident' (CTPI) waarbinnen de verschillende leidinggevendenden van de betrokken operationele diensten en andere partijen als gelijken hun activiteiten afstemmen krijgt al snel steeds meer kenmerken van een 'commando rampterrein' (CORT) waar onder leiding van een brandweerofficier alle activiteiten op het rampterrein worden geïnitieerd en gecoördineerd. Wat later 'schuiven' de burgemeester en enkele anderen hierbij aan. Na korte tijd wordt dit coördinatiegremium dan opgesplitst in wat wordt genoemd een 'BT (beleidsteam, volgens de gangbare definities verantwoordelijk voor alle strategische beslissingen) en een 'OT' (operationeel team, volgens de gangbare definities verantwoordelijk voor de operationele uitvoering van alle beleidsbeslissingen en voor advisering van het BT) .

Terugkijkend op de activiteiten van het OT en het BT valt op dat het OT in feite meer heeft gefunctioneerd als een klassiek commando rampterrein. Het BT had

---

<sup>17</sup> In de regio Breda (waar Geertruidenberg onder valt) gebruikt men hiervoor de benaming Gemeentelijk Operationeel Team (GOT)

meer het karakter van een combinatie van een klassiek beleidsteam en een operationeel team dat direct werd aangestuurd door de 'commander-in-chief', de burgemeester.

Deze feitelijke werking van OT en BT kunnen wij deels duiden als het onbewuste gevolg van de 'operationele zuigkracht' die ontstaat wanneer strategische besluitvormers te dicht zitten bij de tactische besluitvormers zitten. Deze tactische besluitvormers zaten op hun beurt weer dicht op de uitvoering. Deels echter is dit het rechtstreekse gevolg van de bewuste keuze niet met drie 'lagen' te werken, namelijk commando rampterrein - operationeel team – beleidsteam, maar met slechts twee niveaus van coördinatie.

Deze feitelijke afwijking van hetgeen beoogd was, heeft in de praktijk aardig gewerkt. Het BT heeft in deze en latere fasen van het ongeval in het algemeen daadkrachtig, maar weloverwogen besloten én zicht gehouden op de uitvoering van beslissingen. Het tamelijk trage tempo waarin de gebeurtenissen zich ontwikkelden leende zich daar ook voor. De directe aanwezigheid van de opperbevelhebber (in casu de burgemeester van Geertruidenberg) had ook een belangrijke positieve uitstraling van betrokkenheid op getroffenen en hulpverleners.

De keuze voor een tweetraps coördinatiestructuur is daarmee in deze, vanuit coördinerend oogpunt minder complexe, situatie zeker begrijpelijk. Er had dan echter wel een heldere herdefiniëring van de taakverdeling uit de 'normale' drietraps coördinatiestructuur moeten plaatsvinden. Door de gekozen terminologie van OT en BT ontstond nu bij de aanwezigen een beeld over taken en verantwoordelijkheden dat niet correspondeerde met de feitelijke werkzaamheden.

De resulterende keuze van de locatie van het BT dicht bij het rampterrein had directe gevolgen voor de coördinatie van de gemeentelijke processen. Doordat het BT (en daarmee bijvoorbeeld ook de gemeentesecretaris) niet in het gemeentehuis is gevestigd, blijft de coördinatie van deze processen in deze fase achter bij wat wenselijk is. Ondanks toenemende aandacht voor dit aspect zal de coördinatie van de gemeentelijke processen ook in de volgende fase problematisch blijven.

### **3.6 Zorg aan verwanten en collega's**

#### ***Proces opvang en verzorging***

Tijdens de tweede bijeenkomst van het BT (zondag 03.45 uur) wordt gewezen op de mogelijkheid dat rekening moet worden gehouden met het feit dat naar alle waarschijnlijkheid verwanten van de slachtoffers zich naar de rampplek zullen begeven. De burgemeester besluit dat een aparte ruimte moet worden ingericht voor de opvang van verwanten en collega's (van de oude werkploeg) op het terrein van Essent.

De collega's van de Amerikanen worden door Essent opgevangen in de zogeheten revisietent op het terrein. Op dat moment zijn er nog geen verwanten ter plaatse. In de derde BT-vergadering wijst de burgemeester Essent er echter op dat gezorgd moet worden voor het gescheiden houden van hulpverleners en verwanten. Essent

zorgt vervolgens voor een opvangruimte in het hoofdgebouw. Ook de pers wordt in dit gebouw – doch in een andere ruimte – opgevangen.

Tijdens de zesde vergadering van het BT (zondag 10.30 uur) wordt door een vertegenwoordiger van de politie aangegeven dat er tijdig nagedacht moet worden over de langduriger opvang van (Turkse) verwanten en collega's voor de periode die komen gaat (COT: op dat moment vinden er al activiteiten ten behoeve van psychosociale opvang, zie verderop in dit hoofdstuk). Voorgesteld wordt om het gemeentelijke proces opvang en verzorging te starten. De RGF zegt tijdens deze vergadering toe de psychosociale opvang voor de verwanten te regelen.

Het proces opvang en verzorging moet worden opgeschaald. De gemeentesecretaris probeert in eerste instantie het plaatsvervangend hoofd opvang en verzorging van de afdeling Sociale Zaken – procesverantwoordelijk voor het desbetreffende proces – te benaderen. De gemeentesecretaris belt vervolgens de tweede functionaris op de lijst maar deze neemt niet direct op. Bovendien werkte deze functionaris nog ziet zo lang bij de gemeente. Dit brengt de gemeentesecretaris ertoe verder te zoeken. Het moest volgens de gemeentesecretaris in ieder geval iemand op MT niveau. De gemeentesecretaris (rond 13.30 uur) contact op met het hoofd Facilitaire Dienstverlening. De gemeentefunctionaris verzoekt hem de functie van hoofd opvang en verzorging op zich te nemen en het desbetreffende proces op te starten.

Gezien het feit dat de verwanten en collega's op het rampterrein worden opgevangen, terwijl daar enerzijds de hulpverlening plaatsvindt en anderzijds de pers aanwezig is, wordt door de loco-burgemeester, op dat moment in functie als opperbevelhebber als plaatsvervanger van de burgemeester, besloten dat de opvang naar een locatie buiten het terrein verplaatst moet worden. Het hoofd opvang en verzorging stelt voor verwanten en collega's in een hotel onder te brengen. Dit gelet op het 'beperkte' aantal op te vangen personen (naar schatting in zijn totaliteit ongeveer 45 personen) en het feit dat er naar alle waarschijnlijkheid ook 's nachts opvang geregeld zal moeten worden. Door de loco-burgemeester wordt echter bepaald dat de sporthal hiervoor – conform het draaiboek – het beste in aanmerking komt. De overweging hierbij is dat de verwanten – in de perceptie van het BT – niet akkoord zullen gaan met een verplaatsing van de opvang naar een hotel ver van de ongevallocatie. De locoburgemeester ziet de opvang in de sporthal dan ook als tijdelijke opvang waarna alsnog opvang in een hotel gerealiseerd zal worden. Aan het hoofd opvang en verzorging wordt niets verteld over het tijdelijke karakter van de opvang in de sporthal. De sporthal ligt op loopafstand van het Amerterrein. De pers, die tot dat moment ook in het hoofdgebouw zetelt, wordt verzocht zich naar de Dongecentrale te begeven.

Tijdens de achtste BT-vergadering (zondag 15.00 uur) worden de aanwezigen door de loco-burgemeester op de hoogte van de verplaatsing naar de sporthal gebracht. Men schat in dat er in zijn totaliteit ongeveer 15 collega's van de Amerikaanse en dertig familieleden van de Turkse medewerkers opgevangen zullen moeten worden.

Het hoofd opvang en verzorging is ondertussen gestart met het voorbereiden van de opvang in de sporthal. Omdat de sporthal op zondag gesloten is, moet de beheerder van de hal benaderd worden om de hal te openen. Het duurt even

voordat de beheerder gevonden is, aangezien zijn naam en telefoonnummer niet op de gehanteerde lijst met gegevens voorkomt. Wanneer de beheerder telefonisch is bereikt, wordt afgesproken dat er in de sporthal twee ruimten worden ingericht, één voor de Amerikanen (collega's) en één voor de Turkse verwanten. De Amerikaanse collega's maken echter geen gebruik van de opvangmogelijkheden (zowel op het terrein van Essent als in de sporthal), maar vertrekken op eigen initiatief naar hun tijdelijke (woon)verblijf in het Novotel in Breda.

Op verzoek van de burgemeester bezoekt de RGF rond 15.00 uur de Amerikanen in Breda. De RGF treft een groep zeer emotionele mensen aan.

De verplaatsing van de verwanten naar de sporthal verloopt niet soepel. De verwanten bevinden zich nog in het hoofdgebouw op het terrein van Essent en weigeren het gebouw te verlaten. Ze willen niet naar de sporthal, omdat zij ter plaatse beter op de hoogte gehouden kunnen worden van de ontwikkelingen. Reeds eerder was hen door Essent toegezegd dat er geen noodzaak was het terrein te verlaten. Essent ziet de noodzaak hier nog steeds niet van in, maar samen met de burgemeester worden de verwanten overgehaald zich toch naar de sporthal te begeven. Aan het begin van de avond verlaten de verwanten – hetzij met tegenzin – het hoofdgebouw en vertrekken zij alsnog naar de sporthal.

In de namiddag – wanneer de Turkse verwanten inmiddels aanwezig zijn – brengen de burgemeester van Geertruidenberg en een aantal ambtenaren een bezoek aan de sporthal. Daar bevinden zich op dat moment circa 20 verwanten.

Aan het eind van zondagmiddag wordt duidelijk dat het proces opvang en verzorging langer gaat duren. Het hoofd opvang en verzorging dringt er bij de gemeentesecretaris op aan dat de verwanten uit de sporthal toch beter opgevangen kunnen worden in een hotel. Na overleg met de burgemeester worden in het Golden Tulip hotel in Oosterhout een aantal kamers geboekt. De Turkse verwanten willen in eerste instantie niet weg uit de sporthal, maar met de belofte dat zij op adequate wijze op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen gaat men akkoord. In de loop van de avond (omstreeks 22.00 uur) worden zij daarmee voor de tweede maal verplaatst naar een andere opvanglocatie.

### ***Psychosociale hulpverlening***

De Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF) van de GHOR belt om 04.45 uur met de crisisdienst van de GGZ Breda over de geestelijke hulpverlening aan verwanten. Hij geeft enerzijds een voormelding af voor het proces GHOR-PSHOR (psychosociale hulp) en verzoekt anderzijds om een psychosociale hulpverlener ter plaatse voor diagnostiek. Via de waarnemend directeur GGZ Breda wordt voor de psychosociale hulpverlening een verpleegkundige van de crisisdienst gealarmeerd. Deze geeft aan zich binnen half uur bij de poort van de Amercentrale te zullen melden bij de Commandant van Dienst Geneeskundig.

Omstreeks 05.00 uur legt de RGF via de Centrale Post Ambulancevervoer (CPA) contact met een vermeend medewerkster van Bureau Slachtofferhulp. Deze blijkt echter niet meer bij Slachtofferhulp te werken. Zij geeft aan contact op te zullen nemen met haar opvolgster.

Om 05.15 uur meldt een medewerker van de voorwacht van de GGZ crisisdienst zich bij de Amercentrale.

Rond 07.00 uur belt Bureau Slachtofferhulp terug naar de RGF en geeft aan dat twee medewerkers respectievelijk om 8.30 uur en 9.00 uur aanwezig zullen zijn in het hoofdgebouw van Essent, voor het verlenen van bijstand aan verwanten. Rond 08.45 uur meldt Bureau Slachtofferhulp telefonisch aan de RGF dat de twee medewerkers zijn gearriveerd bij de Amercentrale. De RGF meldt dit door aan de GGZ zodat zij de aanwezige GGZ medewerker kan laten weten dat hij kan vertrekken. De GGZ medewerker bevestigt rond 09.30 uur de aankomst van de medewerkers van Slachtofferhulp en geeft aan te zullen gaan vertrekken.

Rond 10.00 uur belt een medewerker van de gemeente Geertruidenberg met Stichting Trema, afdeling Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW). De gemeente verzoekt AMW om inzet van medewerkers voor de opvang van verwanten. Hierop volgt verschillende malen telefonisch contact tussen AMW en de GGZ Breda. Zij spreken af dat er nader contact plaatsvindt indien nodig.

Rond 13.00 uur belt een medewerker van de GGD met Bureau Slachtofferhulp en vraagt of er een Kernteam psychosociale opvang is. De medewerker van Bureau Slachtofferhulp geeft aan dat dit Kernteam stand-by staat.

In de beleving van de verwanten (van Turkse komaf) duurt de reddingsoperatie lang. Door de 'apathische' reactie bij de verwanten gaat men ervanuit dat er meer professionele psychosociale hulp ingeschakeld moet worden. Nadat het besluit is genomen de opvang in een nabijgelegen sporthal onder te brengen wordt ook besloten aldaar psychosociale hulpverlening te realiseren. Daartoe worden omstreeks 15.00 uur door de voorzitter van het Kernteam PSHO voorbereidende contacten gelegd met AMW en volgt een inzetverzoek aan AMW.

Rond 17.00 uur vindt er verschillende malen contact plaats tussen GGZ en de GGD en tussen GGZ en AMW. Er wordt gesproken over de opvang en het verzoek dat is binnengekomen via de gemeente om de inzet van professionele hulpverleners in aanvulling op de vrijwilligers van Bureau Slachtofferhulp. In onderling overleg wordt besloten om twee medewerkers van AMW in te zetten in de sporthal. De medewerkers van AMW begeven zich richting de sporthal en gaan ook naar het terrein van de Amercentrale. Zij worden echter niet toegelaten waarop zij naar de sporthal gaan. Omstreeks 19.00 uur zijn de twee maatschappelijk werkers in de sporthal aanwezig. Op twee mensen van de gemeente na treffen zij een lege sporthal.

Rond 20.30 arriveren de verwanten in aanwezigheid van de medewerkers van Bureau Slachtofferhulp in de sporthal. Er blijken geen Amerikaanse collega's mee te zijn gekomen naar de sporthal. Na de aankomst van de verwanten begint Bureau Slachtofferhulp met de afbouw van de eigen aanwezigheid. De medewerkers van AMW blijven in de sporthal.

Een medewerker van GGZ belt met AMW en zij spreken af dat de inzet van één medewerker van AMW in het hotel in Oosterhout voldoende is. De andere medewerker kan naar huis. Enige tijd later belt de RGF met de GGZ en geeft aan



dat hij via de gemeente heeft gehoord dat beide medewerkers van AMW naar huis zullen gaan. De GGZ medewerker neemt contact op met AMW en uiteindelijk blijkt het bericht van de gemeente onjuist. Een medewerker van AMW blijft tezamen met het hoofd opvang en verzorging bij de verwanten in het hotel in Oosterhout om aldaar de psychosociale zorg te continueren.

De broer van een van de slachtoffers staat bij de poort van Essent. Deze wordt opgehaald door Noodhulp medewerkers en wordt onder begeleiding naar het slachtoffer gebracht. Twee neven die de broer begeleiden mogen het terrein niet op.

### ***Proces uitvaartverzorging***

In het derde BT wordt besloten dat uit voorzorg – in verband met mogelijke dodelijke slachtoffers - de gemeentesecretaris en het proces uitvaart in kennis gesteld moeten worden. Men wil weten waarmee rekening moet worden gehouden, gelet op de verschillende nationaliteiten van de slachtoffers. In dezelfde vergadering stelt men vast dat voor identificatie van overledenen het Rampen Identificatie Team (RIT) of Forensisch Technisch Onderzoek (FTO) in kennis wordt gesteld.

De ambtenaar AOV heeft in de vroege ochtend contact met de gemeentesecretaris. Hij beschrijft de crisissituatie, meldt hem dat mogelijk meerdere doden te betreuren zijn en geeft aan dat het proces uitvaartverzorging opgestart zal moeten worden. Het hoofd van het rampbestrijdingsproces uitvaartverzorging wordt daartoe rond uit voorzorg om 06.15 uur ingelicht.

De medewerkster die de uitvaart verzorgt informeert later de verwanten van Turkse en Amerikaanse komaf van tijd tot tijd over de ontwikkelingen, de secties en de identificatie van de lichamen. Zij heeft contact met het Amerikaanse consulaat in Amsterdam en de begrafenisondernemer voor de Amerikaanse slachtoffers. Daarnaast wordt contact gelegd met de werkgever van de Amerikanen, het Turkse consulaat in Rotterdam en de Nederlandse ambassade in Turkije (Istanbul). Via het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt afgestemd of de Nederlandse consul of ambassadeur in Turkije de begrafeningen van de Turkse slachtoffers namens de gemeente Geertruidenberg kan bijwonen. Ook de afhandeling van formaliteiten, die nodig zijn om een lichaam naar het buitenland over te laten vliegen, worden later die week door dezelfde medewerkster afgehandeld.

## **3.7 Analyse van zorg aan verwanten en collega's**

### ***Opvang en verzorging***

Bij het opstarten van het proces opvang en verzorging is bewust afgeweken van de procedure zoals deze was voorbereid. Degene die uiteindelijk de taak als hoofd opvang en verzorging ging vervullen, behoorde niet tot de functionarissen die vooraf waren aangewezen als medewerkers van dit proces. Achteraf blijkt de keuze voor deze specifieke functionaris verstandig te zijn geweest omdat juist deze functionaris een positieve sleutelrol heeft vervuld in de opvang en verzorging en tevens in de psychosociale opvang.

De opvang van collega's van de slachtoffers en de verwanten heeft op verschillende locaties plaatsgevonden. Dit betrof met name de opvang van verwanten van Turkse afkomst. Deze verwanten zijn in de eerste 24 uur twee maal van opvanglocatie veranderd. De besluiten tot verplaatsing van de opvang waren telkens ingegeven door praktische overwegingen: het niet verstoren van de hulpverlening, de behoefte aan nachtelijke opvang, etc. Toch waren deze beslissingen niet onomstreden. De verwanten kregen het idee dat zij geleidelijk aan steeds verder van de ongevallocatie terecht kwamen. Het hoofd voor de opvang en verzorging had liever eerder opvang in een hotel gerealiseerd in plaats van de tijdelijke opvang in de sporthal maar wist dus niets van het tijdelijke karakter van de opvang. De opvang in de sporthal was conform de procedures in het draaiboek opvang en verzorging. Bij een opvang met een duur van meer dan 15 uur wordt gesproken over 'onderbrenging' en dan moet rekening worden gehouden met overnachtingsmogelijkheden. Vanuit het perspectief van de verwanten gezien had de opvang beter direct in het hotel kunnen plaatsvinden. Het was al snel duidelijk dat de reddingsoperatie lang zou gaan duren, hetgeen een langdurige opvang min of meer onvermijdelijk maakte. Minder verplaatsing had de overlast voor de verwanten kunnen beperken. Tegelijkertijd lijkt de afweging van de gemeente dat de verwanten mogelijk opvang in een hotel in een andere gemeente niet zouden accepteren plausibel. Ook de verplaatsing naar de sporthal ging immers uiterst moeizaam.

Achteraf bestaat er bij vele betrokken organisaties waardering voor met name de rol van de gemeente Geertruidenberg in de vormgeving en invulling van de opvang in de eerste 24 uur. Ook de verwanten hebben aangegeven, zowel direct richting gemeente als in contacten met het COT, tevreden te zijn over de opvang.

### ***Psychosociale hulpverlening***

De start en inrichting van het proces psychosociale hulpverlening zijn in de eerste 24 niet soepel gelopen. Dit is ook de conclusie van een externe evaluatie van het proces Psychosociale Opvang dat door IPSHOR in opdracht van de GHOR West-Brabant is verricht (Zie ook hoofdstuk 5).

#### Conclusies IPSHOR ten aanzien van alarmering en opschaling

- Het begrip voormelding wordt in het procesplan niet gehanteerd en er is geen procedure hieromtrent afgesproken.
- Slachtofferhulp werd via een ex-medewerker gealarmeerd omdat de CPA niet over een actuele telefoonlijst beschikte.
- De PSHOR is de ochtend van 29 september officieel opgeschaald. In feite waren er echter medewerkers van GGZ, AMW en BSH al op 28 september actief, zij misten centrale coördinatie en hadden gebrek aan informatie. Hieruit kun je concluderen dat de PSHOR te laat is opgeschaald.

Het is onduidelijk waarom er wel een voormelding heeft plaatsgevonden aan enkele partners binnen het proces psychosociale hulpverlening maar geen daadwerkelijke opschaling in de eerste 24 uur na het ongeval. In deze eerste fase na een ramp of een zwaar ongeval wordt de basis gelegd voor de activiteiten in de dagen die volgen. Voor de psychosociale hulpverlening geldt dat juist een Kernteam een wezenlijke taak heeft in het leggen van de basis voor de uitvoering van de psychosociale hulpverlening. Daar zit de gecombineerde expertise en de ervaring

van professionele hulpverleners. Nu deed zich de situatie voor dat er wel van alles werd gedaan aan opvang en psychosociale hulpverlening maar dan zonder de bijbehorende organisatiestructuur.

De communicatie en afstemming tussen de medewerkers van de betrokken instanties verliep in sommige gevallen uiterst traag. Een voorbeeld hiervan is de communicatie binnen de psychosociale keten over het besluit van het BT om de opvang van verwanten te verplaatsen naar de sporthal. Vlak nadat dit besluit is genomen informeert de GGZ de AMW crisisdienst hierover. AMW spreekt intern over een 'inzetverzoek'. Pas twee uur later worden er afspraken gemaakt tussen GGZ en AMW over de daadwerkelijke inzet van professionele hulpverleners die nog een kleine twee uur later arriveren bij de sporthal. Er zat daarmee bijna vier uur tussen het besluit tot opvang in de sporthal en de aanwezigheid van professionele hulpverleners aldaar. Overigens werden de afspraken over inzet van professionals pas gemaakt nadat de gemeente Geertruidenberg hier expliciet om had gevraagd. Het is dan ook maar de vraag of zonder aandringen van de gemeente zou zijn overgegaan tot een dergelijke inzet. Mogelijk was volstaan met de inzet van vrijwilligers van Bureau Slachtofferhulp. Het feit dat dit verzoek vanuit de gemeente komt roept de vraag op in hoeverre en op welke wijze door de betrokken partners op meer structurele wijze is nagedacht over de invulling van de psychosociale hulpverlening. Het gaat dan om overwegingen omtrent het type in te zetten hulpverlener (vrijwilliger of professional), het aantal hulpverleners, de mogelijke ontwikkeling in de hulpvraag (dus kan het zo zijn dat het aantal hulpverleners na een bepaalde tijdsduur af of toe zal nemen?), etc. Hier wreekt zich waarschijnlijk de late opschaling van ondermeer het Kernteam dat als taak heeft om zich te buigen over de zojuist genoemde overwegingen. Hier staat tegenover dat de psychosociale partners wel hebben geborgd dat er de eerste 24 uur continu hulpverlening bij de verwanten aanwezig was op de verschillende opvanglocaties.

### ***Uitvaart***

De uitvaartverzorging wordt relatief snel opgeschaald. De plaats van de uitvaartverzorging binnen de rampbestrijdingsorganisatie is niet direct helder. Het kost de verantwoordelijke functionaris op momenten moeite om aansluiting te vinden bij andere activiteiten die met name door de gemeente worden verzorgd. De benodigde interactie met verwanten, consulaten en anderen is immers niet beperkt tot de functionarissen die belast zijn met de uitvaartverzorging. De opvang en verzorging en psychosociale hulpverlening hebben op punten raakvlakken met de uitvaartverzorging. De beperkte afstemming van de gemeentelijke processen heeft ook de uitvaartverzorging parten gespeeld.

## **3.8 Rol van Openbaar Ministerie tijdens eerste 24 uur**

### ***De feiten***

Op zondag vindt een eerste overleg plaats over de betrokkenheid van het OM bij een strafrechtelijk onderzoek door de Arbeidsinspectie en de politie. Op maandag worden de voorbereidingen voor het strafrechtelijk traject gestart. Vanaf maandagmorgen is het OM ook aanwezig in het beleidsteam.

Het Openbaar Ministerie maakt binnen het BT duidelijk dat er verschillende aspecten aan de betrokkenheid bij dit ongeval onderscheiden kunnen worden. Door te werken met enerzijds een gebiedsofficier en anderzijds een zaaksofficier, worden beoogd de verschillende rollen van het OM helder gemaakt. De gebiedsofficier maakt doorlopend deel uit van het BT, terwijl de zaaksofficier haar eigen weg gaat en zelfstandig het strafrechtelijk onderzoek opzet.

De bestuurlijke taken van het OM worden behartigd door de gebiedsofficier. In nauw overleg tussen OvJ, commissaris van politie en burgemeester wordt in driehoeksoverleggen en binnen het beleidsteam het beleid vastgesteld om de crisis te bezweren. De strafrechtelijke rol betreft het OM als onafhankelijke organisatie, dat zorgt voor een goede start van het strafrechtelijk onderzoek dat parallel loopt aan de crisisbeheersingsoperaties.

### **3.9 Analyse van de rol van het Openbaar Ministerie tijdens eerste 24 uur**

Door de taakverdeling in een gebieds- en een zaaksofficier werd beoogd een helder onderscheid gemaakt tussen de rol van het OM als 'partner' *tijdens* de rampenbestrijding en die van het OM als verantwoordelijke voor de strafrechtelijke vervolging *na* de rampenbestrijding. De gebiedsofficier maakte deel uit van het BT, een andere zaaksofficier werd verantwoordelijk voor de (eventuele) vervolging. Zo gold bijvoorbeeld ook voor Essent, dat vanwege de expertise deel uitmaakte van het beleidsteam, dat zij in BT-verband alleen contact heeft gehad met de gebiedsofficier. Door deze taakverdeling in gebieds- en zaaksofficieren is getracht te voorkomen dat Essent werd belemmerd in haar functioneren binnen het BT.

De gekozen opzet is een goede, maar de taakverdeling is niet hard: de gebiedsofficier zal informatie die voor de vervolging van belang is vanzelfsprekend toch doorgeven. De andere betrokken partijen hebben hier geen illusie over.

### **3.10 Voorlichting**

#### ***Alarmering***

Om voorlichters bij een ramp te mobiliseren maakt de regio gebruik van een Communicator-systeem. Dit systeem alarmeert automatisch de voorlichters uit de regionale voorlichterspool. Omdat de voorlichterspool weliswaar onderscheid maakt tussen voorlichters op strategisch, beleidsteamniveau en op uitvoerend niveau maar onvoldoende het kwaliteitsverschil en verschil in ervaring van de betrokkenen meeneemt, wordt besloten om de Communicator niet in te schakelen. Men gebruikt wel de lijsten met telefoonnummers van de Communicator, maar maakt daaruit een eigen selectie van voorlichters, waarvan men de aanpak en kwaliteit kent.

Later laat de burgemeester ook buurgemeenten buiten de regio bellen, met het verzoek mensen ter beschikking te stellen. De gevraagde gemeenten leveren zonder problemen de gevraagde bijstand aan Geertruidenberg. Tot buiten de regio zijn gemeentelijke ambtenaren aanwezig om de gemeente te ondersteunen.

### ***Centralisatie van de voorlichting***

Op het moment dat de burgemeester besluit de Wrzo op de situatie van toepassing te verklaren, besluit hij eveneens dat voorlichting en communicatie in handen van de gemeente komen. Aan Essent wordt te kennen gegeven dat Essent wordt geacht geen eigen mededelingen te doen naar de pers, anders dan feitelijke toelichting op het operationele functioneren van de Amercentrale. Hertel en CMI, die geen deel uitmaken van het beleidsteam, worden door de gemeente niet van deze afspraken op de hoogte gebracht. De gemeente geeft te kennen zich het recht voor te houden om als enige te communiceren over de hulpverlening, de rampenbestrijdingsprocessen en de te volgen procedures.

### ***De eerste persconferentie***

Een communicatieadviseur van de politie is als eerste voorlichter aanwezig bij het beleidsteamoverleg van 02.45 uur. De voorlichter uit Geertruidenberg is aanwezig bij het daarop volgende overleg van 03.45 uur en wordt bij aankomst gebriefd door de voorlichter van de politie. Samen treffen zij, met de kort daarna gearriveerde voorlichter uit het naburige Drimmelen, de voorbereidingen voor de eerste persconferentie.

De eerste persconferentie vindt in de vroege morgen plaats. Er zijn circa dertig mensen (journalisten, camera- en geluidsmensen) aanwezig. Zij worden onder begeleiding toegelaten tot het bedrijfsrestaurant. Het restaurant bevindt zich net als het BT in het hoofdgebouw, vlak bij de ingang van de Amercentrale. Van de journalisten die als eerste aanwezig zijn worden de namen en functies genoteerd. Journalisten die later binnenkomen moeten zich legitimeren. Er zijn verschillende media aanwezig, zowel landelijk (Radio 1, Wereldomroep) als regionaal. Gedurende de week ontstaat het stramien dat de pers steevast na afloop van de BT-vergaderingen te woord wordt gestaan. Bij de planning van de persconferenties houdt de gemeente zoveel mogelijk rekening met de deadlines van de pers.

De persconferenties staan onder leiding van de dienstdoend voorlichter uit het beleidsteam. De burgemeester staat in de persbijeenkomsten de media te woord. De persconferenties worden altijd geopend met een persstatement van de burgemeester of loco-burgemeester. De burgemeester tracht daarmee de regie in eigen hand te houden. De belangrijkste statements worden kort en bondig geformuleerd. Ook de persberichten die worden uitgegeven zijn doorgaans kort en bondig.

Bij de BT-vergaderingen wisselen de voorlichters elkaar af. Voorlichters uit de voorlichterpool ondersteunen de voorlichter van Geertruidenberg bij de persconferenties, de interne communicatie en de uitgaande communiqués. Ook ondersteunen zij de burgemeester en de loco-burgemeester in hun contacten met de media.

In de communicatie maakt het BT de volgende prioriteitenverdeling: 1) eerst slachtoffers en nabestaanden, 2) daarna de interne communicatie (betrokken hulpverleners, gemeente, Essent) en 3) tot slot de pers te woord wordt gestaan. De inhoud van de boodschappen tijdens de persconferenties wordt vooraf in het beleidsteam besproken. Men spreekt af dat vragen over de steiger feitelijk beantwoord zullen worden.

De communicatiemedewerkers nemen plaats op de eerste etage van het gebouw op het Essent-terrein. Het beleidsteam vergadert in hetzelfde gebouw op de begane grond. Vanuit Essent worden hen computers en printers aangeboden om op te werken. Er ontstaat enige frictie bij de voorlichters, als de apparatuur niet altijd feilloos blijkt te werken. De apparatuur is niet berekend op de specifieke behoeften van en het gebruik door de gemeentevorlichters in deze bijzondere situatie. Zo heeft men bijvoorbeeld moeite met het inloggen op het systeem. Aan de kant van Essent ontstaat lichte verbazing dat de overheidsvoorlichters niet over hun eigen apparatuur beschikken en afhankelijk zijn van de apparatuur van derden. Ook met het inrichten van het perscentrum lijken de gemeentelijke voorlichters weinig ervaring te hebben. Onderling wordt afgesproken dat Essent een afschrift krijgt van elk persbericht dat uitgaat.

De pers mag vanaf een afstand foto's maken van de centrale, maar mag van het BT onder geen beding naar Eenheid 9. Wanneer de politie merkt dat de pers de portofoons van hulpverleners afluistert, wordt afgesproken dat de hulpverleners geen specifieke informatie meer via de portofoons geven.

Zondagmiddag om 15.00 uur wordt de pers verwijderd van het terrein van de Amercentrale en overgebracht naar de nabijgelegen Dongecentrale. Daarmee wordt de pers nadrukkelijker gescheiden van het actiecentrum Voorlichting en het Beleidsteam, die achterblijven in het hoofdgebouw op het terrein van de Amercentrale.

### ***Mediawatching***

Ook wordt in het BT de behoefte uitgesproken om een mediawatcher in te zetten. Er is op dat moment namelijk geen enkel overzicht over de informatie zoals die op TV komt. Vanuit huis gaan een aantal ambtenaren zich bezighouden met de berichtgeving in de media. Zij koppelen hun bevindingen terug via de voorlichter.

### ***De aansturing van de voorlichting***

Al snel wordt duidelijk dat een splitsing moest worden aangebracht in de organisatie van de voorlichting, omdat de eindverantwoordelijke medewerker voor het rampbestrijdingsproces voorlichting niet alle taken alleen en tegelijk kan vervullen. De functie wordt opgesplitst: één persoon krijgt de organisatie van de pers en interne communicatie onder zijn hoede, een ander blijft in het BT om als communicatiedeskundige de burgemeester te adviseren.

## **3.11 Analyse van de voorlichting<sup>18</sup>**

In het eerste Beleidsteamoverleg in de nacht van 28 september 2003 is besloten de structuur van het rampenplan te volgen. Er is toen, noch op enig ander moment, expliciet besloten om af te wijken van het 'Regionaal draaiboek communicatie bij rampen' dat onderdeel is van het rampenplan. Desondanks is van de structuur afgeweken en wel op de volgende punten:

- er is geen communicatieadviseur toegevoegd aan het Operationele Team (paragraaf 1.2 van het Regionaal Draaiboek)

---

<sup>18</sup> Zie bijlage IV voor een overzicht van de berichtgeving in de media

- de Communicator is niet ingezet om voorlichters te alarmeren (paragraaf 1.4 van het Regionaal Draaiboek)

ad 1. Geen communicatieadviseur in Operationeel Team: Het Operationeel Team heeft feitelijk als een gecombineerd OT / CoRT gefunctioneerd. In het Regionaal Draaiboek wordt een aparte voorlichter in het OT voorgeschreven om de afstemming tussen verschillende disciplines die betrokken zijn bij de rampenbestrijding af te stemmen. Het draaiboek geeft daarbij aan dat - afhankelijk van de aard van de ramp - de voorlichtersrol van het OT gecombineerd kan worden met de voorlichtersrol in het BT.

In deze situatie is het een juiste keuze geweest om geen aparte voorlichter aan het OT toe te voegen. De gemeente Geertruidenberg heeft nadrukkelijk aangegeven dat de voorlichting over het ongeval via de gemeente moest lopen. Daardoor was het wenselijk om de afstemming over de externe communicatie ook via een centraal punt, in casu het BT, te laten lopen. Het afstemmen van communicatie tussen de gemeente enerzijds en Essent anderzijds op OT-niveau zou geen toegevoegde waarde hebben.

ad 2. Communicator: De communicator is niet ingezet om de voorlichterspool te alarmeren. Daarmee is de basis onder de voorlichterspool, het over-en-weer leveren van bijstand in crisissituaties, omzeild. Geertruidenberg heeft kritiek op de Communicator, omdat deze een standaardlijst met telefoonnummers belt en onvoldoende rekening houdt met de nodige expertise van de verschillende voorlichters uit de regio. Deze kritiek was voorzienbaar. Het ware beter geweest indien deze kritiek vooraf in de opzet van de voorlichterspool en de bijbehorende alarmering was meegenomen. Nu ontstond een situatie waarin medewerkers van de gemeente zelf tijd verloren met het alarmeren van collega-voorlichters, terwijl daar juist het geautomatiseerde proces van de Communicator voor was opgezet.

Ondanks het feit dat voorlichters op persoonlijke kwalificaties werden gevraagd om te ondersteunen, is het tijdens de crisis voorgekomen dat een interne voorlichter per ongeluk als beleidsvoorlichter werd ingezet en een mediawatcher per ongeluk werd ingezet als persvoorlichter. Dit is de voorlichting niet ten goede gekomen. Daardoor duurde, in de ogen van enkele correspondenten, het maken van een aantal persberichten bijvoorbeeld te lang.

Voorlichters uit de voorlichterspool hebben afwisselend geadviseerd in het beleidsteam. Omdat de voorlichters uit andere gemeenten slechts één à twee dagen beschikbaar werden gesteld, waren er relatief veel wisselingen tussen de voorlichters. Relatief, in die zin dat er meer voorlichters in het BT zijn aangeschoven dan enige andere discipline. Bij de persconferenties hebben de voorlichters de regie van de persconferenties op zich genomen. De overdracht tussen de voorlichters ging goed; wel werd het voor andere aanwezigen in het BT als druk ervaren om zoveel verschillende personen als voorlichter aan tafel te hebben. Overall kan worden gesteld dat ook de persconferenties ordentelijk zijn verlopen.

### ***Centraliseren van voorlichting***

De burgemeester heeft in een vroeg stadium, tijdens de eerste gezamenlijke OT/BT-vergadering, besloten de voorlichting te centraliseren. De Wrzo geeft hiervoor geen titel; desondanks heeft Essent zich aan de wens van de burgemeester gecommiteerd.

Aan Essent is daarmee vanaf het begin af aan duidelijk gemaakt dat de gemeente de centrale spil in de communicatie op zich nam. Met Essent zijn in het beleidsteam afspraken gemaakt dat Essent niet inhoudelijk zou ingaan op de vragen van de pers, anders dan door het geven van feitelijke informatie en toelichtingen op de structuur en opbouw van de ketels op het terrein van de Amercentrale.

Met Hertel, CMI en andere (sub)contractors heeft de gemeente geen expliciete afspraken gemaakt. De gemeente veronderstelde dat de afspraken tussen gemeente en Essent impliciet ook op Hertel en CMI van toepassing waren, door de instemming van Essent om het communicatiebeleid door de gemeente te laten bepalen. De afspraak dat ook Hertel en CMI aan de afspraken waren gebonden, is nooit expliciet uitgesproken binnen het BT.

Door het impliciete karakter van de afspraken strekt het te ver om latere uitlatingen van andere betrokken bedrijven aan Essent te verwijten. Het ware beter geweest als de gemeente de afspraken omtrent het woordvoederschap en communicatie 1-op-1 met alle betrokken partijen op het terrein van de Amercentrale had afgestemd, inclusief Hertel en CMI. De betrokken bedrijven werden actief benaderd door de media; doordat een aantal van de bedrijven op de verzoeken inging, ontstond ruis in de communicatie. De schuldvraag werd in de media al ten dele beantwoord, terwijl het de voorkeur had gehad als de gelederen gesloten waren en de hulpverlening in dit stadium nog prioriteit had gekregen in de media.

De gemeente heeft met het Openbaar Ministerie geen afspraken gemaakt omtrent het communicatiebeleid. Het Openbaar Ministerie hield zich, als onafhankelijke organisatie, het recht voor om zijn eigen communicatiebeleid uit te stippelen.

### ***Communicatiestrategie***

De communicatiestrategie van het BT kan worden samengevat als het 'kort en bondig toelichten van de gemaakte keuzes, zonder de emotionele betrokkenheid uit de weg te gaan.' Die keuze lijkt onder deze omstandigheden de meest wenselijke. Het ongeval speelde zich letterlijk in een black box af. Het BT diende, om de gemaakte keuzes toe te lichten, relatief veel aandacht te besteden aan het beschrijven van de feitelijke situatie. De emotionele betrokkenheid uitte zich in het expliciet onderkennen van de onmacht en uitzichtloosheid van de situatie.

