



DE ONDERZOEKSRaad
VOOR VEILIGHEID



Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk

5 januari 2011

BRAND BIJ CHEMIE-PACK TE MOERDIJK

5 januari 2011

Den Haag, februari 2012 (projectnummer M2011CH0105-06 & IBN0105-07)

De rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn openbaar.
Alle rapporten zijn bovendien beschikbaar via de website van de Onderzoeksraad
www.onderzoeksraad.nl

DE ONDERZOEKSRaad VOOR VEILIGHEID

In Nederland wordt er naar gestreefd het gevaar van ongevallen en incidenten zoveel mogelijk te beperken. Wanneer het toch (bijna) misgaat, kan herhaling voorkomen worden door, los van de schuldvraag, goed onderzoek te doen naar de oorzaak. Het is dan van belang dat het onderzoek onafhankelijk van de betrokken partijen plaatsvindt. De Onderzoeksraad voor Veiligheid kiest daarom zelf zijn onderzoeken en houdt daarbij rekening met de afhankelijkheidspositie van burgers ten opzichte van overheden en bedrijven. De Onderzoeksraad is in een aantal gevallen wettelijk verplicht onderzoek te doen.

	Onderzoeksraad	Begeleidingscommissie
Voorzitter:	mr. T.H.J. Joustra mr. Annie Brouwer-Korf prof. dr. ing. F.J.H. Mertens prof. mr.dr. E.R. Muller* dr. ir. J.P. Visser	mr. Annie Brouwer-Korf prof. dr. ing. F.J.H. Mertens drs. F. van Beers prof. dr. M. van den Berg drs. H.M.F. Bruls dr. R.M. Meertens A.P.L. Mevissen ir. C.M. Pietersen ing. A.F.M. Schippers MPA drs. J.J.L. Schmidt ir. J. Spiekhout ir. R.A. in 't Veld
Algemeen secretaris:	mr. M. Visser	
Projectleider:	dr. S.M.W. van Rossenberg	
Bezoekadres:	Anna van Saksenlaan 50 2593 HT Den Haag	Postadres: Postbus 95404 2509 CK Den Haag
Telefoon:	+31 (0)70 333 7000	Telefax: +31 (0)70 333 7077
Internet:	www.onderzoeksraad.nl	

* Vanwege betrokkenheid als directeur van het COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement heeft de heer prof. mr. dr. E.R.Muller zich als raadslid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid op grond van artikel 15 lid 2 aanhef en onder c van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid onthouden van deelname aan de behandeling van het onderzoek naar de brand Chemie-Pack.

INHOUD

Lijst van afkortingen	4
Beschouwing	6
AANBEVELINGEN	25
1. Algemene Inleiding	27
1.1 Aanleiding onderzoek	27
1.2 Doel en afbakening van het onderzoek	28
1.3 Onderzoeksaanpak.....	29
2. Ontstaan van brand en omstandigheden op bedrijf	31
2.1 Omstandigheden op het bedrijf.....	31
2.2 Verloop van het voorval	39
2.3 Analyse toedracht	45
2.4 Conclusies brand, bedrijf, vergunningverlening en handhaving	79
3. Crisiscommunicatie in relatie tot de crisisbeheersing	81
3.1 Inleiding	81
3.2 Verloop van gebeurtenissen crisisbeheersing en crisiscommunicatie.....	81
3.3 Mediabeeld.....	105
3.4 Analyse gebeurtenissen crisisbeheersing en crisiscommunicatie	111
3.5 Discussie over rol van pers, deskundigen en burger	127
3.6 Conclusies crisiscommunicatie in relatie tot crisisbeheersing	129
4. Eindconclusies	131
4.1 Ontstaan brand, omstandigheden bedrijf, vergunningverlening en handhaving.....	131
4.2 Crisiscommunicatie	132
5. Aanbevelingen	135
BIJLAGE 1: Onderzoeksverantwoording	137
BIJLAGE 2: Algemene achtergrondinformatie crisisbeheersing	145
BIJLAGE 3: Betrokken partijen en hun verantwoordelijkheden	147
BIJLAGE 4: Beoordelingskader BRZO	154
BIJLAGE 5: Beoordelingskader crisiscommunicatie en crisisbeheersing	161
BIJLAGE 6: Vergunde opslag stoffen	178
BIJLAGE 7: Tijdelijk vergunningverlening	182
BIJLAGE 8: Samenvatting 'Alarm een Ramp'	183
BIJLAGE 9: Gezondheidseffecten op lange termijn	185
BIJLAGE 10: Samenvatting Rapportage gezondheidsklachten	187
BIJLAGE 11: Werking membraanpomp	189
BIJLAGE 12: Drie tijdlijnen van handhavingstrajecten	190

LIJST VAN AFKORTINGEN

AC	Actiecentrum
ADR	Accord européen relatif au transport international de marchandises Dangereuses par Route
ALARP	As low as reasonably practicable
AGS	Adviseur Gevaarlijke Stoffen (brandweer)
ATEX	ATmosphères EXplosives
BBR	Bedrijfsbrandweerrapport
Bevi	Besluit externe veiligheid inrichtingen
BHV	Bedrijfshulpverlening
BNP	Bedrijfsnoodplan
BOT-mi	Beleidsondersteunend team milieu incidenten
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen
CONI	Coördinerend Overleg Nafase Interregionaal
CoPI	Commando Plaats Incident
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
DG	Directeur-Generaal
EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EVD	Explosieveiligheidsdocument
EU-GHS	European union globally harmonised system (Europese verordening over indeling, etikettering en verpakking van chemische stoffen)
GAGS	Gezondheidskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GHOR)
GBT	Gemeentelijk beleidsteam
GGD	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
GHOR	Geneeskundige hulpverleningsorganisaties in de regio
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
HDPE	Hoge dichtheid polyetheen (soort plastic)
Hi-Ex	High expansion
HOvD	Hoofdofficier van Dienst
HSE	Health and Safety Executive
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IBC	Intermediate bulk container
ICCB	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (valt onder ministerie van Veiligheid en Justitie)
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat (valt onder ministerie van Infrastructuur en Milieu)
KAM	Kwaliteit, arbo en milieu
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
LAT RB	Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
MCCB	Ministeriële -Commissie Crisisbeheersing
MHC	Major Hazard Control
MRA	Milieu Risico Analyse
MOD	Milieuongevallendienst
MWB	Midden- en West-Brabant

NCC	Nationaal Crisiscentrum
NIM	Nieuwe inspectiemethodiek
NVC	Nationaal Voorlichtingscentrum
nVWA	Nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit
OM	Openbaar Ministerie
OvDB	Officier van Dienst Brandweer
OvDG	Officier van Dienst Geneeskundig
OvDP	Officier van Dienst Politie
PAK	Polycyclische aromatische koolwaterstoffen
PBZO	Preventiebeleid Zware Ongevallen
PCC	Provinciaal Coördinatie Centrum
PGS	Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen
Q&A	Questions and Answers
QRA	Kwantitatieve risicoanalyse
RBT	Regionaal beleidsteam
RI&E	Risico-inventarisatie en -evaluatie
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RMD	Regionale Milieudienst
ROGS	Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen
ROT	Regionaal Operationeel Team
SCD	Servicecentrum Drechtsteden
SGBO	Staf Grootschalig Bijzonder Optreden
V&H	De afdeling vergunning en handhaving
VBS	Veiligheidsbeheersysteem
VC	Verbindingscommandowagen
VMS	Veiligheidsmanagementsysteem
VR	Veiligheidsrapport (BRZO) of veiligheidsregio
VROM-	Inspectie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (valt onder Ministerie Inspectie van Infrastructuur en Milieu)
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer
WVD	Waarschuwings- en verkenningsdienst
WVO	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
ZHZ	Zuid-Holland Zuid

BESCHOUWING

1. Inleiding

Woensdag 5 januari 2011 brak rond half drie 's middags brand uit tijdens pompwerkzaamheden bij Chemie-Pack in Moerdijk. De brand bij de pomp greep snel om zich heen op het middenterrein, waar kunststofcontainers smolten en de inhoud vlam vatte. Zo ontstond in zeer korte tijd een brand die zich snel uitbreidde en oversloeg naar de opslaghallen. De brand veroorzaakte een grote rookpluim die over het Hollands Diep trok in de richting van de Hoeksche Waard en Dordrecht. Op enkele plaatsen in dat gebied werd de bevolking gewaarschuwd en geadviseerd om binnen te blijven en ramen en deuren te sluiten. De brandweer besloot de brand gecontroleerd uit te laten branden. Rond elf uur 's avonds werd de brand met schuim geblust. Kort na middernacht gaf de brandweer het sein 'brand meester'.

Bij de brand zijn geen doden of gewonden gevallen. In de dagen na de brand ontvingen de gemeenschappelijke gezondheidsdiensten 545 meldingen van gezondheidsklachten.¹ Wel was er aanzienlijke materiële schade – behalve Chemie-Pack ging ook een naastgelegen bedrijf verloren – en milieuverontreiniging. De directe omgeving van de brandlocatie raakte ernstig vervuild. De milieuschade bracht een grote kostenpost met zich mee, maar vormde uiteindelijk geen gevaar voor de voedsel- en watervoorziening. Achteraf kan gesteld worden dat de brand niet de eigenschappen had van een nationale ramp of crisis.

De brand zorgde voor onrust onder de bevolking en beheerste dagenlang het nieuws. Ook in politiek-bestuurlijk Nederland was de consternatie groot en werden diverse initiatieven ontplooid. Kamerleden stelden vragen en bewindspersonen kondigden maatregelen aan. Zo besloot de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu een onderzoek uit te voeren naar de veiligheidssituatie bij risicovolle bedrijven in Nederland. De minister van Veiligheid en Justitie kondigde onder meer aan de rolverdeling tussen de landelijke en regionale partijen bij de aanpak van grootschalige incidenten opnieuw te bezien.

De Onderzoeksraad heeft onderzoek verricht naar de toedracht, oorzaken en omstandigheden van de brand.² Daarnaast heeft de Raad de crisiscommunicatie onderzocht. De Raad heeft het onderzoek toegespitst op die communicatie omdat tijdens het voorval al bleek dat deze moeizaam verliep. De Onderzoeksraad richt zich op het trekken van lering uit hetgeen gebeurd is. De vraag naar schuld en aansprakelijkheid maakt daar uitdrukkelijk geen onderdeel van uit.

De Raad was niet de enige instantie die onderzoek deed. De regering gaf, mede op verzoek van de Tweede Kamer, opdracht aan diverse rijksinspecties om onderzoek te doen naar aspecten van de brand in Moerdijk en naar de veiligheid van risicovolle bedrijven elders in Nederland. Dit betrof onderzoeken van de VROM-Inspectie, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Arbeidsinspectie.³ Ook op lokaal en regionaal niveau werden evaluaties verricht. Verder heeft het Openbaar Ministerie een strafrechtelijk onderzoek ingesteld.

De uitgevoerde onderzoeken hebben geleid tot betekenisvolle inzichten die de Raad in dit rapport zoveel mogelijk bijeen heeft gebracht en voor zijn eigen werk daar waar passend heeft benut.⁴

1 GGD West-Brabant en GGD Zuid-Holland Zuid, *Rapportage actieve registratie meldingen van bezorgdheid en gezondheidsklachten na de brand bij Chemie-Pack te Moerdijk*, april 2011. Zie bijlage 9.

2 De Onderzoeksraad voor Veiligheid is verplicht deze brand te onderzoeken op grond van artikel 8 Besluit Onderzoeksraad voor Veiligheid.

3 Per 1 januari 2012 hebben rijksinspecties andere namen door samenvoeging. De VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat vormen de Inspectie Leefomgeving en Transport. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Sanctietoepassing vormen de Inspectie Veiligheid en Justitie. De Arbeidsinspectie, de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst en de Inspectie Werk en Inkomen vormen de Inspectie SZW. De nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit heet per deze datum de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Dit rapport hanteert de oude namen omdat het gaat over de periode voor 2012.

4 Paragraaf 8 van deze beschouwing geeft een overzicht van maatregelen en onderzoeken na de brand.

Ook moet vastgesteld worden dat het grote aantal onderzoeken geleid heeft tot vragen over afstemming en samenhang tussen de onderzoeken die van de zijde van de overheid in gang werden gezet. De Raad memoreert bij deze gelegenheid nog eens dat zijn oorsprong juist gelegen is in de wenselijkheid van regie bij dit soort onderzoek om de ordelijkheid, doelmatigheid en compleetheid van onderzoek te waarborgen.

2. De onderneming en de regelgeving⁵

Het inmiddels failliet verklaarde Chemie-Pack was een bedrijf met ongeveer vijftig werknemers dat chemicaliën bewerkte en in voorraad hield. Bedrijfsactiviteiten bestonden uit het mengen, afvullen en verpakken van poeders en vloeistoffen. Chemie-Pack produceerde zelf geen chemicaliën. Het bedrijf was in de jaren vijftig van de vorige eeuw begonnen in Valkenburg (Zuid-Holland) in de agrarische sector met het verpakken van levensmiddelen en bestrijdingsmiddelen. In de jaren zeventig begon het bedrijf met het bewerken van chemicaliën. Eveneens in de jaren zeventig kwam er milieuwetgeving die bedrijven verplichtte om een vergunning te hebben voor het werken met gevaarlijke stoffen. In 1982 ontstond Chemie-Pack Nederland B.V. en vestigde het bedrijf zich op het industrieterrein van Moerdijk.

1982 is ook het jaar waarin de eerste Europese richtlijn werd aangenomen ter voorkoming van zware industriële ongevallen en de beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu. De aanleiding voor deze richtlijn was een groot ongeval in een chemisch bedrijf bij de Italiaanse stad Seveso, waarbij veel dioxine vrijkwam. In de afgelopen dertig jaar is de overheid steeds hogere veiligheids- en milieueisen gaan stellen aan bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen.

In 1999 werd het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) van kracht. Het BRZO vormt de Nederlandse uitwerking van EU-regels op het gebied van arbeidsveiligheid, omgevingsveiligheid en rampenbestrijding. De BRZO-regelgeving beoogt samenhang te brengen in de regulering van alle relevante aspecten van veiligheid met betrekking tot risicovolle bedrijven. Bovendien roept de BRZO-regelgeving de onderneming op tot een integrale eigen verantwoordelijkheid en zich daarover te verantwoorden. In Nederland vallen ruim vierhonderd bedrijven onder deze regelgeving, variërend van complexe raffinaderijen tot eenvoudige opslagbedrijven. Het BRZO is in Nederland ingevoerd als samenhangende regelgeving die echter in de verscheidenheid van de bestaande toezichthoudende instanties en binnen de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden moest worden uitgevoerd.

Voor Chemie-Pack betekende het BRZO dat het de nodige maatregelen moest treffen, onder meer de invoering van een veiligheidsmanagementsysteem. Het bedrijf diende, met andere woorden, vooraf de veiligheidsrisico's in kaart te brengen en een aanpak te ontwikkelen hoe deze risico's te beperken. In het wettelijke stelsel staat de 'eigen verantwoordelijkheid' centraal: bedrijven moeten ongewenste voorvallen voorkomen en wanneer ze toch optreden ze zo effectief mogelijk beheersen en in hun uitwerking beperken.

Vergunning

Milieuvergunningen voor risicobedrijven worden door een gemeente of provincie verleend, afhankelijk van de soort en de hoeveelheid gevaarlijke stoffen waarmee wordt gewerkt. Op het moment van de brand beschikte Chemie-Pack over een geldige vergunning die de gemeente Moerdijk had verleend in januari 2009. Aan het verstrekken van deze vergunning was een traject van niet minder dan zes jaar voorafgegaan. Dat dit zes jaar moest duren was een gevolg van de omstandigheid dat het bedrijf aanhoudend talmde, uitstel vroeg en kreeg en onvolledige informatie aanleverde. De gemeente ging daar in mee en zag gedurende dit traject geen noodzaak om het bedrijf tot sneller handelen aan te zetten.

5 Deze paragraaf is gebaseerd op eigen onderzoek en op: VROM-Inspectie, *Chemie-Pack Moerdijk. Feitenrelaas inzake de vergunnings situatie en het toezicht, maart 2011.*

Dit traject van vergunningverlening begon in 2003 toen de gemeente Moerdijk bij een inspectie vaststelde dat de inrichting van het bedrijf zo was veranderd dat de bestaande vergunning niet meer voldeed. De gemeente verzocht Chemie-Pack uiterlijk voor 1 oktober 2003 een nieuwe vergunningaanvraag in te dienen die paste bij de toestand van het bedrijf op dat moment. De analyse van de VROM-Inspectie heeft gedetailleerd laten zien hoe dit traject verlopen is.⁶ De gemeente is in dit traject volgens de Raad traag en te coulant geweest.

Toezicht en handhaving

De taken en verantwoordelijkheden verbonden met toezicht en handhaving bij risicovolle bedrijven zijn, behoudens de rol van bevoegd gezag, niet op één plaats belegd. Gemeenten brengen het toezicht op de veilige bedrijfsvoering steeds meer onder in gespecialiseerde diensten waarin expertise gebundeld wordt en waardoor een grotere mate van onafhankelijkheid in de uitvoering ontstaat. Zo werden bij Chemie-Pack toezichttaken uitgevoerd door een Regionale Milieu Dienst, namens de gemeente Moerdijk, door de landelijk werkende Arbeidsinspectie afdeling Major Hazard Control en door de regionale brandweer. Deze partijen vormen samen het BRZO-inspectieteam.

Handhavers hebben bij Chemie-Pack, zo blijkt uit het onderzoek van de VROM-Inspectie, in de afgelopen jaren veel overtredingen van de veiligheidsvoorschriften vastgesteld. Het bedrijf corrigeerde na aandringen de geconstateerde tekorten. Het patroon van overtredingen – en het feit dat de oplossingen veelal niet van structurele aard waren – vormden voor de toezichthouders, gedurende lange tijd geen aanwijzing voor een gebrekkige risicobeheersing. Het leidde evenmin tot een stringentere handhaving.⁷ Alle inspecties werden bij Chemie-Pack vooraf aangekondigd. Als een inspectie voor het bedrijf slecht uitkwam, werd een nieuwe afspraak gemaakt. Deze vorm van toezicht houden maakte het voor Chemie-Pack mogelijk om op de inspectiedagen geen werkzaamheden uit te voeren die buiten de vergunning vielen. Het heeft tot het voorjaar van 2010 geduurd voordat bij de BRZO-inspectie het inzicht ontstond dat het probleem bij het bedrijf dieper zat. Uit een inspectierapport blijkt dat er een te groot verschil is tussen wat er feitelijk in de onderneming gebeurde en dat wat in de documenten daarover te lezen was.⁸ De inspectie spreekt op dat moment van een 'papieren tijger' waarmee ze bedoelde dat de veiligheidsplannen geen of onvoldoende verbinding hadden met de realiteit. Daarna is het weer stil geworden en werd een vervolgininspectie afgesproken voor het voorjaar van 2011.

De Raad krijgt een beeld van de gang van zaken waaruit geen enkele urgentie spreekt en dat de overheidsdiensten belast met het toezicht traag werkten en een grote coulance aan de dag hebben gelegd. De Raad meent dat een meer gevarieerd inspectiepatroon, waarbij ook onaangekondigde inspecties een onderdeel zijn, een scherper beeld van de feitelijke werksituatie van het bedrijf gegeven zou hebben. De praktijk in het toezicht zoals hier gebleken is, om controlebezoeken altijd vooraf aan te kondigen, heeft het bedrijf de 'verkeerde ruimte' gegeven. Een belangrijke les van de brand in Moerdijk is dat – los van de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven – toezicht ook onaangekondigde bedrijfsbezoeken moet bevatten om in de praktijk na te gaan of het veiligheidsbeleid meer is dan een papieren werkelijkheid.

De Onderzoeksraad constateert dat de gemeente, de inspectiediensten en de branche na de brand intensief aan de slag zijn gegaan met maatregelen, onderzoeken en actieplannen.⁹ Binnen twee maanden na de brand wist de VROM-Inspectie te melden dat er nog veel meer bedrijven zijn waar de veiligheid te wensen overlaat.¹⁰ Het heeft de Raad verbaasd dat dit zo snel na dit voorval kon worden vastgesteld, terwijl daaraan voorafgaand niet bekend was dat er aanzienlijke veiligheids-tekorten in deze sector zijn.

6 VROM-Inspectie, *Chemie-Pack Moerdijk. Feitenrelas inzake de vergunningsituatie en het toezicht*, maart 2011.

7 De gemeente Moerdijk heeft Chemie-Pack in de periode 2002-2010 negen dwangsommen opgelegd, waarvan in totaal 13.000 Euro daadwerkelijk is geïnd.

8 Inspectierapport BRZO 1999, Chemie-Pack Nederland B.V. Moerdijk, inspectiedag 22 maart 2010. Definitief rapport, 19 april 2010.

9 Zie het overzicht in paragraaf 8.

10 VROM-Inspectie, *Quickscan BRZO*, 27 februari 2011.

3. De brand op 5 januari 2011

Woensdag 5 januari 2011 was een wisselend bewolkte winterdag met een maximumtemperatuur van 3 à 4°C. Bij Chemie-Pack werd die dag aan verschillende opdrachten gewerkt, zowel in de bedrijfsruimten als buiten op het middenterrein, waar tevens een te grote werkvoorraad stond opgeslagen. Naar schatting stonden er 's middags ongeveer 250 kunststofcontainers op het middenterrein en ruim vijftig stalen vaten met een inhoud van 200 liter. De inhoud bestond uit brandgevaarlijke stoffen zoals xyleen, koolwaterstof H en 2-EHN. Vooral deze laatste stof, gebruikt om de verbrandingseigenschappen van dieselolie te verbeteren, is zeer gevaarlijk. 2-EHN ontbrandt spontaan bij een temperatuur van 130°C, is bijzonder explosiegevaarlijk bij opwarming en geeft giftige dampen af bij verbranding.

Het ontstaan van de brand

De brand ontstond op het middenterrein, tijdens het overpompen van hars uit een kunststofcontainer naar de afvulinstallatie. Vanwege de veiligheidsrisico's was het echter niet toegestaan om op het middenterrein vloeistoffen over te pompen. Op het middenterrein waren namelijk geen voorzieningen aanwezig om een eventuele calamiteit – zoals lekkage of brand – te beheersen.

Het pompen verliep aanvankelijk goed, maar door de koude weersomstandigheden begon na korte tijd de uitlaatdemper van de pomp te bevriezen, waardoor de hars niet meer uit de pomp kwam. Na overleg met de leidinggevende ontstond een werknemer de uitlaatdemper met een gasbrander. Dit was een vaker gehanteerde werkwijze want het bevriezen kwam iedere winter voor. Het gebruik van een gasbrander was in strijd met de eigen bedrijfsregels en met de voorschriften uit de vergunning. Daarmee werd een groot risico genomen vanwege de directe nabijheid van brandbare xyleen – gebruikt om de pomp te reinigen – in de lekbak onder de pomp. Volgens de milieuvergunning was het bij Chemie-Pack niet toegestaan om te werken met open vuur, behalve in de rookruimte en in de ruimte waar krimpfolie werd aangebracht om verpakte producten.

Toen de doorvoer van hars door de pomp opnieuw stokte, overlegde de werknemer met collega's en de leidinggevende, waarna werd besloten het midden van de pomp te verwarmen met de gasbrander. Dat had tot gevolg dat brandbare xyleen in de opvangbak onder de pomp vlam vatte. De werknemer haalde direct de brandblusser die bij de afvulinstallatie was opgehangen, maar verzuimde om met de daar aanwezige noodstop de pomp en de afvulinstallatie uit te schakelen. Evenmin sloeg hij alarm. Een collega zag de beginnende brand, sloeg via de intercom alarm bij de receptie en poogde eveneens met een handblusser het vuur te doven. De receptie alarmeerde direct de leidinggevende, de bedrijfshulpverleners en vervolgens de brandweer via 112. Het was op dat moment 14.26 uur.

De eerste bluspogingen door medewerkers faalden doordat een poederblusser niet werkte. De andere pogingen mislukten vooral door de voortdurende aanvoer van brandend hars. De hars bleef stromen doordat de pomp en de afvulinstallatie niet waren uitgeschakeld. Ook staat het vast dat een andere medewerker met een harde waterstraal in het vuur heeft gespoten met averechts effect: brandende hars en xyleen werden weggespoten waardoor het vuur zich verder verspreidde.

Chemie-Pack beschikte niet over een bedrijfsbrandweer – dit was in het verleden ook niet verplicht gesteld. In 2008 besloot de gemeente Moerdijk echter dat alle risicovolle bedrijven in de gemeente een bedrijfsbrandweer moesten hebben. Dit werd gefaseerd ingevoerd. Chemie-Pack was onderdeel van de tweede 'tranche' die werd aangeschreven in september 2010. Het bedrijf kon tot februari 2011 reageren op de gemeentelijke aanschrijving.

Escalatie van de brand

Direct na het begin van de brand is de koppeling afgebroken tussen de nog steeds lopende pomp en de persleiding naar de afvulinstallatie. Dit gebeurde waarschijnlijk doordat de hars in de persleiding afkoelde, dik werd en een prop vormde. Ook werd de druk van de perslucht verhoogd om de doorstroming te forceren. Daardoor liep de druk in de persleiding hoog op en brak een las van de koppeling tussen de pomp en de persleiding. Daardoor kwam hars vrij die werd aangestoken door de brandende xyleen. De meest nabije kunststofcontainers werden zo sterk verhit door de uitstromende brandende hars dat de kunststof buitenwanden binnen een minuut smolten, waarna de brandbare inhoud van deze kunststofcontainers rechtstreeks in het vuur stroomde met een zich

snel uitbreidende plasbrand tot gevolg. Hierdoor ontwikkelde de brand zich zo snel en hevig dat handblusmiddelen daartegen niets meer konden uitrusten. De medewerkers van Chemie-Pack konden op dat moment niets anders doen dan zich terugtrekken om zichzelf in veiligheid te brengen. Het vuur breidde zich uit naar andere delen van het middenterrein en naar de omliggende opslaghallen waar nog veel meer containers met gevaarlijke stoffen stonden, vaak vijf of zes hoog opgestapeld.

Kwetsbaarheid kunststofcontainers

De Onderzoeksraad heeft specifiek aandacht besteed aan de kwetsbaarheid van kunststofcontainers – zogeheten IBC's¹¹ – mede op basis van Brits onderzoek.¹² Kunststofcontainers worden op grote schaal gebruikt voor de opslag en het transport van vloeistoffen, maar het is beperkt bekend dat ze uiterst kwetsbaar zijn bij brand. Een kunststofcontainer die wordt blootgesteld aan brand zal binnen één tot tien minuten bezwijken, waarna de inhoud naar buiten zal stromen. De oorzaak ligt in de polyethyleen, de kunststof waarvan de containers zijn gemaakt. Deze kunststof is wel goed bestand tegen chemicaliën, maar niet tegen hogere temperaturen: deze wordt zacht en vervormt boven 70°C en smelt bij een temperatuur van 105 tot 130°C.

De snelheid waarmee een kunststofcontainer in een vuur bezwijkt, hangt niet alleen af van de hitte van de brand, maar ook van de wanddikte, van het type polyethyleen, en van de vloeistof in de container. Een dunne vloeistof met een goede warmtegeleiding en een hoge soortelijke warmte, zoals water, zal makkelijk de warmte van de wand opnemen en afvoeren, waardoor de wand langere tijd intact zal blijven. Maar bij een stroperige vloeistof met een slechte warmtegeleiding en een lagere soortelijke warmte, zal de plaatselijke temperatuur in de kunststofcontainer snel oplopen en de wand bezwijken, met mogelijk ernstige gevolgen als het een brandbare inhoud betreft.

Veiligheidsbenadering Chemie-Pack

Leiding en werknemers van Chemie-Pack gaven blijk van een geringe risicobeheersing die tot uitdrukking kwam in de volgende zaken:

- Het uitvoeren van verboden werkzaamheden: opslag gevaarlijke stoffen op middenterrein, werken met open vuur, niet opruimen brandbare xyleen;
- De reactie van het personeel op de ontstane brand getuigt van onvoldoende instructie en training om adequaat op te treden: zo werd verzuimd de pomp uit te zetten en de initiële brandbestrijding heeft het vuur niet gedoofd maar juist bijgedragen aan verdere verspreiding;
- Chemie-Pack heeft geen veiligheidsmaatregelen getroffen om brand- en explosiegevaaren tijdens de schoonmaakwerkzaamheden met xyleen te beheersen. De afvulininstallatie als geheel was niet geschikt om explosiegevaarlijke stoffen af te vullen want deze was niet explosie veilig uitgevoerd en niet geaard. De gebruikte pomp was evenmin geaard. Bovendien stonden de containers met xyleen, de pomp en de afvulininstallatie niet in een (tijdelijk) afgezet gebied. Een dergelijke afzetting is bedoeld om voor iedereen kenbaar te maken dat met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt.

De leiding van Chemie-Pack liet zich op diverse aspecten van het veiligheidsbeleid bijstaan door externe adviseurs. In 2005 vroeg het bedrijf een adviesbureau om de brandveiligheid te beoordelen van de tankopslag en de vloeistofruimte. Het advies om het aantal containers onder de overkapping substantieel te verminderen (van twintig containers naar drie) vanwege het brandgevaar, werd niet overgenomen. Het zogeheten brandweerrapport uit 2008 adviseerde het bedrijf aanvullende maatregelen te nemen op het gebied van de brandbestrijding, zoals het installeren van een schuimblusinstallatie onder de overkapping. Verder wees het rapport erop dat er onvoldoende waterdruk en bluswater was en dat de aansluitingen voor de blussystemen slecht bereikbaar waren. Dit advies is evenmin opgevolgd.

11 IBC (intermediate bulk container): een kubusvormige container van kunststof in een stalen frame, voor de opslag en het vervoer van vloeistof of poeder. De standaardinhoud is een kubieke meter (1000 liter).
12 Health and Safety Executive: de Britse toezichthouder op het gebied van veiligheid en gezondheid. Zie paragraaf 2.3 van het rapport.

4. Brandbestrijding door de regionale brandweer¹³

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid heeft onderzoek gedaan naar de brandbestrijding in Moerdijk. Negen minuten na de alarmering arriveerde de eerste brandweerauto van de brandweer van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, na acht minuten gevolgd door zes tankautosputten en een schuimblusvoertuig. De officier van dienst constateerde dat de grote plasbrand op het middenterrein voor het aanwezige materieel onbeheersbaar was. Dit werd aan de meldkamer doorgegeven. In afwachting van aanvullend materieel werd direct begonnen met maatregelen om uitbreiding van de brand naar de opslagloodsen en omliggende bedrijven tegen te gaan. Tevens werd een tankautospuut aangesloten op de schuimblusinstallatie van Chemie-Pack. Op aanwijzing van een medewerker van Chemie-Pack begon de brandweer ook een zeecontainer gevuld met het zeer brandbare isopropylalcohol op het middenterrein te koelen.

Aangezien het ging om een grote brand waarbij veel gevaarlijke stoffen waren betrokken, besloot de brandweer al snel dat het beter was om het verbrandingsproces zo goed mogelijk in stand te houden, zodat de gevaarlijke stoffen zo volledig mogelijk konden verbranden en de rook hoog in de atmosfeer zou opstijgen. Bij dit 'gecontroleerd laten branden' is bluswater alleen gebruikt om objecten in de omgeving te koelen. Toen omstreeks 22.00 uur de intensiteit van de brand verminderde, besloot de brandweer om over te gaan tot blussing door middel van schuim. Hiervoor moest veel personeel en materieel in gereedheid worden gebracht. Het blussen met schuim is echter niet zonder risico. De vuurhaard zal afkoelen waardoor sprake is van een minder volledige verbranding. Daardoor kan de uitstoot van gevaarlijke stoffen en rook tijdelijk sterk toenemen. Het was dan ook van belang om eerst alle bewoners in de directe omgeving en in de benedenwindse gebieden te waarschuwen. Ook moest alle scheepvaart op het Hollands Diep alsmede het trein- en wegverkeer in de omgeving worden stilgelegd. Het treffen van deze voorzorgsmaatregelen duurde ongeveer een uur. Om 23.00 uur begon de brandweer met het schuimblussen en kort na middernacht werd het sein 'brand meester' gegeven. Uit het rapport van de inspectie blijkt dat het bedrijf al snel na het arriveren van de brandweer niet meer te redden was.

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid constateert tekortkomingen in het management en in het vermogen van de veiligheidsregio om een actueel en compleet beeld van het incident op te stellen. De inspectie concludeert verder dat de brandweer onnodig veel bluswater heeft gebruikt.

5. Metingen

De brand ging gepaard met explosies en hevige rookontwikkeling, wat zorgde voor verontrusting onder het publiek. Om de bevolking en hulpverleners goed te informeren over de situatie en de nodige veiligheidsmaatregelen, was het dan ook essentieel dat direct gegevens werden verzameld over de aanwezigheid en het risico van gevaarlijke stoffen. Ook maakte de regionale brandweer gebruik van de door Chemie-Pack verstrekte stoffenlijst.

Metingen: wie deed wat?

De Onderzoeksraad heeft in kaart gebracht welke partijen tijdens en na de brand metingen hebben verricht aan lucht, water en bodem.

- De brandweer in de twee veiligheidsregio's – Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid – verrichtte tijdens de brand metingen aan de lucht met 'gasmeetbuisjes' die direct uitslag geven. De meetploeg van de brandweer nam luchtmonsters en richtte de meting op de vier toxische stoffen die het meest waarschijnlijk waren vrijgekomen: koolmonoxide, zwaveldioxide, zoutzuurgas en nitreuze dampen in de nabijheid van de brandlocatie, bij het Hollands Diep en op diverse locaties in de regio Zuid-Holland Zuid. Bij geen van de metingen verkleurden de meetbuisjes, waaruit de brandweer opmaakte dat de geldende grenswaarden niet werden overschreden.
- De Milieuongevallendienst van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) beschikt over meer geavanceerde meetapparatuur waarmee zij metingen verrichtte op de dag van de brand en in de dagen erna aan de lucht en op neergeslagen roetdeeltjes. Deze metingen

13 Deze paragraaf is gebaseerd op: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Brand Chemie-Pack Moerdijk, de bestrijding van de effecten van het grootschalig incident*, augustus 2011.

zijn gericht op gevolgen voor de gezondheid. Daarbij is onderscheid te maken tussen metingen die direct uitslag geven en metingen die nadere analyse vergen in het laboratorium. Zo duurt het bepalen van dioxineconcentraties ongeveer een week. Uit de resultaten van het RIVM-onderzoek bleek dat lucht, groente, speeltoestellen, tuinmeubilair en dergelijke niet of nauwelijks zijn verontreinigd door de brand en uit de risicobeoordeling blijkt dat deze verontreinigingen de gezondheid en de voedselveiligheid niet beïnvloeden. De Milieu-ongevallendienst van het RIVM heeft op de dag van de brand en de dagen erna grasmonsters genomen. In één grasmonster werd een extreem hoog loodgehalte gemeten en in een ander monster een gehalte aan dioxine dat boven de norm lag. In overige metingen werden dergelijke gehalten niet meer gemeten.¹⁴

- De nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) heeft na de brand monsters genomen van groenten en producten van dierlijke oorsprong in het effectgebied tot tien kilometer van de brandlocatie. Op grond van deze meting heeft de nVWA eind januari geadviseerd dat landbouwproducten uit dit gebied veilig op de markt konden worden gebracht.
- Het waterschap Brabantse Delta liet metingen uitvoeren aan het oppervlaktewater rond de brandlocatie. Daaruit bleek nog dezelfde dag dat de sloten rondom het terrein ernstig vervuild waren. Het waterschap besprak de gegevens met de operationele leiding van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant die besloot de informatie nog niet in de openbaarheid te brengen, omdat de duiding van de resultaten nog ontbrak, wat tot onnodige onrust zou kunnen leiden. Op 7 januari bracht de NOS deze meetresultaten naar buiten. De NOS sprak van kanker-
verwekkende stoffen en liet een toxicoloog aan het woord die de aangetroffen hoeveelheden 'verontrustend' noemde.
- De NOS liet zelf ook enkele grondmonsters nemen in het gebied ten noorden van Moerdijk. Op 28 januari kwam de NOS met het nieuws dat sterk verhoogde concentraties aluminium-
verbindingen in de grond waren gevonden.¹⁵
- Tot slot namen ook de drinkwaterbedrijven Evides en Waternet monsters van het oppervlakte-
water op de brandlocatie en in drinkwaterbekkens. In de bemonsterde oppervlaktewateren zijn geen aan de brand te relateren verontreinigingen aangetroffen, met uitzondering van een spaarbekken ten noorden van Dordrecht.

Geen van beide veiligheidsregio's had controle over het verzamelen van de meetgegevens die nodig waren voor de communicatie met de bevolking.

Duiding meetgegevens

De veelheid aan instanties die metingen verrichtten, maakte dat er veel meetresultaten en analyse-
gegevens beschikbaar kwamen. Om te voorkomen dat vanuit de overheid tegenstrijdige adviezen worden gegeven bestaat er een centraal loket – het zogeheten Beleidsondersteunend Team milieu-
incidenten (BOT-mi) – waar meetresultaten en deeladviezen van verschillende specialistische organisaties – waaronder het RIVM – worden samengebracht tot een samenhangend advies.¹⁶ Ondanks dit loket ontstond er verwarring en onduidelijkheid.

14 Lood: op 5 januari 2011 is op één plaats in de Mariapolder een extreem hoog loodgehalte gemeten. In metingen een dag later werden dergelijke gehalten niet meer gemeten. Volgens het RIVM gaat het om een uitschieter die niet representatief is.

Dioxine: op één locatie in het gebied is een gehalte aan dioxine in gras gemeten dat boven de norm ligt. Deze meting is gedaan in grasmonsters die direct na de brand zijn genomen. In metingen een week later zijn geen wezenlijk verhoogde gehalten in gras aangetroffen (dat wil zeggen: boven de norm in de winter). Het geheel aan meetgegevens in ogenschouw genomen is het volgens het RIVM niet duidelijk of het gemeten dioxinegehalte gerelateerd was aan de brand.

Het resultaat van deze metingen werd op 11 januari 2011 aan de veiligheidsregio's bekendgemaakt.

15 Het RIVM geeft in een reactie aan de NOS aan dat het betwijfelt of er een relatie bestaat tussen de gevonden waarden en de brand. Het feit dat aluminiumverbindingen zijn aangetroffen op een diepte van 30 tot 50 centimeter wijst er namelijk op dat de stof al lang in de grond zit, aangezien zeeklei langzaam doorspoelt. Bovendien zijn de waarden volgens het RIVM niet abnormaal voor zeeklei.

16 Het BOT-mi valt onder het ministerie van Infrastructuur en Milieu ('systeemverantwoordelijk') en stelt adviezen op vanuit een technische deskundigheid (en niet vanuit een bestuurlijke/juridische invalshoek) over te nemen maatregelen door de hulpdiensten. BOT-mi-adviezen zijn niet bindend; het bevoegd gezag blijft verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen bij de aanpak van een ongeval of ramp en voor de communicatie met de bevolking.

Geen van beide veiligheidsregio's had controle over het rapportageproces van het BOT-mi. Ondanks de samenwerkingsovereenkomsten tussen de regio's en het BOT-mi en de bevoegdheden volgend uit de Wet veiligheidsregio's werd de (operationele) aansturing van het BOT-mi verschillend geïnterpreteerd door de veiligheidsregio's, de landelijke partijen en het BOT-mi zelf. Daardoor was het niet duidelijk aan wie het BOT-mi zou rapporteren, wanneer meetresultaten zouden worden opgeleverd en wie de meetgegevens moest duiden. De twee veiligheidsregio's verwachtten op veel kortere termijn advisering door het BOT-mi dan deze kon waarmaken. Gespecialiseerde metingen en nauwkeurige analyse in een laboratorium kosten immers tijd. Ook verwachtten de regio's dat het BOT-mi concrete gedragsrichtlijnen zou geven (*wat betekent dit voor u?*), maar dit bleek niet het geval. De veiligheidsregio's hebben zich vanwege de geplande persconferenties niet de tijd gegund om de ontvangen informatie nader te duiden en te vertalen in concrete adviezen voor de bevolking.¹⁷ Daardoor werd informatie vrijgegeven zonder voldoende duiding. Dit bracht met zich mee dat externe deskundigen en de media de vrijgegeven meetgegevens zelf gingen interpreteren en duiden, waardoor de overheid geen invloed meer had op de berichtgeving (zie ook paragraaf 7 over crisiscommunicatie). Tevens ontbrak het aan goede formele afspraken tussen experts die de meetgegevens konden duiden en de bestuurders die de communicatie met de burger verzorgden.

De Raad constateert dat niet alleen bij de betrokken veiligheidsregio's maar ook bij het Nationaal Crisiscentrum te hooggespannen verwachtingen bestonden over wat verwacht mag worden van metingen en op welke termijn resultaten beschikbaar zijn. Zo verliep de analyse van de stoffenlijst van Chemie-Pack door het RIVM anders en langzamer dan het Nationaal Crisiscentrum verwachtte. Die stoffenlijst omvatte vijftig pagina's. Iedere keer als het Nationaal Crisiscentrum contact had met het RIVM over de aard en het gevaar van de stoffen, bleek het moment van rapportage naar achteren verschoven.

6. Bestuurlijke opschaling

De Wet veiligheidsregio's bepaalt dat het 'bevoegd gezag' berust bij de burgemeester van de gemeente waar een ramp of crisis plaatsvindt. De burgemeester is belast met de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Ook dient hij ervoor te zorgen dat de bevolking informatie ontvangt over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van deze ramp of crisis, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn. Als een ramp of crisis het plaatselijke niveau overstijgt, wordt de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoordelijk.

Doordat de grote rookpluim vanuit Moerdijk uitwaaierde in de richting van Zuid-Holland en mogelijk verder, werd al snel duidelijk dat de brand van meer dan plaatselijke betekenis was. Dat betekende dat ook de bestuurlijke betrokkenheid moest worden 'opgeschaald' naar de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (voorzitter: de burgemeester van Breda¹⁸), het brongebied, en de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (voorzitter: de burgemeester van Dordrecht), het effectgebied.¹⁹

De praktijk liep anders. In Zuid-Holland Zuid werd al om 15.43 uur naar het hoogste niveau (GRIP4) opgeschaald, terwijl dit niveau pas rond 19.30 in Midden- en West-Brabant werd ingesteld, na aandringen van diverse partijen.²⁰ De opschaling was derhalve gedurende bijna vier uur niet synchroon. Het beleidsteam van de gemeente Moerdijk was slecht bereikbaar, wat problemen veroorzaakte in de onderlinge afstemming van de crisisbeheersing en bij de interne en externe communicatie en woordvoering.

17 De regio's hebben zelf kennis op dit terrein in huis in de persoon van de gezondheidkundig adviseur gevaarlijke stoffen.

18 Formeel is de burgemeester van Tilburg voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant maar vanwege vakantie nam de burgemeester van Breda deze taak op zich.

19 Uiteindelijk waren bij de brand negen veiligheidsregio's in zes provincies betrokken, plus een groot aantal partijen op landelijk niveau.

20 Opschaling kent in Nederland vier niveaus, die worden aangeduid met GRIP1 tot en met GRIP4. Zie paragraaf 3.2 van het rapport voor een toelichting.

De Raad constateert met de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, dat bestuurlijke opschaling naar GRIP4 gerechtvaardigd was, niet alleen vanwege de omvang van de brand maar ook gezien de toenemende behoefte aan afstemming tussen het operationele en het bestuurlijke niveau, de landelijke uitstraling van het incident en de aandacht van de media. Het aanvankelijk uitblijven van deze opschaling zorgde voor onnodige verwarring en discussie, zowel binnen de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant als tussen de betrokken veiligheidsregio's. De gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant handelden op 5 januari niet naar de ernst van de gebeurtenissen. Hoewel volgens de inspectie een betere afstemming tussen de veiligheidsregio's ten aanzien van de opschaling bij dit incident niet tot een beter resultaat van de brandbestrijding had geleid, blijkt uit het onderzoek van de Raad dat de niet-synchroon verlopen opschaling wel gevolgen heeft gehad voor de (inter)bestuurlijke afstemming over de communicatie van de veiligheidsregio's aan burgers en media over de gevolgen van de brand.

Al in de middag raakte ook de Rijksoverheid steeds meer bij de zaak betrokken, alsof daar de verantwoordelijkheid voor de crisisbestrijding lag. Tevens was de Rijksoverheid betrokken vanuit de verantwoordelijkheid voor specialistische diensten. Deze specialistische diensten komen samen in het eerdergenoemde BOT-mi dat de lokale/regionale verantwoordelijken behoort te ondersteunen. Deze landelijke betrokkenheid leidde ook tot vermenging en daardoor onduidelijkheid in de werkzaamheden, procedures en informatiestromen binnen de regio's en gemeenten.

De Raad constateert dat op alle niveaus binnen de overheid een gebrek aan rolvastheid was waar te nemen: de bestuurlijke opschaling bleef in Midden- en West-Brabant te lang uit terwijl de Rijksoverheid zich toch op diverse wijzen in de processen mengde zonder dat sprake was van een nationale ramp of crisis. Al met al ontstond er veel 'bestuurlijke drukte' die afbreuk deed aan het eigenlijke werk, te weten de bestrijding van de brand en de communicatie met de bevolking.

De Raad constateert dat kort na de brand een 'bestuurlijke wervelwind' ontstak die zich weinig aantrok van het gegeven dat eigenlijk de twee veiligheidsregio's aan zet waren. De gemeente Moerdijk en tal van rijksdiensten opereerden met de beste bedoelingen, maar liepen diverse keren de regio's voor de voeten. De Raad constateert bovendien dat de Wet veiligheidsregio's niet voorziet in de vraag hoe veiligheidsregio's onderling moeten afstemmen in het geval van regio-over-schrijdende incidenten, zonder dat er sprake is van een nationale ramp of crisis.

De brand in Moerdijk is aanleiding om nader te onderzoeken op welke wijze voldoende invulling wordt gegeven aan het raakvlak tussen het regionale en het nationale niveau. Dit betreft in het bijzonder de organisatie van de crisiscommunicatie en het optreden van de landelijke advies- en meetdiensten zoals het BOT-mi en de MOD.

Bij de crisisbestrijding waren twee veiligheidsregio's en meerdere gemeenten betrokken. Hoewel het geen nationale ramp of crisis betrof, hebben ook de landelijke partijen een grote rol gespeeld. De samenwerking en afstemming tussen de betrokken partijen werd bemoeilijkt door het gebrek aan kennis over de precieze taak- en verantwoordelijkheidsverdeling zoals die in de nieuwe Wet veiligheidsregio's is bepaald en door onvoldoende rolvastheid bij de uitvoering van de taken. Daarnaast is het zo dat het uitvoeren van de metingen door de specialistische diensten weer op een andere wijze is georganiseerd dan de crisisbestrijding. De diensten die het hier betreft, vallen, al naar gelang hun aandachtsveld, ten aanzien van systeemverantwoordelijkheid onder verschillende ministeries. Ook dit bemoeilijkte de regiepositie van de veiligheidsregio's en had een negatieve invloed op de duidelijkheid en tijdigheid van de communicatie (zie paragraaf 7).

Al met al ontbreekt het in de Wet veiligheidsregio's – in situaties waarin geen sprake is van een ramp of crisis op nationaal niveau – aan duidelijkheid over:

- de aanpak en bestuurlijke afstemming bij bovenregionale incidenten;
- de taken en bevoegdheden van ministeries;
- de operationele aansturing van landelijke adviesorganen en meetdiensten.

Een mogelijke invoering van een zogenaamde GRIP5 met een nationale aansturing en betrokkenheid zal voor de hierboven genoemde tekortkomingen volgens de Raad geen oplossing bieden. Met of zonder invoering van GRIP5 zal duidelijk moeten zijn hoe partijen op lokaal, regionaal en nationaal niveau met elkaar moeten samenwerken vanuit hun eigen betrokkenheid en verantwoordelijkheid.

Dit vormt voldoende aanleiding om de aangekondigde evaluatie van de Wet veiligheidsregio's spoedig en op onafhankelijke wijze ter hand te nemen.

7. Crisiscommunicatie

In geval van een grote brand in een chemisch bedrijf kan de overheid niet volstaan met het blussen van de brand. Bevolking, hulpverleners en bedrijven hebben behoefte aan informatie over aard en omvang van de brand, en over de effecten van de vrijgekomen stoffen op de gezondheid. Daartoe moet de overheid ten eerste informatie vergaren (bijvoorbeeld door het meten van gevaarlijke stoffen) en ten tweede deze informatie duiden: wat betekenen meetresultaten voor de bevolking en hulpverleners? Beide aspecten kwamen aan bod in paragraaf 5. Een derde stap is dat de geduide informatie aan de bevolking bekend wordt gemaakt. De Onderzoeksraad heeft deze 'crisiscommunicatie' geanalyseerd en de mediaberichtgeving gereconstrueerd.²¹ De Raad constateert een aantal knelpunten ten aanzien van de wijze waarop de communicatie was georganiseerd en op de inhoud van de communicatie (de 'boodschap').

Proces: wie communiceert?

De Wet veiligheidsregio's bepaalt dat de burgemeester bij wie het bevoegd gezag berust verantwoordelijk is voor de crisiscommunicatie. Niettemin bestond er verwarring over wie de publiekscommunicatie op zich moest nemen. Verschillende delen van de overheid – gemeenten, de brandweer, het waterschap, veiligheidsregio's, de nieuwe Voedsel en Warenautoriteit – brachten afzonderlijk van elkaar informatie naar buiten zonder dat sprake was van een gezamenlijk te volgen lijn. Dit stond een eenduidige, begrijpelijke en tijdige communicatie in de weg. De bevolking kreeg van diverse 'overheden' verschillende brokken informatie die niet op elkaar waren afgestemd en soms zelfs tegenstrijdig waren. Ook gebeurde het dat partijen verrast werden door communicatie van anderen. Zo gaf de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit buiten de veiligheidsregio's om het advies om vee naar binnen te halen en boerenkool en spruitjes niet te consumeren.

De afstemming van de communicatie en voorlichting vormde ook een zorg voor de Rijksoverheid. De eerste persconferentie van de burgemeester van Moerdijk kwam als een verrassing voor diverse betrokken partijen. De directeur Nationale Veiligheid en het hoofd Nationaal Crisiscentrum verzochten de regio's geen eigen persberichten uit te brengen, of die in ieder geval met het Nationaal Crisiscentrum af te stemmen.

De beide veiligheidsregio's, formeel verantwoordelijk voor de crisiscommunicatie, hadden geen grip op de communicatie door een aantal factoren. Zo was de afstemming tussen de regio's onvoldoende: de opschaling verliep ongelijk en er bestond geen gezamenlijk te volgen lijn of strategie in de communicatie met de bevolking. Verder hadden de regio's geen grip op de inmenging van de andere overheidspartijen die met adviezen en meetresultaten naar buiten traden: de bestuurlijke commotie werd zo voor iedereen zichtbaar.

Boodschap

De Raad komt ten aanzien van de gecommuniceerde boodschappen tot drie punten.

Ten eerste kenmerkte de crisiscommunicatie zich in de acute fase door een sterke interne gerichtheid: de overheid informeerde over datgene waarover gegevens beschikbaar waren. De boodschap sloot onvoldoende aan bij wat de bevolking nodig had: concrete adviezen over wat er aan de hand was en wat dit concreet betekent voor mensen. Zo waren de meetgegevens onvoldoende geduid, zodat de media zelf deze duiding gaven en de overheid het niet meer in de hand had. Daarbij moet worden aangetekend dat de meeste overheidsinformatie op zich niet inhoudelijk fout was, maar een aantal maal door de media anders werd geïnterpreteerd, hetgeen verwarring schiep.

Ten tweede slaagde de crisisorganisatie er niet in om goed uit te leggen wat de gevolgen waren van de brand en de rook en waarom de risico's beperkt waren. De centrale boodschap van de overheid ('er zijn geen gevaarlijke concentraties gevaarlijke stoffen gemeten') werd verstaan als 'er is geen gevaar'.

21 Zie hoofdstuk 3 van het rapport.

In diverse media werd de boodschap van de burgemeester van Moerdijk verkeerd weergegeven als zou hij gezegd hebben dat er 'geen gevaarlijke stoffen waren vrijgekomen'. Het is echter evident dat bij een dergelijke brand gevaarlijke stoffen vrijkomen. Het gaat om de concentraties daarvan in combinatie met de blootstelling daaraan. Deze boodschap is niet goed overgekomen.

Ten derde werd er weinig procesinformatie gegeven. Zo werd onvoldoende aandacht geschonken aan de strategie van het gecontroleerd uitbranden en kregen burgers geen uitleg over het feit dat, bijvoorbeeld, het bepalen van dioxineconcentratie in depositiemonsters ongeveer een week duurt.

Communicatie over incidenten met gevaarlijke stoffen

De Raad ziet dat crisiscommunicatie over incidenten met gevaarlijke stoffen vaker tot problemen leidt. Dit heeft volgens de Raad te maken met een aantal kenmerken van dergelijke incidenten. Ten eerste is een brand – en met name de rook – snel van grote afstand zichtbaar en alarmeert daarom een groot aantal burgers en media die zich gaan afvragen wat er aan de hand is. Ten tweede verspreidt de rook zich door de lucht door een relatief groot gebied en loopt dus een groot aantal mensen ogenschijnlijk risico. Ten derde is het voor burgers en hulpverleners niet duidelijk wat de risico's zijn van de vrijgekomen gevaarlijke stoffen. Uit onderzoek blijkt ook dat er factoren zijn die de perceptie van de ernst van een risico vergroten, zoals onbekendheid met het risico, de eigen grip op het risico en de eigen inschatting van mate van bedreiging. Dit leidt ertoe dat mensen zich sneller zorgen maken en er behoefte aan informatie ontstaat. Metingen kunnen uitsluitsel geven of de rook daadwerkelijk gevaarlijk is. De resultaten van deze metingen laten echter altijd op zich wachten en dit stelt de overheid voor de uitdaging om burgers goed te informeren, terwijl meetgegevens nog niet beschikbaar zijn.

In de communicatie over branden met gevaarlijke stoffen wordt vaak voorbijgegaan aan het feit dat rook altijd gevaarlijk is en het advies om niet in de rook te gaan staan altijd op zijn plaats is. Het gaat er vervolgens om of mensen ook in gevaarlijke concentraties aan deze rook worden blootgesteld. En hoe dichterbij de rook, hoe groter de kans hierop.²² Het verbaast de Raad dan ook dat nog in vrijwel ieder persbericht van de overheid wordt aangegeven dat er geen gevaarlijke stoffen zijn vrijgekomen, terwijl het er eigenlijk om gaat dat de hoeveelheid stoffen die zijn vrijgekomen niet gevaarlijk zijn voor de gezondheid van mensen. Dit lijkt een kleine nuance, maar toch heeft deze vaak gebruikte standaard zin 'er zijn geen gevaarlijke stoffen vrijgekomen' bij de brand in Moerdijk voor veel argwaan gezorgd.

Dubbelrol calamiteitenzender

Tijdens de brand in Moerdijk werd duidelijk dat de twee rollen van de regionale omroepen – calamiteitenzender voor de overheid versus de onafhankelijke journalistieke taak – op gespannen voet kunnen staan. Regionale omroepen hebben een specifieke verantwoordelijkheid om als calamiteitenzender tijdens een crisis als spreekbuis van de overheid op te treden. Tijdens de brand in Moerdijk waren Omroep Brabant en RTV Rijnmond als calamiteitenzender in de lucht.²³ Daarnaast hielden de omroepen hun rol als onafhankelijke nieuwszender. Bij de brand in Moerdijk was onduidelijk welke rol Omroep Brabant had. Bij beide omroepen sloot de journalistieke berichtgeving niet altijd aan bij de overheidsberichten die via dezelfde zender werden gecommuniceerd. De Raad is van mening dat van een burger niet verwacht mag worden dat deze op de hoogte is van de twee rollen van de regionale omroepen. De Raad vraagt zich af of de rol van calamiteitenzender te combineren is met de vrije nieuwsgaring.

De Raad constateert dat de bevolking nauwelijks kennis heeft van het feit dat regionale omroepen tijdens een voorval een dubbelrol vervullen. In campagnes (o.m. Denk Vooruit) en protocollen van de overheid worden burgers standaard verwezen naar de calamiteitenzender voor meer informatie over een voorval en wat te doen: "Luister naar de rampenzender en volg de instructies op" en "Als de sirene gaat, krijgt de radio de rol van officiële noodzender". Nergens wordt vermeld dat regionale

22 Uit onderzoek van toxicoloog en milieukundige Greven (april 2011) blijkt dat hulpverleners meer schade ondervinden van de rook die ze inademen bij branden dan tot nu toe werd aangenomen.

23 De gemeente Moerdijk stelt dat zij Omroep Brabant niet verzocht heeft als calamiteitenzender op te treden. Omroep Brabant stelt dat zij door de gemeente verzocht is om als calamiteitenzender op te treden. In het verslag van het gemeentelijke beleidsteam van Moerdijk is opgenomen "advies gebruik te maken van de rampenzender- instructies naar ...". Zie paragraaf 3.2 van het rapport.

omroepen tegelijkertijd ook nieuwszender zijn. Deze standaard boodschap kan bij burgers dan ook het beeld creëren dat regionale omroepen tijdens crises hét kanaal zijn voor informatie van de overheid. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek dat slechts zes procent van de ondervraagden weet dat de overheid in geval van een calamiteit via de regionale omroep informatie geeft.²⁴

*Rol van de media*²⁵

De berichten van de overheid aan de bevolking waren in het algemeen inhoudelijk correct, maar hadden niet het gewenste effect. De communicatie bij een voorval is al jaren geen exclusieve zaak meer van de overheid. Ook de burger en de rijk gesorteerde media maken deel uit van de crisiscommunicatie. Voor de overheid is er geen garantie dat de boodschap ook wordt geïnterpreteerd zoals deze is bedoeld. Burgers en media verzamelen feiten en meningen uit vele bronnen, waarvan de overheidscommunicatie er één is. Welke informatie de burgers en media tot zich nemen, hoe zij deze wegen en welk effect dat heeft, daarop heeft de overheid slechts een beperkte invloed.

Daar komt bij dat het medialandschap de laatste jaren sterk is veranderd. Door nieuwe technologieën is een situatie ontstaan waarin elke vorm van informatie vanuit elke plaats op elk moment kan worden overgebracht. Alles wat in de openbare ruimte gebeurt, kan onmiddellijk op internet worden geplaatst, waarmee het kenbaar is voor iedereen. Burgers zijn door de mogelijkheden die hen tegenwoordig ter beschikking staan, zoals mobiele telefoons met camera, YouTube en Twitter, niet alleen nieuwsconsument maar ook nieuwsproducent geworden.

Ook na de brand in Moerdijk communiceerden burgers actief. De eerste berichten over de brand verliepen via Twitter, kort nadat de brand bij de meldkamer binnenkwam. Een uur later, omstreeks 15.30, waren al meer dan 2500 tweets over de brand verzonden. Enkele burgers startten het Meldpunt Brand Moerdijk op internet waar mensen hun klachten kwijt konden die te maken hadden met de alarmering en berichtgeving rondom de brand in Moerdijk. Op 17 maart overhandigde de initiatiefnemer het rapport "Alarm een ramp" aan de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.²⁶

In dit complexe veld is de overheid één van de vele spelers. Zij zal moeten proberen om haar eigen boodschap goed over het voetlicht te brengen en feitelijk foutieve berichten daar waar nodig te corrigeren. De Raad moet echter constateren dat feitelijk foutieve berichten in de media niet werden rechtgezet, noch door de overheid noch door de media zelf.

De Raad is van mening dat, op basis van inzicht in het informatiezoekgedrag van burgers en de nieuwe technologieën, de inzet van communicatiemiddelen (en daarbinnen de calamiteitenzender) tijdens crises geactualiseerd dient te worden. De middelen die de overheid tegenwoordig kan inzetten zijn divers en bovendien zijn er steeds meer middelen die het mogelijk maken om burgers meer persoonlijk te benaderen. Denk bijvoorbeeld aan sociale media, internet, SMS-alert en NL-alert.²⁷ Naast de middelen, zijn er ook verscheidene andere media die autoriteiten kunnen benaderen. De (extra) nieuwsuitzendingen van de NOS en RTL4 werden door veel mensen bekeken.

Bereikbaarheid websites

Een ander punt dat invloed had op de crisiscommunicatie was het niet of onvoldoende werken van websites en informatielijnen. De gemeente Moerdijk vroeg om 16.45 uur aan het Nationaal Crisiscentrum om de website crisis.nl en het landelijke informatienummer 0800-1351 te activeren. Dit landelijke nummer wordt doorgeschakeld naar de gemeente, die zelf moet zorgen voor bemensing. De gemeente had echter te weinig capaciteit en te weinig informatie beschikbaar om vragen te beantwoorden. Bellers kregen daarop een ingesproken bandje te horen. Na een uur was de website crisis.nl toegankelijk, maar later op de avond ontstond een technische storing. Door een menselijke fout werd de website van crisis.nl doorverwezen naar het verkeerde adres. Om 19.45 uur was crisis.nl pas 'in de lucht'. Doordat crisis.nl niet werkte, wendden burgers zich tot de websites van de gemeente Moerdijk en de calamiteitenzenders. Deze websites zijn echter niet ingericht op grote stromen bezoekers en waren daardoor slecht bereikbaar.

24 ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Onderzoek beeldvorming crisiscommunicatiemiddelen*, december 2010.

25 Paragraaf 3.3 geeft een reconstructie van de mediaberichtgeving over de brand in Moerdijk.

26 Bijlage 8 geeft een samenvatting van het rapport.

27 NL-Alert is een waarschuwingdienst en alarmeringsdienst van de overheid voor de mobiele telefoon.

8. Na de brand: rapporten en maatregelen²⁸

Een voorval als deze brand is in onze samenleving onmiddellijk onderdeel van publiek debat. Er is grote behoefte aan kennis over wat er gebeurd is, hoe het heeft kunnen gebeuren en hoe een dergelijk voorval in de toekomst te voorkomen is. De Raad acht dit onderdeel van een normaal en gewenst proces dat uiteindelijk ook zijn vervolg en uitwerking krijgt in het politieke domein. Daarbij worden ook vragen gesteld in samenhang met de verantwoordelijkheden van de actoren die bij het ontstaan en de afwikkeling van het voorval betrokken waren. Het is dan ook begrijpelijk dat het voorval aanleiding is tot een reeks publieke en deels politieke uitingen. In deze paragraaf geven wij, voor de volledigheid, de belangrijkste uitingen weer.

Eerste politieke reacties

Op 12 januari 2011 reageren de ministers van Volksgezondheid en van Veiligheid en Justitie en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu in een brief aan de Tweede Kamer op de brand.²⁹ De brief bevat op verzoek van de Kamer de maatregelen die naar aanleiding van de brand zijn genomen. Het gaat hierbij om de gezondheidsrisico's en de milieueffecten op korte en langere termijn; de crisiscommunicatie; en de verantwoordelijkheden van de betrokken ministeries. Ook gaat de brief in op de onderzoeken die gaan plaatsvinden. In de brief wordt de brand in Moerdijk als 'ramp' benoemd. Tevens gaat de brief in op de resultaten van de op dat moment beschikbaar zijnde BOT-mi adviezen over de gezondheidseffecten. Ook het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid wordt aangekondigd in relatie tot de andere onderzoeken.

Op 22 februari 2011 zegt de minister van Veiligheid en Justitie in een brief aan de Tweede Kamer toe vóór de zomer van 2011 met een voorstel te komen om de regierol van de Rijksoverheid bij (dreigende) crises te versterken.³⁰ In ieder geval zal dit verkend worden voor de crisiscommunicatie, het optreden van landelijke operationele diensten en de opschaling.

8.1 Regulering en toezicht risicovolle bedrijven: rapporten en maatregelen

Bij de uitvoering van het onderzoek naar de brand heeft de Raad kennisgenomen van de rapporten en maatregelen op dit terrein door de betrokken partijen. Hieronder volgt een samenvatting van deze andere uitingen.

Toezicht gemeente Moerdijk

Op 15 februari 2011 vindt een collegiale visitatie van de gemeente Moerdijk door de milieudienst DCMR plaats. Het ging hierbij niet om het constateren van tekortkomingen maar om aanbevelingen ter verbetering geven. De DCMR constateerde dat het toezicht door de gemeente Moerdijk voldeed aan de landelijke richtlijnen, maar dat de handhaving vooral gericht was op de formele aspecten. Een van de aandachtspunten voor het gemeentelijke toezicht is verbetering van de veiligheidscultuur van bedrijven. Naar aanleiding van deze aanbeveling besloot de gemeente Moerdijk om extra en onaangekondigde controles uit te voeren.

Rapporten van de VROM-Inspectie

In 2010 heeft de VROM-Inspectie enkele milieudiensten doorgelicht die toezicht houden op bedrijven die vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO-bedrijven). Deze doorlichting betrof ook de Regionale Milieudienst die namens de gemeente Moerdijk toezicht hield op Chemie-Pack. De inspectie constateerde toen geen punten van zorg.

28 De genoemde oordelen, conclusies en aanbevelingen zijn niet van de Onderzoeksraad maar van de betreffende instantie, tenzij anders aangegeven.

29 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 26 956, nr. 75.

30 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 30 821, nr. 12.

Op 27 februari 2011 publiceert de VROM-Inspectie de samenvatting van de zogeheten 'quickscan BRZO'.³¹ Hierin is de borging van de veiligheidssituatie van BRZO-bedrijven beoordeeld op basis van hun score bij de laatste controle. Van de 387 beschikbare inspectierapporten van de in totaal 416 BRZO-bedrijven scoren 25 bedrijven slecht op de implementatie van het veiligheidsbeleid. Chemie-Pack behoort overigens niet tot deze 25 bedrijven.

Op 4 maart 2011 publiceert de VROM-Inspectie vervolgens een feitenrelaas over de vergunning en het toezicht bij Chemie-Pack. Zie paragraaf 2 van deze beschouwing.