In de persberichten is veel aandacht geschonken aan het weergeven van de feitelijkeheden. De emotionele toonzetting is met name naar voren gekomen in de persbijeenkomsten met de burgemeester, loco-burgemeester en hulpverleners.

De prioriteit werd bij het informeren van externen gelegd bij 1) het informeren van slachtoffers, collega's en nabestaanden, 2) interne communicatie binnen de groep



hulpverleners, gemeente en medewerkers Essent en 3) externe communicatie (media). Dit betekende dat de burgemeester en de districtchef van de politie of RGF persoonlijk naar de locaties reden waar de familieleden van de Turkse en Amerikaanse slachtoffers waren ondergebracht. Pas na hun terugkeer werden de persconferenties gehouden.

Mede als gevolg van de vele wisselingen van de voorlichters in het beleidsteam, liep de onderlinge communicatie tussen de gemeente en Essent soms moeizaam. Essent is niet altijd op de hoogte gebracht van de laatste statements; er zijn gevallen geweest waarin informatie al door de gemeente was vrijgegeven, zonder dat deze informatie via de interne communicatiekanalen bij Essent was doorgegeven aan de eigen werknemers. Daardoor verliep de informatievoorziening richting de eigen werknemers van Essent niet in alle gevallen vlekkeloos.

### ***Locatie Actiecentrum Voorlichting***

Het draaiboek schrijft niet voor waar het Actiecentrum Voorlichting plaatsneemt. In calamiteitensituaties is het gangbaar om het Actiecentrum Voorlichting op het gemeentehuis te huisvesten. In dit geval is gekozen om het actiecentrum Voorlichting in eerste instantie op het terrein van de Amercentrale in te richten. Dat is, achteraf gezien, een ongelukkige keuze geweest.

De voorlichters stelden zich met deze keuze (te) afhankelijk op van de apparatuur en verbindingen van Essent. Op het gemeentehuis in Raamsdonksveer hadden zij de beschikking over hun eigen apparatuur. Daarmee waren zij beter geoutilleerd voor het huisvesten van het actiecentrum Voorlichting dan de ruimte bij Essent. Diverse voorlichters uitten kritiek op de medewerking van Essent bij het opzetten en draaiende houden van het actiecentrum Voorlichting. Deze kritiek is onterecht; Essent heeft de gemeente de mogelijkheid geboden om gebruik te maken van de faciliteiten, maar niets stond de voorlichters in de weg om alsnog naar het gemeentehuis te verhuizen of eigen laptops en verbindingen in het gebouw van Essent te installeren. Het gegeven dat de voorlichters geen eigen apparatuur meebrachten en daardoor afhankelijk werden van minder goed functionerende apparatuur van Essent kan Essent moeilijk worden verweten.

Het merendeel van de voorlichters uit de voorlichterspool beschikt over eigen mobiele telefoontoestellen, waarvan de rekening deels bij de werkgever wordt gedeclareerd. In de afhandeling van het ongeval waren er geen aparte mobiele telefoons of telefoonnummers beschikbaar voor de contacten met de pers. Om de contacten met de pers te onderhouden, hebben verscheidene voorlichters met de pers gebeld om te voldoen aan hun verzoeken om informatie. Door de nummerherkenning werden daarmee ook de eigen 06-nummers kenbaar bij de pers. Gedurende lange tijd zijn de voorlichters op hun eigen 06-nummers gebeld door journalisten die nadere informatie wilden. Tot maanden na het ongeval is men op de privé-telefoons gebeld.

### ***Berichtgeving in de media***

De berichtgeving richt zich gedurende de eerste 24 uur met name op de feitelijkheden. Opvallend is daarbij dat de berichtgeving op de eerste dag vooral de focus op de overlevenden legt. De media berichten vanuit een positieve grondhouding over het aantal overlevenden, niet over het aantal omgekomen

slachtoffers. De media berichten intensief over de gebeurtenissen in Geertruidenberg en komen van uur-tot-uur met nieuwe updates.

De gemeente stuurt gedurende de eerste dag zes berichten uit, die elk feitelijke informatie bevatten over de slachtoffers, de bergingsoperatie en de hulpverlening. Door het ANP en de media worden deze berichten grotendeels overgenomen. De media beschrijven de manier waarop een van de slachtoffers uit de ketel is geklauterd en er vinden interviews plaats met alpinisten die *stand-by* staan.



## Hoofdstuk 4. De periode tot het opheffen van de rampstatus

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de periode van maandagochtend tot en met het opheffen van de rampstatus op vrijdagavond om 24.00 uur. Het gaat in op de operationele hulpverlening, de besluitvorming binnen OT en BT, de zorg voor verwanten en hulpverleners, de voorlichting en de rol van het Openbaar Ministerie. Per thema worden eerst de feitelijke omstandigheden beschreven, gevolgd door een analyse per thema.

### 4.2 Operationele hulpverlening

*Maandag 29 september 2003*

#### ***Het derde slachtoffer bevrijd***

Op maandag 29 september 2003 wordt om 03.20 uur het derde slachtoffer uit de ketel gehaald. De hele operatie om hem te bevrijden heeft ruim 20 uur geduurd. Na 25 uur in de ketel te hebben vastgezet wordt hij bevrijd. Een bijzonder aspect van deze redding is dat gedurende de operatie een hulpverlener contact kan houden met het slachtoffer, door zijn hand vast te houden. Ook de broer van het slachtoffer heeft tijdens de reddingsactie een kort gesprek met hem.

#### De inzet van 'abseilers'

Bij de hulpverlening in de ketel van de Amercentrale wordt veelvuldig gewerkt met 'abseilers' die gezeurd aan touwen van bovenaf de steigerspaghetti doorzoeken en stabiliseren.

In eerste instantie zijn daarbij op zondag leden van een arrestatieteam van de politie ingezet. Deze beoordelen de situatie als te gevaarlijk om diep de instabiele steiger te doorzoeken. Zij worden afgelost door abseilers van de steigerbouwer die meer ervaren zijn in dit soort werk. Deze abseilers en hun collega's zullen gedurende de gehele week het meeste werk in de ketel verrichten.

Er is echter ook nog een korte inzet geweest van Duitse abseilers. Op zondagmiddag is door de brandweer besloten een abseilerploeg van de overheidsinstantie Technische Hilswerke (THW) uit Aken te laten komen. Hiervan zijn om ongeveer 21.00 uur drie leden gearriveerd. Deze hebben als opdracht de ketel van binnen te bekijken en vervolgens advies te geven over verdere inzetmogelijkheden van de THW. Rond middernacht kijkt het abseilteam uit Aken vanaf de hoogte de ketel in. Men constateert dat de steiger niet stabiel is en het daarom te gevaarlijk is om te gaan dalen. Er zal daarom eerst meer aan stabilisering moeten worden gedaan voordat de THW iets kan doen. De ploeg uit Aken rukt daarom weer in.

### ***Bergen van het vierde slachtoffer***

Om 12.45 uur wordt het overleden vierde slachtoffer uit de ketel gehaald en geborgen. De hulpverleners gaan er vanaf dat moment vanuit dat boven de 21 meter geen slachtoffers meer kunnen liggen.

### ***Endoscoop aangeboden***

Door de vele publiciteit die het ongeval in de media krijgt, komen van buitenaf veel aanbiedingen van materiaal dat kan worden ingezet bij de reddingsoperatie. Op maandag wordt een uiterst bruikbare flexibele camera (endoscoop) aangeboden die vanaf dinsdag kan worden ingezet. Later zal blijken dat de volgende slachtoffers hiermee versneld getraceerd worden.

*Dinsdag 30 september 2003*

### ***Het vijfde slachtoffer gelokaliseerd***

In de nacht van maandag op dinsdag wordt rond 02.15 uur slachtoffer 5 gelokaliseerd. Rond 05.00 uur denken hulpverleners in de nabijheid van slachtoffer 5 ook slachtoffer 6 in beeld te hebben. De hulpverleners twifelen, omdat men niet zeker is dat slachtoffers 5 en 6 verschillende personen zijn. Slachtoffer 5 (en mogelijk ook slachtoffer 6) ligt op ruim 17 meter hoogte, iets lager dan het niveau van slachtoffer 3 en 4. Na het lokaliseren van slachtoffer 5 tracht men hem van bovenaf te redden, op dezelfde manier als de eerdere slachtoffers. Men schat in dat het circa acht uur zal duren voordat het slachtoffer bevrijdt is. Uiteindelijk zal het ruim 19 uur duren voordat het slachtoffer is geborgen. Als slachtoffer 5 wordt gevonden is, gelet op de staat van het stoffelijk overschot, spreekt de RGF de verwachting uit dat 'ziende het slachtoffer, niemand er meer levend uit komt'

Rond 05.00 uur constateren hulpverleners dat het zesde slachtoffer is overleden. Terwijl de berging van slachtoffer 6 loopt, gaat het zoeken naar meer slachtoffers onverminderd door. Abseilers en camera's doen hun werk. Ook vanuit de groep Amerikanen komen suggesties met betrekking tot de mogelijke positie van de slachtoffers. Men vermoedt kort na het lokaliseren van slachtoffer 6 ook slachtoffer 7 te hebben gelokaliseerd.

### ***Bevrijding vijfde slachtoffer***

Dinsdag wordt om 18.20 uur wordt het vijfde slachtoffer gevonden. Het vijfde slachtoffer wordt om 21.45 uur uit de ketel gehaald.

### ***Het zesde slachtoffer gevonden***

Om 22.45 uur wordt het zesde slachtoffer gelokaliseerd. Een half uur later vindt er een BT plaats waarin de werkafpraak wordt gemaakt dat een volgende BT bij elkaar komt zodra de berging in de vroege ochtend plaatsvindt. Het OT is bezig met het maken van een reddingsplan. Verder zijn er op basis van camerabeelden en abseiltechnieken aanwijzingen waar zich het zevende slachtoffer kan bevinden. De tijd die nu is ontstaan zal ook gebruikt worden voor het proberen te lokaliseren van het zevende slachtoffer. Hiervoor worden ook abseiltechnieken gebruikt en zal er een nieuwe steiger moeten worden gebouwd.

*Woensdag 1 oktober 2003*

***Het zevende slachtoffer gevonden***

In de nacht van dinsdag op woensdag wordt om 02.45 uur ook de locatie van slachtoffer zeven definitief vastgesteld. Hij blijkt vier à vijf meter van slachtoffer 6 te liggen. Er wordt een aparte opening gemaakt en extra zekeringen en borgen aangebracht, om de hulpverleners de nodige veiligheid te bieden.

***Het achtste slachtoffer gevonden***

Twee uur na het lokaliseren van slachtoffer 7, om 04.50 uur, wordt ook slachtoffer 8 gelokaliseerd. Hij blijkt op dezelfde hoogte als slachtoffer 6 en slachtoffer 7 te liggen, maar dan aan de westzijde van de ketel. Voor het redden moeten ook de nodige voorbereidingen getroffen worden.

***Berging zesde slachtoffer***

Slachtoffer 6 wordt woensdag om 10.30 uur de ketel uitgedragen en wordt overgebracht naar een mortuarium.

Om 12.50 uur is het zevende slachtoffer op een armlengte na benaderd. Later die middag, om 15.15 uur, stelt de GGD vast dat ook slachtoffer zeven is overleden. Het hoofd opvang en verzorging hoort van een aantal verwanten dat er een Imam moet komen. Andere verwanten blijken echter geen Imam te willen, zolang er nog hoop op overlevenden is.

***Berging zevende slachtoffer***

Slachtoffer zeven wordt op woensdag 1 oktober om 19.50 uur uit de ketel gehaald.

*Donderdag 2 oktober 2003*

***Localiseren en berging achtste slachtoffer***

Op donderdagavond, om 18.30 uur, komt vanuit het OT de melding dat de berging van slachtoffer 8 in het eindstadium is en voorspoedig gaat. Het slachtoffer ligt nu vrij. Slachtoffer 8 wordt, anderhalve dag nadat hij is gelokaliseerd, om 21.03 uur geborgen.

***Af- en opschalen***

Na de berging van het laatste slachtoffer schalen brandweer en GHOR af. Zo geeft donderdagavond om 21.30 uur de RGF officieel opdracht tot afschalen van de aanwezige geneeskundige capaciteit. De politie bereidt zich gelijktijdig voor een grootschalig onderzoek naar de ongevaloorzaak.

#### **4.3 Analyse hulpverlening**

De hulpverlening in deze fase start met de bevrijding van het derde slachtoffer. Men houdt een race tegen de klok, die door de omstandigheden in 'slakkengang' moet verlopen. Dit wordt veroorzaakt door de chaos die het instorten van de steiger heeft veroorzaakt en daarmee de risico's die de hulpverleners in de ketel aantreffen.

Na deze redding blijft er voor de hulpverleners alleen nog bergingswerk over hoewel men in het begin nog enige hoop heeft op meer overlevenden. Inzet van diverse hulpmiddelen en zelfs Duitse hulpverleners lijkt gedurende de maandag tot weinig meer te leiden dan de conclusie dat de slachtoffers met '*aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid*' tenminste onder de 25 meter moeten liggen. Men sluit uit dat zich nog slachtoffers in het bovenste gedeelte (tussen 25 en 47 meter hoogte) bevinden. De levenskansen voor de nog aanwezige slachtoffers zijn ondertussen tot 'nihil' gedaald. Daarop wordt terecht besloten tot een 'veilige' bergingsoperatie (zie 4.4 'besluitvorming binnen OT en BT') waarbij de letel van bovenaf wordt leegegehaald. Het zal voorspelbaar vijf tot zeven dagen duren voordat de slachtoffers geborgen kunnen worden.

Wanneer op dinsdag een nieuwe endoscoop kan worden ingezet, blijken de overige slachtoffers toch nog dicht bij de eerdere locaties te liggen. Men besluit dan toch met de tot nu gehanteerde methode de gevonden slachtoffers te bergen. De slachtoffers kunnen dan dan snel geborgen: op donderdag wordt het het lichaam van het laatste slachtoffers bevrijd uit de ketel.

### ***Aflossing***

Gaandeweg ontstaat irritatie over de wijze waarop omgegaan wordt met het aflossen van functionarissen. Het bestrijden van een ramp vereist een zeer nauwe samenwerking tussen de verschillende functionarissen. Gaandeweg ontstaat er een zekere aanpak die door iedereen wordt gedragen. Deze aanpak komt, zo signaleren respondenten, in gevaar als er teveel verschillende functionarissen zijn betrokken. Als er teveel wordt afgelost ontstaat er onnodig verlies aan informatie door de vele overdrachten die plaatsvinden. Dat wordt vergroot als er te weinig schriftelijk wordt vastgelegd of geregistreerd. Daarbij komt dat de inzet van veel verschillende functionarissen ook het gevaar in zich bergt dat er teveel verschillen van opvatting zijn over de wijze van aanpak.

## **4.4 Besluitvorming binnen OT en BT**

*Maandag 29 september 2003*

### ***Besluit tot berging***

Het overleg op maandag 29 september staat in het teken van besluitvorming over de verdere wijze van hulpverlening. Deze dag zal blijken een keerpunt te zijn in de hulpverlening.

Op maandagochtend bespreekt de operationeel leider twee mogelijkheden met het beleidsteam om de nog niet-gelocaliseerde slachtoffers te kunnen bereiken. Er lijkt op dat moment sprake te zijn van een keuze.

- Scenario I gaat uit van het verwijderen van steigermateriaal uit het onderste gedeelte van de ketel. Daartoe moet de steigerhoop op ongeveer 25 meter worden gefixeerd en wordt op dat niveau een soort tussenvloer gebouwd. Op die manier wordt de ketel in twee delen gesplitst. Het onderste deel van de steiger (tussen onderzijde en tussenvloer) kan worden verwijderd via gaten die net onder 25 meter hoogte worden gemaakt, terwijl het bovenste deel (tussen 25 meter en 47 meter) in de ketel blijft. Het OT gaat er in dit scenario van uit

dat de slachtoffers zich in het onderste gedeelte bevinden. Het voordeel van dit scenario is dat men verwacht de slachtoffers sneller te kunnen bereiken dan met het onderstaande scenario II, waarbij de ketel geheel moet worden leeggehaald. Men verwacht de slachtoffers te kunnen bereiken binnen 85 uur na het instorten van de steiger. De slachtoffers zouden dan ruim 5 dagen in de ketel hebben gelegen. Hoewel het gevaarsaspect moeilijk is in te schatten, is voor de hulpverleners scenario I veruit het onzekerste en daarmee minst veilige scenario.

- Scenario II betekent via de bovenzijde het steigermateriaal verwijderen. Dit scenario gaat veel meer tijd vergen voordat de slachtoffers bereikt zullen worden; de gehele ketel moet dan worden leeggehaald voordat men bij de verwachte vindplaats van de slachtoffers komt. De tijdsduur wordt geschat op 135 uur, gerekend vanaf het moment van instorten van de steiger. De slachtoffers zouden dan ruim 7 dagen in de ketel hebben gelegen. Werken volgens scenario II is veiliger voor de hulpverleners.

Het OT adviseert gezien de levenskansen van de slachtoffers (die in beide scenario's 'nihil' zijn) en de veiligheid van de hulpverleners om voor scenario II te kiezen.<sup>19</sup> De levenskansen van slachtoffers zullen volgens het COT immers ook na 85 uur sterk verminderd zijn. In de tweede optie zullen de slachtoffers ruim 7 dagen in de ketel hebben gelegen. De experts kunnen er geen 'eenduidig antwoord' geven op de vraag naar de levenskansen van de slachtoffers als ze eenmaal bereikt zouden zijn door de hulpverleners.

De discussie over beide scenario's laat onverlet dat er in afwachting van een beslissing en uitvoering op de reeds ingezette wijze verder wordt gezocht naar de locatie van de slachtoffers.

Op basis van de voorgelegde gegevens acht de burgemeester het, gelet op de mogelijke impact van het besluit, nog niet verantwoord op dat moment voor een scenario te kiezen. De burgemeester geeft de operationeel leider de opdracht om scenario I uit te werken. Hij wil zich niet laten leiden, zo stellen de notulen, door tijdsdruk, maar gefundeerd tot een keuze kunnen komen. 'Laat geen gelegenheid onbenut om tot een advies te komen.'

De operationeel leider werkt de scenario's nader uit. Hij meldt maandagmiddag in het beleidsteam dat hij overleg heeft gehad met specialisten van Essent, professionele steigerbouwers en een 'second opinion' heeft gevraagd aan een gespecialiseerd bedrijf. Hij komt nu tot de conclusie dat het levensgevaarlijk is voor de hulpverleners om te proberen van onderen de materialen te verwijderen. Het instortingsgevaar is in dat scenario te groot. Het operationeel team adviseert de burgemeester daarom nu te kiezen voor scenario II, het scenario waarin van bovenaf wordt gewerkt. Alle aanwezigen onderschrijven deze conclusie. De burgemeester besluit op basis van dit advies van bovenaf te werk te gaan. Feitelijk gezien, zo stellen respondenten, was er geen sprake van een reële keuze en was er geen mogelijkheid om sneller bij de slachtoffers te komen. De burgemeester beseft op dat moment (15.12 uur), zo stellen de notulen van het beleidsteam, dat hij de belangrijkste beslissing van de hele afhandeling van het zwaar ongeval neemt.

---

<sup>19</sup> In de notulen van het 16-de BT staat abusievelijk scenario I vermeld.



*Dinsdag 30 september 2003*

### ***Terug naar de 'oude' wijze***

De situatie, op basis waarvan het hierbovenstaande besluit is genomen, verandert als om 02.15 uur op dinsdag slachtoffer 5 wordt gelokaliseerd *boven* de 25 meter en men die nacht ook denkt meerdere andere slachtoffers in beeld te hebben. Hoewel men gekozen had voor benaderen van de slachtoffers via de bovenzijde gaat men dan toch weer over tot het maken van horizontale schachten via openingen in de zijkant van de ketel omdat men via deze methode sneller bij de slachtoffers kan komen.

Uiteindelijk is er geen steigerpijp via de bovenzijde uit de ketel verwijderd.

### ***Informatielek?***

Op dinsdagmiddag komt in het BT ter sprake dat de Amerikanen informatie krijgen van iemand op het terrein van de Amercentrale. De informatie die wordt doorgegeven is niet in lijn met de informatie die de gemeente naar buiten brengt. Ook de Turkse verwanten blijken via een van de steigerbouwers informatie te krijgen. Het BT verzoekt Essent om hun subcontractors een zwijgplicht op te leggen, zodat de informatievoorziening consistent verloopt.

De RGF deelt in dezelfde vergadering mee dat de Amerikanen suggesties hebben voor de mogelijke positie van de slachtoffers. Het OT zal contact leggen met de Amerikanen, om hun suggesties te vernemen.

### ***Aanpassing BT-overleg***

In het volgende BT van 18.00 uur stelt de burgemeester voor om structuur van het BT-overleg te wijzigen. Naar zijn mening lopen twee processen door elkaar heen, te weten het bergingsproces en berging-reddingsproces. Voorgesteld wordt om het bergingsproces niet meer in het BT aan de orde komt maar uitsluitend te behandelen in het OT. Zodra er een slachtoffer gelokaliseerd wordt zal de operationeel leider contact opnemen met de voorzitter van het BT. Indien nodig wordt dan bepaald of er een extra BT vergadering moet worden belegd als het berging-reddingsproces ter sprake komt. Er wordt ingestemd om dagelijks BT bijeenkomsten om 09.00 en 18.00 uur te houden.

### ***Strafrechtelijk onderzoek***

De burgemeester van Geertruidenberg heeft de familieleden toegezegd dat er een gedegen onderzoek naar de oorzaak van het ongeval zal volgen. De burgemeester van Rotterdam<sup>20</sup> wordt door de familieleden verzocht erop toe te zien dat dit ook daadwerkelijk gebeurt en hiervoor een contactpersoon aan te wijzen. In strafrechtelijke zin heeft het Openbaar Ministerie (parket Breda) inmiddels een onderzoek ingesteld naar het ongeval. Dit wordt indien nodig ondersteund door het Openbaar Ministerie van Rotterdam-Rijnmond.

---

<sup>20</sup> NB: in Rotterdam vindt gedurende enkele dagen opvang van verwanten plaats die woonachtig zijn in Rotterdam (zie ook paragraaf 4.6)

### ***Hulpketel***

Rond middernacht komt bij het BT de melding binnen dat in Amer 8 een defect is geconstateerd aan de stadsverwarming. De hulpketel kan worden ingeschakeld, maar die zal geluidsoverlast in de stoomketel kunnen veroorzaken. Dit heeft geen gevolgen voor de reddingsoperatie. Het geluid, zo wordt ingeschat, zal hoogstens de directe communicatie iets lastiger maken. De burgemeester geeft akkoord voor het opstarten van de hulpketel. Indien het geluid te luid wordt en de reddingsoperatie hindert, dan moet deze afgezet worden. De operationeel leider wordt hiervoor gemachtigd. Voor de zekerheid brengt Essent de grootverbruikers in kaart.

### ***Tekening***

In het laatste BT-overleg die avond gaat een tekening rond, die de situatie in de ketel weergeeft voor en na het ongeval. Men bediscussieert de tekening en overweegt deze beschikbaar te stellen aan de pers, om de beeldvorming omtrent de situatie toe te lichten. Bij nadere beschouwing door de operationeel leider blijkt dat de tekening een vertekend beeld geeft, omdat de tekening een opening aan de onderzijde suggereert die er niet is. De burgemeester verzoekt om een nieuwe visualisatie die overeenkomstig de werkelijkheid is.

*Woensdag 1 oktober 2003*

### ***Besluitvorming berging***

Woensdagmorgen wordt in het OT van 07.15 uur verbazing uitgesproken over de relatief snelle localisering van slachtoffer 7 en 8. De OT-notulen vermelden dat 'de laatste drie slachtoffers met dezelfde accuratesse en alertheid dienen te worden geborgen'. In het OT wordt bepaald dat de volgorde van de berging van slachtoffers de volgorde van het vinden (dus 6-7-8) zal volgen, tenzij een van de slachtoffers nog in leven blijkt. In dat geval krijgt de redding van dat slachtoffer prioriteit.

In het BT van 08.00 uur dat hierop volgt, wordt deze prioritering onderschreven. De schatting is op dit moment dat slachtoffer 8 aan het einde van de dag bereikt zal worden. Het BT van 15.00 uur beslist dat de volgende bijeenkomsten zullen zijn op 2 oktober om 09.00 uur en 18.00 uur. Het is niet noodzakelijk om na het bereiken en bergen van slachtoffer 7 en 8 het BT bijeen te laten komen. De voorzitter van het beleidsteam moet worden gewaarschuwd bij de berging van een slachtoffer. Zodra de identiteit van een slachtoffer bekend is geworden, zullen eerst de directe verwanten worden gewaarschuwd. Daarna wordt de verwantengroep als geheel geïnformeerd. Wanneer alle slachtoffers zijn geborgen, zal dit naar beide verwantengroepen, Essent en pers worden gecommuniceerd.

In het BT van 15.00 uur geeft de burgemeester de stand van zaken weer en aanzien van de slachtoffers. Slachtoffer 5 is geborgen. De identificatie zal met behulp van de broer van slachtoffer 5 plaatsvinden. Deze broer mag niet met de pers praten.

### ***Besluitvorming zorg***

Op woensdag vindt om 13.30 uur overleg plaats tussen de betrokken partijen (leider kernteam, medewerkers Rotterdamse diensten, de liaison Geertruidenberg

en vertegenwoordiger van OOV). Men stelt voor om vanaf donderdag de opvang in de Rotterdamse lokatie in het Klooster af te bouwen. De liaison van Geertruidenberg blijft vooralsnog in Rotterdam. Het Klooster zal van 9 tot 5 uur open blijven en er zal iemand vanuit de gemeentelijke diensten aanwezig zijn. Tijdens het overleg wordt ook gesproken over de kosten van de begrafenis(sen). De gemeente Geertruidenberg geeft aan dat zij hierin niets kan betekenen. De deelgemeentevoorzitter van Charlois heeft echter aangegeven dat 'dit goed komt'. Ook de burgemeester van Rotterdam geeft aan dat dit geen probleem mag zijn. Hierover zal Rotterdam nog contact opnemen met Essent.

### ***Fotomateriaal***

In het beleidsteam komt ter sprake hoe er moet worden omgegaan met verzoeken om foto's. Niet alleen de pers vraagt om foto's; de vraag komt ook uit de groep verwanten in Breda. De voorlichter is terughoudend in het beschikbaar stellen van materiaal, omdat hij bang is dat foto's eenvoudig gemanipuleerd kunnen worden. In het latere BT-overleg besluit men om nog geen 3D-tekeningen of fotomateriaal te verspreiden, om te voorkomen dat de beelden 'een eigen leven gaan leiden'. Even later komt het nieuws binnen dat SBS6 inmiddels over de nodige beelden uit de ketel beschikt. De herkomst van de beelden is onbekend.

### ***Vragen aan het beleidsteam vanuit Rotterdam***

Rond 20.00 uur spreken de functionarissen in Rotterdam met twee vertegenwoordigers van de verwanten. Deze vertegenwoordigers zijn net terug uit Geertruidenberg in verband met het identificeren van slachtoffers. Er wordt onder meer gesproken over de sluiting van de opvanglocatie in de nacht. De vertegenwoordigers stellen drie vragen die aan het beleidsteam in Geertruidenberg moeten worden doorgegeven: 1) wél of geen sectie; 2) tijdstip van overlijden en 3) de vraag of de slachtoffers geleden hebben en de vraag of de persoonlijke eigendommen van de slachtoffers aan de verwanten overhandigd kunnen worden.

In het BT rijst de vraag wanneer het BT en het OT ontbonden kunnen worden. Rond middernacht wordt in het OT besproken dat het OT zich na het bergen van slachtoffer 8 zal opheffen. Het BT zal dan nog blijven bestaan, maar brandweer en GHOR trekken zich dan waarschijnlijk ook terug uit het BT.

De vertegenwoordigers van Essent in BT en OT informeren hoe en wanneer begonnen kan worden met de opruimwerkzaamheden van de steiger. Zij willen ook weten tot welke hoogte de steiger onder het juridisch onderzoek valt.

*Donderdag 2 oktober 2003*

### ***Rampstatus ongevalterrein***

Op donderdag overlegt de burgemeester om 09.00 uur met operationele diensten, om te bespreken wanneer de rampstatus van het ongevalterrein opgeheven kan worden. Er wordt besloten dat er na de redding/berging van slachtoffer 8 geen feitelijke werkzaamheden meer plaatsvinden in de ketel, totdat het plan van overdracht voor het rampterrein is goedgekeurd.

In hetzelfde overleg wordt beslist dat na berging van slachtoffer 8 het BT verplaatst wordt naar het gemeentehuis in Raamsdonksveer. Omdat na het

opheffen van de rampstatus de onderzoeksfase ingaat, wijzigt ook de positie van Essent. Voortaan mag Essent alleen nog op uitnodiging bij BT aanwezig zijn. Dit om een zorgvuldige belangscheiding te waarborgen.

Zodra slachtoffer 8 geborgen is, neemt de politie de leiding in het operationeel team over. Tot aan de overdracht bewaakt de politie het rampterrein. Na de overdracht aan het OM verzekert de politie de 'plaats delict'. Brandweer en GHOR schalen dan af.

In het BT van 18.30 uur wordt bekendgemaakt dat het plan van aanpak betreffende nazorg en herdenkingsbijeenkomst is uitgewerkt door GHOR, Essent en gemeente. Als locatie is Essent gekozen en zal plaatsvinden op 16 oktober. De gemeente en Essent maken een gezamenlijke uitnodigingskaart.

### ***Begrafenis***

Na overleg tussen Essent en de gemeente Rotterdam zegt Essent toe de kosten van de begrafenis te betalen indien er geen verzekering is afgesloten. De families van de slachtoffers krijgen hiervoor de gegevens van een contactpersoon bij Essent.

### ***Persconferentie***

Om 17.00 uur houdt de burgemeester een persconferentie, waarin hij ingaat op de stand van zaken en de voortgang. Essent geeft ook een statement af en gezamenlijk presenteert men een map met beeldmateriaal aan de pers.

In de daaropvolgende beleidsteamvergadering stelt de burgemeester voor om op 6 oktober 2004 een afsluitende persconferentie te houden in het gemeentehuis in Raamsdonksveer. Het Openbaar Ministerie geeft aan niet bij de afsluitende persconferentie aanwezig te zijn, omdat er over de zaak inhoudelijk niets valt op te merken en de aanwezigheid van het OM te veel vragen op zou kunnen roepen. Het Openbaar Ministerie wenst een strikte scheiding aan te houden tussen de beleidsmatige aspecten en het strafrechtelijk onderzoek; aanwezigheid op de persconferentie zou deze scheiding kunnen vertroebelen.

### ***Opperbevel een dag langer in stand houden?***

In het BT spelen die dag ook de twee volgende punten:  
Er is behoefte bij Essent om een snelle afbakening van het onderzoeksgebied. Dit om de veiligheid van het gebied te waarborgen. Na afloop van de berging van slachtoffer 8 dient snel een moment te worden gekozen om een afsluiting te organiseren voor alle in het veld opgetreden personen om zo de zaak af te sluiten. Zo mogelijk zou deze op de ramplocatie moeten plaatsvinden.

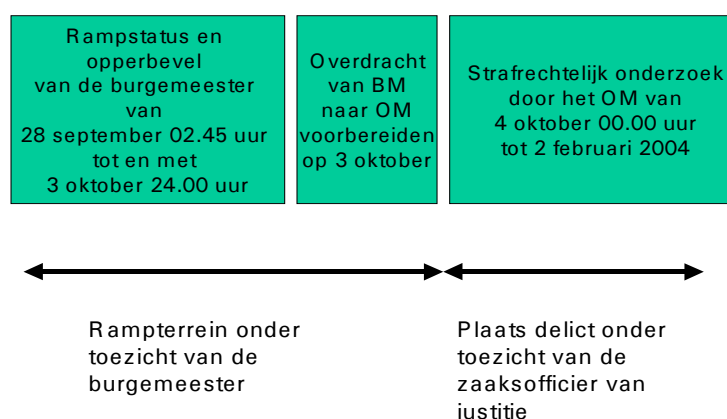
Uiteindelijk wordt besloten de rampstatus een dag langer aan te houden, zodat in het kader van de nazorg richting verwanten voorbereidingen getroffen kunnen worden voor het starten van een goed strafrechtelijk onderzoek. Met een heldere overdracht willen burgemeester en OM voorkomen dat een vacuüm ontstaat tussen het einde van de rampstatus en de aanvang van het strafrechtelijk onderzoek in de ketel.

In het BT van 16.00 uur wordt door de politie gemeld dat er vier slachtoffers zijn geïdentificeerd, maar dat slachtoffer 7 nog geïdentificeerd moet worden via DNA-onderzoek.

*Vrijdag 3 oktober 2003*

### **Opheffing rampstatus**

Op vrijdag 3 oktober 2004 om 24.00 uur verklaart de burgemeester dat de plek van het ongeval niet langer onder de strekking van de Wrzo valt. Hij voert vanaf dat moment niet langer het opperbevel dat hem in het kader van de Wrzo toekomt. In het belang van het onderzoek gelast de Hoofdofficier van Justitie dat de ketel niet direct mag worden leeggeruimd. In aansluiting op het opheffen van de rampstatus legt het Openbaar Ministerie dan ook beslag op de ketel van Eenheid 9 en de directe omgeving om de plaats van het incident veilig te stellen voor nader onderzoek.



## **4.5 Analyse besluitvorming binnen OT en BT**

Tijdens het 17e BT op maandag werd redelijk impliciet besloten om van een reddingsoperatie naar een bergingsoperatie over te gaan. De aanname was dat de overige slachtoffers zich onderin de ketel moesten bevinden. Dat deze slachtoffers overleden waren, kon op het moment dat het besluit werd genomen door niemand met absolute zekerheid worden gesteld. De BT-leden beseften echter dat de hulpverleningsoperatie om bij de slachtoffers te komen, vanwege de complexe situatie in de ketel, zodanig lang zou gaan duren (vijf tot zeven dagen) dat de kans op het aantreffen van overlevenden nagenoeg nihil was. Het BT besloot daarom om op een veilige manier de ketel van bovenaf leeg te halen en daarmee de reddingspogingen vanaf de gaten in de zijkant van de ketel te staken. De aanwezigen beseften de reikwijdte van dit besluit terdege. De burgemeester sprak zelfs van het 'belangrijkste besluit van de operatie'.

Voordat met de uitvoering van het besluit kon worden begonnen, werden in de nacht van maandag op dinsdag toch weer slachtoffers gelocaliseerd bovenin de ketel en daarmee bereikbaar vanuit gaten in de wanden van de ketel. De situatie was daarmee weer geheel veranderd, evenzo de visie op de theoretische overlevingskansen van de slachtoffers. Men gaat weer over tot het maken van gaten in de wand en schachten door de steigerspaghetti om bij de slachtoffers te komen. De facto wordt het besluit om van bovenaf de berging in te zetten niet uitgevoerd. Het besluit wordt echter ook niet formeel teruggedraaid.

Op het besluit om tot een veilige wijze van berging over te gaan valt geen aanmerking te maken: na bijna 38 uur zonder teken van leven was de kans op het in leven zijn van een slachtoffer nihil en moest daarmee de veiligheid van het eigen personeel voorop staan. Voor de opperbevelhebber is het grote probleem natuurlijk dat 'zijn' deskundigen (en evaluatoren achteraf) nooit volledig kunnen en willen uitsluiten dat er toch nog een slachtoffer in leven is. De opperbevelhebber moet daarmee 'alleen' het besluit en de verantwoordelijkheid ervoor nemen.

Het besluit werd echter niet erg transparant gecommuniceerd. Men bleef bijvoorbeeld spreken in termen van 'bevrijden' en benadrukte op verschillende momenten dat men toch nog op redding inzette. Zowel intern als extern ontstond daarmee een onhelder beeld.

Intern betekende dit dat hulpverleners, zeker nadat na het localiseren van het vijfde slachtoffer weer met de 'oude' reddingsmethodes werd voortgegaan, ook met de gedachte aan redding bleven doorwerken en daarom mogelijk te veel risico zouden nemen. Het OT dat direct plaatsvond na de persconferentie na het 17-de BT spreekt zelfs over 'alles nog gericht op redding', hoewel 'de overlevingskans nihil is, wat gecommuniceerd is naar de nabestaanden'.

De conclusie is derhalve dat het impliciete besluit om tot berging over te gaan inhoudelijk het juiste was gegeven dat wat bekend was, maar dat dit besluit expliciet gecommuniceerd had moeten zodat de hulpverlening bewust een nieuwe fase in kon gaan. Een fase waar de eigen veiligheid van hulpverleners zo voorop stond dat elke potentieel risicovolle tactiek op voorhand al zou worden verworpen.

Op het moment dat bleek dat de slachtoffers toch bovenin de ketel aanwezig waren, had – hoe moeilijk die beslissing ook was – toch expliciet moeten worden uitgegaan van het uitvoeren van een bergingsoperatie: de kans op het in leven zijn van slachtoffers na al die tijd bleef immers nihil. Begrip moet er echter zijn voor de extra psychologische drempel die bij de besluitvormers ontstond om nadrukkelijk uit te spreken dat men vanaf maandagochtend met berging bezig was, toen maandagnacht al het vijfde slachtoffer werd ontdekt in plaats van vijf dagen later. Er leek toen immers weer een theoretische kans dat er toch nog levenskansen voor dit slachtoffer waren.

In de besluitvorming was een negatief effect van de al eerder aangeduide ontstane onduidelijkheid over de taakverdeling tussen OT en BT zichtbaar: het OT kon op de paar momenten dat er van haar verwacht werd dat zij als een klassiek operatoneel team weloverwogen beleidsbeslissingen voorlegde aan het BT en de operationele hulpverlening zelfstandig coördineerde dit niet geheel waarmaken. Zo bracht het OT in eerste instantie twee opties in voor het leeghalen van de ketel om de laatste slachtoffers te vinden: van boven af of van onder af. 'Van boven' af was veiliger maar langzamer (en daarom had daarom de terechte voorkeur van het OT). 'Van onder af' sneller, maar risicovoller. Door het BT werd het OT vervolgens opgedragen om de opties nogmaals te onderzoeken. Nu bleek na consultatie van o.a. Essent, de tweede optie feitelijk niet uitvoerbaar en bijzonder onveilig. Ook bij het radioactiviteitsaspect bleek dat na enkele dagen er nog geen adequate

procedure was voor controle en omgang met de mogelijk zeer licht radioactief besmette slachtoffers.

#### **4.6 Zorg richting verwanten en collega's**

In deze paragraaf worden de feiten voor de processen opvang en verzorging, psychosociale opvang en uitvaart niet per proces besproken maar in een chronologisch feitenoverzicht. Op deze wijze wordt ons inziens de leesbaarheid vergroot omdat de verschillende processen in deze fase steeds meer verweven raken en op deze wijze de rode draad van het verhaal beter kan worden vastgehouden.

*Maandag 29 september 2003*

##### ***Opvang in Breda***

De Amerikaanse collega's verblijven in het Novotel in Breda, het hotel waar zij overnachtten gedurende de onderhoudsklus in de Amercentrale. In het Novotel is ook een gemeentefunctionaris aanwezig, alsmede een functionaris van Essent.

##### ***Contact met Rotterdam over bevolkingsgegevens***

Een functionaris van de gemeente Geertruidenberg belt met het stadhuis van Rotterdam. Dit stadhuis is op dat moment nog gesloten en de beveiliging beantwoordt de telefoon. De gemeentefunctionaris geeft de beveiliging door dat vanuit Geertruidenberg wordt verzocht om enkele bevolkingsgegevens van slachtoffers ter beschikking te stellen. De beveiliging geeft het bericht van Geertruidenberg door aan een medewerker OOV van Rotterdam.

##### ***Opschaling psychosociale keten***

Maandagochtend rond 07.00 uur wordt formeel besloten tot het opstarten van de psychosociale opvang. Vanaf 08.00 uur start de GGZ met het alarmeren van de leden van het Kernteam. Om 08.15 uur belt de RGF met de voorzitter van het Kernteam en verzoekt hem om bijeenkomst Kernteam niet bij de GGZ zelf, maar op het gemeentehuis te laten plaatsvinden.

##### ***Contact met Rotterdam over opvang***

Op maandagochtend geeft de burgemeester aan dat hij er belang aan hecht om een opvanglocatie in Rotterdam in te richten, aangezien de verwanten van Turkse komaf daar ook woonachtig zijn. Opnieuw belt de gemeente met de medewerker OOV van Rotterdam en legt bij haar het verzoek neer voor het opstarten van opvang in Rotterdam voor de Turkse vrouwen. De medewerker OOV informeert op maandag 29 september de officier van dienst van de GHOR Rotterdam-Rijnmond over het verzoek.<sup>21</sup> Deze zorgt voor de verdere opschaling binnen de psychosociale keten. Deze functionaris neemt vervolgens contact op met de RGF van de GHOR West Brabant. Afgesproken wordt dat GHOR Rotterdam-Rijnmond op instructies van de GHOR West Brabant wacht. Ook de leider Kernteam psychosociale opvang wordt gewaarschuwd en heeft hij de leden van zijn team een voorwaarschuwing gegeven.<sup>22</sup> Er wordt contact opgenomen met een functionaris van Rotterdam voor

---

<sup>21</sup> Bestuursdienst Rotterdam, Notitie aan driehoek en RGF, 29 september 2003

<sup>22</sup> Bestuursdienst Rotterdam, Notitie aan driehoek en RGF, 29 september 2003

telefoonnummers van (moslim)instanties die behulpzaam kunnen zijn bij de opvang van de familie.

### ***Eerste bijeenkomst Kernteam***

Om 09.00 uur vindt in Geertruidenberg de eerste bijeenkomst plaats van het Kernteam in aanwezigheid van medewerkers van GGZ, AMW en de gemeente Geertruidenberg. Op de agenda staat het bespreken van de stand van zaken en het delen van informatie. Om 10.00 uur meldt zich ook een medewerker van Bureau Slachtofferhulp bij het Kernteam. Het Kernteam besluit om een medewerker van AMW en vrijwilligers van Bureau Slachtofferhulp naar de opvang in Breda en Oosterhout te sturen. De medewerkers van AMW moeten de coördinatie ter plekke verzorgen.

### ***Opvang werknemers Essent***

Rond 10.00 uur neemt Essent contact op met Bureau Slachtofferhulp en vraagt om ondersteuning voor haar personeel. Hierop gaan twee medewerkers naar Essent.

### ***Liaison psychosociale hulpverlening Rotterdam***

De burgemeester van Geertruidenberg verzoekt in een contact met de burgemeester van Rotterdam om een liaison van de psychosociale hulpverlening uit Rotterdam naar Raamsdonksveer (gemeente Geertruidenberg) te laten komen.<sup>23</sup> Dit verzoek komt ook binnen via de GHOR West-Brabant. De Leider Kernteam Psychosociale opvang gaat hierop naar het gemeentehuis te Raamsdonksveer.

### ***Kernteam is niet compleet***

De RGF belt rond 11.40 uur de voorzitter van het Kernteam. Deze laatste meldt dat aan de RGF dat er niemand vanuit de GGD of GHOR aanwezig is bij Kernteam. Hij constateert dat de CPA de opdracht voor alarmering van de GGD niet heeft uitgevoerd. De voorzitter van het Kernteam constateert verder onder meer dat het Kernteam te weinig informatie krijgt en hij benadrukt dat psychosociale hulpverlening en aansturing hulpverleners de verantwoordelijkheid is van het Kernteam. Om 12.10 uur komt de Leider kernteam Rotterdam Rijnmond aan bij het Kernteam in Geertruidenberg.

### ***Geen opvangteam***

Rond 11.30 uur geeft de voorzitter van het Kernteam aan richting de eigen GGZ medewerkers dat een inzet van opvangteams niet nodig is en dat deze niet operationeel behoeven te worden gemaakt.

### ***Opvang bij Essent***

Een medewerker van Essent belt met het Kernteam en stelt daar de vraag om ondersteuning voor het schrijven van een draaiboek voor de ondersteuning van de eigen werknemers. Het Kernteam geeft advies waar informatie/ondersteuning aangevraagd kan worden waarop Essent belt met Bureau Slachtofferhulp.

---

<sup>23</sup> Bestuursdienst Rotterdam, Notitie 2 aan driehoek en RGF, 29 september 2003



### ***Opvang in het Klooster***

In overleg met de deelgemeente Feijenoord en de betrokken gemeentelijke diensten kiest de gemeente Rotterdam voor de locatie Het Klooster als locatie voor de opvang. In dit centrum is –indien noodzakelijk- 24 uur opvang mogelijk. Medewerkers van het wijkcentrum en verschillende gemeentelijke diensten verzorgen de opvang. Daarnaast is een aantal maatschappelijk werkers aanwezig.

### ***Informeren verwanten over het bergingsplan in Oosterhout en Breda***

Nadat op maandag is besloten dat men overgaat tot bergen, moet dat nieuws worden overgebracht aan de Turkse verwanten in Oosterhout en de Amerikaanse collega's in Breda. Het beleidsteam vraagt het Kernteam om advies. Beleidsteam vraagt aan kernteam advies voor vervolg. Het Kernteam besluit om op beide locaties (Breda en Oosterhout) een medewerker van AMW en een vrijwilliger van Bureau Slachtofferhulp te plaatsen. Het kernteam adviseert het beleidsteam de opvang in Oosterhout op te heffen en over te plaatsen naar Rotterdam.

Vanuit het beleidsteam komt het verzoek aan de medewerkster van maatschappelijk werk om dit nieuws aan de Turkse mensen in Oosterhout over te brengen. Na onderling overleg wordt besloten dat het hoofd opvang en verzorging het nieuws aan de verwanten gaat vertellen. Het nieuws dat redden overgaat in bergen is het slechtste nieuws tot dan toe. De hoofd opvang en verzorging geeft feitelijk de informatie en stuit op veel onbegrip en boosheid. De reacties zijn erg emotioneel. Enige tijd later arriveert de burgemeester met de politie en de brandweer en hij legt de situatie nader uit.

Omstreeks 16.00 uur worden twee Amerikanen opgehaald om in Breda een van de slachtoffers te identificeren. Het blijkt dat het lichaam niet kan worden vrijgegeven, omdat de officier van justitie overweegt om sectie te plegen op het lichaam. Op het moment dat de Amerikanen terugkeren in het hotel in Breda, komt de informatie binnen dat gestopt zal worden met de reddingswerkzaamheden en men begint met bergen. Dit wordt door de maatschappelijk werkster aan de (op dat moment aanwezige) Amerikanen verteld. Voor de Amerikanen komt dit bericht niet onverwachts.

### ***Opvanglocatie is gereed***

Vanuit Rotterdam komt om 15.30 uur het bericht dat de opvanglocatie Het Klooster gereed is voor gebruik. In de avond meldt de gemeentesecretaris dat er contact is met het kernteam GHOR Rotterdam. Getracht wordt dat dinsdag 10.00 uur alle Turkse verwanten in Rotterdam aanwezig zijn. Dit tijdstip is totstandgekomen in overleg tussen het Kernteam en de RGF.

### ***Meer verzoeken aan het Kernteam***

Een medewerker van de gemeente Geertruidenberg vraagt aan het Kernteam om de aanwezigheid van een arts in Oosterhout wanneer de burgemeester betrokkenen informeert. Het Kernteam verwijst naar de RGF. De medewerker vraagt ook om professionele ondersteuning bij debriefing van de medewerkers van de gemeente. De voorzitter van het Kernteam adviseert de medewerker contact met Trema (COT: AMW is hier een onderdeel van) op te nemen

### ***Afstemmen opvang in Rotterdam***

Een lid Kernteam overlegt met medewerkers van AMW. Hij vertelt hen dat de Turkse verwanten zullen teruggaan naar Rotterdam en dat zij instemmen met de start van hulpverlening de volgende ochtend 10.00 uur in Rotterdam. De medewerkers van AMW zullen op verzoek verwanten in de ochtend nog aanwezig zijn in Rotterdam. Vervolgens overlegt het Kernteamlid met de Leider Kernteam Rotterdam Rijnmond en maken zij afspraken over de aanwezigheid van AMW in Rotterdam en de overdracht aan Rotterdam.

### ***Afbouw opvang***

Rond 20.15 uur begint bureau Slachtofferhulp met de afbouw van de hulpverlening aan werknemers van Essent af. Om 20.35 uur melden de medewerkers van AMW aan een lid van het Kernteam dat de verwanten vertrokken zijn uit Oosterhout.

### ***Afschaling Kernteam***

Rond 20.45 uur besluit de voorzitter van het Kernteam om het Kernteam 'op te heffen'.<sup>24</sup>

*Dinsdag 30 september 2003*

### ***Op weg naar Rotterdam***

Op dinsdagmorgen belt het hoofd opvang en verzorging de functionaris die zou ondersteunen in Oosterhout. Hij vraagt haar mee te gaan naar Rotterdam, om aldaar te ondersteunen bij de opvang van Turkse verwanten. De medewerker wordt met een politiewagen opgehaald bij het gemeentehuis en samen gaan zij op weg naar Rotterdam. Het hoofd opvang en verzorging brieft de medewerkster over de gebeurtenissen die tot dan toe hebben plaatsgevonden. Het hoofd geeft aan dat kort daarvoor een lichaam was gevonden. Het is zaak om tijdig in Rotterdam bij de verwanten te zijn, om te voorkomen dat de pers eerder op de hoogte is dan de verwanten.

### ***Informereren van Amerikanen***

De gemeentesecretaris belt met de functionaris opvang en verzorging die op dat moment onderweg is naar Breda. De gemeentesecretaris vertelt dat er een lichaam is gevonden. De RGF belt over hetzelfde bericht met de Leider Kernteam in Rotterdam. Besloten wordt de opvang eerder open te stellen.

### ***Opvang in Rotterdam***

Dinsdag vindt om 10.00 uur een eerste briefing plaats waarbij het hoofd opvang en verzorging van Geertruidenberg de Rotterdamse aanwezige functionarissen informeert over de stand van zaken. Afgesproken wordt dat het hoofd opvang en verzorging uit Geertruidenberg woordvoerder blijft richting de verwanten, mede omdat hij dat al de afgelopen dagen in Geertruidenberg heeft gedaan. Hij wordt gezien als een bekend gezicht voor de verwanten. Tijdens de briefing blijkt dat er nog geen aparte ruimte is ingericht voor de vrouwen, zoals eerder was

---

<sup>24</sup> Volgens de evaluatie van IPSHOR bestaat er onduidelijkheid over de interpretatie van de term 'opheffen'. De voorzitter van het Kernteam en een ander lid van het Kernteam geven aan dat hiermee de organisatie werd afgeschaald terwijl de RGF aangeeft dat de afschaling pas plaats vindt op 3 oktober.

afgesproken. Er zijn bij de briefing alleen mannen aanwezig. Er komt nog een aparte ruimte voor de vrouwen, zo wordt afgesproken.

### ***Informeren Amerikanen***

Aangekomen op de opvanglocatie in Breda ontvangt de functionaris opvang en verzorging een fax waarin het bericht over het gevonden lichaam staat dat moet worden doorgegeven aan de Amerikanen. De functionaris geeft deze informatie door aan de Amerikanen. Deze reageren kalm op het nieuws. Zij blijken reeds op de hoogte te zijn van de vondst van het slachtoffer. Zij zijn geïnformeerd via de eigen informele kanalen die volgens hen sneller werken dan de formele kanalen. De Amerikanen geven aan het gevoel te hebben dat zij onvoldoende en in ieder geval te laat geïnformeerd worden. Nu het vijfde slachtoffer is gelokaliseerd voelen zij zich gesterkt in hun opvattingen dat er kanttekeningen te plaatsen zijn bij de gekozen aanpak. De medewerkers van AMW koppelen de Amerikaanse reactie terug naar de voorzitter van het Kernteam. De voorzitter informeert vervolgens de RGF (via de voicemail) en de waarnemend RGF. De voorzitter adviseert hem en het BT om meer contacten te leggen met de mensen op de opvanglocaties. Het BT besluit om na te gaan welke functionaris vanaf het terrein de Amerikaanse collega's in Breda informeert. Deze wordt vervolgens hierop aangesproken en hij reageert emotioneel. Deze medewerker is naar Breda gekomen en daar hebben functionarissen opvang en de medewerker met hem gesproken en hem gekalmeerd.

### ***Een woordvoerder namens de Turkse verwanten***

Vanuit de Turkse gemeenschap wordt een woordvoerder aangewezen. Hij vertaalt de informatie van de burgemeester, spreekt met het hoofd personele zaken van Essent en probeert de pers op afstand te houden. Hij is een kennis van één van de slachtoffers.

### ***24-uurs opvang in Rotterdam***

De procesverantwoordelijk opvang en verzorging vertelt de verwanten dat de opvang 24 uur open zal blijven. Dit zorgt voor verwarring bij de Rotterdamse functionarissen, omdat eerst werd uitgegaan van een opvang tot 17.00 uur. In een overleg tussen de functionarissen worden de nieuwe afspraken over de opvang toegelicht. De gemeente Geertruidenberg heeft ook contact met enkele verwanten die gebeld worden, zodra er sprake is van ontwikkelingen in de berging van slachtoffers. Er wordt een rooster gemaakt voor de opvang. Er wordt ook gesproken over het informeren van verwanten.

### ***Bezoek vanuit het moederbedrijf***

Er arriveert een vertegenwoordiger in Breda namens het bedrijf waar de Amerikanen werkzaam zijn. Deze functionaris vervult vanaf dat moment een rol als vertegenwoordiger namens de Amerikanen.

### ***Visum***

De verloofde van een van de slachtoffers bevindt zich nog in Turkije en wil naar Nederland komen. De afdeling Burgerzaken van de gemeente Rotterdam geeft aan dat zij de familie hierbij zal helpen.

### ***Bezoek burgemeester Rotterdam***

Rond 11.00 uur brengt de burgemeester van Rotterdam een bezoek aan het opvangcentrum. Hij wordt vergezeld door de deelgemeentevoorzitter Feijenoord en vertegenwoordigers van het Turkse Consulaat, de deelgemeentevoorzitter van Charlois heeft toegezegd om dinsdagmiddag een bezoek te brengen aan de getroffen.

### ***Identificeren slachtoffers***

Het identificeren van slachtoffers blijkt lastig. Zo blijkt een van de slachtoffers onder een valse naam te werken.

### ***Verdere uitbouw opvang***

Tijdens een bijeenkomst aan het einde van de morgen wordt verzocht om een psycholoog die bijstand zou kunnen verlenen. In het opvangcentrum is inmiddels een aparte ruimte voor de opvang van de vrouwen en een gebedsruimte ingericht. Gemeentewerken regelt een aantal stretchers.

### ***Overleg in 'het Klooster'***

In de opvanglocatie in Rotterdam vindt overleg plaats tussen de betrokken partijen over de verdere gang van zaken rond de opvang. Ondanks dat eerder is afgesproken dat de opvang alleen dagopvang zou worden, is toch besloten om de mogelijkheid voor 24-uurs opvang open te houden. Dit heeft deels te maken met het gegeven dat de beleidsstaf in Geertruidenberg informatie heeft ontvangen, waaruit kan worden opgemaakt dat slachtoffers sneller zullen worden gevonden dan aanvankelijk werd gedacht.

Vanuit Geertruidenberg wordt aangegeven dat de burgemeester die avond rond 21.00 uur naar het opvangcentrum in Rotterdam zal komen. Zijn bezoek zal vanuit OOV Rotterdam worden ondersteund.

In het opvangcentrum is een aparte ruimte voor de opvang van de vrouwen en een gebedsruimte ingericht.<sup>25</sup> Ook wordt er in samenwerking met Gemeentewerken een aantal stretchers geregeld.

### ***Ondersteuning bij Essent***

Medewerkers van Bureau Slachtofferhulp zijn aanwezig bij Essent ter ondersteuning van het personeel. Ook blijken er nog medewerkers van AMW aanwezig op het terrein van de Amercentrale.

### ***Media***

Er wordt zo min mogelijk ruchtbaarheid gegeven aan de opvang van de familieleden. Echter een journalist blijkt aanwezig in de opvanglocatie.<sup>26</sup> Na enig aandringen door de hulpverleners en politie vertrekt hij.

### ***Strafrechtelijk onderzoek***

De burgemeester van Geertruidenberg heeft de familieleden toegezegd dat er een gedegen onderzoek zal volgen.<sup>27</sup> Burgemeester Opstelten wordt door de

---

<sup>25</sup> Bestuursdienst Rotterdam, Notitie 2 aan burgemeester en loco-burgemeester, 30 september 2003

<sup>26</sup> Bestuursdienst Rotterdam, Notitie aan burgemeester en loco-burgemeester, 30 september 2003

familieleden verzocht er vanuit Rotterdam op toe te zien dat dit ook daadwerkelijk gebeurt en hiervoor een contactpersoon aan te wijzen.

Het parket van het Openbaar Ministerie van Breda heeft een onderzoek ingesteld naar het ongeval.<sup>28</sup> Dit wordt indien nodig ondersteund door het Openbaar Ministerie van Rotterdam-Rijnmond.

### ***Vragen over de begrafenis***

Vanuit de verwanten komen vragen over de materiele aspecten van de begrafenis. Was er onrust over geld voor begrafenissen. Rotterdam overlegt hierover met Essent.

### ***Eten***

's Avonds eten de verwanten gezamenlijk in het Klooster.<sup>29</sup> Wel eten mannen en vrouwen apart. De medewerkers uit Geertruidenberg worden gevraagd nee te eten.

### ***Briefing Rotterdam***

Rond 19.15 uur verzorgt het hoofd opvang en verzorging in Rotterdam een briefing voor de verwanten. Hij vertelt wat de burgemeester in de persverklaring heeft aangegeven: het vijfde slachtoffer is gelokaliseerd, de arts van de GGD heeft vastgesteld dat de man is overleden. Men kan door stof en gebrek aan licht niet vertellen of het een Amerikaans of een Turks slachtoffer is. Men probeert nu de man uit het puin te bevrijden om de identiteit vast te kunnen stellen. Het hoofd opvang en verzorging kondigt aan dat de burgemeester van Geertruidenberg na de persconferentie van 19.30 uur naar Rotterdam komt.

### ***Bezoek in de avond***

Er is grote belangstelling van de Turkse gemeenschap voor de opvang in het Klooster. De burgemeester van Geertruidenberg en de commissaris van de politie spreken kort na 21.00 uur een groep van ca. 150 mensen toe. Er worden veel vragen gesteld. Bij de vragenronde komt ook de schuldvraag aan de orde. Wanneer de stemming daardoor dreigt om te slaan wordt de burgemeester geadviseerd af te ronden.

### ***Hoop***

De verwanten van een van de slachtoffers bellen met een functionaris van de gemeente. De verwanten geven aan dat zij voor het eerst sinds het ongeval de mobiele telefoon van hun familielid hadden horen overgaan. Eerst was er geen toon en nu opeens wel. Navraag door de medewerker leert vervolgens al snel wat er was gebeurd: het slachtoffer was uit de ketel gehaald waardoor zijn telefoon weer bereikbaar was geworden, iets dat binnen in de ketel niet mogelijk was geweest.

*Woensdag 1 oktober 2003*

---

<sup>27</sup> Bestuursdienst Rotterdam, Notitie aan burgemeester en loco-burgemeester, 30 september 2003

<sup>28</sup> Bestuursdienst Rotterdam, Notitie 2 aan burgemeester en loco-burgemeester, 30 september 2003

<sup>29</sup> Dienst Sociale Zaken en werkgelegenheid Rotterdam, Verslag opvang en verzorging, 30 september – 2 oktober 2003

### ***Ondersteuning bij de gemeente***

Op verzoek van de gemeente is een medewerker van AMW aanwezig in Geertruidenberg ter ondersteuning van het personeel.

### ***Bezoek aan Rotterdam***

Woensdagmiddag om 12.00 uur bezoekt de burgemeester van Geertruidenberg met zijn beleidsteam (RGF, commandant Brandweer, commissaris van de politie, gemeentesecretaris) de opvanglocatie in Rotterdam, om daar de familieleden te informeren. De bijeenkomst begint later vanwege een incident met een vrouw die is flauwgevallen. Zij wordt opgehaald door ambulancemedewerkers en naar het ziekenhuis gebracht. De burgemeester vertelt over de vindplaats slachtoffers 7 en 8. De RGF geeft aan dat, ondanks dit formeel nog niet kan worden vastgesteld, deze slachtoffers naar alle waarschijnlijkheid ook overleden zullen zijn. De burgemeester benadrukt de betrokkenheid vanuit de gemeente. Er worden diverse vragen beantwoord. De sfeer in het opvangcentrum is bedrukt.

Het hoofd opvang en verzorging heeft inmiddels ook gehoord dat de lichamen compleet moeten zijn voor de begrafenis. Deze ontwikkelingen zijn aanleiding geweest voor het hoofd om een psycholoog te zoeken met een Turkse achtergrond die zowel de cultuur als de psychische aspecten kan begrijpen.

### ***Vragen over slachtoffers en uitvaart***

Tijdens het BT van 15.00 uur wordt uitgebreid gesproken over de stand van zaken met betrekking tot verwanten en de Amerikaanse collega's. De Amerikanen hebben vragen over het overbrengen van de overledenen naar de V.S. Er zijn nog twee voormannen van het Amerikaanse team op het terrein aanwezig. Er ligt nog één Amerikaan in het ziekenhuis. Essent geeft aan te zullen bekijken wat er met deze patiënt gebeurt indien de rest van de Amerikanen al eerder naar de V.S terugvliegen. De burgemeester geeft aan dat er geen adequaat selectieproces geweest van Turkse verwanten om het terrein te komen bezoeken aangezien twee vaders niet zijn gekomen. Het BT besluit deze personen alsnog te laten komen wanneer het laatste slachtoffer is geborgen. Dit wordt opgepakt door het hoofd opvang en verzorging. Vanuit enkele Turkse nabestaanden is het verzoek binnengekomen een bijdrage te leveren in de kosten van uitvaart en vlieggasten. Essent zal dit oppakken en kortsluiten met de Rotterdamse deelgemeente Feijenoord.

### ***Debriefing Bureau Slachtofferhulp***

Bureau Slachtofferhulp organiseert in de middag een debriefing voor alle vrijwilligers die betrokken zijn geweest bij de hulpverlening na het ongeval in de Amercentrale.

### ***Vertrek Amerikanen***

Rond 17.00 uur komt het bericht dat alle Amerikanen zullen vertrekken naar Rotterdam, alwaar hun werkgever hen op zal vangen. De Amerikanen weten zelf ook niet waarom ze moeten vertrekken. Op dat moment vinden er verhoren plaats en de Amerikaanse vertegenwoordiger vraagt of er nog verhoren moeten plaatsvinden voordat zij naar Rotterdam vertrekken. Nadat de laatste persoon is ondervraagd vertrekken de Amerikanen naar Rotterdam. De Amerikanen bedanken de medewerkers en spreken hun waardering uit voor hun hulp. De aanwezige

functionarissen opvang en verzorging bellen met de procesverantwoordelijk en vragen hem wat nu te doen. Uiteindelijk wordt besloten om de opvang op te schorten.

#### ***Beelden van de ketel in Rotterdam***

Tegelijk met de persconferentie in Geertruidenberg, waar beelden worden getoond van de ravage in de ketel, worden deze beelden ook in het opvangcentrum in Rotterdam getoond. Hierbij zijn ongeveer 80 mannen aanwezig. De stemming is gelaten.

#### ***Sluiten permanente opvang Rotterdam***

In overleg tussen de hulpverleners wordt op woensdag besloten het opvangcentrum niet meer continu open te houden, maar alleen nog via oproep te openen. Ook vanuit de verwanten wordt aangegeven dat de behoefte aan een constant geopend opvangcentrum voor hen niet aanwezig is. Wel zal er contact blijven bestaan tussen mensen van het gemeentelijk maatschappelijk werk en de families.

*Donderdag 2 oktober 2003*

#### ***Overleg over de herdenkingsbijeenkomst***

Op het gemeentehuis van Geertruidenberg vindt overleg plaats over de te organiseren herdenkingsbijeenkomst. Vanuit de psychosociale keten neemt een medewerker van de GGZ deel aan de bijeenkomst. Analyse zorg richting verwanten en collega's

### **4.7 Analyse opvang en verzorging**

#### ***Concentratie van taken in een persoon***

Het hoofd opvang en verzorging vervulde vanaf de eerste opvang in de sporthal in feite drie taken op het gebied van opvang en verzorging. Hij vervulde de functie van hoofd opvanglocatie, hoofd actiecentrum en medewerker opvang en verzorging. Hierbij komt het feit dat hij in feite ook een functie vervulde binnen het proces psychosociale hulpverlening vergelijkbaar met de functie van leider opvangteam. Dit resulteerde in een hoge werkdruk maar dit heeft de zorg richting verwanten – voor zover wij dit kunnen overzien - niet negatief beïnvloed.

Wel is met deze constructie een kwetsbaarheid gecreëerd. De opvang werd in toenemende mate afhankelijk van één functionaris. Wanneer deze functionaris om wat voor reden dan ook zou zijn uitgevallen dan zou dit waarschijnlijk grote druk hebben gezet op het proces. De grote werkdruk bracht ook het risico met zich mee dat bepaalde taken niet of onvoldoende konden worden uitgevoerd. De taken die nu zijn blijven liggen betreffen de registratie van de aanwezigen en de verslaglegging en het bijwerken van het logboek. Alhoewel het onwenselijk is dat deze taken blijven liggen is de nadruk in onze ogen terecht gelegd op het aanwenden van de tijd, middelen en energie voor de daadwerkelijke vormgeving en invulling van de opvang.

### ***Beperkte afstemming en aansturing***

Het rampbestrijdingsproces opvang en verzorging had geen eigen vertegenwoordiger in de coördinerende fora: het Operationeel Team, het Beleidsteam en het Gemeentelijk Operationeel Team. In de planvorming is voorzien in deelname van de eindverantwoordelijke voor het rampbestrijdingsproces opvang en verzorging in het OT. Het hoofd opvang en verzorging vervulde zoals gezegd meerdere taken en bevond zich fysiek op de opvanglocatie en niet in het gemeentehuis. Dit gecombineerd met het feit dat ook het Kernteam voor de psychosociale opvang niet optimaal functioneerde (zie paragraaf 4.8), leidde ertoe dat op momenten de verantwoordelijken in het Beleidsteam onvoldoende op de hoogte waren van de stand van zaken bij de opvanglocaties. Dit heeft de afstemming tussen het proces opvang en verzorging en het proces psychosociale opvang niet bevorderd.

Bij een langduriger opvang is de scheiding tussen de procesrol en de meer inhoudelijke taken wenselijk. In ieder geval dient voldoende zorg te worden gedragen voor een adequate vertegenwoordiging van het proces opvang en verzorging in de coördinerende fora.

### ***Opnieuw verplaatsing van de opvang***

In deze fase is de opvang van de Turkse verwanten opnieuw verplaatst. Ook deze keer werd hiertoe besloten op basis van een praktische overweging: het creëren van opvang dichtbij de plaats waar de verwanten woonden zodat ook anderen (voornamelijk de vrouwen) gebruik zouden kunnen maken van de opvang mogelijkheden. De verplaatsing van de opvang van Oosterhout naar Rotterdam heeft positief gewerkt in die zin dat het aantal mensen dat gebruik maakte van de opvang groeide. Nu werden namelijk ook de vrouwelijke verwanten bereikt die eerder niet naar Oosterhout waren gekomen.

### ***Communicatie met verwanten***

Vanuit het BT is veel aandacht besteed aan het tijdig en zo volledig mogelijk informeren van de verwanten over voor hen relevante informatie. Deze communicatie met verwanten blijkt bij iedere ramp of crisis tot knelpunten te leiden. De grootste vijand is de factor tijd. Terwijl het BT veel aandacht heeft besteed aan het tijdig informeren van verwanten hebben zowel de Turkse verwanten als de Amerikaanse collega's het idee dat de informatievoorziening sneller kon. Zo verstreken er soms vele uren tussen het moment dat een lichaam van een slachtoffer werd gevonden en het moment waarop de familie werd geïnformeerd. Wel werd bekend gemaakt dat er een slachtoffer was gevonden maar vervolgens moest identificatie plaatsvinden. Hierbij botst de te betrachten zorgvuldigheid met de behoefte van verwanten om – zeker wanneer zij weten dat er iemand is gevonden – zo snel mogelijk te worden geïnformeerd. Zeker wanneer identificatie in hun ogen eenvoudig is omdat het slachtoffer een paspoort of een rijbewijs bij zich had en dergelijke. Voor de Amerikanen geldt dit in extreme mate omdat zij hun informatie uit de eerste hand – vanaf het terrein van de Amercentrale – ontvingen. Collega's konden worden herkend aan de kleur van de kleding, etc. Tegen een dergelijke snelheid van informatievoorziening kunnen de officiële instanties nooit op. Zij dienen zorgvuldigheid te betrachten en de procedures te volgen.



### ***De vertegenwoordiger namens de verwanten***

Tijdens de opvang van de verwanten van Turkse vervulde een van de aanwezige personen in toenemende mate een rol als vertegenwoordiger namens de verwanten. Deze vertegenwoordiger bracht wensen vanuit de verwanten over aan de hulpverleners en overheidsfunctionarissen. Tegelijkertijd vervulde de vertegenwoordiger de functie van tolk. Zo vertaalde hij de door de hulpverleners of door de gemeente verstrekte informatieberichten.

Het hebben van één aanspreekpunt namens de verwanten maakt het voor de betrokken overheden eenvoudiger om afspraken te maken en om zaken te bespreken. Ook voor de verwanten kan het voordelen hebben om te werken met een persoon die hen vertegenwoordigt in de richting van overheden en andere betrokken instanties. Deze vertegenwoordiger kan spreken namens een grote groep mensen waarmee wensen vanuit de verwanten kracht kunnen worden bijgezet. Toch zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij het werken met vertegenwoordigers namens verwanten. In veel gevallen blijkt de goede band tussen de verwanten en hun vertegenwoordiger van korte duur. Verschillen van inzicht zijn hiervoor de voornaamste reden. Ook de relatie tussen de Turkse verwanten en hun vertegenwoordiger is na een aantal dagen verbroken. Achteraf geven de verwanten aan spijt te hebben van de keuze voor deze vertegenwoordiger. Deze persoon zou de belangen van de verwanten niet goed hebben behartigd en standpunten namens hen hebben ingenomen zonder dit af te stemmen met de verwanten. Ook de medewerkers van de gemeente Geertruidenberg en Rotterdam plaatsen kanttekeningen bij het functioneren van de vertegenwoordiger. Deze kanttekeningen hebben betrekking op de wijze waarop de vertegenwoordiger zijn taak als tolk uitvoerde. Achteraf bleek de vertaling van de tolk niet geheel overeen te komen met de originele berichtgeving. De toon in de vertaling was bijvoorbeeld veel 'zachter' zodat 'harde' berichten over het (vermoedelijke) lot van de slachtoffers niet goed overkwamen bij de verwanten. De ervaringen met de vertegenwoordiger tonen in ieder geval dat hiermee voorzichtig moet worden omgegaan, zowel door overheden als door verwanten zelf. De vertegenwoordiger moet in ieder geval niet het monopolie hebben in de contacten tussen verwanten en officiële instanties. Directe contacten tussen verwanten en overheidsfunctionarissen moeten blijven plaatsvinden en belangrijke besluiten moeten worden geverifieerd zodat misverstanden worden voorkomen. Ook de verwanten zelf moeten zich bewust zijn van het feit dat er ook nadelen kunnen kleven aan het werken met een vertegenwoordiger. De persoon die als een natuurlijk leider steeds meer als vertegenwoordiger gaat optreden hoeft niet altijd de beste keus te zijn. Overheden en verwanten dienen expliciet te spreken over het werken met een vertegenwoordiger en de precieze betekenis hiervan. De vertegenwoordiger kan dan nog steeds een belangrijke rol vervullen, maar op sleutelmomenten moet wel worden getoetst of de belangen van de verwanten optimaal worden gediend. Als het gaat om de functie van tolk kan in sommige gevallen beter worden gekozen voor een 'officiële' tolk. Berichtgeving over de toestand van slachtoffers leent zich niet voor vertaling door emotioneel betrokken personen. Het is van belang dat hulpverleners en andere functionarissen zeker weten dat de informatie op een juiste wijze wordt overgebracht.

### ***Een 'ramp op afstand'***

De opvang na het ongeval in Geertruidenberg heeft nog een bijzonder kenmerk: een deel van de opvang vond plaats in een andere gemeente dan de gemeente

waar de ramp had plaatsgevonden. De gemeente Rotterdam zag zich geconfronteerd met 'een ramp op afstand': inwoners uit Rotterdam werden buiten de grenzen van de gemeente geconfronteerd met een zwaar ongeval. De verplaatsing van de opvang naar Rotterdam betekende dat een belangrijk deel van de rampbestrijdingsactiviteiten letterlijk en figuurlijk op afstand kwam te staan van de organisatie in Geertruidenberg. Deze bijzondere situatie ging gepaard met eigen uitdagingen en vraagstukken.

Een eerste uitdaging betrof de afstemming tussen de activiteiten in Geertruidenberg en in Rotterdam. De activiteiten in Rotterdam beperkten zich in eerste instantie tot de opvang en verzorging. Al snel bleek dat er ook activiteiten moesten worden verricht die raakten aan andere rampbestrijdingsprocessen zoals de processen uitvaart (vragen over materiele aspecten), communicatie (verzoeken om informatie) en voorlichting (aanwezigheid van de media). Namens deze processen waren echter geen vertegenwoordigers aanwezig in Rotterdam. De enige aanwezige functionarissen uit Geertruidenberg waren de medewerkers van het proces opvang en verzorging. Het hoofd opvang en verzorging fungeerde feitelijk als een scharnierpunt tussen Geertruidenberg en Rotterdam. Dit hoofd had zijn handen echter meer dan vol aan het proces opvang en verzorging. Er was dan ook geen vanzelfsprekende afstemming (los van incidentele bilaterale contacten) tussen Geertruidenberg en Rotterdam over zaken die niet primair aan opvang gerelateerd waren. Wel stelde aanwezigen in Rotterdam zogenoemde bestuurlijk rapportages op ten behoeve van het eigen bestuur. Deze werden ook naar Geertruidenberg gestuurd. In deze rapportage stond ook informatie over de activiteiten en toezeggingen. Het is onduidelijk in hoeverre deze rapportages in Geertruidenberg zijn benut, danwel door leden van het BT danwel door medewerkers van de verschillende processen. Het is moeilijk te zeggen wat de gevolgen zijn geweest van de beperkingen in de afstemming. Zeker is wel dat dit ertoe heeft bijgedragen dat de betrokken procesmedewerkers in Geertruidenberg onvoldoende zicht en greep hadden op de lopende activiteiten en toezeggingen binnen de processen. De afbreukrisico's van een beperkte afstemming spreken voor zich: onvolledige informatievoorziening, suboptimale besluitvorming, dubbel werk, conflicterende activiteiten, etc.

Een 'ramp op afstand' noodzaakt ons inziens dan ook tot een adequate afstemming tussen de ramplocatie en de betrokken partner op afstand. Deze afstemming moet worden bewaakt door een functionaris die niet tevens is gekoppeld aan een specifiek proces. Het is in dergelijke gevallen verstandig om een liaison te benoemen die zich volledig kan richten op de afstemming tussen de twee (of meerdere) locaties.

Naast de uitdagingen voor de afstemming leverde de ramp op afstand ook interessante vragen ten aanzien van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Waar lag nu de eindverantwoordelijkheid? Gold het opperbevel van de burgemeester ook buiten de eigen gemeentegrenzen? Rotterdam plaatste zich vanaf het begin in een ondersteunende rol ten opzichte van de in haar optiek leidende rol van Geertruidenberg. Voor de opvang betekende dit dat het hoofd opvang en verzorging van de gemeente Geertruidenberg de leiding had. Dit leidde soms tot wat onrust bij de medewerkers in Rotterdam, maar niet tot noemenswaardige knelpunten of problemen.

Toch zouden wij wat langer stil willen staan bij het vraagstuk van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Want wat nu wanneer functionarissen van Geertruidenberg en Rotterdam het oneens zouden zijn geweest over bepaalde maatregelen? Een dergelijk dilemma zou in eerste instantie worden afgehandeld tussen individuele functionarissen. Wanneer dit niet lukt, ligt het voor de hand dat de twee betrokken burgemeesters zouden trachten om te komen tot een oplossing. Maar wat nu wanneer ook zij er niet uit zouden komen? Het is maar zeer de vraag of het opperbevel van de burgemeester van de gemeente waar zich de ramp voor heeft gedaan zich uitstrekt over de grenzen van de eigen gemeente. De Commissaris van de Koningin kan normaliter ingrijpen bij verschillen van mening tussen burgemeesters bij een ramp of zwaar ongeval. Dit zou echter voor Geertruidenberg en Rotterdam niet hebben kunnen werken omdat deze gemeenten in verschillende provincies liggen. De bevoegdheid van een CdK strekt zich niet uit over de grenzen van de provincie en ook kunnen CdK's elkaar geen zaken dwingend opleggen. In een dergelijk geval zou een voortslepend meningsverschil uiteindelijk terecht kunnen komen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dit punt strekt zich tevens uit tot de verantwoording. Welke gemeenteraad roept nu welke burgemeester ter verantwoording en is dat dan al of niet terecht?