Op 30 juni 2011 volgt een tweede onderzoek van de VROM-Inspectie en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid over de veiligheidssituatie bij de Nederlandse BRZO-bedrijven, steekproef 2011. Dit onderzoek toont aan dat bij de 27 onderzochte bedrijven in de periode 2009 – 2010 één of meer tekortkomingen geconstateerd zijn zoals een niet actueel noodplan, een onvolledige risico-identificatie, het ontbreken van een onderhoudsmanagementsysteem en het ontbreken van een procedure voor analyse van ongevallen en bijna-ongevallen. Deze feiten leidden voor de inspecties tot de conclusie dat de betreffende bedrijven de veiligheidsrisico's onvoldoende in beeld hebben of onvoldoende beheersen. In het onderzoek wordt ook geconcludeerd dat handavingsinformatie over risicobedrijven niet centraal beschikbaar is in de landelijke BRZO-database. Daardoor ontbreekt de mogelijkheid om snel een actueel en landelijk beeld te presenteren van de naleving door en handhaving bij deze bedrijven. Verder blijkt uit het rapport dat de veiligheidsregio's niet voor alle bedrijven rampenbestrijdingsplannen hebben. Ook ontbreken specifieke risico- en crisiscommunicatieplannen voor risicovolle bedrijven en werken de veiligheidsregio's in de invoeringsfase van de Wet veiligheidsregio's in plaats daarvan nog met de bestaande algemene plannen.

In juni 2011 constateert de VROM-Inspectie in een ander rapport dat bij 14% van de 338 bedrijven die gevaarlijke stoffen opslaan de omgevingsvergunning niet de juiste voorschriften bevat.³² Zonder juiste voorschriften kan er geen handhaving plaatsvinden. Bij 146 bedrijven kan niet worden aangetoond dat de brandbeveiligingsinstallatie is goedgekeurd. Daarnaast intervenieerde de VROM-Inspectie bij de gemeenten en provincies waar de handhavingstrajecten ten aanzien van 146 risicobedrijven nog niet zijn afgerond. De VROM-Inspectie monitort de afhandeling van de tekortkomingen bij deze bedrijven door gemeenten en provincies.

Advies tijdelijke vergunning

Naar aanleiding van een motie van het Kamerlid Ouwehand liet de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu onderzoek doen om inzicht te krijgen in de voor- en nadelen van een tijdelijke vergunning voor risicobedrijven.³³ Het onderzoek concludeert dat een tijdelijke vergunning, naar huidig recht, nauwelijks een rol kan vervullen bij de bevordering van de naleving van vergunningen. Om het naleefgedrag te verbeteren, ligt het meer voor de hand om in te zetten op een verbetering van de uitvoering van de toezicht- en handavingsbevoegdheden in de praktijk.

Hervorming toezicht op risicovolle bedrijven

Reeds geruime tijd is de overheidsverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de milieu- en veiligheidswetgeving onderwerp van beraad. In dat beraad ging en gaat het in het bijzonder om het waarborgen van de specialistische deskundigheid die nodig is voor de verantwoorde vergunningverlening en de daarmee samenhangende handhaving. Niet alleen de deskundigheid is daarbij onderwerp van aandacht, ook gaat het om de onafhankelijkheid waarmee de overheid tegenover ondernemingen kan handelen. Vanuit de ondernemingen is de laatste jaren sterk aangedrongen op meer samenhang en meer deskundigheid. Ook het onderscheid tussen interne veiligheid (arbeidsveiligheid) en de externe veiligheid (omgeving) leidde in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen tot moeilijk op elkaar af te stemmen benaderingen. In 2008 adviseerde de commissie Mans, in de context van de komst van de op samenhang gerichte omgevingsvergunning, om het toezicht onder

31 VROM-inspectie, Quickscan BRZO, 27 februari 2011. Onderzoek in reactie op een motie van Kamerlid Van Tongeren, waarin wordt verzocht om een quickscan uit te voeren naar de veiligheidssituatie bij bedrijven in dezelfde gevaarcategorie als Chemie-Pack. Rapport op basis inspectieresultaten uit 2009 en 2010.

32 VROM-Inspectie, *Stand van zaken brandveiligheid bij opslagen van gevaarlijke stoffen*, juni 2011.

33 Universiteit van Amsterdam, *Regulering van milieugevolgen van bedrijven met een tijdelijke vergunning?*, september 2011.

te brengen in 'omgevingsdiensten', later aangeduid als regionale uitvoeringsdiensten.³⁴ Zo zou de samenhang, de onafhankelijkheid en de deskundigheid beter gewaarborgd zijn. In een algemeen overleg in de Tweede Kamer op 15 september 2011 gaf de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan het eens te zijn met het pleidooi van enkele fracties voor centraal toezicht op BRZO-bedrijven.³⁵ Op 8 december 2011 kondigde de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu in een brief aan de Tweede Kamer aan dat het toezicht op BRZO-bedrijven wordt ondergebracht in circa vijf daarin gespecialiseerde regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Tevens kondigt hij een scheiding aan tussen vergunningverlening en handhaving. De toedeling aan de gemeenten en provincies als bevoegd gezag laat hij ongewijzigd.

De Raad merkt op dat nog onduidelijk is hoe de landelijke diensten die risicovolle bedrijven inspecteren (zoals de Inspectie SZW, afdeling Major Hazard Control) betrokken worden bij de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten. Verder laat de staatssecretaris de uitwerking aan de andere overheden. De richting is door de staatssecretaris duidelijk aangegeven, maar de uitwerking zal nog op veel vragen een antwoord moeten geven. Gelet op de urgentie van een betere ordening van deze overheidstaken is de Raad er niet helemaal gerust op dat zonder een meer expliciete omschrijving van wat nu precies gewenst is deze ontwikkeling tot het gewenste doel leidt: een beperkt aantal krachtige, professionele en vooral onafhankelijke diensten die deze hoogwaardige werkzaamheden adequaat kunnen uitvoeren. Het is voor een wetslagen van een nieuwe inrichting van groot belang dat alle benodigde deskundigheden en disciplines in één organisatie worden bijeengebracht. De Raad beveelt een integrale samenhangende benadering van de BRZO-ondernemingen en van de daarmee verwante ondernemingen/activiteiten aan. Daarnaast lijkt het de Raad van belang om jaarlijks een verslaglegging te verzorgen waarin de veiligheid van deze ondernemingen inzichtelijk wordt gemaakt in een 'Staat van de veiligheid van risicovolle ondernemingen'.

Initiatief chemische industrie en VNO/NCW

Brancheorganisaties uit de chemische industrie en VNO/NCW hebben tien actiepunten geformuleerd om de veiligheid te verbeteren in bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen.³⁶ Centraal staat een 'solide veiligheidscultuur' bij de aangesloten bedrijven.

De brancheorganisaties in de chemie zullen:

- bevorderen dat hun leden goed leiderschap in praktijk brengen.
- bevorderen dat hun leden de kwaliteit van hun veiligheidsbeheerssysteem continu verbeteren.
- elk met hun leden nagaan welke gegevens zij gaan verzamelen om de veiligheidsprestaties op brancheniveau te monitoren.
- leden vragen om deze gegevens jaarlijks aan hun brancheorganisatie te verstrekken.
- op basis van deze gegevens de voortgang van de veiligheidsprestaties geaggregeerd en op brancheniveau jaarlijks publiceren.
- bevorderen dat hun leden ervoor zorgen dat hun betrokken werknemers beschikken over de vereiste competenties voor een veilige uitoefening van hun werkzaamheden.
- bevorderen dat het onderwerp veiligheid in Nederlandse opleidingen een kwalitatief hoogwaardige plaats heeft.
- hun leden stimuleren zich aan te sluiten bij een veiligheidsnetwerk en daarover communiceren.
- het functioneren van veiligheidsnetwerken waar mogelijk versterken.
- hun leden stimuleren om er zich binnen Nederland in de keten van te vergewissen dat de bedrijven waarmee zij zaken doen een solide veiligheidscultuur hebben.

34 Commissie herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving (commissie Mans), *De tijd is rijp*, juli 2008.

35 Tweede Kamer, *Verslag van een algemeen overleg*, Vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 22343 nr. 270.

36 VNO-NCW, *Veiligheid voorop*, september 2011.

De Raad neemt kennis van deze actiepunten, maar werpt wel de vraag op of deze punten wel een juist beeld oproepen van de feitelijke veiligheidstoestand van de chemische industrie in Nederland. Naar het inzicht van de Raad streven de meeste chemische bedrijven in Nederland ernaar om op een aanvaardbaar veilige³⁷ wijze te werken en op dat deel van de industrie hebben de actiepunten – behalve waar het gaat om monitoring – geen betrekking. De Raad acht het wenselijk dat de sector zichzelf de vraag stelt hoe de ‘achterblijvers’ (zowel leden van brancheorganisaties als niet-aangesloten bedrijven) in deze bedrijfstak, die in potentie de reputatie van de hele sector in gevaar kunnen brengen, effectief kunnen worden aangepakt en welke nadere afspraken daarvoor nodig zijn.³⁸ De Raad onderschrijft de wenselijkheid om tot een systematische monitoring te komen en meent dat dit een co-productie moet zijn van bedrijfsleven en overheid. Jaarlijks kan dan de ‘veiligheidsbalans’ worden opgemaakt en kunnen maatregelen genomen worden. Belangrijk is dat de monitoring op het niveau van ondernemingen plaatsvindt omdat de onderneming het aangrijpingspunt van eventuele interventies zal moeten zijn.

8.2 Crisisbeheersing en communicatie: rapporten en maatregelen

Bij de uitvoering van het onderzoek naar de crisisbeheersing en crisiscommunicatie heeft de Raad kennisgenomen van de rapporten en maatregelen op dit terrein door de betrokken partijen. Hieronder volgt een samenvatting van deze andere uitingen.

Op 15 februari 2011 rapporteert de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond over de brand bij Chemie-Pack. Het rapport evalueert de effectiviteit van de waarschuwingen aan bevolking en media, de vormen van communicatie en omvang en kwaliteit van bijstand en ondersteuning. Het evaluatierapport beperkt zich tot het multidisciplinair optreden en de aansturing daarvan binnen de regio Rotterdam-Rijnmond. Het rapport stelt onder meer dat de regio moeilijk toegang kreeg tot relevante informatie over de brand doordat de regio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid moeilijk bereikbaar waren. Ook constateert het rapport dat RTV Rijnmond de calamiteitenzender was voor twee verschillende regio's (namelijk Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid). Daardoor was het soms onduidelijk voor wie welke boodschap bedoeld was. Daarnaast verwachtte de regio meer ondersteuning en informatie vanuit de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing. Naar aanleiding van deze evaluatie maakte de regio afspraken met RTV Rijnmond wanneer deze als calamiteitenzender voor twee regio's werkt. Verder werkt de regio een plan uit om de communicatie bij interregionale incidenten te versterken door de inzet van 'liasons'.

Op 24 augustus 2011 rapporteren de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid naar aanleiding van de brand.

In opdracht van de regio Midden- en West-Brabant onderzocht Crisisplan de interne organisatie van de crisiscommunicatie in de regio. In het rapport wordt ten aanzien van bovenregionale crises aanbevolen in een vroeg stadium (lieftst in de preparatiefase) afspraken te maken over de gewenste eenduidigheid in de crisiscommunicatie. Overige lessen voor de toekomst betreffen het tekort aan aandacht voor het mediabeeld in het operationele team en het beleidsteam, de vertaalslag van specialistische kennis zoals over meetgegevens naar burgers, en de onbekendheid van burgers en media met de rol van de veiligheidsregio. Ook stelt het onderzoek een gebrek aan rolvastheid vast. Inhoudelijk werd vastgesteld dat de communicatie moet aansluiten bij de belevingswereld van getroffen en burgers.

Op 24 augustus 2011 brengt de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant een bestuurlijke verantwoording uit naar aanleiding van de brand.³⁹ In deze verantwoording constateert de regio dat niet alleen operationele aspecten, maar ook de bestuurlijke en maatschappelijke impact van een incident van doorslaggevende betekenis kunnen zijn voor het opschalen binnen de GRIP-

37 In vaktermen: risico's dienen ALARP te zijn, as low as reasonably practicable.

38 Chemie-Pack was niet aangesloten bij een brancheorganisatie.

39 Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, *Bestuurlijke verantwoording naar aanleiding van de zeer grote brand op 5 januari 2011 in Moerdijk*, augustus 2011.

structuur. De regio stelt dat de wijze van opschaling in de regio niet heeft geleid tot problemen in de brandbestrijding en samenwerking met Zuid-Holland Zuid.

In opdracht van de regio Zuid-Holland Zuid stelde Crisisplan een feitenoverzicht van de crisiscommunicatie in deze regio op. PricewaterhouseCoopers stelde daarnaast in opdracht van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid een feitenoverzicht op van de besluitvorming en het crisismanagement op strategisch niveau.

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid heeft onderzoek gedaan naar de voorbereiding op een grootschalig incident zoals zich dit bij Chemie-Pack heeft voorgedaan, de brandbestrijding en de interregionale samenwerking en de nationale betrokkenheid.⁴⁰ De Inspectie komt in haar rapport van 24 augustus tot het oordeel dat aanvankelijk de gemeente Moerdijk en later ook de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant steken hebben laten vallen in de voorbereiding op wezenlijke risico's binnen het eigen verzorgingsgebied. Zij hebben onvoldoende invulling gegeven aan hun verantwoordelijkheden. Daarnaast is het gemeentebestuur van Moerdijk tekortgeschoten in het nakomen van de verplichting om de basisbrandweezorg op orde te krijgen. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant had – zeker gezien het convenant dat zij met de Rijksoverheid heeft afgesloten – meer prioriteit moeten geven aan het alsnog op orde krijgen van de kwaliteit van de voorbereiding. Als laatste komt de inspectie tot het oordeel dat op nationaal niveau verschillende activiteiten zijn ontplooid, maar dat het ten aanzien van het vergaren van informatie ontbreekt aan regie. Hierdoor werd het leidinggevend systeem in de betrokken veiligheidsregio's onnodig belast. Het incident in Moerdijk vormt voor de inspectie aanleiding om nader te onderzoeken op welke wijze invulling wordt gegeven aan het koppelvlak tussen het regionale en het nationale niveau.

De inspectie komt tot de volgende aanbevelingen:

Aan de veiligheidsregio's:

- Maak eenduidige afspraken over de wijze waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan de onderlinge informatie-uitwisseling bij incidenten die de regiogrenzen overstijgen.
- Maak eenduidige afspraken over de wijze waarop bij bovenregionale incidenten wordt samengewerkt en hoe de besluitvorming in dergelijke gevallen verloopt. Betrek hier ook de opschaling bij.

Aan de minister van Veiligheid en Justitie:

- Herijk de onderlinge taak- en rolverdeling tussen het NCC, het LOCC en de ICCB ten aanzien van het vergaren van informatie en communiceer hierover naar de veiligheidsregio's.
- Stem de inhoud van de situatierapporten van het NCC nadrukkelijker af op de informatiebehoefte van veiligheidsregio's.

Aan de minister van Veiligheid en Justitie en de veiligheidsregio's:

- Onderzoek mede op basis van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid op welke wijze voldoende invulling kan worden gegeven aan het koppelvlak tussen het regionale en het nationale niveau.

De Arbeidsinspectie oordeelt dat de hulpdiensten bij de brand in Moerdijk niet conform de arbeidsomstandighedenwetgeving hebben gewerkt.⁴¹ Dat geldt zowel voor de brandweer als de politie en de regionale ambulancedienst. Brandweerlieden en politiemensen hebben rook en chemische dampen ingeademd. Daarnaast hebben brandweermensen zonder chemicaliënhandschoenen in verontreinigd bluswater gewerkt. Brandweer- en politiemensen aten en dronken op de brandlocatie, sommigen zonder vooraf hun handen te wassen. Er was onder alle hulpverleners onvoldoende aandacht voor het ontsmetten van kleding of materiaal. Gelet op de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in zowel het bluswater als in de atmosfeer rond de brandlocatie beoordeelt de Arbeidsinspectie dit als een zwaarwegende tekortkoming.

40 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Brand Chemie-Pack Moerdijk, de bestrijding van de effecten van het grootschalig incident, augustus 2011*. De paragrafen 4 en 6 van deze beschouwing gaan ook in op dit rapport.

41 Arbeidsinspectie, *Veilig werken door de hulpverleningsdiensten, 24 augustus 2011*.

Op 24 augustus 2011 reageert de minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken, op de onderzoeken van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Arbeidsinspectie.⁴² De minister geeft aan de uitkomsten van het onderzoek van de IOOV zorgelijk te vinden. Ondanks dat de betrokken partijen niet alle conclusies onderschrijven, nemen zij alle aanbevelingen uit de onderzoeken van beide inspecties over. De Minister van Veiligheid en Justitie geeft in zijn beleidsreactie verder aan dat de taak- en rolverdeling tussen alle partijen over onderlinge informatie-uitwisseling en afstemming wordt herijkt. Samen met het Veiligheidsberaad (de koepel van veiligheidsregio's) zal de huidige GRIP-structuur zo ingericht worden dat er meer uniformiteit in de opschaling is tussen de veiligheidsregio's onderling. Daarbij wordt ook de rol van de Rijksoverheid betrokken in de opschaling bij bovenregionale incidenten of als sprake is van een (inter)nationale impact meegenomen (GRIP5).

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en de gemeente Moerdijk troffen na de brand een aantal maatregelen. Zo worden meer brandweermensen inzetbaar voor het industrieterrein Moerdijk; is er een versnelde aanbesteding gestart voor specialistisch blusmateriaal; en zijn er afspraken gemaakt over advies en bijstand met de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de milieudienst DCMR. Ook is een beleidsplan multidisciplinair oefenen en opleiden vastgesteld. Volgens dit plan zal jaarlijks een integrale oefening plaatsvinden waarvan de op- en afschaling onderdeel uitmaakt. Ook heeft de veiligheidsregio kenbaar gemaakt dat het betere afspraken wil maken over samenwerking met de aanpalende veiligheidsregio, de waterschappen en met de Rijksoverheid, inclusief diensten zoals het RIVM en de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit. Daarnaast heeft de regio aangegeven de aanbevelingen van Crisisplan te implementeren. De rol van de calamiteitenzender, de inzet van crisis.nl, sociale media en de kwaliteit van noodzakelijke communicatievoorzieningen- en faciliteiten krijgen meer aandacht. Ook wordt geïnvesteerd in expertise en het aanscherpen van processen en protocollen op het gebied van communicatie.

De gemeente Moerdijk heeft aangekondigd te werken aan het verbeteren van de crisiscommunicatie door inzet van 'media-watching', het gebruik van sociale media, de gemeentelijke website en voorzieningen voor externen die worden betrokken bij een crisis.⁴³

9. Tot slot

Stelsel van crisisbeheersing

Hoewel de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk dagenlang het nieuws beheerste, was het een relatief beperkt incident met weliswaar aanzienlijke lokale schade maar zonder doden en gewonden. De Onderzoeksraad constateert dat in Nederland een complexe structuur in werking treedt zodra zich een crisis voordoet die de schaal van een gemeente of veiligheidsregio overstijgt. Het ingewikkelde stelsel en de vele organen en personen die daarin een taak hebben of menen te hebben, maken de communicatie rond een dergelijk incident kwetsbaar. Zo verliep de 'opschaling' naar aanleiding van de brand in beide betrokken veiligheidsregio's niet synchroon. De samenwerking tussen betrokken partijen werd bemoeilijkt door een gebrek aan kennis over wederzijdse taken en bevoegdheden zoals onder meer vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's en onvoldoende rolvastheid. Het ontbreekt daarnaast aan een adequate wettelijke en organisatorische regeling voor bovenregionale crisis.

Bovendien hadden de beide veiligheidsregio's geen controle over het verzamelen van de meetgegevens. Dit kan mede verklaard worden door de onduidelijkheid bij zowel het Nationaal Crisiscentrum als de veiligheidsregio's over de operationele aansturing van de (landelijke) meetdiensten en het Beleidsondersteunend Team milieu incidenten (BOT-mi) en wat verwacht kan en mag worden van metingen.

42 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 26 956, nr. 110.

43 Raadsinformatiebrief van het college van B&W aan de gemeenteraad, augustus 2011.

Ondanks het feit dat bij de brand in Moerdijk geen sprake was van een nationale ramp of crisis, hebben de landelijke partijen een grote rol gespeeld. In feite trad hier een perverse prikkel op. Doordat er geen sprake was van een nationale crisis, bleef ook voor de rijksdiensten regie op nationaal niveau achterwege. Hierdoor voelden zij zich vrij naar eigen inzicht op te treden, onder meer richting het lokaal bestuur. De rol van en coördinatie door de nationale overheid bij regio-grensoverstijgende crises dient nader geëxpliciteerd te worden.

Crisiscommunicatie

De complexiteit van de crisisbeheersingsstructuur is ook zichtbaar bij de crisiscommunicatie tijdens dit incident. De beschreven onduidelijkheid rondom de aansturing van de metingen, het verzamelen van de meetgegevens en de duiding daarvan, heeft directe consequenties gehad voor de crisiscommunicatie.

Hoewel in het algemeen de berichten van de overheid inhoudelijk correct waren, is in de communicatie onvoldoende aangesloten op de beleving van burgers. De communicatie deed geen recht aan de ernst van de brand zoals de burgers die op dat moment percipieerden. Hierdoor kwamen berichten over de aard, bestrijding en gevolgen van de brand onduidelijk of zelfs ongeloofwaardig over. Dit gaf ruimte aan eigen interpretaties door burgers en media. Zo ontstond een beeld van een falende overheid die informatie achterhield.

De Onderzoeksraad concludeert dat het bij de crisiscommunicatie ontbrak aan regie en dat er geen sprake was van consistentie in de communicatie vanuit de verschillende overheidsorganen. Bovendien werd onvoldoende ingespeeld op wat er leefde bij de bevolking en werden feitelijk onjuiste berichten niet gecorrigeerd. De onduidelijkheid over de rol van de calamiteitenzender versterkte verder de problematische crisiscommunicatie.

Gelet op het belang van professionele informatievoorziening in het geval van een ramp of crisis en gelet op het feit dat dergelijke voorvallen uitzonderlijk zijn, geeft de Raad in overweging om landelijk expertise op het terrein van de crisiscommunicatie beschikbaar te hebben ten dienste van de getroffen veiligheidsregio's.⁴⁴

Verbetermaatregelen

De Raad constateert dat veel van de partijen die bij de brand waren betrokken inmiddels verbeteringen in de samenwerking en communicatie hebben aangekondigd. De oplossing wordt daarbij veelal gezocht in nieuwe plannen over samenwerking, coördinatie en uitwisseling van informatie. De Raad kan zich voorstellen dat door de recente praktijkervaringen de bestaande werkwijzen kunnen worden verbeterd. Maar ook vraagt de Raad zich af hoe voorkomen kan worden dat al die nieuwe plannen bij een volgende crisis weer niet bekend zijn of onvoldoende houvast bieden. Voor bestuurders, hulpverleners en voorlichters is het ondoenlijk om de cumulatie aan plannen te kennen en te onthouden, juist ten tijde van een voorval. Bij de brand in Moerdijk waren bovendien veel regels, convenanten, handboeken en plannen goed, maar werden ze niet altijd gevolgd. Daarnaast maakt de Raad zich zorgen over het feit dat verschillende partijen hun eigen plannen, regels en afspraken hebben, die bij bovenregionale samenwerking opnieuw tot problemen kunnen leiden. Al eerder hebben de Raad en anderen (zoals de IOOV, het Veiligheidsberaad en het Nicis Instituut) geconstateerd dat oplossingen in het veiligheidsdomein steeds worden gezocht in het maken van nog uitvoeriger en nog meer gedetailleerde plannen, die vervolgens niet of nauwelijks tot uitvoering komen in de praktijk.

44 De Onderzoeksraad weet dat er een eerdere voorziening is geweest in de vorm van het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC). Het ERC was opgericht om kennis over risico- en crisiscommunicatie beschikbaar te stellen aan overheden en diensten, maar is inmiddels opgeheven. Daarnaast is er sinds 2000 een Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC). Het NVC komt in actie zodra een crisis nationale proporties aanneemt en deze meerdere departementen treft.

AANBEVELINGEN

INDUSTRIE

Aanbeveling aan VNO-NCW, de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) en het Verbond van Handelaren in Chemische Producten (VHCP) de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI) en de Vereniging van Onafhankelijke Tankopslagbedrijven (VOTOB):

1. a. Zorg dat het in september 2011 gepubliceerde tienpuntenplan 'Veiligheid voorop' ook daadwerkelijk uitgevoerd wordt, dat de ondernemingen streven naar voortdurende verbetering maar dat vooral 'zwakke broeders' (leden en niet-leden) door de sector zelf worden aangesproken.
- b. Bevorder dat leveranciers en afnemers eisen stellen aan het veiligheidsniveau van risicovolle ondernemingen met wie zij zaken doen.

De Raad stelt vast dat belangrijke lessen over de kwetsbaarheid van kunststofcontainers bij brand die eerder zijn geleerd in het Verenigd Koninkrijk nauwelijks in Nederland bekend waren.

2. Aanbeveling aan VNO-NCW, de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) en het Verbond van Handelaren in Chemische Producten (VHCP) de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI) en de Vereniging van Onafhankelijke Tankopslagbedrijven (VOTOB):

Breng de kwetsbaarheid van kunststofcontainers (zogenoemde IBC's) in geval van brand onder de aandacht van de industrie.

VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING

De brand in Moerdijk heeft al stimulerend gewerkt voor het daadwerkelijk en met urgentie bevorderen van een andere ordening van toezicht en handhaving in deze sector. De Raad benadrukt dat zeker in het domein van de veiligheid in een sterk door politieke en economische krachten bepaalde omgeving een toezicht aanwezig moet zijn dat voldoende deskundig en voldoende onafhankelijk is. Zeker bij de handhaving gaat het om inhoudelijke en vaktechnische beoordelingen die integer en professioneel moeten worden uitgevoerd. Dit is niet alleen voor de overheid van belang maar ook voor de ondernemingen. Zij moeten op een deskundig, gezaghebbend toezicht kunnen rekenen.

Aanbevelingen aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu:

3. Preciseer op korte termijn hoe de rijksinspecties worden verbonden met de regionale uitvoeringsdiensten BRZO in wording. Waarborg dat in deze regionale uitvoeringsdiensten alle benodigde expertise wordt ondergebracht onder gezaghebbende enkelvoudige verantwoordelijkheid.
4. Preciseer met welke maatstaven in de aangekondigde evaluatie van deze reorganisatie geoordeeld zal worden zodat er volstrekte duidelijkheid vooraf is over het inhoudelijke programma van eisen: wanneer worden de regionale uitvoeringsdiensten /BRZO als geslaagd beschouwd?
5. Zorg, samen met de industrie, voor een jaarlijkse verslaglegging over de 'Staat van de veiligheid van risicovolle ondernemingen'.

Wet veiligheidsregio's

Aanbeveling aan de minister van Veiligheid en Justitie:

6. Laat de Wet veiligheidsregio's spoedig en op onafhankelijke wijze evalueren. Betrek bij de evaluatie de vraag hoe het gezag van de burgemeester en de voorzitter van de veiligheidsregio volgend uit de Wet veiligheidsregio's zich verhoudt tot:
 - a. De aanpak van incidenten die de grens van een veiligheidsregio overstijgt en die niet de eigenschappen hebben van een nationale crisis of ramp. Neem hierbij ook de optimale omvang van de veiligheidsregio's in ogenschouw;
 - b. De taken en bevoegdheden van ministeries die betrokken zijn bij het incident;
 - c. De operationele aansturing van landelijke adviesorganen en meetdiensten zoals het BOT-mi en de Milieuongevallendienst.

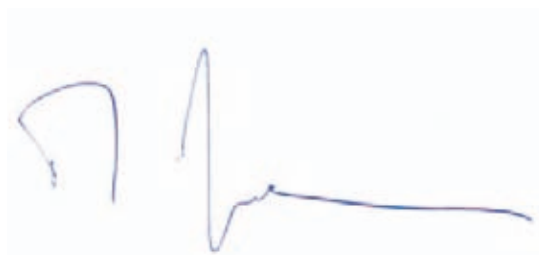
Crisiscommunicatie

Aanbeveling aan de minister van Veiligheid en Justitie en het Veiligheidsberaad:

7. Tref een centrale voorziening waardoor het mogelijk wordt expertise op het terrein van crisiscommunicatie direct beschikbaar te stellen aan gemeenten en veiligheidsregio's die geconfronteerd worden met een ramp of crisis. Betrek hierbij de rol van het Nationaal Crisiscentrum en het Nationaal Voorlichtingscentrum.

Aanbevelingen aan het Veiligheidsberaad:

8. Zorg dat de communicatie over een ramp of crisis aansluit bij de informatiebehoefte van burgers en hulpverleners. Houd er daarbij rekening mee dat de beleving van onveiligheid bij een chemische brand altijd groot is.
9. Organiseer een integrale herbezinning op hoe en wat de overheid in geval van een ramp of crisis moet communiceren in het snel veranderende medialandschap. Betrek hierbij in ieder geval de dubbelrol van regionale omroepen (vrije nieuwsgaarder en calamiteitenzender), de sociale media en het informatiezoekgedrag van burgers.



mr. T.H.J. Joustra
Voorzitter van de Onderzoeksraad



mr. M. Visser
Algemeen secretaris

1 ALGEMENE INLEIDING

Op woensdag 5 januari 2011 brak rond half drie 's middags brand uit tijdens werkzaamheden met een pomp bij het bedrijf Chemie-Pack in Moerdijk. Chemie-Pack houdt zich bezig met de opslag, verwerking en verpakking van chemicaliën. Als gevolg van de brand smolten kunststofcontainers (zogenoemde IBC's), gevuld met brandbare vloeistoffen die vervolgens vrijkwamen. Daardoor ontstond op het middenterrein van het bedrijf in zeer korte tijd een plasbrand die zich steeds verder uitbreidde. Vervolgens vatten ook de opslaghallen vlam. De brand veroorzaakte een grote rookpluim die zich in de richting van Dordrecht en de Hoeksche Waard bewoog. Op enkele locaties in dat gebied werd het waarschuwings- en alarmeringssysteem ('de sirenes') in werking gesteld. Kort na middernacht gaf de brandweer het sein 'brand meester'.

Bij de brandbestrijding en crisisbeheersing was een groot aantal bestuurders en overheidsdiensten betrokken. Dit komt onder meer doordat het brongebied van het incident, het industrieterrein van de gemeente Moerdijk, gelegen is in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, terwijl het voornaamste effectgebied van de brand, Dordrecht en de Hoeksche Waard, tot de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid behoort. Verder waren diverse landelijke overheidsorganisaties bij de crisisbeheersing betrokken.

Uiteindelijk ging niet alleen Chemie-Pack verloren, maar ook het naastgelegen pand van de scheepsschroeven- en motorenfabriek Wärtsilä. Behalve schade aan de gebouwen is er schade aan natuur en milieu.

In de dagen na de brand waren er 545 meldingen over gezondheidsklachten van burgers en hulpverleners van werknemers werkzaam op het industrieterrein. Drie maanden⁴⁵ na de brand hebben volgens de GGD nog twaalf burgers en tien hulpverleners gezondheidsklachten naar aanleiding van de brand.

1.1 AANLEIDING ONDERZOEK

Inwoners van Nederland moeten zich volgens de Raad beschermd weten tegen de risico's die de chemische industrie in hun woonomgeving met zich meebrengt. Zij moeten er op kunnen vertrouwen dat deze bedrijven al het mogelijke doen om hen te vrijwaren van schade en gevaar als gevolg van hun activiteiten, en dat de overheid hun veiligheidsbelangen beschermt door regels te stellen en op de naleving hiervan toe te zien. De brand in Moerdijk heeft ertoe geleid dat veel bewoners van Moerdijk en omgeving, maar ook de inwoners van het effectgebied van de brand, de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, zich zorgen hebben gemaakt over hun veiligheid. Ook buiten het effectgebied heeft de brand, door zijn omvang en intensiteit, veel indruk gemaakt.

De Onderzoeksraad is wettelijk verplicht een ongeval te onderzoeken als daarbij bepaalde hoeveelheden gevaarlijke stoffen zijn vrijgekomen. Bij de brand bij Chemie-Pack is een dussdanige hoeveelheid gevaarlijke stoffen vrijgekomen dat de Raad verplicht was onderzoek te doen. Het eerste deel van het onderzoek richt zich daarom op de directe en achterliggende oorzaken van de brand bij Chemie-Pack. Daarnaast was er een vermoeden dat de problemen zoals die zich voorgedaan hebben bij Chemie-Pack ook (kunnen) voorkomen bij andere midden- en kleinbedrijven, die werken met gevaarlijke stoffen. Ook al zijn geen andere bedrijven onderzocht, de geleerde lessen kunnen wel breed worden getrokken.

45 Dit was het laatste ijkmoment in het gezondheidsonderzoek van de GGD'en. Als werkgever heeft de veiligheidsregio Midden- en West- Brabant het gezondheidsonderzoek ten aanzien van de medewerkers eind juni 2011 afgerond. Per 1 juli 2011 waren er blijkens opgave van de bedrijfsgezondheidsdienst van Midden- en West- Brabant geen klachten bij het personeel meer.

De gevolgen van de brand zijn beperkt gebleven tot – aanzienlijke – materiële en milieuschade op het Haven- en Industrierrein Moerdijk. Grootschalige of blijvende gezondheidsschade als gevolg van de brand is tot op heden niet vastgesteld. Er lijkt evenmin sprake te zijn geweest van bedreigingen voor de voedselveiligheid of de (drink)waterkwaliteit.

Tijdens en na de brand is evenwel door burgers en deskundigen, onder meer in journalistieke en sociale media, stevige kritiek geuit op de manier waarop de voor de rampenbestrijding verantwoordelijke overheidsinstanties⁴⁶ zijn omgegaan met de informatievoorziening aan het publiek, de zogeheten crisiscommunicatie. Het belangrijkste element in deze kritiek betreft de klacht dat geen aansluiting werd gezocht bij de perceptie van het publiek, dat de brand zag als een ernstige dreiging. De overheid had geen 'duidelijk verhaal', en verscheidene malen kon in de media de indruk ontstaan dat de ene overheidsvertegenwoordiger de andere tegensprak. Vaak werd in deze kritiek een relatie gelegd tussen de crisiscommunicatie en het enigszins negatieve beeld dat ontstond over de wijze waarop de brand en de mogelijke gezondheidseffecten zijn bestreden. Dit is voor de Raad een reden om ook te onderzoeken hoe de rampenbestrijdingsorganisaties tijdens en na de brand zijn omgegaan met de effecten van de brand en de communicatie met de bevolking hierover.

1.2 DOEL EN AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

De Onderzoeksraad voor Veiligheid verricht onafhankelijk onderzoek om te leren van voorvallen en incidenten en om een bijdrage te leveren aan het voorkomen van voorvallen in de toekomst. De Onderzoeksraad publiceert zijn rapporten om de maatschappij en betrokken partijen in het bijzonder in staat te stellen kennis te nemen van de (achterliggende) oorzaken van voorvallen. De Onderzoeksraad doet tevens aanbevelingen voor verbetering van de veiligheid aan betrokken partijen.

Dit rapport bevat het resultaat van het door de Onderzoeksraad uitgevoerde onderzoek naar het ontstaan en het verloop van de brand en naar de wijze waarop de overheid over de brand en de mogelijke gevolgen met de bevolking heeft gecommuniceerd.

1.2.1 *Onderzoeksvragen ontstaan van brand en omstandigheden op bedrijf*

Het eerste doel van het onderzoek naar de brand en het snelle brandverloop is om de directe en achterliggende oorzaken van de brand bij Chemie-Pack te onderzoeken. Hiervoor zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Wat is de oorzaak van het ontstaan en het eerst verloop van de brand?
2. Wat zijn de achterliggende oorzaken van het ontstaan van de brand?
3. Welke beheersmaatregelen van zowel het bedrijf zelf als van de overheid hebben (niet) gewerkt en zo niet, waarom niet?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt ten aanzien van het bedrijf specifiek gekeken naar de risico's op brand(escalatie). Omdat Chemie-Pack een bedrijf is waar risicovolle werkzaamheden met gevaarlijke stoffen plaats vinden, valt dit in Nederland onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO). Ten aanzien van de overheid is specifiek gekeken naar het toezicht vanuit zowel de milieuvergunning als vanuit het BRZO. Daarbij wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

- a. Is de vergunningverlening adequaat verlopen en is deze in overeenstemming met de geldende eisen?
- b. Had het bedrijf toestemming van de overheid om de werkzaamheden die hebben geleid tot het voorval uit te voeren?
- c. Indien met de werkzaamheden de milieuvergunning werd overtreden, heeft de overheid deze overtredingen dan geconstateerd?
- d. Is de inadequate risicobeheersing, eventueel in een andere context, gesignaleerd door de toezichthouders?

46 Volgens de Wet veiligheidsregio's zijn de burgemeester, dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoordelijk voor het informeren van de bevolking.

1.2.2 Onderzoeksvragen crisiscommunicatie

Het tweede doel van het onderzoek is te kijken naar de aspecten van de crisiscommunicatie. Dit deel gaat in op de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe is de crisiscommunicatie over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk verlopen?
2. Welke gebeurtenissen hebben invloed gehad op de crisiscommunicatie? Welke omstandigheden verklaren dit?

Om antwoord te geven op deze onderzoeksvragen bracht de Raad drie processen in kaart, die een belangrijke bijdrage leveren aan de crisiscommunicatie. Deze processen zijn:

- a. Het verzamelen van gegevens over de brand, over de wijze van bestrijding en over de gezondheidseffecten.
- b. Het duiden van deze gegevens en het formuleren van de te volgen gedragslijn.
- c. Het communiceren met de bevolking.

Deze processen beïnvloeden elkaar onderling en hangen eveneens samen met andere onderliggende processen, zoals de interne communicatie en de organisatie van de crisisbeheersing. Ten aanzien van elk van de drie processen bracht de Raad de gebeurtenissen en omstandigheden in kaart, die invloed hadden op de crisiscommunicatie. Om deze gebeurtenissen en omstandigheden te identificeren, maakte de Onderzoeksraad gebruik van een beoordelingskader. Dit beoordelingskader bestaat uit wet- en regelgeving en richtlijnen waaraan de crisiscommunicatie zowel procesmatig als inhoudelijk moet voldoen. Van de gebeurtenissen die invloed hadden op de crisiscommunicatie is vervolgens onderzocht welke factoren aan het optreden hiervan hebben bijgedragen.

De Raad onderzocht daarbij hoe de autoriteiten in deze regio's de bevolking hebben geïnformeerd over de mogelijke gezondheidseffecten van de vrijgekomen stoffen. De Raad onderzocht niet de crisiscommunicatie over de mogelijke effecten van de brand voor het milieu. Ook onderzocht de Raad niet de voorbereiding van de hulpverleningsorganisaties op chemische branden.

Bij het onderzoek naar de crisiscommunicatie lag de focus op activiteiten die plaatsvonden vanaf de eerste melding die op 5 januari binnenkwam bij de meldkamer in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (even voor 14.30 uur) tot een week na de brand (11 januari). Op hoofdlijnen keek de Raad ook naar de activiteiten die nog plaatsvonden in de maand na de brand, waarbij de publicatie van het laatste BOT-mi rapport als eindpunt werd genomen (4 februari).

In het rapport gebruikt de Raad het woord (crisis)communicatie ook wanneer (crisis)voorlichting bedoeld wordt. De reden hiervoor is dat men binnen de crisisorganisaties het deelproces crisiscommunicatie benoemt. Onder dit proces valt naast crisiscommunicatie ook voorlichting. Voor de leesbaarheid van het rapport kiest de Raad voor het gebruik van het woord crisiscommunicatie.

1.3 ONDERZOEKSAANPAK

De Onderzoeksraad heeft voor beide deelonderzoeken interviews gehouden met diverse betrokkenen. Ook verzamelde de Raad documenten en beeld- en geluidsmateriaal. De verzamelde informatie is bestudeerd en geanalyseerd. Op basis van deze informatie maakte de Onderzoeksraad een tijdlijn van de gebeurtenissen. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden bracht de Onderzoeksraad, aan de hand van feiten, de directe oorzaken en de gebeurtenissen in kaart. Om te komen tot aanbevelingen voor structurele verbeteringen van de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, onderzocht de Onderzoeksraad vervolgens de achterliggende oorzaken.

Om te komen tot aanbevelingen ter verbetering van de crisiscommunicatie verklaarde de Raad waarom er zaken misgingen in de crisiscommunicatie over de brand in Moerdijk. De volledige onderzoeksverantwoording is te vinden in bijlage 1.

De onderzoeken in relatie met de brand bij Chemie-Pack die zijn uitgevoerd door andere partijen zijn in de beschouwing opgenomen. In de bijlage van dit rapport is een opsomming van de onderzoeken opgenomen.

2 ONTSTAAN VAN BRAND EN OMSTANDIGHEDEN OP BEDRIJF

2.1 OMSTANDIGHEDEN OP HET BEDRIJF

Het bedrijf Chemie-Pack

Chemie-Pack⁴⁷ was een familiebedrijf dat chemicaliën⁴⁸ bewerkte en opsloeg. Het bedrijf startte in de jaren vijftig van de vorige eeuw als agrarisch bedrijf met als hoofdactiviteit het verpakken van levensmiddelen en bestrijdingsmiddelen. In de jaren zeventig begon het bedrijf met het bewerken van chemicaliën. Zo ontstond in 1982 de naam Chemie-Pack Nederland B.V. en vestigde het bedrijf zich op het industrieterrein van Moerdijk.

Chemie-Pack produceerde zelf geen chemicaliën, maar bewerkte deze in opdracht van andere bedrijven. De opdrachtgevers van Chemie-Pack bepaalden in welk soort verpakkingen hun stoffen werden verpakt en opgeslagen. De werknemers bij Chemie-Pack hielden zich bezig met het mengen, afvullen en verpakken van poeders en vloeistoffen. De stoffen werden op bestelling in andere, vaak kleinere⁴⁹ verpakkingen gedaan, waarbij de verpakkingen op gewicht werden afgevuld. De bewerkingen vonden plaats direct na aanlevering van de chemicaliën door de klant, of met poeders en vloeistoffen die al in opslag bij Chemie-Pack aanwezig waren. Na de bewerking werden de verpakte producten in de 'gereedproducthal' of in opslaghallen voor gevaarlijke stoffen opgeslagen. Producten werden door de opdrachtgevers zelf over de weg aan- en afgevoerd.

Het bedrijfsterrein van Chemie-Pack bestond uit een aantal opslaghallen en ruimtes voor het bewerken van chemicaliën. Bij de ingang van het bedrijf bevond zich het kantoorgedeelte. De gebouwen waren in een U-vorm geplaatst rond het middenterrein. Er was één in- en uitgang op het terrein. Tankwagens moesten keren op het middenterrein of reden achteruit het terrein op om op de laad- en losplaatsen achter op het middenterrein te komen. Het bedrijfsterrein is een aantal keren uitgebreid.



Figuur 1: Chemie-Pack in 2010. (Bron: Google Streetview)

47 Het bedrijf is op 23 augustus 2011 failliet verklaard.

48 De term chemicaliën is een verzamelnaam voor vele soorten stoffen. In dit rapport worden ook de termen ongevaarlijke en gevaarlijke stoffen gebruikt en geclassificeerde stoffen en ongeclassificeerde stoffen. Dit is gedaan om onderscheid te maken tussen de verschillende gevaarsaspecten van stoffen.

49 Variërend van flesjes van 10 ml tot vaten van 200 liter en zogenoemde IBC's van 1000 liter.

Volgens de directie had het bedrijf dienstverlening aan de opdrachtgevers hoog in het vaandel staan, waarbij een hoge productstroom normaal was. Zo kon één van de grote opdrachtgevers zeven dagen per week 24 uur per dag terecht bij Chemie-Pack. De bedrijfsvoering was erop gericht om opdrachtgevers snel te helpen.

Het bedrijf had in 2010 een jaaromzet van 6,5 miljoen euro, bewerkte 75.000 ton (gevaarlijke) stoffen en had 45 mensen in dienst. Het gemiddelde opleidingsniveau van de werknemers was laag. Het salaris van de productiemedewerkers werd aangevuld met bonussen gebaseerd op de door hen persoonlijk behaalde productie. Het bonussysteem werkte op basis van stukloon.

Wetgeving voor risicovolle bedrijven

Om mens en milieu te beschermen tegen ongevallen bij bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen stelt de overheid strenge eisen ten aanzien van externe veiligheid, procesveiligheid, arbeidsveiligheid en milieuveiligheid aan bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen. Voor een belangrijk deel volgen deze eisen uit de Europese Seveso II-richtlijn. De belangrijkste uitwerking van de Seveso-II richtlijn is het coördinerende besluit, het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO). Chemie-Pack was een bedrijf dat viel onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO). Het BRZO integreert wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampenbestrijding in één juridisch kader. In Nederland is de Seveso II-richtlijn verder verwerkt in (delen van) verschillende wetten en besluiten (zie figuur 27) waaronder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)⁵⁰, de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet veiligheidsregio's⁵¹ (zie voor uitleg over het BRZO ook bijlage 4). Daarnaast wordt in het besluit de wijze geregeld hoe de overheid daarop moet toezien. Doelstelling is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn.

Het BRZO onderscheidt op basis van de hoeveelheid en aard van de gevaarlijke stoffen twee categorieën van bedrijven met gevaarlijke stoffen. De eerste categorie bestaat uit bedrijven die boven de lage drempelwaarde van de hoeveelheid/aard gevaarlijke stoffen uitkomen. De tweede categorie bestaat uit bedrijven die boven de hoge drempelwaarde uitkomen. Chemie-Pack viel in de tweede categorie.

Voor alle BRZO-bedrijven (lage en hoge categorie) geldt dat zij alle maatregelen moeten treffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken. Dit moeten de bedrijven doen middels een veiligheidsmanagementsysteem. Dit veiligheidsmanagementsysteem (VMS) bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft het preventiebeleid van zware ongevallen (PBZO). Het tweede onderdeel betreft het veiligheidsbeheerssysteem, het systeem dat voor de vaststelling en uitvoering van het PBZO moet zorgen.⁵²

BRZO-bedrijven boven de hoge drempelwaarde moeten, naast het hierboven beschreven veiligheidsmanagementsysteem, een veiligheidsrapport (VR)⁵³ opmaken. Deze bedrijven worden daarom ook wel VR-bedrijven genoemd. Met het veiligheidsrapport moet het VR-bedrijf aantonen dat het het risico op zware ongevallen beheerst. Chemie-Pack was een VR-plichtig bedrijf. In het BRZO 1999 is vastgelegd dat het veiligheidsrapport zoals aanwezig op het bedrijf de actuele stand van zaken met betrekking tot de veiligheid van het bedrijf moet weergeven. Significante wijzigingen in het veiligheidsrapport dient het bedrijf door te geven aan het bevoegd gezag (minimaal één keer per jaar).

50 Voor 1 oktober 2010 was dit de Wet milieubeheer .

51 Voor 1 oktober 2010 waren dit de de brandweerwet 1985 en de Wet rampen en zware ongevallen (WRZO).

52 Overige verplichtingen – BRZO-bedrijven moeten eveneens een intern noodplan opstellen en een lijst van gevaarlijke stoffen bijhouden. Daarnaast komen BRZO-bedrijven op grond van het Besluit veiligheidsregio's in aanmerking voor een aanwijzing als bedrijfsbrandweerplichtig. De noodzaak tot het hebben van een bedrijfsbrandweer geldt vooral voor bedrijven die in geval van brand of ongevallen een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid kunnen vormen.

53 Het veiligheidsrapport geeft met ongevalsscenario's een beeld van 1) de gevaren en gevolgen van de gevaarlijke stoffen, en 2) de aard en effectiviteit van de getroffen veiligheidsmaatregelen ('Lines of Defence'). Het bedrijfsbrandweerrapport (BBR) is een onderdeel van het Veiligheidsrapport. In het bedrijfsbrandweerrapport zijn brandscenario's beschreven en de blusvoorzieningen. Op basis van het BBR kan het bevoegd gezag Chemie-Pack eventueel 'aanwijzen' voor het hebben van een bedrijfsbrandweer. Dat kan bijvoorbeeld als er niet voldoende stationaire blusvoorzieningen aanwezig zijn.

Minimaal één keer per vijf jaar dient het veiligheidsrapport geëvalueerd te worden, en opnieuw aan het bevoegd gezag te worden gezonden.

Een VR-bedrijf dient jaarlijks geïnspecteerd te worden. Deze inspectie bestaat uit een bezoek aan het bedrijf door de BRZO-inspecteurs van de gemeente (of de provincie), de Arbeidsinspectie, de brandweer en de waterkwaliteitsbeheerder.⁵⁴ Zij toetsen elementen van het veiligheidsbeheersysteem aan wet- en regelgeving waarbij de inspecteurs keuzes maken. Dat wil zeggen, ze lichten een onderdeel van het bedrijf door aan de hand van thema's en elementen van het veiligheidsbeheersysteem. Overtredingen die bij deze inspectie worden gesignaleerd, worden in handhavingstrajecten van de afzonderlijke instanties opgepakt.

Daarnaast is een bedrijf als Chemie-Pack vanuit de Wet milieubeheer verplicht te beschikken over een milieuvergunning.⁵⁵ Op basis van het "Moerdijkse afwegingsmodel" (onderdeel van het handhavingprogramma van de gemeente Moerdijk) wordt Chemie-Pack jaarlijks gecontroleerd.

In deze vergunning is onder meer benoemd in welke ruimtes gevaarlijke stoffen opgeslagen en bewerkt mogen worden. Dit is onder meer afhankelijk van de ADR-klasse van de stof, het vlampunt van een brandbare vloeistof en van de verpakkingsgroep. Indien een bedrijf zijn werkzaamheden wijzigt of bedrijfsruimtes anders wil gaan gebruiken, moet in het kader van de Wet milieubeheer ofwel een melding gedaan worden ofwel een verander- of revisievergunning worden aangevraagd. De keuze tussen melding, veranderingsvergunning of een revisievergunning is afhankelijk van de mate van impact op het milieu van de nieuw uit te voeren werkzaamheden. Deze is getrapd. Een aanvraag om een verander- of revisievergunning moet vergezeld worden van een geactualiseerd veiligheidsrapport.

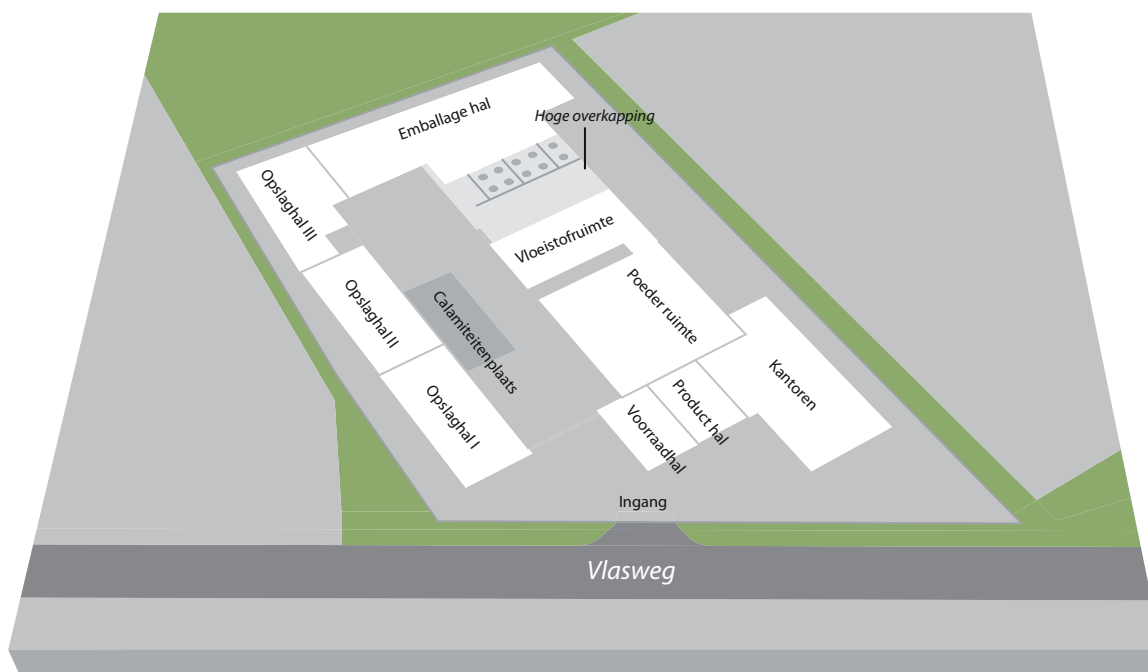
Naast het contact met de gemeente Moerdijk als vergunningverlener en toezichthouder vanuit de Wet milieubeheer, stond Chemie-Pack als BRZO-bedrijf met betrekking tot de veiligheid onder toezicht van een meerdere handhavers: de Regionale Milieu Dienst (RMD) namens de gemeente; de Arbeidsinspectie (directie Major Hazard Control) en de regionale brandweer⁵⁶ (Veiligheidsregio Midden- en West- Brabant). Deze handhavers vormden voor het uitvoeren van de BRZO-inspecties samen het BRZO-inspectieteam.

Bij BRZO-inspecties worden de veiligheidsrapporten gebruikt. Het veiligheidsrapport omvat de risicobeoordelingen (in de vorm van scenario's en beheersmaatregelen) van werkzaamheden en installaties. De juistheid van de gegevens en de beschrijvingen in het veiligheidsrapport worden tijdens de BRZO-inspecties in de praktijk beoordeeld conform het inspectieprogramma. Dit gaat op basis van thema's en risico-inschattingen en aan de hand van steekproeven, wat betekent dat er keuzes worden gemaakt.

54 De waterkwaliteitsbeheerder gaat als daar aanleiding voor is mee als adviseur.

55 Na oktober 2010 is dit de omgevingsvergunning voor een milieu-inrichting geworden.

56 De regionale brandweer beschikt niet over toezichthoudende bevoegdheden. De inspecteurs gingen als adviseur van de overige teamleden mee.



Figuur 2: Inrichting bedrijfsterrein Chemie-Pack. (Bron: Onderzoeksraad)

De aanwezigheid van gevaarlijke stoffen

Op het middenterrein mochten volgens de omgevingsvergunning voor een milieu-inrichting geen gevaarlijke stoffen worden bewerkt of opgeslagen. Het laden en lossen diende plaats te vinden op de calamiteitenplaats op het middenterrein of op de drie laad- en losplaatsen onder de overkapping (zie figuur 2).

Maximaal mocht op het terrein van Chemie-Pack op enig moment 4.000 ton gevaarlijke en ongevaarlijke stoffen worden opgeslagen. De werkvoorraad tijdens openingstijden mocht maximaal op enig moment 254 ton zijn. Per ADR-klasse zijn de maximale hoeveelheden ook begrensd zie Tabel 1.

ADR-klasse	Opslag	Werkvoorraad
ADR 3	825 ton	122 ton
ADR 4.1 en 4.2	0 ton	94 ton
ADR 6.1 en CRM	825 ton	214 ton
ADR 8	1175 ton	214 ton
ADR 9	475 ton	214 ton
Ongeclassificeerd	2200 ton	214 ton

Tabel 1: Maximaal toegestane hoeveelheden stoffen op het terrein

Per opslag/werkruimte was in de vergunning aangegeven hoeveel stoffen er maximaal mochten staan, als opslag en/of tijdelijk als werkvoorraad. Zo mocht per opslaghal maximaal 750 ton verpakte gevaarlijke stoffen worden opgeslagen.⁵⁷

⁵⁷ Bijlage 6 bevat een overzicht van alle ruimtes. Daarbij is een korte omschrijving van de functies en de locaties gegeven met de toegestane hoeveelheid ongeclassificeerde en geclassificeerde stoffen.

Gevaarlijke stoffen

Onder een gevaarlijke stof wordt verstaan een stof die kan leiden tot milieuschade of gezondheidsschade bij iedereen die met deze stof in aanraking komt. Stoffen en producten die als gevaarlijk worden beschouwd, moeten volgens de wet- en regelgeving ingedeeld worden in een gevarenklasse. Bij Chemie-Pack werd bij de indeling en begrenzing van de opslag van gevaarlijke stoffen gebruik gemaakt van het ADR.

In dit rapport wordt om reden van eenduidigheid van terminologie eveneens de gevarenklasse-indeling van het ADR gehanteerd. Echter, dit betekent niet dat een ongeclassificeerde stof ongevaarlijk is.

ADR

ADR is de afkorting van 'Accord européen relatif au transport international de marchandises Dangereuses par Route'. Het ADR is het verdrag dat regels geeft voor het internationale vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, waaronder de criteria voor indeling en etikettering bij het transport. Nederland heeft de internationale regels van het ADR verwerkt in de Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen.

Het ADR heeft dertien klassen van gevaarlijke stoffen gedefinieerd. Deze ADR-klassen zijn vervolgens weer onderverdeeld in subklassen. De dertien gevarenklassen zijn:

ADR-klasse	Omschrijving gevarenklasse
1	Ontploffbare stoffen en voorwerpen
2	Gassen
3	Brandbare vloeistoffen
4.1	Brandbare vaste stoffen, zelfontledende vaste stoffen en vaste ontplofbare stoffen in niet explosieve toestand
4.2	Voor zelfontbranding vatbare stoffen
4.3	Stoffen die in contact met water brandbare gassen ontwikkelen
5.1	Oxiderende stoffen
5.2	Organische peroxiden
6.1	Giftige stoffen
6.2	Infectueuze stoffen (besmettelijk)
7	Radioactieve stoffen
8	Corrosieve stoffen
9	Diverse gevaarlijke stoffen en voorwerpen (onder andere milieugevaarlijk)

Tabel 2: Gevarenklassen volgens ADR

Europese wet- en regelgeving: Stoffenrichtlijn en EU-GHS

Bij de levering en het gebruik van gevaarlijke chemische stoffen is voor het indelen, etiketteren en verpakken, naast de transportvereisten conform het ADR, de Europese Stoffenrichtlijn (Richtlijn 67/548/EEG) van toepassing. Deze richtlijn is in Nederland verankerd in de Wet milieubeheer en geeft een indeling in stofcategorieën met bijbehorende eisen aan etiketten (inclusief gevarensymbool). Deze stofcategorieën zijn anders dan de gevarenklassen en -aanduidingen die conform het ADR moeten worden gebruikt. De Stoffenrichtlijn wordt vanaf 1 december 2010 met een overgangstraject vervangen door de Europese verordening, in Nederland bekend als de REACH verordening.

De aanwezige veiligheidsvoorzieningen

Het werken met gevaarlijke stoffen vereist de nodige maatregelen waaronder veiligheidsvoorzieningen. Op het bedrijf waren diverse veiligheidsvoorzieningen aanwezig. Naast handblusapparaten waren er in verschillende ruimtes ook gas- en branddetectoren⁵⁸ en blusinstallaties. De volgende ruimtes waren voorzien van een automatisch Hi-Ex⁵⁹ inside air schuimblusinstallatie met een eigen schuim- en watervoorraad en detectie:

- Opslaghal I
- Opslaghal II
- Voorraadhal
- Poederruimte (middengedeelte)
- Producthal

Daarnaast waren ook ruimtes voorzien van een semi-automatische schuimblusinstallatie:

- Poederruimte, (de cellen aan de rand)
- Vloeistofruimte

Bij de semi-automatische installaties is wel een voorraad schuimvormend middel aanwezig, maar het blussysteem heeft geen eigen watervoorziening. De installatie moet handmatig in werking worden gesteld, bijvoorbeeld door de (lokale) brandweer. Het externe wateraansluitpunt, waar men voor de watertoevoer van afhankelijk was, bevond zich aan de buitenzijde van de voorraadhal.

Op het middenterrein en onder de overkapping waren, buiten de laad- en losplaatsen onder de overkapping en de calamiteitenplaats, geen voorzieningen om lekkende vloeistof op te vangen, in oppervlak te beperken, of om een eventuele plasbrand te blussen. Het middenterrein liep vlak af richting de emballagehal en de opslaghallen II en III.

De laad- en losplaatsen onder de overkapping hadden elk een vloeistofopvangcapaciteit van 25 m³ dan wel 40 m³. De calamiteitenplaats had een vloeistofopvangcapaciteit van 25 m³. Onder de overkapping en onder het middenterrein waren twee rioleringssystemen aangebracht: één voor de afvoer van regenwater en één voor de afvoer van industrieel afvalwater. De laatste was niet aangesloten op het openbare riool, maar op een gescheiden opvangsysteem met een beperkte inhoud van circa 2,5 m³.

Werkzaamheden op 5 januari 2011

Op woensdag 5 januari 2011 werd aan verschillende opdrachten gewerkt. Hieronder worden alleen de opdrachten beschreven die een directe relatie hebben met het ontstaan en de escalatie van de brand. Het betreft drie verschillende locaties, die dichtbij elkaar zijn gelegen en waar opeenvolgend in de tijd werkzaamheden voor de opdrachten plaatsvonden. De drie opdrachten betroffen:

- het ompakken van xyleen in stalen vaten en IBC's;
- het mengen van twee koolwaterstoffen; en
- het mengen van twee harsen.

De werkzaamheden werden uitgevoerd op het middenterrein nabij de overkapping, in de vloeistofruimte en in de ruimte onder de overkapping.

Ompakken van xyleen

Op woensdagmorgen arriveerde om circa 07.00 uur een tankwagen met daarin 24 ton xyleen, een ontvlambare vloeistof met ADR-klasse 3.⁶⁰ De tankwagen werd opgesteld op losplaats 2, onder de overkapping. Door middel van een (mobiele) centrifugaalpomp, die was opgesteld in een tankput⁶¹ van de tankopslag, werd xyleen uit de tankwagen naar een afvulininstallatie verpompt. Met behulp van de afvulininstallatie werd het xyleen omgepakt in 60 stalen vaten van 200 liter en 14 kunststof IBC's met circa 900 liter. Het ompakken van xyleen werd uitgevoerd door één medewerker van

58 Een van de gasdetectoren en branddetectoren heeft alarm gegeven, echter na de handmatige brandalarmering. Het is onbekend (ook na onderzoek) welke detector alarm heeft gegeven.

59 Hi-Ex staat voor high expansion. Hi-Ex schuim is sterk expanderende schuim, ook wel licht schuim genoemd.

60 De gebruikte xyleen had een vlamptpunt tussen de 17 en 23°C.

61 De tankput is de opvangvoorziening die gecreëerd wordt door middel van een ommuring om een tank.

Chemie-Pack en was om 13.15 uur gereed. Of de afgevlude vaten en IBC's naar een opslaghal zijn gebracht, is niet duidelijk. Mogelijk zijn ze (deels) onder de overkapping blijven staan.

Herkenbaarheid van brandbare vloeistoffen

Hoe brandgevaarlijk een vloeistof is, wordt vastgesteld door het vlampunt te bepalen. Met het vlampunt wordt de laagste temperatuur aangeduid waarbij een vloeistof aan of nabij het oppervlak zoveel brandbare damp afgeeft dat deze, gemengd met zuurstof, door een vlam of vonk kan worden ontstoken. Er zijn verschillende richtlijnen, met eigen benamingen en deels andere grenzen.

Onder ADR-klasse 3 vallen alleen 'brandbare vloeistoffen' met een vlampunt lager of gelijk aan 60°C. Daarnaast vallen dieselolie, gasolie en lichte stookolie met een vlampunt tussen de 60°C en 100°C ook in de ADR 3 klasse.

In de EU-GHS wordt voor 'ontvlambare vloeistoffen' dezelfde definitie gehanteerd en alle verpakkingen met deze vloeistoffen moeten voorzien worden van een pictogram waarop het brandgevaarsymbool staat.

In de Stoffenrichtlijn wordt voor ontvlambare stoffen met een vlampunt van tenminste 21°C en ten hoogste 55°C geen pictogram voorgeschreven.

Opgemerkt wordt dat vloeistoffen met een hoger vlampunt dan 60°C nog steeds brandbare vloeistoffen kunnen zijn, maar dat zij niet meer gelabeld worden als ADR-klasse 3 of als ontvlambare stof conform Stoffenrichtlijn of EU-GHS.



Het mengen van twee koolwaterstofproducten

In de ochtend van 5 januari werd door andere werknemers een werkopdracht voor de grootste klant⁶² uitgevoerd. Deze opdracht bestond uit het maken van een mengsel van een koolwaterstofproduct met een polymeer: 350 kg koolwaterstof H en 267 kg polymeer D. Beide producten zijn brandbare vloeistoffen geclassificeerd als ADR-klasse 3. Het was de bedoeling om circa 80 tot 100⁶³ IBC's af te vullen. In de ochtend arriveerde hiervoor een tankwagen met daarin 26 ton koolwaterstof H. De tankwagen koolwaterstof H werd opgesteld op losplaats 1 en werd gelijktijdig met de eerder genoemde tankwagen xyleen gelost. Een verrijdbare centrifugaalpomp, die opgesteld stond onder de overkapping, pompte de koolwaterstof H via een vast pijpleidingtracé rechtstreeks naar de afvulinstallatie in de vloeistofruimte. Rond 11.00 uur was de tankwagen met de koolwaterstof H leeg en verdeeld over 64⁶⁴ IBC's. De halfgevlude IBC's stonden op het middenterrein ter hoogte van de vloeistofruimte klaar om gevuld te worden met polymeer D. Naast de 64 IBC's die op de ochtend van 5 januari waren gevuld, stonden op het middenterrein nog circa 36 andere IBC's, gevuld met koolwaterstof H die daar al eerder waren geplaatst. De tankcontainer met polymeer D was inmiddels geplaatst op losplaats 2.

62 Bedrijfsgegevens zijn geanonimiseerd op grond van artikel 57 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

63 Getal is gebaseerd op schattingen van aanwezige IBC's na de brand.

64 Schatting op basis van de inhoud van de tankwagen en de werkopdracht.



Figuur 3: Opslag van IBC's onder de hoge overkapping bij Chemie-Pack. (Bron: Onderzoeksraad)

Intermediate Bulk Containers

Intermediate Bulk Containers, afgekort IBC's, zijn een tussenmaat verpakking, tussen 200 liter vaten en 25 m³ tankcontainers in. Een standaard IBC heeft een inhoud van één kubieke meter (1000 liter).