Een laatste punt van aandacht betreft de organisatie van de gemeente die wordt geconfronteerd met de ramp op afstand. Wat is een adequaat opschalingsniveau? De gemeente Rotterdam zag zich genoodzaakt tot het in werking stellen van delen van de rampbestrijdingsorganisatie en dus ook van delen van draaiboeken. Er bestond echter geen noodzaak tot een echt opgeschaalde rampbestrijdingsorganisatie met een beleidsteam en / of een operationeel team. In feite was alleen de betrokkenheid van hoofden van de verschillende rampbestrijdingsprocessen en professionele hulpverleners vereist. De ontstane situatie pastte niet binnen de systematiek van de Geïntegreerde Regionale Incidentprocedure (GRIP). Dit bemoeilijkte de interne communicatie: medewerkers waren gewend te denken in termen van 'GRIP fasen'. Dit heeft in ieder geval in Rotterdam tot het inzicht geleid dat de fasen in de opschaling flexibel moeten worden geïnterpreteerd en gehanteerd. Er moet ruimte zijn om delen van de organisatie op te schalen.<sup>30</sup> De benoemde fasen dienen als ijkpunten en zijn daarmee richtinggevend.

Iedere gemeente kan worden getroffen door de ramp op afstand. De ramp op afstand wordt bijvoorbeeld als ramptype nummer 18 behandeld in de in opdracht van het ministerie van BZK opgestelde Leidraad Maatramp. Deze behandeling is echter uiterst summier en biedt weinig handvatten voor een gedegen voorbereiding omdat alleen de benodigde capaciteit van hulpdiensten en gemeente wordt besproken en niet de inhoudelijke en operationele aandachtspunten of dilemma's. Opvallend is verder dat deze ramp op afstand vaak wordt gebruikt als scenario voor oefeningen van de rampbestrijdingsorganisatie. Hierbij geldt echter wel dat de opbrengsten van deze oefeningen niet buiten de eigen regiogrenzen worden gedeeld. Met andere woorden: de voorbereiding op rampen op afstand verdient nadere aandacht in de algemene voorbereiding op de rampenbestrijding.

---

<sup>30</sup> Het COT kwam eerder tot een zelfde conclusie in de evaluatie van de reactie op de dodelijke brand in Roermond op 12 juli 2002. Verg. COT (2003), *Na de brand...*, Kluwer, Apthén aan den Rijn

### ***Verschillen tussen de opvanglocaties***

In Oosterhout en later in Rotterdam werden de mensen van Turkse afkomst opgevangen terwijl de Amerikanen werden opgevangen in Breda. Het grootste verschil tussen beide opvanglocaties was dat het bij de Amerikanen ging om collega's van de slachtoffers, terwijl de opvang in Oosterhout en Rotterdam de verwanten betrof. De Amerikaanse collega's hadden daarmee ook duidelijk voor ogen wat er was gebeurd, omdat zij de Ketel kenden. Bovendien werden zij geïnformeerd door collega's op het terrein over de stand van zaken. Zij waren hiermee minder afhankelijk van informatie van overheidswege dan de Turkse verwanten. De Turkse verwanten waren vooral afhankelijk van de officiële berichtgeving. Bovendien was het voor hen moeilijk om een beeld te vormen van de situatie in de Ketel. Het gevoel van onmacht was op beide opvanglocaties meer dan duidelijk. De Amerikaanse collega's wilden helpen en hadden ideeën over wat te doen, maar mochten niets doen. De Turkse verwanten konden eigenlijk alleen maar afwachten en hopen op een goede afloop. Betrokken functionarissen typeren de Amerikaanse collega's als een zeer hechte groep die maar beperkt contact maakten met de hulpverleners. Ook tussen de Turkse verwanten en de hulpverleners was de afstand aanvankelijk groot (zeker in Oosterhout) maar deze werd snel minder toen er meer informatie beschikbaar kwam. Bij de opvang van de Turkse verwanten is zowel in de sporthal, als in het hotel in Oosterhout, als later in Rotterdam, rekening gehouden met culturele en religieuze aspecten. Een voorbeeld hiervan is het inrichten van gescheiden ruimten voor mannen en voor vrouwen in Rotterdam.

### ***Planvorming***

Eerder in deze rapportage hebben wij kort de voorbereiding van het proces opvang en verzorging besproken. De gebeurtenissen rond het ongeval in de Amercentrale stellen ons in staat nogmaals kritisch naar de planvorming te kijken. Een aantal zaken valt hierbij op. Een eerste punt is de aansluiting tussen het proces opvang en verzorging en het proces psychosociale zorg. Deze twee processen hebben veel raakvlakken en zijn op punten verweven met elkaar. Dit terwijl de planvorming voor beide processen op dit moment nog onvoldoende aansluit. In het deelplan opvang en verzorging wordt bijvoorbeeld niet verwezen naar het bestaande draaiboek PSHOR dat is opgesteld door de GHOR.

Een ander punt van aandacht is de reikwijdte van het deelplan opvang en verzorging. Het ongeval in de Amercentrale heeft aangetoond dat er behoefte kan bestaan aan een opvanglocatie voor een groot aantal personen voor een periode van meerdere dagen. Dit terwijl het draaiboek opvang en verzorging primair is gericht op de opvang van evacues. Deze insteek is ons inziens te eng. Het draaiboek moet voor alle soorten van rampen en ook voor alle soorten van opvang en verzorging bruikbaar zijn ongeacht de reden voor de opvang. Kenmerkend aan de opvang na het ongeval in de Amercentrale is het feit dat het geen slachtoffers (of evacues) betreft maar verwanten en collega's: indirect betrokkenen in plaats van direct betrokkenen. Dit onderscheid heeft consequenties voor de vormgeving en invulling van de opvang en verzorging: geen verpleegkundigen nodig maar wel meer aandacht voor informatievoorziening, etc. Een andere bepalende factor is de duur van de opvang. Ook dit stelt verschillende eisen aan de opvang en verzorging. Zie onderstaande tabel waarin de verschillende soorten opvang zijn weergegeven.

De mogelijkheid tot opvang van verwanten is wel onderkend in de planvorming. In het draaiboek wordt gesteld dat deze opvang 'geheel vanuit het perspectief van de verwanten (moet) worden georganiseerd.' Dit wordt helaas niet verder uitgewerkt. De ervaringen met het ongeval in de Amercentrale kunnen worden benut voor het verder uitwerken van de opvang van verwanten. Hierbij moet in ieder geval aandacht worden geschonken aan de informatievoorziening van deze verwanten op de opvanglocatie, de registratie en de psychosociale opvang .

#### **4.8 Psychosociale opvang**

Gelet op de breedte van de door ISPHOR uitgevoerde evaluatie beginnen wij deze paragraaf met een korte weergave van de conclusies uit deze evaluatie. In hoofdstuk 3 hebben wij reeds enkele conclusies van deze evaluatie benoemd. Deze hadden betrekking op de alarmering en opschaling in de eerste 24 uur. In dit hoofdstuk past een meer uitgebreide weergave van de conclusies voor de thema's verslaglegging, de alarmering en opschaling, de communicatie, de taakuitvoering van het Kernteam, de afschaling en de planvorming

##### ***Conclusies ISPHOR Evaluatie***

###### **Ten aanzien van de gemaakte verslagen en logboeken.**

- De functie van personen wordt vrijwel niet vermeld, waardoor onduidelijk blijft vanuit welke positie iemand iets vraagt of zegt.
- Niet alle besluiten zijn vastgelegd.
- Het is niet in alle gevallen duidelijk wie om wat verzoekt of wie contact zoekt met wie.

###### **Ten aanzien van de alarmering en opschaling**

- De opschaling van het kernteam verliep niet goed. Er werden mensen gebeld die niet bij het kernteam hoorden (S.O.S. thd) en er werden mensen niet gebeld terwijl ze wel in het kernteam hoorden (GGD)
- De PSHOR organisatie is feitelijk niet verder opgeschaald daar er geen psychosociale opvangteams en geen leider opvangteam zijn ingezet. De gevolgde procedure lijkt hierin meer op PSHi.
- Op verzoek van de RGF was het actiecentrum PSHOR niet in de Baronielaan, maar in het gemeentehuis Geertruidenberg. Hierdoor had het kernteam niet de beschikking over allerlei communicatie middelen.

###### **Ten aanzien van de communicatie**

- De communicatielijnen waren erg lang en traag.
- In de procesbeschrijving en het draaiboek staan geen communicatielijnen aangegeven.
- Er is een beleidsteam (bt) en een operationeel team (ot) ingericht, in het OT was echter geen HS-GHOR en dus geen contactpersoon voor het kernteam. Door deze situatie liep op het gebied van de psychosociale hulpverlening beleid en uitvoering soms door elkaar. Het kernteam heeft hier wat van gezegd.
- Het kernteam onderhield contact met de RGF in het BT, maar via dat kanaal kreeg het kernteam te weinig informatie om de psychosociale hulpverlening goed en tijdig in te zetten. Het kernteam liep regelmatig achter de feiten aan. Het kernteam heeft bij herhaling om betere informatievoorziening gevraagd.

- Het kernteam heeft geen Leider opvangteam ingezet, hierdoor hadden de individuele hulpverleners op de verschillende locaties geen aanspreekpunt en werd de hulpverlening niet gecoördineerd. Bovendien kreeg het kernteam z'n informatie nu via 4 verschillende hulpverleners binnen waardoor ze geen overzicht over de situatie in de opvanglocaties kregen.

#### **Ten aanzien van de taakuitvoering van het Kernteam**

- Het kernteam heeft veelal een afwachtende houding aangenomen. Er werd gewacht op besluiten die door het Beleidsteam genomen zouden worden. Er is geen plan van aanpak gemaakt. Het kernteam acteerde vooral reactief en ad hoc.
- De RGF vroeg slechts sporadisch om advies over de wijze waarop, vanuit psychosociaal oogpunt met de (indirecte) slachtoffers omgegaan moest worden. Adviezen van het kernteam werden niet altijd opgevolgd.
- Het kernteam heeft geen nazorgplan gemaakt, maar wel de overdracht van de Turkse verwanten naar Rotterdam geregeld. Deze overdracht verliep goed.

#### **Ten aanzien van de afschaling**

- Het is onduidelijk wanneer de PSHOR is afgeschaald. Volgens de RGF is de PSHOR pas op vrijdag 3 –10 afgeschaald. Volgens de voorzitter en de leden van het Kernteam is er maandagavond 29-9 afgeschaald.

#### **Ten aanzien van de procesbeschrijving, het draaiboek en de bijlage**

- Er zijn verschillende versies in omloop en het was niet duidelijk volgens welk plan er gehandeld moest worden. CPA en RGF hanteerden het oude plan en AMW, GGZ en BSH het nieuwe.
- Volgens het Draaiboek heeft de RGF zitting in het Kernteam. Gezien de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is dit niet de juiste plaats voor de RGF.

Bron: IPSHOR, *Evaluatie inzet PSHOR bij het ongeval in de Amercentrale te Geertruidenberg d.d. 28 september 2003*, januari 2004, pp. 16 – 18

De ISPHOR evaluatie heeft geen betrekking op de inhoud en kwaliteit van de geboden psychosociale hulpverlening. Met de genoemde evaluatie zijn in de ogen van het COT de onderwerpen verslaglegging, alarmering en opschaling, communicatie, taakuitoefening van het Kernteam en afschaling voldoende behandeld. Het onderwerp planvorming verdient echter nadere aandacht.

De planvorming voor de PSHOR is met name gericht op het proces. Dit is begrijpelijk, maar de planvorming kent daarmee ook beperkingen. Het biedt beperkte inhoudelijke houvast in geval van een ramp of zwaar ongeval. Een onderwerp waar dit met name geldt is de inzet van opvangteams. Deze teams vormen als het ware de uitvoeringsorganisatie van de PSHOR. De keuzes voor wel of geen inzet, het aantal opvangteams en de samenstelling van de opvangteams zijn daarmee cruciaal. In de planvorming wordt aangegeven hoe dit terugkomt in de taakomschrijving van het Kernteam en haar leden. Voor wat betreft de daadwerkelijke invulling en uitvoering wordt echter volstaan met de notie dat dit afhankelijk is van de specifieke gebeurtenis. De planvorming biedt geen antwoord op de vraag wanneer nu wel of wanneer nu geen opvangteam moet worden ingezet en welke criteria/variabelen hierbij van belang zijn. Hoeveel opvangteams heb je nodig in welk soort gevallen en bij welke aantallen slachtoffers/verwanten?

Voor het ongeval in de Amercentrale is geen opvangteam ingezet. Dit betekent ook dat de functie van Leider Opvangteam niet is ingevuld en er niet één iemand als aanspreekpunt kon dienen op de opvanglocaties. De voorbereide structuur die houvast moet bieden in de afstemming en coördinatie is daarmee niet benut. De uitvoering was verbrokkeld en de communicatie en afstemming beperkt omdat – zoals reeds is geconstateerd in de evaluatie van IPSHOR – de informatie laat en vanuit meerdere punten kwam. De facto heeft de het hoofd opvang en verzorging de taken vervuld van een hoofd opvangteam. Dit betrof de coördinatie tussen de verschillende opvanglocaties en het zijn van een aanspreekpunt voor de individuele hulpverleners. Onduidelijk is op grond waarvan is gekozen voor het niet inzetten van een of meerdere opvangteams. In onze optiek zou de planvorming voor dergelijke besluiten meer houvast moeten bieden dan nu het geval is. De flexibele inzet en inzet naar behoefte moet voorop blijven staan, maar met behulp van maatscenario's en inzetvoorbeelden kan meer richting worden gegeven in geval van een ramp of een zwaar ongeval. Ook zou het goed zijn het hoofd opvang en verzorging te betrekken bij dergelijke besluiten.

### ***Samenwerking gemeentefunctionarissen en professionele hulpverleners***

Voor de eerste dag verliep de samenwerking tussen hulpverleners en functionarissen van de gemeente niet soepel. Op verschillende momenten bleek dat gemeentefunctionarissen en hulpverleners verschillend aankeken tegen de benodigde aanpak en werkwijze. Dit gold de eerste dag in Oosterhout en later ook in Breda. De samenwerking in de volgende dagen verliep duidelijk beter.

Nadat de opvang van de verwanten van Turkse afkomst was verplaatst naar het hotel in Oosterhout ontstond een duidelijke taakverdeling tussen medewerkers van de gemeente Geertruidenberg en de aanwezige professionele hulpverleners van Maatschappelijk Werk. Opvallend hierbij is dat de gemeentefunctionarissen, zowel in Oosterhout als in Breda, taken hebben vervuld die in feite bestemd zijn voor de professionele hulpverleners. Dit betreft met name de zogenoemde ' slecht-nieuws-gesprekken ' : de momenten waarop slecht nieuws moest worden verteld aan de verwanten. Dit nieuws werd vervolgens op een later moment ook nog toegelicht door de burgemeester in aanwezigheid van leidinggevenden van de hulpdiensten. De gemeentefunctionarissen vervulden de facto de rol van leider opvangteam. De besluiten over de inrichting van de ruimte, de wijze van informeren en dergelijke werden voornamelijk genomen door de gemeentefunctionarissen, echter wel in overleg met de professionele hulpverleners. Met name het hoofd opvang en verzorging is hiermee van grote invloed geweest op het proces psychosociale opvang. Zowel collega's als professionele hulpverleners en nabestaanden zijn positief over de wijze waarop de taken zijn ingevuld. Wij hebben dan ook geen reden om aan te nemen dat de hulpverlening beter zou zijn gelopen wanneer de procedures strakker waren gevolgd en er bijvoorbeeld wel opvangteams waren ingericht.

### ***Verwanteninformatie***

In de dagen na het ongeval is gebruik gemaakt van een zogenoemde verwantenlijn ten behoeve van de familieleden van de slachtoffers. Verschillende respondenten zijn positief over het functioneren van deze verwantenlijn. Toch bleek het laten functioneren van de verwantenlijn niet eenvoudig. Verschillende factoren zorgden voor complicaties. Allereerst is er de moeilijkheid dat er in veel gevallen wel de

mogelijkheid bestaat tot het stellen van vragen maar er onvoldoende informatie is en de vragen niet kunnen worden beantwoord of dat bepaalde informatie niet mag worden verstrekt. Dit is frustrerend voor zowel verwanten als de functionarissen die verwantenlijn bemensen. Het verzorgen van een adequaat informatieniveau ten behoeve van de verwantenlijn is dan ook van belang. Wij realiseren ons dat dit eenvoudig klinkt dan het in werkelijkheid is. Wel kan, meer dan nu het geval is geweest, expliciet stil worden gestaan bij de informatiebehoefte van de medewerkers van de verwantenlijn in relatie tot de beschikbare informatie. Er kunnen afspraken worden gemaakt over vaste tijdstippen en momenten waarop informatie beschikbaar komt. Nu viel dit veelal samen met de verschillende persberichten. Dit punt verdient binnen de totale informatiehuishouding echter meer specifieke aandacht. Hierin dient ook afstemming te zijn met de opvanglocaties. Vragen die daar leven kunnen worden vergeleken met vragen die binnenkomen op de verwantenlijn. Zo kan een beter beeld worden verkregen van de informatiebehoefte.

Een tweede complicerende factor was de taalbarrière. De nationaliteit van de verwanten stelde eisen aan de bemensing van de verwantenlijn. In een onderlinge verdeling van de taken tussen de medewerkers is dit opgevangen. De taalfactor was echter geen overweging in de voorbereiding van de verwantenlijn en de bemensing hiervan.

De beperkte communicatiemiddelen vormden een derde complicerende factor. Al snel raakten de telefoonlijnen overbelast. Zowel de interne organisatie als de pers belden uiteindelijk op de verwantenlijn en dat was niet de bedoeling. De behoefte aan telefoonlijnen was groot en de medewerkers van de verwantenlijn hebben getracht het nummer voorde verwanten vrij te houden van telefoontjes van anderen. Dit kon alleen slagen door gebruik te maken van andere telefoons en telefoonnummers voor de overige partijen. Uiteindelijk werkten de medewerkers met vijf telefoonlijnen: twee lijnen voor verwanten, een lijn voor pers, een lijn voor voorlichting en een lijn voor het BT en andere betrokken interne functionarissen. Een dergelijke situatie is onwenselijk. De speciale nummers voor de verwanten dienen niet te worden belast door andere bellers. Dit kan worden voorkomen door een apart nummer te reserveren voor de interne organisatie.

De verwantenlijn is primair bedoeld voor de verwanten van de slachtoffers of verwanten of voor diegenen die nog niet wisten of hun familielid al dan niet tot de slachtoffers behoorden. Het is inherent aan de functie van de verwantenlijn dat dit telefonisch contact gepaard kan gaan met veel emotie. De verwantenlijn vervult daarmee niet alleen een functie in de informatievoorziening maar tevens een functie in de psychosociale hulpverlening: het bieden van een luisterend oor. Dit roept de vraag op in hoeverre bij de vormgeving en bemensing van de verwantenlijn rekening moet worden gehouden met deze psychosociale aspecten. Het verdient aanbeveling om zorg te dragen voor de mogelijkheid tot afstemming met professionele hulpverleners. Dit kan door het fysiek aanwezig zijn van hulpverleners bij de verwantenlijn. Een andere optie is het op afroep beschikbaar zijn van een of meerdere hulpverleners die vragen kunnen beantwoorden van de functionarissen verwanteninformatie en zonodig zelf gesprekken kunnen voeren aan de telefoon. Een andere functie voor deze professionele hulpverleners betreft



het monitoren van de toestand van de functionarissen en het eventueel begeleiden van deze functionarissen en de verwerking van de eigen emoties.

De verwantenlijst en de bemensing hiervan was beperkt voorbereid. Wel waren de nummers die zouden kunnen worden gebruikt bekend. Er was echter niets vastgelegd in afspraken en de medewerkers waren niet getraind of geïnstrueerd. Het verdient aanbeveling om te komen tot een draaiboek of procesbeschrijving voor de verwantenlijst. Hierbij dient rekening te worden gehouden met eventuele beschikbare talenkennis bij medewerkers. De bemensing van de verwantenlijst leent zich ons inziens goed voor regionale poolvorming. Een dergelijke, beperkte pool maakt het ook mogelijk om de betrokken functionarissen een basistraining te geven. Ook moet worden gezien of hierbij gebruik kan worden gemaakt van de beschikbare ervaring en kennis van bijvoorbeeld het Nederlandse Rode Kruis dat veel ervaring heeft opgedaan met het bemensen van een verwantenlijst. Zo is het mogelijk voor individuele gemeenten, of in regioverband, een convenant af te sluiten met het Nederlands Rode Kruis, ter ondersteuning van de gemeente bij een ramp. Deze ondersteuning heeft onder meer betrekking op het bemannen van de verwantenlijst.

#### **4.9 Rol Openbaar Ministerie**

##### ***De feiten***

Als onderdeel van het strafrechtelijk onderzoek naar de oorzaak van het instorten van de steiger neemt het Openbaar Ministerie ieder lichaam dat wordt geborgen in beslag. Op de lichamen laat het Openbaar Ministerie sectie verrichten. De sectie is nodig om de doodsoorzaak van de slachtoffers vast te stellen; het OM wil niets uitsluiten met betrekking tot de toedracht van het ongeval en de gevolgen daarvan. Nadat de sectie is afgerond worden lichamen weer vrijgegeven.

Over de communicatie met nabestaanden over de secties zijn geen (andersluidende) afspraken gemaakt in BT-verband of rechtstreeks tussen gemeente en OM.

Woensdagmiddag 1 oktober 2003 voegt de burgemeester zich bij de familie en nabestaanden in Rotterdam. Aldaar geven de familieleden aan dat zij bezwaar hebben tegen het uitvoeren van een sectie op het lichaam van de Turkse slachtoffers. Het lichaam van een moslim moet in hun ogen intact zijn als het ter aarde wordt besteld. De burgemeester belooft deze uitdrukkelijke wens van de familie over te brengen aan de Hoofdofficier van Justitie.

De burgemeester neemt op weg van Rotterdam naar Geertruidenberg telefonisch contact op met de Hoofdofficier van Justitie, om de wens van de Turkse familie over te brengen. De Hoofdofficier van Justitie neemt de wens van de familie ter kennisgeving aan. De burgemeester koppelt een en ander niet terug naar de verwanten in Rotterdam. Na het telefonisch verzoek van de burgemeester pleegt de Hoofdofficier van Justitie overleg met de verantwoordelijke leidinggevende Officier van Justitie. In dat gesprek wordt de conclusie getrokken dat afgewogen tegen het verzoek om van sectie fa te zien, eht onderzoeksbelang en de

warheidsvinding – ook ten behoeve van nabestaanden – overwegende betekenis zou moeten hebben. Dat besluit wordt via de politie teruggecommuniceerd.

Donderdagmiddag neemt het OM contact op met de gemeentesecretaris, om aan te geven dat het stoffelijk overschot zal worden vrijgegeven. De gemeentesecretaris geeft dit door aan het hoofd opvang en verzorging in Rotterdam, die het op zijn beurt doorgeeft aan de Turkse verwanten. Op dat moment is nog onbekend dat het OM niet het hele lichaam zal vrijgeven omdat het op een deel van het lichaam nog nader onderzoek wil doen.

Donderdagavond verneemt het hoofd opvang en verzorging dat de politie het lichaam van het slachtoffer wordt vrijgegeven, maar dat tegen de wens van de familie in wel sectie is gepleegd op het lichaam. De politie geeft het hoofd opvang en verzorging te kennen dat het lichaam niet compleet is, maar dat zij verwacht dat dit niet tot problemen zal leiden. De politie geeft tevens aan dat zij de familie hierover zal informeren. Het hoofd opvang en verzorging neemt contact op met de gemeentesecretaris, omdat hij, naar eigen zeggen, problemen voorziet bij de nabestaanden.

Rond 21.30 uur houdt de burgemeester een korte toespraak waarin hij de hulpverleners bij de ketel bedankt. Direct na afloop van de toespraak verneemt de burgemeester via de gemeentesecretaris dat het lichaam van één van de Turkse slachtoffers zal worden vrijgegeven, maar de hersenen van het lichaam ontbreken. Het stoffelijk overschot zal de dag erop, vrijdagmorgen 3 oktober, worden begraven in Rotterdam.

Tegelijkertijd worden de nabestaanden door de politie naar politiebureau Zuidplein in Rotterdam geroepen, omdat het lichaam van het slachtoffer daar vrijgegeven zal worden. De groep verwanten en familie bestaat op dat moment uit tientallen personen uit Frankrijk, Duitsland en Nederland.<sup>31</sup> Op het politiebureau informeren twee politieagenten de familie over het feit dat het lichaam is vrijgegeven, maar niet compleet is. Daarbij wordt verzuimd een speciaal door het Nederlands Forensisch Instituut ontwikkelde brochure, die de werkwijze schetst bij secties en het onderzoek van organen, uit te reiken. Het is bij de politie noch bij het openbaar ministerie bekend dat het om religieuze redenen in moslimkringen gebruikelijk is dat het complete lichaam ter aarde wordt besteld.<sup>32</sup> Nadat de familie is geïnformeerd wordt het de politie duidelijk dat het incomplete lichaam op grote bezwaren stuit.<sup>33</sup>

Er ontstaat een impasse tussen familie en nabestaanden enerzijds en het Openbaar Ministerie en politie anderzijds. Een PvdA-lid van de deelraad in Charlois werpt zich die avond op als bemiddelaar voor de familie. Zij neemt contact op, naar eigen zeggen, met een lid van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer, met de vraag of hij *'schot in de zaak kan krijgen'*.

Los van deze initiatieven zetten de burgemeester van Geertruidenberg en de locoburgemeester van Rotterdam bestuurlijke contacten in om uit de impasse te

---

<sup>31</sup> Kamervragen met antwoord 2003-2004, nr. 385, Tweede Kamer

<sup>32</sup> Kamervragen met antwoord 2003-2004, nr. 385, Tweede Kamer

<sup>33</sup> Kamervragen met antwoord 2003-2004, nr. 385, Tweede Kamer

komen. Gelet op de bijzondere omstandigheden besluit het openbaar ministerie het pathologisch onderzoek in de vroege ochtend van 3 oktober te laten plaatsvinden. Het pathologisch onderzoek, dat gemiddeld veertien dagen in beslag neemt, wordt nu versneld en suboptimaal uitgevoerd.<sup>34</sup>

De familie wenst zekerheid dat het lichaam inclusief de verwijderde lichaamsdelen wordt overgedragen en verzoekt de gemeente deze zekerheid te verschaffen. De pathologen weigeren een verklaring af te geven. Uiteindelijk geeft de RGF namens de gemeente en het beleidsteam een verklaring af, waarin wordt aangegeven dat de gemeente erop vertrouwt dat het lichaam volgens de gemaakte afspraken zal worden overgedragen aan de familie.

Op vrijdagmorgen vindt op het NFI in Rijswijk het pathologisch onderzoek plaats, waarna het lichaam onder politiebegeleiding naar het uitvaartcentrum in Rotterdam wordt overgebracht. Daar wordt het lichaam overgedragen. Aansluitend begraven familie en nabestaanden het lichaam. De burgemeester van Geertruidenberg is op uitnodiging van de familie op de begrafenis aanwezig. Aan Essent is te kennen gegeven dat haar aanwezigheid op de begrafenis niet wordt gewenst.

#### **4.10 Analyse rol Openbaar Ministerie**

De gebeurtenissen rond het plegen van sectie op het lichaam van een de slachtoffers is door veel van de respondenten aan de orde gesteld in de interviews. Uit de gesprekken komt naar voren dat deze gebeurtenissen op verschillende respondenten een grote impact hebben gehad. Een enkeling spreekt zelfs van 'de ramp binnen de ramp'. Ook in de media en later in de Tweede Kamer is deze sectie onderwerp geweest van discussie.

Het Openbaar Ministerie heeft vanuit zijn onderzoekstaak de beslissingsbevoegdheid om tot sectie te besluiten, omdat deze kan bijdragen aan de waarheidsvinding, in het bijzonder het achterhalen van de doodsoorzaak van de omgekomenen. Dit belang speelt overigens niet alleen in strafrechtelijke zin, maar ook voor de familieleden die de doodsoorzaak van hun dierbaren willen kennen. Er is daarmee in het algemeen een gemeenschappelijk belang op basis waarvan begrip mogelijk moet zijn.

De nabestaanden worden in dit geval niet goed geïnformeerd door het OM over doel en procedures rondom een sectie. Begrip is er daarmee ook niet zomaar bij de verwanten: op woensdag maken zij de burgemeester van Geertruidenberg tijdens zijn bezoek aan Rotterdam duidelijk dat zij geen sectie willen laten plegen op het lichaam van hun dierbare.<sup>35</sup> De burgemeester zegt op dat moment toe om hun wensen over te brengen aan de Hoofdofficier van Justitie. Wanneer hij in de auto, op weg naar Geertruidenberg, met de Hoofdofficier van Justitie belt, wordt hem snel duidelijk dat het Openbaar Ministerie niet van plan lijkt om van de sectie af te zien.

---

<sup>34</sup> Kamervragen met antwoord 2003-2004, nr. 385, Tweede Kamer

<sup>35</sup> De vertegenwoordiger namens de familie had eerder al aangegeven dat de begrafenis per se vrijdag zou moeten plaatsvinden. Dit zou zijn gebeurd zonder overleg met de familie.

De burgemeester van Geertruidenberg laat na de familie in Rotterdam in te lichten over zijn gevoel, dat het Openbaar Ministerie niet van de secties wil afzien. Bij enkele familieleden blijft daarmee de veronderstelling dat de burgemeester *'het wel zal regelen'*. De zaak lijkt tussen de Hoofdofficier van Justitie en de burgemeester te zijn *'blijven hangen'*.

Dat de sectie toch heeft plaatsgevonden wordt pas duidelijk in de avond voorafgaande aan de begrafenis van het desbetreffende slachtoffer. Op die bewuste avond geldt een dubbel verrassingselement voor de verwanten. Niet alleen is er tegen hun wens in sectie uitgevoerd, ook wordt duidelijk dat het lichaam incompleet aan hen zal worden overgedragen. Door alert ingrijpen van de burgemeester van Geertruidenberg en de inzet van de nodige bestuurlijke en politieke contacten komt men uit de impasse en kan de familie het lichaam de volgende morgen intact begraven.

Het raakvlak tussen strafrechtelijk onderzoek en de rampenbestrijding komt tot uiting in de communicatie met verwanten. Zowel de gemeente als het OM hebben vanuit de eigen verantwoordelijkheid contact met verwanten. Het is echter onvermijdelijk dat vanuit de verwanten vragen worden gesteld aan het OM die betrekking hebben op taken en verantwoordelijkheden van de gemeente en vice versa. Van zowel gemeente als OM wordt daarmee gevraagd om anticiperend om te gaan met vragen van slachtoffers aan de *'overheid'*.

Terugkijkend kan worden geconstateerd dat het Openbaar Ministerie weinig tactvol heeft geopereerd in de manier waarop zij de familieleden in Rotterdam benadert. In eerste instantie wordt de grote groep van verwanten opgeroepen naar het politiebureau in Rotterdam (Zuidplein), om daar te horen te krijgen dat het lichaam niet compleet is. De omstandigheden waaronder het nieuws over de sectie werd gebracht – op een politiebureau, zonder professionele begeleiding, andere verwachtingen bij de verwanten – dragen niet bij aan een soepele afwikkeling. Op basis van het eerdere telefoongesprek tussen de burgemeester en de Hoofdofficier van Justitie had de politie zich beter op het treffen met de familie in Rotterdam kunnen voorbereiden en kunnen anticiperen op mogelijke fricties die er omtrent het slachtoffer zouden optreden. Niet alleen hadden de speciaal ontwikkelde folders ter plaatse beschikbaar moeten zijn, ook had het Openbaar Ministerie zich op dat moment beter kunnen en moeten inleven in de groep waarmee men te maken had.

Een (in de perceptie van respondenten) bijzonder aspect was het grote belang dat in moslimkringen gehecht wordt aan het ter aarde bestellen van een compleet lichaam. Het Openbaar Ministerie geeft aan dat het hiervan niet op de hoogte was. Zij had echter kunnen begrijpen dat de moslimfamilie religieuze bezwaren zou hebben tegen een begrafenis van een incompleet lichaam. De vraag kan echter worden gesteld of eenzelfde situatie bij andere bevolkingsgroepen niet tot evenveel consternatie had geleid.

Duidelijke informatievoorziening aan de verwanten in een vroeg stadium zou veel van de latere onrust hebben kunnen voorkomen. Mogelijk had de begrafenis op een later moment kunnen plaatsvinden. Zeer wel mogelijk zou de familie hebben ingestemd met een sectie, wanneer haar beter was uitgelegd wat deze inhield, hoe deze werd uitgevoerd en waarom dit noodzakelijk was.

Een strakke scheiding tussen de uitvoering van de taken van het OM en van de gemeente is begrijpelijk omdat dit volgt uit de aard van de wederzijdse verantwoordelijkheden. Desalniettemin moet het mogelijk zijn om in een vroeg stadium afspraken te maken tussen een gemeente en het Openbaar Ministerie over informatievoorziening richting verwanten, zonder dat dit afbreuk doet aan de onafhankelijke positie van het Openbaar Ministerie. In voorkomende gevallen is het wenselijk om zoveel mogelijk gebruik te maken van de communicatiekanalen die in een eerdere fase zijn gelegd. Als de familie via de liaison in Rotterdam op de hoogte zou zijn gebracht over de procedure die het Openbaar Ministerie voor ogen had, was naar alle waarschijnlijkheid onnodig leed voorkomen.

#### **4.11 Voorlichting**

##### ***Communicatiemedewerkers in het Beleidsteam***

In het beleidsteam wisselen voorlichters elkaar af. Dit komt omdat de voorlichters slechts beperkte tijd weg mogen zijn uit hun eigen gemeente. Bij de overdracht tussen voorlichters loopt men enige tijd gelijk op en draagt men tussen de vergaderingen door de taken over.

##### ***De pers en persberichten***

Binnen het beleidsteam wordt 's maandags het besluit om over te gaan tot bergen gemarkeerd als 'het belangrijkste besluit tijdens de crisis'. Men staat unaniem achter de gekozen richting, maar bespreekt in het beleidsteam uitvoerig hoe men de pers te woord gaat staan om de gemaakte keuze toe te lichten. Het beleidsteam komt tot de conclusie dat de burgemeester zich in de persbijeenkomst laat vergezellen door een technisch deskundige, die samen met de RGF kan ingaan op de situatie in de ketel, het perspectief van de reddingsacties en de geschatte overlevingskansen. Na de persconferentie verschijnt de burgemeester 's avonds ook in een rechtstreeks interview in Nova, waarin hij het genomen besluit nader toelicht. In die uitzending noemt hij het besluit 'de moeilijkste beslissing uit zijn carrière'.

Diezelfde avond blijkt dat Hertel een persbericht heeft uitgebracht. Het beleidsteam wil voorkomen dat er 'ruis op de lijn ontstaat' en vraagt Essent om de regie te nemen over de communicatie door onderaannemers Hertel en CMI.

De pers houdt zich niet langer uitsluitend op nabij het terrein van de Amercentrale. Ook in Oosterhout, waar de Turkse verwanten zich ophouden, wordt pers gesignaleerd. De verwanten spreken in overleg met de begeleider vanuit de gemeente af dat zij in het hotel niet met de pers zullen spreken. Een fotograaf begeeft zich richting de ruimte waar de verwanten zitten, maar maakt uiteindelijk geen foto's van hen.

Het BT constateert dinsdagmiddag dat de beeldvorming over het besluit om over te gaan tot bergen door de media zwart-wit is opgepakt. Wanneer de media-uitingen worden bekeken, lijkt het alsof de gemeente de slachtoffers te snel heeft opgegeven. Men besluit om 11.30 uur een persconferentie te organiseren, waarin de burgemeester een statement afgeeft.

Essent geeft aan dat het niet altijd tijdig in de persberichten wordt gekend. De communicatiemedewerkers van Essent krijgen niet alle persberichten te zien, terwijl dat wel zo is afgesproken. Essent krijgt het gevoel dat het steeds meer moet 'harken' om de juiste berichten boven tafel te krijgen. Inmiddels worden ook de subcontractors (met name Hertel en CMI) door journalisten stevig aan de tand gevoeld. Om 19.00 uur 's avonds geeft de burgemeester een persconferentie, waarin hij aanstipt dat de subcontractors veel werk verzetten en waar mogelijk bijdragen aan de hulpverlening in de ketel.

De voorlichters besluiten te verhuizen naar het gemeentehuis in Raamsdonksveer. In het BT, dat op het terrein van de Amercentrale achterblijft, wisselen de voorlichters uit de pool elkaar af. Op het gemeentehuis begint ook de *media watching* vorm te krijgen, nadat zondag vanuit huis al aan *media watching* is gedaan. Men volgt journaaluitzendingen en analyseert krantenberichten en schakelt een extern bureau in met het verzoek om alle berichtgevingen op te nemen, zodat die later opgevraagd kunnen worden. De leden van het BT constateren dat de informatie van de mediawatchers slecht wordt teruggekoppeld.

Via de e-mail wordt de afdeling voorlichting inmiddels bestookt met mails van mensen die met suggesties komen voor de reddingswerkers. Zij ontvangen een e-mail terug met een woord van dank en het bericht dat het aanbod wordt meegenomen in de overwegingen. In een overleg bespreken de voorlichters de rol van de website van Geertruidenberg in het communicatietraject. Men komt tot de conclusie dat er andere prioriteiten liggen, zoals het opstellen van perslijsten, achterhalen hoe de apparatuur op het gemeentehuis werkt en andere zaken. In bijlage V zijn de bezoekersaantallen van de website van gemeente Geertruidenberg vermeld.

### ***Communicatie naar slachtoffers***

Op woensdagmiddag stipt de Gebiedsofficier van Justitie in het beleidsteam aan dat zij moeilijkheden verwacht in de communicatie, wanneer de lichamen van slachtoffers worden vrijgegeven. Het betreft hier het vrijgeven van de vindplaats van de slachtoffers in relatie tot het belang van het onafhankelijk strafrechtelijk onderzoek. De burgemeester geeft aan dat dit in het gemeentelijke actiecentrum verder uitgewerkt moet worden.

Naarmate het incident langer aanhoudt krijgt Essent steeds meer vragen. Op woensdagavond komt de voorzitter van de raad van bestuur van Essent in een uitzending in Nova, waarin foto's van de steiger worden getoond van vóór de instorting. Eerder die dag heeft het BT toestemming gegeven aan Nova enige opnamen bij de poort te maken.

### ***Fotomateriaal***

Een complicerende factor in de communicatie is het gegeven dat het Openbaar Ministerie de burgemeester verzoekt om geen foto's van de ingestorte steiger naar buiten te brengen. Betrokkenen bij het ongeval zouden beïnvloed kunnen worden door de foto's, hetgeen het achterhalen van de oorzaak zou kunnen schaden. De burgemeester heeft begrip voor deze zienswijze, maar ziet het niet-vrijgeven van

fotomateriaal tevens als een belemmering om de media duidelijk te maken hoe men tot het besluit van maandagmiddag is gekomen.

Nadat de foto's van vóór de instorting de avond ervoor in Nova zijn getoond, wordt op donderdag het embargo op beeldmateriaal ná de instorting opgeheven. Er wordt een map samengesteld voor de pers, met foto's en tekeningen van voor en na de instorting. Men bespreekt dat de foto's die worden vrijgegeven eerst zullen worden gescreend; het BT wil er 100% zeker van zijn dat nergens (delen van) lichamen te zien zijn. De foto's worden voorts gecheckt op justitiële aspecten, bedrijfsgeheimen en voorzien van een auteursrechtelijke bepaling dat het materiaal niet gemanipuleerd mag worden. De persmap wordt samengesteld door de politie, Essent en de gemeentelijke voorlichters, om de belangen van alle betrokken partijen te waarborgen en er zeker van te zijn dat de vrijgegeven foto's het justitieel onderzoek niet zullen schaden.