Kunststoffen IBC's worden wereldwijd veel gebruikt voor allerlei soorten goederen, van chemische producten tot levensmiddelen. Het afgelopen decennium is het gebruik snel toegenomen. De verpakking is lichtgewicht en handzaam. De basis vormt een kunststof kubus, versterkt met een stalen frame. De afmetingen zijn gestandaardiseerd, waardoor de IBC's goed stapelbaar zijn. De IBC wordt gevuld door een opening aan de bovenkant, die wordt afgesloten met een schroefdop. Onder in de container zit een kraantje.

De IBC's op het terrein van Chemie-Pack hadden allemaal de standaardmaat en waren van de kunststof HDPE.

Mengen van twee harsen

In de middag van 5 januari werd begonnen met het mengen van twee typen hars in opdracht van een klant, een harsproducent.⁶⁵ Het was de bedoeling om een achttal IBC's eerst te vullen met 400 kg warme hars A, vervolgens het systeem te spoelen en daarna met 300 kg warme hars B verder te gaan. De te mengen harsen waren in IBC's aanwezig in de opslag bij Chemie-Pack en waren, om deze voor te verwarmen, in de ochtend in de stoomcontainer geplaatst zodat de inhoud minder stroperig en dus beter verpompbaar werd. De temperatuur van de hars was niet hoger dan 70°C.⁶⁶ Het afvullen van de IBC's met twee soorten hars vond plaats via de afvulinstallatie onder de overkapping. Hiervoor was buiten de overkapping een verplaatsbare persluchtmembraanpomp⁶⁷ aanwezig die hars naar de afvulinstallatie moest verpompen. Deze membraanpomp werd primair gebruikt voor het verpompen van harsen en stond opgesteld op de gebruikelijke plek nabij de openingen van de toevoerleidingen van de afvulinstallatie op het middenterrein. Vanaf deze locatie werden harsen vanuit IBC's, maar ook vanuit vrachtwagens verpompt naar de afvulinstallatie onder de overkapping.

Tijdelijke opslag op het middenterrein en onder de overkapping

Naast de voor de werkzaamheden van die dag gebruikte IBC's stonden op 5 januari op het middenterrein ook nog andere IBC's opgesteld onder de overkapping. Op basis van de stoffenlijst, luchtfoto's en de werkzaamheden is in tabel 3 een schatting gemaakt van de aantallen IBC's en de soorten chemische stoffen, die op het middenterrein en ook onder de overkapping aanwezig waren.

65 Bedrijfsgegevens zijn geanonimiseerd op grond van artikel 57 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

66 Tijdens het onderzoek is verklaard dat de temperatuur ca 45 °C bedroeg. De exacte temperatuur van de harsen is achteraf niet meer vast te stellen. De maximale temperatuur is gebaseerd op de temperatuur waarbij IBC's kunnen gaan vervormen.

67 De pomp was verplaatsbaar met een heftruck.

Stof	Schatting aantal IBC's en of vaten	Locatie
1. Xyleen	Minimaal 2 IBC's voor spoelen pomp bij afvullen hars: 1 vuil en 1 schoon. Mogelijk 60 vaten met xyleen die op de ochtend van 5 januari zijn gevuld. <i>(Onbekend is of ze verplaatst zijn en waarnaar toe).</i>	Nabij mobiele pomp, buiten Onder overkapping
2. Harsen	Schatting: 1-4 IBC's <i>In de middag van 5 januari is begonnen met afvullen van harsen.</i>	Buiten, waarvan 1 direct nabij de pomp
3. Koolwaterstof H	80-100 waarvan 64 IBC's in de morgen afgevuuld met 350 kg. Er waren al 36 IBC's aanwezig.	Opgesteld op middenterrein ter hoogte van vloeistofruimte
4. Ferroceen	Aantal 30-50 IBC's Toelichting: betreft poeder	Opgesteld op middenterrein ter hoogte van vloeistofruimte
5. Ferroceen opgelost in toluen	Aantal: 'rij met IBC's'	Opgesteld op middenterrein ter hoogte van vloeistofruimte
5.a Toluene	<i>Toluene nodig bij werkopdracht om de 30-50 IBC's met ferroceen af te vullen. Deze stof in IBC's was mogelijk (deels) aanwezig onder overkapping of vloeistofruimte (toluene volgens Chemie-Pack brandweerlijst in IBC's aanwezig in hal 2).</i>	
6. 2-EHN (75-100% 2ethylhexyl nitraat)	Circa 50 IBC's	Middenterrein, tussen hal 2 en de weegbrug
7. Formaldehyde oplossing	Circa 60 IBC's	Middenterrein (achter gele container ter hoogte van hal 1)
8. Lege IBC's	Circa 40 IBC's	Middenterrein, tegen emballagehal (5 hoog)

Tabel 3: Aanwezige IBC's op het middenterrein van Chemie-Pack in de namiddag van 5 januari 2011.

2.2 VERLOOP VAN HET VOORVAL

Het ontstaan van de brand

De brand is ontstaan bij de mobiele persluchtmembraanpomp, die werd gebruikt bij het verpompen van harsen. Hieronder worden de gebeurtenissen beschreven, die de aanleiding van de brand vormden.

Op verzoek van één van de leidinggevendenden zijn omstreeks 13.00 uur de eerste IBC's met hars A door een heftruckchauffeur uit de stoomcontainer gehaald en naast de membraanpomp geplaatst. De leidinggevende heeft vervolgens voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd zoals het wisselen van de slangen⁶⁸, zodat harsen via de membraanpomp vanuit de ene IBC naar de andere IBC bij de afvulinstallatie konden worden verpompt. Een flexibele zuigslang van circa drie meter met een

68 Door de hoge tijdsdruk werden de voorbereidende werkzaamheden alvast door de leidinggevende in plaats van de productiewerknemer uitgevoerd. Het was bij Chemie-Pack niet ongebruikelijk dat directie of leidinggevendenden insprongen als het druk was.

mondstuk ging in de IBC met hars A en voedde de membraanpomp. Vanaf de pomp werd hars vervolgens via de vaste leiding naar de afvulinstallatie onder de overkapping verpompt.

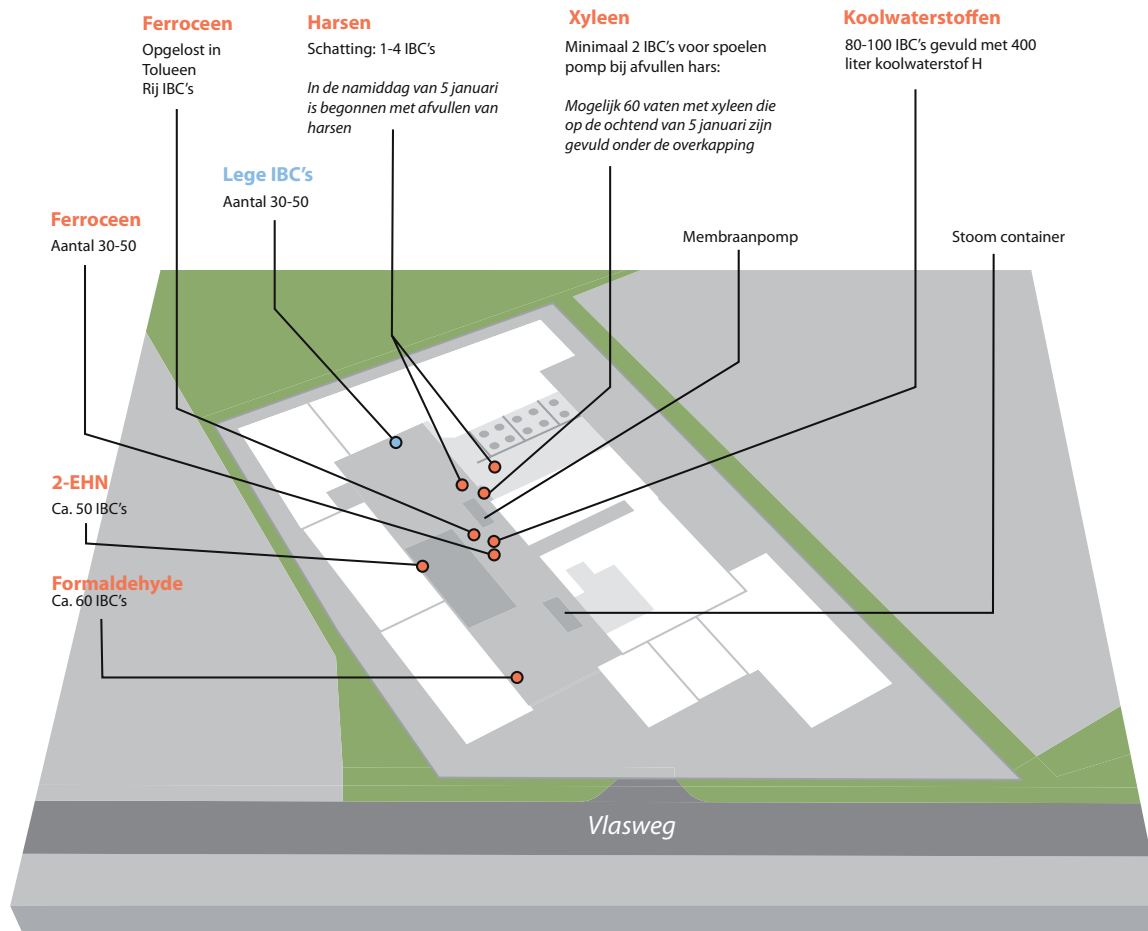
Voorafgaand aan iedere nieuwe opdracht werden, conform procedure, de pomp, de leidingen en de afvulinstallatie schoongespoeld om vervuiling van de systemen en producten te voorkomen. Chemie-Pack gebruikte hiervoor het 'oplosmiddel' xyleen, een brandbare vloeistof met gas(damp) explosiegevaar. Bij een nieuwe werkorder werd de eerste 25 kg van de te verpompen hars afgevoerd als afval, om nog in het systeem aanwezig spoelmiddel te verwijderen. Op de dag van de brand stond tegen de buitenwand⁶⁹ van de overkapping één IBC met spoelxyleen.

Op 5 januari waren het systeem van leidingen en de pompinhoud nog gevuld met xyleen als gevolg van het schoonmaken. Om te kunnen verpompen, zijn de slangen van de zuigleiding gewisseld. Uit onderzoek is gebleken is dat bij het starten van de membraanpomp in de middag van 5 januari 2011 xyleen in de opvangbak onder de pomp aanwezig was. Na het doornemen van de werkorder startte dezelfde medewerker die in de ochtend het ompakken van xyleen had uitgevoerd, de werkzaamheden om hars af te vullen.

Kort na aanvang van de werkzaamheden ontstonden er problemen met de pomp. Door de koude weersomstandigheden⁷⁰ bevroor de uitlaatdemper van de membraanpomp. De hars koelde in de buitenlucht geplaatste leiding van de pomp naar de afvulinstallatie af en stonde. Dit resulteerde vermoedelijk in een stagnatie in de persleiding. De pompopbrengst liep hierdoor bijna helemaal terug. In eerste instantie verhoogde de medewerker de persluchtdruk van de pomp om de pomp zo meer vermogen te geven, naar zeven bar. Na overleg met de leidinggevende werd geprobeerd om de demper met behulp van de gasbrander, die bestemd was voor het aanbrengen van krimpfolie, te ontdooien. Dit lukte en de medewerker ging verder met het afvullen van hars, in de hoop dat het verpompen zou continueren. Vrij spoedig ontstonden opnieuw problemen met de pomp en daalde de opbrengst opnieuw. Na overleg met verschillende collega's en leidinggevendenden probeerde de medewerker ditmaal het midden van de pomp op te warmen met de gasbrander. Op dat moment zag de medewerker dat er brand was in de opvangbak onder de membraanpomp.

69 De buitenwand bestond uit een profiel stalen plaat die beschutting gaf tegen de wind. De overkapping was er gedeeltelijk mee afgesloten.

70 De buitentemperatuur was 3 á 4 graden Celsius.



Figuur 4: Schematische weergave van de locaties van de IBC's op het middenterrein bij Chemie-Pack en de voor de werkzaamheden op 5 januari benodigde membraanpomp en stoomcontainer.

Brandontwikkeling

In het begin van de brand bevonden de vlammen zich uitsluitend rondom de membraanpomp, in de opvangbak van de pomp. Medewerkers hebben verklaard dat de vlammen nog niet groot waren. De medewerker die bij de pomp aan het werk was, ging direct naar de afvulinstallatie om daar een brandblusser te pakken. Op dit moment werd de afvulinstallatie en zodoende ook de pomp niet uitgeschakeld. De medewerker sloeg op dat moment geen alarm.

Tegelijkertijd zag ook een vorkheftruckchauffeur de beginnende brand. Hij sloeg wel alarm bij de receptie via de centrale intercominstallatie. Daarna ging hij naar de opvangbak met een handblusser om een bluspoging te doen. De receptioniste alarmeerde vervolgens de leidinggevende, de BHV-ers en de brandweer. De leidinggevende en BHV-ers zijn naar de plek van de brand gegaan om te helpen bij de brandbestrijding. De brand ging direct gepaard met rookontwikkeling en beperkte zich in eerste instantie tot de opvangbak. Vervolgens ontwikkelde de brand zich hevig aan de perszijde (uitlaat) van de pomp.

Bluspogingen met kleine handbrandblusmiddelen, zoals met poeder- en schuimblussers, hadden geen resultaat. Ook deden de BHV'ers een bluspoging met water. Plots werd men geconfronteerd met een steekvlam. De brand kon zich verder verspreiden over de grond doordat brandende hars uit de pomp en opvangbak stroomde. Door de uitstromende en brandende hars ontstonden gaten in de nabijstaande IBC's, waardoor deze gingen lekken. Er ontstond een grote vloeistofplas, die vlam vatte en zich snel verspreidde naar de omgeving waardoor de brand escaleerde. De plasbrand verspreidde zich - onder meer - naar andere delen van het middenterrein en naar het gebied onder de overkapping, waar andere IBC's stonden. Als gevolg van direct vlamcontact en warmtestraling bezweken steeds meer IBC's, waardoor steeds meer (brandbare) vloeistof vrijkwam.

Op het moment van escalatie trokken de werknemers van Chemie-Pack zich terug zichzelf in veiligheid te brengen. Omdat de brand binnen een zeer kort tijdsbestek escaleerde, heeft één van de werknemers een handbrandmelder bediend waardoor het ontruimingsalarm op het gehele bedrijfsterrein afging en automatisch de regionale brandweeralarmcentrale werd gealarmeerd.⁷¹ Deze medewerker heeft vervolgens handmatig het automatische Hi-Ex schuimblussysteem geactiveerd en de kleppen in de schuimleidingen naar opslaghal I en opslaghal II geopend. Enkele minuten later zijn de afsluiters naar voorraadhal I, middendeel poederruimte en de producthal geopend. Dezelfde medewerker draaide vervolgens de aansluiting van het rioolsysteem van Chemie-Pack op het openbare riool dicht.




Om 14.35 uur⁷² kwam de eerste tankautospuiter van de brandweer ter plaatse. Tussen 14.43 uur en 14.52 uur arriveerden nog zes tankautosputters en een schuimblusvoertuig. Op verzoek van de medewerker die de HiEx installatie had geactiveerd en de aansluiting op het rioolsysteem dichtdraaide, heeft de brandweer een monitor (straatwaterkanon) ingezet om een (gele) zeecontainer met daarin 40 vaten ethylacetaat⁷³ te koelen. Mede hierdoor kon de brandende vloeistof gaan drijven en stroomde deze in de richting van de emballagehal en opslaghallen II en III. Ook heeft dezelfde medewerker de brandweer gewezen op de aansluiting van de watervoorziening voor de semi-automatische blusinstallatie.

Bij de ontruiming verzamelde het personeel zich op de verzamelplaats aan de rand van het middenterrein. Werknemers legden met mobiele telefoons vast hoe de brand zich verder ontwikkelde. De figuren 5, 6 en 7 geven een beeld van de snelle ontwikkeling van de brand. De drie opnames zijn gemaakt voordat de brandweer arriveerde. Te zien is dat de brand zich binnen een minuut ontwikkelde van een lokale brand rondom de membraanpomp tot een onbeheersbare plasbrand.

71 In dezelfde minuut 14.28 uur (niet gesynchroniseerde tijd, tijd gebaseerd op klok particuliere meldcentrale) werd ook een automatische brandmelder aangesproken, die de regionale brandweer alarmeerde.

72 Tijd overgenomen uit het rapport van de IOOV.

73 Uit onderzoek bleek dit isopropylalcohol te zijn. Op grond van tijdens de brand verkregen informatie van het bedrijf heeft de brandweer aangenomen dat het ging om een container met 80 200 liter vaten met aceton.

Tijdstip	Beeld	Beschrijving
14:28 uur		<p><i>Figuur 5: De initiële brand is ter hoogte van de pomp (cirkel)</i></p>
14:28 uur + 8 sec		<p><i>Figuur 6: De pulserende vlam uit de membraanpomp</i></p>
14:28 uur + 60 sec		<p><i>Figuur 7: Uitbreiding naar de plasbrand</i></p>

(Bron foto's: Politie Midden- en West- Brabant)

De initiële plasbrand verspreidde zich snel en deed andere IBC's smelten waardoor nog meer brandbare vloeistof in korte tijd vrijkam. Het vrijkomen van de inhoud van meerdere IBC's leidde in zeer korte tijd tot een onbeheersbare brand, in eerste instantie op het middenterrein en onder de overkapping.

Als gevolg van de plasbrand op het middenterrein en onder de overkapping, bezweken alle IBC's op die locaties. Hierdoor kwamen duizenden liters aan brandbare vloeistof vrij. Dit verspreidde zich binnen vijf minuten over het gehele middenterrein. De plasbrand stroomde ook onder de windmuur door, onder de overkapping. Hier bleef het lang branden. Gelet op de intensiteit van de brand op deze plek moeten de stalen vaten die in de ochtend gevuld waren met xyleen, hier gestaan hebben. Stalen vaten bezwijken na veel langere tijd dan kunststoffen IBC's, maar door de aanhoudende warmtestraling zijn ze alsnog bezweken, waarbij ze als een raket de lucht in vlogen ('rocketeren'). Tussen de brandresten zijn op deze wijze bezweken vaten teruggevonden.

Ook aan de zijkanten van het middenterrein stonden diverse stapels met IBC's.⁷⁴ Doordat ook deze IBC's smolten en de daaruit vrijgekomen brandbare vloeistof vlam vatte, hebben de gevels van omliggende gebouwen, zoals opslaghallen II en III, langdurig bloot gestaan aan hittestraling. Ook is de brandende vloeistof bij hal II naar binnen gestroomd.

De uitbreiding van de brand naar opslaghal II is te zien in figuur 8. Deze luchtfoto, die ongeveer 45 minuten na het begin van de escalatie genomen is, toont ook dat rook en vlammen uit het dak van opslaghal II (rood kader) komen.



*Figuur 8: Luchtfoto van 5 januari 2011, 15.16 uur. (Bron: KLDP DLV)
Rode kader: rook en vlammen slaan uit dak opslaghal II.
Gele kader: het vuur op de plek van de overkapping*

Opvallend is de na drie kwartier nog steeds aanwezige felheid van het vuur bij de overkapping (geel kader) en de vloeistofruimte. Zichtbaar aan het branden zijn de emballagehal, opslaghal II en III. Er komt rook uit de lichtkoepels van de poederruimte.

74 Zie overzicht schatting aanwezige IBC's in Tabel 3 op pagina 41.

Op het moment van de foto wordt door de brandweer op twee plaatsen gekoeld en geblust. Bij de 'gele' container wordt gekoeld met een watermonitor en aan de achterkant van hal II is de inzet van één blusstraal te zien. Ook is te zien dat de plasbrand op het middenterrein nagenoeg is uitgewoed.

2.3 ANALYSE TOEDRACHT

2.3.1 Oorzaak van de brand

Vrijkomen van xyleen

De brand kon ontstaan doordat het brand- en explosiegevaarlijke 'schoonmaakmiddel' xyleen in de opvangbak onder de membraanpomp aanwezig was. Chemie-Pack gebruikte deze pomp voor het verpompen van harsen. Om verontreiniging van de installatie en harsmengsels te voorkomen maakte Chemie-Pack de pomp schoon na het beëindigen van het verpompen en bij productwisselingen. Hiervoor gebruikte Chemie-Pack het schoonmaakmiddel xyleen. Xyleen is geclassificeerd als een brandbare vloeistof conform de ADR-klasse indeling. Xyleen heeft een vlampunt van 17°C.⁷⁵ Boven een vloeistofoppervlak is altijd damp aanwezig. Een ontstekingsbron kan deze dampwolk ontsteken waardoor brand en een explosieve verbranding kunnen optreden. Xyleen wordt daarom beschouwd als een explosiegevaarlijke stof. De omgeving waarin xyleen gebruikt wordt, dient dan ook vrij te zijn van ontstekingsbronnen zoals vonken, warme oppervlakte of open vuur. Met andere woorden: xyleen kan en mag conform de ATEX 137 alleen in een zogenaamd gezoneerd gebied worden gebruikt.

Schoonmaken met xyleen

Voor het schoonmaken van de membraanpomp gebruikte men xyleen. Die werd uit een IBC gevuld met xyleen opgezogen. De xyleen werd door de slang naar de pomp en door de leidingen naar de Logdos-afvulininstallatie gepompt. Hierna werd de xyleen met harsresten op de Logdosafvulininstallatie⁷⁶ opgevangen. Voor het opvangen gebruikte Chemie-Pack een speciaal daarvoor bestemde afval-IBC. De afval-IBC werd vervolgens vervangen door een lege IBC. Hierna werd de pomp nagespoeld met 1000 liter xyleen. Deze xyleen was schoner dan het eerste xyleen en werd in een separate IBC opgevangen voor hergebruik als schoonmaakmiddel.

Hars lost volledig op in xyleen. Daarnaast beïnvloedt xyleen de kwaliteit van het eindproduct, het harsmengsel, niet. Xyleen wordt ook bij harsfabricage gebruikt. Het gebruikte, vervuilde, xyleen werd meegegeven aan de harsfabrikant. Die hergebruikte het in het productieproces van hars.

Uit onderzoek naar de werkwijze van het schoonmaken blijkt dat er vanwege het aan- en afkoppelen van de slangen altijd een resthoeveelheid xyleen in de opvangbak terecht kwam. Dit xyleen werd over het algemeen niet direct opgeruimd. De opvangbak was een paar dagen voor 5 januari voor het laatst schoongemaakt, maar door het wisselen van de slangen kwam opnieuw xyleen in de bak.

Daarnaast was het ook algemeen bekend dat de gebruikte pakkingen van de pomp niet geschikt waren voor het gebruik van xyleen. Door het 'oplossen' van de pakkingen ontstonden frequent lekkages. Het was algemeen gebruik dat het personeel zelf de pakkingen verwisselde als de lekkage te erg werd.

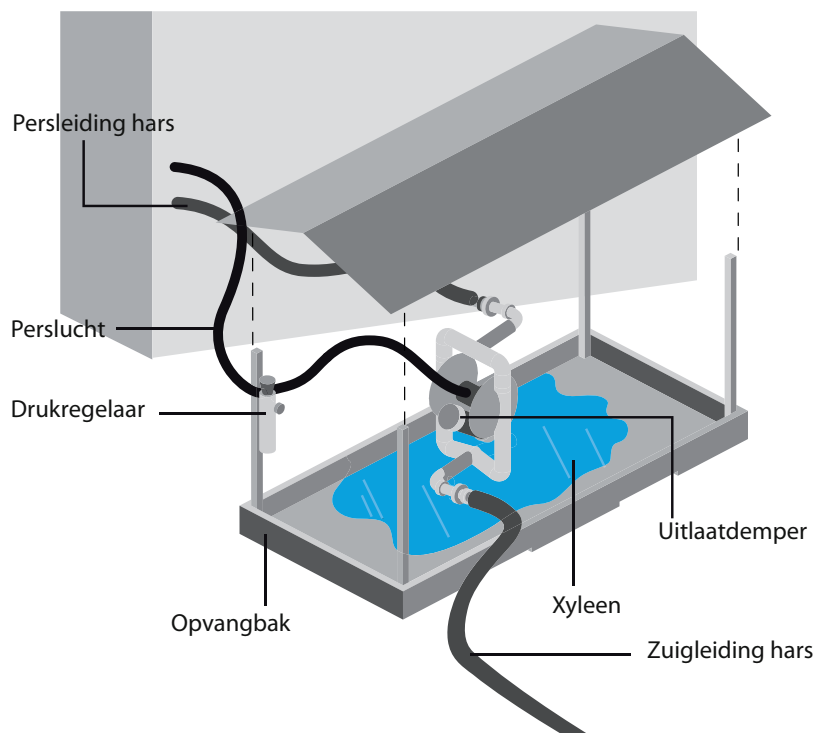
75 De xyleen bestond uit een technisch mengsel van verschillende soorten xyleen (ortho, meta en para) en ethylbenzeen. Het vlampunt van een mengsel ligt tussen de 17 °C en 23 °C.

76 Er zijn twee afvulininstallaties, de Feige en de Logdos. De afvulininstallaties zijn vrijwel identiek. Alleen had de Feige wel voorzieningen om brandgevaarlijke en explosiegevaarlijke stoffen mee af te kunnen vullen. De Feige was wel voorzien en de Logdos niet.

Opwarmen membraanpomp met gasbrander

De pomp⁷⁷ werd aangedreven met perslucht (instelbaar tussen 1 en 7 bar). De perslucht werd na gebruik, het volbrengen van de pompslag, afgeblazen. Dit afblazen gebeurde met grote snelheid en veroorzaakte ernstige geluidshinder. Om het geluid te reduceren was een uitlaatdemper op het uitlaatventiel geplaatst. Door de expansie van de uittredende lucht koelde de uitlaatdemper sterk. Door de lage buitentemperatuur op de dag van de brand (3-4 °C) zette vocht vanuit de omgevingslucht en van de gecomprimeerde perslucht zich af op de onderkoelde demper. Hierdoor vroomde deze als het ware dicht. Door de bevrorenheid kon er minder lucht door de membraanpomp stromen. Hierdoor liep de pompopbrengst terug naar nihil. Na overleg met de leidinggevende probeerde de medewerker de demper met een gasbrander te ontdooien. Dit lukte en de medewerker ging verder met het afvullen van hars. In de hoop dat het verpompen zou continueren, werd de volgende IBC met warme hars in de nabijheid van de pomp klaargezet. Nog voor het zover was, ontstonden opnieuw problemen met de pomp en daalde de opbrengst. Het is onbekend of de uitlaatdemper weer bevroor of dat hars vastgelopen was in de pomp of in de persleiding naar de afvulinstallatie. Na overleg met verschillende collega's en de leidinggevende probeerde de medewerker ditmaal niet alleen de demper maar ook het midden van de pomp op te warmen met de gasbrander.

Ondanks het feit dat de omgevingstemperatuur net boven het vriespunt lag, bleef het in de opvangbak aanwezige xyleen vloeibaar (vriespunt -27°C) en was er een geringe hoeveelheid xyleendamp aanwezig. Door het gebruik van de gasbrander in de nabijheid van de xyleenplas in de opvangbak werd de uitdamping (plaatselijk) vergroot. Het gebruik van de gasbrander leidde vervolgens tot de ontsteking van xyleendamp en veroorzaakte een xyleen-vloeistofbrand in de bak⁷⁸.



Figuur 9: Schematische weergave van de membraanpomp. Hierop zijn de slangen evenals de uitlaatdemper en de persluchtleidingen zichtbaar. (Bron: Onderzoeksraad)

77 Zie bijlage 11 voor de werking van de pomp

78 Efectis in Rijswijk heeft op verzoek van de Onderzoeksraad brandproeven uitgevoerd om het hier beschreven brandscenario te toetsen. De brandproeven staafden het brandscenario. De resultaten zullen op de website van de Onderzoeksraad worden gepubliceerd.

Deelconclusie

Ten aanzien van de onderzoeksvraag wat de brand heeft doen ontstaan, komt de Raad op basis van het onderzoek tot de volgende deelconclusie:

1. Bij het met een open vlam opwarmen van een koude membraanpomp is de in de opvangbak aanwezige xyleen ontbrand en ontstond een vloeistofbrand in de opvangbak.

2.3.2 Directe (escalatie) factoren van de brand

In totaal zijn vier direct oorzakelijke factoren te benoemen, die bijgedragen hebben aan de escalatie van de brand. Deze factoren hebben betrekking op; 1) het falen van de pomp, 2) de wijze waarop het personeel heeft geprobeerd de brand in de opvangbak te blussen, 3) de nabijheid van brandgevaarlijke stoffen in IBC's en 4) de eigenschappen en het gebruik van de aanwezige voorzieningen.

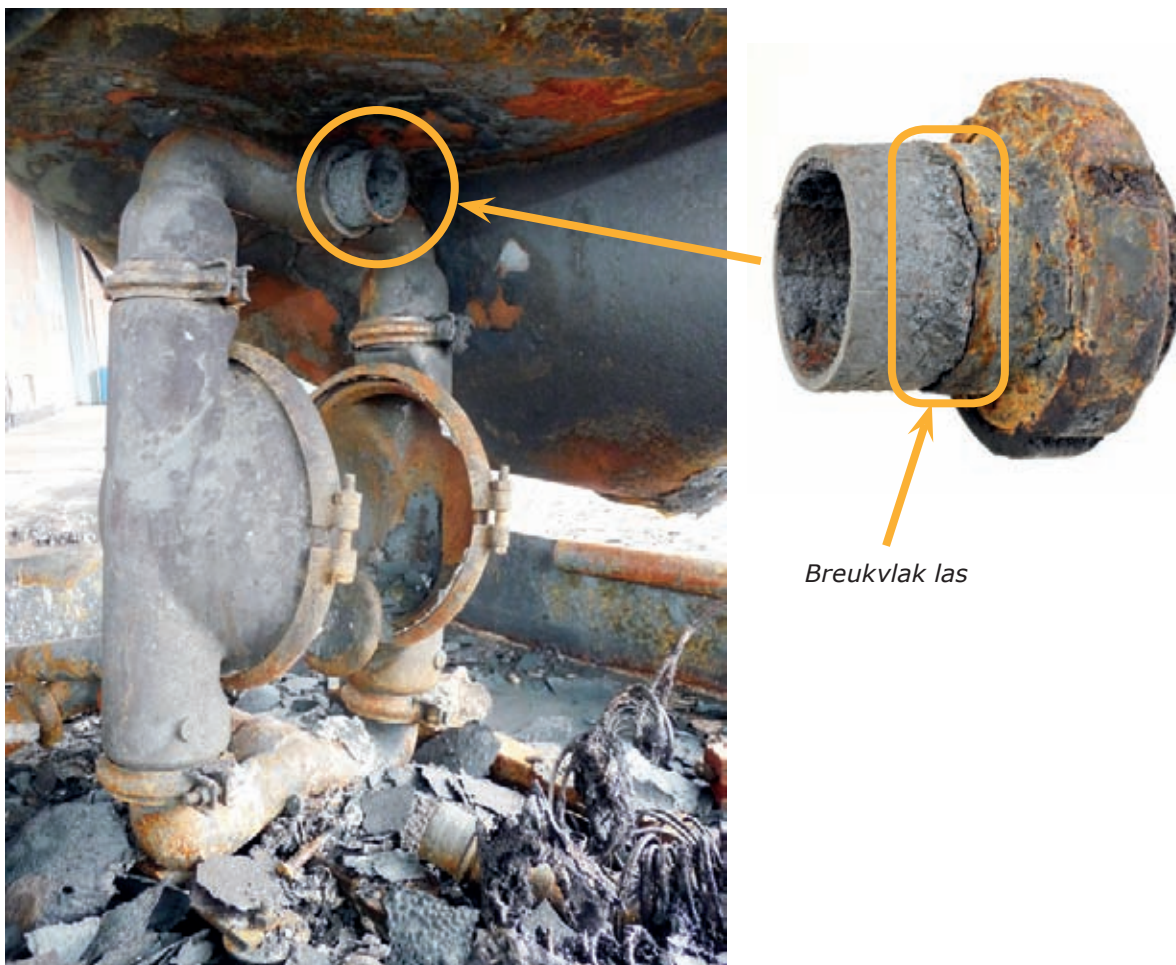
Het falen van de pomp

Hoewel een dergelijke felle brand sporen vernietigt, is na de brand de membraanpomp teruggevonden. Gelet op de hoge temperaturen van de brand was het aannemelijk dat delen met een laag smeltpunt zoals aluminium en de kunststofdelen weggesmolten zijn. Daarentegen zou verwacht mogen worden dat de stalen componenten nog in de oorspronkelijke positie aanwezig waren. In tegenstelling tot deze verwachting was het stalen gedeelte van de pomp niet meer intact. Aan de bovenkant van de pomp (de perszijde) bleek de stalen leiding te zijn afgebroken. Uit de visuele inspectie bleek dat de aanwezige lasverbinding was afgebroken. De las verbond de koppeling voor de persslang met de pomp. Aanvullend technisch (sporen en metallografisch) onderzoek⁷⁹ heeft uitgewezen dat er inderdaad sprake was van een lasverbinding die daadwerkelijk is afgebroken, maar ook is vastgesteld dat de breuk was ontstaan vóór de grote plasbrand.

Zoals uit verklaringen en beelden is gebleken, was de brandende xyleen in de opvangbak niet te blussen, ondanks het gebruik van meerdere handbrandblussers. Ook is uit de verklaringen gebleken dat de pomp niet is uitgeschakeld, ondanks dat hij zijn opbrengst niet haalde. De pomp bleef doordraaien. De afvulininstallatie onder de overkapping zou de pomp automatisch uitschakelen bij het bereiken van het gewenste afvulgewicht van de IBC. In dit geval werd het gewenste afvulgewicht niet bereikt en sloeg de pomp dus niet automatisch af. De noodstop op de afvulininstallatie die de pomp eveneens had kunnen stoppen, is niet gebruikt.

Tijdens het blussen door de werknemers van Chemie-Pack van de brandende xyleen was er plots sprake van een steekvlam. Door het opvoeren van de persluchtdruk en het opwarmen van de pomp, nam de druk in de persleiding plotseling zó sterk toe dat de las bezweek en de koppeling afbrak. Die zeer hoog oplopende druk werd vermoedelijk veroorzaakt door een stagnatie in de persleiding als gevolg van afkoelende en stollende hars in de in de buitenlucht geplaatste stalen leidingen van de pomp naar de afvulininstallatie.

⁷⁹ Naast het onderzoek van het Schielab is een KIV-onderzoek verricht door het NFI. Hierbij is gezocht naar kras, indeuking en vervormingssporen op de pomp en het afgebroken deel. Op het afgebroken deel zijn sporen gevonden die samenvallen met een gebruikte schep, zie ook de onderzoeksverantwoording.



Figuur 10: De pomp zoals aangetroffen na de brand met in de omcirkeling de persleiding met de afgebroken las. Detailfoto rechts: de stomp, nu afgezaagd, met de afgebroken koppeling. (Bron foto links: KLPD DVO LTFO, bron detailfoto: NFI)

Nu de leiding afbrak en de pomp niet alsnog werd uitgezet, kon er een constante stroom van hars vrij uitstromen. Hars liep niet alleen in de opvangbak, maar werd ook pulserend buiten de bak geworpen. Volgens de pompspecificaties had de pomp bij een regulier ingestelde persluchtdruk van 2 bar een opbrengst van 100 tot 150 liter per minuut, mede afhankelijk van de viscositeit van hars. Uit onderzoek is gebleken dat de druk was opgeschroefd, dus het is aannemelijk dat de pomp-opbrengst navenant hoger was.

Het gevolg was dat hars in de brandende xyleen stroomde en daar vervolgens vlam vatte. Op de eerste beelden van de beginnende brand lijkt het vuur zich ook verspreid te hebben naar de perszijde van de pomp. Er zijn pulserende vlammen ter hoogte van de perszijde van de pomp zichtbaar.

Uit verklaringen is gebleken dat er een poging is gedaan om de luchttoevoer naar de pomp af te sluiten. Hiervoor moest de medewerker langs het vuur en daarom gebruikte hij een schop om de afsluiter van de luchttoevoer te bereiken. Het afsluiten van de luchttoevoer is niet gelukt. Pas na het doorbranden van de persluchtslang stopte de pomp.

Gelet op de eigenschappen van hars, ligt het niet in de verwachting dat hars rechtstreeks met een gasvlam kan worden aangestoken. Uit laboratoriumproeven die in opdracht van de Onderzoeksraad⁸⁰ zijn uitgevoerd, blijkt dat het inderdaad niet lukt om hars met een gasvlam te ontsteken. Wel is gebleken dat brandend xyleen in staat is om hars snel te doen ontbranden.

80 Zie het rapport van de Vrije Universiteit Amsterdam op de website van de Onderzoeksraad van de veiligheid.

Ook is bij deze proeven gebleken dat indien hars eenmaal brandt, verdere ontbranding snel verloopt. Dit maakt het voor de Onderzoeksraad zeer aannemelijk dat bij de brand bij Chemie-Pack, brandende xyleen in de opvangbak de uitstromende hars heeft doen ontbranden.

De maximale omvang van de uitstroom was 1000 liter, namelijk maximaal de inhoud van de IBC waaruit gepompt werd. De opvangbak had een inhoud van 200 liter. De pompsnelheid van hars was volgens de verklaringen ingesteld op 100 tot 150 liter per minuut. Maximaal binnen twee minuten na aanvang zou de opvangbak overstroomd zijn waarna het vuur zich via de vloer verder had kunnen verspreiden. Het is echter aannemelijk dat er brandende hars al eerder over de vloer stroomde, omdat deze pulserend uit de perszijde van de pomp kwam.

Voor de uitstroming van hars buiten de bak zijn aanwijzingen gevonden. Op de vloer rondom de pomp is na de brand een 'zwarte plakkerige materie' aangetroffen. Het bleek na onderzoek om een harsresidu te gaan. Deze laag is ondanks de brand en de schoonmaakwerkzaamheden intact gebleven. Het aangetroffen materiaal is bemonsterd en vergeleken met onder meer de samenstelling van de harssoort die op 5 januari werd verpompt. Uit deze vergelijking blijkt dat de samenstelling van de 'zwarte plakkerige materie' zodanig overeenkomt met die van de harssoort die werd verpompt, dat aangenomen kan worden dat het om dezelfde stof gaat.

Het blussen van de beginnende brand

De brand is niet beperkt gebleven tot de opvangbak van de pomp. De brand in de opvangbak was klein genoeg om met handblusmiddelen te doven.⁸¹ In de nabijheid van de membraanpomp waren water-⁸², poeder- en schuimhandblusmiddelen aanwezig. De toegestroomde werknemers hebben direct bluspogingen ondernomen. De pogingen om de brandende vloeistof in de opvangbak te blussen, mislukten. De eerste bluspoging faalde doordat een poederblusser niet werkte. De andere pogingen mislukten vooral door de continue aanvoer van brandend hars. Een brand van enkele liters xyleen binnen in de opvangbak zou relatief eenvoudig te blussen moeten zijn geweest, maar door de uitstromende hars was de brand lastig te blussen. Ook staat het vast dat er met een harde waterstraal van de brandhaspel in de brandende opvangbak is gespoten. Hierdoor werden brandende hars en xyleen weggespoten en kon het vuur zich verder verspreiden.

Nabijheid brandgevaarlijke stoffen in IBC's

De brand in de opvangbak, maar in het bijzonder de brand op de vloer rondom de pomp, bereikte de in de nabijheid van de membraanpomp staande IBC's. Daardoor smolt de kunststof van de IBC's. Welke IBC als eerste ging lekken, de IBC met warme hars, die met xyleen of die met koolwaterstof H, is niet vastgesteld. Maar dat minimaal één van de IBC's is gesmolten en dat brandbare vloeistof is uitgestroomd, staat vast. De brandbare inhoud stroomde vervolgens uit de ontstane gaatjes en ontbrandde daarna. Door de uitstroom is een plasbrand onder de IBC opslag op het middenterrein ontstaan. Hierna smolten steeds meer IBC's en breidde de plasbrand zich verder uit.

De eerste gaatjes in de kunststof, het deel van een IBC dat het kwetsbaarst is voor vuur, ontstonden mogelijk al binnen een minuut.

Uit onderzoek van de HSE⁸³ blijkt dat eerst de kunststof (HDPE⁸⁴) van een IBC gaat smelten en vervolgens gaat branden, waarna de inhoud vrij komt. Een brandende krantenprop kan het plastic van een IBC al aansteken. Voor het aansteken van een kunststof IBC is voor een korte tijd directe blootstelling aan vuur nodig. De benodigde tijd is afhankelijk van de vloeistof waarmee de IBC is gevuld, in het geval van xyleen is dit ongeveer anderhalve minuut. De tijd die nodig is voor het inbranden van een IBC met warme hars, is korter. Het plastic is enerzijds al opgewarmd door de warme hars, maar daarnaast is de opgewarmde hars minder goed in staat om de warmte bij de wand af te voeren. Bovendien is de hitte, de vuurlast, van brandende hars groter dan van een brandende krantenprop, die bij in het HSE onderzoek is gebruikt.

81 BHV training, blussen van een brand kleiner dan 5 m² met handblusmiddelen. Oppervlakte van opvangbak <5 m².

82 Slanghaspel naast de buitendeur van de vloeistofruimte

83 HSE staat voor Health and Safety Executive. Dit is de Britse toezichthouder voor interne en externe veiligheid en gezondheid op de werkvloer.

84 HDPE staat voor hoge dichtheid polyetheen.

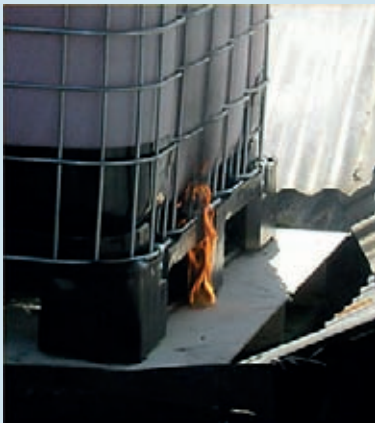
Uit het onderzoek van de HSE blijkt dat de kunststof IBC een kwetsbare verpakking is bij brand. Het onderzoek van de HSE wijst uit dat zeer waarschijnlijk de totale hoeveelheid vloeistoffen binnen één tot tien minuten uit de IBC's op de grond stroomt. Het kader 'kwetsbaarheid IBC's met brandbare vloeistoffen' geeft meer informatie hierover.

Kwetsbaarheid IBC's met brandbare vloeistoffen

Naar aanleiding van enkele zeer grote branden in het Verenigd Koninkrijk heeft de HSE uitvoerig onderzoek verricht naar het gedrag van IBC's bij brand.

Gevaar voor branduitbreiding bij opslag in IBC's

Uit onderzoek van de HSE, 'Fire performance of composite IBC's'⁸⁵ blijkt dat de kunststoffen IBC een kwetsbare verpakking is voor brandbare vloeistoffen. In het Verenigd Koninkrijk heeft zich een aantal grote branden voorgedaan waarbij IBC's met brandbare vloeistoffen bijdroegen aan een snelle branduitbreiding. Naar aanleiding van deze branden is de HSE een onderzoeksproject gestart om te komen tot aanbevelingen voor verbeterde veiligheid bij vloeistofopslag in IBC's. In dit onderzoek zijn brandproeven met IBC's uitgevoerd. De HSE concludeert hieruit dat een kunststof IBC gevuld met een vloeistof binnen 5 - 10 minuten zal bezwijken wanneer deze wordt blootgesteld aan een brand, dat de inhoud van de IBC wegstroomt en een plasbrand geeft. Dit werd ook vastgesteld voor IBC's met brandbare vloeistoffen met een vlampunt tot tenminste 200°C. Een combinatie van stofeigenschappen van de in de IBC aanwezige vloeistof bepaalt de snelheid waarmee een IBC bij direct vlamcontact bezwijkt.



Figuren 11 en 12: HSE test beperkte vuurlast (krantenprop) onder een IBC en het directe gevolg. (Bron: HSE rapport)

Ook heeft de HSE een proefmethode op kleine schaal ontwikkeld om te kunnen testen hoe kwetsbaar een kunststof (HDPE) IBC met inhoud (opgeslagen vloeistof) is bij blootstelling aan brand. In deze test wordt een stuk materiaal van een HDPE IBC blootgesteld aan vuur (een gecontroleerde propaanvlam) waarbij bovenop dit stuk materiaal een vloeistoflaag aanwezig is. Uit testen met verschillende vloeistofflagen volgde dat IBC's gevuld met koolwaterstoffen, zoals stookolie, eetbare oliën en smeeroliën, eerder zullen bezwijken dan IBC's met water. Ook de uitstroomsnelheid is bij de genoemde oliën groter; er ontstaat een groot gat van waaruit de uitstroming plaatsvindt, terwijl bij een IBC met water er verschillende kleine gaatjes ontstaan.⁸⁶ De resultaten van de proeven worden beschikbaargesteld via de website van de Onderzoeksraad. De bezwijktijden zijn in een grafiek geplaatst en zijn relevante stofeigenschappen van de vloeistoffen vermeld om een eventueel verband na te gaan.

85 Zie het rapport van de HSE (Fire performance of composite IBC's, RR564 Research Report, HSE (Graham Atkinson) 2007) op de website Onderzoeksraad voor veiligheid.

86 Deze kleine gaatjes ontstaan ook in de testen met lichte alcohol-verbindingen zoals methanol, ethanol, 2-propanol (IPA) en 2-butanol.

De resultaten van de testen zijn experimenteel bepaald en in het HSE rapport wordt aangegeven dat bepaalde aspecten tot onnauwkeurigheid hebben geleid, zoals de variërende dikte van de IBC omhulling (2,5 - 4 mm).

Overigens zijn IBC's redelijk bestand tegen hitte, tot 20 minuten, als ze van een afstand door vuur worden aangestraald. Een combinatie van stofeigenschappen van de in de IBC aanwezige vloeistof, bepaalt de snelheid waarmee de warmte kan worden afgevoerd van de plek die wordt verhit en kan worden opgenomen in de vloeistof. Wanneer de warmte van de brand niet of niet meer goed kan worden afgevoerd, zal de temperatuur in de omhulling oplopen en wordt het materiaal van de IBC aangetast. Met de verzamelde stofgegevens en de resultaten uit het HSE-rapport kan geconcludeerd worden dat IBC's met vloeistoffen met een hogere soortelijke warmte minder snel zullen bezwijken. Hetzelfde geldt voor een hogere warmtegeleidingscoëfficiënt. Voor de dynamische viscositeit is het verband niet eenduidig terug te zien in de resultaten van de testen in het HSE rapport. Het is wel een logische redenering dat vloeistofbewegingen in de IBC de warmteverdeling bevorderen en dat bij een hogere viscositeit minder gemakkelijk stromingen in de vloeistof ontstaan, wat betekent dat een hogere viscositeit leidt tot het sneller bezwijken van de IBC.

Op basis van de stofeigenschappen van de stoffen opgeslagen in IBC's op het middenterrein is ingeschat hoe kwetsbaar een IBC gevuld met de desbetreffende vloeistof is, wanneer deze door vuur wordt aangestraald. Hieruit volgt dat de IBC's met de hierin opgeslagen vloeistoffen op het middenterrein zeer slecht (IBC's met koolwaterstof H of harsen) en slecht (IBC's met xyleen, ferroceen opgelost in toluen, 2-EHN) tegen brandstraling bestand waren. Op basis van deze inschatting is het verklaarbaar dat de IBC's op het middenterrein van Chemie-Pack binnen enkele minuten zijn bezweken. Dit strookt met het beeld van het tijdsverloop dat ontstaat uit de foto's, de filmpjes en de omvang van de plasbrand.

Deelconclusies

Ten aanzien van de onderzoeksvraag hoe het eerste verloop van de brand was, zijn op basis van het onderzoek de volgende deelconclusies getrokken:

2. Direct na het uitbreken van de brand is de pomp niet stopgezet.
3. De las in de persleiding van de pomp is na de beginnende brand afgebroken waardoor hars onder druk vrij kon uitstromen.
4. Uitstromend hars is vervolgens ontstoken door brandend xyleen.
5. De brand kon uitbreiden tot een grote onbeheersbare plasbrand door uitstromend brandend hars in de directe nabijheid van circa 120 in strijd met de vergunning geplaatste en met brandbare vloeistoffen gevulde containers.

2.3.3 Eigenschappen en gebruik blussystemen

De plasbrand op het middenterrein breidde zich vervolgens uit in de richting van de opslaghallen. Deze hallen beschikten over een automatisch blussysteem. Het ingeschakelde blussysteem heeft verdere uitbreiding van de brand niet kunnen voorkomen. Deze automatische blusinstallaties zijn niet ontworpen om doorslag van een buitenbrand te voorkomen of te blussen. Daarnaast is het automatische blussysteem ontworpen om een brand in één hal te blussen.

Gebleken is dat de systemen te vroeg maar bovenal gelijktijdig zijn geactiveerd. Het nagenoeg gelijktijdig activeren van de blussystemen in de vijf ruimtes, heeft ertoe geleid dat de druk in het blussysteem te laag was en er geen goed schuim werd geproduceerd. Het kader 'Blussystemen bij Chemie-Pack' gaat in meer detail in op de blusvoorzieningen.

Blussystemen bij Chemie-Pack

Aanwezige blussystemen

Het bedrijf beschikte over een automatisch en een semi-automatisch blussysteem om beginnende branden in binnenruimtes te kunnen blussen. De opslaghallen I en II, de voorraadhal en de producthal waren aangesloten op het automatische blussysteem. De poederruimte en de vloeistofruimte waren aangesloten op het semi-automatische blussysteem. Opslaghal III, de emballagehal, de hoge overkapping en de kantoren hadden geen aansluiting. De opslaghallen I, II en III voldeden aan de branddetectievereisten uit de PGS15.⁸⁷ De opslaghallen I en II voldeden aan de brandblusvereisten uit de PGS15. Op 4 januari, een dag voor de brand, was de installatie opnieuw door de certificerende inspectie-instelling gecontroleerd op goede werking en in orde bevonden.

Inschakelen automatisch blussysteem

Het automatische blussysteem is direct na de brandoverslag geactiveerd, het semi-automatische na het arriveren van de brandweer. De activatie had het doel de schade te beperken. Een medewerker heeft het automatische blussysteem voor alle ruimtes die uitgerust zijn met dit systeem, vlak na elkaar aangezet. De schade aan de hallen is niet door deze actie beperkt. Dit komt omdat het brandbestrijdingssysteem van opslaghal I en II is bedoeld om een brand in een opslaghal snel te detecteren en snel te blussen door de hal vol te schuimen. Het is niet ontworpen om blusacties uit te voeren bij een brandscenario buiten de hal. Het is geen middel om branddoorslag van een buitenbrand naar binnen te voorkomen. Bij een branddoorslag is sprake van een langdurige verhitting van de wanden van een opslaghal. De hitte heeft tot gevolg dat het schuim wordt afgebroken en mogelijk bezwijkt ook de ophanging of het leidingwerk van het schuimblussysteem in de hal wanneer delen van de constructie worden aangetast door hitte.

Door het bijna gelijktijdig aanzetten van de automatische blusinstallatie van de ruimtes, kwam geen van de vijf ruimtes vol met schuim te staan. Er was schuimvormendmiddel en 85 m³ water aanwezig om één hal vol te kunnen schuimen en deze schuimlaag voor 15 minuten te onderhouden. Dit is conform het toetsingskader voor certificering van de automatische brandblusinstallatie van gevaarlijke stoffen opslaghal I en II.⁸⁸ Met deze hoeveelheid schuimvormendmiddel en de watervoorraad zou er maximaal 57.200 m³ schuim geproduceerd kunnen worden. Dit is nagenoeg gelijk aan de inhoud van alle ruimtes die aangesloten zijn op de automatische blusinstallatie. Echter, een automatische schuimblusinstallatie is niet bedoeld noch geschikt om meerdere ruimtes tegelijk vol te schuimen. Want bij het nagenoeg gelijktijdig activeren van het blussysteem voor twee (of meer) ruimtes worden alle kleppen naar alle leidingen opengezet die het water en het schuimvormend middel moeten transporteren naar de te blussen ruimtes. De waterdruk zal daardoor te laag worden en zakken onder de zes bar die nodig is voor de schuimvorming bij de uitstroomopening. Als gevolg van de te lage druk in de leidingen kan de schuimdeken zich niet ontwikkelen waardoor er geen blussende werking ontstaat. In elke hal kwam vanwege de te lage druk een mislukt schuim-watermengsel uit de bluskoppen stromen.

Inschakelen semi-automatisch blussysteem

Na aankomst van de brandweer⁸⁹ is op aandringen van een medewerker van Chemie-Pack ook de semi-automatische blusinstallatie in werking gezet. Het gevolg was dat in eerste instantie schuim werd gevormd in de poederruimte en de vloeistofruimte. Maar na een klein uur werd alleen nog water in de ruimtes gepompt. Het inbrengen van alleen water is na het eerste CoPI overleg ook gestopt.

(zie vervolg volgende pagina)

87 PGS15, Opslag van verpakte gevaarlijke stoffen, Richtlijn voor brandveiligheid, arbeidsveiligheid en milieuveiligheid.

88 Voor het toetsingskader voor certificering van de brandmeldinstallatie van opslaghal I, II en III en het automatische Hi-Ex inside air foam blussysteem van opslaghal I en II wordt het Basisdocument Brandveiligheid gebruikt.

89 Dit valt buiten de scope van het onderzoek. Als grens wordt het arriveren van de brandweer gehanteerd.

Een semi-automatische blusinstallatie start zodra deze wordt aangesloten op water. Er is geen watervoorraad bij een semi-automatische blusinstallatie. De wateraanvoer komt van buiten, via de brandweeraansluiting uit een brandweerwagen. Het water en schuimvormend middel worden via automatische kleppen in de leidingen naar de ruimte gebracht waar detectie heeft plaatsgevonden. De kleppen zijn niet handmatig te bedienen.

2.3.4 *Wijze waarop Chemie-Pack de risico's op brand(escalatie) beheerste*

Naast de directe oorzaken van het ontstaan en de escalatie van de brand onderzocht de Onderzoeksraad ook de achterliggende factoren die verklaren waarom de brand bij een bedrijf als Chemie-Pack kon ontstaan. Om een antwoord op deze vraag te geven, bestudeerde de Raad hoe het bedrijf Chemie-Pack de risico's op het ontstaan van brand beheerste.

Zoals in paragraaf 2.1 beschreven, diende Chemie-Pack te beschikken over een Preventie Beleid Zware Ongevallen (PBZO) en een veiligheidsrapport. Het PBZO moet beschrijven hoe een bedrijf de risico's op ongevallen met gevaarlijke stoffen beheerst. Chemie-Pack beschikte over een PBZO met een bijbehorende beleidsverklaring waarin de doelstellingen van het algemene bedrijfs- en veiligheidsbeleid in algemene termen tot uitdrukking werd gebracht. In dit document staat onder meer verwoord dat de directie van Chemie-Pack prioriteit geeft aan een effectief Veiligheids- en Milieubeleid met als uitgangspunten het voorkomen van (zware) ongevallen, het zoveel mogelijk beperken van schade en/of letsel ten gevolge van (zware) ongevallen, de beheersing van de milieubelasting en streven naar verdergaande beperking van deze belasting en zorg dragen voor de veiligheid en het beschermen van de gezondheid van werknemers en van het publiek.

Uit het onderzoek is gebleken dat Chemie-Pack zich niet aan het eigen PRZO-beleid hield. Zo werden tijdens de werkzaamheden met gevaarlijke stoffen de risico's op brand niet beheerst. Daarnaast werden ook preventief geen maatregelen genomen om 'ongevallen' te voorkomen (onderhoud). Deze punten worden hieronder toegelicht

In het veiligheidsrapport van Chemie-Pack zijn risico's geïdentificeerd van de toegestane, dat wil zeggen, de vergunde werkzaamheden. Dat betekent dat de risico's van niet-vergunde (verboden) activiteiten - zoals de werkzaamheden die plaats vonden op 5 januari - niet in kaart waren gebracht.

Beheersing risico op brand

Om het risico op brand bij werkzaamheden met gevaarlijke stoffen zo veel mogelijk te beperken, is het van belang te weten met welke stof(eigenschappen) er wordt gewerkt en welke voorzorgsmaatregelen getroffen moeten worden. Xyleen is een giftige brandbare en gasexplosiegevaarlijke stof. Dit vereist dat gewerkt wordt volgens de ATEX-137 richtlijn.⁹⁰ In deze richtlijn staat dat het werkgebied 'gezoneerd' moet zijn. De zone waarin gewerkt wordt moet, vanwege de mogelijke aanwezigheid van explosieve dampen, vrijgehouden worden van ontstekingsbronnen zoals vonken, hitte en open vuur. De installaties, zoals de pomp, de afvulinstallatie en de leidingen dienen zodanig ontworpen te zijn dat zij geen explosie kunnen veroorzaken.⁹¹ Omdat hier gewerkt werd met de gasexplosiegevaarlijke stof xyleen moeten alle installaties waar men met deze stof werkte, volgens de ATEX-137, explosie veilig zijn uitgevoerd en zijn geaard.

Uit de interviews in het kader van het onderzoek blijkt dat het zeer waarschijnlijk is dat de werknemers van Chemie-Pack niet wisten wat de gevaren waren van de stof xyleen. Op de werkvloer werd het schoonmaakmiddel xyleen aangeduid met de termen spoelvlloeistof, spoelmiddel of spoelolie. Dit suggereert dat de werknemers zich niet bewust waren van de brand- en explosiegevaaren van het schoonmaakmiddel. De KAM-medewerker en de chemisch technoloog waren wel op de hoogte van de brand en explosiegevaaren van xyleen.

90 Formeel, er moet gewerkt worden in overeenstemming met hoofdstuk 3, inrichting arbeidsplaatsen, van het Arbeidsomstandighedenbesluit, de paragraaf 2a "explosieve atmosferen" artikelen 3.5a-3.5f

91 In het Arbeidsomstandighedenbesluit artikel 3.5c staat: rekening moet worden gehouden met de aanwezige installaties, de gebruikte stoffen, de processen en hun mogelijke wisselwerkingen.

Uit dit alles blijkt dat Chemie-Pack geen veiligheidsmaatregelen had getroffen om de brand- en explosiegevaaren tijdens de schoonmaakwerkzaamheden te beheersen. De afvulinstallatie was niet geschikt om explosiegevaarlijke stoffen af te vullen⁹², want hij was niet explosie veilig uitgevoerd en kon niet geaard worden. De membraanpomp was ook niet geaard. Daarnaast stonden de IBC's met (afval)xyleen, de pomp en de afvulinstallatie niet in een (tijdelijk) gezoneerd⁹³ gebied.

Het werken met open vuur was bij Chemie-Pack alleen vergund in door de directie aangewezen gebieden (de krimpfolieruimte en de rookruimtes). Conform de interne procedures was het elders niet toegestaan om te roken of te werken met open vuur. In de praktijk werd het werken met open vuur – zoals op de dag van het voorval op het middenterrein gebeurde - echter wel toegestaan.

Chemie-Pack had een interne werkvergunningprocedure, die verplicht was voor het werken met open vuur buiten het aangewezen gebied. Uit onderzoek blijkt dat op 5 januari geen werkvergunning was aangemaakt voor het gebruik van de brander. De medewerker is na onderling overleg ter plekke aan de slag gegaan. De leidinggevende noch de medewerker trof maatregelen om een veiligere werkplek te creëren, zoals het weghalen van brandbare materialen en het inzetten van een brandwacht. Uit het onderzoek is gebleken dat het voor de werknemers niet gebruikelijk was om eerst een werkvergunning te halen en de daaruit voortvloeiende veiligheidsmaatregelen te treffen.

Deelconclusies

Ten aanzien van de onderzoeksvraag welke beheersmaatregelen (niet) hebben gewerkt en zo niet waarom niet, is het volgende geconcludeerd:

6. Chemie-Pack hield zich niet aan eigen beleid en procedures en nam bij de werkzaamheden op 5 januari geen veiligheidsmaatregelen, zoals een werkvergunningsprocedure, om het risico op brand te beheersen.

Beheersing risico's materieel

Om ongevallen te voorkomen, is het van belang materiaal planmatig te onderhouden. Bij Chemie-Pack was geen sprake van preventief planmatig onderhoud. Pas als zich een probleem voordeed, werd dit (ter plekke) opgelost. Problemen, zoals het niet kunnen verpompen tijdens de werkzaamheden op 5 januari, werden ter plekke door een werknemers opgelost. Het weer op gang brengen van de pomp, door het ontdooien van de uitlaatdemper of door het opwarmen van de pomp met een gasvlam werd niet gezien als een structureel probleem, maar als een probleem waar geen monteur voor nodig was.

Opmerkelijk is dat deze bevriezingsproblemen niet nieuw waren, jaarlijks herhaalden de problemen zich. Zo was er geen aanpak om het terugkerende probleem in de winter aan te pakken. Leidingen werden niet geïsoleerd en voorzien van leidingverwarming (heat tracing⁹⁴). Daarnaast waren er ook geen structurele maatregelen genomen om de gecompriëerde perslucht, nodig voor de aandrijving van de pomp, extra te drogen of voor te verwarmen.

Naar aanleiding van deze bevinding is gekeken naar het onderhoudsregime binnen Chemie-Pack, juist omdat het falen van installaties kan leiden tot problemen. Dit aandachtsgebied is verplicht geïntegreerd in het veiligheidsbeheerssysteem (VBS) en wordt getoetst in de verschillende VBS elementen. Het onderhoudsregime kan bestempeld worden als suboptimaal zonder planmatige aanpak. In het afgelopen jaar heeft het bedrijf een aanzet gemaakt om de verschillende installaties te inventariseren voor de periodieke keuringen door derden. Van een onderhoudsbeleid was geen sprake. De inventarisatie was niet compleet, zo was de membraanpomp niet opgenomen.

92 In het explosie veiligheidsdocument is expliciet opgenomen dat explosiegevaarlijke stoffen niet op de Logdos-installatie afgevuld mochten worden.

93 Voor brand en explosie zijn drie elementen nodig: brandstof, zuurstof en een ontstekingsbron. Als het niet mogelijk is om uit te sluiten dat er een brandstof aanwezig is, moeten alle ontstekingsbronnen in de omgeving geweerd worden. Om dit kenbaar te maken worden aan de randen van het gebied speciale ATEX- symbolen opgehangen. De ontstekingsvrije omgeving wordt een gezoneerd gebied genoemd.

94 Heat Tracing is het op temperatuur houden of brengen van producten die niet mogen stollen, aangroei of bevriezen.

Ook is gebleken dat in de dagelijkse praktijk personeel zelf kleine reparaties, zoals het wisselen van pakkingen⁹⁵ pas na daadwerkelijke lekkages uitvoerde. Zo werd een lekkage gesignaleerd nadat de membraanpomp met xyleen was schoongemaakt. Uit onderzoek naar de membraanpakkingen is gebleken dat het materiaal, waar de pakkingringen van gemaakt waren, niet bestand was tegen xyleen en dus ongeschikt was voor het gebruiksdoel.

Het bedrijf voerde de afgelopen jaren zelf geen grotere reparaties meer uit aan de membraanpompen. Membraanpompen werden als ze niet gerepareerd konden worden door het productiepersoneel schoongemaakt en naar de leverancier opgestuurd. In het geval van een defect werd een pomp tijdelijk vervangen. Alles binnen het bedrijf was erop gericht om het werk te laten doorgaan. Deze membraanpomp was de enige pomp waarmee hars verpompt mocht worden. Deze vooral in de winter haperende membraanpomp werd niet vervangen, maar werd in de winterperiode met een brander op gang geholpen.

De leverancier leverde de pompen 'kaal' aan. Binnen Chemie-Pack werden appendages zoals koppelingen en leidingen zelf aangebracht. Gebleken is dat er geen standaard werd toegepast maar dat het leidingfitwerk bij verschillende membraanpompen er anders uitzag. In het geval van de membraanpomp waar de brand begon, was het leidingdeel tussen de koppeling en pomp gelast. Aan deze las zijn geen eisen gesteld en uit het materiaalkundig onderzoek is gebleken dat er geen sprake van een kwaliteitslas is geweest. Het ontbreken van kwaliteitseisen voor fittingen en lassen was kenmerkend voor de manier waarop binnen Chemie-Pack tegen installatiebeheer werd aangekeken.

Deelconclusies

Ten aanzien van de onderzoeksvraag wat de achterliggende oorzaken van het ontstaan van de brand zijn, zijn op basis van het onderzoek de volgende deelconclusies getrokken:

7. De jaarlijks terugkerende problemen van de perslucht membraanpomp in de winterperiode werden bij Chemie-Pack niet systematisch aangepakt.
8. Het ontbrak bij Chemie-Pack aan een systematische en kwalitatief goed maar bovenal een geborgd installatiebeheer.

Beheersing beperken gevolgen van de brand

Zoals reeds beschreven, heeft de brand zich kunnen uitbreiden tot een grote onbeheersbare plasbrand vanwege de falende blussing van de brand in de opvangbak en de nabijheid van 80 - 100 IBC's met brandbare vloeistoffen op het middenterrein.

Het blussen met waterstraal

De brand kon escaleren doordat de BHV-ers niet alleen hebben geblust met poeder en schuim, de in dit geval correcte bluswijze, maar ook met een harde waterstraal. De uitstroom van brandende hars uit de pomp is een omstandigheid die mogelijk heeft bijgedragen aan dit besluit. Desondanks bevreemdt het de Raad dat bij Chemie-Pack, een bedrijf dat al jaren omgaat met gevaarlijke stoffen, de BHV-organisatie tot deze actie is overgegaan. Het is namelijk algemeen bekend dat een vloeistofbrand niet met een harde waterstraal geblust kan worden. De blusactie roept de vraag op in hoeverre Chemie-Pack de BHV-organisatie (als risicobeheersmaatregel) op orde had. De laatste geregistreerde blustraining van de werknemers heeft plaatsgevonden in 2008. Op dit punt is vastgesteld dat de opleidingen niet conform de geldende eis VBS element F waren. Voor de toetsing van alle VBS elementen geldt een doorlooptijd van vijf jaar.