Om 17.00 uur houdt de burgemeester een persconferentie, waarin hij ingaat op de stand van zaken, de voortgang. Essent geeft ook een statement af en gezamenlijk presenteert men de map met beeldmateriaal aan de pers.

In de daaropvolgende beleidsteamvergadering stelt de burgemeester voor om op 6 oktober 2004 een afsluitende persconferentie te houden in het gemeentehuis in Raamsdonksveer. Het Openbaar Ministerie geeft aan niet bij de afsluitende persconferentie aanwezig te zijn, omdat er over de zaak inhoudelijk niets valt op te merken en de aanwezigheid van het OM te veel vragen op zou kunnen roepen. Het Openbaar Ministerie wenst een strikte scheiding aan te houden tussen de beleidsmatige aspecten en het strafrechtelijk onderzoek; aanwezigheid op de persconferentie zou deze scheiding kunnen vertroebelen.

#### **4.12 Analyse voorlichting<sup>36</sup>**

De gemeente heeft met regelmaat persberichten uitgebracht die het gevoerde beleid toelichtten. Ook is het beleid na de BT-vergaderingen toegelicht in persbijeenkomsten.

Bij de persbijeenkomsten zijn de journalisten geregistreerd. De bijeenkomsten zijn strak geleid door de voorlichters uit het BT. De praktijk wijst uit dat dit een goede werkwijze is; door een ervaren voorlichter de voorzittersrol tijdens persbijeenkomsten te geven, kunnen de geïnterviewde personen (burgemeester, loco-burgemeester, RGF, brandweercommandant, commissaris van politie) hun aandacht focussen op het formuleren van de mededelingen die moeten worden gedaan. Intern zijn de persbijeenkomsten met de burgemeester en loco-burgemeester voorbereid. Zo is vooraf stilgestaan bij de vragen die gesteld zouden kunnen worden.

De website van Geertruidenberg is niet ingezet tijdens deze crisis. Dit is een manco, omdat de website juist ten tijde van crises een ankerpunt voor de media kan zijn waar het laatste nieuws te vinden is. Een internetsite is een efficiënt

---

<sup>36</sup> Zie bijlage IV voor een overzicht van de berichtgeving in de media

medium, waarmee de burgemeester aan zijn plicht kan voldoen om de bevolking adequaat te informeren. Bovendien heeft een website het voordeel dat de informatie rechtstreeks bij de burger wordt gebracht en men onafhankelijk is van de verwerking van de informatie door de media.

De website van de regionale politie maakte wel melding van het ongeval in de Amercentrale. Gezien de structuur van internet was dit echter geen logische plaats voor derden om naar informatie te zoeken; juist de gemeentelijke website is in situaties waarin de gemeente het roer in handen heeft – zoals in de situaties die onder de Wrzo vallen – de aangewezen plaats om informatie te verschaffen over het ongeval. Bovendien heeft het niet aanpassen van de website van Geertruidenberg een negatief signaal afgegeven; door op de website geen aandacht te schenken aan het ongeval, mist de gemeente een uitgelezen kans om haar betrokkenheid bij het ongeval te tonen.

### ***Voorlichting ter plaatse***

Op de opvanglocaties zijn geen voorlichters aanwezig geweest om de pers te woord te staan, zoals paragraaf 4 van het Regionaal Draaiboek dat voorschrijft. Op de opvanglocatie in Oosterhout was geen voorlichter aanwezig, die op professionele wijze een fotograaf op een afstand kon houden. Ook in Rotterdam zijn geen voorlichters aanwezig geweest, die een buffer konden vormen tussen de media enerzijds en de verwanten en professionele zorgverleners anderzijds. Het ware beter geweest indien voorlichters waren ingezet om de contacten met de pers op de opvanglocaties te onderhouden en niet de medewerkers die aanwezig waren voor de opvang met die taak te laten belasten. Weliswaar is het Draaiboek formeel gezien slechts voor het grondgebied van Geertruidenberg vastgesteld, materieel gezien was het wenselijk om op de opvanglocaties buiten Geertruidenberg ook te voorzien van voorlichters. Daarmee had een consistentie kunnen worden aangebracht in het voorlichtingsbeleid van de overheid op alle locaties die met het incident van doen hadden.

### ***Berichtgeving in de media***

Naarmate het incident langer duurt, maakt ook de berichtgeving een fasering door. Omiddelijk na het ongeval ligt de nadruk op de feitelijke beschrijving en op het beantwoorden van de vraag: 'Wat is er gebeurd?'.

Op maandagavond wordt de burgemeester van Geertruidenberg in Nova geïnterviewd. In dit interview geeft hij aan dat de hulpverleners van bovenaf gaan redden en de kans op overleven voor de slachtoffers nagenoeg nihil is. Hij geeft daarbij onomwonden aan dat hij de beslissing als de moeilijkste in zijn loopbaan als burgemeester beschouwt. De beslissing was de 'feitelijke erkenning dat er geen andere mogelijkheid was'. De burgemeester benoemt de te volgen werkwijze van de hulpverlening niet als 'bergen'. Daarmee wekt hij de suggestie dat er nog steeds een zeer kleine kans is dat er slachtoffers gered kunnen worden, terwijl een bergingsoperatie daar normaal gesproken geen rekening meer mee houdt.

Het speelt de burgemeester op dat moment parten dat er geen beelden kunnen worden vrijgegeven van de ketel. Het Openbaar Ministerie had immers de voorkeur om geen foto's naar buiten te brengen, om zo eventuele getuigen niet te beïnvloeden. Desondanks lijkt het beeld in de media goed over te komen; er wordt



gesproken over 'kluwen van steigerpijpen' en een enorme chaos. De gemeente ontvangt, kort na het bekendmaken van dit besluit, een beperkt aantal e-mails van mensen die onbegrijpelijk vinden dat de achtergebleven slachtoffers worden opgegeven.

Nadat het besluit is genomen om tot het bergen van de slachtoffers over te gaan, verandert de lijn die de media volgen. Van de vraag 'wie kan nog gered worden' gaat men over naar de vraag 'hoe heeft dit kunnen gebeuren'. Waar de focus eerst op de hulpverlening en de uitzichtloosheid van de situatie ligt, komt deze steeds meer op de rol van Essent en de onderaannemers te liggen.

Essent geeft in de media aan dat veiligheid hoog in het vaandel staat. Zij spreekt haar waardering uit voor de hulpverlening. Op de achtergrond beginnen familieleden en de steigerbouwersbranche zich inmiddels te roeren in de discussie over de oorzaak van het ongeval. Op Omroep Brabant wordt bericht dat dit ongeval het eerste ongeval is bij de Amercentrale. Een actiegroep uit Breda komt hiertegen in het verweer en meldt dat er eerder incidenten op het terrein zijn voorgevallen.

De media spreken ook met Turkse werknemers in Rotterdam, die het vermoeden uitspreken dat tijdsdruk een mogelijke oorzaak zou kunnen zijn van het ongeval. Ook eerdere waarschuwingen van CNV aan de steigerbouwers komen ter sprake. Een oud-werknemer van Essent meldt dat 'vroeger' een half jaar voor het gritstralen werd uitgetrokken, terwijl het nu in drie maanden moest gebeuren. Het voedt de speculaties dat er zwaarder grit is gebruikt om sneller te kunnen werken en het te laat schoonvegen van de steigerplanken uiteindelijk tot een overbelasting van de steiger heeft geleid.

Op woensdag komt Hertel met een verweer naar buiten. Volgens de onderaannemer kan het gewicht van het grit onmogelijk een oorzaak zijn geweest van de instorting. In zijn optiek zijn alle protocollen gevolgd.

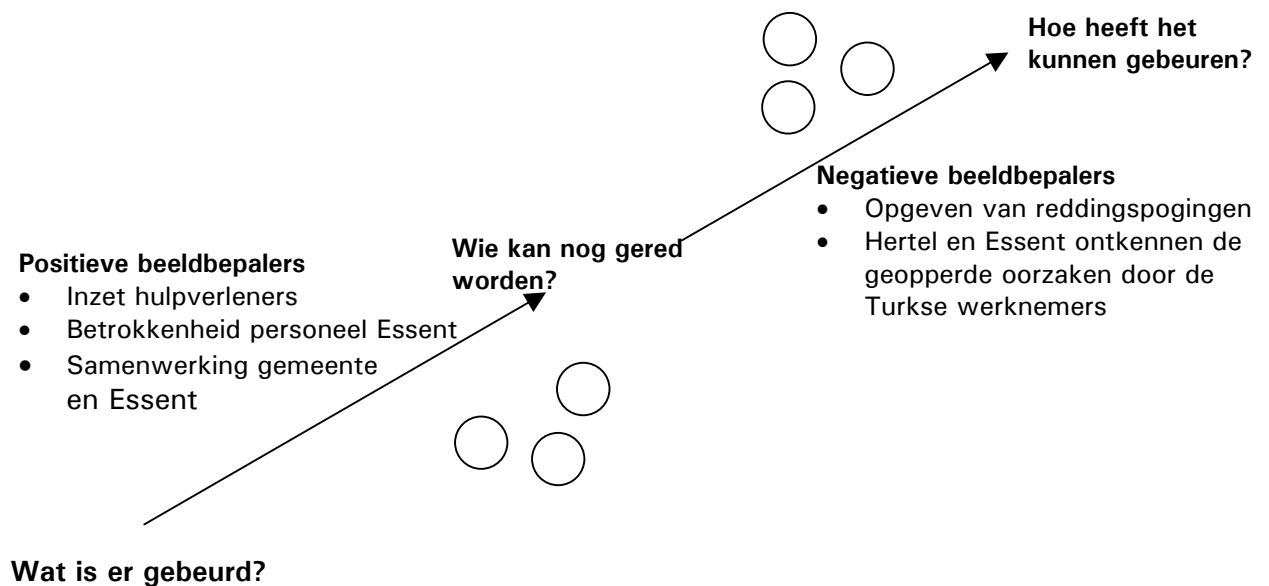
Essent is terughoudend in het commentaar naar de pers. Wel geeft de voorzitter van de Raad van bestuur van Essent op woensdagavond een interview in Nova. In dezelfde uitzending worden ook de eerste foto's getoond van de ingestorte steiger. Het interview is van compleet andere toonzetting dan het Nova-interview met de burgemeester, twee dagen eerder. Waar de burgemeester alle ruimte krijgt om zijn verhaal toe te lichten, wordt de voorzitter van de Raad van Bestuur stevig ondervraagd. De veiligheidsprocedures bij Essent, de werkzaamheden in de bewuste nacht en de tijdsdruk die bij het gritstralen speelde komen ter sprake.

Op vrijdag geeft Hertel aan dat tijdsdruk geen oorzaak is geweest van het ongeval, maar dat een bonus voor gritstralers wel gebruikelijk is. Hertel vermoedt dat óf de ondergrond niet in orde was, iets aan de constructie niet deugde óf sprake was van een menselijke fout. Inmiddels komen in de media ook berichten los over bonussen voor gritstralers indien het werk sneller of binnen de deadlines wordt opgeleverd. De tijdsdruk wordt genoemd als een van de zaken die meegespeeld zou kunnen hebben in de oorzaak van het ongeval.

Naarmate het incident langer aanhoudt, wordt de communicatie minder eenduidig. Niet alleen de gemeente communiceert, maar ook Essent en de (sub)contractors krijgen meer ruimte om hun eigen verhaal te doen. Waar in het eerste BT strak is afgesproken dat alle externe communicatie via de gemeente verloopt, krijgen Essent en de (sub)contractors in de loop van de week meer ruimte om zelfstandig uitspraken te doen in de media. Hierdoor ontstonden in de media speculaties over de oorzaak van het ongeval, die het opgebouwde beeld van een zorgvuldige hulpverlening, weloverwogen incidentbestrijding en goede samenwerking tussen gemeente en Essent vertroebelde.

### ***Voorlichting samengevat***

Samengevat ontwikkelt de communicatie zich in de loop van de week volgens de volgende lijn:





## Hoofdstuk 5. De periode na het opheffen van de rampstatus

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de periode van na het opheffen van de rampstatus op vrijdagavond om 24.00 uur. Het gaat in de nazorg richting verwanten en hulpverleners, de herdenkingsbijeenkomst, de rol van het Openbaar Ministerie en de voorlichting. Eerst worden per thema de feiten benoemd, waarna themagewijs de analyse volgt.

### 5.2 Feitelijke beschrijving van de nafase

#### ***Afhandeling e-mails***

E-mails die bij de gemeente Geertruidenberg zijn binnengekomen, worden in de nafase van het ongeval beantwoord. De e-mails zijn wel gelezen op het moment dat zij zijn binnengekomen. De e-mails bevatten voor een groot deel reacties van mensen die hun steun of ongenoegen uitten over de aanpak van de hulpverleners. Ook bieden bedrijven aan om hulp te verlenen, waaronder een Belgisch bedrijf dat alpinisten kan leveren. Door velen worden suggesties gegeven voor de hulpverlening. Deze suggesties zijn op het moment van binnenkomst doorspeeld binnen de rampenorganisatie. Alle afzenders zijn enkele weken na het ongeval bedankt voor hun reacties.

#### ***Bijeenkomsten Gemeentelijk Operationeel Team (GOT)***

De ambtenaar AOV en betrokkenen van de processen voorlichting, uitvaart, opvang en verzorging komen verscheidene malen bijeen om de stand van zaken in de nafase van het ongeval te bespreken. De aanwezigen spreken af dat het proces opvang en verzorging en uitvaart operationeel zal blijven tot en met het afhandelen van de procedures voor het laatste slachtoffer.

De aanwezigen spreken ook over de herdenkingsbijeenkomst: deze zal gehouden worden op 16 oktober om 19.00 uur op het terrein van Essent, die door Essent zal worden ingericht. De gemeente heeft een draaiboek gemaakt dat verder moet worden uitgewerkt. Het programma van de herdenkingsbijeenkomst zal worden kortgesloten met Essent en de brandweer. Deze bijeenkomst wordt georganiseerd voor de verwanten van de slachtoffers, overlevenden en reddingswerkers. Na de plenaire herdenkingsbijeenkomst om 19.00 uur zal aansluitend per kolom een bijeenkomst worden georganiseerd.

Een belangrijk onderwerp neemt de interne nazorg in. Vóór de herdenkingsbijeenkomst van 16 oktober 2003 worden twee bijeenkomsten georganiseerd. Eerst organiseert de gemeente Geertruidenberg een "broodjesmiddag" voor de betrokken functionarissen, om een toelichting te geven op de gebeurtenissen. Deze bijeenkomst bestaat uit een informatiebijeenkomst voor alle ambtenaren, gevolgd door een bijeenkomst met degenen die ingezet zijn bij de afwikkeling van het ongeval. In het eerste gedeelte wordt teruggeblikt op de

gebeurtenissen, de rol van de gemeente en de effecten die het op de betrokken collega's kan hebben. Bij het tweede gedeelte zijn alle ingezette in- en externe gemeenteambtenaren en de politievoorlichters aanwezig.

De aanwezigen worden opgedeeld in de processen waarin ze zijn ingezet en bespreken hun ervaringen. De aanwezige GGD geeft een toespraak voor beide groepen. Er wordt aandacht geschonken aan medewerkers die over het ongeval willen napraten of klachten hebben naar aanleiding van de gebeurtenissen. Daarmee wordt getracht een eventueel posttraumatisch stress syndroom te herkennen of te voorkomen.

De contacten met de verwanten worden kort nadat de rampstatus is opgeheven door de betrokkenen bij opvang en verzorging overgedragen aan de gemeente Rotterdam.

Ook een maatschappelijk werkster onderhoudt nog contacten met de verwanten en bezoekt hen enkele malen thuis. Voor zover de familieleden nog met vragen zitten, worden die door de gemeente cq het Openbaar Ministerie in Breda beantwoord.

De Turkse familieleden hebben de ambtenaar openbare orde en veiligheid toegewezen gekregen voor het stellen van nadere vragen over de vervolgprocedures. Kort na het ongeval is een familielid namens de Turkse verwanten nog op gesprek geweest bij de burgemeester van Geertruidenberg. Zowel de gemeente als het OM geven aan dat er weinig contact wordt gezocht vanuit de Turkse familie en verwanten. Met de Amerikaanse verwanten is nog regelmatig contact.

Het Openbaar Ministerie heeft in het nazorgtraject zelf contact gehad met nabestaanden en gesprekken gevoerd. Op 4 maart heeft een bijeenkomst plaatsgevonden met het Openbaar Ministerie, waarin de families zijn geïnformeerd over de stand van zaken van het strafrechtelijk onderzoek. Uiteindelijk zijn slechts twee van de vier families naar het gesprek gekomen.

### ***Kamervragen***

Op 7 oktober informeert de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de stand van zaken van het onderzoek naar het ongeval in de Amercentrale. Naar aanleiding van de brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stellen de fracties in totaal 39 vragen over de oorzaak van het ongeval, de voortgang van het onderzoek van de Arbeidsinspectie en het Openbaar Ministerie.

Twee dagen later, op 9 oktober 2003, stellen drie leden van de PvdA-fractie vragen aan de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Volksgezondheid, Welzijn en Sport omtrent de sectie en overdracht van het lichaam dat op 2 oktober 2003 zou worden vrijgegeven.

Op 12 november 2003 geeft de minister van Justitie aan dat de vragen van de leden van de PvdA waarschijnlijk niet binnen drie weken kunnen worden

beantwoord, gelet op de complexiteit van de zaak en de gevoeligheid die om een uiterst zorgvuldig antwoord vraagt. Het antwoord van de minister volgt op 28 november 2003. De minister beantwoordt de vragen mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hij antwoordt onder meer dat hij meent dat alle betrokkenen vanuit de overheid zich voldoende hebben ingespannen om de zaak rond de sectie af te wikkelen op een wijze die recht doet, zowel aan het strafrechtelijk onderzoek als aan de gevoelens van de familie van de nabestaanden. Voor het aanbieden van excuses is in de optiek van de minister dan ook geen aanleiding.

De gebeurtenissen geven voor de minister evenmin aanleiding de procedures rond de gerechtelijke sectie te herzien of aan te passen. Het zal van de beoordeling in het bijzondere geval moeten afhangen in welke mate aan welk belang - het strafvorderlijk belang van de waarheidsvinding ende verlangens van de nabestaanden - tegemoet kan worden gekomen.

Op 12 december 2003 beantwoordt de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de vragen die door de Vaste Kamercommissie zijn gesteld, mede namens de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In dat antwoord geeft de staatssecretaris aan dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de rampenbestrijding en de crisisbeheersing, maar dat het in dit geval niet om een ramp ging maar om een bedrijfsongeval. Het bedrijf is in zijn optiek verregaand verantwoordelijk, niet het openbaar bestuur. Voorts wordt aangegeven dat de Officier van Justitie eindverantwoordelijk is voor het opsporingsonderzoek. De politie en de Arbeidsinspectie opereren in het opsporingsonderzoek onder zijn leiding en gezag.

### ***Herdenkingsbijeenkomst***

Nadat het Openbaar Ministerie de plaats van het ongeval in beslag neemt, werkt de gemeente samen met Essent aan het opzetten van een herdenkingsbijeenkomst. Namens Essent neemt een medewerker contact op met de verwanten en vraagt hen of zij betrokken willen worden bij de herdenkingsbijeenkomst en of zij specifieke wensen hebben. Deze medewerker heeft verschillende malen telefonsich contact met de verwanten en bezoekt enkelen van hen. Deze dienst vindt op 16 oktober 2003 plaats op het terrein van Essent, in aanwezigheid van vele familieleden van de Turkse slachtoffers. Voor de verwanten is vervoer geregeld waarvan zij gebruik kunnen maken. Uiteindelijk gaan de verwanten in twee bussen op weg naar de herdenkingsbijeenkomst. De medewerkers van het proces opvang en verzorging zorgen voor de begeleiding van familie en verwanten.

De burgemeester, de voorzitter van de raad van bestuur van Essent, de brandweercommandant van Geertruidenberg, de directeur van Hertel en de directeur van CMI houden speeches. Deze speeches zijn vertaald en op videoband opgenomen en toegestuurd aan de nabestaanden. De consul-generaal van Turkije en Amerika zijn evenals de waarnemer van de Commissaris van de Koningin aanwezig bij de herdenkingsbijeenkomst. Medewerkers houden bij de ingang van de Amercentrale in de gaten dat de media geen ongeoorloofde opnamen maken van de nabestaanden.

Diezelfde dag wordt op het terrein van Essent ook een plaquette onthuld, ter nagedachtenis aan de vijf slachtoffers van het fatale ongeval op 28 september 2003.

### ***Amerikanen bezoeken de Amercentrale***

Op 17 november 2003 bezoeken enkele Amerikaanse nabestaanden de Amercentrale. Dit bezoek is gerealiseerd in samenwerking met Essent. Op dat moment kunnen zij niet in de ketel kijken vanwege het strafrechtelijk onderzoek en de status van het terrein en de ketel. De Amerikaanse verwanten hebben contact met de verwanten in Rotterdam en 's avonds eten zij gezamenlijk in gezelschap van vertegenwoordigers van de onderaannemers. De Rotterdamse verwanten ondernemen verschillende activiteiten om te trachten de Amerikaanse verwanten in staat te stellen toch de ketel te bezoeken. Ook de gemeente neemt een dergelijk initiatief en door tussenkomst van de burgemeester van Geertruidenberg lukt het om de Amerikanen op 18 november de ketel te laten bezoeken. Dit is gebeurd in samenwerking tussen gemeente, Openbaar Ministerie en politie. Na afloop van dit bezoek spreken de nabestaanden met de burgemeester en een functionaris van de politie. In dit gesprek stellen de verwanten een aantal vragen in relatie tot het strafrechtelijk onderzoek maar ook over de doodsoorzaak en de behandeling van het lichaam van de overledene. In een brief aan het OM van 23 november 2003 geeft de burgemeester deze vragen door en verzoekt hij het OM de familieleden op de hoogte te brengen van de antwoorden.

### ***Strafrechtelijk onderzoek***

Nadat het Openbaar Ministerie op 3 oktober 2003 beslag heeft gelegd op de ketel, wordt een onderzoeksopzet uitgewerkt waarmee de oorzaak van het ongeval kan worden achterhaald. In samenwerking met de Arbeidsinspectie wordt de ravage in de ketel minutieus onderzocht. Op 10 december 2003 wordt gestart met het onderzoek in de ketel. Op 2 februari 2004 wordt het beslag op de ketel opgeheven. Essent kan op dat moment beginnen met het herstellen van de schade en het operationeel krijgen van Eenheid 9 van de Amercentrale.

## **5.3 Analyse van de nafase**

De nafase heeft betrekking op de periode vanaf het opheffen van de rampstatus tot en met het vrijgeven van de ketel door het Openbaar Ministerie op 2 februari 2004. In deze periode trachten alle betrokkenen terug te keren naar het 'normale'. Daarmee komt echter geen einde aan de benodigde inspanningen van velen. In de nafase vragen tal van issues de aandacht. Het betreft zowel zaken die zijn geïnitieerd in de acute fase en doorlopen in de nafase, als andere 'nieuwe' issues.

Na het opheffen van de rampstatus moesten een aantal zaken worden opgepakt. Deze staan hieronder opgesomd:

- Het coördineren van de activiteiten in de nafase;
- Het uitvoeren van het strafrechtelijk onderzoek;
- Het oppakken van reguliere taken en processen van de betrokken organisaties;
- Het continueren van de psychosociale nazorg;
- Het continueren van materiele nazorg;
- Het verzorgen van de uitvaart van slachtoffers;

- De evaluatie van de gebeurtenissen en de reactie op deze gebeurtenissen;
- Het onderhouden van contacten met nabestaanden;
- Het organiseren van een herdenkingsbijeenkomst;
- Kamervragen.

In de volgende paragrafen analyseren wij achtereenvolgens elk van de bovenstaande thema's. De beschikbare informatie over elk van de thema's is erg verschillend. Dit zorgt ervoor dat sommige thema's kort worden beschreven, terwijl andere thema's zich lenen voor een diepergaande analyse. Waar relevant worden aanbevelingen gedaan

### ***Het coördineren van de activiteiten in de nafase***

De afschaling van de rampbestrijdingsorganisatie en het opheffen van de rampstatus stonden in het teken van de overgang van rampenbestrijding in strafrechtelijk onderzoek. Deze overgang is formeel vastgelegd in een convenant tussen betrokken partners. Het opheffen van de rampstatus is ook als zodanig geagendeerd voor het laatste BT en betrokken partners zijn geïnformeerd over deze overgang. De dominante aandacht voor de overgang van rampenbestrijding naar strafrechtelijk onderzoek heeft er echter tevens voor gezorgd dat andere zaken minder of geen aandacht kregen. Op het moment van afschalen bestond geen totaal overzicht van de ingezette activiteiten die ook na het opheffen van de rampstatus moesten worden gecontinueerd. Ook zijn er geen expliciete afspraken gemaakt over de uitvoering van multidisciplinaire activiteiten, de informatievoorziening richting verwanten en familie en de afstemming op de korte, middellange en lange termijn.

Wel hebben de verschillende betrokken disciplines aandacht geschonken aan de monodisciplinaire activiteiten en de voortgang in de nafase. Zo heeft de gemeente een Gemeentelijk Operationeel Team (GOT) geformeerd dat vier maal bijeen is geweest om de lopende, rampgerelateerde activiteiten te coördineren. Tijdens deze bijeenkomsten is ook gesproken over de stand van zaken en de acties in de komende periode. Hierbij lijkt impliciet te zijn gekozen voor een perspectief tot en met de Herdenkingsbijeenkomst. Het is onduidelijk op welke wijze de coördinatie van de nafase is doorgezet na de Herdenkingsbijeenkomst op 16 oktober 2003.

Het is raadzaam om het moment van afschalen – of kort hierna – te benutten als expliciet overdrachtsmoment voor elk van de betrokken partners. Deze overdracht dient tenminste drie componenten te bevatten. Allereerst moet een overzicht worden verkregen van alle lopende activiteiten en de borging hiervan in de nafase. Een tweede component betreft het benoemen van afstemmingsmomenten op de korte en middellange termijn. Deze afstemmingsmomenten dienen ertoe het overzicht van lopende activiteiten bij te houden en te monitoren of er reden is tot bijsturing of aanpassing van de activiteiten. Een derde component voor de overdracht betreft het opstellen van enkele scenario's voor de periode na de ramp. Deze scenario's dienen te worden benut voor het in kaart brengen van mogelijke, toekomstige activiteiten en ontwikkelingen die de aandacht vragen van betrokken partners en mogelijk al dienen te worden voorbereid. Voor de Amercentrale zouden dergelijke scenario's bijvoorbeeld aandacht hebben kunnen schenken aan de duur van het strafrechtelijk onderzoek en de consequenties hiervan voor de warmtevoorziening in de regio.



In de nafase kan in aanvulling op de rol van de burgemeester tevens een duidelijke rol liggen voor wethouders. Deze kunnen specifieke onderwerpen of activiteiten 'in portefeuille' nemen. Tezamen kan het college van burgemeester en wethouders op deze wijze vorm geven aan de coördinatie van de nafase. Het college kan zich hierbij laten ondersteunen door bijvoorbeeld de gemeentesecretaris, de regionaal brandweercommandant of de ambtenaar rampenbestrijding. Een dergelijke constructie past ook bij de overgang van de rampfase waarin de burgemeester een leidende rol vervult naar de reguliere werkwijzen waarin individuele wethouders verantwoordelijk zijn voor het eigen beleidsterrein.

### ***Het strafrechtelijk onderzoek***

Het strafrechtelijk onderzoek is daags na het instorten van de steiger gestart. Dit onderzoek betreft primair een samenwerking tussen politie, Arbeidsinspectie en Openbaar Ministerie. Met het beëindigen van de rampstatus komt de coördinatie in handen van de officier van Justitie. De plaats delict – de ketel – wordt afgesloten en de toegang tot deze locatie wordt bewaakt. In de ketel moet met grote precisie worden gewerkt aan het verzamelen van onderzoeksmateriaal. Hier ligt een belangrijke taak voor de Arbeidsinspectie. Een dergelijk onderzoek betekent dat de bedrijfsvoering van Essent wordt verstoord. Iedere dag dat de ketel niet kan worden gebruikt betekent een hoge kostenpost voor het bedrijf en voor derden die diensten leveren of afnemen. De ketel is tot 2 februari 2004 afgesloten geweest. Na het vrijgeven van de 'plaats delict' duurt het nog enige tijd voordat de schade is hersteld, het onderhoudswerk is afgemaakt en de ketel weer in gebruik kan worden genomen.

Een belangrijk onderdeel van het strafrechtelijk onderzoek betreft het onderzoek van de lichamen en het informeren van de verwanten van de slachtoffers. Familieleden wachten op de sectierapporten en de exacte doodsoorzaak. Ook willen de verwanten worden geïnformeerd over het verloop van het onderzoek: wat is er precies gebeurd? Hoe kon dit gebeuren?

De eerste fase van het strafrechtelijk onderzoek is op 2 februari 2004 afgerond. De slachtoffers en nabestaanden zijn uitgenodigd voor een voorlichtend onderhoud over het verdere verloop. Na afronding van het onderzoek zullen de verwanten door of namens de Officier van Justitie in kennis worden gesteld van de conclusies van het onderzoek.

### ***Het oppakken van reguliere taken en processen van de betrokken organisaties***

Ingrijpende gebeurtenissen, zoals het ongeval in de Amercentrale, hebben een grote impact op betrokken functionarissen. Dit kan na een ramp leiden tot spanningen, wanneer over moet worden gegaan tot 'de orde van de dag' en de normale taken weer moeten worden opgepakt zonder de spanning en urgentie van 'tijdens de ramp'.

Collega's van betrokken gemeenteambtenaren bleken het moeilijk te vinden om een beeld te vormen van de rol die collega's bij de rampenbestrijding hadden vervuld. Binnen het gemeentehuis is onder meer gediscussieerd over de vraag of het ongeval in de Amercentrale al dan niet als een ramp moest worden beschouwd. De afstand tussen ambtenaren die wel direct betrokken waren geweest en diegenen die dat niet waren geweest, was groot.

Het inlevingsvermogen van collega's werd voornamelijk beperkt door de specifieke aard van het ongeval en met name de ongevallocatie. 'Je moet op de locatie, vlakbij de ketel of in de opvanglocaties zijn geweest om te begrijpen wat er is gebeurd', aldus een van de respondenten. De gemeente heeft actief geprobeerd om het ontstaan van een 'ingroup' en een 'outgroup' te voorkomen: wij die wel bij de ramp betrokken waren en zij die dit niet zijn geweest. Dit was een van de redenen om interne bijeenkomsten te organiseren. Het ontstaan van groepen binnen de organisatie moet worden voorkomen. Dit zou als aandachtspunt bij de afschaling op kunnen worden genomen in de planvorming.

### ***Het continueren van de psychosociale nazorg***

Na het opheffen van de rampstatus verschuift de verantwoordelijkheid voor de psychosociale nazorg van de rampbestrijdingsorganisatie – in casu de GHOR – naar de reguliere zorginstellingen. Hierbij zijn taken weggelegd voor de GGD, GGZ-instellingen en Maatschappelijk Werk. De contacten met de familie van de Turkse slachtoffers worden langzaam afgebouwd; men plaatst de opvang in een regulier kader en brengt de nabestaanden in contact met instanties in Rotterdam.

De gemeente Geertruidenberg onderhield contacten met de verwanten via het hoofd opvang en verzorging. De contacten met de verwanten waren relatief intensief tot en met de herdenkingsbijeenkomst op 16 oktober 2003. De opzet en invulling van de herdenkingsbijeenkomst is in samenspraak met de verwanten tot stand gekomen. De gemeente Geertruidenberg heeft na de herdenkingsbijeenkomst nog contact gehad met verwanten. De psychosociale hulpverlening aan de verwanten werd – naar behoefte – ingevuld door een medewerkster van Stedelijk Maatschappelijk Werk in Rotterdam. Deze medewerkster was ook betrokken bij de psychosociale hulpverlening in de responsfase.

Aan de interne nazorg is voldoende aandacht besteed. De gemeente heeft in de weken na de ramp meerdere bijeenkomsten georganiseerd voor het eigen personeel en/of externe betrokkenen. Tijdens de bijeenkomsten kon men samen over het ongeval spreken. Ook Essent heeft medewerking verleend aan de interne bijeenkomsten

Binnen de hulpverleningsdiensten is de psychosociale nazorg aan hulpverleners via de standaard procedures opgepakt.

In deze specifieke situatie wordt de nazorg gecompliceerd doordat een deel van de nabestaanden in de Verenigde Staten woont en een deel in Turkije. Ook hier kan worden gesproken van een ramp op afstand. De psychosociale nazorg richt zich voornamelijk op de groep nabestaanden die in Rotterdam en omgeving woont. Er is geen contact gelegd met Amerikaanse of Turkse nazorginstellingen, om de zorg over te dragen. Dit is als eigen verantwoordelijkheid overgelaten aan de verwanten. De overdracht van psychosociale nazorg aan andere instanties in binnen- en buitenland verdient nadere aandacht verdient. Welke mogelijkheden hiertoe zijn er? Welke internationale afspraken of beperkingen gelden?

### ***Het continueren van materiële nazorg***

In de nafase kunnen slachtoffers en verwanten behoefte hebben aan materiële nazorg. Deze kan zijn gericht op wederopbouw, herstel of exceptionele kosten voor bijvoorbeeld de uitvaart of andere zaken. De materiële zorg in de nafase betreft meestal het continueren van activiteiten en het uitvoeren van toezeggingen in de responsfase. In de responsfase loopt men het risico dat in de emotie van de gebeurtenissen materiële toezeggingen worden gedaan. De toezeggingen scheppen mogelijk een precedent voor toekomstige gebeurtenissen. Toezeggingen omtrent materiële ondersteuning van uitvaarten zijn hiervan een voorbeeld. In Rotterdam zijn toezeggingen gedaan omtrent de materiele aspecten van de uitvaarten. Deze toezeggingen hebben niet tot noemenwaardige problemen geleid.

### ***Het verzorgen van de uitvaart van slachtoffers***

Het rampbestrijdingsproces uitvaartverzorging is in Nederland relatief onbekend. De ervaring leert dat steeds opnieuw het wiel moet worden uitgevonden, terwijl deze kennis en ervaring wel bij anderen voorhanden is. Specifiek voor de uitvaartverzorging geldt bijvoorbeeld dat het Rampen Identificatie Team (RIT) van het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) hierin een ondersteunende rol kan vervullen. Om voldoende capaciteit te garanderen kan bij het opstarten van het deelproces Uitvaartverzorging het RIT worden gealarmeerd.

Een ander onderwerp dat is gerelateerd aan de uitvaartverzorging betreft het omgaan met verschillende levensbeschouwelijke en religieuze stromingen en de daarbinnen geldende gebruiken. Afhankelijk van de specifieke lokale en regionale situatie kan vooraf – in de preparatie – rekening worden gehouden met deze gebruiken. Een van de zaken die kunnen voorbereid betreft het opnemen van gegevens van instellingen in de planvorming die een rol zouden kunnen spelen in de uitvaartverzorging.

### ***De evaluatie van de gebeurtenissen en de reactie op deze gebeurtenissen***

In de weken na het ongeval hebben de verschillende hulpverleningsdiensten een evaluatie uitgevoerd van de eigen rol tijdens de ramp. De brandweer heeft op 7 november 2003 een evaluatiebijeenkomst georganiseerd voor de Officieren van Dienst en betrokken regionale functionarissen. De uitkomst is schriftelijk vastgelegd in een evaluatieverslag.

Ook de GHOR en de politie hebben schriftelijke evaluaties gemaakt. De GHOR heeft drie separate rapportages opgesteld: 1) Rapportage inzake het beleidsteam, 2) Rapportage inzake het Operationeel Team en een 3) Rapportage inzake het Kernteam PSHOR. De psychosociale opvang en verzorging is in opdracht van de GHOR extern geëvalueerd.

Essent heeft een evaluatie gehouden van de periode direct voor het ongeval en de toenmalige omstandigheden. De periode na het instorten van de steiger is niet intern geëvalueerd.

De gemeente heeft ook tussentijds geëvalueerd, om zaken waar nodig bij te kunnen stellen. Deze tussentijdse evaluatie heeft volgens de betrokkenen een goede bijdrage geleverd aan met name de organisatie en het functioneren van de rampenbestrijdingsorganisatie. Deze evaluatie is uitgevoerd door een externe partij, die goed bekend is met de gemeente en de regionale brandweer. Na het opheffen

van de rampstatus heeft de gemeente besloten een externe evaluatie uit te laten voeren. Dit heeft geresulteerd in de voorliggende rapportage door het COT. Het (laten) uitvoeren van een evaluatie is een wettelijke plicht die is vastgelegd in de Wrzo.

Na het beëindigen van van de rampstatus is elk proces kort door de eigen medewerkers geëvalueerd. Het is prijzenswaardig dat de betrokkenen binnen de gemeente zelf (deel)evaluaties hebben uitgevoerd. Hiermee wordt het potentieel leereffect geoptimaliseerd. De praktijk is vaak dat een externe evaluatie een reden is om zelf niet te hoeven evalueren. Er is geen evaluatie gehouden met de 'collega's' in Rotterdam. Dit is een manco, omdat de samenwerking Geertruidenberg en Rotterdam op een aantal punten van cruciale betekenis is geweest in de opvang en verzorging van verwanten. Ook de centralisten zijn niet betrokken bij de evaluatie.

Het verdient aanbeveling om de lessen van de evaluaties ook met de gemeente Rotterdam, de alarmcentrale en hulpdiensten te delen. Waar nodig moeten de deelplannen van de betrokken partijen worden aangescherpt.

#### ***Het onderhouden van contacten met nabestaanden***

De contacten met de familie lopen via de gemeentelijke kanalen en Essent. De gemeente heeft ook acte de présence gegeven bij bezoeken van familieleden van slachtoffers, zoals de Amerikaanse nabestaanden die op 17 november 2003 naar de Amercentrale zijn gekomen om de situatie met eigen ogen te aanschouwen. Vanuit de gemeente Geertruidenberg is op verschillende wijzen contact onderhouden met verwanten van de overleden werknemers. De gemeente heeft zich uiterst flexibel opgesteld richting verwanten, zowel in Nederland als in de Verenigde Staten. Met name de ambtenaar AOV heeft een belangrijke rol gespeeld in het onderhouden van de contacten. De open en bereidwillige houding van de gemeente Geertruidenberg wordt positief beoordeeld door de verwanten die door het COT zijn benaderd.

De gemeente vervult gedurende het strafrechtelijk onderzoek een scharnierfunctie in de contacten tussen het Openbaar Ministerie en de Amerikaanse nabestaanden. De gemeente geeft de vragen door aan het Openbaar Ministerie.

#### ***Het organiseren van de herdenkingsbijeenkomst***

Het beleidsteam heeft veelvuldig aandacht gevraagd voor het organiseren van een herdenkingsbijeenkomst. Essent had daartoe ook informatie ingewonnen bij DSM in Geleen, waar in april 2003 een ongeval met dodelijke afloop had plaatsgevonden. Ten behoeve van een soepel verloop van de uitvaartdienst hebben gemeente en Essent een draaiboek gemaakt. Bij Essent was de nodige expertise aanwezig omtrent het organiseren van grote bijeenkomsten, die bij het organiseren van deze bijeenkomst van pas kwam.

In de voorbereiding is veel aandacht besteed aan het uitnodigingsbeleid, de rol van verwanten en hulpverleners, de rollen van vertegenwoordigers van de verschillende Nederlandse (Commissaris van de Koningin) en buitenlandse autoriteiten (consuls van de Verenigde Staten en Turkije) en de verzoeken vanuit de media om op de bijeenkomst aanwezig te zijn.

Terugkijkend zijn de meeste betrokken functionarissen trots op de herdenkingsbijeenkomst die in korte tijd is georganiseerd. De dienst is in gezamenlijk overleg van Essent en gemeente tot stand gekomen. Essent heeft aangeboden om de dienst op haar locatie te houden en de logistiek ter plaatse te verzorgen. Essent bracht de nodige ervaring in, met het organiseren van grotere evenementen. De verschillende respondenten zijn tevreden met de uiteindelijke invulling aan de herdenkingsbijeenkomst en het verloop van de bijeenkomst zelf.

De gemeente Geertruidenberg heeft tezamen met Essent veel tijd en energie gestoken in het organiseren van deze herdenkingsbijeenkomst. Deze goede ervaringen moeten zoveel mogelijk worden benut voor het optimaliseren van de planvorming. Het is wenselijk om de ervaringen en het draaiboek voor het organiseren van een dergelijke bijeenkomst ook te delen met andere gemeenten in Nederland.

## Hoofdstuk 6. Het geheel overziend

Dit hoofdstuk geeft een samenvattende analyse van de gebeurtenissen tijdens de bestrijding van het ongeval in de Amercentrale op 28 september 2003. Onderscheid wordt gemaakt tussen de thema's hulpverlening, besluitvorming in beleidsteam en operationeel team, zorg voor de collega's en verwanten van de slachtoffers, voorlichting en de rol van het OM.

Het hoofdstuk eindigt met praktische leerpunten voor de gemeente Geertruidenberg en andere gemeenten in Nederland, die hun eigen voorbereiding op de rampenbestrijding willen verfijnen.

### 6.1 De hulpverlening op het Amerterrein

Om de hulpverlening goed te kunnen duiden is eerst en vooral een goed begrip van de aard van het ongeval, de ongevallocatie en de hulpverleningsmogelijkheden noodzakelijk.

Het ongeval vindt plaats op zondagnacht 28 september 2003. In een van de ketels van de Amercentrale in Geertruidenberg stort een immense steiger van 17 bij 17 meter en 65 meter hoogte in. Op het moment van het ongeval zijn acht personen in de ketel aanwezig: vier mensen van Turkse komaf en vier Amerikanen. De ongevallocatie verandert van het ene op het andere moment in een spaghetti van steigerbuis, steigerplanken en loshangende kabels. Dit alles onder een dikke laag, grijs stof. Er bestaat een constant gevaar dat deze spaghettihoop plotseling verder instort: veel steigerbuizen staan letterlijk bol van de spanning.

Hulpverleners konden door touwen gezekerd proberen van bovenaf enkele meters door het woud van steigerbuizen af te dalen of gaten te boren door de stalen wand van de ketel en zo vanaf de zijkant het steigerwoud te penetreren. In eerste instantie werd het licht uitgeschakeld. Daarmee werd de ketel in de Amercentrale een luguber, donker hol gevuld met een wirwar aan steigerpijpen, -planken en snoeren. Ook na het inschakelen van de verlichting was het feitelijke zicht zelfs met sterke lampen slechts enkele meters grijs skaletsel. Wanneer een beklemd slachtoffer gevonden was, werd de hulpverlening een soort van mikado op leven en dood. Elke hulpverleningsactie nam uren in beslag. De beperkte ruimte én het gevaar op verdere instorting betekende, dat slechts een beperkt aantal hulpverleners tegelijkertijd in de ketel kon werken.

Van een afstand beschouwd leek de hulpverlening in een vreemd soort '*slow motion*' plaats te vinden. Tussen het lokaliseren van een slachtoffer en zijn bevrijding zaten soms meer dan tien uur. De plaats van het ongeval was een atypische ramplocatie: tegen de achtergrond van een ogenschijnlijk ongevarende Amercentrale, leken de medische hulpverleners buiten lijdzaam te wachten op mogelijke overlevenden. Ook het beeld in de media droeg aan deze beeldvorming

bij: de situatie speelde zich letterlijk af in een *black box*. Ook binnenin de ketel was het ongeval a-typisch; de ketel werd een onoverzichtelijk en gevaarlijk rampterrein.

### ***Alarmering en eerste inzet operationele hulpverleners***

De alarmering na het ongeval vindt plaats door een medewerker van de beveiliging van de Amercentrale die met de regionale alarmcentrale belt. De eerste melding is vaag: *'instorting van een vuurhaard gevolgd door insluiting van 12 personen'*. De centralist verwerkt de melding tot 'insluiting', een melding die ook wordt gebruikt voor mensen die in liften vastzitten. Bij de gealarmeerde hulpverleners ontstaat daardoor in eerste instantie het beeld van een beperkt incident. Na aankomst van de eerste hulpverleners op de Amercentrale wordt de ware omvang van het ongeval duidelijk. In korte tijd wordt opgeschaald tot een groot aantal hulpverleners, die vervolgens met een bizarre situatie worden geconfronteerd. De ingestorte steiger heeft de enige toegang tot de ketel geblokkeerd zodat niemand de ketel kan binnengaan. De hulpverleners hebben slechts door enkele kijkvensters zeer beperkt zicht op delen van de ketel.

Het 'gouden uur' van de hulpverlening is feitelijk al verlopen voordat men, door de complexe situatie op de ramplocatie, goed zicht kan krijgen op het ongeval. Daarmee zijn de levenskansen voor eventuele (middel)zwaar gewonden eigenlijk al grotendeels verdwenen. In alle redelijkheid kan men nog slechts niet- of lichtgewonde slachtoffers verwachten, die naar alle waarschijnlijkheid nog zullen kunnen communiceren. De chaos en de daarmee samenhangende onveilige situatie die de hulpverleners in de ketel aantreffen, hebben derhalve verhinderd dat er levensreddende hulp verleend kon worden binnen het cruciale eerste uur na het ongeval.

### ***De reddingsoperatie in de eerste 24 uur***

Het eerste slachtoffer wordt gelokaliseerd door een van de kijkvensters in de ketel. Het slachtoffer is zelf boven op de steigerhoop geklommen. Wanneer na anderhalf uur een gat in de ketelwand gemaakt is, blijkt deze Amerikaan vrijwel ongedeed. Door het gat worden de hulpverleners aangeropen door een tweede Amerikaan, die met zijn been beklemd zit. Wanneer men ook in zijn nabijheid een gat in de ketelwand heeft geslepen, kan hij zichzelf met een aangereikte slijptol bevrijden. Men hoort dan korte tijd later een derde slachtoffer gedempt roepen. Dit Turkse slachtoffer is zodanig beklemd tussen planken en steigerbuizen dat hij geen vin kan verroeren. Het lukt hem ook niet om zijn masker af te zetten dat de gritstralers tijdens het werk in de ketel droegen. Zijn bevrijding kost uiteindelijk zo'n 20 uur. In die tijd wordt hij via een infuus in zijn arm voorzien van voedsel en medicatie. Hulpverleners spreken hem constant toe en houden zijn hand vast. Ook zijn broer heeft tijdens de reddingsactie kort contact met hem.

In de steigerwand worden steeds meer gaten geboord om te zoeken naar overlevenden. Men komt tot de conclusie dat de onstabiele steiger te gevaarlijk is om verder in te gaan speuren naar andere slachtoffers. Een mogelijkheid lijkt dan de inzet van abseilers, die van bovenaf de ketel kunnen betreden. Aanwezige collega's van de slachtoffers bieden hun hulp aan, maar men besluit te wachten op abseilers van een gealarmeerd arrestatieteam van de politie. Hun eerste poging leidt tot niets. Men vindt de steigerhoop te onstabiel om in door te kunnen dringen. Ook de leden van een abseilteam van de Duitse brandweer die zondagsavond

aankomen, vinden de situatie te gevaarlijk. Ook met diverse hulpmiddelen als een stok-, een riool- en een warmtebeeldcamera blijken op zondag de overige slachtoffers niet te kunnen worden gelokaliseerd.

Inmiddels blijven de hulpverleners vanuit de kijkgaten en de gaten die zijn geboord om de overlevenden uit de ketel te halen, zoeken naar nieuwe slachtoffers. Op zondagmiddag wordt zo het vierde slachtoffer gespot vanuit een van de gaten. Dit slachtoffer ligt vlakbij het derde slachtoffer, op 20 meter hoogte.

De zondag eindigt in een impasse: er is geen tactiek voorhanden waarmee de andere slachtoffers gevonden kunnen worden. De steiger is te onstabiel en men weet niet hoe men verder moet zoeken zonder de eigen veiligheid te zeer in de waagschaal te stellen. Wel heeft men inmiddels de overtuiging dat de overige slachtoffers tamelijk laag in de kluwen met steigers moeten liggen. Anders waren ze, zo geloofde men, wel gezien.

#### **Radioactiviteit?**

Een bijzonder aspect van de hulpverlening was de tot tweemaal terugkomende zorg voor radioactieve besmetting van hulpverleners (en later van de lichamen van de overledenen).

De verbrandingsresten die zich op de binnenkant van de ketel bevinden, concentreren de natuurlijke radioactiviteit van de verbrande kolen. Hierdoor is er sprake van een zeer licht-verhoogde radioactiviteit in de ketel. Vanuit het voorzorgsprincipe dienen werknemers die er dag in dag uit aan bloot staan conform de Arbeidsomstandighedenregelgeving zich te beschermen tegen deze verhoogde radioactiviteit. Gezien de aard van de straling (alfadeeltjes die al door een velletje papier worden tegengehouden) en de werkzaamheden (werken onder stoffige omstandigheden in een volledig afgesloten pak met eigen luchtvoorziening) betekent dit voor deze werknemers feitelijk niets extra dan een consequente controle bij het verlaten van de ketel.

Ook voor de hulpverleners betekende deze vorm van radioactiviteit weinig bijzonders: de omstandigheden nopen er alleen toe om met een masker te werken en na ieder bezoek aan de ketel de werkkleding te ontsmetten. Terecht winnen de hulpverleners in de eerste fase van het incident - voor de zekerheid - wel extern advies in over de radioactiviteit. De zorgen worden weggenomen, wanneer blijkt dat de straling bijzonder licht is. Opvallend is wel dat, wanneer na enkele dagen slachtoffers geborgen worden, de zorg voor radioactiviteit weer manifest wordt. Men begint dan opnieuw aan een ronde van metingen om zeker te stellen dat de straling niet hoger is dan in eerste instantie is gemeten.

#### ***Berging van overige slachtoffers***

Op maandagmiddag wordt het eerste dodelijke slachtoffer - dat op zondag al kon worden gelokaliseerd - geborgen.

Gezien de reeds verstreken tijd en de verwachte nog benodigde tijd voordat men, met welke werkwijze dan ook, de overige slachtoffers zou kunnen bereiken, wordt op maandag vastgesteld dat de overlevingskansen van de vijf overgebleven slachtoffers onderin de ketel als nihil moeten worden verondersteld. Het



gemeentelijk beleidsteam (BT) besluit om de ketel van bovenaf leeg te pellen (zie de paragraaf 'besluitvorming' voor een analyse van dit besluit).

De hulpverleners gaan vervolgens weer over tot de 'oude' methode van het maken van horizontale schachten vanuit gaten in de ketelwand om bij de slachtoffers te komen. De gekozen nieuwe werkwijze wordt daarmee weer verlaten voordat hij kan worden ingezet.

De situatie verandert echter als dinsdag vroeg in de ochtend met een nieuwe endoscopische camera het vijfde slachtoffer toch wordt gelocaliseerd bovenin de ketel. Deze camera kan in bochten opnamen maken van de ketel. Met de camera kan men op plaatsen kijken die niet vanuit de kijkgaten zichtbaar zijn. Na 16 uur hard werken om hem vrij te krijgen blijkt ook dit slachtoffer te zijn overleden.

De laatste drie slachtoffers worden vervolgens tamelijk snel op dinsdag en woensdag ook hoog in de ketel gelokaliseerd. Alledrie de slachtoffers blijken te zijn overleden. Het laatste slachtoffer wordt op donderdag 2 oktober om 21.03 uur uit de ketel gehaald; hulpverleners zijn dan zeven uur bezig geweest om hem uit de kluwen staal te bevrijden. Op dat moment zijn 116 lange uren verstreken sinds het instorten van de steiger.

## 6.2 Besluitvorming

Over de structuur van de besluitvorming kunnen een aantal zaken worden opgemerkt.

De coördinatiestructuur evolueert met de opschaling mee. Wat begint als een 'coördinatieteam plaats incident' (CTPI) waarbinnen de verschillende leidinggevendenden van de betrokken operationele diensten en andere partijen als gelijken hun activiteiten afstemmen krijgt al snel steeds meer kenmerken van een 'commando rampterrein' (CORT) waar onder leiding van een brandweerofficier alle activiteiten op het rampterrein worden geïnitieerd en gecoördineerd. Wat later 'schuiven' de burgemeester en enkele anderen hierbij aan. Na korte tijd wordt dit coördinatiegremium opgesplitst in wat wordt genoemd een 'BT (beleidsteam, volgens de gangbare definities verantwoordelijk voor alle strategische beslissingen) en een 'OT' (operationeel team, volgens de gangbare definities verantwoordelijk voor de operationele uitvoering van alle beleidsbeslissingen en voor advisering van het BT) .

Terugkijkend op de activiteiten van het OT en het BT valt op dat het OT in feite meer heeft gefunctioneerd als een klassiek commando rampterrein. Het BT had meer het karakter van een combinatie van een klassiek beleidsteam en een operationeel team dat direct werd aangestuurd door de '*commander-in-chief*', de burgemeester.

Deze feitelijke werking van OT en BT kunnen wij deels duiden als het onbewuste gevolg van de 'operationele zuigkracht' die ontstaat wanneer strategische besluitvormers te dicht zitten bij de tactische besluitvormers. Deze tactische besluitvormers zaten op hun beurt weer dicht op de uitvoering. Deels echter is dit

het rechtstreekse gevolg van de bewuste keuze niet met drie 'lagen' te werken, namelijk commando rampterrein - operationeel team – beleidsteam, maar met slechts twee niveaus van coördinatie.

Deze feitelijke afwijking van hetgeen beoogd was, heeft in de praktijk aardig gewerkt. Het BT heeft in deze en latere fasen van het ongeval in het algemeen daadkrachtig, maar weloverwogen besloten én zicht gehouden op de uitvoering van beslissingen. Het tamelijk trage tempo waarin de gebeurtenissen zich ontwikkelden leende zich daar ook voor. De directe aanwezigheid van de opperbevelhebber (in casu de burgemeester van Geertruidenberg) had ook een belangrijke positieve uitstraling van betrokkenheid op getroffenen en hulpverleners.

De keuze voor een tweetraps coördinatiestructuur is begrijpelijk gelet op vanuit coördinerend oogpunt, minder complexe situatie. Er had dan echter wel een heldere herdefiniëring van de taakverdeling uit de 'normale' drietraps coördinatiestructuur moeten plaatsvinden. Door de gekozen terminologie van OT en BT ontstond nu bij de aanwezigen een beeld over taken en verantwoordelijkheden dat niet correspondeerde met de feitelijke werkzaamheden.

In de besluitvorming was een negatief effect van de ontstane onduidelijkheid over de taakverdeling tussen OT en BT zichtbaar: het OT kon op de paar momenten dat er van haar verwacht werd dat zij als een klassiek operationeel team weloverwogen beleidsbeslissingen voorlegde aan het BT en de operationele hulpverlening zelfstandig coördineerde dit niet geheel waarmaken. Zo bracht het OT in eerste instantie twee opties in voor het leeghalen van de ketel om de laatste slachtoffers te vinden: *van boven af* of *van onder af*. 'Van boven' af was veiliger maar langzamer (en had daarom de terechte voorkeur van het OT). 'Van onder af' sneller, maar risicovoller. Door het BT werd het OT vervolgens opgedragen om de opties nogmaals te onderzoeken. Nu bleek na consultatie van o.a. Essent, de tweede optie feitelijk niet uitvoerbaar en bijzonder onveilig. Ook bij het radioactiviteitsaspect bleek dat na enkele dagen er nog geen adequate procedure was voor controle en omgang met de mogelijk zeer licht radioactief besmette slachtoffers.

#### ***Besluiten en dilemma's in het BT***

Hieronder worden de belangrijkste besluiten en dilemma's genoemd en geanalyseerd die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de afhandeling van het ongeval. Het betreft de volgende besluiten:

- a) het besluit om direct te gaan werken conform het rampenplan
- b) de keuze voor de locatie van het BT
- c) de veiligheid van de eigen hulpverleners
- d) de overgang van redding naar berging
- e) het besluit het opperbevel een dag langer in stand te houden
- f) centraliseren van de voorlichting
- g) geen beeldmateriaal van het ongeval naar buiten
- h) strafrechtelijk onderzoek gaat voor herstel van de functionaliteit van de ketel

#### **a) Werken conform het rampenplan**

Het besluit van de burgemeester om het ongeval te beschouwen als een 'zwaar ongeval' in de zin van de Wet rampen en zware ongevallen is meteen na het ongeval zondagnacht genomen. Daarmee kreeg de burgemeester vanaf het eerste BT-overleg het 'opperbevel' over de rampenbestrijding. Er is een snelle inschatting gemaakt dat het ging om een zwaar ongeval, waarbij een ernstige bedreiging van de openbare veiligheid was ontstaan en waarvoor een gecoördineerde inzet van diensten noodzakelijk werd geacht.

Doordat de burgemeester vroeg in het traject besloot om te werken volgens de structuren van het rampenplan, heeft hij op een snelle manier de coördinatie in handen genomen. Deze keuze kan worden bestempeld als 'zeer adequaat'.

In de complexe situatie was het raadzaam om te werken volgens een duidelijke bevelsstructuur, waarvoor de Wrzo de kaders biedt. Door te werken volgens het rampenplan werd het voor de burgemeester mogelijk om sturing te geven aan het grote netwerk van betrokkenen partijen.

#### **b) De keuze voor de locatie van het BT op het terrein van de Amercentrale**

Normaal gesproken is de meest voor de hand liggende keuze voor een BT om in het gemeentehuis te vergaderen. Na het eerste gezamenlijke OT-BT overleg koos de burgemeester ervoor om op het terrein van de Amercentrale 'zijn' BT te vestigen. De keuze van de locatie van het BT is ingegeven door de behoefte, passend bij de operationele taakinvulling door het BT, korte coördinatielijnen te hebben met de operationele hulpverleners die zich nabij de ketel bevinden. De locatie maakt het de burgemeester mogelijk om een directe positieve invloed op de aanwezige hulpverleners en (in het begin) collega's en verwanten te hebben.

Gezien de (perceptie van de) omstandigheden was de keuze voor het vestigen van het BT op het terrein van de Amercentrale begrijpelijk.

Toch zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij de juistheid van deze keuze. Deze keuze had directe gevolgen voor de coördinatie van de gemeentelijke processen. Doordat het BT (en daarmee bijvoorbeeld ook de gemeentesecretaris) niet in het gemeentehuis is gevestigd, blijft de coördinatie van deze processen in deze fase achter bij wat wenselijk is. Ondanks toenemende aandacht voor dit aspect zal de coördinatie van de gemeentelijke processen ook in de volgende fase problematisch blijven.

Zoals al beschreven was een ander bijna onvermijdelijk gevolg van de locatiekeuze dat het BT de meer operationele rol op zich zou blijven nemen.

De locatiekeuze wordt daarom door ons overall als suboptimaal beoordeeld.

#### **c) Veiligheid van eigen hulpverleners**

De veiligheid van de hulpverleners is, naast het trachten zoveel mogelijk mensen te redden, een van de eerste prioriteiten van het BT en OT. Al in de eerste uren wordt besloten dat hulpverleners niet zomaar door de gemaakte gaten verder de ketel in mogen vanwege de bijzonder onveilige situatie door de instabiliteit van de restanten van de steiger. Dit betekende dat de reddingskansen voor slachtoffers

die hun eigen positie niet kenbaar konden maken niet erg groot waren. Zoals al gesteld was op dat moment, na het verstrijken van het eerste gouden uur van de hulpverlening, de kans op het nog in leven zijn van slachtoffers die te zwaar gewond waren om te kunnen roepen al erg laag.

De aandacht voor de veiligheid van hulpverleners in BT en OT was hoog. Feitelijk was er na de eerste uren geen hoop meer voor slachtoffers die hun eigen positie niet kenbaar konden maken. De veiligheid van de hulpverleners heeft in een dergelijke bergingssituatie terechte prioriteit. De enige kanttekening die gemaakt kan worden is dat de overgang naar de bergingsfase onvoldoende duidelijk is gecommuniceerd (zie hieronder) waardoor de sense of urgency die bij redding hoort bij hulpverleners kon blijven bestaan. Zij konden daardoor mogelijk toch teveel risico nemen.

#### **d) Het besluit om over te gaan van redden naar bergen**

Tijdens het 17<sup>e</sup> BT op maandag werd redelijk impliciet besloten om van een reddingsoperatie naar een bergingsoperatie over te gaan. De aanname was dat de overige slachtoffers zich *onderin* de ketel moesten bevinden. Dat deze slachtoffers overleden waren, kon op het moment dat het besluit werd genomen door niemand met absolute zekerheid worden gesteld. De BT-leden beseften echter dat de hulpverleningsoperatie om bij de slachtoffers te komen, vanwege de complexe situatie in de ketel, zodanig lang zou gaan duren (vijf tot zeven dagen) dat de kans dat na vijf tot zeven dagen overlevenden zouden worden aangetroffen nagenoeg nihil was. Het BT besloot daarom om op een veilige manier de ketel van bovenaf leeg te halen en daarmee de reddingspogingen vanaf de gaten in de zijkant van de ketel te staken. De aanwezigen beseften de reikwijdte van dit besluit terdege. De burgemeester sprak zelfs van het *'belangrijkste besluit van de operatie'*.

Het besluit is in die zin van het grootste belang, omdat daarmee besloten wordt tot een ander tempo en een ander veiligheidsniveau voor de hulpverleners: wanneer geen hoop meer bestaat op overlevenden zullen de hulpverleners geen risico meer moeten nemen. Men kan in een veel langzamer tempo werken dan wanneer er nog levens op het spel staan. Veel te absoluut gesteld, maar wel geschikt als beeld, geldt dat bij redding iedereen doorwerkt tot hij of zij erbij neervalt. Bij berging is sprake van reguliere arbeidstijden waarop de Arbeidsinspectie kan toezien.

Voordat met de uitvoering van het besluit kon worden begonnen, werden in de nacht van maandag op dinsdag toch weer slachtoffers gelocaliseerd *op grotere hoogte in* de ketel. De gelocaliseerde slachtoffers waren bereikbaar vanuit gaten in de wanden van de ketel. De situatie was daarmee weer geheel veranderd, evenzo de visie op de theoretische overlevingskansen van de slachtoffers. Men ging weer over tot het maken van gaten in de wand en schachten door de steigerspaghetti om bij de slachtoffers te komen. *De facto* werd het eerder genomen besluit om van bovenaf de berging in te zetten niet uitgevoerd. Het besluit werd echter ook niet formeel teruggedraaid.

Het besluit om tot een veilige wijze van berging over te gaan is een logische: na bijna 38 uur zonder teken van leven was de kans op het in leven zijn van een slachtoffer nihil en moest daarmee de veiligheid van het eigen personeel voorop staan. Voor de opperbevelhebber is het grote probleem natuurlijk dat 'zijn'

deskundigen (en evaluatoren achteraf) nooit volledig kunnen en willen uitsluiten dat er toch nog een slachtoffer in leven is. De opperbevelhebber moet daarmee 'alleen' het besluit en de verantwoordelijkheid ervoor nemen.

Het besluit werd echter niet erg transparant gecommuniceerd. Men bleef bijvoorbeeld spreken in termen van 'bevrijden' en benadrukte op verschillende momenten dat men toch nog op redding inzette. Zowel intern als extern ontstond daarmee een onhelder beeld.

Intern betekende dit dat hulpverleners, zeker nadat na het localiseren van het vijfde slachtoffer weer met de 'oude' reddingsmethodes werd voortgegaan, ook met de gedachte aan redding bleven doorwerken en daarom mogelijk te veel risico zouden nemen. Het OT dat direct plaatsvond na de persconferentie na het 17-de BT sprak zelfs over 'alles nog gericht op redding', hoewel 'de overlevingskans nihil is, wat gecommuniceerd is naar de nabestaanden'.

De conclusie is derhalve dat het impliciete besluit om tot berging over te gaan inhoudelijk het juiste was, gegeven hetgeen op dat moment bekend was. Wel had dit besluit meer expliciet moeten worden gecommuniceerd, zodat de hulpverlening bewust een nieuwe fase in kon gaan. Een fase waar de eigen veiligheid van hulpverleners zó voorop stond, dat elke potentieel risicovolle tactiek op voorhand al zou worden verworpen.

Op het moment dat bleek dat de slachtoffers toch in het bovenste gedeelte van de ketel aanwezig waren, had – hoe moeilijk die beslissing ook was – toch expliciet moeten worden uitgegaan van het uitvoeren van een bergingsoperatie: de kans op het in leven zijn van slachtoffers was na 38 uur immers nihil. Begrip moet er echter zijn voor de extra psychologische drempel die bij de besluitvormers ontstond om nadrukkelijk uit te spreken dat men vanaf maandagochtend met berging bezig was, toen maandagnacht al het vijfde slachtoffer werd ontdekt in plaats van vijf dagen later. Er leek toen immers weer een theoretische kans dat er toch nog levenskansen voor dit slachtoffer waren.

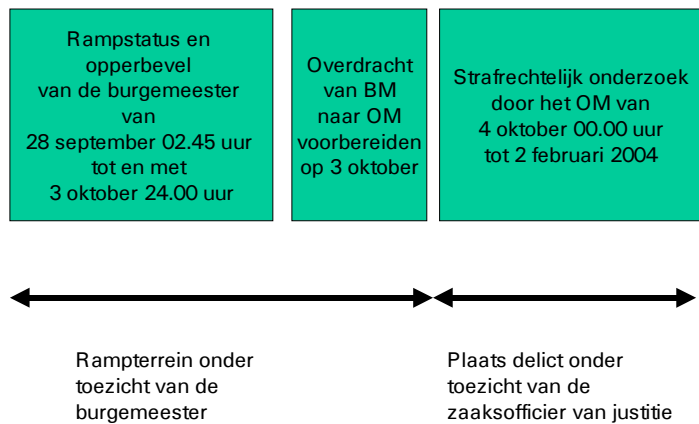
#### **e) Het besluit om het opperbevel een dag langer in stand te houden**

In de informatiebijeenkomst op 28 september om 02.45 uur deelde de burgemeester mee dat hij gebruik maakt van zijn bevoegdheden als opperbevelhebber voor de coördinatie van de rampenbestrijding. Deze status werd in stand gehouden tot en met 3 oktober 24.00 uur.

De Officier van Justitie (OvJ) in de rol van 'Gebieds-OvJ' nam op maandag 29 september voor de eerste keer deel aan een vergadering van het BT. Op maandag 29 september startten de voorbereidingen voor het strafrechtelijke traject, als duidelijk is uit de berichtgeving van de burgemeester dat het redden van de overige slachtoffers in de ketel niet meer mogelijk is. Om de beleidstaken en de onderzoekstechnische taken van het Openbaar Ministerie te scheiden werd een 'Zaaks-OvJ' geïntroduceerd.

Op donderdag 2 oktober kwam in de BT-vergadering van 09.00 uur de vraag expliciet aan de orde wanneer de 'rampstatus' van de ketel kan worden opgeheven. Het besluit hiertoe moest door de burgemeester worden genomen. Hij

besloot hiertoe over te gaan nadat plannen van aanpak gemaakt en goedgekeurd zijn m.b.t. 'berging', 'onderzoek' en 'communicatie tussen gemeente en Essent'. Bovendien moest ook het laatste slachtoffer geborgen zijn. Voorkomen moest worden dat er een vacuüm zou ontstaan tussen het einde van de rampstatus en de aanvang van het strafrechtelijk onderzoek in de ketel.



Het opperbevel werd opgeheven met ingang van 3 oktober om 24.00 uur. Direct daarna legde het OM beslag op de ketel, waardoor er geen 'vacuüm' ontstond waarin Essent zelf bevoegd was om de ketel leeg te ruimen of andere maatregelen te treffen.

Door het langer aanhouden van de rampstatus is op effectieve wijze gerealiseerd dat op een zorgvuldige wijze de plaats van het ongeval is overgedragen aan het OM. Hierdoor is ook zeker gesteld dat zoveel mogelijk bewijsmateriaal in de ketel is gebleven en de waarheidsvinding en de oorzaak op een zo gunstige manier kunnen worden achterhaald.

#### f) Centraliseren van de voorlichting

De burgemeester heeft in een vroeg stadium, tijdens de eerste gezamenlijke OT/BT-vergadering, besloten de voorlichting te centraliseren. De Wrzo geeft hiervoor geen titel; desondanks heeft Essent zich aan de wens van de burgemeester gecommiteerd omdat ook Essent het belang inzag van een heldere en eenduidige communicatie over het ongeval.

Met Hertel, CMI en andere (sub)contractors heeft de gemeente geen expliciete afspraken gemaakt. De gemeente veronderstelde dat de afspraken tussen gemeente en Essent impliciet ook op Hertel en CMI van toepassing waren, door de instemming van Essent om het communicatiebeleid door de gemeente te laten bepalen. Door de uitspraken van Hertel en CMI, mede veroorzaakt door het proberen het eigen belang te behartigen van deze twee bedrijven, ontstond ruis in de communicatie; de schuldvraag werd in de media al ten dele beantwoord, terwijl het de voorkeur had gehad als de gelederen gesloten waren en de hulpverlening in dit stadium nog prioriteit had gekregen in de media.

Met het Openbaar Ministerie zijn geen afspraken gemaakt omtrent het communicatiebeleid. Het Openbaar Ministerie hield zich, als onafhankelijke organisatie, het recht voor om zijn eigen communicatiebeleid uit te stippelen.

De inzet van de gemeente op centralisatie van de voorlichting was een goede, zelfs daar waar deze de grenzen van formele bevoegdheden oversteeg.

**g) Geen beeldmateriaal van het ongeval naar buiten**

Het speelde de gemeente parten dat geen beelden konden worden vrijgegeven van de ketel. Het Openbaar Ministerie wilde geen foto's naar buiten brengen, om eventuele getuigen niet te beïnvloeden. Er ontstond mede daardoor een beeld dat de slachtoffers wel snel zijn opgegeven.

Om het gebrek aan beeldmateriaal op te vangen heeft het BT in een later stadium verwanten in groepen van vier personen in de ketel gelaten, om zich daar een oordeel te kunnen vormen.

Uiteindelijk zijn er toch door SBS6 beelden bemachtigd en uitgezonden.

Dat het beeldmateriaal niet eerder naar buiten is gebracht is een begrijpelijke keuze geweest, vanuit het oogpunt van het strafrechtelijk onderzoek. Het was echter onvermijdelijk dat er toch via een of andere weg beeldmateriaal beschikbaar zou komen. Achteraf was het daarom een verstandiger keuze geweest zelf de regie in handen te houden welk beeldmateriaal vrij zou worden gegeven. De gemeente Geertruidenberg had op die wijze ook beter ontorechte kritiek kunnen voorkomen.

**h) Het onderzoek gaat voor herstel van de functionaliteit van de ketel**

De Amercentrale voorziet in een belangrijk deel van de warmtevoorziening in de regio. Nadat de rampstatus is opgeheven blijft de ketel langdurig buiten gebruik en blijft de regio rond Geertruidenberg lange tijd afhankelijk van de enige overgebleven ketel van de Amercentrale. Het belang van het onderzoek in de ketel contrasteerde met het belang van Geertruidenberg om de ketel zo snel mogelijk weer in gebruik te nemen. Een juridisch interessante vraag kan worden opgeworpen of de burgemeester, gezien dit dreigende maatschappelijke probleem (meerdere omliggende gemeenten zonder warmte voorziening), had kunnen besluiten zijn bijzondere bevoegdheden te gebruiken om de ketel zo snel mogelijk weer in gebruik te nemen en daarmee het Openbaar Ministerie te 'overrulen'.

Samenvattend lijkt geen eenduidig antwoord te kunnen worden gegeven op de vraag of waarheidsvinding in dergelijke gevallen prevaleert boven potentiële maatschappelijke problemen. Het is bovendien twijfelachtig of een dergelijke afweging op lokaal niveau plaats kan vinden.

### **6.3 Zorg**

***Opvang en verzorging***

De eerste observatie waar het gaat om de inzet van de gemeente Geertruidenberg moet de vanzelfsprekendheid en inzet zijn waarmee zorg werd verleend aan de slachtoffers en hun verwanten. De toch in omvang beperkte gemeentelijke organisatie leverde bijvoorbeeld de eerste dagen 24-uur per dag een liaison voor zowel de Amerikanen als de Turkse Nederlanders.

De opvang van collega's van de slachtoffers en de verwanten heeft op verschillende locaties plaatsgevonden. In totaal is de opvang drie maal verplaatst: van het Amerterrein naar de sporthal, van de sporthal naar een hotel en van het hotel naar een opvanglocatie in Rotterdam. Vanuit het perspectief van de verwanten gezien had de opvang beter direct in het hotel kunnen plaatsvinden. Het was al snel duidelijk dat de reddingsoperatie lang zou gaan duren, hetgeen een langdurige opvang onvermijdelijk maakte. Tegelijkertijd lijkt de afweging van de gemeente dat de verwanten mogelijk opvang in een hotel op dat moment niet zouden accepteren plausibel. Zij hadden het idee dat zij steeds verder van de opvanglocatie werden gebracht.

Achteraf bestaat er bij vele betrokken organisaties alsmede bij de verwanten waardering voor met name de rol van de gemeente Geertruidenberg in de vormgeving en invulling van de opvang.

Vanuit het BT is veel aandacht besteed aan het tijdig en volledig informeren van de verwanten over voor hen relevante informatie. Toch hebben zowel de Turkse verwanten als de Amerikaanse collega's het idee dat de informatievoorziening sneller kon. Twee zaken spelen hier een rol. In de eerste plaats geldt algemeen dat voor diegenen die slechts kunnen wachten op nadere informatie over hun dierbaren elk ogenblik zonder nieuwe informatie lang lijkt. Hoezeer autoriteiten, in dit geval het BT van Geertruidenberg, ook informatievoorziening als hoge prioriteit zien, er zijn altijd vele andere zaken die evengoed de aandacht vragen. De claim op schaarse tijd en middelen is groot. In de tweede plaats botst de door de overheid te betrachten zorgvuldigheid (informatie moet geverifieerd zijn) met de behoefte van verwanten om – zeker wanneer zij weten dat er iemand is gevonden – zo snel mogelijk te worden geïnformeerd.

De opvang na het ongeval in Geertruidenberg heeft nog een bijzonder kenmerk: een deel van de opvang vond plaats in een andere gemeente dan de gemeente waar de ramp had plaatsgevonden. De gemeente Rotterdam zag zich geconfronteerd met 'een ramp op afstand': inwoners uit Rotterdam werden buiten de grenzen van de gemeente geconfronteerd met een zwaar ongeval. De verplaatsing van de opvang naar Rotterdam betekende dat een belangrijk deel van de rampbestrijdingsactiviteiten letterlijk en figuurlijk op afstand kwam te staan van de organisatie in Geertruidenberg.

De activiteiten in Rotterdam beperkten zich in eerste instantie tot de opvang en verzorging. Al snel bleek dat er ook activiteiten moesten worden verricht die raakten aan andere rampbestrijdingsprocessen zoals de processen uitvaart (vragen over materiele aspecten), communicatie (verzoeken om informatie) en voorlichting (aanwezigheid van de media). Namens deze processen waren echter geen vertegenwoordigers aanwezig in Rotterdam. Het hoofd opvang en verzorging fungeerde feitelijk als een scharnierpunt tussen Geertruidenberg en Rotterdam. De betrokken procesmedewerkers van de andere processen in Geertruidenberg hadden onvoldoende zicht en greep op de activiteiten en toezeggingen die in Rotterdam plaatsvonden.

Rotterdam plaatste zich vanaf het begin in een ondersteunende rol ten opzichte van de in haar optiek leidende rol van Geertruidenberg. Voor de opvang betekende



dit dat het hoofd opvang en verzorging van de gemeente Geertruidenberg de leiding had. Dit leidde soms tot wat onrust bij de medewerkers in Rotterdam, maar niet tot noemenswaardige knelpunten of problemen.

De gemeente Rotterdam zag zich genoodzaakt tot het in werking stellen van delen van de rampenbestrijdingsorganisatie en dus ook van delen van draaiboeken. Er bestond echter geen noodzaak tot een echt opgeschaalde rampenbestrijdingsorganisatie met een beleidsteam en / of een operationeel team. De ontstane situatie paste dan ook niet binnen de systematiek van de Geïntegreerde Regionale incidentprocedure (GRIP). Dit heeft in ieder geval in Rotterdam tot het inzicht geleid dat de fasen in de opschaling flexibel moeten worden geïnterpreteerd en gehanteerd. Er moet ruimte zijn om delen van de organisatie op te schalen. De benoemde fasen dienen als ijkpunten en zijn daarmee richtinggevend.

De processen opvang en verzorging en psychosociale zorg hebben veel raakvlakken en zijn op punten verweven met elkaar. De planvorming voor beide processen sluit op dit moment echter nog onvoldoende op elkaar aan. In het deelplan opvang en verzorging wordt niet bijvoorbeeld verwezen naar het bestaande draaiboek PSHOR dat is opgesteld door de GHOR.

Het ongeval in de Amercentrale heeft aangetoond dat er behoefte kan bestaan aan een opvanglocatie voor een groot aantal personen voor een periode van meerdere dagen. Het kan daarbij om andere slachtoffers gaan dan de 'klassieke' evacuees. Het draaiboek 'opvang en verzorging' moet voor alle soorten van rampen en ook voor alle soorten van opvang en verzorging bruikbaar zijn ongeacht de reden voor de opvang. De wenselijkheid tot opvang van verwanten is wel onderkend in de planvorming in Geertruidenberg. In het draaiboek wordt verder gesteld dat deze opvang 'geheel vanuit het perspectief van de verwanten (moet) worden georganiseerd.' Een nadere uitwerking hiervan was echter niet voorhanden.