95 De toegepaste pakkingen van de membraanpomp waren van een standaardtype, die niet bestand waren tegen de inwerking door xyleen.

Nabijheid IBC's

Uit het onderzoek van de Raad is gebleken dat een adviseur van Chemie-Pack in 2005 en 2008 heeft gewezen op het gevaar van het plaatsen van IBC's met brandbare vloeistoffen in ruimtes zonder plasbrand blusvoorzieningen. Vrijwel niets is zo moeilijk te bestrijden als een brand van een vloeistofplas, zeker wanneer deze zich onbelemmerd uitspreidt over een groot oppervlak. Desondanks heeft Chemie-Pack geen maatregelen genomen. Het onderzoek laat zien dat het niet overnemen van dit advies een logistieke reden had. De afstand tussen de vloeistofruimte en de opslaghal was namelijk 40 meter. In de vloeistofruimte was plaats voor het plaatsen van 20 IBC's, de werkvoorraad. De opdracht voor de grootste klant was 80 - 100 IBC's groot. Eerst werden de 80 - 100 IBC's gevuld met koolwaterstof H. In afwachting van verdere afvulling met polymeer D werden deze dichtbij de vloeistofruimte op het middenterrein gestald. Door de niet vergunde IBC's op het middenterrein te stallen, hoefden de heftruckchauffeurs minder ver te rijden bij het verplaatsen van de IBC's.

Deelconclusies

Ten aanzien van de onderzoeksvraag welke beheersmaatregelen (niet) hebben gewerkt en waarom niet, zijn op basis van het onderzoek de volgende deelconclusies getrokken:

9. Door de BHV-ers is een verkeerde blusmethode toegepast. De brand in de opvangbak werd met een harde waterstraal geblust hetgeen nimmer mag gebeuren bij een vloeistofbrand.
10. Chemie-Pack heeft met brandbare vloeistoffen afgevulde IBC's in strijd met de vergunning op het middenterrein opgeslagen.

Ten aanzien van de onderzoeksvraag wat de achterliggende oorzaken zijn van het niet functioneren van de beheersmaatregelen, zijn de volgende deelconclusies getrokken:

11. De BHV-organisatie van Chemie-Pack was onvoldoende voorbereid en heeft zo bijgedragen aan de mislukte bluspoging en escalatie van de beginnende brand.
12. Chemie-Pack heeft de adviezen met betrekking tot het brandrisico van IBC's genegeerd.
13. Chemie-Pack liet risicovolle werkzaamheden uitvoeren die niet waren toegestaan volgens de vergunning.



Figuur 13: Overzicht van het terrein na de brand met op het middenterrein de restanten van de IBC's oranje omkaderd. (Bron: RTL Nieuws)

Beheersing verdere uitbreiding van de brand

De plasbrand verspreidde zich tot onder de overkapping. De hevigheid van het vuur was drie kwartier na het ontstaan van de brand zo groot dat de Raad vermoedt dat een deel van de stalen vaten met xyleen hier nog stond. De IBC's op het middenterrein brandden op dat moment minder fel. Door de aanhoudende warmtestraling door de plasbrand onder de overkapping zijn de stalen vaten alsnog bezweken door de inwendige hoge druk. Onder de overkapping waren geen blusvoorzieningen aanwezig.

De brand sloeg over van het middenterrein naar de opslaghallen. De voorzieningen waren echter niet ontworpen en niet geschikt om dit tegen te houden. Chemie-Pack heeft in zijn veiligheidsbeheersysteem geen rekening gehouden met het scenario dat een plasbrand buiten ontstaat en vervolgens overslaat naar de gebouwen.

Deelconclusies

Ten aanzien van de achterliggende oorzaken van het niet functioneren van de beheersmaatregelen is het volgende geconcludeerd:

14. De beheersing van risico's van het bedrijf was - zowel technisch als organisatorisch - niet van het niveau dat verwacht mag worden van een BRZO-bedrijf.

2.3.5 Wat verwacht de Raad van een BRZO-bedrijf

In bijlage 4 is de visie op veiligheid van de Raad opgenomen. Hierbij hanteert de Raad als uitgangspunt dat bedrijven aan de hand van een veiligheidsmanagementsysteem de risico's op ongevallen zo ver moeten beperken als redelijkerwijs mogelijk is. Chemie-Pack moest in het kader van het BRZO beschikken over een veiligheidsmanagementsysteem. Uit de bovenstaande analyse is af te leiden dat Chemie-Pack beschikte over een analyse van de risico's volgend uit het PBZO-beleid, echter de werkzaamheden die op 5 januari leidden tot de brand waren niet opgenomen in de bijbehorende risico-inventarisatie.

Beheersing van de interne en externe risico's bij Chemie-Pack door de overheid

De Raad constateerde in de vorige paragraaf dat Chemie-Pack de risico's op brand bij de werkzaamheden met gevaarlijke stoffen niet beheerste. Naast het bedrijf is ook de rol van de overheid bij de vergunningverlening, het toezicht en handhaving op dit BRZO-bedrijf van belang, zoals in paragraaf 2.1 beschreven.

Om antwoord te geven op de derde onderzoeksvraag bracht de Raad het toezicht door de overheid in kaart. De rol van de vergunningverleners en handhavers is geanalyseerd aan de hand van vier vragen.

1. Is de vergunningverlening adequaat verlopen en is deze in overeenstemming met de geldende eisen?
2. Had het bedrijf toestemming van de overheid om de werkzaamheden die hebben geleid tot het voorval uit te voeren?
3. Indien met de werkzaamheden de milieuvergunning werd overtreden, heeft de overheid deze overtredingen dan geconstateerd?
4. Is de inadequate risicobeheersing, eventueel in een andere context, gesignaleerd door de toezichthouders?

Om deze vragen te beantwoorden, bracht de Raad de vergunningverlening en de handhaving in het kader van de milieuvergunning en het BRZO in kaart. De Onderzoeksraad heeft hiertoe onderzoek uitgevoerd in het archief van de gemeente Moerdijk, aanvullende archiefdocumenten verzameld en interviews gehouden met betrokkenen (zowel bedrijf als overheid). Ook de VROM-Inspectie onderzocht naar aanleiding van de brand in Moerdijk de vergunnings situatie en het toezicht. Dit werd gedaan op basis van dossiers uit het archief van de gemeente Moerdijk en dossiers afkomstig van de VROM-Inspectie, IVW en Arbeidsinspectie.

Is de vergunningverlening adequaat verlopen en is deze in overeenstemming met de geldende eisen?

Zoals beschreven in paragraaf 2.1 diende Chemie-Pack te beschikken over een milieuvergunning gebaseerd op de Wet milieubeheer. De essentie van een milieuvergunning is dat het bedrijf het bevoegd gezag, in casu gemeente Moerdijk, zo volledig mogelijk informeert over de voorgenomen werkzaamheden, de betrokken stoffen c.q. gevaren en risico's.

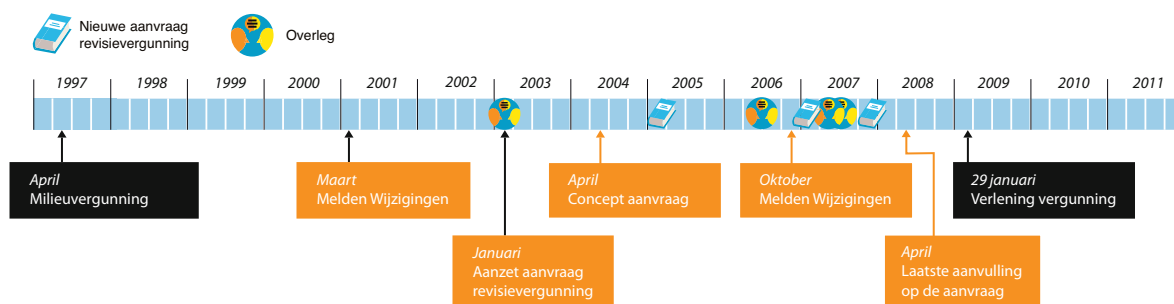
Vergunningverleningsprocedure (ten tijde aanvraag revisievergunning 2009)

De procedure voor het aanvragen van een milieuvergunning conform de algemene wet bestuursrecht en de Wet milieubeheer is gevolgd. Deze procedure kent één termijn, namelijk; het bestuursorgaan neemt een besluit binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag. De procedure om een milieuvergunning te verkrijgen, start met het indienen (eventueel na een vooroverleg met de vergunningverlener) van een aanvraag. Het vooroverleg, dat in 2006 door de gemeente Moerdijk is afgeschaft, de conceptaanvragen en de aanvullingen vallen buiten de procedure.

Een bedrijf geeft bij de aanvraag alle informatie over de activiteiten. Ontbreekt er informatie dan wordt extra informatie bij het bedrijf opgevraagd. Het bedrijf krijgt de gelegenheid om informatie aan te vullen. Zij kan uitstel aanvragen voor de aan te leveren informatie. Dit schort de procedure op. Pas als er voldoende informatie beschikbaar is, wordt de aanvraag ontvankelijk verklaard. Vervolgens wordt gestart met het schrijven van de beschikking, de milieuvergunning. De aanvraag is dan in behandeling. Er komt eerst een conceptversie (ontwerpbeschikking). Deze wordt aan belanghebbenden en het bedrijf gestuurd voor inzage. De ontwerpbeschikking ligt gedurende zes weken voor iedereen ter inzage, de inzageperiode. Er kan dan door iedereen een zienswijze worden ingediend. De beschikking gaat vervolgens (weer) gedurende zes weken ter inzage en eventueel kan beroep ingesteld en bezwaar gemaakt worden. Als deze procedures zijn afgerond, wordt de beschikking eventueel na aanpassing van kracht en beschikt het bedrijf over een geldige vergunning. In de overwegingen van een vergunning staan de gronden waaraan de aanvraag is getoetst. Hierna volgen de milieuvergunningsvoorschriften.

Aanvraag revisievergunning

Het traject van de vergunningverlening werd in kaart gebracht vanaf 1997. In 1997 ontvangt Chemie-Pack van de gemeente Moerdijk een milieuvergunning voor "een (loon)verpakkingsbedrijf voor het verpakken van chemicaliën, mineralen, gewasbeschermingsmiddelen, schoonmaakmiddelen en oliën". In 2009 wordt aan Chemie-Pack een geheel nieuwe revisievergunning voor het loonverpakken van chemicaliën, mineralen, gewasbeschermingsmiddelen, schoonmaakmiddelen en oliën verstrekt. Hieronder wordt chronologisch de vergunningverlening beschreven (zie ook figuur 14). Ook wordt beschreven hoe de overheid het veiligheidsrapport (zie tekstkader) van Chemie-Pack beoordeelde. Voor de volledigheid moet opgemerkt worden dat een veiligheidsrapport enkel de risicobeoordelingen (in de vorm van scenario's en beheersmaatregelen) van werkzaamheden en installaties omvat zoals opgenomen in de milieuvergunning, en alleen die activiteiten die toegestaan waren.



Figuur 14: Chronologie vergunningverlening (Bron: Onderzoeksraad)

2001

In 2001 meldde Chemie-Pack bij de gemeente Moerdijk enkele wijzigingen van de vergunning. Dit gebeurde na het constateren van onvergunde werkzaamheden bij een controle op basis van de Wet milieubeheer. De wijzigingen die Chemie-Pack in de milieuvergunning aanvraag, leidden niet tot andere of grotere gevolgen voor het milieu. Het ging hierbij om de stapelhoogte van de IBC's, opslag van kunsthars in de emballagehal, de omvang van de tankput, de vaste opstelling van de afvulinstallatie onder de overkapping en flexibiliteit in de opslaglocatie van ongevaarlijke stoffen. Eén melding, betreffende de opwarmunit voor drums, is door de gemeente Moerdijk afgewezen omdat het onaanvaardbare risico's met zich mee bracht. Om deze werkzaamheden wel te mogen uitvoeren, moest Chemie-Pack een verander- of revisievergunning aanvragen, met de bijbehorende aanvulling van het veiligheidsrapport. Zodat de gemeente Moerdijk extra veiligheidsvoorzieningen konden eisen. Chemie-Pack diende hiervoor geen aanvraag in.

2003

In 2003 is wederom bij een controle opgemerkt dat de inrichting van het bedrijf dusdanig was veranderd dat een nieuwe revisievergunning aangevraagd moest worden. Afgesproken werd dat Chemie-Pack uiterlijk voor 1 oktober 2003 een aanvraag voor de revisievergunning en een nieuw veiligheidsrapport (zie kader) zou indienen bij de gemeente Moerdijk. Chemie-Pack vroeg hier echter per brief uitstel voor aan. Het gevolg was dat een aantal werkzaamheden bij Chemie-Pack niet meer werd uitgevoerd in afwachting van de nieuwe vergunning.

De gemeente beoordeelde het veiligheidsrapport 2003 op compleetheid. Vooruitlopende op een wijziging van de BRZO in 2004 is door de gemeente Moerdijk op verzoek van VROM geen oordeel gegeven over de aanvaardbaarheid van de in het veiligheidsrapport beschreven risico's.

2004

In 2004 diende Chemie-Pack een conceptaanvraag voor een revisievergunning in. Hierover vond vooroverleg plaats met de gemeente. De gemeente Moerdijk stelde vast dat het ingediende veiligheidsrapport dat nodig is voor de vergunning niet voldeed. In maart 2005 diende Chemie-Pack een nieuwe aanvraag voor de revisievergunning in. Deze procedure stopte omdat Chemie-Pack naar aanleiding van een BRZO-inspectie een ingenieursbureau brandveiligheid⁹⁶ had ingehuurd voor een beoordeling van de brandveiligheid van de tankopslag/ afvulruimte vloeistoffen. De uitkomst van het onderzoek was dusdanig, dat Chemie-Pack tijdens een controlebezoek aangaf een verzoek in te dienen om de lopende aanvraag in te trekken.⁹⁷

De door het ingenieursbureau brandveiligheid gesignaleerde mogelijke problemen en voorgestelde beperkingen van de aantallen IBC's en het aanbrengen van een blusinstallatie zijn door Chemie-Pack weggelaten in de aanvraag, het veiligheidsrapport en het bedrijfsbrandweerrapport.

2005

In 2005 meldde Chemie-Pack bij de gemeente Moerdijk de bouw van een loods voor de opslag van ongevaarlijke stoffen aan.

2006

Op 1 november 2006 vond op het gemeentehuis een overleg plaats over de onduidelijkheden ten aanzien van de verander- en revisievergunning. Dit overleg vond plaats met de gemeente Moerdijk, de brandweer, de Arbeidsinspectie, de Regionale Milieudienst, Chemie-Pack en zijn vertegenwoordigers. In dezelfde maand vroeg Chemie-Pack een verandervergunning aan. In december 2006 werd een nieuwe aanvraag voor de revisievergunning ingediend.

96 Bedrijfsgegevens zijn geanonimiseerd op grond van artikel 57 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

97 De Onderzoeksraad heeft deze brief met het verzoek tot het intrekken van de aanvraag van maart 2005 niet aangetroffen. Deze brief is door de gemeente Moerdijk conform de Archiefwet vernietigd.

Veiligheidsrapport

Chemie-Pack heeft als BRZO-bedrijf een veiligheidsrapport aangeleverd ter goedkeuring aan de gemeente Moerdijk. Bij wijzigingen van de activiteiten is het veiligheidsrapport aangevuld. Met de aanvraag om revisievergunning is het veiligheidsrapport volledig geactualiseerd en wederom ingediend bij de gemeente Moerdijk. Telkens is de actualisatie gekoppeld geweest aan de revisievergunning of veranderingsvergunning⁹⁸ trajecten. Het veiligheidsrapport hoeft overigens bij een aanvraag niet compleet te zijn, het mag een voorlopig of beperkt veiligheidsrapport zijn. In ieder geval dient het de zogenaamde gesterde (*) onderdelen te bevatten. In de PGS6 richtlijn (aanwijzingen voor implementatie van BRZO 1999) hoofdstuk 5 zijn de gesterde onderdelen benoemd. Tabelgewijs is per hoofdstuk per onderwerp van het veiligheidsrapport aangegeven welke minimaal aan het bevoegd gezag toegestuurd moeten worden. Het veiligheidsrapport is beoordeeld op compleetheid en volledigheid. Met de BRZO-inspecties is de juistheid getoetst.

Bij de voorbereidingen van de BRZO-inspecties wordt ondermeer het veiligheidsrapport als informatiebron gebruikt. Het veiligheidsrapport omvat de risicobeoordelingen (in de vorm van scenario's en beheersmaatregelen) van werkzaamheden en installaties zoals opgenomen in de milieuvergunning (die dus vergund waren).

Samenhang gesterde () onderdelen van het veiligheidsrapport versus de 8 VBS-elementen (zie ook bijlage 4)*

De gesterde (*) onderdelen in het VR hebben betrekking op de risico's voor personen buiten de inrichting en voor het milieu. Het betreft een algemene beschrijving op inrichtingniveau, een installatiebeschrijving en gegevens met betrekking tot een kwantitatieve risicoanalyse (QRA) een milieurisicoanalyse (MRA) en een kwantitatieve beschrijving van scenario's ten behoeve van de rampenbestrijding. De VBS-elementen bestaan uit acht elementen en een onderdeel waarin de koppeling wordt beschreven tussen het algemene beheerssysteem, het veiligheids-beheerssysteem en het preventiebeleid.

De 8 VBS punten zijn:

VBS	Deel	Beschrijving
	A	Onderdelen van het algemene beheerssysteem
	B	De organisatie en de werknemers
	C	De identificatie van de gevaren en de beoordeling van de risico's van zware ongevallen
	D	Beheersing van de uitvoering
	E	De wijze waarop wordt gehandeld bij wijzigingen
	F	De planning voor noodsituaties
	G	Toezicht op de prestaties
	H	Audits en beoordeling

Het veiligheidsbeheerssysteem gaat over het beheersen van de gevaren. Deze gevaren hebben betrekking op personen en het milieu, zowel binnen de inrichting als buiten de inrichting. De gesterde (*) onderdelen hebben betrekking op personen en het milieu buiten de inrichting. Zoals eerder beschreven moeten deze onderdelen niet alleen toegestuurd worden aan het bevoegd gezag, deze punten werden ook meegenomen tijdens de inspecties.

2007

Op 2 mei 2007 vond een overleg plaats tussen de gemeente Moerdijk en Chemie-Pack. Vervolgens trok Chemie-Pack zelf de aanvragen om verander- en revisievergunningen in. Op 1 augustus 2007 vond wederom een overleg plaats met dezelfde partijen als in november 2006 over de onduidelijkheden ten aanzien van de verander- en revisievergunning. Naar aanleiding hiervan schreef het bedrijf dat het op 1 november 2007 een nieuwe aanvraag alsmede een geactualiseerd veiligheids-

98 Een revisievergunning is een volledig nieuwe vergunning ter vervanging van een bestaande vergunning. Een veranderingsvergunning is een aanpassing op de vergunning. De impact op het milieu en de veiligheid zijn bepalend of een melding of een veranderingsvergunning of een revisievergunning nodig is.

rapport zal indienen. Dit om ook de overtredingen geconstateerd bij de BRZO-inspectie van maart 2007 mee te nemen.

De aanvraag van een nieuwe, de gehele inrichting omvattende vergunning in oktober 2007 werd gemotiveerd met een aantal relevante en minder relevante wijzigingen van de inrichting. Het ging om de opslag van gevaarlijke stoffen in opslaghal III, het inrichten van een calamiteiten plaats, het plaatsen van een stoomketel met bijbehorende huisbrandolie en een wateronthardingsinstallatie.

Tijdens de aanvraag voor een nieuwe vergunning werd tevens, tegelijkertijd, een geactualiseerd veiligheidsrapport ingediend. Op 22 april 2008 ontving de gemeente de laatste aanvullingen op de aanvraag.

Het veiligheidsrapport uit 2007, aangevuld in 2008, werd door de gemeente Moerdijk beoordeeld op compleetheit van de minimale verplichte onderdelen (gesterde delen). Deze delen zijn - een algemene beschrijving op inrichtingniveau, - een installatiebeschrijving en gegevens met betrekking tot een kwantitatieve risicoanalyse (QRA), - een milieurisicoanalyse (MRA) en tot slot een kwantitatieve beschrijving van scenario's ten behoeve van de rampenbestrijding.

Aanvullend beoordeelde de overheid ook het gehele veiligheidsrapport⁹⁹ om de volgende reden: *"Vanwege de in het BRZO 1999 opgenomen actualisatieplicht zijn niet alleen de gesterde onderdelen van het VR ingediend maar is bij de aanvraag een volledig veiligheidsrapport gevoegd. Om deze reden is het gehele veiligheidsrapport beoordeeld op juistheid en volledigheid"*.

Op 20 december 2007 stuurde de gemeente de resultaten van de beoordeling aan Chemie-Pack. Chemie-Pack voldeed niet aan de gestelde eisen. *"De aanvraag om een vergunning en het veiligheidsrapport voldeden niet aan de eisen die daaraan gesteld zijn in artikel 5 van het Inrichtingen en vergunningen besluit milieubeheer en artikel 10 van het BRZO 1999"*.

2008

In aanvulling op de hierboven gesignaleerde tekortkomingen, is het veiligheidsrapport opnieuw ingediend op 14 maart 2008 en is het veiligheidsrapport opnieuw getoetst op volledigheid.

"De beoordeling op volledigheid van het veiligheidsrapport betreft alleen een documentstudie en is uitgevoerd op grond van de aangeleverde documenten en de reeds beschikbare informatie over de inrichting". "De geschiktheid en implementatie van de gegevens en de beschrijvingen in het veiligheidsrapport zullen in de praktijk worden beoordeeld tijdens de inspecties in het kader van het inspectieprogramma ex. artikel 24 BRZO '99." Het college van B&W Moerdijk, de Arbeidsinspectie en de brandweer oordelen dat het ingediende veiligheidsrapport voldoet aan het gestelde in artikel 10 van het BRZO1999, waarbij tussen het indienen en de reactie van de gemeente Moerdijk dat het bedrijf voldeed een tijd van negen maanden verstreek. De brandweer en het college van B&W Moerdijk merkten daarbij wel op dat Chemie-Pack nog bezig was met het actualiseren van het bedrijfsbrandweerrapport. Aan de hand van het geactualiseerde bedrijfsbrandweerrapport zou de brandweer de gemeente Moerdijk adviseren over het al dan niet opstellen van een aanwijsbeschikking in het kader van het Besluit bedrijfsbrandweten.

In 2008 trof de gemeente Moerdijk bij een controle een container, lees een onvergund bouwwerk, voor de emballagehal aan. Het bedrijf werd hierop aangeschreven. Hierna zijn bij controles geen onvergunde activiteiten meer aangetroffen.

In 2008 startte de gemeente Moerdijk een project om bij alle BRZO-bedrijven een aanwijstraject voor bedrijfsbrandweer¹⁰⁰ in gang te zetten. Het traject was in drie 'tranches' verdeeld. De gemeente Moerdijk koos ervoor om te starten met de grote bedrijven zoals Shell en de daar aan verbonden bedrijven. Chemie-Pack maakte onderdeel uit van de tweede tranche, die startte in september 2010.

99 Brief met de resultaten van de beoordeling: Kenmerk SBA 2007/2118 verzonden 9 december 2008 onderwerp: Conclusies in het kader van artikel 16 van het BRZO '99 naar aanleiding van het Veiligheidsrapport Chemie-Pack Nederland B.V.

100 Het aanwijzen was in 2008 een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders (tegenwoordig van de Veiligheidsregio) en het uitvoeringsbeleid moest worden vastgesteld door het college. De prioriteringsmatrix is samen met het uitvoeringsbeleid vastgesteld door het College van B&W Moerdijk.

Bedrijfsbrandweerrapport

In het veiligheidsrapport is het bedrijfsbrandweerrapport opgenomen. Aan de hand van dit document beoordeelt de brandweer of zij is toegerust om incidenten op het bedrijfsterrein te bestrijden. Als het brandweerkorps niet voldoende is toegerust voor het bestrijden van een brand bij een bedrijf kan op grond van het Besluit bedrijfsbrandweren van een bedrijf worden geëist meer veiligheidsvoorzieningen te treffen en eventueel te voorzien in een eigen bedrijfsbrandweer.

De brandweer toetst of er een 'bovenmatig schaderisico' mogelijk is. Dit betekent dat de brandweer toetst of er scenario's zijn die:

- a) repressief bestrijdbaar zijn
- b) reëel en typerend zijn voor de inrichtingen en
- c) waarvan de effecten buiten de terreingrens komen.

In eerste instantie wordt geprobeerd maatregelen aan de preventieve kant te treffen. Als deze onvoldoende zijn om een bovenmatig schaderisico te voorkomen, biedt het Besluit bedrijfsbrandweren de mogelijkheid om aan de repressieve kant eisen te stellen. Hierdoor is het mogelijk een bedrijf te verplichten tot het hebben van een bedrijfsbrandweerorganisatie met personeel die een eerste inzet doet met als doel escalatie van een beginnende brand/incident te voorkomen, voordat de overheidsbrandweer aan de poort staat.

De brandweer¹⁰¹ en het college lieten in december 2008 bij de toezending van de beoordeling van het veiligheidsrapport 2007 met de aanvulling 2008 aan Chemie-Pack weten dat het bedrijfsbrandweerrapport nog geactualiseerd moest worden. In dezelfde brief staat dat aan de hand van het geactualiseerde bedrijfsbrandweerrapport de brandweer de gemeente Moerdijk zal adviseren over het al dan niet opstellen van een aanwijsbeschikking in het kader van het Besluit bedrijfsbrandweren. Opgemerkt dient te worden dat het bedrijfsbrandweerrapport geen onderdeel uitmaakt van de aanvraag om een vergunning (2007-2008). Het bedrijfsbrandweerrapport was toegevoegd aan het veiligheidsrapport, maar maakte er juridisch geen deel van uit.

De brandweer¹⁰² brengt als onderdeel van de vergunningsverleningprocedure een advies uit aan het gemeentebestuur over de brandveiligheid van het bedrijf. In de considerans van de vergunning is aangegeven dat het advies van de brandweer verwerkt is in de vergunningvoorschriften behalve de opmerking over de Weerstand Branddoorslag en Brandoverslag van opslaghal II. In de vergunning wordt daarbij aangesloten bij de PGS15. In vergunningsvoorschrift 3.1.3 staat het vergunningvoorschrift: "De in de aanvraag en in de daarbij overgelegde stukken aangegeven blusmiddelen moeten aanwezig zijn." Dit betekent dat de blusmiddelen zoals aangegeven in de aanvraag om een vergunning en de bijbehorende tekeningen aanwezig moeten zijn. Het blussysteem onder de overkapping bij Chemie-Pack kwam niet in de aanvraag of op de tekening voor. Deze werd echter zowel genoemd in het bedrijfsbrandweerrapport als in het veiligheidsrapport. Het semi-stationair schuimblussysteem onder de overkapping was echter niet aanwezig. De reden hiervoor was dat Chemie-Pack niet wilde investeren in deze installatie indien men alsnog verplicht zou worden tot het hebben van een bedrijfsbrandweer.

Let wel, een blusinstallatie onder de overkapping had de brand op 5 januari 2011 niet voorkomen.

Naar aanleiding van de rapportage "Dieper duiken in het schuim" van de VROM-Inspectie (2007) is wel een aantal verplichtingen met betrekking tot de Hi-Ex schuimblusinstallatie opgenomen in de revisievergunning.

101 Voor 2007 geen gegevens in het bezit van de Onderzoeksraad, relevante geïnterviewden na 2007 betrokken bij Chemie-Pack. Chemie-Pack startte samen met de externe brandveiligheidsadviseur in 2005 een inventarisatie naar de brandblusvoorzieningen. De resultaten van deze inventarisatie zijn niet aan het bevoegd gezag gezonden.

102 Het betreft een beoordeling van de regionale brandweer (vanaf 1 oktober 2010 de Veiligheidsregio).

2009

Op 29 januari 2009 beschikt Chemie-Pack over een nieuwe vergunning.

Gevoerde procedure datum beschikking 29 januari 2009

De procedure is overeenkomstig het bepaalde in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en hoofdstuk 13, afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer uitgevoerd. Op basis van artikel 10 van het BRZO is de aanvraag om vergunning vergezeld door onderdelen van het veiligheidsrapport die betrekking hebben op de risico's van personen buiten de inrichting en voor het milieu.

Het bestuur van de Regionale Brandweer Midden- en West- Brabant, de Gedeputeerde Staten van provincie Noord-Brabant en de VROM-Inspectie waren als wettelijk adviseur betrokken bij de vergunningaanvraag. Het waterschap Brabantse Delta heeft het risico op onvoorziene lozingen beoordeeld.

De revisievergunning werd aan de volgende wet- en regelgeving getoetst:

- Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer
- IPPC richtlijn
- Afvalstoffen, Handreiking Wegen naar preventie etc, Landelijk afvalbeheersplan,
- Afvalwater
- Bodem, Nederlandse richtlijn bodembescherming
- Energie
- Externe veiligheid, gevaarlijke stoffen PGS 15,
- Besluit risico zware ongevallen 1999 en de Regeling risico's zware ongevallen
- Besluit externe veiligheid inrichtingen, QRA, verantwoordingsplicht groepsrisico
- Geluid, handreiking industrielawaai
- Lucht, Nederlandse emissierichtlijn
- Luchtkwaliteit, luchtkwaliteitseisen
- Ongewone voorvallen, artikel 17 Wet milieubeheer
- Overige regelgeving, Besluit ozonafbrekende stoffen WMs 2003, besluit broeikasgassen WMs 2003.

De ontwerpbeschikking lag van 6 november 2008 tot en met 17 december 2008 ter inzage. Hierop zijn zienswijzen naar voren gebracht door een milieuvadvisiebureau¹⁰³ als adviseur van Chemie-Pack. De ontwerpbeschikking is na overwegingen gedeeltelijk aangepast. Op 29 januari 2009 besloot het college van Burgemeester en Wethouders van Moerdijk de vergunning te verlenen met daaraan gebonden voorschriften, de aanvraag en de overlegde stukken met uitzondering van het veiligheidsrapport behoudens het QRA en het MRA.

2010

In 2010 werd de revisievergunning opnieuw aangepast vanwege veranderd gebruik van opslaghal III. Ondanks de aanvraag bleek dat opslaghal III ongeschikt was voor het opslaan van gevaarlijke stoffen. De aanvraag werd vergezeld door een aangepast veiligheidsrapport. Hierop is de aanvraag revisievergunning aangepast door de toestemming voor de opslag van gevaarlijke stoffen in opslaghal III uit de vergunning te halen.¹⁰⁴

Het veiligheidsrapport 2010 is beoordeeld in hoeverre de herziening van deze gegevens nodig was voor het nemen van de beslissing op de aanvraag om een veranderingsvergunning. Dit betrof de veiligheidsafstanden op basis van de QRA. Uit de QRA bleek dat er geen sprake was van een toename van de nadelige gevolgen voor het plaatsgebonden risico.

103 Bedrijfsgegevens zijn geanonimiseerd op grond van artikel 57 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

104 De exacte wijziging met betrekking tot de opslag van gevaarlijke stoffen bestond uit het wijzigen van het beschermingsniveau van de opslaghal van 1 naar 3. Dit heeft tot gevolg dat in de opslaghal niet meer alle gevaarlijke stoffen mogen worden opgeslagen maar uitsluitend de stoffen die onder beschermingsniveau 3 mogen worden opgeslagen.

De QRA is vergeleken met de QRA uit 2009, die is gemaakt in het kader van de voorbereidingen op het bestemmingsplan van het industrieterrein Moerdijk.

Tijdens het onderzoek zijn nogmaals de plaatsgebonden risicocontouren van 2010 vergeleken met de contouren van 2009. Uit de vergelijking blijkt dat het risicocontour van 2010 inderdaad minder groot is dan het risicocontour van 2009. Het 1.10^{-6} /jaar contour bleef binnen de terreingrens. De 1.10^{-8} /jaar contour had een straal van 125 meter. Dat de contouren in 2009 en 2010 niet exact hetzelfde zijn, komt door de wijziging van de invoergegevens in de modellering van de QRA. De aanvraag om veranderingsvergunning betrof een wijziging in het gebruik van opslaghal III. Opslaghal III is buiten het model gebracht omdat daar geen gevaarlijke stoffen meer werden opgeslagen, die bijdragen aan het bepalen van de risicocontour.¹⁰⁵

In september 2010 is de aanwijzing bedrijfsbrandweer als onderdeel van de tweede tranche naar Chemie-Pack gestuurd. Tot februari 2011 had het bedrijf de tijd om te reageren. Uit onderzoek is gebleken dat Chemie-Pack bezig was met het opstellen van een nieuw bedrijfsbrandweerrapport.

In november 2010 bezocht de brandweer¹⁰⁶ Chemie-Pack om te spreken over de brandscenario's. Onderwerp van gesprek waren punten zoals waar potentieel escalatie kon optreden en of daar goede maatregelen voor bestonden. Een van de 'pijnpunten' was dat Chemie-Pack een bedrijfsbrandweerrapport had opgesteld (2008) waaruit bleek dat het aanvullende maatregelen moest treffen, maar dat die in de praktijk nog niet aanwezig waren. De aanleg van de schuimblusinstallatie was door Chemie-Pack uitgesteld om te voorkomen dat het de verkeerde maatregelen zou treffen. Er waren meerdere oplossingsrichtingen mogelijk om de problemen met de aan te leggen stationaire blusvoorziening onder de overkapping, het tankenpark, op te lossen. Er was onvoldoende water (en druk) beschikbaar en de bereikbaarheid van de brandweer aansluitingen voor de blussystemen was slecht. Het in 2008 ingediende bedrijfsbrandweerrapport was voor de brandweer en gemeente een opmaat naar de aanwijzing bedrijfsbrandweer. Maar Chemie-Pack wilde voorkomen dat het een bedrijfsbrandweer moest hebben vanwege de hoge kosten (24/7 bezetting). Chemie-Pack wilde alleen investeren in maatregelen als deze zeker leidden tot het stoppen van het aanwijstraject.

Oordeel Raad over aanvraagtraject revisievergunning

De gemeente Moerdijk heeft haar rol als bevoegd gezag naar de regels en de gegroeide wijze van werken bij de vergunningverlening en handhaving van dit soort ondernemingen uitgevoerd. De Raad vraagt zich af of, gelet op de aanhoudende reeks van handhavende activiteiten die nodig waren om dit bedrijf op het goede spoor te houden een meer integrale beoordeling passend geweest zou zijn. In zo'n beoordeling zou de hoofdvraag "neemt deze onderneming haar verantwoordelijkheden op een passende wijze waar" beantwoord moeten zijn. De manier van werken, mogelijk gangbaar in meer gemeenten, roept bij de Raad een beeld op van een coulante behandeling van de onderneming waar veel tijd voor genomen werd.

Deelconclusies

Op basis van de bovenstaande paragraaf komt de Onderzoeksraad tot de volgende deelconclusies:

15. Het proces van aanvragen en afhandeling van de revisievergunning van Chemie-Pack door de gemeente Moerdijk duurde zes jaar. Daarbij werden door de gemeente verschillende malen tekortkomingen in de aanvraag, waaronder gebrekkige informatie, geconstateerd. De overheid is in dit traject volgens de Raad traag en te coulant geweest.
16. Chemie-Pack heeft in het laatste aangeleverde bedrijfsbrandweerrapport de schuimblusinstallatie onder de hoge overkapping opgenomen, die in werkelijk niet aanwezig bleek te zijn.

105 Het exact narekenen van de plaatsgebonden risicocontouren vereist een inspanning die niet in relatie staat met de toegevoegde waarde (extern bureau met ervaring met de rekenmethode Safeti, en nog beschikt over het rekenmodel zoals in 2009 is gebruikt).

106 Medewerker van de Veiligheidsregio

Had het bedrijf toestemming van de overheid om de werkzaamheden die hebben geleid tot het voorval uit te voeren?

In de milieuvergunning staan de overwegingen om Chemie-Pack toestemming te geven om (gevaarlijke) stoffen te mengen, af te vullen en op te slaan. Naast de normale eisen in een vergunning, zijn aan de vergunning van een BRZO-bedrijf aanvullende voorschriften verbonden, die tot doel hebben de impact van een eventuele calamiteit in het bedrijf op zijn omgeving zo laag mogelijk te houden.

In de vergunning zijn door Chemie-Pack verschillende activiteiten opgenomen. Het schoonmaken van het pompsysteem (het systeem voor het verpompen van hars) was beschreven en dus toegestaan. In de aanvraag is echter beschreven dat schoongemaakt zou worden door het spoelen met water waaraan een oplosmiddelvrij schoonmaakmiddel kon worden toegevoegd. Ook was in totaal een hoeveelheid van 500 liter aan algemene schoonmaakmiddelen aangevraagd. In de vergunning waren zodoende geen voorzieningen geëist in verband met het toepassen van de schoonmaakmiddelen.

Xyleen is geen oplosmiddelvrij schoonmaakmiddel, waardoor het schoonmaken met xyleen volgens de vergunning niet was toegestaan. De Onderzoeksraad is van mening dat het bedrijf het gebruik van xyleen als schoonmaakmiddel had moeten aanvragen. Dit vanwege de aard van de stof, en de hoeveelheid.

Ook was het verpompen vanaf de locatie waarop regulier hars verpompt werd, op 5 januari 2011, niet opgenomen in de vergunning en dus niet toegestaan. Vastgesteld is dat de pomp, die zoals eerder beschreven verplaatsbaar was met een vorkheftruck, tijdens de vooraf aangekondigde inspecties niet op de locatie aanwezig was.

In de vergunning was expliciet een verbod op het werken met open vuur opgenomen.

Volgens de vergunning mochten op het middenterrein gereinigde lege emballages staan. Ook is in de vergunning een voorschrift opgenomen om de tijdelijke opslag, zoals kortstondig nodig is voor het laden en lossen op de laad- en losplaats die tevens calamiteitenplaats is, toe te staan. Dit is zo omschreven om expliciet te maken dat andere opslag op het middenterrein niet is toegestaan.

Het bedrijf mocht onder de overkapping een werkvoorraad hebben staan van 100 ton (=100.000 kg) brandbare vloeistoffen met een vlammpunt boven de 40°C zonder blusvoorzieningen. De Raad vindt dat een te grote hoeveelheid werkvoorraad werd toegestaan. De PGS15 hanteert een grens van 10.000 kg als onderscheidend. Het belangrijkste verschil tussen de voorschriften voor opslagen tot 10.000 kg en die voor opslagen groter dan 10.000 kg, is dat voor de eerste categorie kan worden volstaan met bouwkundige voorzieningen, gescheiden opvangfaciliteiten (productopvang) en brandpreventieve maatregelen. Bij opslagen groter dan 10.000 kg zijn veelal verdergaande voorzieningen noodzakelijk voor de brandbestrijding, de opvang van bluswater en zijn verdergaande organisatorische maatregelen nodig. Onder de overkapping waren drie opvangvoorzieningen, namelijk voor de laad- en losplaatsen 1, 2 een verdiepte vloer met een inhoud van 40 m³ en een betonnen opvangbak voor laad- en losplaats 3 ongeveer 3 m³ groot. Laad- en losplaats 3 had een overlooppijp naar laad- en losplaats 1. De opvangcapaciteit per losplaats is daarmee voldoende om de inhoud van één tankwagen (25 m³) op te vangen. Van belang is om op te merken dat de werkvoorraad van IBC's overal onder de overkapping mocht staan. Hieruit wordt vastgesteld dat er dus onvoldoende opvangcapaciteit was om de inhoud van 100 IBC's met totaal een maximale inhoud van 100 m³, op te vangen. Het wekt bevreemding op bij Raad dat in de vergunning stond dat het opslaan van gevaarlijke stoffen onder de overkapping was toegestaan, terwijl er geen blusinstallatie en opvangcapaciteit was. In principe is hier sprake van dezelfde risico's als bij opslag van IBC's op het middenterrein. In de vergunning was voor de brandbare vloeistoffen met een vlammpunt onder de 40°C specifiek opgenomen dat voor deze stoffen alleen een werkvoorraad van 2 ton in de vloeistofruimte was toegestaan.

Zoals blijkt uit het bovenstaande mocht Chemie-Pack op basis van de vergunning 100 ton brandbare vloeistoffen aan werkvoorraad hebben staan onder de overkapping. Uit onderzoek blijkt dat in de revisieaanvraag voor de vergunning in 2007 wel melding gemaakt wordt van de opvangcapaciteit maar niet van een brandblusvoorziening onder de overkapping. In het veiligheidsrapport, dat

Chemie-Pack meestuurde met de aanvraag voor de (revisie)vergunning staat dat onder de overkapping een brandblusvoorziening, namelijk een semi-automatisch blussysteem, aanwezig is. In werkelijkheid was dit systeem niet aanwezig. Hoewel het veiligheidsrapport is meegestuurd bij de aanvraag, maakte het geen onderdeel uit van de revisievergunning. Dat was immers besloten door het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Moerdijk (zie box Gevoerde procedure datum beschikking 29 januari 2009). Uit onderzoek is gebleken dat het veiligheidsrapport de gewenste situatie weergaf.

In 1997 is een milieuvergunning afgegeven, die feitelijk van kracht is gebleven tot de nieuwe beschikking op de aanvraag om een revisievergunning van kracht werd in 2009. In 2003 constateerde de gemeente dat door diverse wijzigingen in het bedrijf een nieuwe milieuvergunning voor Chemie-Pack noodzakelijk was. Gelet op de doorlooptijden en mogelijkheden tot overleg duurde het tot 2008 voordat er een ontvankelijke aanvraag voor een revisievergunning lag. Wellicht ten overvloede merkt de Raad op dat er binnen het vergunningsstelsel geen wettelijke grond is om een vergunning te weigeren omdat het aanvraagtraject een lange tijd in beslag nam.

Deelconclusies

Op basis van de bovenstaande paragraaf komt de Onderzoeksraad tot de volgende deelconclusies:

17. In de vergunningaanvraag van Chemie-Pack zijn de opslag van IBC's met brandbare vloeistoffen op het middenterrein, het verpompen van hars op het middenterrein, het werken met open vuur en het schoonmaken met xyleen niet gemeld. Deze werkzaamheden die tot het ontstaan van de brand leidden, waren niet toegestaan.

Indien met de werkzaamheden de milieuvergunning werd overtreden, heeft de overheid deze geconstateerd?

Om te beoordelen of de overheid de problematiek bij Chemie-Pack had kunnen signaleren, beoordeelde de Raad ook zelf de veiligheidsrapporten van Chemie-Pack.

Beoordeling veiligheidsrapport door de Raad

Ondanks de vernietigende brand heeft de Raad achteraf getracht om een beeld te vormen in hoeverre het veiligheidsrapport beoordeeld had kunnen worden op basis van de beschikbare informatie. Uit onderzoek naar het veiligheidsrapport blijkt dat het rapport volledig en compleet was. Het rapport zag er uit zoals een veiligheidsrapport er uit hoort te zien. Het rapport bevatte onder meer informatie over mogelijke scenario's, de veiligheidsmaatregelen, een beoordeling van de risico's, een beschrijving van het veiligheidsmanagementsysteem.

Aanvullend is naderhand in het veiligheidsrapport gezocht naar aanknopingspunten die de brand kunnen verklaren.

Aanknopingspunten in het veiligheidsrapport voor oorzaken van de brand.

De Raad constateert dat als gekeken wordt naar het veroorzaken van de brand, het gebruik van een gasbrander in de directe nabijheid van de dampen van een licht ontvlambare stof niet beschreven is. De Raad gaat er evenals de vergunningverlener en de handhavers vanuit dat bij de beoordeling van het veiligheidsrapport uit moet worden gegaan van een normaal te verwachten handelwijze. Gedragingen zoals het werken met de gasbrander in de nabijheid van ontvlambare dampen mogen gewoonweg niet plaatsvinden.

In het veiligheidsrapport is wel het gevaar van lek steken door de lepels van de vorkheftruck meerdere malen beschreven. Mede door het mogelijk lek raken van de (kunststoffen) IBC's werd gedacht aan een scenario van uitstromende ontvlambare vloeistoffen met een plasbrand tot gevolg. Het aanstralen door een brandhaard en dien ten gevolgen het lek raken van andere IBC's met een escalerende plasbrand is beschreven in het advies van de adviseur. Deze onderkende de gevaren. De door de adviseurs gesignaleerde mogelijke problemen en voorgestelde beperkingen van de aantallen IBC's en het aanbrengen van een blusinstallatie zijn echter door Chemie-Pack weggelaten in de aanvraag en of het veiligheidsrapport en bedrijfsbrandweerrapport. De door de adviseur aangedragen waarschuwing werd zodoende niet gedeeld met de overheid.

Ook werd in de vergunningaanvraag, in de eigen voorschriften van Chemie-Pack en in het veiligheidsrapport niet gesproken over kunststoffen IBC's maar werd gesproken over werkvoorraad en lege en gevulde emballage. De wijze van verpakken met IBC's is niet door Chemie-Pack beschreven. Overigens vereist het veiligheidsrapport dat ook niet. In de aanvraag om vergunning in 1997 werd niet gesproken over werkvoorraad in de vloeistofruimte of de afvulruimte onder de overkapping. De voorschriften van Chemie-Pack hadden betrekking op de opslag van gevaarlijke stoffen in de opslaghallen. In de aanvraag stond dat bij de productieruimte (voor poeders) een redelijke werkvoorraad werd aangehouden, zonder de hoeveelheden te omschrijven. Binnen het traject 2003-2008 van de nieuwe aanvraag om vergunning werd door de gemeente Moerdijk in de vooroverleggen met het bedrijf de opdracht meegegeven om zich uit te spreken over de hoeveelheden werkvoorraad. In de vergunning van 2009 is in voorschrift 5.1.4 beschreven dat binnen de vloeistofruimte gedurende werktijden een maximale werkvoorraad van 20 ton verpakte gevaarlijke stoffen aanwezig mocht zijn. Binnen de afvulruimte onder de overkapping mocht gelijktijdig gedurende de werktijden een maximale werkvoorraad van 100 ton verpakte gevaarlijke stoffen aanwezig zijn.

In het veiligheidsrapport van april 2010 wordt aangegeven dat voor de bestrijding van brand in de nabijheid van het tankenpark en de laad- en losplaatsen 1 t/m 3 een stationair zwaarschuimblussysteem aanwezig was. In tegenstelling tot deze beschrijving was deze installatie in werkelijkheid niet aanwezig. De reden hiervoor was dat Chemie-Pack niet wilde investeren in deze installatie indien men alsnog verplicht zou worden tot het hebben van een bedrijfsbrandweer.

Handhaving bij Chemie-Pack

Bij Chemie-Pack vonden jaarlijks inspecties plaats. Het ging hierbij om de gecoördineerde BRZO-inspecties die werden uitgevoerd door de gemeente Moerdijk, de Arbeidsinspectie en de brandweer. Daarnaast vonden ook individuele inspecties van de gemeente Moerdijk en de Arbeidsinspectie plaats. De toezichthouder van de gemeente controleert of het bedrijf de vergunning (aanvraag en voorschriften) naleeft. Bezoeken door de toezichthouder worden zoals te doen gebruikelijk bij de gemeente Moerdijk van te voren aangekondigd.

Jaarlijks werden bij Chemie-Pack milieucontroles uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de gemeente Moerdijk. Indien nodig werden in hetzelfde jaar aanvullende hercontroles uitgevoerd. Afschriften van de handhavingsbrieven met controleverslagen (onderdeel van de handhavingsbrieven) zijn standaard door de gemeente Moerdijk gestuurd aan de Arbeidsinspectie, de brandweer en de regionale Milieudienst.

De Arbeidsinspectie voerde zelfstandig vanaf 2007 vijf controles uit bij Chemie-Pack. Het betrof zowel gewone controles als nacontroles van geconstateerde overtredingen bij BRZO-inspecties. De afschriften van de handhavingsbrieven van de inspecties in 2008 zijn aangetroffen in archief van de gemeente Moerdijk.

BRZO-inspecties

De gebruikte termen en benamingen bij de uitleg over de opzet van de BRZO-inspecties is gebaseerd op basis van de vigerende wet- en regelgeving op de datum van de laatste BRZO-inspectie, 22 maart 2010. Het doel van de BRZO-inspecties is het toezien op de naleving van het BRZO-besluit.

Het BRZO scheidt geen nieuwe toezichtstaak, maar heeft tot doel dat de bestaande toezichtstaken van de gemeente, de Arbeidsinspectie en de brandweer in goede onderlinge afstemming worden uitgevoerd. De bevoegdheden van de toezichthouders zijn gebaseerd op de Wet milieubeheer, de arbeidsomstandighedenwet en de brandweerwet 1985.

Het BRZO schrijft voor dat een inspectieprogramma voor alle BRZO-bedrijven in Nederland wordt vastgesteld door het bevoegd gezag vanuit de Wet milieubeheer, de arbeidsinspectie, de veiligheidsregio. Dit maakt planmatig en systematisch onderzoek van de in de inrichting gebruikte systemen van technische, organisatorische en bedrijfskundige aard kan worden uitgevoerd.

De inspectie heeft tot doel vast te stellen of het bedrijf maatregelen heeft genomen om zware ongevallen te voorkomen, de gevolgen ervan binnen en buiten het bedrijf te beperken en of de verstrekte gegevens overeenstemmen met de praktijk. De inspectie wordt gezamenlijk uitgevoerd door toezichthouders, met een frequentie van minimaal één inspectie per jaar voor VR-plichtige BRZO-bedrijven.

Het Wabo (voorheen Wm)-bevoegd gezag de Arbeidsinspectie, de brandweer vormen één inspectieteam met als coördinerende partij het Wm-bevoegd gezag, in dit geval de gemeente Moerdijk. De drie partijen werken als één inspectieteam samen in de voorbereiding, uitvoering (bedrijfsbezoek) en afronding van de inspectie. Zij doen dit volgens de gezamenlijke Nieuwe Inspectie Methode (NIM). De NIM omvat de hoofdlijnen van het inspectieproces en -inhoud. Daarnaast werkt het specifieke onderwerpen uit. Met de NIM beogen de inspectie partners zo objectief en gemotiveerd mogelijk tot een geïntegreerd oordeel over het BRZO-bedrijf te komen. De eventuele handhaving die uit de inspecties voortvloeit, is voor de eigen verantwoordelijkheid van de afzonderlijke inspecteurs. De inspectiepartners maken -afhankelijk van de aard van de geconstateerde overtredingen en de handhavende bevoegdheden- onderling een afspraak welke handhavingmiddelen door welke instantie worden ingezet.

Kort gezegd:

Het BRZO 1999 geeft aan wat de minimale wettelijke verplichte toezichtsinspanning dient te zijn. Ze omschrijft het doel en frequentie. Het is een aanvulling op de bevoegdheid tot handhaven die geregeld is in de Wet milieubeheer, de arbeidsomstandigheden wet en de Brandweerwet 1985 (nu de Wet veiligheidsregio's).

Handhavingstraject

Als bij een toezichtscontrole een overtreding van een voorschrift wordt geconstateerd, dan kan dat leiden tot een mondelinge en/of schriftelijke (voor)waarschuwing. De waarschuwing heeft tot doel het bedrijf tijd te geven om maatregelen te nemen ter naleving van het voorschrift, het opheffen van de overtreding. Bij een herhaalde constatering van een overtreding volgt een schriftelijke aanschrijving. In deze brief wordt de overtreding benoemd en in het geval van een bestuursrechtelijk traject ook de wijze waarop deze ongedaan gemaakt kan worden. Het bedrijf dient een redelijke termijn te krijgen om de overtreding te herstellen. Als na het verstrijken van de termijn nogmaals geconstateerd wordt dat er sprake is van de overtreding (een blijvende overtreding) dan wordt er een dwangsomprocedure opgestart. Binnen deze procedure krijgt het bedrijf een redelijke hersteltermijn. Na het verstrijken van het hersteltermijn wordt indien bij de zogenaamde dwangsomcontrole blijkt dat de overtreding nog niet ongedaan is gemaakt, een dwangsom verbeurd. Bij een blijvende overtreding kan er een nieuwe dwangsombeschikking met hoger bedrag worden afgegeven. Als een overtreding blijft voortduren, is er een mogelijkheid, wederom afhankelijk van de ernst, om (tijdelijk) een activiteit stil te leggen.

Het startpunt van een handhavingstraject is afhankelijk van het acute gevaar, de soort en aard van de overtreding. Een handhavingstraject kan bestuursrechtelijk zijn en/of strafrechtelijk. Het document 'Zo handhaven wij in Brabant' bevat een stroomschema dat weergeeft wanneer het bestuursrechtelijke traject, gericht op het herstellen van de gevolgen van een overtreding, en wanneer strafrechtelijke traject, gericht op het straffen wordt gevolgd.

Jaarlijks voerden de BRZO-inspecteurs gezamenlijk BRZO-inspecties uit. Indien nodig werden ook gezamenlijk hercontroles uitgevoerd. Er zijn gezamenlijke rapportages en losse handhavingsbrieven in het archief van de gemeente Moerdijk aangetroffen.

Hieronder volgen de resultaten van de inspecties die enige mate van betrekking bleken te hebben op de werkzaamheden die tot de brand op 5 januari leidden.

Bij een BRZO-inspectie in april 2005 is het niet melden van een incident geconstateerd. Het betrof een incident waarbij krimpfolie was gaan smeulen. Na constatering van de overtreding van het verbod op werken met open vuur werd een handhavingstraject gestart. Het bedrijf ontving een aanschrijving van de gemeente Moerdijk. Hierin werd de overtreding concreet benoemd. De overtreding is in november 2006 ongedaan gemaakt nadat de directie van Chemie-Pack maatregelen voor het veilig werken met krimpfolie heeft vastgelegd in de notulen van het managementteam van week 42.

Dit incident met open vuur heeft bij Chemie-Pack echter niet geleid tot interne controles op de naleving van het algemene verbod. Daarnaast zijn zowel bij de uitvoering van de werkzaamheden als in het beleid van van het bedrijf geen aanwijzingen gevonden dat deze overtreding actief is opgepakt. Van een bedrijf dat werkt met risicovolle en brandbare stoffen mag verwacht worden dat het een overtreding actief oppakt en maatregelen implementeert, zodat de overtreding niet nogmaals geconstateerd kan worden.

Ook de opslag op het middenterrein is onderwerp van discussie met de overheid geweest. Het ging specifiek om de opslag van IBC's op de laad- en losplaats (c.q. de calamiteitenplaats) en de opslag van brandbare goederen (lees lege emballage, pallets en degelijke) die te dicht (minder dan 5 meter) tegen de wanden van de opslaghallen stond. Om te voorkomen dat deze opslag te dicht bij de opslaghallen stond, werd in overleg met de gemeente Moerdijk, als oplossing een gele streep aangebracht. Tussen de wanden van de gebouwen en de gele streep mochten geen brandbare goederen staan.

Op 23 december 2010 constateerde een voorbijrijdende brandweerman¹⁰⁷ dat op het terrein van Chemie-Pack naast een opslaghal met gevaarlijke stoffen een tankwagen met brandbare vloeistoffen en een stapel kunststofcontainers stonden. Het betrof weliswaar niet een acuut gevaarlijke situatie, maar het zou volgens de Raad wel voldoende aanleiding moeten zijn geweest om bij het bedrijf polshoogte te nemen. Hij gaf deze informatie direct door aan de gemeente. Er werd naar aanleiding van deze informatie geen contact opgenomen met Chemie-Pack. De Raad concludeert dat de overheidsdiensten belast met het toezicht traag en te coulant zijn geweest.

Om de toezichtslast voor bedrijven te beperken en de bedrijven zich beter te laten voorbereiden (documenten klaarleggen) op inspecties volgde de gemeente Moerdijk de landelijk ingezette lijn om inspectiebezoeken aan bedrijven aan te kondigen. Daarbij accepteerde de gemeente de wensen van Chemie-Pack om de afspraak uit te stellen.

BRZO-inspecties bij Chemie-Pack werden volgens de landelijk ontwikkelde en toegepaste Nieuwe Inspectie Methodiek (NIM) uitgevoerd. Onderdeel hiervan is dat inspecties een cyclus van vijf jaar hanteren, en de inspectiethema's van te voren bekend worden gemaakt en de inspectiebezoeken vier weken van te voren schriftelijk bij het bedrijf worden aangekondigd. In de aankondigingsbrief is nauw omschreven op welke dagen welke inspecties aanwezig zullen zijn en welke activiteiten beoordeeld zullen worden. Uit onderzoek is gebleken dat het bedrijf de tijd tussen de aankondiging en het inspectiebezoek gebruikte om onvergunde activiteiten te staken en waar nodig teveel aanwezige gevaarlijke stoffen af te voeren. Zo liet Chemie-Pack het te veel aan IBC's voor een inspectiebezoek afvoeren en werd de in het voorval centraal staande persluchtmembraanpomp verplaatst om zo niet-vergunde activiteiten te maskeren.

De controles op de naleving van de milieuvergunningvoorschriften werden door de gemeente Moerdijk van te voren aangekondigd. De handhaver maakte hiervoor telefonisch een afspraak met de contactpersoon bij Chemie-Pack, de KAM-coördinator. Het van te voren aankondigen van de controles was standaardpraktijk bij de gemeente Moerdijk. Dit van te voren aankondigen van controles gebeurt overigens in het grootste gedeelte van Nederland. Dit is een maatregel die vijf à tien jaar geleden landelijk is ingezet, met als doel het terugdringen van bureaucratie, verminderen van overheidsbemoeienis en regeldruk, en het beperken van de toezichtslast voor de bedrijven. Bedrijven zouden zich bovendien beter kunnen voorbereiden op het toezichtsbezoek.

Het bedrijf werd ook jaarlijks gecontroleerd op milieu-aspecten, omdat het een BRZO-bedrijf was. Dit was bestuurlijk vastgelegd in het programma van de afdeling vergunningen en handhaving van de gemeente Moerdijk. Tot 1 januari 2011 was bij de gemeente Moerdijk budget beschikbaar om bedrijven extra te controleren. Op 10 december 2007 is een dergelijke extra controle aangekondigd uitgevoerd. Chemie-Pack stond echter bij de gemeente niet bekend als een probleembedrijf.

Deelconclusies

Op basis van de bovenstaande paragraaf kom de Onderzoeksraad tot de volgende deelconclusies:

18. Géén van de inspecteurs heeft de niet toegestane werkzaamheden, uitgezonderd het werken met open vuur zoals deze plaatsvonden op 5 januari aangetroffen.
19. Werkzaamheden zoals de opslag op het middenterrein, het verpompen van hars en het werken met xyleen werden niet uitgevoerd op de vooraf aangekondigde inspectiedagen.
20. Zelfs herhaalde vaststelling van niet toegestane werkzaamheden leidde bij Chemie-Pack, een bedrijf dat werkt met gevaarlijke en brandbare stoffen niet tot aanpassing van de werkzaamheden.

107 Uit nader onderzoek naar de bevoegdheden van de Brandweer BRZO-inspecteur is gebleken dat de betreffende persoon geen aanwijzing had als toezichthouder. Hierdoor kon hij niet direct zelfstandig als inspecteur optreden.

2.3.6 *Is de inadequate risicobeheersing door Chemie-Pack, eventueel in een andere context, door de overheid gesignaleerd?*

Tijdens de controles van de milieuvergunning en de BRZO-inspecties zijn de afgelopen tien jaar onderwerpen aan bod gekomen die niet direct betrekking hebben op de oorzaak of de escalatie van de brand, maar ze hebben er wel raakvlakken mee. Er zijn overtredingen door het bedrijf begaan met betrekking tot de volgende onderwerpen:

- verbod op open vuur,
- stoffenlijst,
- veiligheidsvoorzieningen,
- opslag van IBC's op de calamiteitenplaats,
- ongevalsscenario lekkage van verpakkingen,
- management of change,
- de ongestructureerdheid van het veiligheidsbeleid en
- de incomplete implementatie van het veiligheidsbeheersysteem.

Alle geconstateerde overtredingen bij zowel de BRZO-inspecties als de inspecties voor de milieuvergunning zijn door Chemie-Pack 'op papier' ongedaan gemaakt. Chemie-Pack deed dit door plannen van aanpak te maken, advies bij externe adviseurs in te winnen en procedures aan te passen. Er veranderde echter niets wezenlijks aan het veiligheidsmanagement in het bedrijf. In het gezamenlijke inspectierapport van de BRZO-inspectie in 2010 werd dit ook door het bevoegd gezag opgemerkt. Tijdens de BRZO-inspectie van 22 maart 2010 zijn enkele overtredingen geconstateerd. Volgens het inspectierapport werden elementen van het veiligheidsbeheersysteem van Chemie-Pack slecht beheerst. Het ging om het managen van wijzigingen van processen, en de periodieke herbeoordeling van risico's en effectiviteit van maatregelen en de ongevalsscenario's. Dit was een jaar eerder tijdens de BRZO-inspectie in 2009 ook geconstateerd, maar in 2010 werd het aangemerkt als een overtreding.

Voor wat betreft de procedures wordt door de BRZO-inspecteurs in hun inspectierapport 2010 opgemerkt dat "... concrete procedures over het algemeen goed geïmplementeerd zijn, maar dat de bovenliggende algemene procedures onvoldoende overeenkomen met de praktijk. Hierdoor lijkt het alsof de procedures zijn opgesteld omdat het een verplichting is uit het BRZO en niet omdat deze een meerwaarde biedt voor de bedrijfsvoering. Chemie-Pack dient er voor te zorgen dat deze algemene procedures ook gaan 'leven' en deze niet als 'papieren tijger' in stand te houden".

Het is voor handhavende instanties alleen mogelijk om op basis van concrete overtredingen een handhavingstraject te starten. Zolang artikel 5 BRZO is overtreden, bijvoorbeeld vanwege bijvoorbeeld het niet treffen van bepaalde maatregelen of het niet invullen van een VBS is er sprake van een concrete overtreding.

In de richtlijnen staat bovendien dat voor het benoemen van de overtreding van artikel 5 BRZO dat overtredingen op grond van artikel 5 BRZO zo concreet mogelijk gemaakt moeten worden. Bijvoorbeeld door de niet getroffen maatregelen expliciet te benoemen. Zodra de concrete overtreding ongedaan is gemaakt, stopt handhavingstraject.

Het bleek dat Chemie-Pack weliswaar aangaf de aanpak serieus te nemen maar in de praktijk, door langzame besluitvorming over de grote uitgave voor veiligheidsvoorzieningen, grote risico's nam en daarvoor ook de ruimte had kreeg van de brandweer en de gemeente Moerdijk.

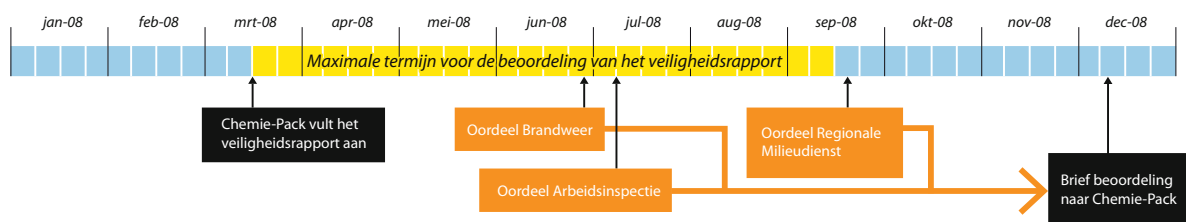
Grip door de overheid op het bedrijf

Tijdens het onderzoek van de Raad is vastgesteld dat het veiligheidsrapport voldeed aan de wettelijke vereisten en ook is vastgesteld dat de handhavers met regelmaat overtredingen constateerden. De aard van de vastgestelde overtredingen verschilde per inspectie. Uiteindelijk werd door de handhavers gesignaleerd dat alleen dwang een werkend drukmiddel was.

Het feit dat afwijkingen zowel in de aanvraag om de vergunningen maar ook tijdens de controles en inspecties gesignaleerd werden, geeft aan dat de toetsingskaders en inspectienormen consequent werden toegepast.

De Raad plaatst echter vraagtekens bij het grote tijdsverloop tussen het vaststellen van tekortkomingen in de vergunning en het signaleren van overtredingen tijdens de inspecties en controles enerzijds en Chemie-Pack direct aanspreken door middel van een aanschrijving anderzijds. Na analyse heeft de Raad vastgesteld dat er grote verschillen zijn opgetreden in de reactiesnelheid van de verschillende overheidsdiensten.

Zo werd de eerder genoemde aanvulling van het veiligheidsrapport op 14 maart 2008 ingediend bij de gemeente. Deze aanvulling werd gezamenlijk beoordeeld door de Brandweer, de Arbeidsinspectie en de Regionale Milieudienst. De Brandweer rapporteerde op 26 juni aan de gemeente, de Arbeidsinspectie op 7 juli, de RMD op 23 september. Uiteindelijk stuurde de gemeente op 9 december 2008 een brief naar Chemie-Pack, dat het bedrijf voldeed aan de eisen. Na deze brief startte op 18 december de openbare inzage periode van 4 weken. Dit hele traject had conform de VROM-eis in zes maanden afgerond moeten zijn, dus uiterlijk 14 september 2008.



Figuur 15: Chronologie veiligheidsrapport (Bron: Onderzoeksraad)

Ook de VROM-Inspectie heeft in het feitenrelaas van 4 maart 2011 gesignaleerd dat tussen gesignaleerde afwijkingen en of overtredingen en het direct aanschrijven van het bedrijf langere periodes zaten.