### ***Psychosociale hulpverlening***

Naast opvang en verzorging noodzaakte het ongeval in de Amercentrale ook tot psychosociale hulpverlening. Enkele uren na het ongeval vindt de eerste psychosociale hulpverlening plaats aan verwanten van de mogelijke slachtoffers op het terrein van de Amercentrale. De hulpverlening wordt in eerste instantie verzorgd door een medewerker van de GGZ-crisisdienst die later wordt afgelost door vrijwilligers van Bureau Slachtofferhulp. De psychosociale opvang is sterk gekoppeld aan de 'fysieke' opvang zoals deze plaatsvond. Met het verplaatsen van de opvang veranderde ook telkens de precieze vormgeving en invulling van de psychosociale hulpverlening.

De start en inrichting van het proces psychosociale hulpverlening zijn in de eerste 24 uur niet soepel gelopen. Het is onduidelijk waarom er wel een voormelding heeft plaatsgevonden aan enkele partners binnen het proces psychosociale hulpverlening, maar geen daadwerkelijke opschaling in de eerste 24 uur na het ongeval. Met opschaling bedoelen wij hier het instellen van een zogenoemd Kernteam waarin vertegenwoordigers zitting hebben namens de verschillende betrokken partners: GGD, GGZ, Bureau Slachtofferhulp en anderen. In deze eerste fase na een ramp of een zwaar ongeval wordt de basis gelegd voor de activiteiten

in de dagen die volgen. Nu deed zich de situatie voor dat er wel van alles werd gedaan aan opvang en psychosociale hulpverlening, maar zonder de bijbehorende organisatiestructuur. Voorop moet echter staan dat de psychosociale partners wel hebben geborgd dat er de eerste 24 uur continu hulpverlening bij de verwanten aanwezig was op de verschillende opvanglocaties.

De planvorming voor de PSHOR is met name gericht op het proces. Dit is begrijpelijk, maar de planvorming kent daarmee ook beperkingen. Het biedt beperkte inhoudelijke houvast in geval van een ramp of zwaar ongeval. Een onderwerp waar dit met name geldt, is de inzet van opvangteams. De planvorming biedt geen antwoord op de vraag wanneer nu wel of wanneer nu geen opvangteam moet worden ingezet en welke criteria/variabelen hierbij van belang zijn. Voor het ongeval in de Amercentrale is geen opvangteam ingezet. Dit betekent ook dat de functie van Leider Opvangteam niet is ingevuld en er niet één iemand als aanspreekpunt kon dienen op de opvanglocaties. De voorbereide structuur die houvast moet bieden in de afstemming en coördinatie is daarmee niet benut. Onduidelijk is op grond waarvan is gekozen voor het niet inzetten van een of meerdere opvangteams.

De uitvoering van de psychosociale zorg was verbrokkeld en de communicatie en afstemming beperkt omdat de informatie laat en vanuit meerdere punten kwam.

Nadat de opvang van de verwanten van Turkse afkomst was verplaatst naar het hotel in Oosterhout ontstond een duidelijke taakverdeling tussen medewerkers van de gemeente Geertruidenberg en de aanwezige professionele hulpverleners van Maatschappelijk Werk. Opvallend hierbij is dat de gemeentefunctionarissen, zowel in Oosterhout als in Breda, taken hebben vervuld die in feite bestemd zijn voor de professionele hulpverleners. Dit betreft met name de zogenoemde 'slecht-nieuws-gesprekken': de momenten waarop slecht nieuws moest worden verteld aan de verwanten.

De gemeentefunctionarissen vervulden op de opvanglocaties de facto de rol van leider opvangteam. De besluiten werden wel steeds genomen in overleg met de professionele hulpverleners. Met name het hoofd opvang en verzorging is hiermee van grote invloed geweest op het proces psychosociale opvang. Zowel collega's als professionele hulpverleners en nabestaanden zijn positief over de wijze waarop het hoofd deze taken heeft ingevuld. Wij hebben dan ook geen reden om aan te nemen dat de hulpverlening beter zou zijn gelopen wanneer de procedures strakker waren gevolgd en er bijvoorbeeld wel opvangteams waren ingericht.

In de dagen na het ongeval is gebruik gemaakt van een zogenoemde verwantenlijn ten behoeve van de familieleden van de slachtoffers. Verschillende respondenten zijn positief over het functioneren van deze verwantenlijn. Toch bleek het laten functioneren van de verwantenlijn niet eenvoudig. Verschillende factoren zorgden voor complicaties.

- Allereerst is er de moeilijkheid dat er in veel gevallen wel de mogelijkheid bestaat tot het stellen van vragen maar er onvoldoende informatie is en de vragen niet kunnen worden beantwoord of dat bepaalde informatie niet mag worden verstrekt.

- De nationaliteit van de verwanten stelde eisen aan de bemensing van de verwantenlijn. In een onderlinge verdeling van de taken tussen de medewerkers is dit opgevangen.
- De beperkte communicatiemiddelen vormden een derde complicerende factor. Al snel raakten de telefoonlijnen overbelast. Dit kon alleen worden opgelost door gebruik te maken van andere telefoons.
- De verwantenlijn en de bemensing hiervan was beperkt voorbereid. Wel waren de nummers die zouden kunnen worden gebruikt bekend. Er was echter niets vastgelegd in afspraken en de medewerkers waren niet getraind of geïnstrueerd.

In de nafase van het ongeval is ruim aandacht besteed aan interne nazorg. De gemeente heeft in de weken na de ramp meerdere bijeenkomsten georganiseerd voor het eigen personeel en/of externe betrokkenen. Tijdens de bijeenkomsten kon men samen over het ongeval spreken. Ook Essent heeft medewerking verleend aan de interne bijeenkomsten.

#### **6.4 Voorlichting**

##### ***Organisatie van de voorlichting***

De alarmering van de voorlichters uit de regionale voorlichterspool gebeurt op ad hoc basis en daarmee door de tijdsdruk soms suboptimaal. Dit lijkt merkwaardig omdat de leden van de voorlichterspool wel in het geautomatiseerde alarmeringsstelsel 'communicator' zijn opgenomen. Doordat hier onvoldoende gedifferentieerd is naar de op de verschillende niveaus gewenste expertise (hetgeen wel mogelijk is) wordt het stelsel niet gebruikt.

De gekozen afwijkende besluitvormingstructuur betekende dat ook de (rol)invulling van de voorlichters op de verschillende niveaus mee veranderde. Zo is er geen communicatieadviseur toegevoegd aan het OT. Dit was begrijpelijk gezien de beperkte rolinvulling van het OT als operationeel coördinatiegremium ter plaatse, maar leidde wel weer tot verminderde interne communicatie.

Mede als gevolg van de vele wisselingen van de voorlichters in het beleidsteam, liep de onderlinge communicatie tussen de gemeente en Essent soms moeizaam. Essent is niet altijd op de hoogte gebracht van de laatste statements; er zijn gevallen geweest waarin informatie al door de gemeente was vrijgegeven, zonder dat deze informatie via de interne communicatiekanalen bij Essent was doorgegeven aan de eigen werknemers. Daardoor verliep de informatievoorziening richting de eigen werknemers van Essent niet in alle gevallen vlekkeloos.

Het draaiboek 'voorlichting' schrijft niet voor waar het actiecentrum Voorlichting plaatsneemt. In calamiteitensituaties is het gangbaar om het actiecentrum Voorlichting op het gemeentehuis te huisvesten. In dit geval is gekozen om het actiecentrum Voorlichting in eerste instantie op het terrein van de Amercentrale in te richten. Dat is, achteraf gezien, een ongelukkige keuze geweest. De voorlichters stelden zich met deze keuze (te) afhankelijk op van de apparatuur en verbindingen van Essent. Op het gemeentehuis in Raamsdonksveer hadden zij de beschikking

over hun eigen apparatuur. Daarmee waren zij beter geoutilleerd voor het huisvesten van het actiecentrum Voorlichting dan de ruimte bij Essent.

Het merendeel van de voorlichters uit de voorlichterspool beschikt over eigen mobiele telefoontoestellen, waarvan de rekening deels bij de werkgever wordt gedeclareerd. In de afhandeling van het ongeval waren er geen aparte mobiele telefoons of telefoonnummers beschikbaar voor de contacten met de pers. Om de contacten met de pers te onderhouden, hebben verscheidene voorlichters met de pers gebeld om te voldoen aan hun verzoeken om informatie. Door de nummerherkenning werden daarmee ook de eigen 06-nummers kenbaar bij de pers. Gedurende lange tijd zijn de voorlichters op hun eigen 06-nummers gebeld door journalisten die nadere informatie wilden. Tot maanden na het ongeval is men op de privé-telefoons gebeld.

De website van Geertruidenberg is niet ingezet tijdens deze crisis. Dit is een manco, omdat de website juist ten tijde van crises een ankerpunt voor de media kan zijn waar het laatste nieuws te vinden is. Een internetsite is een efficiënt medium, waarmee de burgemeester aan zijn plicht kan voldoen om de bevolking adequaat te informeren. Bovendien heeft een website het voordeel dat de informatie rechtstreeks bij de burger wordt gebracht en men onafhankelijk is van de media.

Op de opvanglocaties zijn geen voorlichters aanwezig geweest om de pers te woord te staan zoals wel beschreven in het draaiboek. Dergelijke voorlichters kunnen een buffer konden vormen tussen de media enerzijds en de verwanten en professionele zorgverleners anderzijds.

### ***Voorlichtingsstrategie***

De burgemeester heeft in een vroeg stadium, tijdens de eerste gezamenlijke OT/BT-vergadering, besloten de voorlichting te centraliseren. De Wet rampen en zware ongevallen geeft hiervoor geen titel; desondanks heeft Essent zich terecht aan de wens van de burgemeester gecommitteerd. Met het OM bleek dit niet mogelijk. De inzet van de gemeente (en Essent) op eenduidige voorlichting was een zeer goede. Op dit aspect is al ingegaan bij de besluitvorming door OT/BT.

De communicatiestrategie richting de media van het BT kende de volgende inhoudelijke elementen :

- Relatief veel aandacht voor het weergeven van de feitelijkheden. Die keuze lijkt onder deze omstandigheden de meest wenselijke. Het ongeval speelde zich letterlijk in een black box af. Het BT diende, om de gemaakte keuzes toe te lichten, relatief veel aandacht te besteden aan het beschrijven van de feitelijke situatie.
- Benadrukken van onderkenning van de emoties van verwanten en hulpverleners. Expliciet werd de onmacht die verwanten helpverleners voelden benoemd.
- Helderheid: de uitzichtloosheid van de situatie voor de nog in de ketel aanwezige slachtoffers werd duidelijk beschreven. Hier had echter nog meer helderheid mogelijk geweest.

De prioriteit werd voor de voorlichting gelegd bij 1) het informeren van slachtoffers, collega's en nabestaanden, 2) interne communicatie binnen de groep hulpverleners, gemeente en medewerkers Essent en 3) externe communicatie (media). Dit betekende bijvoorbeeld dat de burgemeester en de districtchef van de politie of RGF persoonlijk naar de locaties reden waar de familieleden van de Turkse en Amerikaanse slachtoffers waren ondergebracht. Pas na hun terugkeer werden de persconferenties gehouden. Ondanks de benoemde prioriteit bij de interne communicatie bleef deze op aspecten regelmatig achter.

### ***Berichtgeving in de media***

De berichtgeving richtte zich gedurende de eerste 24 uur met name op weergave van de verspreide feiten. Opvallend was daarbij dat de berichtgeving op de eerste dag vooral de focus op de overlevenden legt. De media berichtten vanuit een positieve grondhouding over het aantal overlevenden, niet over het aantal omgekomen slachtoffers. De verslaggeving over de gebeurtenissen in Geertruidenberg is intensief: er komen van uur-tot-uur nieuwe updates.

Op maandagavond wordt de burgemeester van Geertruidenberg in Nova geïnterviewd. In dit interview geeft hij aan dat de hulpverleners van bovenaf de ketel gaan leeghalen en de kans op overleven voor de slachtoffers nagenoeg nihil is. Hij geeft daarbij onomwonden aan dat hij de beslissing als de moeilijkste in zijn loopbaan als burgemeester beschouwt. De beslissing was de 'feitelijke erkenning dat er geen andere mogelijkheid was'. De burgemeester benoemt de te volgen werkwijze van de hulpverlening echter niet als 'bergen'. Daarmee wekt hij de suggestie dat er nog steeds een zeer kleine kans is dat er slachtoffers gered kunnen worden, terwijl een bergingsoperatie daar normaal gesproken geen rekening meer mee houdt.

Het speelt de burgemeester op dat moment parten dat er geen beelden kunnen worden vrijgegeven van de ketel. Het Openbaar Ministerie had immers de voorkeur om geen foto's naar buiten te brengen, om zo eventuele getuigen niet te beïnvloeden. Desondanks lijkt het beeld in de media goed over te komen; er wordt gesproken over 'kluwen van steigerpijpen' en een enorme chaos. De gemeente ontvangt, kort na het bekendmaken van dit besluit, een beperkt aantal e-mails van mensen die onbegrijpelijk vinden dat de achtergebleven slachtoffers worden opgegeven.

Nadat het besluit is genomen om tot het bergen van de slachtoffers over te gaan, verandert de lijn die de media volgen. Van de vraag 'wie kan nog gered worden' gaat men over naar de vraag 'hoe heeft dit kunnen gebeuren'. Waar de focus eerst op de hulpverlening en de uitzichtloosheid van de situatie ligt, komt deze steeds meer op de rol van Essent en de onderaannemers te liggen bij de oorzaak van het ongeval. Verhalen van 'derden' worden breed uitgemeten.

### **De betrokkenen bij de rampenbestrijding in Geertruidenberg**

In bijlage VIII zijn de partijen weergegeven die een rol hebben gespeeld in de rampenbestrijding in Geertruidenberg.

De figuur maakt inzichtelijk hoeveel partijen betrokken zijn geweest bij aspecten van de rampenbestrijding.

In het netwerk is het BT en OT als centraal punt gekozen. In de netwerkschets is een verdeling gemaakt in de politieke en ambtelijke omgeving, de collega's in de hulpverlening en het veld van andere betrokkenen. Hoewel het ongeval zich in een beperkte omgeving afspeelt en het aantal slachtoffers relatief gezien vrij beperkt is, ontwikkelt zich binnen korte tijd een vrij omvangrijke politieke en ambtelijke omgeving. De slachtoffers, de uitgebreide media-aandacht en de gebeurtenissen rondom het strafrechtelijk onderzoek spelen daarbij een belangrijke rol. De gemeente Rotterdam nam met een grote vanzelfsprekendheid de zorg voor haar getroffen inwoners op zich.

Binnen de gemeente Geertruidenberg spelen de Gemeenteraad en het College van Burgemeester en Wethouders een directe rol. Het komt in een gemeente niet vaak voor dat een burgemeester gebruik maakt van zijn bevoegdheid als opperbevelhebber.<sup>37</sup> Er komt ook immers een periode dat het opperbevel van de burgemeester weer wordt opgeheven. De gemeenten in de regio hebben een rol in de bijstandverlening, in de gemeente Rotterdam wonen de verwanten van de Turkse slachtoffers, de Commissaris van de Koningin en het kabinet van de provincie spelen een rol bij de bijstandverlening.

Bij de hulpverlening is een groot aantal organisaties betrokken geweest. De hulpverleningsdiensten van onder meer brandweer (Regionale Brandweer, Regionale Alarmcentrale, Brandweer Raamsdonksveer), politie (Politiecorps, recherche, KLPD/RIT, Arrestatieteam), GHOR (Centrale Post Ambulancevervoer, GHOR Rotterdam-Rijnmond, GHOR Midden- en West-Brabant, GGD, GGZ). Maar ook het Nederlands Forensisch Instituut, KEMA, TNO, EOD en KPN. Daarnaast waren er ook abseilers uit Duitsland betrokken.

In het veld van betrokkenen zien we de Turkse en Amerikaanse slachtoffers en hun verwanten, de betrokken consulaten en ambassades. Voorst staan natuurlijk Essent en de bedrijven die de onderhoudswerkzaamheden uitvoerden vermeld. Voor met name Essent geldt dat zij met grote vanzelfsprekendheid aan de hulpverlening en slachtofferzorg in brede zin (ook financieel) bijdroeg. Ook Hertel en CMI waren in de reddings- en bergingsfase onmisbaar; het feitelijke werk in en rond de ketel werd met name door hen verricht.

Op Rijksniveau spelen het Ministerie van Justitie, Openbaar Ministerie (met de gebieds- en zaaks-Officier van Justitie) en de Arbeidsinspectie een rol vanuit het strafrechtelijk onderzoek.

---

<sup>37</sup> Doordat de burgemeester gebruikt maakt van zijn bevoegdheden als opperbevelhebber geldt niet langer het principe van collegiaal bestuur. In de dagelijkse situatie zijn de burgemeester en wethouders tezamen en ieder afzonderlijk verantwoordelijk voor het gevoerde beleid (Gemeentewet, artikel 169, 2002). Tijdens rampen is de burgemeester individueel verantwoordelijk voor alle op de rampenbestrijding betrekking hebbende besluiten. De burgemeester legt na het gebruik van zijn bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding verantwoording af aan de gemeenteraad. (Gemeentewet, artikel 180, 2002)

## 6.5 Het OM; een bijzondere partner in de rampenbestrijding

Wij besteden apart aandacht aan de rol van het Openbaar Ministerie tijdens de bestrijding van het ongeval in de Amercentrale vanwege meerdere redenen. In de eerste plaats is er in de media en de Tweede Kamer ook bijzondere aandacht geweest voor de rol van het OM. Belangrijker is echter dat niet alleen tijdens deze crisis het Openbaar Ministerie een belangrijke rol speelde, *overall* lijkt het OM tijdens crises een belangrijkere rol te spelen.

Voor de in het algemeen toenemende rol van het OM zijn meerdere redenen aan te geven:

- In de huidige maatschappij wordt aan beantwoording van de oorzaaks- en schuldvraag meer waarde gehecht dan voorheen. Het OM speelt de centrale rol in het strafrechtelijk onderzoek en het beantwoorden van mogelijke schuldvragen bij de onafhankelijke rechter.
- In het kader van de zorg en informatievoorziening naar verwanten wordt het van het grootste belang geacht om adequate informatie te geven. Dit kan conflicteren met de noodzaak van het OM om informatie gedurende zijn eigen dossiervorming en onderzoek 'achter te houden'. Een voorspelbare tegenstelling is de vastgestelde doodsoorzaak van de slachtoffers. Dit is voor nabestaanden van groot emotioneel belang om te weten, voor het OM kan het 'dossiergevoelige' informatie zijn die pas in de rechtszaal wordt prijsgegeven.
- Een ander voorspelbaar probleem is de sectie op overledenen en de vrijgave van lichamen.
- Tenslotte heeft het onderzoeksproces dat meestal om langdurige 'bevriezing' van de ongevallocatie vraagt directe gevolgen voor (de start van) het herstelproces.

De bevoegdheden en belangen van het OM en de gemeente Geertruidenberg contrasteerden op verschillende (voorspelbare) momenten:

- Het belang van waarheidsvinding van het OM, waarvoor het nodig was om sectie te plegen op lichamen van de slachtoffers. De Amerikaanse nabestaanden gaven aan geen problemen te hebben met het plegen van sectie, dit in tegenstelling tot de Turkse nabestaanden.
- De wens van de media om fotomateriaal te ontvangen van de steiger in de ketel. Het OM wenste geen foto's openbaar te maken, om te voorkomen dat getuigen via de media werden beïnvloed in hun (herinnering van hun) waarneming. Uiteindelijk werd de wens om beeldmateriaal zo groot, dat SBS6 - buiten het BT om - via medewerkers in de ketel alsnog beeldmateriaal wist te bemachtigen. Vlak daarna is het embargo opgeheven, omdat het niet langer houdbaar werd geacht.
- Het OM heeft belang bij een grondig onderzoek op de locatie van het incident. Hierdoor is de ketel in de Amercentrale lange tijd, van oktober 2003 tot februari 2004, plaats van onderzoek geweest. Het directe gevolg daarvan was dat gedurende de wintermaanden de regio rond Geertruidenberg lange tijd afhankelijk was van de enige overgebleven ketel van de Amercentrale.

Op de twee laatste punten is al hierboven ingegaan. Wat betreft het eerst punt het volgende:

De gebeurtenissen rond het plegen van sectie in opdracht van het OM op het lichaam van een de slachtoffers is door veel van onze respondenten aan de orde gesteld in de interviews. Uit de gesprekken kwam naar voren dat deze gebeurtenissen op verschillende respondenten een grote impact hebben gehad. Een enkeling spreekt zelfs van 'de ramp binnen de ramp'. Ook in de media en later in de Tweede Kamer is deze sectie onderwerp geweest van discussie.

In deze evaluatie richten wij ons op het raakvlak tussen het strafrechtelijk onderzoek en de rampenbestrijding. Dit vanuit het feit dat handelingen van het OM na een ramp of een ongeval van invloed kunnen zijn op (delen van) de rampenbestrijding. In dit onderzoek nemen wij als feit aan dat het Openbaar Ministerie conform de daarvoor geldende regels en procedures sectie mag verrichten op het lichaam van een slachtoffer van een ramp of een zwaar ongeval. Ook het belang van duidelijkheid omtrent de doodsoorzaak staat voor niemand ter discussie. Zowel de gemeente als de verwanten hebben behoefte aan een dergelijke duidelijkheid.

Het raakvlak tussen strafrechtelijk onderzoek en de rampenbestrijding komt het meest scherp tot uiting in de communicatie met verwanten. Zowel de gemeente als het OM hebben vanuit de eigen verantwoordelijkheid contact met verwanten. Het is echter onvermijdelijk dat vanuit de verwanten vragen worden gesteld aan of het OM die betrekking hebben op taken en verantwoordelijkheden van de gemeente en vice versa. Dit geldt ook voor de sectie. Het is begrijpelijk dat de familie haar wensen omtrent het niet laten plegen van sectie op het lichaam van hun dierbare doorgeeft aan de burgemeester.<sup>38</sup> Het feit dat de sectie toch heeft plaatsgevonden wordt pas duidelijk in de avond voorafgaande aan de begrafenis van het desbetreffende slachtoffer. Hier gold een dubbel verrassingselement voor de verwanten. Zij wisten niet dat de sectie toch zou worden uitgevoerd en bovendien wisten zij niet wat een dergelijke sectie precies in hield en hoeveel tijd hiervoor nodig zou zijn. Dit is mede het gevolg van het feit dat het OM de verwanten niet direct na het ongeval heeft geïnformeerd over de procedure en de betekenis van het uitvoeren van een sectie. De omstandigheden waaronder het nieuws over de sectie werd gebracht – op een politiebureau, zonder professionele begeleiding, andere verwachtingen bij de verwanten – hebben niet bijgedragen aan een soepele afwikkeling. Zowel vanuit de verwanten als vanuit de burgemeester worden acties ondernomen waaronder het inschakelen van bestuurlijke en politieke contacten waardoor de begrafenis de volgende ochtend alsnog plaats kan vinden.

Duidelijke informatievoorziening aan de verwanten in een vroeg stadium zou veel van de latere onrust hebben kunnen voorkomen. Mogelijk had de begrafenis op een later moment kunnen plaatsvinden en zeer wel mogelijk zou de familie hebben ingestemd met een sectie wanneer zij hadden geweten wat deze inhield en waarom dit noodzakelijk was. Een strakke scheiding tussen de uitvoering van de taken van het OM en van de gemeente is begrijpelijk omdat dit volgt uit de aard van de wederzijdse verantwoordelijkheden. Ons inziens moet het echter mogelijk zijn om in een vroeg stadium afspraken te maken tussen een gemeente en het

---

<sup>38</sup> De vertegenwoordiger namens de familie had eerder al aangegeven dat de begrafenis per se vrijdag zou moeten plaatsvinden. Dit zou zijn gebeurd zonder overleg met de familie.



Openbaar Ministerie over informatievoorziening richting verwanten zonder dat dit afbreuk doet aan de onafhankelijke positie van het OM.

## **6.6 Relatie gemeente en getroffen bedrijf**

De burgemeester van Geertruidenberg heeft in een vroeg stadium de rol van opperbevelhebber naar zich toegetrokken, door het ongeval onder de Wet Rampen en zware ongevallen te plaatsen. In korte tijd nam de burgemeester de leiding over de incidentbestrijding op zich en werd de communicatie naar buiten gecentraliseerd. Voor Essent moet dit een vreemde gewaarwording zijn geweest; het is immers geen dagelijkse situatie dat de leiding op het eigen terrein in handen komt van een externe partij.

Terugkijkend heeft Essent zich bijzonder coöperatief opgesteld in de samenwerking met de gemeente. Fysiek zijn het BT en het actiecentrum voorlichting ruimten ter beschikking gesteld. In de hulpverlening stelde men op de plaats van het incident know-how ter beschikking om een effectieve reddingspoging op te zetten. Het is prijzenswaardig dat Essent in de OT- en BT-vergaderingen heeft geparticipeerd. Uit de notulen van OT- en BT-vergaderingen blijkt geen enkele terughoudendheid van de zijde van Essent. Ook het gegeven dat het Openbaar Ministerie in de hoedanigheid van de gebiedsofficier in dezelfde vergaderingen partipeerde heeft niet tot problemen geleid. De hulp en ondersteuning van Essent liep ook na het aflopen van de rampstatus door. Zo is in nauwe samenwerking met de gemeente is de herdenkingsbijeenkomst opgezet, heeft Essent ook de latere bezoeken van verwanten aan de ketel mogelijk gemaakt en heeft zij waar nodig ondersteuning geleverd in de contacten tussen gemeente en verwanten.

De opstelling van Essent heeft ertoe bijgedragen dat de focus in de rampenbestrijding bij alle partners kwam te liggen op één, gezamenlijk doel: het zo snel mogelijk redden van de slachtoffers uit de ketel in eenheid 9.

## **6.7 Lessen en aanbevelingen**

Een crisis komt altijd onverwacht. Tijd, plaats en omstandigheden zijn onbekend. Een treffend voorbeeld daarvan is het gegeven dat de gemeente Geertruidenberg een grootschalige oefening had voorbereid op het terrein van de Amercentrale. De oefening, die in november 2003 zou plaatsvinden, ging uit van een explosie op het terrein. Met een ongeval, waarbij een 65-meter hoge steiger instortte, had niemand rekening gehouden.

Wat geldt voor de oefening, geldt ook voor de rampenbestrijding en het crisismanagement. Men kan tot in de puntjes de draaiboeken vorm hebben gegeven, op het *moment suprême* doet de crisis zich altijd net anders voor dan voorspeld. Het ongeval in de Amercentrale bleek een aparte vorm van wat in rampbestrijdingstermen als scenario 'Ramp op afstand' te boek staat. De ramp op afstand houdt rekening met een ramp in gemeente A en nabestaanden die in gemeente B moeten worden opgevangen. Een scenario waarmee veel wordt geoefend is bijvoorbeeld een busongeluk met een touringcar in een wintersportgebied, waarbij de familie in Nederland moet worden geïnformeerd en opgevangen. In Geertruidenberg manifesteerde de 'ramp op afstand' zich op geheel

eigen wijze. Het ongeval vond plaats op het eigen grondgebied, nabestaanden en familie woonden in Rotterdam en in Amerika. Een scenario waarop niemand heeft geoefend en waarop niemand expliciet is voorbereid.

Een belangrijke les is daarmee dat voorbereiding op crisismanagement vooral 'voorbereiding op flexibel handelen' betekent met als kern een kwalitatief hoogwaardige coordinatie. Een vraag die de gemeente zichzelf moet stellen is de vraag naar competenties van het personeel. De gemeente zal een inventarisatie moeten maken dat inzicht geeft in alle vaardigheden, competenties, specialismen die bij het eigen personeel aanwezig zijn. De regionale poolvorming kan vervolgens een aanvulling bieden op noodzakelijke specialismen die de gemeente zelf ontbeert.

Het is daarbij, zeker voor kleinere gemeenten, van het grootste belang om voorbereid te zijn en snel andere externe, specifieke deskundige partijen 'in stelling te brengen'. Het is daarbij zaak om snel een overzicht te krijgen van de betrokken partijen en ontbrekende schakels in het netwerk in kaart te brengen.

Meer specifieke aanbevelingen zijn:

#### ***Aanbevelingen Besluitvorming***

- Betrokkenheid onverwachte externen bij voorbereiding op rampen: de onverwachte externe partij in deze crisis was het OM. Het bleek dat het handelen van het OM van directe invloed was op de zorg die aan de verwanten kon worden geboden. Pas laat in het proces werd dit onderkend. Hier geldt dat het wenselijk is om op een standaard vergaderpuntenlijst van het BT/OT een onderdeel 'situatie over 24 uur en over een week op te nemen': scenariodenken.
- Meer aandacht voor integraal informatiemanagement: verslaglegging is niet alleen van belang voor het afleggen van verantwoording. Verslaglegging en snelle verspreiding ervan is ook noodzakelijk voor de noodzakelijk afstemming van acties. Het toevoegen van een 'personal assistent' aan centrale functionarissen als burgemeester en/of gemeentesecretaris kan helpen om de besluitvorming te borgen en vast te leggen welke toezeggingen doorlopend worden gedaan.
- Afwijkende structuur rampenbestrijdingsorganisatie. Het kan noodzakelijk zijn voor de bestrijding van een ramp dat de structuur van de organisatie van de rampenbestrijding moet worden aangepast op de specifieke situatie. Het bewust afwijken van de structuur van de rampenbestrijding vereist een zorgvuldige analyse van de consequenties voor de rampenbestrijdingsprocessen. Nagedacht moet worden waar dit knelpunten zou kunnen opleveren.
- Inzet van extra ondersteuning: Het bestrijden van een ramp is vergelijkbaar met het oplossen van een (zeer) complex probleem. Hiervoor kan het zinvol zijn om extra ondersteuning in te roepen voor wat betreft het crisismanagementproces. Deze ondersteuning kan gevonden worden door iemand de taak te geven om het gehele proces te monitoren. Een persoon die specifiek 'de grote lijnen' in de gaten houdt ontdekt snel of er stagnatie ontstaat in de informatiestromen tussen BT, OT en gemeentelijk operationeel team, of wanneer er onvoldoende afstemming is tussen de rampbestrijdingsprocessen onderling. Deze taak zou in regionaal verband bijvoorbeeld kunnen worden opgenomen door een ambtenaar

openbare orde en veiligheid uit een naburige gemeente, die op de hoogte is van de rampbestrijdingsprocessen die in de regio zijn vastgesteld.

- Aflossing en vervanging. Aflossing dient tijdig, maar ook afgestemd te gebeuren. De overdacht is een cruciaal moment waarbij wezenlijke informatie verloren kan gaan. Het helpt om het aantal ingezette mensen op een functie beperkt te houden. Tenminste dienen de verschillende partijen met ongeveer gelijke aflossingsschema's te werken: tweetallen (de burgemeester / loco-burgemeester, gemeentesecretaris / loco-secretaris, politie) versus vijftallen (voorlichters en brandweer) is een garantie voor irritatie.
- Investeren in preparatie. Het is van belang dat diegenen die belast zijn met de leiding over de rampenbestrijding goed op de hoogte zijn van de situatie bij risicovolle objecten. Weten wat de situatie is op bijvoorbeeld het terrein van een industrieel complex maakt het eenvoudiger om in crisissituaties de juiste vragen te stellen en de juiste besluiten te nemen. Daarnaast is het ook van belang dat diegenen die bij crises daadwerkelijk ingezet worden elkaar kennen. Het komt regelmatig voor dat diegenen die met oefeningen meedoen niet degenen zijn die bij crises daadwerkelijk zitting nemen in een crisisteam. Investeren in het leggen van relaties betaalt uit tijdens crises.
- Regionale samenwerking. *'Voor een beetje gemeente is een beetje ramp al snel te veel'* is een uitspraak van een van de geïnterviewden. Regionale samenwerking is noodzakelijk omdat een gemeente niet zelf de benodigde capaciteit heeft om alle functies die moeten worden vervuld in te vullen. Dit vereist dat degenen die een regionale rol vervullen en in diverse gemeenten zouden kunnen worden ingezet ook moeten investeren in het opdoen van kennis over die gemeenten en over de mensen die zij daar zullen aantreffen.

#### ***Aanbevelingen opvang en verzorging***

- Bij een langduriger opvang is de scheiding tussen de procesrol en de meer inhoudelijke taken wenselijk. In ieder geval dient voldoende zorg te worden gedragen voor een adequate vertegenwoordiging van het proces opvang en verzorging in de coördinerende fora.
- Een 'ramp op afstand' noodzaakt ons inziens tot een adequate afstemming tussen de ramplocatie en de betrokken partner op afstand. Deze afstemming moet worden bewaakt door een functionaris die niet tevens is gekoppeld aan een specifiek proces. Het is in dergelijke gevallen verstandig om een liaison te benoemen die zich volledig kan richten op de afstemming tussen de twee (of meerdere) locaties.
- Het thema van de ramp op afstand roept vragen op over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Want wat nu wanneer functionarissen van Geertruidenberg en Rotterdam het oneens zouden zijn geweest over bepaalde maatregelen? Het is maar zeer de vraag of het opperbevel van de burgemeester van de gemeente waar zich de ramp voor heeft gedaan zich uitstrekt over de grenzen van de eigen gemeente. En wat betekent een en ander bijvoorbeeld voor de aansprakelijkheid of het afleggen van verantwoording?

#### ***Aanbevelingen psychosociale opvang***

- Het verdient aanbeveling om in een vroeg stadium op te schalen tot het niveau van Kernteam. Voor de psychosociale hulpverlening geldt dat een Kernteam een wezenlijke taak heeft in het leggen van de basis voor de uitvoering van de

psychosociale hulpverlening. Daar zit de gecombineerde expertise en de ervaring van professionele hulpverleners. Op basis van scenario's kan het Kernteam een inschatting maken van de inzetbehoefte, het hulpaanbod, etc. Wanneer blijkt dat het continueren van het Kernteam niet nodig is, kan weer worden afgeschaald.

- De planvorming voor de psychosociale hulpverlening kan inhoudelijk worden versterkt zodat deze meer houvast biedt tijdens een ramp of een zwaar ongeval. De flexibele inzet van hulpverleners en inzet naar behoefte moet voorop blijven staan, maar met behulp van maatscenario's en inzetvoorbeelden kan meer richting worden gegeven in geval van een ramp of een zwaar ongeval. Ook zou het goed zijn het hoofd opvang en verzorging meer expliciet – bijvoorbeeld liaison in het Kernteam - te betrekken bij belangrijke besluiten in het kader van de psychosociale hulpverlening.
- Het ongeval in de Amercentrale laat zien dat gemeenten ten tijde van crisis te maken kunnen krijgen met mensen met verschillende culturele achtergronden. De vraag is of het personeel van een (kleinere) gemeenten hierop voorbereid kan zijn, of dat dit culturele aspect zo veelomvattend is dat er niets voor te bereiden valt. De vraag stellen is hem feitelijk al beantwoorden in de al geschetste lijn: van belang is met name de onderkenning van het probleem en te weten waar de expertise te halen valt.
- Voor alle ongevallen is het instellen van een verwantenlijn van belang, maar ook is het van belang zich te realiseren dat er aparte nummers voor interne en externe communicatie moeten zijn. Op grond van de evaluatie kunnen de volgende essentiële zaken worden benoemd die moeten worden voorbereid:
  - Er zou één telefoonnummer moeten komen de verwanteninfolijn. De gemeente moet zorgen voor een telefoon en digitaal systeem dat niet meteen overbelast raakt.
  - Er zou één telefoonnummer moeten komen voor rampsituaties naast de verwanteninfo lijn. Deze lijn moet bestemd zijn voor de interne organisatie. De gemeente moet zorgen voor een telefoon en digitaal systeem dat niet meteen overbelast raakt.
  - Er zou een (kort) taak- en competentiegericht draaiboek moeten komen voor de organisatie van een verwanten- en informatielijn met daarbij een lijst met mensen met voldoende talenkennis en communicatievaardigheden.
  - Bekend moet zijn of en hoe de capaciteit uitgebreid kan worden en hoe het landelijke informatienummer kan worden ingesteld.
  - De verwantenlijn heeft raakvlakken met de psychosociale hulpverlening. De verantwoordelijke voor de verwantenlijn moet daarom kennis en mandaat hebben om in crisissituaties in het psychologische zorg netwerk ondersteuning te vinden.

#### ***Aanbevelingen nafase***

- Het is raadzaam om het moment van afschalen – of kort hierna – te benutten als expliciet overdrachtsmoment voor elk van de betrokken partners. Deze overdracht dient tenminste drie componenten te bevatten. Allereerst moet een overzicht worden verkregen van alle lopende activiteiten en de borging hiervan in de nafase. Een tweede component betreft het benoemen van afstemmingsmomenten op de korte en middellange termijn. Deze afstemmingsmomenten dienen ertoe het overzicht van lopende activiteiten bij te houden en te monitoren of er reden is tot bijsturing of aanpassing van de

activiteiten. Een derde component voor de overdracht betreft het opstellen van enkele scenario's voor de periode na de ramp. Deze scenario's dienen te worden benut voor het in kaart brengen van mogelijke, toekomstige activiteiten en ontwikkelingen die de aandacht vragen van betrokken partners en mogelijk al dienen te worden voorbereid.

- Het ontstaan van groepen binnen de organisatie – 'wij die de ramp hebben meegemaakt' en 'zij die de ramp niet hebben meegemaakt' - moet worden voorkomen. Bij de planvorming moet dit in de afschalingsprocedures als specifiek aandachtspunt worden benoemd.
- Elke nafase is anders, maar een aantal van dezelfde problemen spelen altijd. De volgende driedeling van de activiteiten in de herstelfase kan helpen deze activiteiten procesmatig en gescheiden in te richten: publieke verantwoording, nazorg slachtoffers en schadeafhandeling (AIC), en schadeverhaal van derden en ten opzichte van derden
- Het rampbestrijdingsproces uitvaartverzorging is in Nederland relatief onbekend. De ervaring leert dat het wiel steeds opnieuw moet worden uitgevonden, terwijl bijvoorbeeld bij het RIT (KLPD) deze kennis voorhanden is. Om voldoende capaciteit te garanderen kan bij het opstarten van het deelproces Uitvaartverzorging tevens het RIT worden gealarmeerd.
- De gemeente Geertruidenberg heeft tezamen met Essent veel tijd en energie gestoken in het organiseren van de herdenkingsbijeenkomst. Deze goede ervaringen moeten zoveel mogelijk worden benut voor het optimaliseren van de planvorming. Het is wenselijk om de ervaringen en het draaiboek voor het organiseren van een dergelijke bijeenkomst ook te delen met andere gemeenten in Nederland.

#### ***Aanbevelingen omtrent voorlichting***

- Alarmering van de voorlichterspool gaat het snelst via een geautomatiseerd proces, zoals de beschikbare Communicator. Het is daarbij wenselijk om vooraf te anticiperen op de behoefte die bestaat aan voorlichters op de verschillende niveau's, zowel in termen van kwantiteit als kwaliteit.
- Zoals is aangegeven hebben de voorlichters geen opkomstplicht, maar zijn zij in principe dag en nacht beschikbaar om hulp te bieden aan gemeenten die via de Communicator een beroep op hen doen. De huidige opzet van de voorlichterspool heeft als afbreukrisico dat er geen verplichting bestaat voor de voorlichters om ook daadwerkelijk te komen op het *moment suprême*. Het is wenselijk om dat aspect van de voorlichterspool nader tegen het licht te houden.
- De prioritering die in deze situatie is gekozen – eerst nabestaanden informeren, daarna de media - lijkt de enig juiste prioritering. Familie en nabestaanden hebben in crisissituaties het morele recht om uit de eerste hand het laatste nieuws te vernemen, voordat andere partijen (zoals de media) worden geïnformeerd. Alleen op die manier kan worden voorkomen dat familieleden en nabestaanden uit de media nieuws over hun dierbaren vernemen, voordat zij zelf van de feiten op de hoogte zijn.
- Tijdens rampsituaties moeten gemeentelijke telefoons ter beschikking staan waarmee de voorlichters de contacten met de pers kunnen onderhouden. Het is daarbij ideaal als via een technische voorziening de 'eigen' mobiele telefoons van de voorlichters centraal via het gemeentehuis kunnen lopen. De pers krijgt in dat geval alleen het telefoonnummer van het gemeentehuis in beeld. Het is

verder wenselijk om voorzieningen te treffen, waarmee de dienstdoend voorlichter voor de pers beschikbaar is met een vaste roulerende mobiele telefoon.

- Om in de toekomst de communicatie via alle kanalen (interne communicatie, persvoorlichting, informatievoorziening richting verwanten) congruent te houden, is het verstandig om definitieve (pers)berichten niet alleen via e-mail, maar ook in print uit te reiken aan alle betrokken partijen. Door de berichten ook in persoon en in print uit te reiken, weet men zeker dat deze informatie bij alle betrokkenen bekend is. Zeker in crisismoments mag men er niet vanuit gaan dat e-mails ogenblikkelijk na het versturen ervan worden gelezen.



## **BIJLAGE I – Bronnen**

### **Gemeente Geertruidenberg**

- Notulen Operationeel Team
- Notulen Beleidsteam
- Notitie ten aanzien van vaststelling rampenplan (september 2002)
- Programma bijeenkomst personeel Geertruidenberg en ingezet personeel (oktober 2003)
- Gemeentelijke draaiboeken voor de processen van de rampenbestrijding (diversen)

### **Evaluaties processen**

- Nabespreking ongeval Amercentrale d.d. 28 september 2003 (november 2003, Regionale Brandweer Breda)
- IPSHOR, Evaluatie inzet PSHOR bij het ongeval in de Amercentrale te Geertruidenberg d.d. 28 september 2003, januari 2004, pp. 16 - 18
- GHOR, Rapport ramp Amercentrale te Geertruidenberg

### **Rapporten**

- IOOV, modelbeschrijving psychosociale hulpverlening en opvang, 04-11-03
- IOOV, Onderzoek ongeval Amercentrale 28 september 2003
- Deelonderzoek: Communicatie tussen hulpverlening en slachtoffers
- Handreiking Gemeentelijke processen bij rampenbestrijding, VNG Uitgeverij, Den Haag 2003
- Rapportage Logboek GHOR
- Rapportage rijksinspecties: Cafebrand Nieuwjaarsnacht 2001, deelrapport opvang

### **Evaluaties oefeningen**

- Alarmering met opkomst buiten kantoortijd (augustus 2003)
- Regionale opkomst- en alarmeringsoefening (april 2003)
- Oefening GBT/GOT (december 2002)
- Oefening Veerse Dag (december 2002)

### **Diversen**

- Kamervragen met antwoord 2003-2004, nr. 385, Tweede Kamer
- Diverse mediaberichten (zie o.m. bijlage IV)



## **BIJLAGE II – Respondenten**

Dhr. M.J.A. Meijer (burgemeester Geertruidenberg)  
Dhr. J.M.B.P. Smits (loco-burgemeester Geertruidenberg)  
Dhr. mr. J.H. Willems (gemeentesecretaris Geertruidenberg)  
Dhr. W. Minkels (gemeente Geertruidenberg)  
Dhr. F. van Son (gemeente Geertruidenberg)  
Mevr. Y. Hekker (gemeente Geertruidenberg)  
Mevr. D.D.P. de Wolf-Hermans (gemeente Geertruidenberg)  
Mevr. T. van Oldenburg (gemeente Geertruidenberg)  
Mevr. F. Bos (gemeente Geertruidenberg)  
Dhr. M. van Ree (gemeente Geertruidenberg)  
Dhr. M. Stout (politie)  
Dhr. Th. Van der Broek (brandweer)  
Dhr. P. Goudsmits (politie)  
Dhr P. Van Heemst (Tweede Kamer der Staten-Generaal)  
Mevr. Y. ten Tuynte (stedelijk maatschappelijk werk)  
Dhr. H.H.M. Maessen (brandweer)  
Dhr. J. Stasser (brandweer)  
Dhr. J. Wassenaar (GHOR)  
Mevr. mr. N. Zandee (Openbaar Ministerie)  
Mevr. mr. N. Hermes (Openbaar Ministerie)  
Mevr. mr. J. van Meer (Openbaar Ministerie)  
Dhr. A. Atteveld (Essent)  
Dhr. R. Kok (Essent)  
Mevr. C. Van Mourik (gemeente Drimmelen)  
Mevr. S. Spanjaard (stichting Trema)  
Dhr. G. de Jongh (alarmcentrale)

## **BIJLAGE III – Wettelijk kader**

### **1. Inleiding**

Deze bijlage beschrijft het wettelijk kader voor de (voorbereiding op de) bestrijding van rampen en (zware) ongevallen en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van verschillende partners in de rampenbestrijding. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan ongevallen op bedrijfsterreinen.

Wij definiëren een ramp of zwaar ongeval als 'een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.' Dit is de definitie zoals deze is vastgelegd in de Wet Rampen en Zware Ongevallen in artikel 1b.

In deze bijlage gaan wij in de eerste plaats in op de algemene bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het (lokaal) openbaar bestuur. De hier beschreven bevoegdheden uit Gemeentewet, Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo), Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, Politiewet en de Brandweerwet gelden onverkort op bedrijfsterreinen. Het feit dat de amercentrale een inrichting is die valt onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) stelt extra eisen aan met name de voorbereiding op de rampenbestrijding. De amercentrale is een Brzo bedrijf vanwege de op het terrein aanwezige de ammoniaopslag tanks.

Daarna zal worden ingegaan op bijzondere aspecten van de (voorbereiding op de) bestrijding van (zware) ongevallen op bedrijfsterreinen.

### **2. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de lokale overheid bij rampen en zware ongevallen**

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de lokale overheid bij ongevallen en rampen worden zijn in een aantal wettelijke bepalingen vastgelegd.

#### *Opperbevel*

Op grond van artikel 173 van de Gemeentewet heeft de burgemeester het opperbevel bij brand alsmede bij ongevallen anders dan bij brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft. De burgemeester is bevoegd in deze gevallen de bevelen te geven die met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar nodig zijn.

Naast het bovenbeschreven geclausuleerde opperbevel bij 'gewone' ongevallen heeft 'de burgemeester het opperbevel in geval van een ramp of een zwaar ongeval of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Degenen die aan de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval deelnemen, staan onder zijn bevel. De burgemeester laat zich bijstaan door een door hem samengestelde

gemeentelijke rampenstaf (artikel 11 Wrzo).<sup>39</sup> Dit artikel geeft uitdrukking aan de prominente rol van de burgemeester in de rampenbestrijding en het gegeven dat de burgemeester bepaalt welke functionarissen deel uitmaken van zijn rampenstaf.

In tegenstelling tot het beschrevene in de voormalige Wet rampenplannen is het sinds 1985 niet meer noodzakelijk om een aparte 'rampverklaring' af te geven. Hiermee wordt een 'ramp' vooral een ramp wanneer de gebeurtenis lokaal (of bovenlokaal) als zodanig wordt gedefinieerd of gepercipieerd. In de praktijk legt men in de logboeken vast dat de burgemeester besluit om volgens de structuren van het rampenplan te gaan werken. Ook het opheffen van de rampstatus wordt dan op dezelfde wijze vastgelegd. *De facto* wordt daarmee hetzelfde resultaat geboekt als voorheen met de rampverklaring.

Artikel 11 van de Wrzo kan worden gezien als een specificatie van artikel 175 van de Gemeentewet, die bepaalt dat de burgemeester bevoegd is in geval van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht.

De bevoegdheden op grond van artikel 175 Gemeentewet en artikel 11 Wrzo impliceren dat de burgemeester ten behoeve van de rampenbestrijding ook functionarissen en organen van andere openbare lichamen dan gemeenten (zoals Waterschappen) kan bevelen.

De burgemeester blijft in alle gevallen verantwoordelijk voor de rampenbestrijding in zijn gemeente, ook in het geval van een gemeentegrensoverschrijdende calamiteit. Met de operationele coördinatie ten aanzien van de bestrijdingswerkzaamheden in de betrokken gemeenten is de regionale brandweer gewoonlijk belast (zie hieronder). Voor de regionale bestuurlijke coördinatie in dergelijke gevallen bestaat geen wettelijke regeling, vanwege de gemeentelijke autonomie. In de praktijk kunnen burgemeesters onderling afspraken maken over de bestuurlijke coördinatie, die recht doen aan het wettelijk opperbevel van de burgemeester.

#### *Operationele leiding*

Volgens artikel 3 lid 1 van de Brandweerwet wijzen Gedeputeerde Staten de gemeenten aan waarvan de besturen een gemeenschappelijke regeling moeten treffen voor een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering van de werkzaamheden van de brandweer, alsmede ter zake van het beperken en bestrijden van rampen en zware ongevallen. Bij deze gemeenschappelijke regeling wordt de regionale brandweer ingesteld, die onder andere tot taak heeft:

- het voorbereiden van de coördinatie bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen
- het voorbereiden van de organisatie voor het optreden van de brandweer in buitengewone omstandigheden
- en het regelen van de operationele leiding bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen (artikel 3 lid 2 sub 1e en 1f).

---

<sup>39</sup> Doorgaans aangeduid als 'gemeentelijk beleidsteam'.

De regionale brandweer regelt dus vóóraf de operationele leiding bij de bestrijding. Ten tijde van de bestrijdingsactiviteiten zelf is volgens artikel 11 lid 2 van de Wrzo degene die de leiding over de brandweer heeft tevens belast met de operationele leiding van de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval, tenzij de burgemeester een andere voorziening treft. In de praktijk is de commandant van de regionale brandweer meestal de Operationeel Leider (OL) bij rampen en zware ongevallen en als zodanig voorzitter van het (regionaal) Operationeel Team ((R)OT). De 'andere voorziening' waarover de wet spreekt houdt in, dat bijvoorbeeld bij een ordeverstoring de burgemeester de politie kan verzoeken in de operationele leiding te voorzien.

#### *Risicocommunicatie*

De gemeente is verplicht de bevolking te informeren over de risico's en mogelijke die de gemeente kunnen treffen. Het feit dat de Amercentrale een Brzo-bedrijf is, verplicht de gemeente tot het verschaffen van additionele informatie aan de bevolking over het bedrijf en de eventuele gevolgen van een ramp samenhangend met de specifieke Brzo-kenmerken van het bedrijf.

### **3. Rol van Commissaris van de Koningin bij rampen en zware ongevallen**

Wanneer een ramp gemeentegrenzen overschrijdt kan de Commissaris van de Koningin (CdK) van de desbetreffende provincie de betrokken burgemeesters beleidsaanwijzingen geven. Artikel 12 Wrzo bepaalt hiertoe dat de Commissaris van de Koningin in geval van een ramp of een zwaar ongeval (gemeenten of van ernstige vrees voor het ontstaan) van meer dan plaatselijke betekenis in een of meer daarvan de burgemeesters in de provincie, zoveel mogelijk na overleg met hen, de nodige aanwijzingen kan geven over het door hen inzake de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval te voeren beleid. Een soortgelijke aanwijzingsbevoegdheid heeft de minister ten aanzien van de commissaris van de Koningin (artikel 13 van de Wrzo). In de praktijk wordt met de bestuurlijke aanwijzingsbevoegdheid terughoudend omgegaan.

Bij een ramp van meer dan plaatselijke betekenis, wanneer de commissaris van de Koningin van zijn aanwijzingsbevoegdheid gebruik maakt, kan hij volgens artikel 12 van de Wrzo in de operationele leiding van de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval voorzien.

### **4. Rol van hulpdiensten bij rampen en zware ongevallen**

De brandweer is in Nederland primair lokaal, maar met regionale samenwerkingsverbanden georganiseerd. Binnen een regio werken korpsen samen, die een mengeling vormen van beroeps- en vrijwillige brandweer. Binnen een regio zijn veelal convenanten tussen gemeenten afgesloten, die de bijstandsverlening regelen in het geval van rampen en zware ongevallen. In een gemeenschappelijke regeling kan desgewenst worden bepaald dat de operationele leiding bij rampen of zware ongevallen in handen komt van de regionale commandant van de brandweer. In dat geval is niet de lokale brandweercommandant de operationeel leider, maar de commandant van de regionale brandweer. Ook komt het veelvuldig

voor dat piketregelingen zijn opgesteld voor de operationele leiding; in dat geval kan het voorkomen dat een lokale commandant van een andere dan de getroffen gemeente leiding geeft aan het operationele team.

De politie is in Nederland regionaal georganiseerd. In de Politiewet (1993) is het beheer van de politie vastgelegd. In de wet staat centraal dat de politie bij de handhaving van de openbare orde en bij hulpverlening onder gezag van de burgemeester staat. Een vertegenwoordiger van de politie zal in die gevallen deel uitmaken van de gemeentelijke rampenstaf. Indien het vermoeden bestaat dat strafbare feiten ten grondslag liggen aan de ramp of het zware ongeval, ontvangt de politie aanwijzingen van de Officier van Justitie.

De GHOR-organisatie (Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen) heeft de leiding over de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen. De regionaal geneeskundig functionaris maakt deel uit van de gemeentelijke rampenstaf. De inzet van Rode Kruismedewerkers en SIGMA-teams (Snel Inzetbare Groep ter Medische Assistentie) staan onder leiding van de geneeskundig functionaris in de gemeentelijke rampenstaf.

## **5. Rol van Openbaar Ministerie bij rampen en zware ongevallen**

Het Openbaar Ministerie heeft tijdens rampen en zware ongevallen twee rollen: een bestuurlijke rol en een strafrechtelijke rol.

De bestuurlijke rol uit zich in het nauwa overleg tussen Officier van Justitie (OvJ), districtchef van politie en burgemeester (het driehoeksoverleg), waarin het beleid wordt vastgesteld om een crisis te bezweren. Op het niveau van het college van Procureurs-Generaal is het OM de bestuurlijke partner, die op rijksniveau waakt over speciale opsporingsbevoegdheden en de inzet van bijzondere diensten.

De strafrechtelijke rol betreft het OM als onafhankelijke organisatie, dat zorg draagt voor een goede start van het strafrechtelijk onderzoek dat parallel loopt aan de crisisbeheersingsoperaties. Strafrechtelijke taken van het Openbaar Ministerie beperken zich tot het zorgdragen van het strafrechtelijk onderzoek en beschermen van mogelijk bewijsmateriaal. Spanningen kunnen ontstaan met andere diensten die op de plek des onheils activiteiten verrichten (de hulpverlening). Afstemming dient dan op andere (hogere) niveaus binnen het Openbaar Ministerie plaats te vinden.

In de Politiewet (1993) staat centraal dat de politie bij de handhaving van de openbare orde en bij hulpverlening onder gezag van de burgemeester staat. Een vertegenwoordiger van de politie zal bij rampen en zware ongevallen deel uitmaken van het gemeentelijk beleidsteam. Indien een vermoeden bestaat dat strafbare feiten ten grondslag liggen aan de ramp of het zware ongeval, ontvangt de politie aanwijzingen van de Officier van Justitie.

### *Noodverordeningen*

Indien een ramp of zwaar ongeval zich manifesteert, heeft het Openbaar Ministerie geen directe bemoeienis met de hulpverlening. Wel dient het bevoegd gezag afgekondigde noodverordeningen zo spoedig mogelijk ter kennis van de Officier van Justitie. Ook het intrekken van een noodverordening moet zo spoedig mogelijk ter kennis van de Officier van Justitie worden gebracht. Noodverordeningen worden in situaties van rampen of zware ongevallen onder meer gebruikt om rampterreinen af te sluiten voor onbevoegden.

### *Samenloop van processen*

De processen die door het Openbaar Ministerie worden gestart lopen onafhankelijk van de gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen. In de praktijk worden processen afgestemd binnen het gemeentelijke beleidsteam.

## **6. Voorbereiding op de bestrijding van rampen en zware ongevallen**

De voorbereiding op rampen en zware ongevallen bestaat uit oefeningen en planvorming. Volgens artikel 2 van de Wrzo zijn burgemeester en wethouders belast met de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen in de gemeente. Zij bevorderen in het bijzonder het houden van oefeningen en de totstandkoming van afspraken, die nodig zijn voor een doelmatige bestrijding van rampen en zware ongevallen. Hiermee wordt bijvoorbeeld vooroverleg bedoeld met diensten van andere gemeenten of functionele openbare lichamen, zoals een waterschap.

De Wrzo onderscheidt twee typen plannen ter voorbereiding op rampen en zware ongevallen. Volgens artikel 3 van deze wet stelt de gemeenteraad voor het gehele gebied van de gemeente een rampenplan vast. Artikel 7 bepaalt dat de burgemeester voor elke ramp of elk zwaar ongeval, waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn, een rampbestrijdingsplan vaststelt, waarin het geheel van bij die ramp of dat zware ongeval te nemen maatregelen is opgenomen. Voor rampenplannen en rampbestrijdingsplannen geldt een toezichtsarrangement van respectievelijk gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin (artikelen 5, 6, 8, 9 Wrzo).

## **7. Verantwoordelijkheden Brzo-bedrijven**

De Amercentrale is een zogenoemd Brzo-bedrijf. Dit betekent dat er aanvullende eisen van het Besluit risico's zware ongevallen van toepassing zijn, bovenop de reguliere verplichtingen die voor ieder bedrijf gelden. Deze reguliere verplichtingen bestaan uit het opzetten van een BHV-organisatie en het opstellen en oefenen van een bedrijfsnoodplan.

### *BHV-organisatie*

Elk bedrijf moet een bedrijfshulpverleningsorganisatie bezitten die naar behoren 'bijstand' kan verlenen bij een ongeval. Onder het verlenen van 'bijstand' valt:

- het verlenen van eerste hulp bij ongevallen

- het beperken en bestrijden van brand en het voorkomen en beperken van ongevallen
- het in noodsituaties alarmeren en evacueren van alle werknemers en andere personen
- het alarmeren van en samenwerken met hulpverleningsorganisaties waar het bovenstaande 'bijstand' betreft.

Merk op dat de inhoud van de wettelijke term 'bijstand' afwijkt van dat wat binnen de hulpverleningsdiensten gebruikelijk is. 'Bijstand' in de zin van de Arbowet duidt op eerste hulpverlening voordat de overheidshulpdiensten ter plaatse kunnen zijn en assistentie als zij ter plaatse zijn. 'Bijstand' in de zin van de Wrzo heeft betrekking op het aanbieden van extra hulpverleners uit aangrenzende regio's.

### *Bedrijfsnoodplan*

In het verplichte bedrijfsnoodplan wordt de bedrijfshulpverleningsorganisatie en de wijze waarop zij hulp verleent, beschreven. Het bedrijfsnoodplan moet onder meer voldoen aan de volgende vereisten.

- Ten eerste moeten alle bouwkundige voorzieningen (o.a. vluchtwegen, toegangen), technische voorzieningen (o.a. omroep- en ontruimingsinstallatie, verlichting, verwarming, liften) en brandblusvoorzieningen in het bedrijf in termen van functie, locatie, en capaciteit beschreven staan.
- Verder moet uit het noodplan blijken wat de capaciteit en organisatiestructuur van de bedrijfshulpverlening is.
- Daarnaast moet het bedrijfsnoodplan een calamiteitenplan (dat wil zeggen een draaiboek voor noodsituaties) bevatten. Essentieel onderdeel van dit calamiteitenplan is een alarmeringsschema. Het is van belang dat het calamiteitenplan in samenspraak met de overheid is opgesteld en beoefend. In het bijzonder moet het calamiteitenplan aansluiten op het gemeentelijk rampenplan. Het spreekt voor zich dat het bedrijfsnoodplan geïntegreerd moet zijn met het aanvalsplan/rampenbestrijdingsplan voor het bedrijf, als dat is vastgesteld door de overheid.

### *Vorbereidingen in het kader van de Brzo*

Een Brzo-bedrijf moet verschillende voorbereidende activiteiten verrichten op basis van het Brzo. Zo moet een Brzo-bedrijf bijvoorbeeld beschikken over een veiligheidbeheersysteem en een veiligheidsrapport opstellen waarin wordt aangegeven welke risico's er binnen de inrichting zijn en welke maatregelen zijn voorbereid ter voorkoming van rampen of ter beperking van de gevolgen hiervan. De vergunninghouder (de provincie) toetst dit veiligheidsrapport. De voorbereidende maatregelen worden afgestemd.

In de voorbereiding behoort ook het informeren van het college van Burgemeesters en Wethouders over tenminste: a. de risicobronnen en omstandigheden waaronder de rampen zich kunnen voordoen; b. de getroffen preventieve voorzieningen, zoals de veiligheidsuitrusting, alarmsystemen, inperkingsmethoden en -procedures en de beschikbare hulpmiddelen; c. een beschrijving van de aan de werknemers verstrekte informatie; d. de informatie die naar het oordeel van burgemeester en wethouders overigens nodig is om plannen ter bestrijding van een ramp op te stellen.

Degene die een inrichting drijft, draagt er zorg voor dat hulpverleningsdiensten van de overheid voor elke installatie direct toegang hebben tot actuele gegevens van de binnen de installatie aanwezige gevaarlijke stof of gevaarlijke stoffen.

#### *Informatieplicht*

Wanneer daadwerkelijk een ongeval plaatsvindt, dient het bedrijf de overheid te waarschuwen en te informeren. Op grond van de Gemeentewet, Brandweerwet en de Wrzo dient het lokaal bestuur te worden gealarmeerd en geïnformeerd.

Alarmering kan plaatsvinden via het nationale 112-noodnummer. Alle relevante informatie dient daarna op eigen initiatief en zeker na aanvraag beschikbaar te worden gesteld. In het Besluit informatievoorziening bij Rampen (BIR) worden aanvullende eisen gesteld aan Brzo bedrijven. Zo moet het bedrijf direct melding doen van de locatie waar de ramp plaatsvindt of dreigt plaats te vinden; de omstandigheden waaronder de ramp plaatsvindt of dreigt plaats te vinden; alle beschikbare gegevens aan de hand waarvan de gevolgen van de ramp of de dreigende ramp voor de bevolking of het milieu kunnen worden beoordeeld. Deze informatie dient ook te worden verstrekt aan de Arbeidsinspectie.

Bovendien moet het bedrijf de burgemeester blijven voorzien van actuele informatie voor zover deze relevant kan zijn voor de besluitvorming.



## BIJLAGE IV – Berichtgeving in de media

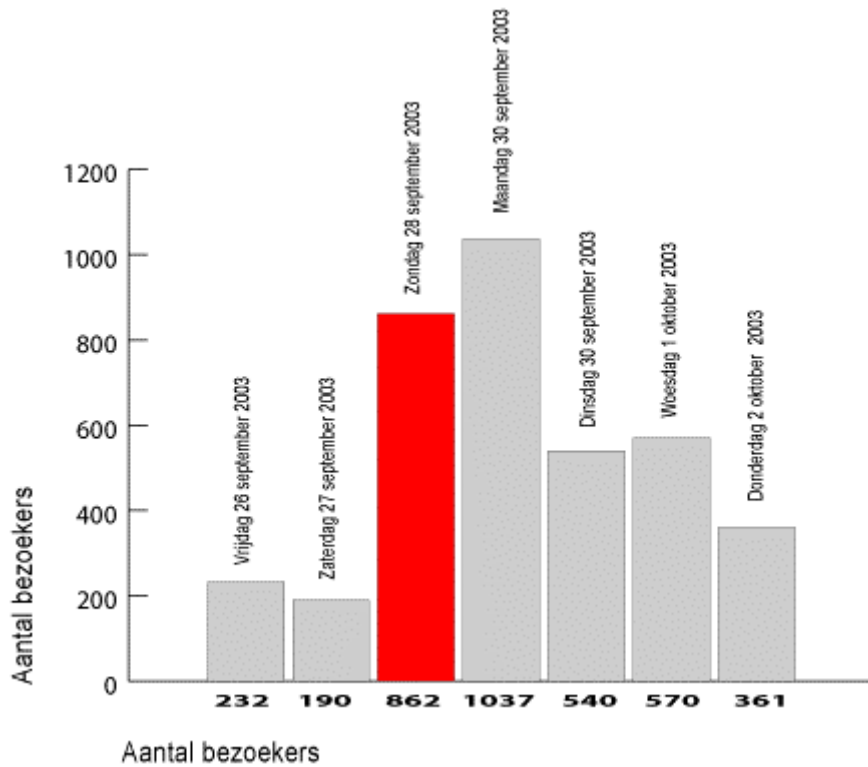
	Persbericht	Berichtgeving in media	Toelichting
20030928	<p>Persbericht 1: Titelloos persbericht. Handelend over gebeurtenissen en in gang gezette hulpverlening.</p> <p>Persbericht 2: Titelloos persbericht. Handelend over de aanpak van de hulpverlening.</p>	<p>ANP: Mensen vallen van steiger in ketel centrale</p> <p>ANP: Reddingsoperatie zware klus voor hulpdiensten</p> <p>ANP: Fixeren steigermateriaal mogelijk oplossing berging</p> <p>ANP: Minstens drie overlevenden bij ongeval Amercentrale</p>	<p>Persbericht over 'ernstig bedrijfsongeval'</p>
20030929	<p>Persbericht 3: Derde slachtoffer levend uit stoomketel Amercentrale</p> <p>Persbericht 4: Vierde slachtoffer helaas overleden</p> <p>Persbericht 5: Bergingsoperatie gestart voor overige vier slachtoffers</p> <p>Persbericht 6: Slachtoffer ongeval Amercentrale geïdentificeerd</p>	<p>ANP: Lugubere rust heerst rondom ketelhuis</p> <p>ANP: Vrijwel zeker vijf doden bij Amercentrale Geertruidenberg</p> <p>Redding vordert per centimeter (Brabants Dagblad)</p> <p>Mogelijk vijf doden bij Essent (Brabants Dagblad)</p> <p>Mogelijk vijf doden in ketel (BN De Stem)</p> <p>Negentig dagen zonder bedrijfsongeval (BD)</p> <p>Alpinisten helpen bij Almercentrale (BN De Stem)</p> <p>Angst om lot monteurs bij centrale (Volkskrant)</p> <p>We redden ze. Al moet het dak eraf (BN De Stem)</p> <p>Stroom voor drie miljoen huishoudens (BN De Stem)</p> <p>Race tegen de dood (Telegraaf)</p> <p>Noodlottige val in stoomketel (Algemeen Dagblad)</p> <p>Interview met burgemeester in NOVA (TV)</p>	<p>Beschrijving van de redding. Eén van de slachtoffers is zelf de ketel uitgeklaard. Anderen zijn voorzien van drinken en een portofoon. Alpinisten van het Mechelse bedrijf City Rock Industrials staan stand-by.</p> <p>Beschrijving van de eerste provisorische persconferentie.</p>
20030930	<p>Persbericht 7: Vijfde slachtoffer ontdekt in ketel Amercentrale</p> <p>Persbericht 8: Vijfde slachtoffer ongeluk Amercentrale overleden</p> <p>Persbericht 9: Vijfde slachtoffer ongeluk Amercentrale geborgen</p>	<p>ANP: Vijfde slachtoffer gelokaliseerd</p> <p>ANP: Vijfde slachtoffer dood</p> <p>ANP: Vijfde slachtoffer geborgen</p> <p>Geen hoop meer voor slachtoffers (Brabants Dagblad)</p> <p>Den Haag is verbaasd over ongeval in centrale (Brabants Dagblad)</p> <p>Grote tijdsdruk mogelijk oorzaak ramp Amercentrale (Brabants Dagblad)</p> <p>CNV waarschuwd gritstraalbedrijf (BN De Stem)</p> <p>Schoonmaken ketel was routineklus (Volkskrant)</p> <p>Onmogelijke keus voor crisisteam bij reddingsoperatie Amercentrale (Volkskrant)</p> <p>Steigerongeval eist vijf slachtoffers (Volkskrant)</p> <p>Hoop op redding uit ketel centrale opgegeven (Algemeen Dagblad)</p>	
20031001	<p>Persbericht 10: Titelloos persbericht. Handelend over lokaliseren van laatste drie slachtoffers.</p> <p>Persbericht 11: Berging zevende slachtoffer gestart</p>	<p>ANP: Einde operatie Amercentrale nog niet in zicht</p> <p>ANP: Vierde dode in Amercentrale vastgesteld</p> <p>ANP: Lichamen drie laatste slachtoffers Amercentrale gevonden</p> <p>Kamervragen over ramp Amercentrale (Brabants Dagblad)</p> <p>Dode in Amercentrale gevonden</p>	<p>Tweede Kamer wil zo spoedig mogelijk het rapport van de Arbeidsinspectie</p>

	Persbericht	Berichtgeving in media	Toelichting
		(Volkskrant) Interview met directeur Essent in NOVA (TV)	
20031002	Persbericht 12: Titelloos persbericht. Samenvatting van gebeurtenissen.  Persbericht 13: Titelloos persbericht. Handelend over afronden van reddings- en bergingsfase.	ANP: Hertel: 'Gewicht grit onmogelijk oorzaak instorting' ANP: Aantal doden ramp Amercentrale definitief op vijf Steiger vooraf gecontroleerd (BN De Stem) Kamer: Snel rapport Geertruidenberg (Brabants Dagblad) Ongeluk Amer door tijdsdruk (BN De Stem) Alle verongelukten in centrale gevonden (Volkskrant)	Grote tijdsdruk wordt door overlevende als mogelijke oorzaak genoemd. Door de tijdsdruk is onvoldoende tijd genomen om de bergen grit van de steiger te zuigen.
20031003		ANP: Herdenkingsbijeenkomst Amercentrale op 16 oktober ANP: Onderzoek Amercentrale kan nog maanden duren Steiger kon wel 40 man dragen (Volkskrant) Mogelijk vijf doden bij Essent (BD) Ongeluk niet door tijdsdruk (BD) Geen verkeerde keuzes gemaakt (BN De Stem) Laatste dode geborgen (Telegraaf) Oorzaak keteldrama vooralsnog giswerk (Telegraaf)	Hulpverlening kwam snel op gang.

Datum	Uitspraken gemeente	Uitspraken Essent	Uitspraken overige partijen
20030929	We redden ze. Al moet het dak eraf (BN De Stem) Het grit (...) bevat licht radioactief materiaal. Ik heb me laten vertellen dat het om alphastraling gaat die geen gevaar voor de gezondheid van de mensen oplevert (BN De Stem) Bij aardbevingen worden mensen soms ook na dagen onder de puinhopen vandaan gehaald (BN De Stem en Algemeen Dagblad)	Klussen waarvoor mensen (externen) worden ingehuurd zijn vaak het gevaarlijkst (Brabants Dagblad) Veiligheid staat hoog in het vaandel (Brabants Dagblad) Hulpverleners hebben het zwaar (Brabants Dagblad) We weten zéker dat er acht mannen in de ketel waren (BN De Stem)	Er moeten wel kapitale rekenfouten zijn gemaakt (gritstraler Burgers in Brabants Dagblad) Hertel staat in de branche goed bekend (gritstraler Burgers in Brabants Dagblad) Goede onderlinge communicatie is toch voorwaarde nummer een bij dit werk. (ANP: CDA-kamerlid Verburg) Wij behoren tot de weinigen die dit werk aankunnen (alpinisten van City Rock Industrials in BN De Stem) We zullen wel nooit horen wie deze fouten heeft gemaakt (familielid in AD) Ze hebben planken gebruikt, maar dat mag helemaal niet (familielid, AD)
20030930	Essent geeft volledige medewerking (Brabants Dagblad) Ook als zou er nu nog een levensteken komen, dan duurt het zeven dagen voor we iemand bereiken (Brabants Dagblad) Kans is nihil dat de nog vier vermisten levend onder de stalen buizen vandaan worden gehaald (Telegraaf) Het (van bovenaf zoeken en daarmee de lagere kans op het vinden van overlevenden) bleek de enige reële optie te zijn. Dat te erkennen is de moeilijkste beslissing geweest in mijn loopbaan als burgemeester	De vierhonderd medewerkers van Essent kunnen zich nauwelijks voorstellen dat dit hier is gebeurd (Brabants Dagblad)	Alle protocollen zijn gevolgd (Hertel in Brabants Dagblad) Als je het grit niet tijdig verwijdert, gaat het onherroepelijk mis (Oguz, vriend van slachtoffer in Brabants Dagblad) We proberen van bovenaf het steigermateriaal beetje voor beetje weg te halen (reddingsleider in Telegraaf) De kans dat nog mensen levend worden gevonden is klein omdat de mannen na zoveel dagen te veel zijn afgekoeld (GGD in Telegraaf) Hertels hoofdtaak van huis uit is conserveren. Steigerbouw is een apart vak, dat heb ik ze voorgehouden. (CNV in Brabants Dagblad)

Datum	Uitspraken gemeente	Uitspraken Essent	Uitspraken overige partijen
	(Volkskrant) Bronnen rond het reddingsteam spreken van een combinatie van een slechte steigerbouw en te veel grit op de steigerplanken (Telegraaf)		Voor groot onderhoud van de centrale werd in mijn tijd een half jaar uitgetrokken. Nu moet het binnen drie maanden gebeuren (oud-werknemer Essent in BN De Stem) Hertel moest het werk op zondag af hebben, anders kreeg het bedrijf een boete. Als we op tijd klaar waren, zouden we allemaal een bonus van twee- of driehonderd euro krijgen (onderhouds-medewerker Sargodan in De Volkskrant) Hertel ontkent dat een boete moet worden betaald als het werk later klaar is (De Volkskrant) Hertel was niet lid van VSB. Maar dat wil niet zeggen dat Hertel zich niet aan de veiligheidsvoorschriften houdt (Vereniging Steiger-, Hoogwerk- en Betonkistingsbedrijven in Telegraaf)
20031001			Haast en werkdruk spelen een grote rol (BD, SP-kamerlid Poppe)
20031002	Bergingsoperatie verloopt sneller dan verwacht (BN De Stem) Goed gevoel overgehouden aan bezoek van burgemeester aan familie van de slachtoffers (BN De Stem)	Steiger is vooraf gecontroleerd en goedbevonden (BN De Stem) Ik heb (..) in de contracten niets terug kunnen vinden over boeteclausules (Telegraaf)	
20031003	Het kan nog zeven tot acht dagen duren voor we hem (derde slachtoffer) eruit halen (BD) Van het derde gelokaliseerde slachtoffer moet worden aangenomen dat ook hij is overleden (Volkskrant) Ook met deze techniek (endoscopie) was het niet gemakkelijk in de ketel te kijken (brandweer in BN De Stem) Benadrukt dat er geen twijfel mag zijn over de onafhankelijkheid van de onderzoekers. Dat is in het belang van nabestaanden en redders (BN De Stem) Kan geen uitspraken doen over oorzaak. Politie, Justitie en Arbeidsinspectie proberen de oorzaken van het ongeluk te achterhalen (Telegraaf)	Als we verder in de revisie waren geweest, hadden tijdens de piekuren wel dertig of veertig man op de steiger gestaan (Volkskrant) Om de achterstand in te lopen hebben we het werk opgeschaald. Er zijn toen meer mensen komen helpen met gritspuiten (Brabants Dagblad) Gaandeweg de reddingsoperatie denk je na over mogelijkheden om de slachtoffers te vinden (BN De Stem) Om mde achterstand te kunnen inhalen, hebben we meer mensen aan het werk gezet (Telegraaf) Van een boete ben ik in de contracten niets tegengekomen (Telegraaf)	Ongeluk niet door tijdsdruk (Hertel in Brabants Dagblad) Gritspuiters waren ervaren (Hertel in Brabants Dagblad) Hertel bevestigt dat men een bonus krijgt als werk op tijd af is (Brabants Dagblad) Bonus gritstralers is gebruikelijk (BN De Stem) Bonus als het werk op tijd klaar is. Geen bonus uitgekeerd als het werk eerder klaar is (Hertel in BN De Stem) Haast onmogelijk dat er bergen grit lagen (Hertel in Algemeen Dagblad) Een uitleg in het Turks wordt niet gegeven. Wie het niet verstaat, krijgt in de regel een vertaling van één van zijn collega's. De basisveiligheidskursus die alle werknemers op zak moeten hebben, wordt overigens wel in het Turks gegeven (Hertel in AD) Vermoedt dat óf de ondergrond niet in orde was, iets aan de constructie niet deugde óf dat sprake is van een menselijke fout (Hertel in Telegraaf) Goedgekeurde steiger in de Amercentrale was berekend op een gewicht van tientallen tonnen. Het gewicht van het extra grit kan nooit de oorzaak zijn (Hertel in Telegraaf)

## BIJLAGE V – Bezoekersaantallen website Geertruidenberg



Na het ongeval verviervoudigde het aantal bezoekers; dit nam verder toe op maandag. Doordat de website niet actief werd gebruikt en onderhouden met informatie over het ongeval, zakte het aantal bezoekers na maandag verder in.

## BIJLAGE VI – Overzicht van vindplaatsen slachtoffers

Onderstaande tabel geeft de vindplaats weer van de slachtoffers in Eenheid 9 van de Amercentrale. De locaties en tijdstippen zijn gebaseerd op het rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV).

slachtoffer	gelokaliseerd			communicatie- middel	uit de ketel
	plaats	tijd	middel		
1	47+ / zuid	28-9 om 02.15	visueel	aanroepen	28-9 om 03.40
2	21+ / noord	29-9 om 03.30	aanroepen visueel	portofoon	28-9 om 07.04
3	19+ / zuid	28-9 om 07.09	visueel / zwak hulproepen	handcontact aanspreken	29-09 om 03.20
4	20+ / noord	28-09 om 12.01	visueel	geen	29-09 om 12.45
5	17+ / zuid	30-09 om 02.15	camera / foto	geen	30-09 om 21.45
6	18+ / oost	30-09 om 23.15	endoscoop	geen	01-10 om 10.30
7	18+ / oost	01-10 om 02.45	endoscoop	geen	01-10 om 19.50
8	18+ / west	01-10 om 04.50	endoscoop	geen	02-10 om 21.30