Voor de periode in 2009 geldt de handhavingsstrategie die is vastgesteld in 2009. Deze handhavingsstrategie heeft een procedurestappenplan. Binnen tien dagen na verlopen van de gestelde termijn dient een hercontrole plaats te vinden. Binnen tien werkdagen na overdracht van het rapport over de hercontrole dient een vooraankondiging sanctie plaats te vinden. Binnen vijf werkdagen na verloop van de termijn dient een controle naar aanleiding van vooraankondiging dwangsom plaats te vinden en binnen vijf werkdagen te worden gerapporteerd. Binnen 10 werkdagen na overdracht van het rapport naar aanleiding van de controle op de vooraankondiging van de dwangsom dient een sanctiebeschikking te worden verzonden. Bij deze overtreding is niet conform de handhavingsstrategie gehandeld.

Om het traject van afhandeling van de handhaving inzichtelijk te maken, zijn de drie voorbeelden die de VROM-Inspectie in de rapportage 4 maart 2011 heeft gebruikt in een tijdlijn weergegeven (zie bijlage 12).

Naar aanleiding van de brand hebben de VROM-Inspectie, de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de Arbeidsinspectie gezamenlijk onderzoek gedaan naar de vergunningverlening en de activiteiten van alle betrokken handhavers bij Chemie-Pack.¹⁰⁸ In hun rapportage schrijven de inspecties dat Chemie-Pack door de handhavers werd gekenschetst als een "reactief bedrijf". 'Het gaat om een bedrijf dat vooral reageerde op de aanwijzingen van de inspectie maar dat zelf weinig initiatief nam om de veiligheid te verbeteren.' De verschillende overheden die bij Chemie-Pack toezicht hielden, moesten sanctiemiddelen gebruiken en dus afdwingen dat het bedrijf zich aan de regels hield.

108 VROM inspectie (2011). *Chemie-Pack Moerdijk. Feitenrelaas inzake de vergunnings situatie en het toezicht.* 4 maart 2011.

Op basis van deze constatering trekt de Raad de conclusie dat Chemie-Pack niet serieus vorm gaf aan de invulling van het veiligheidsmanagement. De leiding van het bedrijf werkte onvoldoende vanuit het bewustzijn dat het een hoog-risico bedrijf was, zowel in de richting van het eigen personeel als naar de directe omgeving en de buitenwereld. In een situatie waar de leiding van het bedrijf risico's niet onderkent, is het onmogelijk dat het management een bedrijfscultuur genereert en uitdraagt waarin veiligheid voorop staat.

De Raad vraagt zich af of de inspecteurs in de positie waren om de veiligheid en het veiligheidsmanagement van Chemie-Pack te doorgronden en bij te dragen aan verbeteringen. Het systeemgerichttoezicht¹⁰⁹ dat de overheid toepast, wordt getypeerd door het uitgangspunt dat bedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor het naleven van de regels. Toezicht vond plaats op basis van een vast, voorspelbaar stramien. De reguliere inspecties en controles werden vooraf aangekondigd. Zo gebeurde het in de praktijk dat geplande bezoeken bij het bedrijf, als het bij het bedrijf niet schikte, door de coördinerend handhaver naar een andere, latere datum werd verplaatst. Mede hierdoor viel ook de opgelegde druk die inspecties en controles van nature veroorzaken weg.

De Raad constateert dat de overheid bij de handhaving nog steeds werkt vanuit verschillende organisaties en daarbinnen belegde verantwoordelijkheden. Het is daardoor moeilijk om het 'geheel' van de onderneming scherp in beeld te krijgen en te houden.

Géén van de toezichthoudende partijen is in de jaren vóór de brand erin geslaagd om het gebrek aan een veiligheidscultuur en het ontbreken van veiligheidsmanagement binnen Chemie-Pack op een dusdanige wijze aan de orde te stellen, dat het bedrijf aan de slag ging om daadwerkelijk te verbeteren. Weliswaar werden tekortkomingen geconstateerd, maar dit leidde niet tot een afweging over de vraag of binnen het bedrijf wel veilig kon worden gewerkt. De verschillende inspectierapporten hebben aangetoond dat er op onderdelen zaken niet in orde waren, het optreden van de controlerende partijen bleef beperkt tot afzonderlijke waarschuwingen, aanwijzingen en dwangsommen.

In de praktijk dient er een verhouding te zijn tussen het soort bedrijf, het gedrag van het bedrijf en het soort toezicht. Een bedrijf zoals Chemie-Pack, waarbij handhaving nodig was om de zaken voor elkaar te krijgen, zou naar mening van de Raad ook frequent, buiten de reguliere werktijden en onaangekondigd geïnspecteerd moeten worden. Zo krijgt elk bedrijf idealiter het toezicht dat het verdient.

De handhavers zijn naar de overtuiging van de Raad traag en te coulant geweest. De moderne manier van toezicht houden (het zogenaamde systeemtoezicht) werkt met vooraangekondigde inspectie/controles (waarbij er voornamelijk toezicht gehouden wordt op papier). Daarnaast is er de mogelijkheid om onaangekondigde inspecties/controles uit te voeren. De Raad vraagt zich af waarom de toezichthoudende overheid er bij Chemie-Pack geen gebruik van maakte van die onaangekondigde controles.

109 Systeemgerichttoezicht: Benadering door de Inspectie SZW. Het beoogt naast het systeemtoezicht inzicht te krijgen of de benoemde veiligheidsmaatregelen ook in de praktijk aanwezig zijn.

Deelconclusies

Ten aanzien van de onderzoeksvraag wat de achterliggende oorzaken zijn van het niet functioneren van de beheersmaatregelen, is het volgende geconcludeerd:

21. De overtredingen die zich in de loop van de jaren bij Chemie-Pack manifesteerden, zoals de symptomen van een gebrek aan veiligheidvoorzieningen, het patroon van herhaling, de overtreding van de voorschriften en het niet structureel oplossen van tekortkomingen, werden door de overheid niet gezien als een aanwijzing voor een gebrekkig veiligheidsbeheersing en leidden niet tot een andere benadering in de handhaving.
22. De handhaving door de BRZO-inspecties en de milieucontroles werden bij Chemie-Pack vooraf aangekondigd. Doordat de inspecties vooraf werden aangekondigd, werden op die dagen geen werkzaamheden uitgevoerd die niet in overeenstemming met de vergunning waren. In de handhaving bij Chemie-Pack zijn door de overheid als handhaver verscheidende overtredingen gesignaleerd. De overheid is bij het ongedaan maken van de overtredingen door Chemie-Pack volgens de Raad traag en te coulant geweest.
23. Bij het toezicht en de handhaving werkt de overheid vanuit verschillende organisaties en daarbinnen belegde verantwoordelijkheden. Het is daardoor moeilijk om het 'geheel' van de onderneming scherp in beeld te krijgen en te houden.
24. Chemie-Pack is in de verschillen adviesrapporten gewezen op de gevaren en risico's die aanwezig waren. De adviezen hadden kunnen leiden tot een veiligere werkomgeving.
25. Uit het tijdsverloop en de aanpassingen en correcties die gesignaleerd zijn in het veiligheidsrapport en het bedrijfsbrandweerrapport had vastgesteld kunnen worden dat Chemie-Pack alleen die zaken uitvoerde en op die momenten uitvoerde dat verdere sancties werden voorkomen.

2.3.7 Chemie-Pack werd niet als probleembedrijf gezien

De frequentie van toezichtscontroles werd bepaald door het feit dat Chemie-Pack een BRZO-bedrijf was. Chemie-Pack werd om die reden jaarlijks gecontroleerd. Dit is de hoogste categorie wat betreft de controlefrequentie. De gemeente Moerdijk had echter ook nog de beschikking over de mogelijkheid extra controles uit te voeren. De gemeente kon extra mensen en middelen inzetten voor toezichtscontroles. In december 2007 is een dergelijke extra controle aangekondigd bij het bedrijf uitgevoerd. Er is bij de gemeente niet gekozen om onaangekondigde controle(s) uit te voeren. De gevolgen van het naleefgedrag van het bedrijf werden door de gemeente niet als een potentieel risicobeschouwd. Het bedrijf werd bij de gemeente Moerdijk niet als probleembedrijf gezien.

De gemeente Moerdijk zette voor de vergunningverlening aan het BRZO-bedrijf Chemie-Pack de regionale milieudienst in. Hetzelfde gold voor de BRZO-inspecties. De regionale milieudienst voldoet aan de maatlat-BRZO¹¹⁰ eisen. De controles op de milieuvergunning werden in het geval van Chemie-Pack eveneens door een toezichthouder uitgevoerd die ook BRZO-inspecties uitvoert. De milieucontroles volgden de strategie conform de regionale afspraken in de provincie Brabant, "zo handhaven wij in Brabant".

110 Dit zijn kwaliteitseisen om kennis en kunde bij de BRZO-inspecteurs te kunnen borgen.

Werkverdeling gemeente Moerdijk – Regionale Milieu Dienst

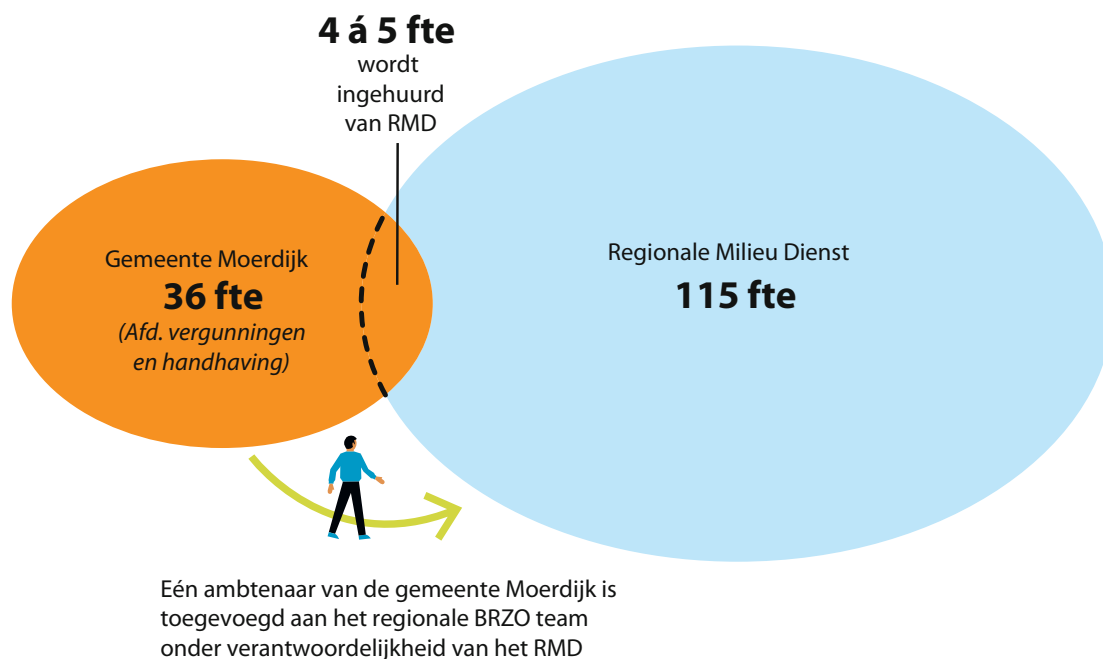
De gemeente Moerdijk heeft een afdeling vergunningen en handhaving (V&H). Een deel van de werkzaamheden van de afdeling is uitbesteed aan een regionale milieudienst, RMD. De gemeente zette daar elk jaar een vast aantal uren weg. Het gaat om vergunningverlening en handhaving, beoordelen veiligheidsrapporten, uitvoeren van BRZO-inspecties. De afdeling V&H verzorgt overigens meer werkzaamheden dan die voortvloeien uit de Wet milieubeheer en het BRZO 1999, want alle vergunning- en handhavingzaken van de gemeente (milieu, bouw, wapen, toezicht, APV, bijzondere wetten) zijn in de afdeling V&H ondergebracht.

De afdeling V&H van de gemeente Moerdijk heeft 36 fte (ongeveer 40 medewerkers) en daarnaast wordt in totaal 6.300 uur per jaar van de RMD (4 à 5 formatieplaatsen) afgenomen, 4.000 uur voor handhaving en 2.300 uur voor vergunningverlening. De afdeling V&H bestaat uit een team Vergunningen (afgifte vergunningen), een team Handhaving (toezicht en handhaving) en een klein adviesgroepje voor advies, applicatiebeheer en interne controle. Ieder team wordt aangestuurd door een teamhoofd; de adviesgroep valt rechtstreeks onder de aansturing van de afdelingsmanager. Milieuvergunningverlening wordt binnen Moerdijk uitgevoerd door ongeveer twee medewerkers (accountmanager en een jurist) in dienst van de gemeente Moerdijk plus 2.300 uur aan capaciteit van de RMD.

De samenwerking met de RMD is als volgt ingericht: De RMD adviseert de gemeente over milieuvergunningverlening. De bij de gemeente ingediende meldingen worden ter advisering voorgelegd aan de RMD. De RMD voorziet in de advisering over de technische kant van milieu. De gemeente voert de coördinatie en juridische check uit van de ingediende milieuvergunningen en -meldingen.

Hoe gaat dit in zijn werk? De gemeente ontvangt van een aanvraag voor een milieuvergunning van bijvoorbeeld Chemie-Pack. De aanvraag gaat naar de RMD, die de gemeente van een advies voorziet in de vorm van een conceptbeschikking. De accountmanager van de gemeente bekijkt dit vervolgens. De insteek in het jaar 2000 bij de oprichting van de afdeling V&H was integrale dienstverlening. De accountmanager kijkt naar de raakvlakken met andere taakvelden in de wetgeving. Vanaf 2000 wordt ook gekeken of het RMD advies over milieuvoorschriften aansluit binnen bijvoorbeeld het ruimtelijke ordening taakveld. Deze check voert de gemeente zelf uit, evenals een juridische check. Daarna voert de gemeente de verdere procedure uit (indienen zienswijze). Hierover is overleg met de RMD. In coproductie met de RMD wordt vervolgens een definitieve beschikking gemaakt. Bij eventueel beroep, gaat een jurist van de gemeente daarmee aan de slag, eventueel met ondersteuning van de RMD op het gebied van de puur technische zaken.

RMD wordt beschouwd als verlengstuk van de eigen gemeentelijke organisatie. De RMD is gehuisvest op een andere locatie (externe organisatie), maar is heel bereikbaar voor de gemeente. De gemeente heeft twee flexwerkplekken voor de RMD beschikbaar. Samengevat; de procedurele, coördinerende, toetsende taken liggen bij de gemeente, en technisch inhoudelijke zaken bij de RMD (in Roosendaal).



Figuur 16: Werkverdeling gemeente Moerdijk en Regionale Milieu Dienst. De gemeentelijke organisatie bestaat in Moerdijk uit 287 personen (257 fte).

De Arbeidsinspectie Major Hazard Control (MHC) is bij de BRZO-inspectie van 2010 niet aanwezig geweest.¹¹¹ De Arbeidsinspectie hanteert een prioriteitstellingmethodiek bij de keuze voor haar inzet. Deze is gebaseerd op de resultaten van eerdere inspecties. De Arbeidsinspectie MHC inspecteert risico- en informatiegestuurd. Het risicogestuurd inspecteren wordt op dit moment op basis van een kwalitatief oordeel gedaan over het veiligheidbeheersysteem (VBS). De score is opgebouwd uit de puntentoekening bij een vorige inspectie per VBS-element met daarbij punten voor de omvang en aard van het bedrijf. Als het puntentotaal beneden een bepaalde score uitkomt, dan hanteert de Arbeidsinspectie het uitgangspunt om jaarlijks te inspecteren. Nu geldt de bovengrens bij een jaarlijkse inspectie 21 punten, Chemie-Pack scoorde bij de laatste inspectie 24 punten. Volgens deze prioriteringsafweging hoefde de Arbeidsinspectie Chemie-Pack niet jaarlijks te inspecteren.

Puntentelling Arbeidsinspectie

In het toezichtsmodel^(TM) worden aan het soort werkzaamheden en de omvang daarvan, punten aan een bedrijf toegekend. Dit levert samen met de scores op de VBS-elementen die bij BRZO-inspecties worden toegekend door het bevoegd gezag, (te weten brandweer, arbeidsinspectie en de gemeente) een uiteindelijke waardering op. De scores worden vastgelegd in het internettool GIR (De Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte). Ter verduidelijking, GIR is een digitale database waar de BRZO-inspecties door de BRZO-inspectieteams worden voorbereid, de resultaten ingevoerd, verwerkt opgeslagen.

De totale waardering levert een score op die in het toezichtsmodel bepaalt hoeveel dagen een BRZO-inspectie gaat duren. Hoe lager het puntenaantal hoe meer inspectiedagen, dus een omvangrijkere jaarlijkse inspectie. Daarnaast wordt de score dus ook gebruikt door de Arbeidsinspectie om prioriteiten te stellen. Hierbij hanteert de Arbeidsinspectie de bovengrens van 21 punten.

111 Toegestaan conform artikel 24 lid 6 BRZO. Zie ook bijlage 4.

Deelconclusie

Ten aanzien van de onderzoeksvraag wat de achterliggende oorzaken zijn van het niet functioneren van de beheersmaatregelen, is het volgende geconcludeerd:

26. Met de huidige inspectiemethodiek bij de risicovolle BRZO-bedrijven, scoorde Chemie-Pack bij de beoordeling van het veiligheidsbeheersysteem voldoende punten om in de middenmoot terecht te komen. Hierdoor bleef het bedrijf buiten de selectie 'meest risicovolle bedrijven' onder de al risicovolle BRZO-bedrijven.
27. Veel inspecties waren gebaseerd op het principe van systeemgerichttoezicht. Toezicht kent uitdrukkelijk ook de mogelijkheid van onaangekondigde controles of inspecties. Ondanks het trage traject van de vergunningverlening, de aanpak van de geconstateerde overtredingen en de houding van het bedrijf ten aanzien van het ongedaan maken van deze overtredingen, zag de handhavende overheid bij Chemie-Pack geen noodzaak om gebruik te maken van onaangekondigde controles of inspecties.

2.3.8 Rol adviseurs en opdrachtgevers van Chemie-Pack

Hieronder volgt een beschrijving van de verschillende adviseurs en opdrachtgevers en hun werkzaamheden bij Chemie-Pack de afgelopen jaren.

Opdrachtgevers

Opdrachtgevers (klanten) hebben naast de maatschappelijke verplichting, ook een groot eigen belang om met regelmaat te controleren hoe met hun producten wordt omgegaan. In het bijzonder als het gaat om producten die in eigendom blijven van de opdrachtgever, zoals gebruikelijk bij producten die verwerkt werden bij Chemie-Pack.

Vastgesteld is dat de opdrachtgevers zich met enige regelmaat meldden bij Chemie-Pack om te zien hoe het bedrijf omging met de opgeslagen stoffen en eindproducten. Gelijk aan de omgang met de overheid konden de bezoeken alleen afgelegd worden na afspraak en was het bedrijf voorbereid op de komst.

De bezoeken werden ook uitgevoerd door de grootste opdrachtgever van Chemie-Pack. Gebleken is dat deze opdrachtgever met name keek naar de opslag en het hanteren van hun eigen stoffen en producten. Hierbij ging met name om de kwaliteit, lees: het voorkomen van verontreinigingen in hun product. Van enige verdieping zoals toetsing of het bij Chemie-Pack bekend was hoe men veilig met de stoffen moest omgaan, is niets gebleken. Op zich is dit opmerkelijk omdat het in de chemische industrie een algemeen gebruik is om stoffen tijdens de levensloop van het product te begeleiden: product stewardship. Product Stewardship is een internationale gedragscode die de risico's verbonden aan een product gedurende zijn hele levenscyclus tracht te beheersen (zie bijlage 4). Het is binnen de ketenverantwoordelijkheid dan ook te verwachten dat opdrachtgevers bijzondere veiligheidsaspecten met hun opdrachtnemers bespreken. In de regel werden aan Chemie-Pack de zogenaamde productinformatiebladen, Material Safety Data Sheet (MSDS) beschikbaar gesteld. Op grond van deze informatie werd binnen Chemie-Pack bepaald of en zo ja hoe de werknemers van Chemie-Pack met een stof of combinatie van stoffen moesten omgaan.

Na analyse van de stoffenlijst is vastgesteld dat één van de opgeslagen stoffen die door Chemie-Pack voor de grootste klant in opslag werd gehouden in het geval van brand ernstige risico's met zich meebracht voor de werknemers, maar ook voor de hulpverleners. Zoals eerder benoemd, betreft het de stof 2-EHN. De opdrachtgever vroeg echter geen bijzondere aandacht bij Chemie-Pack voor de opslag en het hanteren van 2-EHN. Ze overlegde weliswaar het Material Safety Data Sheet waarin informatie over de bijzondere gevaren stond beschreven. Maar mede gelet op het feit dat er binnen de context van de internationale Product Stewardship een speciale werkgroep 2-EHN is opgericht had ze meer mogen doen. Deze werkgroep geeft een best practice manual uit om veilige handeling van de stof te bevorderen. Binnen de ketenverantwoordelijkheid van het bedrijf had de opdrachtgever ongevraagd deze best practice manual moeten aanreiken en bespreken.

Gelet op de risico's van chemische stoffen is het niet aanleveren van alle beschikbare informatie door een opdrachtgever een ernstige tekortkoming. Actieve informatievoorziening behoort bij goed opdrachtgeverschap.

Adviseurs

De aanvraag van de milieuvergunning en de huidige revisievergunning is door milieuadviesbureau verzorgd. Dit traject startte in 2003. Vanaf dat moment verzorgt deze adviseur de (concept) aanvragen om en wijzigingen van de milieuvergunning. Hierbij werd de gebruikelijke manier van werken gevolgd: het bedrijf draagt gegevens aan zoals een omschrijving van de (gevaarlijke) stoffen, de werkzaamheden die er mee worden uitgevoerd en de technische installaties waarmee dat gebeurt. Het adviesbureau stelt vervolgens de aanvraag op. Het adviesbureau voerde geen inspectie uit.

Het eerste veiligheidsrapport van Chemie-Pack is in 2003 opgesteld door een ingenieurbureau.¹¹² Chemie-Pack informeerde daarbij het ingenieurbureau over de activiteiten, de werkzaamheden en de hoeveelheden gevaarlijke stoffen op het terrein. De scenario's werden gezamenlijk met het bedrijf ontwikkeld. Na 2007 zijn de aanpassingen door adviseurs van een ander ingenieurbureau¹¹³ gedaan.

In 2005 benadert Chemie-Pack een ingenieurbureau gespecialiseerd in brandveiligheid¹¹⁴ om een voorstel te maken voor de beoordeling en advisering met betrekking tot eventuele verbeteringen van de brandveiligheidssituatie nabij de tankopslag en de ruimte ten behoeve van het afvullen van vloeistoffen. Ingenieurbureau brandveiligheid voert een quick-scan uit. Uit die quick-scan komen enkele aandachtspunten naar voren. Chemie-Pack neemt het advies van het ingenieurbureau brandveiligheid met betrekking tot de beperking van het aantal IBC's onder de overkapping niet over. Het ingenieurbureau brandveiligheid stelt eveneens het bedrijfsbrandweerrapport 2008 op op basis van de door Chemie-Pack gewenste situatie. Het bedrijfsbrandweerrapport 2010 was nog niet ingediend.

2.3.9 Analyse gevaren opgeslagen stoffen

In dit onderzoek wordt niet specifiek ingegaan op alle stoffen die buiten op het middenterrein of in de opslaghallen aanwezig waren. Eén stof op de stoffenlijst viel tijdens het onderzoek op. Het bleek dat Chemie-Pack niet op de hoogte was van de risico's van de opslag van deze bepaalde stof. De eigenaar van de stof was dit wel. De stof¹¹⁵ is een ongeclassificeerde stof, maar is wel potentieel gevaarlijk. Het betreft 2-EHN, voluit 2 ethylhexyl nitraat. In een onderzoeksrapport¹¹⁶ uit 2004 is over deze stof geschreven: *"Radiant heat from surrounding fires can heat up tanks containing 2-EHN and in theory start a bulk liquid phase decomposition with potential catastrophic effects. A credible scenario is that when a storage tank is involved in a fire, the upper tank surfaces in contact with the vapour will rapidly reach the auto-ignition temperature (130°C). This will lead to an air-vapour explosion in the headspace of the tank, which could become projectiles if the roof is not fragile"*.

Er was 4 januari 2011 circa 160 ton 2-EHN aanwezig bij Chemie-Pack op, opgeslagen in kunststoffen IBC's op het middenterrein vlak voor opslaghal III en in opslaghal III. Er waren geen bijzondere maatregelen getroffen voor de opslag van deze stof. Daarnaast is vastgesteld dat de stof dubbel op de brandweerstoffenlijst staat, als niet geclassificeerde stof en als ADR klasse 9 stof.

112 Bedrijfsgegevens zijn geanonimiseerd op grond van artikel 57 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

113 Bedrijfsgegevens zijn geanonimiseerd op grond van artikel 57 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

114 Bedrijfsgegevens zijn geanonimiseerd op grond van artikel 57 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

115 Bedrijfsgegevens zijn geanonimiseerd op grond van artikel 57 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

116 Infoblad Product Stewardship, 2-EHN 2004

Deelconclusie

Ten aanzien van de onderzoeksvraag wat de achterliggende oorzaken zijn van het niet functioneren van de beheersmaatregelen is het volgende geconcludeerd:

28. De eigenaar van de stof 2-EHN die ethylhexyl nitraat bevatte, verzuidde aan Chemie-Pack aanvullende informatie te verstrekken over de bijzondere gevaren van deze stof. Gelet op de risico's van deze stof diende de opdrachtgever alle beschikbare informatie aan te leveren en zich er van te vergewissen dat het bedrijf er veilig mee omging.
29. De gevaren waarop de adviseurs Chemie-Pack hebben gewezen, zijn niet ter harte genomen en zo niet opgenomen in het veiligheidsrapport.

2.4 CONCLUSIES BRAND, BEDRIJF, VERGUNNINGVERLENING EN HANDHAVING

Het onderzoek naar de brand bij Chemie-Pack heeft tot de volgende conclusies geleid.

Directe oorzaken van het ontstaan van de brand

1. De brand bij Chemie-Pack is ontstaan doordat, in strijd met de vergunning, met open vuur werd gewerkt. De brand kon escaleren doordat een grote hoeveelheid brandbare stoffen aanwezig was en Chemie-Pack de beginnende brand niet kon blussen.
 - a. Bij het met een open vlam opwarmen van een koude membraanpomp is de in de opvangbak aanwezige xyleen ontbrand en ontstond een vloeistofbrand in de opvangbak.
 - b. Direct na het uitbreken van de brand is de pomp niet stopgezet.
 - c. De las in de persleiding van de pomp is na de beginnende brand afgebroken waardoor hars onder druk vrij kon uitstromen. Deze hars is vervolgens ontstoken door brandend xyleen.
 - d. De bedrijfshulpverleners van Chemie-Pack hebben de beginnende brand niet kunnen blussen.
 - e. De brand kon uitbreiden tot een grote onbeheersbare plasbrand door uitstromend brandend hars in de nabijheid van circa 120 in strijd met de vergunning geplaatste en met brandbare vloeistoffen gevulde containers.

Achterliggende oorzaken van het ontstaan van de brand

2. Als achterliggende oorzaken van de brand is vastgesteld dat beheersing van de risico's door het bedrijf Chemie-Pack onvoldoende was.
 - a. Chemie-Pack hield zich niet aan de vergunning, niet aan het eigen beleid en niet aan de procedures. Zo was in de vergunningaanvraag de opslag van containers met brandbare vloeistoffen op het middenterrein, het verpompen van hars op het middenterrein, het werken met open vuur en het schoonmaken met xyleen niet gemeld.
 - b. De brand kon escaleren doordat direct na het ontstaan van de brand de pomp niet werd stopgezet. Het personeel bleek niet geïnstrueerd te zijn hoe te handelen bij ernstige problemen.
 - c. De beheersing van risico's van het bedrijf was - zowel technisch als organisatorisch - niet van het niveau dat verwacht mag worden van een BRZO-bedrijf. Zo ontbrak het bij Chemie-Pack onder meer aan een systematische en kwalitatief goed maar bovenal een geborgd installatiebeheer.

De brand escaleerde doordat er honderden kunststof containers (IBC's) gevuld met brandbare vloeistoffen op niet toegestane plaatsen stonden. Chemie-Pack heeft de vooraf afgegeven waarschuwingen hieromtrent van de door het bedrijf aangetrokken adviseur niet opgevolgd.

- d. Een IBC gevuld met hars waarmee Chemie-Pack werkte, bezwijkt bij brand binnen een tot tien minuten met als gevolg een plasbrand.
- e. De potentiële gevaren van IBC's bij huidige toepassing in de industrie zijn door Chemie-Pack, ondanks het feit dat het bedrijf op het gevaar gewezen is, niet beheerst. De kunststof van IBC's is zeer kwetsbaar bij brand. Het gevaar geldt niet alleen voor licht ontvlambare vloeistoffen, maar voor alle vloeistoffen.

Conclusies ten aanzien van de overheid

3. Om de achterliggende oorzaken van het niet nakomen van de beheersmaatregelen door Chemie-Pack te achterhalen, is de vergunningverlening en handhaving door de overheid onderzocht. Uit het onderzoek zijn de volgende conclusies getrokken.

Vergunningverlening

- a. Het proces van aanvragen en afhandeling door de gemeente Moerdijk van de in januari 2011 geldende vergunning van Chemie-Pack duurde zes jaar. Daarbij werden door de gemeente verschillende malen tekortkomingen in de aanvraag, waaronder gebrekkige informatie, geconstateerd. De gemeente Moerdijk heeft haar rol als bevoegd gezag naar de regels en de gegroeide wijze van werken bij de vergunningverlening voor dit soort ondernemingen uitgevoerd.

Hierin ziet de Raad een te coulante houding waar veel tijd mee gemoeid was en die naar het oordeel van de Raad niet passend was in het geval van risicovolle ondernemingen.

Toezicht en handhaving

- b. De overtredingen die zich in de loop van de jaren bij Chemie-Pack manifesteerden, zoals een gebrek aan veiligheidvoorzieningen, het patroon van herhaling, de overtreding van de voorschriften en het niet structureel oplossen van tekortkomingen, werden door de overheid niet gezien als een aanwijzing voor een gebrekkig veiligheidsbeheersing bij Chemie-Pack en leidden niet tot een andere benadering in de handhaving, er was geen mentaliteit om effectief in te grijpen.
- c. De handhaving door de BRZO-inspecties en de milieucontroles werden bij Chemie-Pack vooraf aangekondigd. Dat bood Chemie-Pack de mogelijkheid op die dagen geen werkzaamheden uit te voeren die buiten de vergunning vielen.
De Raad vindt dat, gelet op de aanhoudende reeks van handhavende activiteiten die nodig waren om Chemie-Pack op het goede spoor te houden, een meer integrale beoordeling passend zou zijn geweest. Bij het uitvoeren van de inspecties en controles is geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid van onaangekondigde inspecties/controles gericht op de feitelijke gang van zaken in de onderneming.
De Raad is van oordeel dat ook in de handhaving traag en te coulant is opgetreden.
- d. De BRZO-regelgeving is bedoeld om een onderneming meer als een eenheid te zien en integraal te beoordelen. Het (veiligheids)toezicht op BRZO-bedrijven is in Nederland echter verbrossend georganiseerd. De overheid werkt vanuit verschillende organisaties en de daarmee verbonden deelverantwoordelijkheden. Hoewel er sprake is van samenwerking tussen de toezichthouders, is het door deze verbrossing moeilijk om het 'geheel' van de onderneming scherp in beeld te krijgen en te houden.

3 CRISISCOMMUNICATIE IN RELATIE TOT DE CRISISBEHEERSING

3.1 INLEIDING

Naast het onderzoek naar het ontstaan van de brand bij Chemie-Pack, zag de Raad ook een reden om te onderzoeken hoe de crisisbeheersingsorganisaties tijdens en na de brand zijn omgegaan met de crisiscommunicatie met de burger. De Raad heeft het onderzoek daarop toegespitst, omdat tijdens het voorval al bleek dat deze communicatie moeizaam verlopen was. Verscheidene malen is de indruk ontstaan dat de ene overheidsinstantie de andere tegensprak. Vaak werd in de kritiek een relatie gelegd tussen de crisiscommunicatie en het enigszins negatieve beeld dat ontstond van de wijze waarop de brand en de mogelijke gezondheidseffecten zijn bestreden.

Het doel van onderzoek is om te beoordelen of uit het verloop van de crisiscommunicatie bij de brand in Moerdijk lessen te trekken zijn ter verbetering. Om het hierboven benoemde doel te realiseren, formuleerde de Onderzoeksraad de onderstaande onderzoeksvragen:

1. Hoe is de crisiscommunicatie bij de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk verlopen?
2. Welke gebeurtenissen hebben invloed gehad op de crisiscommunicatie? Welke omstandigheden verklaren dit?

Crisiscommunicatie

De Raad hanteert de definitie van crisiscommunicatie zoals opgenomen in de Wet Veiligheidsregio's: "het verschaffen van informatie door de overheid aan de bevolking over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis die hen bedreigt of treft, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn."

Om de bovengenoemde onderzoeksvragen te beantwoorden, stelde de Raad een beoordelingskader op (bijlage 5). Dit kader bevat wetgeving, regels, (eigen) richtlijnen en uitgangspunten waar de in de crisisbeheersing betrokken organisaties aan zouden moeten voldoen. Tevens geeft de Raad in bijlage 3 een overzicht van de betrokken partijen en hun verantwoordelijkheden.

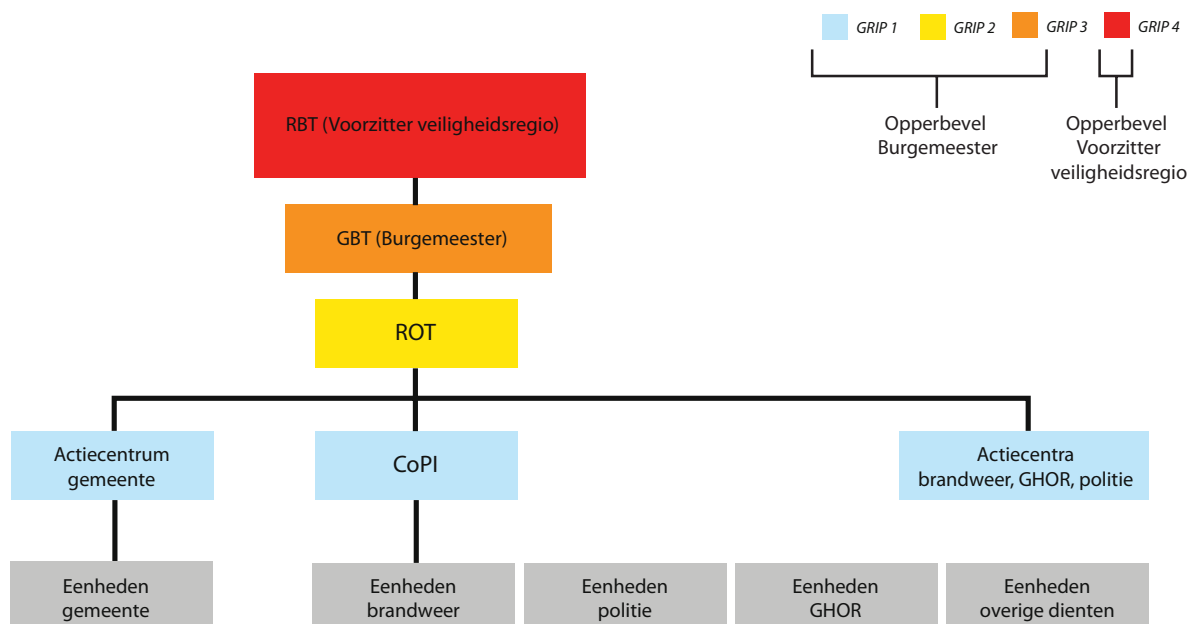
3.2 VERLOOP VAN GEBEURTENISSEN CRISISBEHEERSING EN CRISISCOMMUNICATIE

In deze paragraaf wordt het verloop van de gebeurtenissen bij de brand in Moerdijk beschreven. Het verloop van gebeurtenissen beslaat de periode van 5 januari, de dag van de brand, tot begin februari. De toedracht is onderverdeeld in twee delen: de bestrijding van het grootschalige incident op 5 januari en de nafase. Vanwege de vele, gelijktijdige gebeurtenissen op 5 januari wordt voor de begrijpelijkheid eerst een globale samenvatting gegeven van die dag, waarna vervolgens op hoofdlijnen specifieke elementen, zoals de metingen van gevaarlijke stoffen en de crisiscommunicatie worden besproken. Daarbij heeft de Raad het accent gelegd op de rol van de twee meest betrokken veiligheidsregio's, Zuid-Holland Zuid en Midden- en West-Brabant. In bijlage 2 vindt de lezer die niet bekend is met de organisatie van de crisisbeheersing in Nederland, een uitleg over organen die in de crisisbeheersing een rol spelen en een verklaring van de daarbij gebruikelijke terminologie.

Het systeem van opschaling

Om de verschillende teams tijdens een crisis tijdig in te kunnen zetten, is de zogeheten Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure bedacht (GRIP-regeling).¹¹⁷

- GRIP 1: wanneer bij de bestrijding van een incident in het brongebied meerdere disciplines betrokken zijn en coördinatie gewenst is. Op de plaats van het incident wordt het Commando plaats incident (CoPI) ingericht. Onder eenhoofdige leiding worden operationele prestaties gepland, gemonitord en waar nodig bijgestuurd.
- GRIP 2: wanneer ook operationele coördinatie in het effectgebied nodig is. Naast het CoPI wordt ook het Regionaal Operationeel Team (ROT) ingericht. Hierin worden 'off scene' de operationele prestaties gepland, gemonitord en bijgestuurd. Er kunnen ook meerdere CoPI's worden ingesteld (voor delen van het bron- en effectgebied)
- GRIP 3: wanneer er sprake is van een bedreiging van het welzijn van (grote) groepen van de bevolking en bestuurlijke coördinatie gewenst is. Naast het CoPI en ROT wordt het gemeentelijk beleidsteam onder voorzitterschap van de burgemeester actief. Onder eenhoofdige leiding worden 'off scene' de bestuurlijke prestaties gepland, gemonitord en bijgestuurd. De burgemeester heeft tevens het opperbevel, wat wil zeggen dat al degenen die aan de bestrijding van de crisis deelnemen, onder zijn bevel staan.
- GRIP 4: wanneer er sprake is van een gemeenteoverschrijdend incident en bestuurlijke coördinatie van verschillende gemeente aan de orde is. Het GBT komt te vervallen en naast het CoPI en ROT wordt een RBT gevormd.^{118,119} Onder eenhoofdige leiding van de voorzitter van de veiligheidsregio worden 'off scene' de bestuurlijke prestaties gepland, gemonitord en bijgestuurd. In deze situatie heeft de voorzitter tevens het opperbevel, wat wil zeggen dat al degenen die aan de bestrijding van de crisis deelnemen, onder zijn bevel staan.



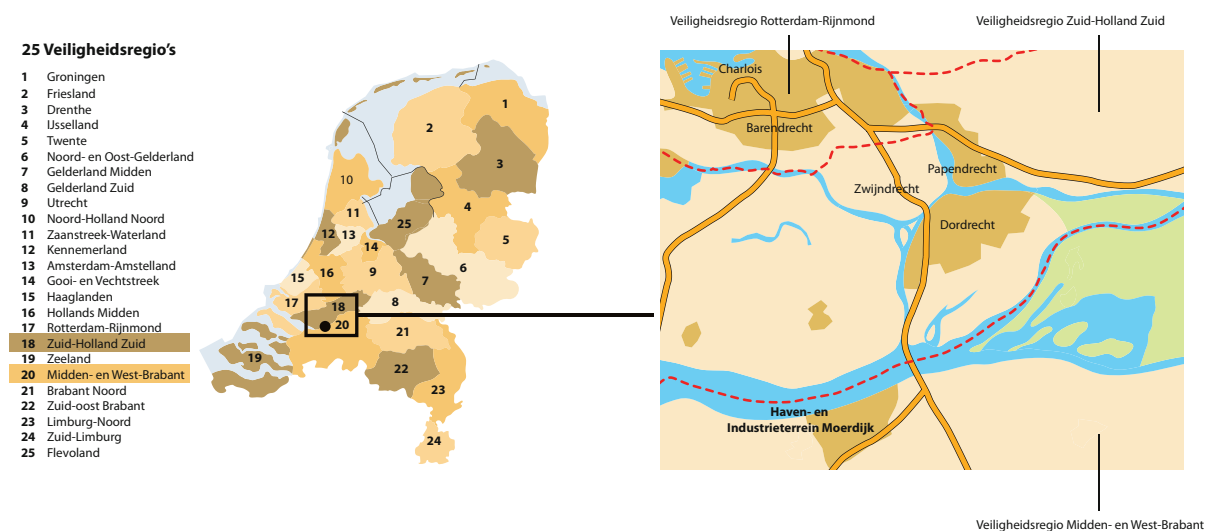
Figuur 17: Theorie GRIP-opschaling. (Bron: Onderzoeksraad)

117 Referentiekader regionaal crisisplan 2009, projectteam referentiekader regionaal crisisplan & turnaround communicatie, 2009. Dit referentiekader heeft geen wettelijke status.
 118 Referentiekader regionaal crisisplan 2009, projectteam referentiekader regionaal crisisplan & turnaround communicatie, 2009. Dit referentiekader heeft geen wettelijke status.
 119 Basisboek regionale crisisbeheersing, Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, 2010.

De crisisbestrijding op 5 januari 2011

3.2.1 Samenvatting 5 januari

Op woensdag 5 januari werd de brandweer in Moerdijk om 14.26 uur gealarmeerd voor de brand bij Chemie-Pack. De brand ging gepaard met grote rookwolken die naar het noorden dreven. In Moerdijk schaalde de Officier van Dienst van de brandweer op tot GRIP 2, wat betekent dat het om een grootschalig incident gaat waarbij gecoördineerde, multidisciplinaire inzet nodig is. Ook werd via de gemeenschappelijke meldkamer direct de buurregio Zuid-Holland Zuid gewaarschuwd, die ook opschaalde tot GRIP 2.



Figuur 18: Grenzen tussen veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

De brandweer besloot de brand gecontroleerd te laten branden. In beide regio's gingen direct meetploegen na of er gevaarlijke concentraties gevaarlijke stoffen vrijkwamen. Omdat de rook naar het noorden dreef, gingen omstreeks 15.18 uur de sirenes af in Mookhoek, Strijen, Strijensas en Willemsdorp (zuidelijke punt van het Eiland van Dordrecht, zie figuur 20). De sirenes zijn in totaal vier keer aangezet. De brandweer en de Milieuongevallendienst van het RIVM verrichtten metingen.

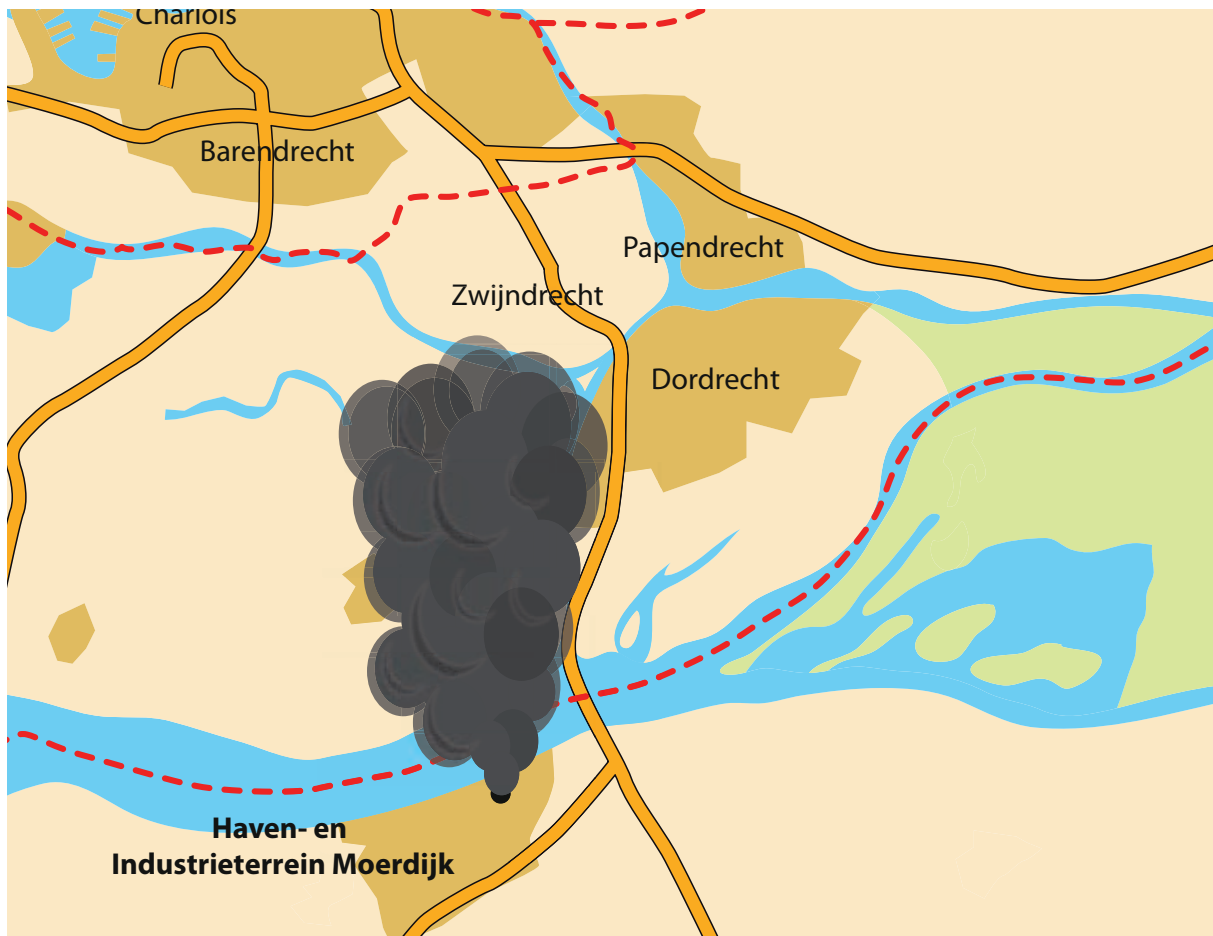
Door de sterke rookontwikkeling was de brand al snel tot ver buiten Moerdijk zichtbaar. Het terrein rondom Chemie-Pack stroomde vol met mensen van de pers. Om 15.30 uur werden RTV Rijnmond en Omroep Brabant als calamiteitenzender ingesteld.¹²⁰ Nog voor de eerste officiële berichten op deze zenders verschenen, stonden op Twitter al meer dan 2500 berichten over de brand. Ook de landelijke televisie besteedde al snel aandacht aan de brand in Moerdijk.

Om 15.43 uur besloot de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid op te schalen tot het hoogste niveau: GRIP 4. Ondertussen riep het Nationaal Crisiscentrum (NCC) de liaisons van de diverse ministeries bij elkaar.

Het Nationaal Crisiscentrum (NCC)

Het NCC valt onder het ministerie van Veiligheid en Justitie en fungeert als het interdepartementaal facilitair communicatiecentrum en knooppunt van en voor de bestuurlijke informatievoorziening.

120 De gemeente Moerdijk stelt dat zij Omroep Brabant niet verzocht heeft als calamiteitenzender op te treden. Omroep Brabant stelt dat zij door de gemeente verzocht zijn om als calamiteiten op te treden. In het GBT verslag van de gemeente Moerdijk is opgenomen "advies gebruik te maken van de rampenzender-instructies naar ...".

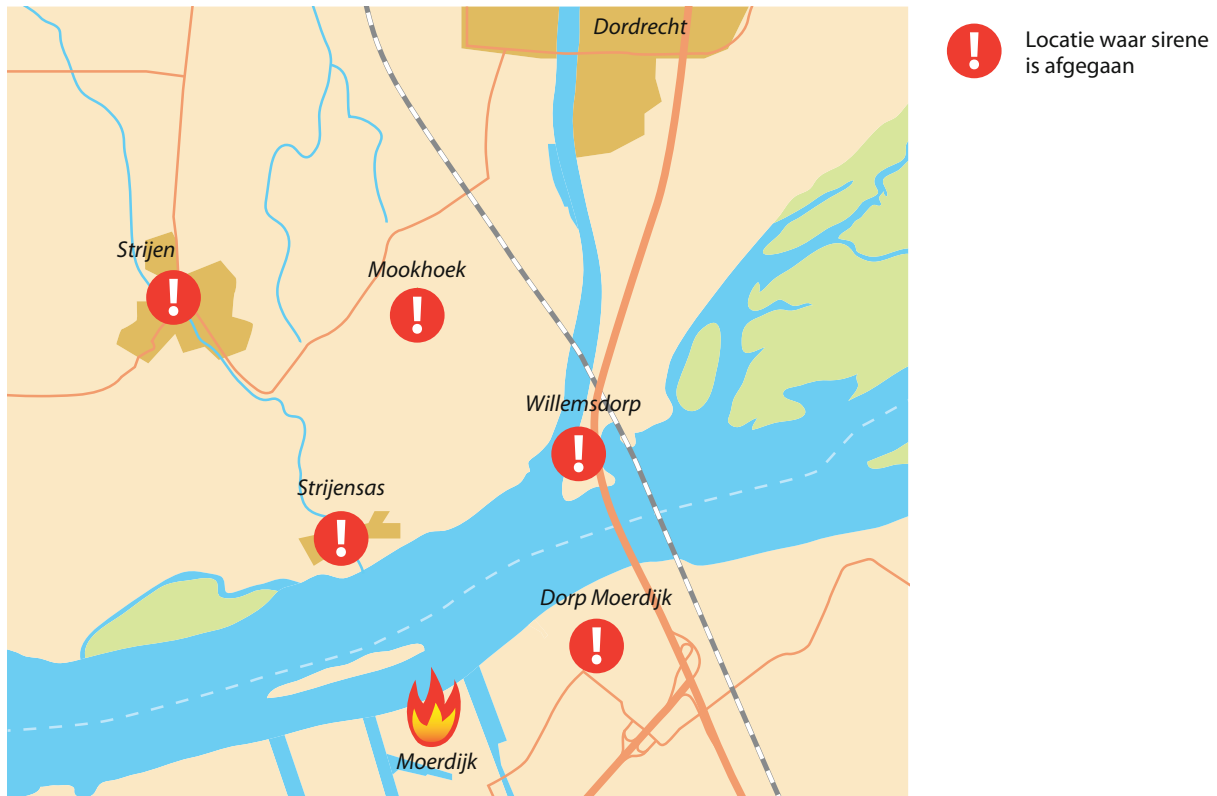


Figuur 19: Indicatieve weergave van de verspreiding van de rook, veroorzaakt door de brand in Moerdijk.

Omstreeks 19.00 uur hield de burgemeester van Moerdijk een eerste persconferentie over de brand. Later gaf ook de voorzitter van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid een persconferentie. Enkele media berichtten dat de burgemeester van Moerdijk zou hebben gezegd dat er geen gevaarlijke stoffen waren vrijgekomen en er geen gevaar was voor de volksgezondheid. Deze boodschap leidde tot argwaan in de media en bij het publiek.

Rond 23.00 uur opende de regionale brandweer de aanval op de brand door een grootschalige inzet van blusschuim. Omdat dit mogelijk gepaard zou gaan met de ontwikkeling van gevaarlijkere en lager hangende rook werden bewoners van Moerdijk en plaatsen aan de overkant van het Hollands Diep vooraf gewaarschuwd. De rookontwikkeling viel echter mee. De brandweer gaf rond 00.15 uur het bericht "brand meester".¹²¹ Rond 02.15 uur had zij de brand dusdanig onder controle dat alle beperkingen (zoals ramen/deuren sluiten) werden opgeheven.

¹²¹ Met het bericht 'brand meester' benoemt de brandweer het moment waarop zij de brand zodanig beheerst dat er naar haar verwachting geen nieuwe brandontwikkelingen meer zullen plaatsvinden.



Figuur 20: Locatieoverzicht ingezette sirenes. (Bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid)

In de onderstaande subparagrafen worden belangrijke elementen uit de toedracht van 5 januari in meer detail beschreven.¹²² Achtereenvolgens wordt ingegaan op de:

- op- en afschaling
- brandbestrijding
- metingen
- interpretatie van de metingen
- voorlichting en communicatie

3.2.2 De op- en afschaling

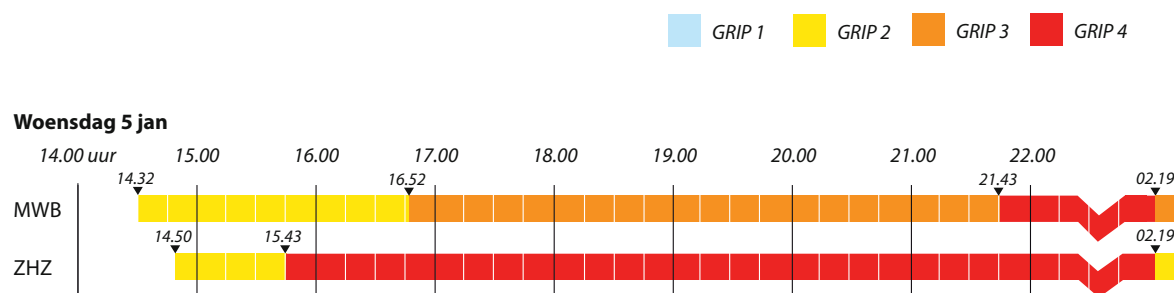
In de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant schaalde de aanrijdende Officier van Dienst direct op naar GRIP 2 (14.30 uur). In de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid werd snel na de melding van de brand opgeschaald naar GRIP 2 (14.50 uur).

Rond 15.15 uur werd in Moerdijk onder leiding van de Hoofdofficier van Dienst het CoPI actief; dit is het team dat ter plaatse verantwoordelijk is voor de brandbestrijding. Tegelijkertijd vormde zich in Tilburg het Regionaal Operationeel Team (ROT), een multidisciplinair team dat verantwoordelijk is voor de tactisch-strategische sturing en de spil vormt bij crisiscommunicatie. Het ROT in Midden- en West-Brabant maakte met het CoPI de afspraak dat het ROT zich alleen zou richten op de zorg van het (beperkte) effectgebied in de regio Midden- en West-Brabant. Het ROT liet de operationele sturing en communicatie volledig over aan het CoPI. Het ROT stuurde enkele twitterberichten naar de media, maar liet de voorlichtingstaak verder over aan de gemeente Moerdijk.

Om 15.13 uur werd de Regionaal Commandant van Dienst van de regio Zuid-Holland Zuid benaderd door de Hoofdofficier van Dienst (HOVD) van de regio Midden- en West-Brabant met de vraag de sirenes in de regio aan te zetten.

¹²² De Onderzoeksraad maakte een zeer gedetailleerde feitenreconstructie van alle gebeurtenissen na de brand in Moerdijk. Vanwege de leesbaarheid zijn in het rapport alleen de belangrijkste elementen beschreven, dat wil zeggen de elementen die nodig zijn voor het begrijpen van de analyse.

Hij ging in op dit verzoek en zocht contact met de algemeen directeur van de veiligheidsregio¹²³, om te vragen of hij instemde met opschaling tot GRIP 4. Aanleiding was dat het om een zwaar incident ging, dat de sirenes in meerdere gemeenten waren afgegaan, er dus ook meerdere gemeenten en een andere veiligheidsregio bij betrokken waren en dat bestuurlijke coördinatie nodig was. De algemeen directeur van de veiligheidsregio stemde in met GRIP 4.¹²⁴ Om 15.42 uur vond het eerste overleg van het ROT Zuid-Holland Zuid plaats. Om 15.43 uur schaalde de regio formeel op naar GRIP 4.¹²⁵ Het Regionaal beleidsteam (RBT) Zuid-Holland Zuid kwam onder leiding van de voorzitter van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid om 16.42 uur voor het eerst bijeen in het Regionaal Crisiscentrum in Dordrecht.



Figuur 21: Opschaling van de veiligheidsregio's. (Bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid). In de figuur is de tijd dat de meldkamer GRIP afkondigde als uitgangspunt genomen.

Vrijwel onmiddellijk nadat de burgemeester van Moerdijk door de brandweer was gealarmeerd, vormde hij een kern Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) in het gemeentehuis in Zevenbergen. In de gemeente Moerdijk was inmiddels het actiecentrum (AC) communicatie actief geworden. Omstreeks 16.30 uur besloot de burgemeester op te schalen naar GRIP 3 om daarmee het GBT ook formeel in werking te stellen. Om 16.52 uur kondigde de meldkamer GRIP 3 aan. Ofschoon de informatiestroom nu geregeld was langs de lijn CoPI – ROT – GBT, ontving het GBT nauwelijks informatie uit het veld. De televisie bood een alternatief.

In het ROT Zuid-Holland Zuid werd ondertussen de crisiscommunicatie besproken. Het ROT adviseerde het RBT Zuid-Holland Zuid over de communicatiestrategie en -inhoud, dat daarover besluiten nam. Naast de opschaling via multidisciplinaire teams, werden ook het regionaal actiecentrum gemeenten en het regionaal actiecentrum communicatie actief. Het regionaal actiecentrum communicatie stond onder leiding van de voorlichter uit het ROT.¹²⁶ De communicatiefuncties in dit actiecentrum werden vervuld door enkele communicatiemedewerkers van de gemeenten en de hulpdiensten.

In hetzelfde gebouw was ook het actiecentrum voorlichting van de gemeente Dordrecht actief, dat bemenst werd door medewerkers van het Servicecentrum Drechtsteden (SCD). Zij boden ondersteuning aan het regionaal actiecentrum communicatie. Dit leidde overigens bij direct betrokkenen tot verwarring over de taakverdeling, onder meer doordat mails afkomstig van het regionaal actiecentrum communicatie vanuit gemeentelijke e-mailadressen werden verstuurd.

123 De directeur nam deze beslissing in de hoedanigheid van hoogst operationeel verantwoordelijke, zijnde de commandant van de brandweer.

124 De Wet veiligheidsregio's regelt dat alle bevoegdheden, dus ook de bevoegdheid tot opschaling, beschreven moeten worden in het regionaal crisisplan. Besturen van veiligheidsregio's zijn verplicht om iedere vier jaar het regionaal crisisplan vast te stellen, voor het eerst twaalf maanden na het in werking treden van de wet. Dat betekent dat iedere veiligheidsregio medio 2011 moest beschikken over een plan dat de multidisciplinaire coördinatie en samenwerking bij rampen en crisis beschrijft.

125 Het tijdstip van 15.43 uur is gebaseerd op de logstaat van het ROT.

126 Deze functie werd vervuld door twee personen die elkaar afwisselden.

Berichten voor gemeenten gingen van het regionaal actiecentrum communicatie via het regionaal actiecentrum gemeenten naar de betreffende gemeentelijke actiecentra. Bij het regionaal actiecentrum gemeenten kwam geregeld informatie binnen over de laatste stand van zaken vanuit het ROT Zuid-Holland Zuid.

Op het moment dat Moerdijk opschaalde naar GRIP 3 (16:45), was in de buurregio Zuid-Holland Zuid al bijna een uur GRIP 4 van kracht. De voorzitter van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid drong er bij de burgemeester van Moerdijk op aan om met de opschaling gelijke tred te houden. Vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie belde de directeur Nationale Veiligheid met hetzelfde verzoek naar de directeur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. De voorzitter van de veiligheidsregio (de burgemeester van Tilburg) belde om 16.35 uur met de burgemeester van Moerdijk, maar deze zag, na advies van de brandweer, nog geen aanleiding om op te schalen omdat de situatie onder controle was. Om 18.30 uur droeg de voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant in verband met een geplande reis, zijn taken over aan de plaatsvervangend voorzitter, de burgemeester van Breda.¹²⁷ Ook hij belde met de burgemeester van Moerdijk over opschaling, maar wederom achtte deze dit niet noodzakelijk. Vanuit het NCC werd via de directeur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant opnieuw druk uitgeoefend om op te schalen naar GRIP 4. De directeur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant belde vervolgens ook met de burgemeester van Moerdijk, die zei de situatie rond de brand onder controle te hebben, maar geen zicht meer te hebben op wat zich in de buitenwereld afspeelde. De directeur nam vervolgens contact op met de voorzitter van de regio en zei dat het naar zijn mening tijd was om op te schalen naar GRIP 4. De voorzitter was het met hem eens, trad nogmaals in contact met de burgemeester van Moerdijk, en die stemde in. Ondertussen besloot ook de operationeel leider, na het ROT-overleg van 19.10 uur, het GBT te adviseren op te schalen naar GRIP 4.

Omstreeks 19.30 uur besloot de voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant op te schalen naar GRIP 4. Volgens gegevens van de meldkamer gebeurde dat officieel om 21.43 uur.¹²⁸ Het eerste RBT-overleg in Tilburg begon echter al om 20.30 uur.¹²⁹ De burgemeester van Moerdijk bleef in zijn gemeente en stuurde zijn loco-burgemeester en een wethouder naar het RBT. De burgemeester hield het GBT in stand, inclusief alle daaruit voortvloeiende acties van de gemeentelijke crisisorganisatie (waaronder de crisiscommunicatie). De voorzitter van het RBT maakte met de burgemeester van Moerdijk de afspraak dat het RBT in de berichtgeving sturend zou optreden, maar dat het feitelijke mediacontact in handen zou blijven van de gemeente Moerdijk. Voor zowel het RBT als het GBT was die nacht niet duidelijk hoe deze beleidsteams zich ten opzichte van elkaar verhielden. Omstreeks 22.35 uur voegde de directeur van de veiligheidsregio zich als liaison bij het GBT. Dit verbeterde de afstemming tussen RBT en GBT. Ook onderhield de directeur contact met zijn collega-directeur in Zuid-Holland Zuid, een contact dat al in de loop van de middag tot stand was gekomen.

Na overleg met de regio Midden- en West-Brabant besloot Zuid-Holland Zuid om 02.08 uur af te schalen naar GRIP 2. Het RBT van Midden- en West-Brabant ging om 02.20 uur terug naar GRIP 3, waarmee het bestuurlijk gezag over de incidentbestrijding terugkeerde naar de gemeente Moerdijk. De volgende dag schaalde de regio Zuid-Holland Zuid om 16.22 uur af naar GRIP 0.

Landelijk

Het NCC ontving op 5 januari kort voor 15.00 uur bericht van de regio Midden- en West-Brabant dat er in Moerdijk sprake was van een brand in de GRIP 2-situatie. Rond 16.15 uur, tegen die tijd was al sprake van GRIP4 in de regio Zuid-Holland Zuid, werd bij het NCC extra capaciteit ingezet. De directeur Nationale Veiligheid had aanvankelijk vooral contact met de algemeen directeur van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, die haar de bevestiging gaf dat het daar goed ging. Uit de gemeente Moerdijk en de regio Midden- en West-Brabant, waar overigens nog steeds niet was opgeschaald, was minder duidelijke informatie te verkrijgen.

127 Voor de leesbaarheid wordt in de tekst gesproken over de voorzitter van de veiligheidsregio, zijnde de burgemeester van Breda, in plaats van de plaatsvervangend voorzitter.

128 De provincie Noord-Brabant ontving om 20.35 uur bericht dat in de regio Midden- en West-Brabant was opgeschaald naar GRIP 4.

129 Van deze eerste vergadering is geen verslag, alleen een besluitenlijst. Het eerste volledige RBT-verslag is van 22.30 uur.

Bij het NCC ontstond de indruk dat men daar het incident niet onder controle had. De directeur-generaal (DG) Veiligheid besloot om 17.30 uur uit voorzorg de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCB) bijeen te roepen. Ook werden de aangewezen DG's gebeld. Om 18.30 uur ging de eerste vergadering van de ICCB van start.

De minister van Veiligheid en Justitie maakte op 5 januari aan de veiligheidsregio's kenbaar dat het primaat bij hen lag. Naar zijn mening was het niet verstandig om de regie naar nationaal niveau te trekken. Daarmee lag de verantwoordelijkheid voor het afhandelen van de brand bij de veiligheidsregio's. De ICCB wees in haar eerste vergadering 'nationale aansturing met betrekking tot eenduidige communicatie' aan als prioriteit. Het NCC adviseerde echter de ICCB om de communicatie alleen landelijk te organiseren - door het operationaliseren van het Nationaal voorlichtingscentrum (NVC) - als ook sprake was van bestuurlijke opschaling naar landelijk niveau. Het NVC is uiteindelijk niet geactiveerd.

Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCB)

Indien een (dreigende) crisis één sector overstijgt en/of bij (mogelijke) opschaling van de crisiscommunicatie naar het nationale niveau, wordt er op hoog ambtelijk niveau (DG/IG/SG) een Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing geactiveerd.

3.2.3 De brandbestrijding

Ongeveer een half uur nadat de brandweer haar inzet was begonnen werd aan de Vlasweg, op 250 meter afstand van de brand, het CoPI¹³⁰ ingericht. De hoofdofficier van dienst (HOvD), die optrad als leider CoPI, heeft zich eerst ter plaatse een beeld van de brand gevormd, waarna het CoPI rond 15.15 uur het commando over de operatie op zich nam.

Het CoPI overwoog de situatie. Er was sprake van een zeer grote, nog steeds uitbreidende brand waarin grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen (brandbare, giftige en bijtende chemicaliën) waren betrokken. Tegelijkertijd waren er gunstige omstandigheden: door de hoge temperatuur van de brand steeg de rookpluim op tot grote hoogte in de atmosfeer. Ook zouden bij deze hitte de giftige stoffen verbranden tot relatief ongevaarlijke verbrandingsproducten. Op grond hiervan besloot het CoPI de brand gecontroleerd te laten branden en tegelijkertijd de bedrijfspanden in de omgeving van de brand te beschermen door deze met water te koelen.

De brandweer hield haar strategie van het gecontroleerd laten branden urenlang vol. De brand groeide nog wel in omvang en op enig moment moest de brandweer het gebouw van Wärtsilä, buurtbedrijf van Chemie-Pack, opgeven. Ondertussen maakte het CoPI plannen om de brand door een grootschalige aanval met blusschuim in één keer te blussen. Het CoPI wilde daarmee de gevaarlijke dooffase van de brand, waarin de kans op uitstoot van giftige stoffen toeneemt en de brand minder hete en dus laaghangende rook produceert, voor zijn.

130 CoPI = Commando plaats incident. In het CoPI komen de belangrijkste disciplines bijeen om gezamenlijk leiding te geven aan de operatie.

Het blussen van brandende vloeistoffen

De meeste brandbare vloeistoffen zijn lichter dan water en zijn bovendien niet in water oplosbaar. Door deze eigenschappen is water in de meeste gevallen niet geschikt als blusmiddel voor het blussen van een plas brandbare vloeistof (een zogenaamde plasbrand). Brengt men water op een dergelijke plasbrand, dan gaat de brandende vloeistof op het water drijven, waardoor het bluseffect van water (afkoeling en verdrijving van zuurstof door vorming van waterdamp) achterwege blijft. Het gebruik van water kan zelfs averechts werken: drijvend op het water verspreidt de brandende vloeistof zich waardoor de brand uitbreidt.

Blusschuim is het aangewezen alternatief voor het blussen van vloeistofbranden. In tegenstelling tot water blijft het schuim op de vloeistof drijven en vormt daar een soort deken die de brand zijn noodzakelijke zuurstof ontnemt, waardoor hij dooft. Na de blussing beperkt de schuimdeken de verdamping van de achtergebleven vloeistof, zodat zich minder giftige en brandbare dampen in de atmosfeer verspreiden.

Schuimblussing heeft als nadeel dat de techniek moeilijk is. Slaagt de brandbestrijder er niet in om in één keer een volledige schuimdeken aan te leggen, dan breekt de warmte van de overblijvende brandhaarden de schuimdeken af, en kan de blusactie van voren af aan beginnen.

Het begin van de schuimblusaanval, aanvankelijk gepland om 21.00 uur, is om verschillende redenen een paar keer uitgesteld. Om 20.30 uur werd duidelijk dat de voorbereidingen in het veld meer tijd vergden. In het benedenwindse gebied zorgde de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid voor het stilleggen van alle scheepvaart, trein- en wegverkeer. Het RBT van de regio Midden- en West-Brabant stelde de start van de blusaanval daarom afhankelijk van bericht uit Zuid-Holland Zuid.¹³¹ De sirenes in Moerdijk zouden af moeten gaan voordat de aanval werd ingezet. Om 21.55 uur liet het RBT van Midden- en West-Brabant weten nog geen zekerheid te hebben dat al het verkeer was stilgelegd. Om 22.03 uur maakte het RBT bekend dat om 22.30 uur de blusaanval gestart kon worden. Op hetzelfde moment merkten de brandbestrijders ter plaatse dat de brand onverwacht oplaaide. Er ontstond twijfel of het wel zou gaan lukken, en om 22.30 uur werd de actie opnieuw uitgesteld. Toch volgde het startsein een half uur later, om 23.00 uur. De brandweer werkte in twee fasen: eerst legde zij een schuimdeken over de westelijke loodsen waar de intensiteit van de brand het minst hevig was, daarna volgden de overige bedrijfspanden van Chemie-Pack. Deze aanpak had succes. Om 00.15 uur gaf de leider van het CoPI het sein 'brand meester'.¹³²

3.2.4 De metingen

Op 5 januari en in de eerste periode na de brand, voerden zowel de brandweer in beide regio's als de Milieuongevallendienst (MOD)¹³³ van het RIVM metingen uit. De brandweer kan door middel van meetbuisjes¹³⁴ een beperkt aantal stoffen meten. Dit is een grove meting om op basis van luchtmonsters te bepalen of een gebied veilig of onveilig is. De MOD kan met gespecificeerde technieken veel nauwkeuriger bepalen welke stoffen in welke concentratie zijn vrijgekomen in zowel lucht, bodem als water. De MOD ging na of tijdens de brand stoffen waren vrijgekomen in een dusdanige hoeveelheid, dat deze een gevaar konden vormen voor de volksgezondheid of het milieu. Op diverse plaatsen werden metingen verricht aan de lucht. Ook werden gras- en veegmonsters genomen.

131 De veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid hebben in nauw overleg het moment van schuimblussing met elkaar afgestemd. Voor de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid was het van belang dat er voldoende tijd zou zijn om beschermende maatregelen te nemen in het effectgebied (zoals het beschikbaar houden van extra meetcapaciteit en het stilleggen van verkeer) en om haar inwoners te informeren over de eventuele gevolgen van de schuimblussing.

132 Met het bericht 'brand meester' benoemt de brandweer het moment waarop zij de brand zodanig beheerst dat er naar haar verwachting geen nieuwe brandontwikkelingen meer zullen plaatsvinden.

133 De MOD maakt onderdeel uit van het Beleidsondersteunend Team milieu-incidenten (BOT-mi)

134 Voor het meten van specifieke gevaarlijke stoffen, gebruikt de brandweer gasmeetbuisjes. De gemiddelde meetploeg heeft 10 tot 15 soorten meetbuisjes bij zich. Bij elke stof hoort één bepaald gasmeetbuisje – vandaar dat de brandweer van tevoren moet bepalen welke stoffen zij wil meten.

Milieuongevallendienst (MOD)

De MOD is onderdeel van het RIVM. De MOD beschikt over een team van opgeleide en geofende mensen van diverse afdelingen van het RIVM, en over geavanceerde meetapparatuur en beschermingsmiddelen. De MOD kan de volgende werkzaamheden verrichten:

- Het modelleren van de verspreiding van schadelijke stoffen;
- Het uitvoeren van metingen ter plaatse van de calamiteit;
- Het geven van adviezen om risico's voor mens en milieu te beperken.

In de regio Midden- en West-Brabant bogen de meetplanleider en de adviseur gevaarlijke stoffen zich over de omvangrijke stoffenlijst van Chemie-Pack. Ze besloten zich bij het meten te richten op de vier toxische stoffen¹³⁵ die het meest waarschijnlijk waren vrijgekomen bij de brand. De meetploeg van de brandweer verrichtte metingen in de nabijheid van de brandlocatie en bij het Hollands Diep. Meetresultaten werden via de adviseur gevaarlijke stoffen in het CoPI gebracht.

De meest cruciale informatie voor de meetplanleider van Zuid-Holland Zuid moest komen uit de regio Midden- en West-Brabant. Het vinden van contact verliep aanvankelijk niet gemakkelijk. Door tussenkomst van de meldkamer werd uiteindelijk wel contact gelegd en werd de meetploeg uit Zuid-Holland Zuid geadviseerd dezelfde stoffen te meten als in Midden- en West-Brabant was gedaan. De meetploegen voerden vervolgens metingen uit in Dordrecht, Papendrecht, Zwijndrecht en de Hoeksche Waard (Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland, Strijen). De meetplanleider gaf de meetresultaten door aan het ROT.

Bij zowel de metingen verricht in de regio Zuid-Holland Zuid als in Midden- en West-Brabant verkleurden de meetbuisjes niet, waaruit de brandweer opmaakte dat de concentratie van de stof waarop gemeten was, onder de waarde lag die meetbaar is met meetbuisjes.

Meetbuisjes

Voor het meten van specifieke gevaarlijke stoffen gebruikt de brandweer gasmeetbuisjes. Bij elke stof hoort één bepaald gasmeetbuisje – vandaar dat de brandweer van te voren moet bepalen welke stoffen zij wil meten. Een gasmeetbuisje is een glazen cilinder die gevuld is met een reagens dat met het aan te tonen gas een chemische reactie aangaat. Hiervoor wordt de te onderzoeken lucht aangezogen met een pompje. Elke pompslag leidt een vast volume lucht door het meetbuisje.

Als de reagens in het meetbuisje reageert op de specifieke stof treedt een verkleuring op. De lengte van de verkleuring is een maat voor de in de lucht aanwezige concentratie.

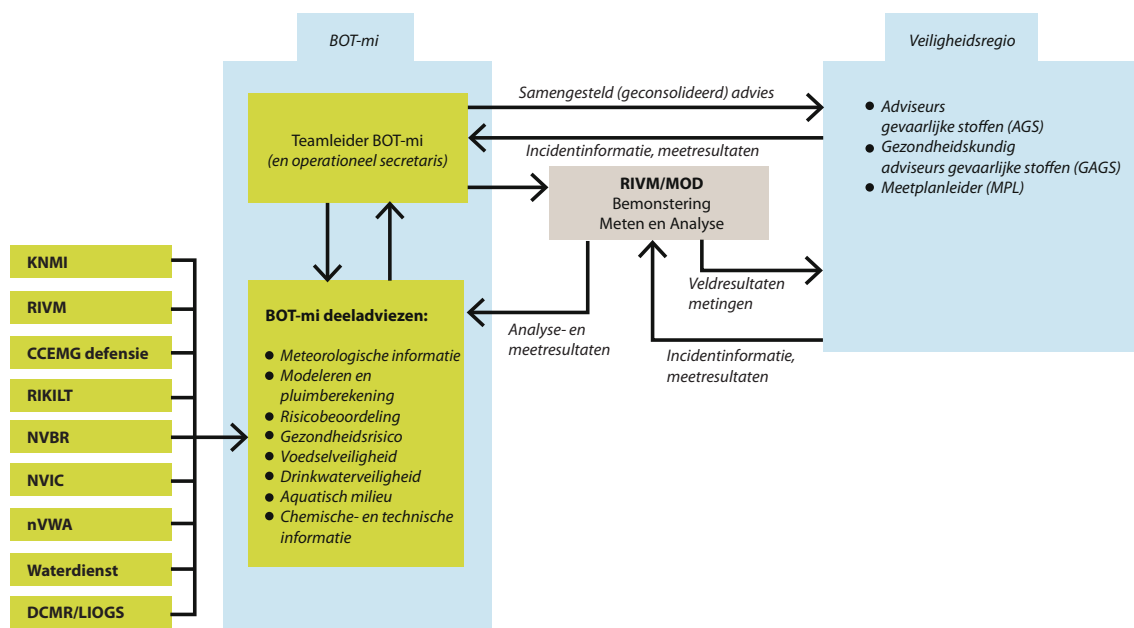
De Milieudienst Rijnmond (DCMR), één van de instituten die deel uitmaakt van het BOT-mi (zie kader), maakte om even voor 15.30 uur melding van de brand in Moerdijk bij het 'Meldpunt VROM'. De teamleider van het BOT-mi zocht vervolgens tevergeefs contact met de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Hij slaagde er niet in de gezondheidkundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS), de adviseur gevaarlijke stoffen (AGS) of de meldkamer te bereiken. De teamleider besloot vervolgens de MOD de opdracht te geven om te gaan meten. De meetwagen van de MOD vertrok om 15.52 uur richting Moerdijk. Ondertussen verzocht de meetplanleider (MPL) van Zuid-Holland Zuid de MOD om een extra meetwagen of om extra capaciteit. Op die manier zou de MOD naast metingen in het brongebied ook metingen in het effectgebied kunnen uitvoeren. De meetplanleider nam naar eigen zeggen in het eerste uur contact op met de MOD via Meldpunt VROM. Het BOT-mi geeft aan dat dit verzoek bij hen niet bekend is.¹³⁶

135 Het ging om koolmonoxide (CO), zwaveldioxide (SO₂), zoutzuurgas (HCl) en nitreuze dampen (NO_x). Daarna koos men in de regio Zuid-Holland Zuid voor de strategie om uit te gaan van koolmonoxidemeting en geurwaarneming, en pas bij een positieve koolmonoxide-uitslag ook andere stoffen te meten. Deze meetstrategie is gebaseerd op het empirische gegeven dat bij brand altijd koolmonoxide vrijkomt, en zolang dat niet gemeten wordt er dus ook geen andere verbrandingsproducten te meten zijn.

136 Ook zou de meetplanleider een verzoek in hebben gediend om vanuit de regio Midden- en West-Brabant MOD-meetcapaciteit te laten afsplitsen, ten behoeve van een inzet in Zuid-Holland Zuid.

Het Beleidsondersteunend Team milieu-incidenten (BOT-mi)

Het BOT-mi is een virtuele organisatie die de regio's bij calamiteiten met gevaarlijke stoffen kan ondersteunen. Het is een samenwerking tussen deskundigen uit verschillende organisaties. Het BOT-mi fungeert als centraal loket en voegt de deeladviezen van verschillende specialistische organisaties samen tot één samenhangend advies dat alle aspecten van de bestrijding en nazorg belicht. De adviezen worden opgesteld vanuit een technisch/wetenschappelijke deskundigheid (en niet vanuit een bestuurlijke/juridische deskundigheid). Het BOT-mi wordt gecoördineerd door een teamleider. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is systeemverantwoordelijk.



Figuur 22: Schematische weergave van het BOT-mi in opgeschaalde situatie. De pijlen geven de informatielijnen weer. (Bron: Onderzoeksraad)

Toen bekend werd dat de rook van de brand in noordelijke richting dreef, probeerde de teamleider van het BOT-mi contact te maken met de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Omstreeks 17.00 uur kreeg hij contact met de meetplanleider (MPL) van Zuid-Holland Zuid. Via hem kwam de teamleider in contact met de MPL in Midden- en West-Brabant, die hem vervolgens in contact bracht met de gezondheidskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS) in Midden- en West-Brabant. Met hem kon de teamleider de eerste afspraken maken over de inbreng van het BOT-mi.¹³⁷

De MOD verrichtte op 5 januari enkele metingen in het brongebied. Doordat de meetploeg van de MOD zich aanvankelijk naar het brongebied had begeven, arriveerde de Milieuongevallendienst rond 19.30 uur in Zuid-Holland Zuid. Vervolgens ging de adviseur gevaarlijke stoffen (AGS) van Zuid-Holland Zuid met de MOD op pad om metingen te verrichten op verschillende locaties in het effectgebied. Voordat de meetploeg van de MOD feitelijk kon meten, was het donker en was de te meten rook dus moeilijk zichtbaar.

Enkele metingen van de MOD werden direct in het mobiele laboratorium van de MOD geanalyseerd. Zodra de meetresultaten daarvan bekend waren, deelde de MOD deze gegevens met de brandweer Midden- en West-Brabant. Het waren tussentijdse resultaten zonder interpretatie. Het is niet duidelijk of op dat moment een deskundige van de veiligheidsregio (bijvoorbeeld de AGS of GAGS) deze meetresultaten wel geïnterpreteerd heeft.

137 Ook tijdens het verdere verloop van het incident bleef de GAGS contactpersoon voor het BOT-mi in de regio Midden- en West-Brabant.

In de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid gaf de MOD een terugkoppeling aan de meetplanleider van die regio. Dit leidde tot de conclusie dat de meetresultaten van de MOD tot dan toe de meetresultaten van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid onderbouwden en bevestigden.

Andere analyses van metingen van de MOD, zoals die naar dioxine, namen meer tijd in beslag. Het BOT-mi stelde vervolgens op basis van de rapportages van de aangesloten instituten, waaronder de MOD, een advies op voor de veiligheidsregio's.

Het eerste definitieve advies van het BOT-mi¹³⁸, dat rond 21.00 uur aan het NCC en de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant werd afgegeven¹³⁹, bevatte voornamelijk globale verwachtingen over het effectgebied (in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid), toxicologische eigenschappen van de rook en de hitte in de nabijheid van de brand. In het advies stond eveneens de mededeling dat de toepassing van een schuimdeken niet van invloed zou zijn op de chemische samenstelling van de rook. Deze informatie stond haaks op de zes uur eerder, in het CoPI gevormde consensus over de risico's van schuimblussing. Hoewel de omvang van het effectgebied niet duidelijk was, bracht de nVWA zonder dat de veiligheidsregio's vooraf geïnformeerd werden het advies uit om vee naar binnen te halen en boerenkool en spruiten niet te consumeren. Het bericht van de nVWA was wel opgenomen in een later BOT-mi advies.

In het tweede advies (rond 22.30 uur)¹⁴⁰ werd het volgende over de gevolgen van de schuimblussing opgemerkt: de verwachting luidt dat toename van overlast zal ontstaan. Het BOT-mi adviseerde geen andere maatregelen dan die op dat moment al genomen waren.

In een later advies (in de nacht van 6 januari)¹⁴¹ noemde het BOT-mi de nafase de gevaarlijkste fase van de brand, omdat hierin de meer gevaarlijke verbrandingsproducten worden gevormd. Deze waarschuwendende woorden van het BOT-mi bereikten het NCC en vervolgens de veiligheidsregio's ruim na de met succes uitgevoerde schuimblussing in Moerdijk. Het is overigens onduidelijk of dit advies wel bij de betrokken deskundigen in de veiligheidsregio's terecht is gekomen.¹⁴²

3.2.5 Interpretatie van de metingen

De resultaten van de metingen die de brandweer Midden- en West-Brabant met eigen middelen uitvoerde, rapporteerde zij aan de AGS. De AGS gaf de meetresultaten van de brandweer en MOD door aan het CoPI. De meetplanleider van Zuid-Holland Zuid gaf de meetresultaten door aan het hoofd actiecentrum Brandweer, die lid was van het ROT. De meetresultaten van het MOD werden via het BOT-mi aan de regio Zuid-Holland Zuid doorgegeven. De meetresultaten die deel uitmaakten van de eerste drie BOT-mi rapporten zijn nooit door de meetplanleider van Zuid-Holland Zuid ontvangen.

De BOT-mi adviezen kwamen in Midden- en West-Brabant in het ROT terecht. Onderwerpen die relevant waren voor de incidentlocatie, werden aan de adviseur gevaarlijke stoffen doorgegeven.

De gezondheidkundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS) van Midden- en West-Brabant ontving informatie van zijn collega in Zuid-Holland Zuid, van de adviseur gevaarlijke stoffen en Meetplanleider in Midden- en West-Brabant, van het RIVM en het BOT-mi. De GAGS interpreteerde de ter beschikking komende gegevens en adviseerde het ROT over hoe gehandeld moest worden.¹⁴³
^{144,145} De GAGS had geen zicht op welke informatie in het RBT terechtkwam en evenmin op het verloop van de communicatielijnen naar buiten.

138 Advies 2.1.

139 De GAGS bracht het advies naar eigen zeggen om 22.00 uur in in de vergadering van het ROT van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid heeft aangegeven dit advies niet te hebben ontvangen. Het tweede en derde BOT-mi rapport heeft zij pas later, via de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, ontvangen.

140 Advies 3.2.

141 Advies 6.0.

142 De input van de GAGS was een advies

143 Zowel op 5 januari als in de periode na de brand

144 Dit stemde de GAGS af met het RIVM.

145 Later in de week aan het RBT.

De GAGS¹⁴⁶ van Zuid-Holland Zuid ontving op 5 januari informatie over metingen van de meetplanleider en van het actiecentrum brandweer. Hij leverde op basis van die informatie input^{147,148} voor de afdeling communicatie. Daar werd een opzet gemaakt voor een persbericht, dat de GAGS vervolgens controleerde. De input van de GAGS was een advies. De GAGS gaf via het hoofd sectie GHOR advies aan het ROT. Hij had volgens eigen zeggen geen goed zicht op wat er daar met zijn input gebeurde. Het ROT van Zuid-Holland Zuid bepaalde vervolgens op basis van metingen van de brandweer Zuid-Holland Zuid en het advies van de GAGS of de sirenes herhaald moesten worden, en welke informatie en welk handelingsperspectief aan de burgers moest worden verstrekt.

3.2.6 De voorlichting & communicatie

Midden- en West-Brabant

De eerste mediaberichtgeving ontstond door toedoen van toegestroomde journalisten die vragen stelden aan operationele brandweermensen of hun eigen interpretaties gaven van wat ze zagen. Daarbij citeerden de journalisten veelvuldig een voorlichter CoPI¹⁴⁹ die uitlegde dat het bij de brand ging om giftige, brandbare en bijtende stoffen.

Rond 15.30 uur werd Omroep Brabant verzocht om als calamiteitenzender op te treden.¹⁵⁰ Omroep Brabant stelt echter dat zij geen input ontving om de rol als calamiteitenzender goed in te vullen. Zo was het voor de omroep moeilijk om contact met de gemeente te krijgen. Informatie van de gemeente kreeg zij gelijktijdig met de andere omroepen. Omroep Brabant besteedde op radio, TV, internet en Twitter aandacht aan de brand. Op de radio zei een verslaggever ter plaatse: "dit ruikt niet gezond, dit is geen goed spul" en "hier valt niet tegenop te blussen". De berichtgeving van Omroep Brabant is kort en wordt afgewisseld met de gebruikelijke programmering.

Het CoPI vond het ongewenst dat journalisten operationele brandweermannen om reacties vroegen en gaf daarop de voorlichter CoPI de opdracht om de verslaggevers ter plaatse te woord te staan met eenduidige informatie. Ook moest hij hen op een veilige afstand bij elkaar houden en zorgen dat zij de brandbestrijders niet voor de voeten liepen. Die laatste taak bleek echter onmogelijk. De toestromende journalisten waren niet te controleren, mediavoertuigen stonden tussen brandweerwagens en waren nauwelijks te verplaatsen. De CoPI-voorlichter besloot toen na elk CoPI-overleg langs te gaan bij de verslaggevers en ze 'quotes' te geven over de stand van zaken. De voorlichter gaf aan dat 'het gaat om giftige, bijtende en brandbare stoffen' en dat men dus niet in de rook moest gaan staan.

Hoewel het ROT actief was, had deze op het gebied van communicatie slechts de rol van doorgeefluik tussen het CoPI en het actiecentrum van de gemeente. Deze rol haperde omdat zowel de voorlichter in het CoPI als de voorlichter van de gemeente telefonisch moeilijk bereikbaar waren.

Na de eerste vergadering van het GBT, verzocht deze om 16.45 uur aan het Nationaal Crisiscentrum om de website crisis.nl en het crisisnummer te activeren. Na een uur was de website toegankelijk, maar later op de avond ontstond een technische storing. De gemeente Moerdijk heeft toen de informatie op haar eigen website geplaatst. Het openstellen van het crisisnummer was een lastige taak voor het actiecentrum communicatie van de gemeente Moerdijk. Er was te weinig capaciteit en vooral te weinig informatie beschikbaar om vragen te kunnen beantwoorden. Bellers kregen daarop een ingesproken bandje te horen. In het eerste GBT-overleg werd afgesproken dat de communicatie van het ROT en GBT via de communicatieadviseur moest lopen en dat de burgemeester geen telefonische interviews zou geven.

146 De GAGS zat in het actiecentrum GHOR en niet in het ROT. Het hoofd actiecentrum GHOR nam deel aan de ROT-vergaderingen.

147 Vrijgekomen stoffen, de eventueel te verwachten klachten, het verloop, de actuele situatie.

148 De input van de GAGS was een advies.

149 Deze woordvoerder werd in de media aangeduid als woordvoerder politie

150 De gemeente Moerdijk stelt dat zij Omroep Brabant niet verzocht heeft als calamiteitenzender op te treden. Omroep Brabant stelt dat zij door de gemeente verzocht is om als calamiteitenzender op te treden. In het GBT-verslag van de gemeente Moerdijk is opgenomen "advies gebruik te maken van de rampenzender- instructies naar ...".

Vanaf 16.45 uur hield Omroep Brabant op eigen initiatief een live blog bij op de website. Een aantal keer gaf de omroep foutieve feitelijke informatie. Zo noemde de omroep de verkeerde windrichting, een bericht over "400.000 liter zwaar kankerverwekkend chemisch spul K13" kon niet worden bevestigd, het informatienummer werd fout vermeld en via Twitter werd ten onrechte het bericht verspreid dat in Zwijndrecht mensen werden geëvacueerd.

In het GBT overleg rond 18.00 uur werd benoemd dat "er een gezamenlijke communicatiestrategie vanuit de twee veiligheidsregio's moet komen". Onduidelijk is wie dit zou oppakken en hoe dit verder zou worden uitgevoerd. Het GBT kondigde vervolgens een eerste persconferentie aan die om 17.30 uur zou plaatsvinden in Zevenbergen.¹⁵¹ Door drukte op de wegen ging de persconferentie uiteindelijk rond 19.00 uur van start. De burgemeester van Moerdijk gaf aan dat er "nog geen gevaarlijke stoffen zijn gemeten in zodanige concentraties dat ze gevaar opleveren voor de volksgezondheid". Ook vertelde hij dat "er in de wolk stikstofoxide is aangetroffen, maar dat er verder geen gevaarlijke stoffen zijn gemeten, wat overigens niet wil zeggen dat ze er ook niet zijn". "We weten het gewoon niet", aldus de burgemeester.

Na de persconferentie merkte Omroep Brabant in een televisie-uitzending op dat de woorden van de burgemeester afweken van wat eerder door de woordvoerder van het CoPI was gezegd. De burgemeester zou volgens de Omroep hebben gezegd dat er "geen gevaarlijke stoffen waren vrijgekomen", terwijl de CoPI voorlichter eerder had bevestigd dat er gevaarlijke stoffen in de rook zaten. Diverse personen attendeerden zowel het CoPI als het ROT op deze melding van tegenstrijdige berichtgeving. Het ROT heeft toen bij het CoPI en GBT aangedrongen op betere onderlinge afstemming.

Het NCC merkte de beroering die in de media was ontstaan op en kreeg de indruk dat de gevolgen van de brand de gemeente Moerdijk boven het hoofd groeiden. Daarop drong de directeur Nationale Veiligheid er bij de directeur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant op aan op te schalen naar GRIP 4.

Toen het RBT omstreeks 20.30 uur actief werd, maakte het RBT de afspraak met het GBT om te sturen op de crisiscommunicatie. De gemeente Moerdijk zou voor de uitvoering van de communicatie blijven zorgen. De voorzitter van het RBT zei toe de burgemeester na elk RBT-overleg persoonlijk te adviseren. In de praktijk waren de medewerkers van gemeente Moerdijk buiten de vergaderingen om beperkt bereikbaar. Het RBT verloor hiermee de grip op het handelen van de gemeente Moerdijk. Op de persconferentie die de burgemeester van Moerdijk om 22.15 uur gaf, had het RBT geen invloed. Pas toen omstreeks 22.35 uur de directeur van de veiligheidsregio zich als liaison bij het GBT voegde, verbeterde de afstemming tussen RBT en GBT. In de volgende RBT vergadering kwam de communicatie steeds op de agenda, maar werd niet gesproken over een communicatiestrategie en ook niet over de afstemming op het gebied van communicatie met de landelijke partijen of de regio Zuid-Holland Zuid.

In de nacht van 5 op 6 januari legde het RBT in de regio Midden- en West-Brabant de coördinatie van de nazorg in handen van de sectie gemeenten. De coördinerend gemeentesecretaris in het RBT zorgde voor afstemming met de regio Zuid-Holland Zuid.

Zuid-Holland Zuid

Op 15.18 uur werden de sirenes in Mookhoek, Strijen, Strijensas en Willemsdorp (zuidpunt van Dordrecht) aangezet.¹⁵² Vervolgens nam de Regionaal Commandant van Dienst contact op met de calamiteitenzender RTV Rijnmond om afspraken te maken over de communicatie. Omstreeks 15.30 uur vond een eerste radio-interview plaats met de woordvoerder van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Hij gaf uitleg over de situatie en benoemde het handelingsperspectief voor de burger: "Ga naar binnen, sluit deuren en ramen en wacht verdere berichtgeving af". Kort hierna verscheen op RTV Rijnmond de tickertape in beeld: een voorbijschuivende regel tekst met nieuwsfeiten. De tickertape informeerde de kijkers over de brand in Moerdijk, de sirenes en vermeldde het advies om ramen en deuren te sluiten en te kijken/luisteren naar RTV Rijnmond.

151 Het gemeentehuis van de gemeente Moerdijk is in Zevenbergen.

152 De sirenes zijn ook om 15.29 uur, 16.05 uur en 16.07 uur aangezet.

Vanaf 16.30 uur reden geluidswagens in alle kernen van de gemeente Strijen rond. Ook werd rond die tijd een SMS-alert¹⁵³ verzonden in de omgeving van Strijen.¹⁵⁴ Tevens heeft de gemeente Dordrecht vanaf 16.38 uur diverse twitterberichten verstuurd.¹⁵⁵ In de uren daarop volgend heeft de regio gemiddeld driemaal per uur interviews gegeven aan RTV Rijnmond waarin de actuele stand van zaken werd besproken. Daarnaast werden er per e-mail persverklaringen afgegeven en werd de tickertape van de calamiteitenzender geactualiseerd.

De hoofdboodschap die in bovengenoemde communicatie-uitingen naar voren werd gebracht, was dat bewoners in de gebieden waar de sirenes waren afgegaan, geadviseerd werd ramen en deuren te sluiten, binnen te blijven en af te stemmen op de calamiteitenzender RTV Rijnmond. Daarnaast werd benadrukt dat de brandweer in de regio metingen verrichtte, maar dat er tot dan toe geen gevaarlijke stoffen waren gemeten in de zwarte rook. Tevens werd toegelicht dat het lastig was om te meten, omdat de rookwolken vanuit Moerdijk zich hoog in de lucht bevonden. Verder werd de informatie gegeven dat het mogelijk was dat er in een later stadium roetdeeltjes neer zouden kunnen komen in het gebied en dat het vooralsnog lastig was om het precieze effectgebied te bepalen. Ook werden maatregelen bekend gemaakt die de regio Zuid-Holland Zuid nam, zoals het stilleggen van het scheepvaartverkeer op de Oude Maas.

Vanaf 17.00 uur bracht RTV Rijnmond zowel op radio als televisie vrijwel continu nieuws over de brand. RTV Rijnmond gaf aan dat ze haar berichtgeving alleen op officiële bronnen baseerde. Op de radio riep de calamiteitenzender luisteraars op om hun ervaringen over de effecten van de brand te delen.

In een interview om circa 17.00 uur zei een woordvoerder tegen de calamiteitenzender Rijnmond dat de informatievoorziening bemoeilijkt werd omdat er sprake was van betrokkenheid van twee verschillende hulpverleningsregio's. Dat was volgens hem één van de redenen dat de regio Zuid-Holland Zuid op dat moment niet wist of de brand nog woedde en wat er in de rook zat.¹⁵⁶

Kort voor 18.00 uur gaf de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid een persverklaring af, waarin informatie werd gegeven over de sirenes die waren afgegaan, de metingen die werden verricht, de richting van de rookwolk en het handelingsperspectief voor de burger. Ook verwees de regio naar het informatienummer, waar het publiek 'spoedig' met vragen terecht zou kunnen. Tevens vermeldde de regio dat de site crisis.nl was geactiveerd. Op het moment dat de regio de persverklaring uitgaf, was de site crisis.nl vanwege technische problemen echter onbereikbaar voor publiek en webredacteurs. Die situatie duurde voort tot 19.45 uur die avond. Het informatienummer was vanaf 19.10 uur bereikbaar.

Vanaf 18.00 uur leverde Zuid-Holland Zuid aan de regio Midden- en West-Brabant vragen en antwoorden aan voor crisis.nl. De regio Midden- en West-Brabant gaf deze informatie door aan de gemeente Moerdijk, die in de GRIP 3-situatie verantwoordelijk was voor het vullen van de website.

153 SMS-alert is een manier om geïnteresseerden die zich hebben aangemeld voor deze service door middel van een SMS op de hoogte te brengen van actuele veiligheidszaken en hen daarbij te betrekken. Per SMS is het bijvoorbeeld mogelijk om burgers te alarmeren en een eerste handelingsadvies te geven. In ZHZ wordt deze service verzorgd door de politieregio Zuid-Holland Zuid. Communicatieadviseurs schrijven de tekst van het SMS-bericht.

154 De tekst van het SMS-alert luidde: 'In Mookhoek, Strijensas, Strijen en Willemsdorp zijn de sirenes afgegaan. Bij een brand in Moerdijk is veel rook vrijgekomen. Ga naar binnen, sluit raam en deur en kijk RTV Rijnmond.'

155 De eerste tweets bevatten informatie over de aangezette sirenes, het advies om ramen en deuren te sluiten en te kijken/luisteren naar RTV Rijnmond. In latere twitterberichten verwees de regio onder meer naar de (geactualiseerde) informatie op de website van de gemeente Dordrecht (en later op crisis.nl) en naar het publieksinformatienummer, en bevatte het bijvoorbeeld informatie over de op handen zijnde persverklaring van de burgemeester van Dordrecht, over wegafzettingen en stremming op het spoor in verband met bluspogingen van de brand in Moerdijk. Naast de gemeente Dordrecht hebben ook andere gemeenten gebruik gemaakt van Twitter om de burgers te informeren, zoals de gemeenten Binnenmaas en Strijen.

156 Uit documentstudie en interviews die de Onderzoeksraad heeft gehouden, is naar voren gekomen dat diverse functionarissen van de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid, die werkzaam waren op zowel operationeel als bestuurlijk niveau, gedurende het incident op 5 januari contact met elkaar hebben gehad.

Het RBT werd om omstreeks 19.00 uur geconfronteerd met een persconferentie, waarin de burgemeester van Moerdijk uitspraken deed over het effectgebied en handelingsperspectieven gaf. In het RBT van Zuid-Holland Zuid was men hiervan niet op de hoogte. Het bericht dat er in Midden- en West-Brabant een persconferentie zou plaatsvinden, was echter om 18.00 uur wel bekend bij het regionaal actiecentrum gemeenten. Tevens was per e-mail de persverklaring van de burgemeester van Moerdijk naar datzelfde actiecentrum gestuurd. Dit bericht heeft het RBT niet bereikt.

De voorzitter van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid gaf om 19.50 uur een persverklaring af waarin hij benadrukte dat de regio de sirenes uit voorzorg in een vroeg stadium had aangezet. Ook gaf hij aan dat nog niet bekend was of "de rook eventuele schadelijke stoffen bevat".

In de vraag-antwoordlijsten die ondertussen op de site crisis.nl stonden, werd inwoners van het hele Eiland van Dordrecht, de Hoeksche waard, de Alblasserwaard en Zwijndrechtse Waard geadviseerd binnen te blijven, huisdieren binnen te houden, ramen en deuren te sluiten en de calamiteitenzender RTV Rijnmond te volgen. De boodschap op de tickertape en van de geïnterviewde functionarissen van de crisisorganisatie, ging steeds over Strijen, Strijensas, Mookhoek en de zuidpunt van het Eiland van Dordrecht.

In een interview dat de woordvoerder van de regio Zuid-Holland Zuid kort na de persconferentie gaf aan RTV Rijnmond, werd gesproken over "grote onduidelijkheid in het gebied" wie de ramen gesloten moest houden. De woordvoerder vermeldde dat het ging om inwoners in de gebieden waar de sirenes waren afgegaan, plus in gebieden elders in de regio waar klachten voorkwamen. Het advies om binnen te blijven, gold in principe niet voor de Zwijndrechtse Waard. Door middel van deze verklaring trachtte de woordvoerder van Zuid-Holland Zuid de onduidelijkheid over het effectgebied weg te nemen.

Vanaf 22.15 uur informeerde de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid de inwoners van het gebied over de op handen zijnde blusaanval in Moerdijk door middel van persberichten, geluidswagens, SMS-alert, de tickertape en interviews met RTV Rijnmond. Daarbij verstrekte de regio Zuid-Holland Zuid tevens het bijbehorende handelingsperspectief aan de burgers. Het advies luidde om binnen te blijven, ramen en deuren gesloten te houden en de berichtgeving via RTV Rijnmond te volgen.

Landelijk

Omstreeks 19.30 uur ontving de ICCB het bericht dat de burgemeester van Moerdijk had gezegd dat er geen gevaar was voor de volksgezondheid. Het ANP nam dat bericht over. Vervolgens werd in opdracht van de ICCB via het NCC bij de betrokken veiligheidsregio's aangedrongen op eenduidige communicatie. Tevens ging een verzoek uit om de uitlatingen van de burgemeester van Moerdijk te corrigeren en het bijbehorende ANP-bericht te herstellen. Ook voor het NCC kwam de persconferentie van de gemeente Moerdijk als een verrassing.

Vervolgens bereikte een ander bericht de ICCB, ditmaal via Teletekst, waarin de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (nVWA)¹⁵⁷ via een persbericht advies uitbracht om in de bedreigde gebieden het vee naar binnen te brengen. De ICCB verzocht het NCC de afkomst van het bericht te verifiëren en er nogmaals bij betrokken partijen op aan te dringen de berichtgeving op elkaar af te stemmen. De directeur Nationale Veiligheid verzocht vervolgens de directeur-generaal Natuur en Regio van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zich bij de ICCB aan te sluiten, om ook dit departement in de afstemming te betrekken.

Naast de coördinatie van de beheersmaatregelen, was vooral de afstemming van de communicatie en voorlichting een zorg voor het NCC. De directeur Nationale Veiligheid en het hoofd NCC hadden de contacten met de bedreigde regio's onderling verdeeld. Zij verzochten de regio's geen eigen persberichten uit te brengen, of die in elk geval met het NCC af te stemmen. Omdat zich technische problemen voordeden met crisis.nl nam het NCC om 21.35 uur de taak van het plaatsen van informatie op de website van de gemeente Moerdijk over. De regio Zuid-Holland Zuid en de gemeente Moerdijk zouden daarbij informatie aanleveren. Het NCC moest daar wel regelmatig om verzoeken, waarbij de gemeente Moerdijk moeilijk telefonisch te bereiken was.

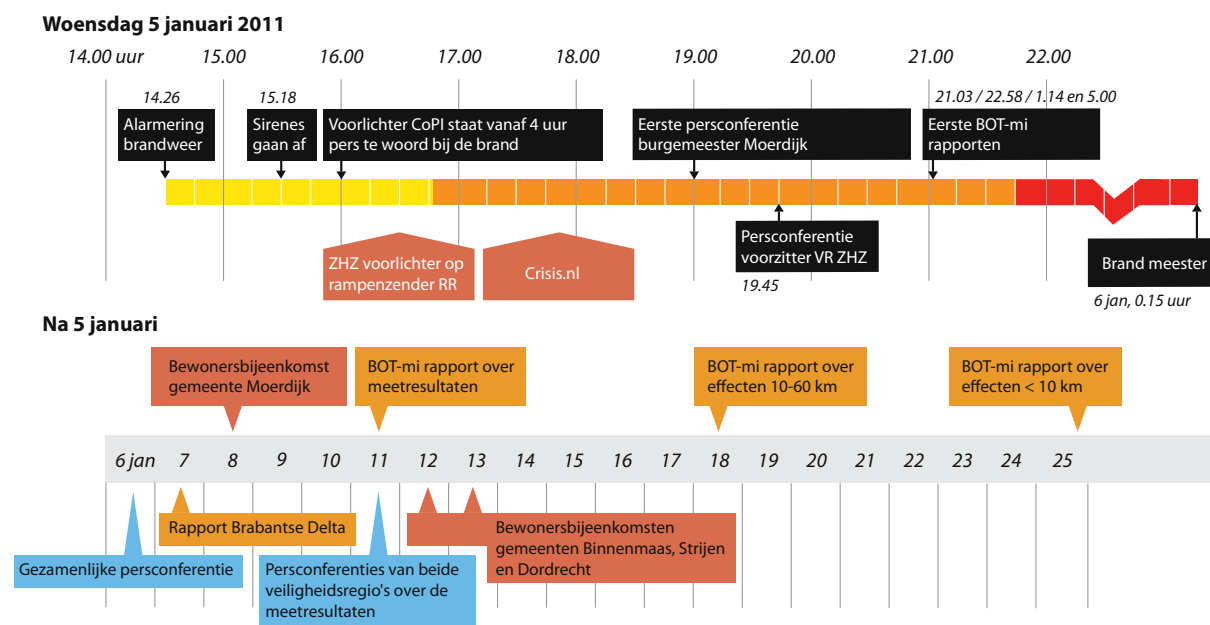
157 Valt onder systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van EL&I.

Een van de middelen die het NCC toepaste om interregionale afstemming te bereiken, was de conference call, een telefonisch groepsgeprek. Op de avond van de brand vond een conference call plaats van het NCC met de communicatiemedewerkers van vijf veiligheidsregio's.¹⁵⁸

De analyse van de stoffenlijst van Chemie-Pack door het RIVM verliep op 5 januari anders en vooral langzamer dan het NCC verwachtte. Die stoffenlijst omvatte 50 pagina's. Iedere keer als het NCC contact had met het RIVM over de aard en het gevaar van de stoffen, bleek het moment van rapportage uitgesteld. De regio's drongen er bij het NCC op aan om snel met informatie te komen omwille van het informeren van de bevolking. De ICCB maande het RIVM vervolgens tot spoed, probeerde ook nog de vraagstelling te beperken tot de vijf meest gevaarlijkste stoffen, maar snelle resultaten bleven uit.

In een situatierapport dat het NCC in de late avond van 5 januari 2011 verspreidde, was een kernboodschap opgenomen, waarmee het NCC de betrokken veiligheidsregio's in staat wilde stellen eenduidig met de bevolking te communiceren.¹⁵⁹

Donderdagmorgen 6 januari tussen 04.00 en 05.00 uur ontving het NCC de resultaten van het BOT-mi. Die omvatten wetenschappelijke, technische adviezen. De te volgen gedragslijn, waar eigenlijk iedereen op zat te wachten, ontbrak in het advies. Het NCC formuleerde vervolgens in samenspraak met de regio's Zuid-Holland Zuid en Midden- en West-Brabant de te volgen gedragslijn voor de bevolking.



Figuur 23: Tijdslijn van belangrijke gebeurtenissen. (Bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid)

158 Het ging om de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant, Zuid-Holland Zuid, Utrecht, Haaglanden en Hollands Midden. De regio's Utrecht, Haaglanden en Hollands Midden werden betrokken als mogelijk effectgebied.

159 Het ging om de volgende veiligheidsregio's: Hollands Midden, Utrecht, Gooi en Vechtstreek, Haaglanden, Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Holland Zuid en Midden- en West-Brabant. Deze kernboodschap is ook naar de betrokken departementen gestuurd. De kernboodschap luidde: "Alle inwoners van het hele Eiland van Dordrecht, de Hoeksche Waard, Alblasserwaard en Zwijndrechtse Waard wordt dringend geadviseerd binnen te blijven, ramen en deuren te sluiten, mechanische ventilatiesystemen te sluiten, en de calamiteitenzender RTV Rijnmond te volgen. Ook wordt de inwoners geadviseerd huisdieren binnen te houden. Voor overige gebieden zijn nog geen metingen bekend. Inwoners wordt geadviseerd berichtgeving in de gaten te houden en bij gezondheidsklachten contact op te nemen met de huisarts."

De nafase: van 6 januari tot begin februari

De brand in Moerdijk kende een langdurige nafase, waarin een groot aantal partijen nog intensief betrokken was bij de afhandeling van het incident.^{160,161} Met het oog op de communicatie met de bevolking organiseerden de betrokken gemeenten Moerdijk, Binnenmaas, Strijen en Dordrecht in samenwerking met de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid bewoners-bijeenkomsten. Tevens hielden de gemeente Moerdijk en de regio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid gezamenlijke persconferenties om zodoende zorg te dragen voor eenduidige informatieverstrekking aan de bevolking. In de weken na de brand verschenen zestien BOT-mi rapporten en enkele rapporten van andere instanties, zoals die van het waterschap Brabantse Delta. Binnen de bovengenoemde veiligheidsregio's probeerden analyseteams de inhoud van de rapporten te duiden, zodat de burgers konden worden geïnformeerd over de eventuele gevolgen van de brand voor mens, dier en milieu. Tussen de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant, Zuid-Holland Zuid en vertegenwoordigers van het BOT-mi, de ministeries van V&J (waaronder de directie Nationale Veiligheid en het NCC), VWS en I&M vond meerdere malen overleg plaats over onder meer het proces van rapporteren en communiceren en de inhoud van de rapporten. In deze paragraaf wordt de nafase tot begin februari op hoofdlijnen uiteengezet.

3.2.7 De eerste week na de brand (6 tot en met 11 januari)

6 januari

De voorzitters van de veiligheidsregio's Zuid-Holland Zuid en Midden- en West-Brabant en de burgemeester van Moerdijk gaven om 11.00 uur een gezamenlijke persconferentie, waarin burgers op basis van de tot op dat moment beschikbare meetgegevens het advies kregen om contact met roet te vermijden. Na de persconferentie is een bewonersbrief verspreid onder de inwoners van Strijen, Binnenmaas, Cromstrijen en de Zuidpunt van Dordrecht. Cromstrijen behoorde niet tot het effectgebied, maar de bewoners ontvingen wel dezelfde brief.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie stuurde een brief naar de regio's met daarin de boodschap dat het NCC de communicatie zou coördineren, om zodoende te zorgen voor een eenduidig geluid vanuit de verschillende overheidspartijen. Het NCC onderhield in de nafase contact met de veiligheidsregio's en plaatste via de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant kernboodschappen op crisis.nl en in situatierapporten. Deze rapporten werden verstuurd naar onder meer de veiligheidsregio's en landelijke partijen zoals het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum.

De regionale brandweer Midden- en West-Brabant verrichtte luchtmetingen. Hierin werden geen gevaarlijke concentraties gevaarlijke stoffen gemeten. Daarnaast verrichtte de MOD in het effectgebied (tot tien kilometer vanaf de incidentlocatie) diverse depositiemetingen. Het ging hierbij om neerslag of afzetting van luchtverontreinigende stoffen op de bodem en planten. Toen bleek dat het effectgebied veel groter was dan bij andere branden (dit werd geconstateerd mede op basis van klachten van burgers), werden in het gebied van 10 tot 60 kilometer monsters genomen van de neerslag op de bodem. Deze gebieden besloegen ook het grondgebied van andere veiligheidsregio's.¹⁶²

Het waterschap Brabantse Delta gaf op eigen gelegenheid opdracht aan een externe partij om onderzoek te doen naar de vervuiling van de brandlocatie. Uit het onderzoek bleek nog dezelfde dag dat de sloten rondom het terrein ernstig waren vervuild. Het waterschap besprak de gegevens met het ROT van Moerdijk dat besloot de informatie nog niet in de openbaarheid te brengen, omdat de informatie zonder deugdelijke toelichting tot onnodige onrust zou leiden.

160 De beschrijving van de nafase (op hoofdlijnen) richt zich op het communicatieproces. De betrokken partijen hielden zich onder meer ook bezig met de vervuiling en bodemsanering op en rond de plaats van het incident en met de gezondheid van ingezette hulpverleners, de inventarisatie van gezondheidsklachten van werknemers op het bedrijventerrein en van bewoners. Deze activiteiten vallen buiten de focus van dit onderzoek.

161 De focus van de Onderzoeksraad op de nafase tot begin februari, doet niets af aan het belang en de verplichting van het bevoegd gezag om de bevolking te informeren, ook in de periode na februari.

162 Zoals de veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond en Hollands Midden.

7 januari

Het waterschap Brabantse Delta had op eigen gelegenheid een beoordeling laten maken van de verontreiniging van de sloten in de omgeving van Chemie-Pack door vervuild bluswater. In de middag van 7 januari heeft de burgemeester van Moerdijk het waterschap telefonisch om inzage in dit rapport verzocht, met het voorstel om vóór de publicatie een gezamenlijk persbericht op te stellen. Het waterschap, dat het rapport al onder embargo aan de NOS had verstrekt, ging hiermee akkoord en stuurde kopiën van het rapport naar zowel het CoPI (15.50 uur) als het ROT (16.00 uur). Het CoPI nam contact op met de gemeente Moerdijk, om de burgemeester te bewegen het rapport tegen te houden, omdat er nog te veel onduidelijkheden waren. Het was te laat. Om 17.00 uur meldde de NOS zowel in de nieuwsuitzending als op Teletekst, dat het water in de sloten bij Chemie-Pack kankerverwekkende stoffen bevatte.

De publicatie van de meetgegevens zorgde voor veel commotie in de media. De voorzitter van de regio Midden- en West-Brabant heeft daarop, mede op aandringen van de directeur Nationale Veiligheid en de directeur van het NCC, besloten opnieuw op te schalen naar GRIP 4.¹⁶³

Het BOT-mi adviseerde om het bedrijfsterrein van Chemie-Pack direct af te zetten en de omvang en effecten van de vervuiling te laten onderzoeken. Dit BOT-mi advies stond al op crisis.nl voordat de deskundigen in de regio de informatie konden duiden en voorzien van handelingsperspectieven.¹⁶⁴ Op dezelfde dag kwam naar buiten dat de autoriteiten (op advies van het ROT) de lijst met gevaarlijke stoffen die bij Chemie-Pack lagen opgeslagen, niet openbaar wilden maken. Een woordvoerder van de gemeente gaf aan dat de lijst met gevaarlijke stoffen niets zei over de stoffen die waren vrijgekomen en daarom verkeerd geïnterpreteerd kon worden.

Op 7 januari kwam voor de betrokken gemeenten in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid ook een advies voor scholen beschikbaar. Dit advies bevatte aandachtspunten ten aanzien van buitenspelen, speeltoestellen en zandbakken. Ook werd in de regio Zuid-Holland Zuid een project nafase ingericht.¹⁶⁵ Dit team was onder meer verantwoordelijk voor het verzorgen van de (crisis-) communicatie over het incident en was tevens aanspreekpunt voor de directie Nationale Veiligheid en de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant.

Ondertussen verrichtte de regionale brandweer Midden- en West-Brabant metingen aan de lucht boven het slootwater, om de veiligheid van de mensen ter plaatse in kaart te brengen. Om een duidelijker beeld te krijgen, verzocht de brandweer vervolgens de MOD om te komen meten. Hierbij werd in eerste instantie voor de MOD niet duidelijk dat het ging om metingen ten behoeve van de mensen op het terrein bij Chemie-Pack. Na bemiddeling van het NCC was de MOD vervolgens om 23.00 uur ter plaatse. De MOD liet op diezelfde dag nog voor middernacht weten dat er geen gevaarlijke concentraties waren gemeten in de lucht boven de sloten rondom Chemie-Pack.

De nieuwe Voedsel- en Waren Autoriteit heeft in de nasleep van de brand in Moerdijk specifiek gekeken naar voedselveiligheid. Om een uitspraak te kunnen doen over de veiligheid van groentegewassen en producten van dierlijke oorsprong in de effectzone tot 10 km, nam de nVWA in aanvulling op de monsternamen van de MOD ook zelf monsters in dit gebied. Op grond van deze monsters heeft de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit in de tweede helft van januari geadviseerd dat landbouwproducten uit de 10-km zone veilig op de markt konden worden gebracht.

163 GRIP 4 bleef tot begin februari 2011 van kracht.

164 Het besluit om de BOT-mi adviezen openbaar te maken werd genomen door de veiligheidsregio's.

165 Daarnaast was het team verantwoordelijk voor het managen en monitoren van het incident en het verzorgen van de opschaling indien het verloop van het incident dit noodzakelijk zou maken. Tevens hield het team nafase zich bezig met het centraal coördineren van klachten, meldingen en vragen naar aanleiding van het incident en de werkzaamheden in het kader van de nazorg, het begeleiden en coördineren van de interne en externe evaluatiewerkzaamheden en functioneerde het als aanspreekpunt voor door externen georganiseerde onderzoeken, waaronder de voorbereiding van de onderzoeken en de afstemming hierover met de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Het projectteam nafase is tot 1 juli permanent actief geweest.

Deze adviezen zijn steeds afgestemd met het ministerie van VWS en het ministerie van EL&I en via het BOT-mi ingebracht in de regionale afstemming.

Het Regionaal Beleidsteam van Midden- en West-Brabant kwam kort na middernacht bijeen en verzocht de burgemeester van Moerdijk nu, anders dan twee dagen eerder, het GBT op te heffen. Het GBT ging daarop door als 'kernbeleidsteam'.

8 januari

Naar aanleiding van het rapport van het Waterschap en gezondheidsklachten van hulpverleners, besloot de regio Midden- en West-Brabant in samenwerking met de gemeente Moerdijk een persconferentie te geven. Daarin sprak de voorzitter van de regio Midden- en West-Brabant over een tweede incident: naast de brand was er nu ook sprake van een milieu-incident van betekenis.

Op 8 januari besloot het Regionaal Beleidsteam van Midden- en West-Brabant om Twitter actief als middel in te zetten en ook mediawatching¹⁶⁶ in te voeren. De regie van de crisiscommunicatie kwam te liggen bij de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant: bij het hoofd communicatie van de gemeente Breda en de directeur van de veiligheidsregio.

Het kernbeleidsteam van Moerdijk besloot vervolgens om de bewonersbijeenkomst, die aanvankelijk na het weekeinde was gepland, te vervroegen naar 8 januari. De bewonersbijeenkomst vond plaats onder leiding van de burgemeester van Moerdijk en de voorzitter van het RBT, ondersteund door het communicatieteam van de regio Midden- en West-Brabant. Bewoners lopen geen gevaar, zolang ze niet met het vervuilde slootwater in contact komen, luidde de boodschap. Van de bewonersbijeenkomst werd live op Twitter verslag gedaan.

Op diezelfde dag gaf het RIVM het eerste advies over een gezondheidsonderzoek. Het voorlopige advies was om via bestaande medische lijnen met een vragenlijst de aard, omvang en het verloop van de klachten centraal te monitoren. Indien nodig zou medisch onderzoek en behandeling plaatsvinden.

Vanaf 8 januari ontfermde de directeur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant zich intensief over het 'proces nazorg'. Daarvoor werd in januari een plan voor de nazorgfase opgesteld.¹⁶⁷

9 januari

Het Openbaar Ministerie nam de lijst met stoffen kort na de brand in beslag voor het strafrechtelijk onderzoek. Op zondag 9 januari werd de lijst met gevaarlijke stoffen alsnog vrijgegeven. Het Openbaar Ministerie achtte het maatschappelijk belang zwaarder dan het strafrechtelijke belang en hief om die reden de beperking op het verspreiden van de lijst buiten de bij de brand betrokken instanties op.

Verder werd in Midden- en West-Brabant de communicatiestrategie 'down-sizing' ingezet (één à twee persmomenten per dag).

10 januari

Op maandag 10 januari richtte de GGD Zuid-Holland Zuid op verzoek van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid een callcenter in om de gezondheidsklachten van bewoners te bundelen. Deze informatie werd tevens uitgewisseld met de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Rotterdam-Rijnmond.

166 Het identificeren en volgen van berichtgeving in de media over bedrijf, individu, product of merk.

167 Via het RBT werd dit uiteindelijk overgedragen aan de gemeente Moerdijk.

Het BOT-mi zou op 10 januari een advies aanleveren met de meetresultaten inclusief te nemen maatregelen. Op 11 januari was een persconferentie gepland waarin de resultaten bekend zouden worden gemaakt. Het BOT-mi haalde deze deadline niet, ondanks druk vanuit de ICCB, het NCC en een aantal DG's. Een reden hiervoor was dat het afstemmen van de verschillende deeladviezen relatief veel tijd kostte. Op 10 januari nam 's middags een delegatie van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (de algemeen directeur, directeur GHOR en de communicatieadviseur) deel aan een vergadering van het RBT in Midden- en West-Brabant ter voorbereiding op de gezamenlijke persconferentie. In de vergadering van het nafaseteam in Zuid-Holland Zuid werden aan het begin van de avond de voorlopige conclusies van het RIVM-rapport besproken.

De ministers van Veiligheid en Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bezochten Moerdijk. Beide ministers verlieten de bus waarin ze werden rondgereden niet. De minister van Veiligheid en Justitie sprak tijdens de persconferentie over een ramp.¹⁶⁸

11 januari

Op dinsdag 11 januari kwam het RIVM met een definitief advies over een gezondheidsonderzoek. Alle mensen die ongerust zijn of klachten hebben, werd aangeraden contact op te nemen met de huisarts. Zij konden via bestaande medische lijnen (huisarts, GGD, Arbodiensten) geholpen worden.

Rond 17.30 uur vond de eerdergenoemde gezamenlijke persconferentie plaats van de regio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid¹⁶⁹, waarin zij de resultaten van het RIVM/BOT-mi bekend maakten. Het daarvoor benodigde BOT-mi advies werd volgens de twee regio's vlak voor de persconferentie in conceptvorm ontvangen. Het concept was niet compleet en bevatte nog geen bijlagen met meetgegevens.¹⁷⁰ Doordat het BOT-mi advies nog niet volledig was en het slechts korte tijd voor de persconferentie beschikbaar kwam, beperkten de bestuurders zich bij hun woordvoering tot de algemene strekking, namelijk dat de meetresultaten geen aanleiding gaven tot ernstige ongerustheid. Wel meldde de voorzitter van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid dat er binnen de zone van 10 km een verhoogde concentratie dioxine gemeten is. Nader onderzoek moest hier meer duidelijkheid over geven. Ook zei hij dat er nog geen gegevens bekend waren over de gewassen. De eerdere adviezen over het mijden van contact met roetdeeltjes, het niet eten van groenten uit eigen tuin en het melden van gezondheidsklachten via de huisarts bleven van kracht.

Het definitieve BOT-mi advies, nu inclusief bijlagen, kwam volgens de regio's nog tijdens de persconferentie beschikbaar. Ook werden alle BOT-mi adviezen openbaar gemaakt via crisis.nl. In deze bijlagen stonden gegevens over gehaltes aan zware metalen (met name lood) die op één plek waren gemeten. Op deze locatie was de concentratie veel hoger dan de toegestane norm. In het eerder beschikbare advies werd niet ingegaan op deze resultaten. Vrijwel onmiddellijk na de persconferentie werd de vondst van de hoge loodconcentratie en het feit dat de autoriteiten daar tijdens de persconferentie geen melding van hadden gemaakt, breed uitgemeten in de media. Dit uitte zich onder meer in vragen van burgers, een discussie door een deskundige in Nieuwsuur en in krantenberichten.

168 De Wet veiligheidsregio's formuleert het begrip ramp als: een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

169 De persconferentie werd gegeven door de voorzitters van de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid, de loco-burgemeester van Moerdijk en de GAGS van de GHOR.

170 Volgens het ministerie van I&M is het betreffende conceptadvies op aandringen van de voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant eerder op de dag (14.02 uur) aan de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant gezonden, inclusief de bijlagen. Volgens de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid heeft de teamleider BOT-mi aan de directeur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant desgevraagd verklaard dat het BOT-mi per abuis het conceptrapport (zonder bijlage) heeft verzonden, in plaats van het definitieve rapport (met bijlage). Deze zijn vervolgens besproken in het RBT die middag.

Op 11 januari verscheen eveneens een rapport over de kwaliteit van het drinkwater van het KWR¹⁷¹ Watercycle Research Institute. Voor het onderzoek zijn verschillende monsters uit spaarbekkens genomen. In de bemonsterde oppervlaktewateren zijn geen verontreinigingen aangetroffen. Uitzondering hierop is het spaarbekken Baanhoek (in het noorden van Dordrecht), waar wel diverse stoffen zijn gevonden in verhoogde concentraties.

De tweede week na de brand (12 tot en met 19 januari)

Op woensdag 12 en donderdag 13 januari organiseerden de gemeenten Binnenmaas, Strijen en Dordrecht bewonersbijeenkomsten in afstemming met het nafaseteam in Zuid-Holland Zuid. Tijdens de bijeenkomsten waren zowel bestuurders als vertegenwoordigers met inhoudelijke expertise van de getroffen gemeenten en de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid aanwezig om vragen van burgers te beantwoorden en uitleg te geven. Onderwerpen die ter sprake kwamen, waren het sirenebeleid, de plaatsen waar (geen) metingen hadden plaatsgevonden en het gevaar van de rook en roetdeeltjes voor de gezondheid, dieren en gewassen. Burgers konden hun vragen ook stellen en gezondheidsklachten melden via een informatienummer en het e-mailadres dat de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid op 7 januari speciaal daarvoor had ingesteld.

De regio Zuid-Holland Zuid heeft, om vragen van de burgers te kunnen beantwoorden, onder meer enkele malen telefonisch vragen voorgelegd aan VWS. Omdat beantwoording van deze vragen uitbleef, stuurde de voorzitter van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, mede namens Midden-West-Brabant, op 13 januari een brief aan de minister van VWS. Daarin verzocht hij de minister onder meer om het RIVM op te dragen met spoed accurate en volledige meetresultaten te leveren aan de veiligheidsregio's. Tevens vroegen de regio's in deze brief om handelingsperspectieven die aansloten bij de behoeften van de doelgroepen en om de bevindingen en adviezen eerst af te stemmen met het ministerie van Veiligheid en Justitie. Op 19 januari beantwoordde de minister van VWS deze brief door te verwijzen naar het BOT-mi advies van 18 januari. Dit BOT-mi advies ging echter alleen in op het benedenwindse gebied van 10 tot 60 kilometer en verder vanaf de brand en dus niet op het gebied in een straal tot 10 kilometer gemeten vanaf de brand. Daardoor bleven de vragen van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid over het gebied tot 10 kilometer vanaf de brand nog onbeantwoord.

Op 13 januari vond een spoeddebat in de Tweede Kamer plaats. In het kamerdebat werd een motie ingediend waarin om een actief bevolkingsonderzoek werd gevraagd.¹⁷² De minister van VWS gaf aan dat de burgemeesters in de veiligheidsregio bevoegd waren om die beslissing te nemen op basis van het RIVM-advies.

In Midden- en West-Brabant besloot het RBT een groep deskundigen samen te stellen om alle adviezen van het BOT-mi te beoordelen en te interpreteren. In deze groep moest expertise samenkomen op de gebieden van gezondheid, milieu en communicatie. In Zuid-Holland Zuid was, in voorbereiding op het BOT-mi advies dat op 11 januari verscheen, een analyse- en communicatieteam bijeengebracht in het regionaal crisiscentrum.¹⁷³

Tevens bleek die dag dat het ROT van Midden- en West-Brabant vond dat het RBT zich bezighield met operationele zaken die in het ROT thuishoren.

Om de communicatielijnen van de BOT-mi adviezen te verduidelijken, spraken de veiligheidsregio's, gemeente Moerdijk, GGD-en en het ministerie van VWS op 14 januari af om per organisatie één contactpunt aan te wijzen. Verder spraken de twee veiligheidsregio's op 16 januari met het NCC af dat de BOT-mi adviezen, die het NCC steeds breed verspreidde, in het vervolg eerst naar hen gezonden zouden worden en pas acht uur later naar de overige partijen op de verzendlijst (o.a. andere veiligheidsregio's). Op die manier kregen de regio's tijd een reactie op de adviezen voor te bereiden voordat deze openbaar werden en konden zij begeleidende Q&A's opstellen waarmee de adviezen beter toegankelijk werden voor burgers.

171 KWR is eigendom van de aandeelhouders van KWR Water Holding, de Nederlandse waterbedrijven. KWR heeft als missie de samenleving te helpen om de watercyclus optimaal in te richten en te gebruiken.

172 Deze motie (nr. 77) is verworpen.

173 Dit team kwam ook op 16 en 17 januari bijeen.

Ook werd die dag op verzoek van Zuid-Holland Zuid het Coördinerend Overleg Nafase Interregionaal (CONI) ingesteld.¹⁷⁴ Dit was bedoeld voor afstemming tussen Midden- en West- Brabant en Zuid-Holland Zuid en voor afstemming met landelijke partijen zoals het RIVM.

Op 14 januari besloot de burgemeester van Moerdijk om zijn aangekondigde vertrek te vervroegen en op 1 februari 2011 zijn ambt neer te leggen. Als reden voor zijn vervroegde vertrek noemde de burgemeester de lichamelijke en mentale inzet die de nasleep van de brand vroeg, die hij op dat moment niet kon opbrengen.

Op maandag 17 januari ontvingen de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid opnieuw een BOT-mi advies. Dit advies was naar mening van de regio's onduidelijk en bevatte tegenstrijdigheden. Voor het analyseteam van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid was het rapport niet hanteerbaar. De Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid nam na ontvangst van het rapport contact op met de minister van Veiligheid en Justitie, die op zijn beurt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid inschakelde. De regio's maakten met hem de afspraak om op 18 januari bijeen te komen om samen het BOT-mi advies van 17 januari en de openstaande vragen van de regio's te bespreken. Bij deze bijeenkomst waren de directeuren veiligheidsregio's, het hoofd NCC en de teamleider BOT-mi aanwezig. Tijdens de bijeenkomst is afgesproken dat er gewerkt zou worden aan een nieuwe versie van het BOT-mi advies dat antwoord zou geven op de vragen van de regio. De openstaande vragen van de regio's werden onder regie van het NCC uitgezet.

Op dinsdag 18 januari verscheen een BOT-mi advies dat handelde over de effecten voor de zone vanaf 10 tot 60 km en verder vanaf de brand. Deze zone werd "veilig verklaard". Kinderen konden veilig buiten spelen, er kon veilig gebruik gemaakt worden van sportvelden, honden konden veilig gebruik maken van uitlaatplekken en men kon groenten uit eigen tuin eten. Mocht men roet aantreffen op bijvoorbeeld speeltoestellen, dan werd men geadviseerd dit schoon te maken. Voor het gebied binnen 10 km vanaf de brand bleef het advies van kracht om voorzichtig te zijn met buiten spelen, geen gewassen uit eigen tuin te eten en boeren mochten nog niet oogsten.

Het BOT-mi advies van 18 januari was geen vernieuwde versie van het rapport van de dag ervoor waar de regio's met het BOT-mi en NCC over hadden gesproken. Dat rapport verscheen op 25 januari.

Op woensdag 19 januari kwam er een rapport uit over de meldingen bij de GGD'en, huisartsen en arbodiensten over de gezondheidsklachten.¹⁷⁵ Ook ontvingen de regio's antwoord op hun brief die zij op 13 januari naar de minister van VWS stuurden. In haar brief verwees de minister voor de antwoorden op hun vragen naar het BOT-mi advies van 18 januari en naar het overleg tussen de GGD'en en het RIVM. Dit BOT-mi advies ging echter alleen in op het benedenwindse gebied van 10 tot 60 kilometer en verder vanaf de brand en dus niet op het gebied in een straal tot 10 kilometer gemeten vanaf de brand.

3.2.8 De derde en vierde week na de brand (20 januari tot en met 7 februari)

Enkele van de BOT-mi adviezen die in de derde week na de brand verschenen, leidden tot stevige discussies tussen de veiligheidsregio's Zuid-Holland Zuid en Midden- en West-Brabant enerzijds en de landelijk betrokken partijen anderzijds over de verantwoordelijkheidsverdeling in de crisiscommunicatie. Bij deze discussies waren onder andere betrokken de directeuren en voorzitters van beide veiligheidsregio's, de minister van Veiligheid en Justitie en enkele hooggeplaatste ambtenaren van de ministeries van Veiligheid en Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). Het NCC probeerde tussen deze partijen te bemiddelen.

174 Uit het onderzoek van de beschikbare documenten is voor de Onderzoeksraad niet duidelijk geworden met welke werkzaamheden het CONI zich heeft beziggehouden. Het CONI betrof een ad hoc afstemmingsverband. Er hebben overleggen plaatsgevonden tussen de beide directeuren (aangevuld met hun staf), tussen beide voorzitters van de veiligheidsregio (waarbij directeuren aanwezig waren). Ook is twee maal overleg gevoerd tussen de voorzitters (waarbij aanwezig de directeuren) en de ministers van V&J en VWS.

175 In april 2011 brachten de GGD'en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid een rapportage uit over de actieve registratie van meldingen van bezorgdheid en gezondheidsklachten na de brand bij Chemie-Pack te Moerdijk. Zie bijlage 10.

De regio's hadden enerzijds problemen met over een markeringslijn voor gras en gewas in BOT-mi advies 15, omdat deze dwars door een wijk in Dordrecht liep. Bovendien week deze grenslijn af van een grenslijn in een eerder uitgebracht BOT-mi advies.

Wat echter de belangrijkste inzet van de discussies was, was het feit dat de BOT-mi adviezen vanaf een bepaald moment eveneens betrekking hadden op dieren/vee, het oogsten van gewassen en de verkoop ervan. De verantwoordelijkheid voor deze adviezen lag bij de departementen. De veiligheidsregio's waren daarom van mening dat dit specifieke deel van de adviezen tot de communicatieverantwoordelijkheid van de betreffende departementen behoorden. De departementen vonden dat de totale communicatie bij hen hoorde te liggen en dat de veiligheidsregio's niet meer nodig waren. Uiteindelijk hebben de ministeries van VWS en EL&I persberichten opgesteld over BOT-mi rapport 13, dat handelde over het benedenwindse gebied van 10 tot 60 kilometer vanaf de brandhaard. Midden- en West- Brabant en Zuid-Holland Zuid communiceerden over BOT-mi rapport 15.1, dat handelde over de zone tot 10 kilometer vanaf de brandhaard.

BOT-mi advies 15.1 dat op 25 januari aan de regio's werd verstrekt, had betrekking op het gebied tot 10 kilometer benedenwinds van de brand in Moerdijk. Het onderzoek liet zien dat lucht, bodem, water, groente, speeltoestellen, tuinmeubilair en dergelijke niet of nauwelijks waren verontreinigd door de brand en uit de risicobeoordeling bleek dat deze verontreinigingen de gezondheid en de voedselveiligheid niet beïnvloedden. Vollegrondse groente uit het gebied kon veilig gegeten worden, tenzij deze zichtbaar was verontreinigd met roet of verbrandingsresten. Ook werd geconcludeerd dat er geen ernstige gezondheidseffecten waren geweest en waren te verwachten voor de bewoners door inademing van stoffen die tijdens en na de brand in de benedenwindse zone tot 10 kilometer waren vrijgekomen. Omdat melkrundvee in dit jaargetijde op stal stond en geen verontreinigd gras had gegeten, kon melk van deze dieren veilig geconsumeerd worden, zo stelde het nVWA-rapport. De veiligheidsregio's Midden- en West- Brabant en Zuid-Holland Zuid stelden in overleg met het NCC een persbericht op over BOT-mi advies 15.1. Tevens had de regio Zuid-Holland Zuid contact met Land- en Tuinbouw organisatie Noord om de maatregelen die de agrarische sector raakten nader te bespreken. Het BOT-mi advies werd op 25 januari op verzoek van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid door het NCC op crisis.nl geplaatst.

Op 28 januari werd na overleg tussen het NCC en de regio's het publieksnummer stopgezet. De site crisis.nl stopte per 1 februari; de informatie werd overgezet naar de sites van de regio Zuid-Holland Zuid en de gemeente Moerdijk.

Op 3 en 7 februari verschenen de twee laatste BOT-mi adviezen. Conclusies in deze adviezen waren dat er geen aanvullende maatregelen nodig waren.

In de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant was vanaf 5 januari (met uitzondering van 6 en 7 januari) bijna een maand sprake van GRIP 4-opschaling. In die periode is het RBT actief geweest. Op 9 februari startte formeel de nafase van de brand door de bestuurlijke overdracht aan de stuurgroep Herstel en nazorg brand Chemie-Pack onder leiding van de waarnemend burgemeester van Moerdijk. In de stuurgroep waren behalve de opdrachtgever (de gemeente Moerdijk) ook de provincie Noord-Brabant, de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, Waterschap Brabantse Delta en Havenschap Moerdijk vertegenwoordigd. De stuurgroep was een coördinatiepunt en diende zorg te dragen voor afstemming van activiteiten en het oplossen van knelpunten.

Burgerinitiatief

Naar aanleiding van de brand en de ongerustheid onder de bevolking startten enkele burgers een meldpunt waar mensen hun klachten over de alarmering, informatievoorziening en berichtgeving rondom de brand in Moerdijk kwijt konden. Op 17 maart overhandigde de initiatiefnemer namens het Meldpunt Brand Moerdijk het rapport "Alarm een ramp" aan de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. In bijlage 8 is een samenvatting van het rapport te vinden.

3.2.9 Effecten van de brand

In de dagen na de brand meldden 545 mensen dat ze gezondheidsklachten hadden. Bij de mensen die gezondheidsklachten meldden, is in een onderzoek door de GGD'en¹⁷⁶ onderscheid gemaakt in

176 Zie bijlage 10

burgers, hulpverleners en werknemers werkzaam op het industrieterrein. Bij de diverse GGD'en in Nederland kwamen van 5 januari tot 11 februari totaal 255 meldingen over gezondheidsklachten van burgers binnen. Van hulpverleners kwamen er direct na de brand op 5 en 6 januari 160 meldingen van gezondheidsklachten binnen. Van de werknemers op het industrieterrein kwamen er op 5 en 6 januari 130 meldingen van gezondheidsklachten binnen. Drie maanden na de brand hadden volgens het GGD-onderzoek nog twaalf burgers en tien hulpverleners gezondheidsklachten die zij aan de brand toeschreven.¹⁷⁷ Als werkgever heeft de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant het gezondheidsonderzoek ten aanzien van de medewerkers eind juni 2011 afgerond. Per 1 juli 2011 waren er blijkens opgave van de bedrijfsgezondheidsdienst van Midden- en West-Brabant geen klachten bij het personeel meer. Voor meer informatie over gezondheidsklachten en het bijbehorende onderzoek wordt verwezen naar bijlagen 9 en 10.

3.3 MEDIABEELD

Deze paragraaf geeft een beeld van de mediaberichtgeving over de brand in Moerdijk. De brand, de crisisbestrijding, overheidscommunicatie en allerlei ontwikkelingen daaromheen werden door de journalistieke en sociale media actief opgepakt. Ook werden in verschillende media diverse deskundigen gevraagd naar hun mening over de brand in Moerdijk. De tekstboxen geven voorbeelden van deskundigen die in de diverse media uitspraken deden over de brand in Moerdijk. Met deze paragraaf wil de Raad een beeld schetsen van de (verschillende) boodschappen die tijdens en gedurende de nasleep van de brand op burgers afkwamen. Dit is belangrijk omdat veel burgers niet zelf getuige waren van de brand of de bestrijding ervan, en hun beeldvorming dus met name baseerden op wat de journalisten daarover berichtten. De Raad verwijst ook naar bijlage 8 waar een samenvatting te vinden is van "Alarm een ramp". Dit rapport (burgerinitiatief) heeft de beleving van de burger bij de brand op 5 januari als uitgangspunt.

Om tot een mediabeeld te komen zijn de volgende bronnen betrokken: de calamiteitenzenders in de veiligheidsregio's Zuid-Holland Zuid en Midden- en West-Brabant¹⁷⁸, de regionale televisiezenders Omroep Brabant en RTV Rijnmond, de landelijke radio- en televisieprogramma's *NOS-journaal*, *Radio 1*, *RTL Nieuws*, *RTL Z*, *Eén Vandaag*, *Hart van Nederland*, *Nieuwsuur* en *Pauw en Witteman*, de dagbladen *De Telegraaf* en *Algemeen Dagblad*, berichten van nieuwsagentschap ANP en Twitter.¹⁷⁹ In deze media is gekeken naar de inhoud en de toon van de berichtgeving.

In het mediabeeld zijn berichten betrokken uit de periode van 5 tot en met 15 januari 2011. Deze periode is onderverdeeld in drie tijdvakken, aangeduid als fases. Deze media-analyse is kwalitatief van opzet.

3.3.1 Fase 1: 5 januari

Op 5 januari ontstaat kort voor 14.30 uur brand op het industrieterrein van Moerdijk. De brand gaat al snel gepaard met veel rook en hoge vlammen. De eerste berichtgeving over de brand in Moerdijk is te vinden op Twitter, kort nadat de melding bij de meldkamer van Midden- en West-Brabant is binnengekomen. Een uur later, omstreeks 15.30 uur, zijn echter al meer dan 2500 tweets geplaatst over de brand door omwonenden, Omroep Brabant, nieuwsfora en andere geïnteresseerden. De berichten gaan over het feit dat er een grote brand woedt, dat er erg veel rook is en dat de sirenes zijn afgegaan. Hoewel de enorme rookwolken al voor veel mensen zichtbaar zijn en tot vragen leiden, is er op veel nieuwswebsites nog niets te vinden over de brand.

Veiligheidsregio's kunnen in tijden van crises gebruik maken van de regionale omroepen als calamiteitenzenders. Het gaat daarbij formeel om het ongewijzigd en integraal uitbrengen van berichten op radio, teletekst en de tickertape. Hierover hebben veiligheidsregio's en regionale omroepen in convenanten afspraken gemaakt.

177 Dit was het laatste ijkmoment in het gezondheidsonderzoek van de GGD'en.

178 De gemeente Moerdijk ontkent dat zij de regionale omroep (Omroep Brabant) opdracht heeft gegeven als calamiteitenzender op te treden.

179 <http://crisiswerkplaats.nl/blog/2011/01/13/database-met-alle-tweets-over-moerdijk/>

Rond 16.30 uur meldt Omroep Brabant via Twitter dat hij als calamiteitenzender fungeert; ook RTV Rijnmond wordt rond die tijd door de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid als calamiteitenzender ingeschakeld. Verslaggevers ter plaatse van beide omroepen geven aan wat ze zien, horen en ruiken: "Dit ruikt niet gezond, dit is geen goed spul", aldus de verslaggever van Omroep Brabant. Ook worden interviews uitgezonden met vertegenwoordigers van brandweer en politie ter plaatse. Aandacht is er vooral voor de mogelijke aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in de rook. Omroep Brabant meldt dat er volgens een brandweerman 'levensgevaarlijk spul' in de rook zit.

Bovendien wordt op radio en TV een fragment uitgezonden van een interview met een CoPI-woordvoerder ter plaatse. Hem wordt gevraagd welke stoffen op het terrein van Chemie-Pack zijn opgeslagen. Een deel van zijn antwoord, "*het gaat om giftige, brandbare en bijtende stoffen*", wordt echter zo gemonteerd dat de indruk kan ontstaan dat de rook giftig, brandbaar en bijtend is.

De NOS en RTL komen om 15.45 uur met hun eerste berichten over de brand: "Brand in chemisch bedrijf" en "Chemisch bedrijf Moerdijk in vlammen" zijn de eerste nieuwskoppen op de websites van de NOS en RTL. Vanaf 16.30 uur is RTL Z de eerste landelijke zender die aandacht besteedt aan de brand en een continue live-uitzending verzorgt tot 18.00 uur. Om 16.30 uur zendt de NOS een extra journaal uit. Onderwerpen op televisie zijn:

- Er zijn geen slachtoffers gevallen.
- Het Landelijk Operationeel Coördinatie centrum (LOCC) draagt zorg voor de landelijke coördinatie van de operationele inzet tijdens de brand.
- In de rook zitten giftige stoffen, de concentraties zijn echter nog onduidelijk, dat zijn meetploegen aan het meten.
- De rook trekt richting Dordrecht.
- Er is een waarschuwing uitgegaan dat ramen en deuren gesloten moeten blijven.
- Er is enorme rookontwikkeling, de rook stinkt.

Rond 17.00 uur komen de eerste berichten naar buiten dat Chemie-Pack in het verleden door de gemeente Moerdijk op de vingers is getikt voor een aantal overtredingen. Dit feit krijgt veel aandacht op radio, TV, internet en Twitter. Ook wordt gemeld dat de brand is overgeslagen naar het bedrijf Wärtsilä en dat de brand gepaard gaat met grote explosies en vuurballen. Het effect van de opkomende regen is ook een onderwerp dat wordt besproken.

De stroom aan tweets groeit ondertussen exponentieel. Rond 18.30 uur zijn er zo'n 21.000 berichten geplaatst. Veel mensen spreken over "*levensgevaarlijke, chemische brand*" en "*levensgevaarlijke stoffen in de rook uit Moerdijk - brandweer op calamiteitenzender*". Deze berichten worden weer door anderen gecorrigeerd: "*zo grappig hè, iedereen heeft het over een gifwolk en op internet staat dat er nog geen gevaarlijke stoffen zijn gemeten?*". De opmerking "*grote vuurballen jonguh*" (uit de film New Kids Turbo) wordt op 5 januari zo vaak getweet dat die de eerste positie haalt in de 'trending topics' wereldwijd.

Ook enkele gemeenten zijn actief op Twitter, waaronder Dordrecht, Oud-Beijerland, Binnenmaas en Strijen. Oud-Beijerland gebruikt Twitter ook om onjuiste berichtgeving recht te zetten: "*In tegenstelling tot radioberichten was de sirene niet in heel de Hoeksche Waard. Wind staat voor Oud-Beijerland relatief gunstig.*"

Omstreeks 19.00 uur vindt in Zevenbergen de eerste persconferentie plaats van de burgemeester van Moerdijk. Voor informatie over de (effecten van de) brand wordt verwezen naar de landelijke website crisis.nl en het crisisnummer 0800-1351, maar deze blijken beide in eerste instantie niet te werken.

Omroep Brabant

Verslaggever: "*De burgemeester zegt in de persconferentie dat er geen gevaarlijke stoffen zijn vrijgekomen. Wij spraken echter met de politiechef die al de hele middag vanaf 14.30 uur aanwezig is en die zei er het volgende over*". Politiechef: "*het gaat om gevaarlijke, brandbare en bijtende stoffen*".

Vanaf 19.00 uur gaat veel berichtgeving over de persconferentie van de burgemeester van Moerdijk. Hij heeft hierin gezegd dat *"er nog geen gevaarlijke stoffen zijn gemeten in zodanige concentraties dat ze gevaar opleveren voor de volksgezondheid"*. Opvallend is dat deze juiste, maar ook vrij technische boodschap door verschillende media verkeerd wordt vereenvoudigd tot *"er zijn geen gevaarlijke stoffen vrijgekomen"* (onder meer in het Algemeen Dagblad, NOS, De Pers, Hart van Nederland, BN de Stem en Elsevier). Deze interpretatie van de uitspraak van de burgemeester is echter strijdig met eerder gedane uitspraken en de visie van geïnterviewde deskundigen. De woordvoerder van de brandweer ter plaatse in Moerdijk meldde in de middag bijvoorbeeld dat *"er zeker giftige stoffen in de rookwolk zitten, maar dat de concentraties onbekend zijn en dat er diverse meetploegen aan het meten zijn om dit in kaart te brengen."* In diverse media (onder meer NOS, Elsevier, Telegraaf, Nederlands Dagblad) en op Twitter wordt de foutief geparafraseerde uitspraak van de burgemeester van Moerdijk dan ook in twijfel getrokken.

Twitterberichten

"Er zullen wel weer geen gevaarlijke stoffen zijn vrijgekomen"

"Eerste conclusie is dat er geen gevaarlijke stoffen zijn vrijgekomen #kanikmenietvoorstellen #brand #moerdijk"

"Nieuws persconferentie: er zijn voorlopig geen gevaarlijke stoffen vrijgekomen #Moerdijk -- en dat moet ik geloven ???"

"Volgens de Burgemeester zijn er bij de brand in Moerdijk geen gevaarlijke stoffen vrijgekomen; zeer onwaarschijnlijk #moerdijk #grotebrand"

Hierbij werd veelvuldig de hoogleraar crisisbeheersing Ira Helsloot aangehaald: *"Alle rook is giftig, ook die boven een barbecue"*. Er ontstond een beeld dat de overheid de risico's van de brand in de berichtgeving bagatelliseerde.

Wel of geen gevaarlijke stoffen in de rook volgens deskundigen

Op 5 januari worden in de media deskundigen opgevoerd die betekenis geven aan het gevaar van de brand en de rook. Op dat moment is de boodschap van de overheid dat er in de lucht nog geen gevaarlijke concentraties gevaarlijke stoffen zijn gemeten. Ben Ale, Hoogleraar Veiligheid en Rampenbestrijding aan de Technische Universiteit in Delft, is één van die deskundigen. Zijn boodschap is dat het een 'standaard' brand is voor dit gebied, dat het goed is dat de brandweer het bedrijf gecontroleerd laat uitbranden, dat brand een 'gunstig' ongeluk is, omdat gassen hoog opstijgen en ook dat de verwachte regen een goed teken is, omdat deeltjes dan neerslaan en in het riool terecht komen. Een andere deskundige op 5 januari is Ira Helsloot, hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke veiligheid aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. Hij benadrukt dat *"alle rook giftig is, ook die boven een barbecue"*. Daarnaast geeft hij aan dat de rook nu nog hoog opstijgt, maar dat als de brand minder heftig wordt, de rook minder zal stijgen en mensen er last van zullen gaan krijgen. Hij wijst erop dat dit soort branden altijd een standaardpatroon volgen en dat je daar meteen over kunt communiceren. Verschillende weermannen wordt gevraagd naar hun voorspellingen over de richting van de rook. Gerrit Hiemstra geeft bijvoorbeeld aan dat de regen goed is voor de lucht en dus voor de mensen benedenwinds, maar dat de viezigheid eerder, in een kleiner gebied, op de grond komt.

3.3.2 Fase 2: 6 tot en met 12 januari

Op 6 januari ging het er in de media vooral over dat de brand onder controle was en dat er vooralsnog geen direct gevaar leek voor de volksgezondheid. Het niet werken van crisis.nl werd kritisch besproken. In een gezamenlijke persconferentie legden de voorzitters van de veiligheidsregio's en de burgemeester van Moerdijk elk een eigen verklaring af. Uit deze verklaringen bleek dat ze tevreden waren over de aanpak van de brand en dat het gevaar voor de volksgezondheid beperkt was. Wel waarschuwden ze dat mensen contact met roet moesten mijden. De conclusies in diverse media luiden overwegend dat de brand relatief goed was afgelopen.

Op 6 januari leek het erop, dat het grootste nieuws achter de rug was. Echter, op 7 januari bracht de NOS meetresultaten naar buiten van een onderzoek dat het waterschap Brabantse Delta liet uitvoeren door een externe partij. Het ging hierbij om de kwaliteit van oppervlaktewater rond de brandlocatie. De omringende watergangen bleken sterk verontreinigd te zijn door het bluswater van de brand. De NOS duidde deze stoffen aan als kankerverwekkend en liet in haar berichtgeving een toxicoloog aan het woord die de aangetroffen hoeveelheden "verontrustend" noemde.

Gevaarlijke rook volgens deskundigen

Ook op 6 januari wordt Ira Helsloot weer diverse malen gevraagd om zijn kijk te geven op de ontwikkelingen. Hierbij gaat hij in tegen de woorden van de milieu-arts van de GGD. Helsloot geeft aan dat brand en deeltjes altijd giftig zijn, maar dat het verschil erin zit of je eraan wordt blootgesteld of niet. Daarnaast komt Frans Greven, toxicoloog en milieukundige van de GGD Groningen aan het woord. Hij heeft onderzoek gedaan bij de chemische brand in Drachten en daaruit is gebleken dat mensen die een hoge blootstelling hebben gehad aan de rook, direct klachten ervaren en ook sneller last houden van astma. Verder geeft ook hij aan dat rook altijd gevaarlijk is en dat de gevaarsduiding van de overheid veel sneller had gekund. Lucas Reijnders, hoogleraar Milieukunde aan de Universiteit van Amsterdam, vindt ook dat de overheid te voorbarig communiceert dat het mee lijkt te vallen. Ze moeten eerst metingen verrichten naar roetdeeltjes en dioxinen.

De publicatie van dit onderzoek leidde tot veel ophef op radio, TV, internet en Twitter. Hoezo 'geen gevaar voor de volksgezondheid'? Verder kwam op 7 januari in het nieuws dat het Openbaar Ministerie de lijst met giftige stoffen die op het terrein aanwezig waren op dat moment nog niet wilde vrijgeven. Het AD plaatste de volgende kop boven het artikel: "*Gemeente houdt lijst giftige stoffen angstvallig geheim*". Een artikel in Trouw wierp de vraag op of het niet beter is om transparant te zijn. Een woordvoerder van de gemeente Moerdijk gaf desgevraagd aan dat mensen mogelijk verkeerde conclusies trekken uit de lijst: "*De chemische stoffen op de lijst zeggen namelijk niets over hoe schadelijk de stoffen voor de volksgezondheid zijn als die verbranden. Dan is het gevaar voor de volksgezondheid veel minder ernstig.*"

Hoe gevaarlijk is het bluswater in de slootjes volgens deskundigen

Tinka Murk, hoogleraar milieutoxicologie bij de Universiteit Wageningen, en Timo Heimovaara, bodem- en milieukundige van de TU Delft, worden bevraagd over het rapport van het waterschap. Murk stelt dat het slootje dood is. Als je er niet aan wordt blootgesteld, is er niets aan de hand, maar er moet wel voorkomen worden dat het water het grondwater bereikt of verdampt. Heimovaara bevestigt dat de stoffen giftig zijn voor mensen, maar geeft ook aan dat een deel hiervan door de natuur zelf kan worden afgebroken. Verder zegt hij dat het leegpompen van sloten een adequate oplossing is en dat de kans op vervuiling van het grondwater klein is, door de hoge waterstand.

De argwaan over de geruststellende boodschap van de overheid¹⁸⁰ werd verder aangewakkerd doordat op 8 januari duidelijk werd dat tientallen hulpverleners gezondheidsklachten hadden als gevolg van de brand. Ze hadden last van prikkende ogen, huidaandoeningen en irritaties aan de luchtwegen. Naar aanleiding van het rapport van het waterschap Brabantse Delta en de gezondheidsklachten van hulpverleners belegde de gemeente Moerdijk samen met de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant een persconferentie. In de persconferentie werd aangegeven dat zo lang mensen niet in contact kwamen met het water er geen enkel risico bestond. De toon in de media werd echter scherper.

180 Bij de crisisbeheersing rond de brand in Moerdijk hadden meerdere overheidsinstanties een eigenstandige verantwoordelijkheid op het gebied van crisiscommunicatie. In de maatschappelijke beeldvorming wordt de overheid gezien als één actor.

Om 13.00 uur die middag vond in Moerdijk tevens een bewonersbijeenkomst plaats. Ook van de bewonersbijeenkomst in Moerdijk werd verslag gedaan in de media. In deze verslagen werd gesteld dat mensen zich 'voelden voorgelogen' en 'nu eens de waarheid wilden horen'. Ook is een belangrijk item dat de inwoners van Moerdijk niet zijn gewaarschuwd met de sirene.

Overheid sust, twijfelt en geeft toe volgens deskundigen

De hoogleraar Helsloot geeft aan dat de overheid eerst heeft geprobeerd de burgers gerust te stellen, vervolgens toch twijfels krijgt over hun boodschappen en uiteindelijk moet toegeven dat zaken niet kloppen. De overheid werkt al jaren volgens dit patroon en behandelt de burger daarmee als een klein kind. Jacob Boer, hoogleraar toxicologie en milieuchemie aan de VU Amsterdam geeft verder aan dat de testen van de brandweer niet zijn toegerust om chemische stoffen te meten en dat hij zich zorgen zou maken als hij in Strijen zou wonen en dat de gewassen van de boeren waarschijnlijk niet meer geconsumeerd kunnen worden. Ook vindt hij het niet slim dat de lijst met gevaarlijke stoffen niet bekend wordt gemaakt; nu kunnen deskundigen niet meedenken over de effecten.

Op zondag 9 januari wordt de lijst met gevaarlijke stoffen alsnog vrijgegeven, hetgeen weer veel media-aandacht genereert: "een 52 pagina's tellende lijst", met "honderden gevaarlijke stoffen". Experts wordt gevraagd duiding te geven aan de lijst. Jacob Boer, hoogleraar toxicologie en milieuchemie, geeft 's ochtend bij de NOS aan dat "je beter kunt vragen wat er niet aan gevaarlijke stoffen lag". Hij stelt dat er dioxinevorming kan plaatsvinden waardoor de gewassen niet bruikbaar zijn. Daarnaast wijst hij de luisteraars op de anti-oxidanten die op de lijst staan: deze stoffen zijn gepatenteerd waardoor niet duidelijk is wat het precies is.

's Avonds is de hoogleraar Ira Helsloot te gast in Nieuwsuur. Hij geeft aan dat door de wijze van communiceren de overheid als onbetrouwbaar en ondeskundig overkomt. Er had gecommuniceerd moeten worden: "De rook is giftig, het bluswater is giftig, we houden u op de hoogte van de ontwikkelingen". Verder plaatst hij ook een kritische noot bij de brandweermannen en politie-agenten die onbeschermd aan het werk waren.¹⁸¹ In de media is meer aandacht voor de kritische deskundigen, dan de collega's die de gevaren of het inadequate handelen van de overheid relativeren.

Het bezoek aan de brandlocatie van de ministers Opstelten en Schippers op 10 januari doet nog een schepje op de groeiende argwaan. In de media wordt breed uitgemeten dat minister Opstelten tijdens de persconferentie spreekt over een 'ramp', terwijl hij ook stelt dat er geen gevaar is gemeten voor de volksgezondheid. Ook het feit dat hij en minister Schippers het busje waarin zij de brandlocatie bezoeken niet verlaten, doet de beeldvorming in de media over mogelijke gezondheidsrisico's geen goed.

Op dinsdag 11 januari worden de eerste meetresultaten bekend gemaakt van het BOT-mi, dat heeft onderzocht welke stoffen uit de rookwolk zijn neergeslagen. Er wordt een gezamenlijke persconferentie belegd met de bestuurlijk verantwoordelijken van beide veiligheidsregio's. De belangrijkste bevindingen zijn dat ook uit de laatste onderzoeken blijkt dat er geen gevaarlijke concentraties giftige stoffen in de lucht of op de grond zijn terechtgekomen. Wel wordt geadviseerd contact met roetdeeltjes en bluswater te mijden. Ook moet het vee in de nabije omgeving op stal blijven staan en de gewassen moeten eerst gecontroleerd worden alvorens ze eventueel gebruikt mogen worden. Alle onderzoeksrapporten worden integraal gepubliceerd.

Het geruststellende effect dat van de persconferentie moest uitgaan, wordt die avond al tenietgedaan wanneer de hoogleraar toxicologie Jacob Boer in Nieuwsuur aangeeft dat uit de onderzoeksrapporten blijkt dat het aangetroffen loodgehalte op één van de meetpunten veel te hoog is, terwijl daarover niets is gezegd in de persconferentie. Dit nieuwsfeit wordt vervolgens in veel media breed uitgemeten.

181 Rapport 'Veilig werken door hulpverleningsdiensten', Arbeidsinspectie, augustus 2011.

Overheid houdt informatie weg, volgens deskundigen

Jacob Boer wordt bevestigd door diverse media. Hij geeft aan dat de resultaten goed nieuws zijn voor omwonenden. Verder vindt hij het ook goed dat door klachtregistratie de effecten gemeten gaan worden. Hoogleraar Ben Ale, die de brand de eerste dag als een 'standaard' brand typeerde, geeft op 11 januari antwoord op kritische vragen of resultaten niet te lang op zich hebben laten wachten. Ale legt uit dat analyses van bodemonsters 'gewoon lang duren'. Ook stelt hij dat de overheid niet heeft gecommuniceerd dat er geen gevaar was, het ging eerder over het gevaar van de rookwolk. Hoogleraar Eelco Dykstra vindt daarentegen dat de overheid informatie weg houdt van de burger, in plaats van ze medeverantwoordelijk te maken. De overheid had in beginsel moeten toegeven dat ze de consequenties nog niet kon overzien.

3.3.3 Fase 3: vanaf 12 januari

Op 12 januari vinden bewonersbijeenkomsten plaats in Strijen, Strijensas en Mookhoek. Ook deze bewonersbijeenkomsten krijgen aandacht in de media. De NOS kopt: "onrust in Hoeksche Waard over Moerdijk". Het RTL nieuws: "veel onrust na brand Moerdijk" en "bewoners blijven met vragen zitten". Veel bewoners, aldus veel media, maken zich zorgen of de brand nu wel of geen effect heeft op hun gezondheid. Het nieuws over het lood heeft bij veel bewoners tot verwarring en argwaan geleid: houdt de overheid soms informatie achter?

Geen sprake van "Geen gevaar voor de volksgezondheid", volgens deskundigen

Op 12 januari wordt doorgesproken over het feit dat tijdens de persconferentie niet is gerept over het lood. Hoogleraar Eelco Dykstra vindt dat er door de overheid technisch, rationeel en ambtelijk wordt gecommuniceerd vanuit het perspectief van wat de overheid kwijt wil, in plaats van wat de burger wil weten. Jacob Boer zegt over het rapport van het RIVM dat de waarden wel boven de norm zijn, zelfs in Dordrecht en Bergambacht. Hoewel de overheid er nog niets over gecommuniceerd heeft, zou hij kinderen voorlopig niet buiten laten spelen. De verslaggever verwondert zich waarom De Boer meer weet dan aan de burgers door de overheid verteld wordt. Verder geeft De Boer aan dat de zin "er is geen gevaar voor de volksgezondheid" echt niet gecommuniceerd kan worden.

Op 13 januari wordt in Moerdijk de gemeenteraad geïnformeerd; ook is er die dag een debat in de Tweede Kamer. Beide krijgen aandacht in de media. De zin 'Geen gevaar voor de volksgezondheid' moet geschrapt worden uit het woordenboek volgens een lid van de Tweede Kamer, waarop de minister van VWS heeft gezegd het ermee eens te zijn dat dit een ongelukkige term is. RTL kopt: "Moerdijk was communicatieramp". In de media wordt de brand in een breder perspectief geplaatst: de aandacht verlegt zich onder meer naar de economische schade die boeren in het effectgebied hebben geleden.

Nadat op 18 januari wordt gemeld dat alle speciale maatregelen buiten de 10 kilometer van Moerdijk zijn opgeheven, komt er langzaam aan minder aandacht voor Moerdijk in de media. Deze relatieve rust wordt nog even verstoord door een onderzoek dat de NOS heeft laten uitvoeren naar de grond rondom Moerdijk. De daarin vermelde hoge concentraties aluminium worden al snel door het RIVM in perspectief geplaatst: het zijn concentraties die je mag verwachten in kleigrond. De NOS heeft na deze reactie van het RIVM nagelaten zijn berichtgeving te corrigeren.

In deze paragraaf heeft de Raad beschreven hoe de berichten van de verschillende overheidsfunctionarissen die betrokken waren bij de crisiscommunicatie tijdens en na de brand in Moerdijk in de media zijn opgepakt en geïnterpreteerd. De Raad constateert dat de berichten van de overheidsfunctionarissen over het algemeen correct zijn, maar dat deze berichten niet het gewenste effect, of zelfs het tegengestelde effect bij de burgers en media teweeg brachten. Er was een discrepantie tussen de feiten en de percepties van de burger. De mening van de diverse deskundigen droeg bij aan verdere verontrusting. Bovendien ontstond bij het duiden van deze brand een beeld van een falende overheid en een falend bedrijf. Er werd ruimte gegeven aan feiten die dit versterkten zoals door het aan het woord laten en in beeld brengen van deskundigen met een tegenstrijdige mening en zeer ongeruste bewoners. Aan feiten die dit beeld ontkrachtten, werd veel minder aandacht besteed.

Zo werd niet uitgelicht dat de burgemeester van Moerdijk in het begin aangaf 'dat ze nog niet wisten welke stoffen er in de rook zaten'. Een hoogleraar die in een interview vertelde dat het eigenlijk om een standaard brand in dit gebied ging, werd vrijwel niet meer geïnterviewd gedurende de nafase. Ook was er nauwelijks aandacht voor de foute conclusies van de NOS die zelf onderzoek liet doen naar de grond rondom Moerdijk. Het negatief duiden van de brand in Moerdijk door de media versterkte de onrust.

In de volgende paragraaf zal de Raad aangeven welke gebeurtenissen vanuit de overheid een effect hadden op de crisiscommunicatie en waardoor dat gekomen is.

3.4 ANALYSE GEBEURTENISSEN CRISISBEHEERSING EN CRISISCOMMUNICATIE

3.4.1 Inleiding

Crisiscommunicatie omvat de gehele informatievoorziening aan burgers. Deze is erop gericht hen op de hoogte te brengen van de aard en omvang van de crisis (wat is er aan de hand), de bestrijding (wat wordt eraan gedaan), en de mogelijke gevolgen (wat betekent het voor u). Daarnaast kan de communicatie erop zijn gericht om de burger bepaalde handelingen te laten verrichten (wat moet u doen). Het uiteindelijke doel van crisiscommunicatie is om het ontstaan van onrust en schade als gevolg van een crisis te beperken. Het is daarbij van belang dat de overheid het vertrouwen heeft van de burger.



Figuur 24: Schematische benadering van het proces crisiscommunicatie door de Onderzoeksraad. (Bron: Onderzoeksraad)

Crisiscommunicatie is echter breder dan het hierboven genoemde proces van de overheid. Ook de burger en de media maken deel uit van de crisiscommunicatie. Voor de overheid is er geen garantie dat de boodschap ook wordt geïnterpreteerd zoals deze is bedoeld. Burgers en media verzamelen en interpreteren informatie uit vele bronnen, waarvan de berichtgeving van de overheid er één is. Welke informatie de burgers en media tot zich nemen, hoe zij deze wegen en welk effect dat heeft, en welke boodschap burger en media vervolgens zelf weer verspreiden, daarop heeft de overheid geen invloed. De overheid kan slechts proberen haar eigen boodschap zo goed mogelijk over het voetlicht te brengen, zich daarbij zo goed mogelijk rekenschap geven van de eerder genoemde 'verstoringe invloeden' en daarop waar nodig te reageren.

Belanghebbenden bij crisiscommunicatie zijn in eerste instantie degenen die wonen en werken in het effectgebied van de crisis, omdat zij aan de gevolgen ervan kunnen worden blootgesteld. De groep belanghebbenden kan echter ook veel groter zijn. Dit was het geval bij de brand in Moerdijk, een gebeurtenis waar de journalistiek en de sociale media landelijk veel aandacht aan schonken.

Crisiscommunicatie omvat zowel de 'aanbodgerichte' informatievoorziening (eenzijdige voorlichting door het crisisbeheersingsapparaat) als de 'vraaggerichte' informatievoorziening (reacties op gerichte vragen van belanghebbenden).

Voor dit onderzoek maakte de Onderzoeksraad een onderscheid tussen twee onderdelen van crisiscommunicatie: het formuleren van de boodschap, en het overbrengen van de boodschap. Beide onderdelen vereisen echter dat ook een derde proces wordt doorlopen: het verzamelen van informatie door de betrokken organisaties over feiten (bijvoorbeeld meetgegevens) en percepties van burgers (bijvoorbeeld over zorgen, vragen of verkeerde beelden). Op grond hiervan wordt een aanpak bedacht en de communicatieboodschap geformuleerd. De analyse van de bevindingen is gestructureerd aan de hand van deze drie processen. Telkens wordt geïnventariseerd welke verklaringen bestaan voor de knelpunten in de crisiscommunicatie zoals die naar voren komen uit de toedracht, opgenomen in paragraaf 3.2. Op grond van deze analyse trekt de Onderzoeksraad een aantal deelconclusies.

3.4.2 *Verzamelen van gegevens*

Tijdens de beheersing van een crisis genereren de betrokken organisaties grote hoeveelheden gegevens. Deze gegevens zijn van belang voor het interne functioneren, maar de gegevens dienen tevens als input voor crisiscommunicatie. De partijen die belast zijn met crisiscommunicatie, moeten dus in staat zijn om de gegevens te verzamelen die zij nodig hebben om voor de burger een boodschap te formuleren die de eerdergenoemde vragen beantwoordt (wat is er aan de hand; wat wordt eraan gedaan; wat betekent het voor u; wat moet u doen).

Bij het verzamelen van gegevens over de mogelijke gezondheidseffecten van de brand deden zich problemen voor. Eén daarvan betreft de inzet van de Milieuongevallendienst (MOD). Er verliep ruim 3,5 uur tussen het moment waarop de MOD uitrukte (rond 15.50 uur) en het moment waarop deze werd ingezet in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (rond 19.30 uur). De regio Zuid-Holland Zuid, het effectgebied, had het meeste belang bij de metingen van de MOD. Tegen de tijd dat de MOD inzetbaar was in die regio, was de duisternis ingevallen, wat het verrichten van metingen bemoeilijkte.

De late inzet van de MOD in Zuid-Holland Zuid laat zich verklaren doordat het BOT-mi, waar de MOD onderdeel van uitmaakt, aanvankelijk zonder opdrachten en afspraken vanuit de regio's aan het werk ging. De Milieudienst Rijnmond (DCMR)¹⁸² informeerde het BOT-mi, waarop de teamleider de MOD activeerde. De DCMR had zelf geen directe bemoeienis met de brand in Moerdijk, maar was ter ondersteuning ingeschakeld door de brandweer van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. De teamleider van het BOT-mi probeerde na zijn contact met DCMR voortdurend contact te leggen met de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant om zo duidelijkheid te krijgen over de vragen en informatiebehoefte van de regio. Pas kort voor 18.00 uur kon hij de gezondheidkundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS) van de veiligheidsregio telefonisch bereiken. Hierdoor ontbrak lange tijd de mogelijkheid om met de veiligheidsregio's te overleggen over de te volgen meetstrategie. De MOD besloot daarop om uit te gaan van haar eigen inzetplan, en rukte uit naar het brongebied van de brand (Midden- en West-Brabant). Kort nadat de MOD was uitgerukt, benaderde de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid het BOT-mi met een verzoek om meetcapaciteit. Het BOT-mi zegt dit verzoek nooit ontvangen te hebben. Pas enkele uren later, en na overleg met de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, zette de MOD ook daar meetcapaciteit in.

182 De Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) is de milieudienst in het Rijnmondgebied. In opdracht van de provincie Zuid-Holland en gemeente maakt de DCMR milieuvergunningen en controleert DCMR of bedrijven zich aan de regels houden. Bij de meldkamer van DCMR kunnen inwoners van het Rijnmondgebied milieuklachten (zoals stankklachten) indienen. DCMR is één van de instituten die deel uitmaakt van het Beleidsondersteunend team milieu-incidenten.

Gedurende het onderzoek van de Raad bleek dat het voor geen van de betrokken partijen duidelijk was onder wiens gezag het BOT-mi en de MOD opereerden. Ook werden geen afspraken gemaakt over de informatiebehoefte vanuit de regio's. Het BOT-mi zelf zegt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van I&M te vallen, ook tijdens een incident. Bij de brand in Moerdijk ging de MOD mede door de onbereikbaarheid van de regio Midden- en West-Brabant zonder contact ter plaatse. Wel probeerde het BOT-mi contact te leggen met de bronregio Midden- en West-Brabant. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant had echter niet om advies van het BOT-mi gevraagd en wist dus ook niet dat deze actief was en dat de MOD onderweg was. De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (de effectregio) had ook belang bij advisering door het BOT-mi en de inzet van de MOD. Op het moment dat deze regio zich meldde, was de MOD al onderweg naar de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. De onduidelijkheid over de inzet van de MOD lijkt dus in eerste instantie veroorzaakt te zijn door het regio-overstijgende karakter van het incident en in tweede instantie omdat het BOT-mi zelf meende onder verantwoordelijkheid van het ministerie van I&M te werken. De regio's hadden daardoor geen controle over het verzamelen van meetgegevens en de adviezen van het BOT-mi.

De regio Zuid-Holland Zuid ontving naar eigen zeggen het eerste BOT-mi advies niet en de twee daarop volgende adviezen op 5 januari via de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. De regio had als effectregio zoals gezegd belang bij de adviezen van het BOT-mi. In de samenwerkings-overeenkomst tussen Zuid-Holland Zuid en het BOT-mi wordt het volgende gezegd over regiogrensoverstijgende incidenten:

“Wanneer een regio wordt geconfronteerd met een incident dat effecten heeft in een aangrenzende regio of land, wordt deze aangrenzende locatie van informatie, risicobeoordelingen en advies voorzien volgens de bestaande structuur. Zodra het incident/effectgebied de regio overstijgt, zal BOT-mi ook de regio's die door het effectgebied worden geraakt gevraagd en ongevraagd adviseren conform het protocol met de effectregio. Dit conform haar wettelijke verplichting vanuit het Besluit BOT-mi. Beide regio's worden geïnformeerd over het contact tussen hen en het BOT-mi.”

Het BOT-mi had naar mening van de Raad de adviezen rechtstreeks aan de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid beschikbaar moeten stellen.

Het is volgens de Raad onbegrijpelijk dat de MOD en het BOT-mi zonder duidelijke operationele aansturing aan de slag gingen. Het is naar mening van de Raad volstrekt duidelijk dat ten tijde van een incident ook het BOT-mi en de MOD onder gezag van de opperbevelhebber vallen, zijnde de burgemeester danwel de voorzitter van de veiligheidsregio, hoewel dit in de samenwerkings-overeenkomsten tussen het BOT-mi en de regio's niet is uitgewerkt. Het is vreemd dat het BOT-mi en de MOD zelf denken dat zij individueel los van de bevelstructuren tijdens een incident kunnen werken. Het ontbreekt daarnaast aan een gecoördineerde inzet van het BOT-mi wanneer meerdere veiligheidsregio's betrokken zijn.

De Wet veiligheidsregio's, het opperbevel en de aansturing van rijksdiensten

Sinds 1 oktober 2010 bepaalt de Wet veiligheidsregio's de inrichting van het Nederlandse stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Bij een ramp of crisis in een gemeente heeft de burgemeester het opperbevel (Wvr art. 5). Dat betekent dat de burgemeester niet alleen het gezag uitoefent over de crisisbeheersing, maar dat ook al degenen die aan de bestrijding van de ramp of crisis deelnemen, onder zijn bevel staan.

Indien de gevolgen van de ramp of crisis meer dan één gemeente treffen, dan geeft de voorzitter van de Veiligheidsregio bij uitsluiting toepassing aan (onder meer) het opperbevel (Wvr art. 39). Wederom geldt dat alleen hij het gezag over de bestrijding van ramp of crisis uitoefent en dat al degenen die daaraan deelnemen, onder zijn bevel staan. Dat geldt dus ook voor landelijke organisaties als het BOT-mi, ook al vallen die onder het beheer van een van de ministeries.

Instantie	Ministerie
BOT-mi	Infrastructuur en Milieu
RIVM	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Milieuongevallendienst (onderdeel RIVM)	Infrastructuur en Milieu
nVWA	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Tabel 4: Overzicht van betrokken instanties en het systeemverantwoordelijk ministerie

In de loop van de middag op 5 januari mengde de rijksoverheid, waaronder de directeur Nationale Veiligheid en het NCC zich in de crisisbeheersing. Deze nam niet de bestuurlijke coördinatie of de operationele leiding op zich, maar besloot zich volgens eigen zeggen te beperken tot het faciliteren van de veiligheidsregio's. In deze faciliterende rol probeerde het Nationaal Crisiscentrum onder meer om het BOT-mi ertoe te bewegen de adviezen sneller te leveren. Deze inmenging versterkte de onduidelijkheid over de positie van de veiligheidsregio's ten opzichte van het BOT-mi. Hierbij ontstond de indruk bij de betrokken veiligheidsregio's dat niet zij 'over het BOT-mi gingen', maar het NCC. Zij gaven hun gezag op dit punt in feite uit handen aan het NCC. Zo verzocht de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant aan het NCC om een extra inzet van de MOD en beklaagde de regio Zuid-Holland Zuid zich zelfs bij de minister over de kwaliteit van een van de BOT-mi adviezen. Bovendien kwamen de adviezen van het BOT-mi met een omweg terecht bij de veiligheidsregio's, alhoewel die adviezen primair voor de veiligheidsregio's waren bedoeld.

De relatie tussen het BOT-mi, de veiligheidsregio's en de partijen op rijksniveau was voor geen van de betrokkenen duidelijk. Het beeld komt naar voren dat alle partijen de ontstane constructie als een gegeven beschouwden. In de samenwerkingsovereenkomst tussen de veiligheidsregio's en het BOT-mi zijn echter duidelijke afspraken opgenomen. In Midden- en West-Brabant is afgesproken dat het contact tussen de regio en de BOT-mi teamleider exclusief via de ROGS in het ROT verloopt, tenzij hier een andere functionaris voor is aangewezen. In de samenwerkingsovereenkomst tussen het BOT-mi en de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid is de meetplanleider als exclusief contactfunctionaris benoemd. In het logboek van het BOT-mi is één enkel contact tussen het BOT-mi en de in de samenwerkingsovereenkomst benoemde contactpersonen (MPL en ROGS van de brandweer) teruggevonden. Dit wijst er op dat geen van de betrokken functionarissen, noch in de veiligheidsregio noch bij het BOT-mi voldoende op de hoogte waren van de wijze waarop de afspraken met het BOT-mi in de wetgeving en in afgesloten samenwerkingsovereenkomsten tussen BOT-mi en de betrokken veiligheidsregio's geregeld waren.

In de weken na de brand kwamen de resultaten van metingen door de MOD en andere partijen in de vorm van BOT-mi adviezen pas later beschikbaar voor de crisisorganisaties dan dat zij verwachtten. Dit gold in het bijzonder voor metingen naar dioxine, maar ook andere rapporten en adviezen van het BOT-mi kwamen veel later beschikbaar dan de veiligheidsregio's hadden verwacht. Verschillende factoren dragen bij aan deze problematiek. De belangrijkste daarvan is dat de veiligheidsregio's meer verwachtten van de BOT-mi-instituten en de MOD dan deze konden waarmaken. De Onderzoeksraad constateert dat de wijze waarop het BOT-mi zichzelf in zijn algemene voorlichting profileert, hieraan kan hebben bijgedragen. Het BOT-mi wekt in zijn brochure¹⁸³ de indruk dat het zijn opdrachtgever nog tijdens de acute fase van een incident kan voorzien van informatie. Het BOT-mi zelf zegt achteraf dat de brand in Moerdijk voor het BOT-mi een incident was van ongekeerde omvang en complexiteit. Bepaalde analyses kosten bovendien een vaste hoeveelheid tijd, die niet bespoedigd kan worden. Daardoor laten resultaten voor bijvoorbeeld de dioxinebepalingen enige tijd op zich wachten.

De vraag is hoe het kon gebeuren dat de veiligheidsregio's onjuiste verwachtingen van de MOD en het BOT-mi hadden. Immers, tussen het BOT-mi en de veiligheidsregio's bestaan samenwerkingsovereenkomsten waarin is overeengekomen op welke wijze en onder welke voorwaarden de inzet plaatsvindt. Kanttekening hierbij is dat in deze overeenkomsten het opdrachtgeverschap en gezag, de rol van de landelijke partijen en de afspraken over de adviezen niet concreet is uitgewerkt.

183 Brochure 'Milieu-incident? BOT-mi staat paraat!'.

Voor de onjuiste verwachtingen zijn twee verklaringen: de afspraken tussen BOT-mi en regio zijn onvoldoende duidelijk en/of onvoldoende bekend.

Ook wijst de Onderzoeksraad op het ontbreken van formele afspraken tussen de experts die actief zijn in het BOT-mi, en hun gesprekspartners in de crisisorganisatie (de GAGS). In de samenwerkings-overeenkomsten is de deskundige van de brandweer (ROGS of MPL) de contactpersoon voor het BOT-mi terwijl het in dit geval logischer was vanwege de gezondheidkundige vraagstukken om van meet af aan de gezondheidkundig adviseur gevaarlijke stoffen als contactpersoon aan te wijzen. Dit is in eerste instantie niet gebeurd. Tussen de GAGS en het BOT-mi was later in de middag van 5 januari en in de nafase veel contact. De GAGS was later ook het aanspreekpunt voor de teamleider BOT-mi. De adviezen van het BOT-mi kwamen echter niet via de GAGS in de regio. Het BOT-mi bereidt zijn adviezen bovendien in relatieve afzondering voor, en stelt deze alleen in voldragen toestand ter beschikking aan de regio's.¹⁸⁴ Hierdoor kan de crisisorganisatie niet anticiperen op de inhoud van het advies en gaat kostbare tijd verloren.

De Raad geeft als voorbeeld het derde BOT-mi advies van 6 januari. De eerste waarschuwing in het advies was in tegenspraak met eerdere informatie over de te verwachten gevolgen van de schuimblussing. In het eerste BOT-mi advies van 5 januari stond namelijk de mededeling dat het toepassen van een schuimblussing niet van invloed zou zijn op de samenstelling van de rook. In het tweede advies kwam het BOT-mi deels terug op deze opmerking en luidde de verwachting dat de schuimblussing zou leiden tot een toename van overlast. In het advies dat in de vroege ochtend van 6 januari verscheen, noemde het BOT-mi de nafase de gevaarlijke fase van de brand, omdat hierin de meer gevaarlijke verbrandingsproducten worden gevormd, zoals koolmonoxide, aldehyden, PAK's en dioxinen. Bovendien zou door de dalende temperatuur van de brand de pluimstijging minder worden, waardoor de rook meer lokaal en meer geconcentreerd neer zou komen. Deze waarschuwende woorden van het BOT-mi bereikten de autoriteiten geruime tijd na de met succes uitgevoerde schuimblussing in Moerdijk. De veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid hebben desondanks op de juiste wijze rekening gehouden met de mogelijke neveneffecten van de schuimblussing.

Verder valt het de Onderzoeksraad op dat in de veiligheidsregio Midden- en West- Brabant slechts beperkt informatie is verzameld over de percepties van burgers. Belangrijke bronnen waren bijvoorbeeld de vragen op de informatielijnen, artikelen in de media en vragen en reacties op Twitter. Deze informatie werd niet verzameld, terwijl het wel belangrijke informatie biedt voor het duiden van gegevens en communiceren met de bevolking.

Het gevolg van de bovengenoemde gebeurtenissen was dat onvolledige informatie aan de bevolking werd verstrekt die ook niet goed aansloot op de behoeften die onder burgers leefden. Ook gaf de overheid de bevolking te weinig procesinformatie, bijvoorbeeld waarom het een bepaalde tijd duurt voor de meetresultaten bekend worden. Al met al schaadt dit het vertrouwen van de bevolking in de betrokken overheden.

184 De adviezen van het BOT-mi worden opgesteld vanuit een technisch/wetenschappelijke deskundigheid (en niet vanuit een bestuurlijke/juridische deskundigheid) en hebben betrekking op de praktische maatregelen die de operationele hulpverleningsdiensten moeten treffen tijdens de respons- en nazorgfase. De adviezen hebben geen betrekking op concrete handelingen die burgers wel of niet mogen uitvoeren.

Deelconclusies

De Raad komt op basis van de hierboven genoemde gebeurtenissen en verklaringen tot de volgende deelconclusies:

30. Zowel de veiligheidsregio's als het BOT-mi bleken in de praktijk niet op de hoogte te zijn van de afspraken die gemaakt zijn in de samenwerkingsovereenkomsten. Bovendien hadden de beide partijen en de functionarissen van de landelijk betrokken organisaties verschillende verwachtingen over de inzet van het BOT-mi.
31. Beide veiligheidsregio's hadden geen controle over het verzamelen van meetgegevens door de Milieuongevallendienst en de rapportage van de adviezen van het Beleids-ondersteunend Team Milieu-incidenten (BOT-mi). Deze informatie was nodig als input voor de communicatie met de bevolking. Ondanks de samenwerkingsovereenkomsten tussen de regio's en het BOT-mi en de bevoegdheden volgend uit de Wet veiligheidsregio's werd de operationele aansturing van de Milieuongevallendienst en het BOT-mi door de veiligheidsregio's, de landelijke partijen en het BOT-mi zelf verschillend opgevat.

3.4.3 Het duiden van gegevens

Uit de toedracht en de interviews die de Onderzoeksraad had met betrokkenen wordt duidelijk dat bij de bevolking en in de veiligheidsregio's een grote behoefte bestond aan duiding van BOT-mi-adviezen en de te volgen gedragslijn. De bevolking had behoefte aan informatie over vragen zoals *"Kan ik mijn hond veilig uitlaten? En kunnen mijn kinderen veilig buiten spelen?"*. De BOT-mi adviezen gaven geen antwoord op deze vragen, terwijl men dat in de veiligheidsregio's wel verwachtte. Ook hier verwachtten de veiligheidsregio's meer van het BOT-mi dan dat het leverde. In het instellingsbesluit¹⁸⁵ van het BOT-mi staan onder de taken van het BOT-mi onder meer *"het adviseren van het bevoegd gezag over maatregelen die kunnen worden getroffen ter voorkoming van het ongeval en ter bescherming van mens en milieu tegen de gevolgen van het ongeval"* en *"het adviseren van het bevoegd gezag over adequate voorlichting aan de bevolking met betrekking tot het ongeval"*. Dit kan bij de veiligheidsregio's tot de verwachting leiden dat het BOT-mi zijn adviezen voorziet van advies over de te volgen gedragslijn en advies over voorlichting aan de bevolking.

De Raad constateert echter ook dat deze taak niet is opgenomen in de samenwerkingsovereenkomsten tussen de regio's en het BOT-mi. Bovendien zouden de veiligheidsregio's met de kennis die ze in huis hebben, zelf in staat moeten zijn om de gegevens uit de BOT-mi adviezen te duiden en om te zetten naar de te volgen gedragslijn voor de bevolking. Volgens de eigen deelplannen van de regio Midden- en West-Brabant¹⁸⁶ *"levert de GAGS inhoudelijke informatie voor de publieke voorlichting aan de communicatieadviseur"*. De GAGS in zowel de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid als in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant hebben, voor zover zij de beschikking hadden over de BOT-mi adviezen, een deel van de gegevens vertaald naar informatie voor de bevolking. De informatie van de GAGS is echter niet altijd bij de communicatieadviseurs terechtgekomen. Daarbij was niet altijd direct contact tussen de inhoudsdeskundigen (GAGS) en de communicatiedeskundigen. Ook werd niet geverifieerd of informatie was aangekomen.

Ten aanzien van de inhoud van de BOT-mi adviezen concludeert de Raad dat deze adequaat en wetenschappelijk professioneel zijn opgesteld. De adviezen bevatten een multidisciplinair oordeel ten aanzien van de effecten voor mens en milieu, maar zonder de te volgen gedragslijn voor de burger.

Ook de betrokkenheid van het NCC en de ICCB was bij de duiding van de BOT-mi adviezen van belang. De BOT-mi adviezen gingen op enig moment via het NCC naar de regio's, waarbij het NCC in overleg met de regio's de adviezen vertaalde naar communicatieadviezen voor de bevolking. De Raad vraagt zich af waarom de ICCB aanstuurde op landelijke bemoeienis met de BOT-mi adviezen. Ook voor de Raad is de rol van de ICCB en het NCC bij dit incident onduidelijk.

185 Besluit van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 7 december 2005, Besluit Eenheid Planning en Advies Beleidsondersteunend Team milieu-incidenten.

186 Zie bijlage 5

Zo is de rol van deze partijen ten opzichte van de veiligheidsregio's niet beschreven. Bovendien hield de ICCB zich bezig met operationele aangelegenheden (zoals de metingen, de schuimblussing, de benodigde schatting van het KNMI over het verloop van de rookwolk op basis van de weersverwachting) en nam het besluiten (bijvoorbeeld over het opstellen van een handelingsperspectief voor de veiligheidsregio's), zonder de veiligheidsregio's daarin te kennen. Ook valt op dat de ICCB in ieder geval op 5 januari eerder over de eerste BOT-mi adviezen beschikte dan de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid.

De Raad heeft voor de hierboven genoemde gebeurtenissen een aantal verklaringen. Ofwel er was sprake van een gebrek aan kennis over eigen en andermans functie ofwel er was sprake van onvoldoende rolvastheid. Daarbij slaagden de veiligheidsregio's en het BOT-mi er niet in om sluitende afspraken te maken over de oplevering van de adviezen en op welke vragen deze antwoord moesten geven. Ook was onduidelijkheid tussen de regio's en het BOT-mi en over de aansturing van het BOT-mi. Het BOT-mi ondernam zelf ook geen stappen, omdat het BOT-mi ervan uitging dat zij onder verantwoordelijkheid van het ministerie van I&M opereerden. Hier speelde ook het bovenregionale karakter van het incident weer een rol. Het ontbrak aan een heldere aansturing van het BOT-mi vanuit een partij of opdrachtgever. De inmenging van de rijksoverheid (NCC, ICCB) versterkte deze onduidelijkheid.

Ook hier lijkt de directe betrokkenheid tussen het BOT-mi en een inhoudsdeskundige in de regio te ontbreken. De inhoudelijke BOT-mi adviezen kwamen vaak terecht bij het verantwoordelijke bestuur of communicatieafdeling en niet bij de inhoudelijk expert in de regio zoals de AGS of GAGS.

Een van de gevolgen van de bovengenoemde gebeurtenissen was dat informatie zonder voldoende duiding werd vrijgegeven. Het zonder duiding plaatsen van de BOT-mi adviezen en de lijst met gevaarlijke stoffen op crisis.nl leidde er toe dat andere deskundigen in de media deze informatie gingen duiden.

Deelconclusies

De Raad komt op basis van de hierboven genoemde gebeurtenissen en verklaringen tot de volgende deelconclusies:

32. Ondanks de samenwerkingsovereenkomsten tussen de regio's en het BOT-mi en de bevoegdheden volgend uit de Wet veiligheidsregio's werd de operationele aansturing van de Milieuongevallendienst en het BOT-mi door de veiligheidsregio's, de landelijke partijen en het BOT-mi zelf verschillend opgevat. Het ontbreken van deze eenduidige (operationele) aansturing leidde ertoe dat het BOT-mi en de twee veiligheidsregio's geen sluitende afspraken maakten over het aanleveren van de adviezen (aan wie en wanneer) en op welke vragen deze antwoord moesten geven.
33. Ondanks het feit dat de minister van Veiligheid en Justitie de crisisorganisatie niet naar nationaal niveau heeft opgeschaald, hebben de rijksdiensten een grote rol gespeeld. Dit leidde bij alle partijen tot onduidelijkheid over de verdeling van taken en bevoegdheden. Daarbij constateert de Raad een gebrek aan rolvastheid bij de betrokken partijen.
34. De veiligheidsregio's Zuid-Holland Zuid en Midden- en West-Brabant hebben de verzamelde gegevens over de verspreiding van gevaarlijke stoffen onvoldoende geduid. Beide regio's gaven de informatie vrij zonder de burgers duidelijk te maken wat dit voor hen betekende. Hierdoor gingen andere deskundigen in de media de informatie duiden en verloor de overheid haar grip op de communicatie.

3.4.4 Communicatie met de bevolking

Uit de toedracht ontstaat het beeld dat de partijen die verantwoordelijk waren voor crisiscommunicatie, er niet in zijn geslaagd om dat proces te beheersen. Hier ligt een aantal gebeurtenissen aan ten grondslag.

De opschaling en aanpak crisiscommunicatie in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant

Het eerste punt dat van invloed was op het proces crisiscommunicatie, is de late opschaling naar GRIP 4 in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. Na de eerste melding van de brand schaalde de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant operationeel groot op.

Bestuurlijk werd in eerste instantie echter niet opgeschaald, het bleef GRIP 2. De burgemeester van Moerdijk werd wel tijdig geïnformeerd over de brand, maar hij schaalde niet direct op tot GRIP 3 of hoger. Wel werd een kern-GBT geformeerd en werd de hulp in geroepen van communicatieadviseurs uit de regionale pool. Zij konden echter geen toegang krijgen tot de benodigde informatie, omdat de vertegenwoordigers uit de verschillende kolommen (brandweer, politie, GHOR) op dat moment niet aanwezig waren en omdat de telefoonlijnen van het gemeentelijk actiecentrum overbelast waren. Tevens had de burgemeester van Moerdijk contact met de voorzitter van de veiligheidsregio om hem te informeren over de situatie. Daarbij werd intern in de veiligheidsregio geen communicatiestrategie bepaald.

In diezelfde periode nam de directeur Nationale Veiligheid contact op met de voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en stuurde aan op opschaling naar GRIP 4. De Raad vindt het opmerkelijk dat het lang duurde voordat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant opschaalde, aangezien het meteen duidelijk was dat de brand gemeentegrens- en zelfs (veiligheids) regiogrensoverschrijdend was. Dit bleek ook uit het feit dat de burgemeester van Moerdijk zeer snel de effectregio Zuid-Holland Zuid informeerde over de brand en de mogelijke effecten. Bij een regio-overschrijdend voorval is interregionale bestuurlijke afstemming noodzakelijk. Gelijkwaardige opschaling kan die afstemming in zo'n geval vergemakkelijken.

Door het ontbreken van bestuurlijke opschaling lag de de communicatie vanuit de regio Midden- en West-Brabant lange tijd bij de voorlichter CoPI.¹⁸⁷ De Raad constateert dat de voorlichter CoPI 'overspoeld' werd door de ter plaatse bij de brand aanwezige media en onmogelijk alleen aan alle verzoeken om woordvoering kon voldoen. Dat had tot gevolg dat hij onbereikbaar was voor zijn eigen collega's en collega's uit de regio Zuid-Holland Zuid. Het bevreemdt de Raad dat noch het CoPI noch het ROT hier ingrepen. De communicatieadviseur in het ROT Midden- en West-Brabant had volgens eigen zeggen geen zelfstandige taken op het gebied van woordvoering of het versturen van persberichten. Die taak lag volgens de communicatieadviseur bij de gemeente Moerdijk.

Een verklaring voor het niet opschalen kan zijn dat het ROT zich niet manifesteerde als commandocentrum van de incidentbestrijding. Het ROT maakte met het CoPI een taakverdeling, waarbij het CoPI het brongebied en het ROT het effectgebied binnen de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant voor zijn rekening nam. Gezien het beperkte effectgebied in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant was deze verdeling niet doelmatig en had deze bovendien grote invloed op de aanpak van de crisiscommunicatie.

Ook op bestuurlijk niveau werd niet ingrepen. Zowel de burgemeester van Moerdijk als de voorzitter van de veiligheidsregio namen urenlang geen besluit tot opschaling.¹⁸⁸ De burgemeester van Moerdijk had volgens eigen zeggen de situatie onder controle. Informeel werd zowel vanuit de aangrenzende regio als vanuit het landelijke niveau (door de directeur Nationale Veiligheid) druk uitgeoefend op beide partijen om op te schalen. De Raad stelt vast dat de Wet veiligheidsregio's ook voorziet in de mogelijkheid voor de Commissaris van de Koningin om de voorzitter van de veiligheidsregio in zijn provincie een aanwijzing te geven.¹⁸⁹ Dit kan echter alleen aan de voorzitter van de veiligheidsregio en niet aan een burgemeester. Dat was hier niet aan de orde. Een dergelijke aanwijzing wordt bovendien gezien als een zwaar middel, dat om die reden niet snel zal worden ingezet.

Opmerkelijk is dat na opschaling naar GRIP 4 de crisiscommunicatie, tegen de eigen procesplannen in, lokaal bij het actiecentrum communicatie van de gemeente Moerdijk belegd bleef. Uit het onderzoek blijkt dat dit actiecentrum niet was toegerust op de uitvoering van de crisiscommunicatie bij een incident van deze omvang. Het actiecentrum was slecht bereikbaar voor het RBT en daarmee verloor het RBT de controle over de crisiscommunicatie. Dit blijkt onder meer uit het feit dat het RBT niet op de hoogte was van de tweede persconferentie van de burgemeester van

187 De burgemeester is volgens de Wet veiligheidsregio's verantwoordelijk voor het informeren van de bevolking.

188 De burgemeester van Moerdijk besloot ruim twee uur na het begin van de brand tot GRIP 3; de voorzitter van de veiligheidsregio volgde drie uur later met GRIP 4.

189 Artikel 41 en 42 van de Wet veiligheidsregio's.

Moerdijk.¹⁹⁰ Het is voor de Raad niet exact duidelijk waarom het RBT de voorlichtingstaak niet naar zich toe trok of geen gezamenlijke communicatiestrategie bepaalde. Een verklaring die is gegeven voor het maken van deze keuze is dat de verzamelde pers in Zevenbergen (bij het gemeentehuis van Moerdijk) stond en dat om die reden de woordvoering in handen bleef van de burgemeester van Moerdijk. Het regionaal beleidsteam zou zich bezighouden met de grote lijnen (zoals de communicatielijnen tussen de gemeenten en verschillende veiligheidsregio's) en niet met de uitvoering. Bij het instellen van het RBT bleef ook het GBT onder leiding van de burgemeester in Moerdijk bestaan. Het instandhouden van het GBT leidde tot onduidelijkheid in de positie van het opperbevel en de uitvoering van de communicatietask.

De Raad is van mening dat de late opschaling en het foutief en niet grootschalig oppakken van de communicatietask door het RBT in Midden- en West-Brabant eraan heeft bijgedragen dat de communicatie een adhoc en naar binnen gericht karakter had.

Afspraken tussen de veiligheidsregio's

Het tweede punt dat van invloed was op de crisiscommunicatie was het in eerste instantie ontbreken van concrete afspraken tussen de beide regio's over eenduidige communicatie. Ook deed de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant uitspraken over het effectgebied, zonder dit met de effectregio Zuid-Holland Zuid te overleggen. Het lukte dus beide regio's niet om op 5 januari dezelfde boodschappen aan de bevolking te communiceren.¹⁹¹ Dit ondanks het feit dat men in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid vrijwel meteen opschaalde naar GRIP 4, de communicatie vanaf het begin prioriteit gaf en koos voor één woordvoerder.

Ook constateert de Raad dat beide veiligheidsregio's in de acute fase niet op de afgesproken crisiscoördinatie-niveaus contact met elkaar hadden over het informeren van de bevolking. Zo had het regionaal beleidsteam in Zuid-Holland Zuid op communicatieniveau in de eerste uren geen contact met het gemeentelijke beleidsteam in Moerdijk. Dat contact was er wel met de directeur veiligheidsregio in de regio Midden- en West-Brabant (voorafgaand aan de opschaling naar GRIP 3 en later GRIP 4). Echter, de voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant was op dat moment niet aan zet wat betreft de communicatie richting de bevolking.

Inrichting crisisbeheersingsstelsel in relatie tot rol veiligheidsregio's

De Raad constateert dat tekortkomingen in de crisiscommunicatie deels te maken hebben met de inrichting van het crisisbeheersingsstelsel. Met ingang van 1 oktober 2010 bepaalt de Wet veiligheidsregio's de inrichting van het Nederlandse crisisbeheersingsstelsel. Bij een incident binnen een gemeente heeft de betreffende burgemeester het gezag over de crisisbeheersing en dient hij er onder meer zorg voor te dragen dat de bevolking informatie krijgt over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis die de gemeente bedreigt of treft, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn. In geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, kan de voorzitter van de veiligheidsregio het bevoegd gezag van de burgemeester overnemen op grond van artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's. In dat geval is hij tevens verantwoordelijk voor het informeren van de bevolking over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis en de daarbij te volgen gedragslijn. In buitengewone situaties kan de minister van Veiligheid en Justitie de zeggenschap over de crisisbeheersing naar zich toe trekken. Hiervoor is inwerkingstelling van de noodbevoegdheden door de minister-president vereist.¹⁹² Naast de mogelijkheden die de Wet veiligheidsregio's de minister biedt, kan het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming van toepassing worden verklaard wanneer een crisissituatie interdepartementaal gecoördineerd optreden van de rijksoverheid vereist.

190 Deze persconferentie vond plaats op 5 januari rond 22.30 uur.

191 In persconferenties na 5 januari trokken de regio's wel gezamenlijk op. Daarnaast stemden de veiligheidsregio's operationele aangelegenheden en bepaalde praktische zaken wel met elkaar af, zoals het aanzetten van de sirenes, de start van de schuimblussing en het vullen van crisis.nl.

192 De minister van Veiligheid en Justitie kan op grond van artikel 54 Wv, indien het algemeen belang dat dringend eist, bevoegdheden van de commissaris van de Koning en van de burgemeester geheel of ten dele aan zich kan trekken dan wel een andere autoriteit daarmee geheel of ten dele belasten.

De brand in Moerdijk had een bovenregionaal karakter, maar had niet de eigenschappen van een landelijke crisis.¹⁹³ De Raad is van mening dat de landelijke partijen in hun streven om de burgemeester van Moerdijk en de veiligheidsregio's te ondersteunen bij de crisiscommunicatie, op een aantal punten ten onrechte de regie hebben overgenomen. Tegelijkertijd constateert de Raad dat de regio's en gemeente op hun beurt weinig weerstand hebben geboden tegen deze interventies van de rijksoverheid. Op sommige punten lijken de regio's de interventies van de landelijke partijen zelfs te hebben versterkt. Als voorbeeld noemt de Raad het besluit van de regio's om op 17 januari de hulp in te roepen van de minister van Veiligheid en Justitie om de inhoud en het rapportageproces van de BOT-mi adviezen af te stemmen.

Bij de crisisbeheersing waren twee veiligheidsregio's, zes gemeenten en twee waterschappen betrokken. Diverse landelijke partijen speelden een rol, maar opereerden onder verantwoordelijkheid van verschillende ministeries.¹⁹⁴ De betrokkenheid van al deze partijen heeft een effectieve besluitvorming over en aansturing en afstemming van de crisiscommunicatie ernstig belemmerd. Dit werd versterkt doordat deze partijen met elkaar geen duidelijke afspraken maakten over een gezamenlijk te volgen lijn in de communicatie met de bevolking.

Betrokkenheid rijksoverheid

Een derde punt dat van invloed was op de communicatie, was de betrokkenheid van de landelijke partijen. Zo had het NCC ook een (naar eigen zeggen faciliterende) rol in de communicatie, maar was het formeel niet leidend. Uit het onderzoek van de Raad blijkt echter dat sommige betrokkenen dat wel zo hebben ervaren.

De minister van Veiligheid en Justitie maakte op 5 januari aan de veiligheidsregio's kenbaar dat het primaat bij hen lag. Naar zijn mening was het niet verstandig om de regie naar nationaal niveau te trekken. Daarmee lag de verantwoordelijkheid voor het afhandelen van de brand bij de veiligheidsregio's. In de ICCB werd de mogelijkheid besproken om de aansturing met betrekking tot eenduidige communicatie naar landelijk niveau te trekken.¹⁹⁵ Het NCC adviseerde de ICCB om de communicatie alleen nationaal te trekken (in de vorm van het NVC) als ook sprake was van nationale opschaling. Opschaling van crisiscommunicatie naar nationaal niveau zonder tevens bestuurlijk op te schalen naar landelijk niveau, zou immers betekenen dat het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC)¹⁹⁶ ter plaatse zou moeten zijn gegaan om het bevoegd gezag te adviseren, omdat de regionale bestuurders aan zet zouden zijn gebleven. Het NCC is van mening dat een dergelijke werkwijze in de praktijk niet werkbaar is.

De landelijke partijen die geen formele rol hadden, legden een grote druk op de regio's ten aanzien van het verzamelen van gegevens voor de beeldvorming van de landelijke partijen. Ook hield de ICCB zich bezig met operationele vraagstukken en namen zij besluiten zonder de regio's daarin te kennen. Daarnaast hebben het NCC en ICCB zich bemoeid met de opschaling in de regio Midden- en West-Brabant, met het aanleveren van de BOT-mi adviezen en met het opstellen van kernboodschappen ten behoeve van de regio's. Het NCC verspreidde bijvoorbeeld op 5 januari via haar situatierapporten, kortweg sitraps genoemd, een kernboodschap. De letterlijke tekst van deze sitrap nr. 3 luidde: 'Er is een kernboodschap opgesteld door het NCC ten behoeve van de Veiligheidsregio's (Hollands Midden, Utrecht, Gooi en Vechtstreek, Haaglanden, Rotterdam Rijnmond en Midden- en West-Brabant). De inhoud hiervan is bedoeld voor de communicatie van de regio's richting de bevolking. Deze kernboodschap is ook verspreid naar de betrokken departementen.'

193 De Wet veiligheidsregio's definieert crisis als: een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast.

194 Sommige landelijke partijen hadden een faciliterende rol, andere waren betrokken vanuit eigenstandige verantwoordelijkheden. Betrokken waren onder meer het ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie.

195 Theoretisch gezien kan communicatie opgeschaald worden naar nationaal niveau zonder tevens bestuurlijk op te schalen, maar op grond van de wet is dit niet mogelijk.

196 Als de minister op nationaal niveau de regie gaat voeren, dan wordt de voorlichting verricht door het nationaal voorlichtingscentrum (NVC).

De minister van V&J informeerde in zijn brieven de geadresseerden onder meer over de pers- en publiekscommunicatie en de genomen maatregelen. De brief bevatte de volgende letterlijke tekst: 'Het NCC coördineert de pers- en publiekscommunicatie om te zorgen voor een eenduidig geluid vanuit de verschillende betrokken overheidspartijen. Hiervoor is contact met de betrokken regio's en departementen. De actuele kernboodschappen staan op crisis.nl en in de situatierapporten van het NCC.'

De bovenstaande voorbeelden en de gehouden interviews, leveren tezamen een beeld op dat het voor betrokken partijen niet duidelijk was wat de coördineerde rol van het NCC inhield en wie de regie had. Daarnaast kan tevens worden vastgesteld dat de rol van het NCC zich ontwikkelde van faciliterend (site en nummer aanbieden) en informerend (Wat is er aan de hand?) naar meer sturend van aard (het formuleren van de kernboodschap en deze verspreiden via bestuurlijke brieven, de sitraps en de website crisis.nl, het advies van minister de boodschap over te nemen). Bij de regionale partijen leidde dit tot verwarring, 'een dergelijk advies van de minister van V&J behoor je tenslotte niet naast je neer te leggen'. De verwarring kon ook ontstaan doordat de minister op 5 januari kenbaar had gemaakt dat het primaat bij de veiligheidsregio's lag. De Raad vraagt zich af in hoeverre de partijen zich hier aan de eigen rol en taken hebben gehouden.

De crisisbeheersingsorganisatie is zo ingericht dat het opperbevel in geval van een ramp (van plaatselijke of meer dan plaatselijke betekenis) of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan bij één persoon berust, dit is de burgemeester van de betreffende gemeente of – bij het gebruik maken van artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's - de voorzitter van de veiligheidsregio. Bij de bestrijding van het incident in Moerdijk lag het opperbevel in eerste instantie bij de burgemeester van Moerdijk en de voorzitter van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. De burgemeester van de gemeente Moerdijk en de voorzitter van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid waren op basis van de Wet veiligheidsregio's verantwoordelijk voor het verschaffen van informatie aan de bevolking over de oorsprong, omvang en gevolgen van de brand alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn.¹⁹⁷

Naast de regio's en het NCC communiceerden echter ook verschillende departementen, zoals het ministerie van VWS en het ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie vanuit hun vakinhoudelijke betrokkenheid zelfstandig over de brand in Moerdijk. Een belangrijk voorbeeld is het bericht van de nVWA die de avond van 5 januari adviseerde om vee binnen te houden. Vee mocht niet grazen in weilanden waar de rook was overgetrokken. De nVWA had dit bericht niet afgestemd met de veiligheidsregio's. Zo kon het gebeuren dat de regio's en departementen, zonder het van elkaar te weten, verschillende boodschappen aan de bevolking gaven.

De huidige wet- en regelgeving bevat geen helder kader voor (boven)regionale crises waarbij landelijke overheden, zoals ministeries en taakorganisaties die daar zijn ondergebracht, vanuit hun eigen verantwoordelijkheden betrokken raken. Dit punt geldt voor die situaties waarbij de minister geen gebruik maakt van de bevoegdheid om de zeggenschap over de crisisbeheersing aan zich trekken. Door de betrokkenheid van de vele partijen bij de brand in Moerdijk, waarbij de minister van V&J geen reden zag voor formele opschaling naar landelijk niveau en daarmee het creëren van een duidelijke gezagsstructuur, ontstond rolonduidelijkheid tussen de regio's, landelijke overheid en adviserende instanties.

De crisisbeheersing rond de brand in Moerdijk kenmerkte zich door een grote bestuurlijke drukte. De Raad stelt vast dat de systeemverantwoordelijkheid van departementen en de verantwoordelijkheden van taakorganisaties binnen diverse ministeries, maar ook de bevoegdheid van andere gezagen, zoals die van de waterschappen die voortvloeien uit andere wetgeving, op gespannen voet staan met de Wet veiligheidsregio's.

197 Bij de brand in Moerdijk waren meer veiligheidsregio's betrokken dan Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid. Het gaat om de volgende veiligheidsregio's: Rotterdam-Rijnmond, Utrecht, Hollands-Midden, Kennemerland, Amsterdam-Amstelland, Flevoland en Gelderland-Zuid. Deze vallen buiten de scope van het onderzoek van de Raad.

In de praktijk hadden de veiligheidsregio's bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheid last van de complexiteit van het crisisbeheersingsstelsel en het feit dat de onderlinge verhouding tussen de diversiteit aan verantwoordelijkheden wettelijk gezien niet geregeld is.

Rol regionale omroepen

Het vierde punt dat invloed had op de crisiscommunicatie was de rol van de regionale omroepen als calamiteitenzenders. Zo was er onduidelijkheid of Omroep Brabant nu wel of niet als calamiteitenzender is gevraagd en opgetreden. Volgens de gemeente Moerdijk is de omroep nooit gevraagd om als calamiteitenzender op te treden, maar was de omroep wel in de veronderstelling dat zij als calamiteitenzender optrad. De omroep geeft aan wel door de gemeente te zijn gevraagd om als calamiteitenzender op te treden. Omroep Brabant berichtte naast de rol van calamiteitenzender ook vanuit haar journalistieke rol over de brand in Moerdijk. Daarbij was het volgens de Raad niet duidelijk voor de burger dat Omroep Brabant niet als calamiteitenzender optrad. Want bij verschillende interviews, maar ook via Twitter gaf de omroep zelf aan calamiteitenzender te zijn. Wanneer sprake was van vrije nieuwsgaring werd volgens de Raad niet altijd zorgvuldig met feitelijke informatie omgegaan. Omroep Brabant gaf op 6 januari zelf aan dat ze haar rol als calamiteitenzender niet waar kon maken, doordat ze onvoldoende door de gemeente werd geïnformeerd. Volgens de zender informeerden brandweer en politie de calamiteitenzender wel goed.¹⁹⁸

De calamiteitenzender RTV Rijnmond benadrukte op 5 januari dat het zich alleen op officiële bronnen baseerde. Hiervan was ook grotendeels sprake, alhoewel bijvoorbeeld ook bewoners werden geïnterviewd over wat ze zagen en merkten van de brand. Ondanks dat radio en tickertape officieel calamiteitenzender zijn, werden burgers naar radio en televisie verwezen en gebruikten de calamiteitenzenders ook Twitter en internet.

De onduidelijkheid in de berichtgeving tussen vrije nieuwsgaring en de calamiteitenzender leidde tot foutieve berichtgeving aan de bevolking. Met als voorbeeld het bericht dat Omroep Brabant plaatste over de evacuatie van Zwijndrecht (waar geen sprake van was). Dit was berichtgeving die Omroep Brabant van andere media overnam omdat de omroep naar eigen zeggen niet geïnformeerd werd door de gemeente Moerdijk. De Raad is van mening dat van een burger niet verwacht mag worden dat deze op de hoogte is van de twee rollen van de regionale omroepen. De burger kan daardoor de informatie op de regionale omroep als calamiteitenzender moeilijk op waarde schatten, wat volgens de Raad onwenselijk is.

Websites en informatielijnen

Het vijfde punt dat invloed had op de crisiscommunicatie was het niet of onvoldoende werken van websites en informatielijnen. Tijdens de brand in Moerdijk werkten de websites van crisis.nl, de calamiteitenzenders, de gemeente Moerdijk en het informatienummer niet, slecht of later dan gecommuniceerd. Zo werd al via diverse kanalen gecommuniceerd dat het informatienummer bereikbaar was, terwijl dat nog niet zo was. Het informatienummer werkte te laat omdat er onduidelijkheid was bij de gemeente Moerdijk over het activeren van dit middel. Burgers kregen bij het bellen van het informatienummer een ingesproken bandje te horen.

Door een menselijke fout werd de website van crisis.nl doorverwezen naar het verkeerde adres. Hierdoor was niet alleen de website offline, maar ook het systeem achter crisis.nl. Daardoor kon de fout niet snel worden aangepast en was de website van crisis.nl pas om 19.45 uur toegankelijk. Crisis.nl is ontwikkeld om grote stromen bezoekers tijdens crises te kunnen verwerken. Doordat crisis.nl niet werkte, waren burgers genooddaakt om op andere media – die niet zijn ingericht op grote stromen bezoekers – op zoek te gaan naar informatie. Dat konden veel van deze media niet aan (websites gemeente Moerdijk en calamiteitenzenders). Het is echter een gemiste kans dat de overheid op 5 januari weinig gebruik heeft gemaakt van de social media. Een middel als Twitter kan wisselende capaciteitsbehoeften veel beter verwerken.

198 Website Omroep Brabant.

De regionale omroep Rijnmond moest terugvallen op een noodsite zonder video- en audiomateriaal om het grote aantal bezoekers te verwerken. De website van de gemeente Moerdijk was een tijdlang overbelast. De website van Omroep Brabant werd door overbelasting erg traag. De websites van de calamiteitenzenders konden de grote aantallen bezoekers niet goed verwerken tijdens de crisis. Hier zijn de websites ook niet op ingericht, omdat volgens de wet alleen de radio tot de calamiteitenzender behoort en de regionale omroepen alleen daar budget voor krijgen. De regionale omroepen zetten in hun wens om de burger ten dienste te zijn dus al hun middelen in, terwijl de randvoorwaarden daarvoor onvoldoende zijn ingevuld.

Het gevolg hiervan was dat het bevoegd gezag, dat verantwoordelijk was voor de communicatie met de burger, overkwam als incompetent. Eén van de uitgangspunten van crisiscommunicatie is dat het bevoegd gezag in zijn communicatie een crisisoplossend vermogen uitdraagt. Een verklaring voor het niet of slecht werken van bovengenoemde voorzieningen, is de onduidelijkheid over personen en stappen die noodzakelijk zijn voor activering van communicatiemiddelen. Deze stappen zijn wel vastgelegd in plannen, maar blijkbaar was dit bij de betrokkenen niet bekend. De Raad is van mening dat de late opschaling ook invloed had op de inzet van crisis.nl. Door de late opschaling werd het gemeentelijk actiecentrum communicatie in Moerdijk verantwoordelijk voor het 'vullen' van crisis.nl.

Tot slot

Al met al concludeert de Raad dat het in de acute fase ontbrak aan eenduidige afspraken tussen het bevoegd gezag in beide regio's en overige betrokken (overheids)instanties. Als tweede belangrijke oorzaak benoemt de Raad het gebrek aan rolvastheid van de verschillende functionarissen die bij deze brand betrokken waren. Dit leidde tot inconsistente en onvolledige berichtgeving aan de bevolking. In de tekstkaders hieronder beschrijft de Raad vier voorbeelden.

Voorbeeld 1:

Een uitgangspunt van crisiscommunicatie is dat de boodschap die de overheid communiceert consistent moet zijn. Bij de brand in Moerdijk zijn op 5 januari verschillende boodschappen door verschillende partijen aan de bevolking gecommuniceerd. De burgemeester van Moerdijk zei: *"tot op heden zijn nog geen gevaarlijke stoffen gemeten in een zodanige concentratie dat ze gevaar opleveren voor de volksgezondheid"*, terwijl de voorlichter CoPI aangaf dat het ging om *"brandende, bijtende, giftige stoffen"*. Iets later zei de voorzitter van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid dat *"er geen gevaarlijke stoffen zijn gemeten, maar dat dit nog niets zegt"*. Kort daarna adviseerde de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit *"huisdieren en vee binnen te houden"*. De Raad stelt vast dat verschillende woordvoerders zonder overleg met elkaar persverklaringen aflegden, waardoor sprake was van (deels schijnbare) inconsistente berichtgeving vanuit verschillende overheidsinstanties.

Voorbeeld 2:

Een tweede voorbeeld van inconsistente berichtgeving is de informatievoorziening over de geactiveerde sirenes en het omvang van het effectgebied. RTV Rijnmond, SMS-Alert, het NCC en de sirenes gaven geen eenduidige informatie over de bepaling van het effectgebied. De website crisis.nl gaf een groter gebied aan dan de tickertape op RTV Rijnmond. Het NCC berichtte over effectregio Hoeksche Waard terwijl dit een groter effectgebied was dan de regio Zuid-Holland Zuid aangaf. Op 6 januari ontvingen alle bewoners in de gebieden waar de sirene is afgegaan een brief. De burgers van Cromstrijen ontvingen op besluit van het RBT van Zuid-Holland Zuid dezelfde brief, terwijl in dat gebied de sirene niet was afgegaan. Dit leidde tot enige verwarring onder de bevolking over welk gebied tot het risicogebied behoorde.

Voorbeeld 3:

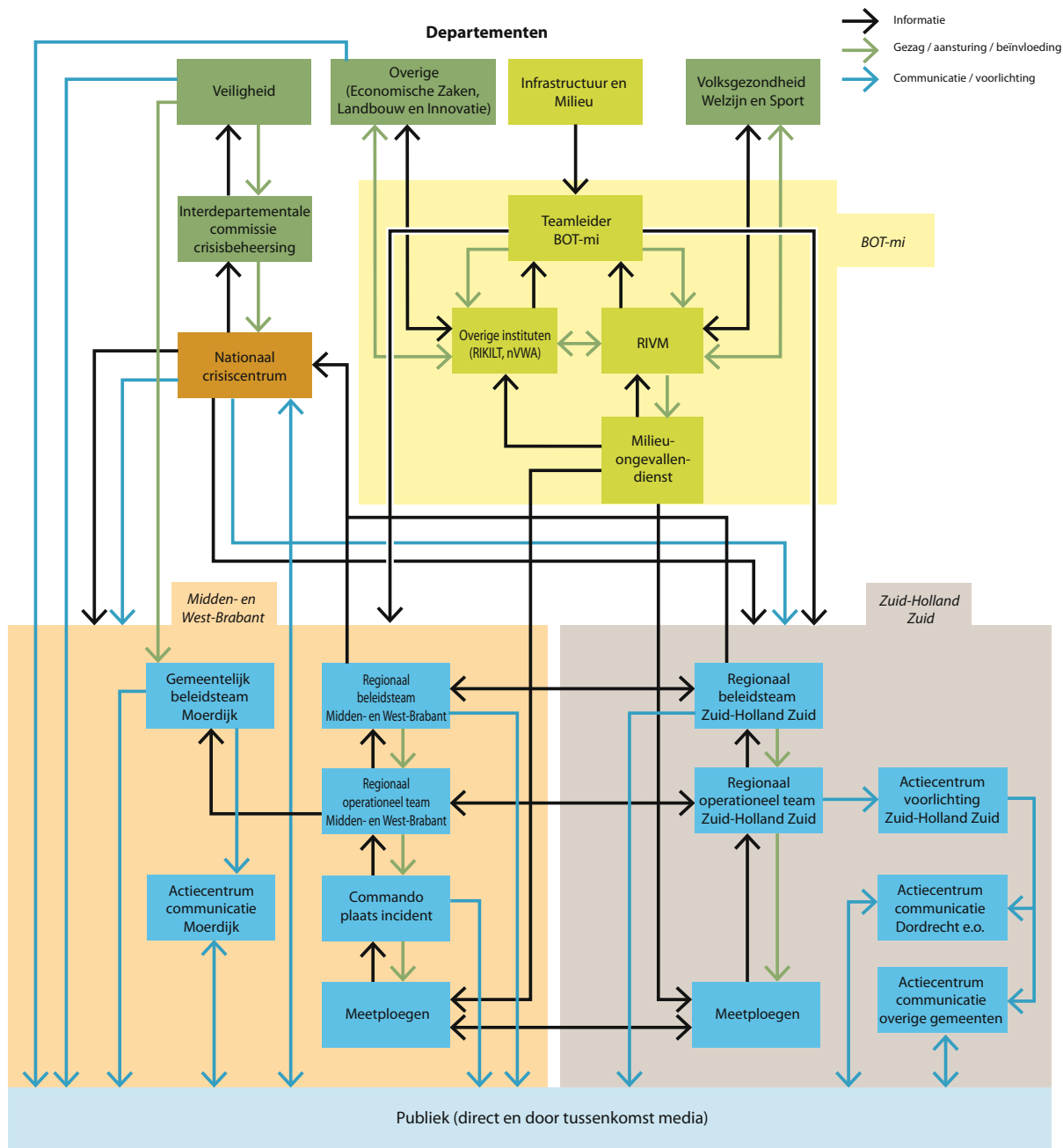
Andere uitgangspunten van crisiscommunicatie zijn dat de overheid, in dit geval de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (brongebied), de bevolking informeert over de aard, omvang, duur en het verloop van het incident. De bevolking werd tot kort voor het het aanbrennen van de schuimdeken rond elf uur 's avonds, niet geïnformeerd over de aanpak en dus de bestrijding van de brand. De Raad doelt hier op de strategie van het gecontroleerd laten branden (dus geen water spuiten op de brand). De bevolking kan zich zonder deze informatie afvragen waarom de brandweer niet blust en waarom er "niets" gedaan wordt.

Voorbeeld 4:

Een voorbeeld waaruit blijkt dat het als bevoegd gezag belangrijk is om met alle betrokken partijen afspraken te maken over de crisiscommunicatie, zijn de resultaten van het onderzoek van het waterschap Brabantse Delta. Op 7 januari bleek uit een onderzoek in opdracht van het waterschap dat de sloten rondom het terrein van Chemie-Pack ernstig waren vervuild met onder meer kankerverwekkende stoffen. Deze informatie was gebaseerd op metingen van het bluswater op 5 januari. Het waterschap besprak de gegevens met het ROT, die besloot de informatie nog niet openbaar te maken, terwijl het waterschap het rapport al naar de media verspreidde. De media meldden vervolgens dat het waterschap Brabantse Delta in het bluswater bij Moerdijk giftige en kankerwekkende stoffen had aangetroffen. Andere media, waaronder Omroep Brabant, meldden zich vervolgens voor nadere informatie bij de gemeente, die nog niet op de hoogte was van het rapport.

De Raad vraagt zich af waarom het tijdens de brand in Moerdijk ontbrak aan regie en eenduidige afspraken zowel binnen de regio's, tussen de regio's als met de landelijk betrokken organisaties. Zeker omdat veel van deze afspraken vooraf waren vastgelegd in plannen en procedures. Een belangrijk onderdeel van de verklaring, zo vindt de Raad, is de organisatie van de huidige crisis-beheersingsstructuur. Deze is complex. Tijdens het onderzoek naar de brand in Moerdijk bracht de Raad in kaart welke partijen bij de crisiscommunicatie een rol speelden en hoe deze partijen zich tot elkaar verhielden. Het resultaat hiervan is te zien in figuur 25. In deze schematische weergave van de betrokken diensten worden een aantal niveaus onderscheiden: departementen, landelijke taakorganisaties, het BOT-mi, en de veiligheidsregio's.

Op al deze niveaus zijn weer meerdere diensten betrokken, zoals de verschillende departementen, de organisaties onder het BOT-mi en de actiecentra in de regio's. In figuur 25 wordt door middel van pijlen onderscheid gemaakt tussen 1) informatie uitwisselen, 2) communicatie/voorlichting geven en 3) gezag/aansturing/beïnvloeding tussen de verschillende factoren.



Figuur 25: Partijen betrokken bij crisiscommunicatie tijdens de brand in Moerdijk. (Bron: Onderzoeksraad)

Uit figuur 25 blijkt dat onduidelijk is waar de centrale regie ligt. Dit volgt niet uit de informatiestromen noch uit de gezagsverhoudingen, en aansturings- of beïnvloedingsrelaties. Daarmee illustreert de figuur dat het een lastige, zo niet onmogelijke opgave was voor het bevoegd gezag in beide regio's om in deze situatie het publiek op een gecoördineerde wijze te informeren. Dat gold met name in de acute fase, maar ook zeker in de periode na de brand, de nafase.

De Raad maakt ten slotte ook inhoudelijk ten aanzien van de crisiscommunicatie een aantal opmerkingen. De nuancerings in de boodschappen van de overheid over de gevaarlijke stoffen werden door media en burgers versimpeld. "*Geen gevaarlijke concentraties gemeten*" werd "*geen gevaarlijke stoffen vrijgekomen*", wat ongeloofwaardig overkomt omdat bij branden altijd gevaarlijke stoffen vrijkomen. Dit werd dan ook door diverse deskundigen tegengesproken. Hier is door de verschillende woordvoerders en voorlichters onvoldoende op geanticipeerd. Ook werd feitelijk onjuiste informatie onvoldoende rechtgezet. Een voorbeeld daarvan is het bericht dat SBS6 uitzond over de evacuatie van Zwijndrecht. Dit kwam mede doordat bronnen niet geverifieerd werden.

Daarnaast kwam de berichtgeving niet altijd overeen met wat de bevolking zag. Zo bleven lijnbussen rijden in het effectgebied waar iedereen naar binnen moest. Ook de voor omwonenden zichtbare explosies en grote brand met dikke rookwolken strookten gevoelsmatig niet met de boodschap dat er niets gemeten was. Dit had weer tot gevolg dat de communicatie van de overheid over het gevaar van de vrijgekomen stoffen niet werd geloofd. Terwijl het ook beter uitgelegd had kunnen worden. Daarnaast ontbrak het zoals al eerder genoemd aan procesinformatie. De gemeente Moerdijk en veiligheidsregio Midden- en West- Brabant informeerden de bevolking tot kort voor het aanbrengen van de schuimdeken rond elf uur 's avonds, niet over de aanpak en dus de bestrijding van de brand. De bevolking kan zich zonder deze informatie afvragen waarom de brandweer niet blust en waarom er 'niets' gedaan wordt.

De Raad is van mening dat bij het opstellen van de communicatie-aanpak en boodschappen vooral 'van binnen naar buiten' geredeneerd is, in plaats van 'van buiten naar binnen' ofwel "Wat willen we kwijt" in plaats van "Wat willen de mensen weten en waarover maken ze zich zorgen". Tevens richtten de regio's zich sterk op de BOT-mi adviezen. Het geven van procesinformatie en het duiden van de situatie kan ook worden gedaan zonder deze adviezen. Juist bij een voorval met gevaarlijke stoffen is het van groot belang dat de overheid helder communiceert, zich een betrouwbare bron van informatie toont, goed inspeelt op de informatiebehoefte van de burgers en aansluit bij hun beleving van het voorval op enig moment. Daarnaast is het van belang om afspraken te maken over een gezamenlijk te volgen lijn en communicatiestrategie. Het is belangrijk om in het eerste moment van communicatie het vertrouwen van de burger te winnen. De geloofwaardigheid van de overheid als crisismanager en informatieverstrekker is daarbij essentieel. Met name de gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant hebben juist in de beginuren te weinig aandacht gehad voor eenduidige, voor burgers begrijpelijke communicatie die aansluit bij hun vragen en informatiebehoefte. Dat is ten koste gegaan van het vertrouwen van de burger in de overheid. Hiervan hebben de betrokken overheidspartijen gedurende de hele nafase last gehad.

De Raad is zich bewust van het feit dat de overheid de berichtgeving nooit volledig kan controleren. Zo is het vooraf niet bekend hoe de media en burger reageren op en communiceren over een incident. Maar de Raad constateert ook dat niet alleen bij dit incident kritiek ontstond op de communicatie met de bevolking. Ook bij andere incidenten waaronder de brand in Valkenswaard (2010) en de ATF-brand (2001) ontstond kritiek op de manier waarop de voor de rampenbestrijding verantwoordelijke diensten zijn omgegaan met de informatievoorziening aan het publiek. Hier is dus sprake is van een structureel probleem.

In de huidige maatschappij zal vooral bij de beginfase van een incident ook volop worden gecommuniceerd door betrokkenen, getuigen en omstanders. Binnen korte tijd staan filmpjes, foto's, commentaren en meningen op internet. Informatie over een crisis wordt door burgers en pers steeds sneller en via meer media verspreid. Om niet achter de feiten aan te lopen moet de overheid hier op inspelen. De overheid kan dus niet bepalen welke informatie de bevolking wel en niet bereikt. De overheid kan alleen inspelen op de behoefte van de burger door consistente, betrouwbare en geloofwaardige informatie te geven.

Deelconclusies

De Raad komt op basis van de hierboven genoemde gebeurtenissen en verklaringen tot de volgende deelconclusies:

35. De gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, die op basis van de wet opeenvolgend verantwoordelijk waren voor de crisiscommunicatie, handelden op 5 januari niet naar de ernst van de gebeurtenissen (zowel wat betreft het aantal betrokken partijen, de omvangrijke aandacht van de media en de onrust die de brand onder de bevolking teweeg bracht). Ondanks dat de regionale brandweer direct om bijstand vroeg bij de buurregio's, bleef bestuurlijke opschaling te lang uit. Een gevolg hiervan was dat de crisisorganisatie op het onderdeel communicatie met onvoldoende slagkracht werd ingericht.
36. Gedurende het incident is de rol van partijen als het NCC, ICCB en V&J veranderd. Aanvankelijk kan deze rol op 5 januari worden beschreven als faciliterend en informerend (hulpaanbod en tips geven voor communicatie, conference calls organiseren, website aanbieden etc). Naarmate de dag vorderde en in de periode na de brand bewoog men in de richting van een sturende rol (bepalen van kernboodschap, afspraken maken met BOT-mi, etc.).
37. De Wet veiligheidsregio's voorziet niet in aanpak en bestuurlijke afstemming bij veiligheidsregio-overschrijdende incidenten, wanneer er geen sprake is van een nationale crisis. De landelijke partijen hadden bij de brand in Moerdijk officieel geen sturende rol, omdat geen sprake was van een nationale crisis. Desondanks hebben de landelijke partijen een dergelijke rol wel aangenomen. Dit leidde bij alle partijen tot onduidelijkheid over de verdeling van taken en bevoegdheden. Daarbij constateert de Raad een gebrek aan rolvastheid bij de betrokken partijen.
38. Gebrek aan kennis van wederzijdse taken en bevoegdheden, zoals die onder meer zijn vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's, hebben de samenwerking tussen de betrokken partijen bemoeilijkt. Onvoldoende rolvastheid benadeelde tevens de duidelijkheid en tijdigheid van de communicatie. Het gevolg was dat de gemeente Moerdijk, de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid, het waterschap, het Nationaal crisiscentrum (op crisis.nl) en de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit in eerste instantie onafhankelijk van elkaar communiceerden.
39. De regionale omroep heeft als calamiteitenzender een specifieke verantwoordelijkheid om tijdens een grootschalig incident, ramp of crisis als spreekbuis van de overheid op te treden. Tegelijkertijd houdt de regionale omroep zijn rol als vrije nieuwsgaarder. Bij de brand in Moerdijk was het niet duidelijk vanuit welke rol Omroep Brabant de burger informeerde. Van een burger mag niet verwacht worden dat hij in staat is de twee rollen van de regionale omroep te onderscheiden.
40. Tijdens de brand werkten, om verschillende redenen, communicatiemiddelen van de overheid zoals crisis.nl en het informatienummer niet of onvoldoende. Dit heeft bijgedragen aan het beeld bij burgers van een falende overheid.
41. Hoewel in het algemeen de berichten van de overheid inhoudelijk correct waren, is in de communicatie onvoldoende aangesloten op de beleving van burgers. De communicatie deed geen recht aan de ernst van de brand zoals de burgers die op dat moment percipieerden. Hierdoor kwamen berichten over de aard, bestrijding en gevolgen van de brand onduidelijk of zelfs ongeloofwaardig over. Dit gaf ruimte aan eigen interpretaties door burgers en media. Zo ontstond een beeld van een falende overheid die informatie achterhield.

3.5 DISCUSSIE OVER ROL VAN PERS, DESKUNDIGEN EN BURGER

Het proces crisiscommunicatie in de rampenbestrijding is erop gericht om burgers op de hoogte te brengen van de aard en omvang van een crisis (wat is er aan de hand), de bestrijding (wat wordt eraan gedaan), en de mogelijke gevolgen (wat betekent het voor u, wat moet u doen).

Communicatie in een crisis is echter breder dan het hierboven genoemde proces van de overheid. Ook de burger en de media maken deel uit van de crisiscommunicatie. Vanuit de overheid is er geen garantie dat de boodschap ook wordt geïnterpreteerd zoals deze is bedoeld. Burgers en media verzamelen informatie uit vele bronnen, waarvan de crisiscommunicatie er één is. Welke informatie de burgers en media tot zich nemen, hoe zij deze wegen en welk effect dat heeft, daarop heeft de overheid in de huidige maatschappij, zeker net na het ontstaan van het voorval, geen invloed.

Dit onderzoek laat zien dat hoewel de bestrijding van de brand gecontroleerd verliep, de schade voor mens beperkt bleef en veel communicatie inhoudelijk correct was, er toch veel onrust kon ontstaan over de brand en effecten daarvan.

Eerder werd opgemerkt dat de crisiscommunicatie tijdens en na de brand in Moerdijk niet aansloot bij de gepercipieerde ernst van de gebeurtenissen.¹⁹⁹ Bij de crisisorganisatie ligt de taak ligt om tijdig, juist, consistent en begrijpelijk te communiceren. Het feit is dat ook de pers, burger en deskundigen een rol hebben bij de crisiscommunicatie. De (sociale) media hebben bij de brand in Moerdijk in hun berichtgeving ruimte gegeven aan feiten, interpretaties en meningen waarbij het falen van de overheid en het bedrijf en het achterhouden van informatie centraal stonden. Al dan niet met behulp van daartoe opgevoerde deskundigen. Hierdoor bereikte de crisiscommunicatie in veel gevallen niet het beoogde resultaat, hoewel de inhoud meestal correct was.

Bovenstaande illustreert de realiteit: de overheid kan, als afzender van een boodschap, niet bepalen welk effect deze heeft op de ontvanger ervan, het publiek. Bepalend voor het effect van de boodschap op de ontvanger zijn onder meer de andere informatie waarover deze beschikt en de wijze waarop hij een en ander tegen elkaar afweegt. Het gaat hier bijvoorbeeld om eerdere ervaringen met het optreden van de overheid tijdens crisissituaties, de opinies van deskundigen in de media en eigen waarnemingen van de brand. Daar komt nog bij dat het publiek geen eenvormige massa is, maar bestaat uit individuele ontvangers op wie dezelfde boodschap een totaal verschillende uitwerking kan hebben. Ten slotte ontvangt de overheid als afzender van de boodschap in veel gevallen geen directe feedback over het effect, waardoor het bijzonder moeilijk is om effectief bij te sturen. Het effect van de communicatie kan door de overheid zelf in kaart gebracht worden door onder meer het maken van een omgevingsanalyse. Dit is echter door veel overheidsinstanties niet gebeurd.

De overheid schoot echter wel tekort in de wijze waarop zij met het ontstane beeld is omgesprongen. De betrokken instanties lijken niet te hebben geprobeerd om feitelijk foutieve berichtgeving door de (sociale) media te corrigeren. Een belangrijke constatering is bovendien dat het voor de burgers niet mogelijk was om de informatie van de calamiteitenzenders op waarde te schatten. Dit kwam omdat niet duidelijk was welke berichtgeving vanuit de overheid (calamiteitenzender) kwam en wat vrije nieuwsgaring was.

Ten slotte is het medialandschap de laatste jaren sterk veranderd. Jarenlang gold de communicatie van burgemeester Mans tijdens de vuurwerkcramp in Enschede als voorbeeld van goede crisiscommunicatie tijdens de eerste fase van een voorval. Door regelmatig, op vastgestelde tijdstippen persconferenties te geven, werd de pers gevoed met informatie. Maar met de komst van onder andere mobiele telefoons met camera, YouTube en Twitter zijn burgers vandaag de dag niet alleen nieuwsconsument, maar ook nieuwsproducent geworden. Alles wat in de openbare ruimte gebeurt, kan vastgelegd en direct op internet geplaatst worden. Van controle op de nieuwsvoorziening is nog nauwelijks sprake.

Is crisiscommunicatie voor de overheid een strijd waarin winnen bij voorbaat onmogelijk is? Misschien, maar niettemin moet de overheid toch proberen haar taak zo goed mogelijk te vervullen. Zij kan dat doen door in de uitvoering zo goed mogelijk aan te sluiten bij de behoeften die bij burgers leven, eerlijk te zijn, iedereen vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en expertise te laten

199 Gepercipieerde ernst gaat over wat burgers denken dat de ernst is (hun beleving). Dit hoeft dus niet overeen te komen met de feitelijke ernst/gevaren van een risico. Percepties worden beïnvloed door verschillende factoren; naast persoonskenmerken heeft dat ook te maken met het risico zelf. Zo schatten mensen de gevaren van een risico bijvoorbeeld hoger in als het een kunstmatig risico is in plaats van een natuurlijk risico (straling van een kernreactor wordt gevaarlijker bevonden dan straling van de zon, terwijl die laatste meer slachtoffers maakt).

communiceren, en burgers zo te informeren over de risico's dat zij zelf afwegingen kunnen maken over wat voor hen de beste manier is om met het incident of de crisis om te gaan (binnen blijven of toch je zieke kind bij je schoonmoeder ophalen). Juist omdat je als overheid niet alle factoren die van invloed zijn op de crisiscommunicatie in de hand hebt, zijn een eenduidige communicatiestrategie en rolvastheid van alle betrokkenen van cruciaal belang. Daarnaast hebben ook journalisten en deskundigen een eigen verantwoordelijkheid in de communicatie tijdens een incident of crisis. Ook van hen mag verwacht worden dat zij professioneel optreden en fouten corrigeren.

Deelconclusies

De Raad komt op basis van de hierboven genoemde gebeurtenissen en verklaringen tot de volgende deelconclusie:

42. Feitelijk foutieve berichten in de media werden door de overheid noch de media zelf gecorrigeerd.

3.6 CONCLUSIES CRISISCOMMUNICATIE IN RELATIE TOT CRISISBEHEERSING

Conclusies ten aanzien van de overheid

Hoewel de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk dagenlang het nieuws beheerste, was het een relatief beperkt incident met weliswaar aanzienlijke lokale schade maar zonder doden en gewonden. De Onderzoeksraad constateert dat in Nederland een complexe structuur in werking treedt zodra zich een crisis voordoet die de schaal van gemeente of veiligheidsregio overstijgt. Het ingewikkelde stelsel en de vele organen en personen die daarin een taak hebben of menen te hebben, maken de communicatie rond een dergelijke crisis kwetsbaar. De Raad komt voor de crisiscommunicatie in relatie tot de crisisbeheersing bij de brand in Moerdijk tot de volgende eindconclusies:

1. De gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, die op basis van de wet opeenvolgend verantwoordelijk waren voor de crisiscommunicatie, handelden op 5 januari niet naar de ernst van de gebeurtenissen (zowel wat betreft het aantal betrokken partijen, de omvangrijke aandacht van de media en de onrust die de brand onder de bevolking teweeg bracht). Ondanks dat de regionale brandweer direct om bijstand vroeg bij de buurregio's, bleef bestuurlijke opschaling te lang uit. Een gevolg hiervan was dat de crisisorganisatie op het onderdeel communicatie met onvoldoende slagkracht werd ingericht.
2. Gebrek aan kennis van wederzijdse taken en bevoegdheden, zoals die onder meer zijn vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's, hebben de samenwerking tussen de betrokken partijen bemoeilijkt. Onvoldoende rolvastheid benadeelde tevens de duidelijkheid en tijdigheid van de communicatie. Het gevolg was dat de gemeente Moerdijk, de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid, het waterschap, het Nationaal crisiscentrum (op crisis.nl) en de Nieuwe voedsel- en warenautoriteit in eerste instantie onafhankelijk van elkaar communiceerden.

Ondanks het feit dat de minister van Veiligheid en Justitie de crisisorganisatie niet naar nationaal niveau heeft opgeschaald, hebben de rijksdiensten een grote rol gespeeld. Er ontstond een grote bestuurlijke drukte, met complicerende gevolgen voor de crisiscommunicatie en het verzamelen van gegevens over de verspreiding van gevaarlijke stoffen.

3. Bij de brand in Moerdijk was de rol van partijen op rijksniveau als het Nationaal crisiscentrum, de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing en het ministerie van Veiligheid en Justitie niet altijd duidelijk. Bovendien veranderde hun rol gedurende het verloop van het incident. Aanvankelijk was hun opstelling faciliterend en informerend, naarmate de dag vorderde en in de periode na de brand bewoog men in de richting van een sturende rol. Dit leidde bij alle partijen tot onduidelijkheid over de verdeling van taken en bevoegdheden. Daarbij constateert de Raad een gebrek aan rolvastheid bij de betrokken partijen.

Om bij ongevallen met gevaarlijke stoffen te komen tot een goede inhoudelijke input van crisiscommunicatie, is het noodzakelijk om gegevens over de mogelijke gezondheidseffecten te verzamelen en te duiden. Bij de brand in Moerdijk ontstonden problemen in beide processen. Zo was in de complexe structuur van de crisisbeheersing sprake van een veelvoud aan instanties die metingen verrichtte vanuit verschillende ministeriële verantwoordelijkheden.

4. Beide veiligheidsregio's hadden geen controle over het verzamelen van meetgegevens door de Milieuongevallendienst (MOD) en de rapportage van de adviezen van het Beleidsondersteunend Team Milieu-incidenten (BOT-mi). Deze informatie was nodig als input voor de communicatie met de bevolking. Ondanks de samenwerkingsovereenkomsten tussen de regio's en het BOT-mi en de bevoegdheden volgend uit de Wet veiligheidsregio's werd de operationele aansturing van de Milieuongevallendienst en het BOT-mi door de veiligheidsregio's, de landelijke partijen en het BOT-mi zelf verschillend opgevat. Het ontbreken van deze eenduidige (operationele) aansturing leidde ertoe dat het BOT-mi en de twee veiligheidsregio's geen sluitende afspraken maakten over het aanleveren van de adviezen (aan wie en wanneer) en op welke vragen deze antwoord moesten geven.
5. De veiligheidsregio's Zuid-Holland Zuid en Midden- en West Brabant hebben de verzamelde gegevens over de verspreiding van gevaarlijke stoffen onvoldoende geduid. Beide regio's gaven de informatie vrij zonder de burgers duidelijk te maken wat dit voor hen betekende. Hierdoor gingen andere deskundigen in de media de informatie duiden en verloor de overheid haar grip op de communicatie.
6. Bij de brand in Moerdijk ontbrak het aan regie ten aanzien van de crisiscommunicatie. Dit werd mede veroorzaakt door omissies in de Wet veiligheidregio's. In situaties waarin geen sprake is van een nationale ramp of crisis, ontbreekt het in de wet aan duidelijkheid over:
 - aanpak en bestuurlijke afstemming bij bovenregionale incidenten;
 - taken en bevoegdheden van ministeries;
 - operationele aansturing van landelijke adviesorganen en meetdiensten.

Ten aanzien van de inhoud van de crisiscommunicatie merkt de Raad op:

7. Hoewel in het algemeen de berichten van de overheid inhoudelijk correct waren, is in de communicatie onvoldoende aangesloten op de beleving van burgers. De communicatie deed geen recht aan de ernst van de brand zoals de burgers die op dat moment percipieerden. Hierdoor kwamen berichten over de aard, bestrijding en gevolgen van de brand onduidelijk of zelfs ongeloofwaardig over. Dit gaf ruimte aan eigen interpretaties door burgers en media. Zo ontstond een beeld van een falende overheid die informatie achterhield.

Conclusies ten aanzien van de media

Het medialandschap is de laatste jaren sterk veranderd. Vooral door de komst van nieuwe technologieën is een communicatieve infrastructuur ontstaan waarin elke vorm van informatie vanuit elke plaats op elk moment kan worden verspreid. Burgers zijn door de mogelijkheden die hun vandaag de dag ter beschikking staan, zoals mobiele telefoons met camera, YouTube en Twitter, naast nieuwsconsument ook nieuwsproducent geworden. De overheid heeft geen invloed op deze ontwikkeling.

8. Feitelijk foutieve berichten in de media werden door de overheid noch de media zelf gecorrigeerd.
9. De regionale omroep heeft als calamiteitenzender een specifieke verantwoordelijkheid om tijdens een grootschalig incident, ramp of crisis als spreekbuis van de overheid op te treden. Tegelijkertijd houdt de regionale omroep zijn rol als vrije nieuwsgaarder. Bij de brand in Moerdijk was het niet duidelijk vanuit welke rol Omroep Brabant de burger informeerde. Van een burger mag niet verwacht worden dat hij in staat is de twee rollen van de regionale omroep te onderscheiden.

4 EINDCONCLUSIES

4.1 ONTSTAAN BRAND, OMSTANDIGHEDEN BEDRIJF, VERGUNNINGVERLENING EN HANDHAVING

Het onderzoek naar de brand bij Chemie-Pack heeft tot de volgende conclusies geleid.

Directe oorzaken van het ontstaan van de brand

1. De brand bij Chemie-Pack is ontstaan doordat, in strijd met de vergunning, met open vuur werd gewerkt. De brand kon escaleren doordat een grote hoeveelheid brandbare stoffen aanwezig was en Chemie-Pack de beginnende brand niet kon blussen.
 - a. Bij het met een open vlam opwarmen van een koude membraanpomp is de in de opvangbak aanwezige xyleen ontbrand en ontstond een vloeistofbrand in de opvangbak.
 - b. Direct na het uitbreken van de brand is de pomp niet stopgezet.
 - c. De las in de persleiding van de pomp is na de beginnende brand afgebroken waardoor hars onder druk vrij kon uitstromen. Deze hars is vervolgens ontstoken door brandend xyleen.
 - d. De bedrijfshulpverleners van Chemie-Pack hebben de beginnende brand niet kunnen blussen.
 - e. De brand kon uitbreiden tot een grote onbeheersbare plasbrand door uitstromend brandend hars in de nabijheid van circa 120 in strijd met de vergunning geplaatste en met brandbare vloeistoffen gevulde containers.

Achterliggende oorzaken van het ontstaan van de brand

2. Als achterliggende oorzaken van de brand is vastgesteld dat beheersing van de risico's door het bedrijf Chemie-Pack onvoldoende was.
 - a. Chemie-Pack hield zich niet aan de vergunning, niet aan het eigen beleid en niet aan de procedures. Zo was in de vergunningaanvraag de opslag van containers met brandbare vloeistoffen op het middenterrein, het verpompen van hars op het middenterrein, het werken met open vuur en het schoonmaken met xyleen niet gemeld.
 - b. De brand kon escaleren doordat direct na het ontstaan van de brand de pomp niet werd stopgezet. Het personeel bleek niet geïnstrueerd te zijn hoe te handelen bij ernstige problemen.
 - c. De beheersing van risico's van het bedrijf was - zowel technisch als organisatorisch - niet van het niveau dat verwacht mag worden van een BRZO-bedrijf. Zo ontbrak het bij Chemie-Pack onder meer aan een systematische en kwalitatief goed maar bovenal een geborgd installatiebeheer.

De brand escaleerde doordat er honderden kunststof containers (IBC's) gevuld met brandbare vloeistoffen op niet toegestane plaatsen stonden. Chemie-Pack heeft de vooraf afgegeven waarschuwingen hieromtrent van de door het bedrijf aangetrokken adviseur niet opgevolgd.

- d. Een IBC gevuld met hars waarmee Chemie-Pack werkte, bezwijkt bij brand binnen een tot tien minuten met als gevolg een plasbrand.
- e. De potentiële gevaren van IBC's bij huidige toepassing in de industrie zijn door Chemie-Pack, ondanks het feit dat het bedrijf op het gevaar gewezen is, niet beheerst. De kunststof van IBC's is zeer kwetsbaar bij brand. Het gevaar geldt niet alleen voor licht ontvlambare vloeistoffen, maar voor alle vloeistoffen.

Conclusies ten aanzien van de overheid

3. Om de achterliggende oorzaken van het niet nakomen van de beheersmaatregelen door Chemie-Pack te achterhalen, is de vergunningverlening en handhaving door de overheid onderzocht. Uit het onderzoek zijn de volgende conclusies getrokken.

Vergunningverlening

- a. Het proces van aanvragen en afhandeling door de gemeente Moerdijk van de in januari 2011 geldende vergunning van Chemie-Pack duurde zes jaar. Daarbij werden door de gemeente verschillende malen tekortkomingen in de aanvraag, waaronder gebrekkige informatie, geconstateerd. De gemeente Moerdijk heeft haar rol als bevoegd gezag naar de regels en de gegroeide wijze van werken bij de vergunningverlening voor dit soort ondernemingen uitgevoerd.
Hierin ziet de Raad een te coulante houding waar veel tijd mee gemoeid was en die naar het oordeel van de Raad niet passend was in het geval van risicovolle ondernemingen.

Toezicht en handhaving

- b. De overtredingen die zich in de loop van de jaren bij Chemie-Pack manifesteerden, zoals een gebrek aan veiligheidvoorzieningen, het patroon van herhaling, de overtreding van de voorschriften en het niet structureel oplossen van tekortkomingen, werden door de overheid niet gezien als een aanwijzing voor een gebrekkig veiligheidsbeheersing bij Chemie-Pack en leidden niet tot een andere benadering in de handhaving, er was geen metaliteit om effectief in te grijpen.
- c. De handhaving door de BRZO-inspecties en de milieucontroles werden bij Chemie-Pack vooraf aangekondigd. Dat bood Chemie-Pack de mogelijkheid op die dagen geen werkzaamheden uit te voeren die buiten de vergunning vielen.
De Raad vindt dat, gelet op de aanhoudende reeks van handhavende activiteiten die nodig waren om Chemie-Pack op het goede spoor te houden, een meer integrale beoordeling passend zou zijn geweest. Bij het uitvoeren van de inspecties en controles is geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid van onaangekondigde inspecties/controles gericht op de feitelijke gang van zaken in de onderneming.
De Raad is van oordeel dat ook in de handhaving traag en te coulant is opgetreden.
- d. De BRZO-regelgeving is bedoeld om een onderneming meer als een eenheid te zien en integraal te beoordelen. Het (veiligheids)toezicht op BRZO-bedrijven is in Nederland echter verbrokkeld georganiseerd. De overheid werkt vanuit verschillende organisaties en de daarmee verbonden deelverantwoordelijkheden. Hoewel er sprake is van samenwerking tussen de toezichthouders, is het door deze verbrokkeling moeilijk om het 'geheel' van de onderneming scherp in beeld te krijgen en te houden.

4.2 CRISISCOMMUNICATIE

Conclusies ten aanzien van de overheid

Hoewel de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk dagenlang het nieuws beheerste, was het een relatief beperkt incident met weliswaar aanzienlijke lokale schade maar zonder doden en gewonden. De Onderzoeksraad constateert dat in Nederland een complexe structuur in werking treedt zodra zich een crisis voordoet die de schaal van gemeente of veiligheidsregio overstijgt. Het ingewikkelde stelsel en de vele organen en personen die daarin een taak hebben of menen te hebben, maken de communicatie rond een dergelijke crisis kwetsbaar. De Raad komt voor de crisiscommunicatie in relatie tot de crisisbeheersing bij de brand in Moerdijk tot de volgende eindconclusies:

4. De gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, die op basis van de wet opeenvolgend verantwoordelijk waren voor de crisiscommunicatie, handelden op 5 januari niet naar de ernst van de gebeurtenissen (zowel wat betreft het aantal betrokken partijen, de omvangrijke aandacht van de media en de onrust die de brand onder de bevolking teweeg bracht). Ondanks dat de regionale brandweer direct om bijstand vroeg bij de buurregio's, bleef bestuurlijke opschaling te lang uit. Een gevolg hiervan was dat de crisisorganisatie op het onderdeel communicatie met onvoldoende slagkracht werd ingericht.
5. Gebrek aan kennis van wederzijdse taken en bevoegdheden, zoals die onder meer zijn vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's, hebben de samenwerking tussen de betrokken partijen bemoeilijkt. Onvoldoende rolvastheid benadeelde tevens de duidelijkheid en tijdigheid van de communicatie. Het gevolg was dat de gemeente Moerdijk, de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid, het waterschap, het Nationaal crisiscentrum (op crisis.nl) en de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit in eerste instantie onafhankelijk van elkaar communiceerden.

Ondanks het feit dat de minister van Veiligheid en Justitie de crisisorganisatie niet naar nationaal niveau heeft opgeschaald, hebben de rijksdiensten een grote rol gespeeld. Er ontstond een grote bestuurlijke drukte, met complicerende gevolgen voor de crisiscommunicatie en het verzamelen van gegevens over de verspreiding van gevaarlijke stoffen.

6. Bij de brand in Moerdijk was de rol van partijen op rijksniveau als het Nationaal crisiscentrum, de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing en het ministerie van Veiligheid en Justitie niet altijd duidelijk. Bovendien veranderde hun rol gedurende het verloop van het incident. Aanvankelijk was hun opstelling faciliterend en informerend, naarmate de dag vorderde en in de periode na de brand bewoog men in de richting van een sturende rol. Dit leidde bij alle partijen tot onduidelijkheid over de verdeling van taken en bevoegdheden. Daarbij constateert de Raad een gebrek aan rolvastheid bij de betrokken partijen.

Om bij ongevallen met gevaarlijke stoffen te komen tot een goede inhoudelijke input van crisiscommunicatie, is het noodzakelijk om gegevens over de mogelijke gezondheidseffecten te verzamelen en te duiden. Bij de brand in Moerdijk ontstonden problemen in beide processen. Zo was in de complexe structuur van de crisisbeheersing sprake van een veelvoud aan instanties die metingen verrichtte vanuit verschillende ministeriële verantwoordelijkheden.

7. Beide veiligheidsregio's hadden geen controle over het verzamelen van meetgegevens door de Milieugevallendienst en de rapportage van de adviezen van het Beleidsondersteunend Team Milieu-incidenten (BOT-mi). Deze informatie was nodig als input voor de communicatie met de bevolking. Ondanks de samenwerkingsovereenkomsten tussen de regio's en het BOT-mi en de bevoegdheden volgend uit de Wet veiligheidsregio's werd de operationele aansturing van de Milieugevallendienst en het BOT-mi door de veiligheidsregio's, de landelijke partijen en het BOT-mi zelf verschillend opgevat. Het ontbreken van deze eenduidige (operationele) aansturing leidde ertoe dat het BOT-mi en de twee veiligheidsregio's geen sluitende afspraken maakten over het aanleveren van de adviezen (aan wie en wanneer) en op welke vragen deze antwoord moesten geven.
8. De veiligheidsregio's Zuid-Holland Zuid en Midden- en West Brabant hebben de verzamelde gegevens over de verspreiding van gevaarlijke stoffen onvoldoende geduid. Beide regio's gaven de informatie vrij zonder de burgers duidelijk te maken wat dit voor hen betekende. Hierdoor gingen andere deskundigen in de media de informatie duiden en verloor de overheid haar grip op de communicatie.
9. Bij de brand in Moerdijk ontbrak het aan regie ten aanzien van de crisiscommunicatie. Dit werd mede veroorzaakt door omissies in de Wet veiligheidsregio's. In situaties waarin geen sprake is van een nationale ramp of crisis, ontbreekt het in de wet aan duidelijkheid over:
 - aanpak en bestuurlijke afstemming bij bovenregionale incidenten;
 - taken en bevoegdheden van ministeries;
 - operationele aansturing van landelijke adviesorganen en meetdiensten.

Ten aanzien van de inhoud van de crisiscommunicatie merkt de Raad op:

10. Hoewel in het algemeen de berichten van de overheid inhoudelijk correct waren, is in de communicatie onvoldoende aangesloten op de beleving van burgers. De communicatie deed geen recht aan de ernst van de brand zoals de burgers die op dat moment percipieerden. Hierdoor kwamen berichten over de aard, bestrijding en gevolgen van de brand onduidelijk of zelfs ongeloofwaardig over. Dit gaf ruimte aan eigen interpretaties door burgers en media. Zo ontstond een beeld van een falende overheid die informatie achterhield.

Conclusies ten aanzien van de media

Het medialandschap is de laatste jaren sterk veranderd. Vooral door de komst van nieuwe technologieën is een communicatieve infrastructuur ontstaan waarin elke vorm van informatie vanuit elke plaats op elk moment kan worden verspreid. Burgers zijn door de mogelijkheden die hun vandaag de dag ter beschikking staan, zoals mobiele telefoons met camera, YouTube en Twitter, naast nieuwsconsument ook nieuwsproducent geworden. De overheid heeft geen invloed op deze ontwikkeling.

11. Feitelijk foutieve berichten in de media werden door de overheid noch de media zelf gecorrigeerd.
12. De regionale omroep heeft als calamiteitenzender een specifieke verantwoordelijkheid om tijdens een grootschalig incident, ramp of crisis als spreekbuis van de overheid op te treden. Tegelijkertijd houdt de regionale omroep zijn rol als vrije nieuwsgaarder. Bij de brand in Moerdijk was het niet duidelijk vanuit welke rol Omroep Brabant de burger informeerde. Van een burger mag niet verwacht worden dat hij in staat is de twee rollen van de regionale omroep te onderscheiden.

5 AANBEVELINGEN

INDUSTRIE

Aanbeveling aan VNO-NCW, de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) en het Verbond van Handelaren in Chemische Producten (VHCP) de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI) en de Vereniging van Onafhankelijke Tankopslagbedrijven (VOTOB):

1. a. Zorg dat het in september 2011 gepubliceerde tienpuntenplan 'Veiligheid voorop' ook daadwerkelijk uitgevoerd wordt, dat de ondernemingen streven naar voortdurende verbetering maar dat vooral 'zwakke broeders' (leden en niet-leden) door de sector zelf worden aangesproken.
- b. Bevorder dat leveranciers en afnemers eisen stellen aan het veiligheidsniveau van risicovolle ondernemingen met wie zij zaken doen.

De Raad stelt vast dat belangrijke lessen over de kwetsbaarheid van kunststofcontainers bij brand die eerder zijn geleerd in het Verenigd Koninkrijk nauwelijks in Nederland bekend waren.

2. Aanbeveling aan VNO-NCW, de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) en het Verbond van Handelaren in Chemische Producten (VHCP) de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI) en de Vereniging van Onafhankelijke Tankopslagbedrijven (VOTOB):

Breng de kwetsbaarheid van kunststofcontainers (zogenoemde IBC's) in geval van brand onder de aandacht van de industrie.

VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING

De brand in Moerdijk heeft al stimulerend gewerkt voor het daadwerkelijk en met urgentie bevorderen van een andere ordening van toezicht en handhaving in deze sector. De Raad benadrukt dat zeker in het domein van de veiligheid in een sterk door politieke en economische krachten bepaalde omgeving een toezicht aanwezig moet zijn dat voldoende deskundig en voldoende onafhankelijk is. Zeker bij de handhaving gaat het om inhoudelijke en vaktechnische beoordelingen die integer en professioneel moeten worden uitgevoerd. Dit is niet alleen voor de overheid van belang maar ook voor de ondernemingen. Zij moeten op een deskundig, gezaghebbend toezicht kunnen rekenen.

Aanbevelingen aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu:

3. Preciseer op korte termijn hoe de rijksinspecties worden verbonden met de regionale uitvoeringsdiensten BRZO in wording. Waarborg dat in deze regionale uitvoeringsdiensten alle benodigde expertise wordt ondergebracht onder gezaghebbende enkelvoudige verantwoordelijkheid.
4. Preciseer met welke maatstaven in de aangekondigde evaluatie van deze reorganisatie geoordeeld zal worden zodat er volstrekte duidelijkheid vooraf is over het inhoudelijke programma van eisen: wanneer worden de regionale uitvoeringsdiensten /BRZO als geslaagd beschouwd?
5. Zorg, samen met de industrie, voor een jaarlijkse verslaglegging over de 'Staat van de veiligheid van risicovolle ondernemingen'.

Wet veiligheidsregio's

Aanbeveling aan de minister van Veiligheid en Justitie:

6. Laat de Wet veiligheidsregio's spoedig en op onafhankelijke wijze evalueren. Betrek bij de evaluatie de vraag hoe het gezag van de burgemeester en de voorzitter van de veiligheidsregio volgend uit de Wet veiligheidsregio's zich verhoudt tot:
 - a. De aanpak van incidenten die de grens van een veiligheidsregio overstijgt en die niet de eigenschappen hebben van een nationale crisis of ramp. Neem hierbij ook de optimale omvang van de veiligheidsregio's in ogenschouw;
 - b. De taken en bevoegdheden van ministeries die betrokken zijn bij het incident;
 - c. De operationele aansturing van landelijke adviesorganen en meetdiensten zoals het BOT-mi en de Milieuongevallendienst.

Crisiscommunicatie

Aanbeveling aan de minister van Veiligheid en Justitie en het Veiligheidsberaad:

7. Tref een centrale voorziening waardoor het mogelijk wordt expertise op het terrein van crisiscommunicatie direct beschikbaar te stellen aan gemeenten en veiligheidsregio's die geconfronteerd worden met een ramp of crisis. Betrek hierbij de rol van het Nationaal Crisiscentrum en het Nationaal Voorlichtingscentrum.

Aanbevelingen aan het Veiligheidsberaad:

8. Zorg dat de communicatie over een ramp of crisis aansluit bij de informatiebehoefte van burgers en hulpverleners. Houd er daarbij rekening mee dat de beleving van onveiligheid bij een chemische brand altijd groot is.
9. Organiseer een integrale herbezinning op hoe en wat de overheid in geval van een ramp of crisis moet communiceren in het snel veranderende medialandschap. Betrek hierbij in ieder geval de dubbelrol van regionale omroepen (vrije nieuwsgaarder en calamiteitenzender), de sociale media en het informatiezoekgedrag van burgers.

BIJLAGE 1: ONDERZOEKSVERANTWOORDING

MELDING EN ONDERZOEK ONDERZOEKSRaad

De brand bij Chemie-Pack is op 5 januari 2011 via het Nationaal Crisiscentrum bij de Onderzoeksraad gemeld. De Raad is nog dezelfde dag begonnen met het verzamelen van informatie. Op dinsdag 11 januari 2011 besloot de Raad formeel om een onderzoek te starten naar het incident. De Raad zocht vrijwel direct na de brand in Moerdijk contact met diverse andere partijen om tot een afstemming over het onderzoek te komen. De Raad sprak hiervoor met de Inspectie OOV, de Arbeidsinspectie, de VROM-Inspectie en het Openbaar Ministerie. Direct na 5 januari is het onderzoek naar de oorzaak van de brand gestart. Voor wat betreft het technisch onderzoek ter plaatse en later met het materiaalkundig laboratorium is dit in overleg gegaan met het Openbare Ministerie. Onderzoek ter plaatse is verricht door Politie Midden- en West- Brabant, KLPD DVO LTFO (Landelijk Team Forensische Opsporing) en KLPD DVO LVBT (Landelijk Verkeers Bijstands Team) van Politie Brabant, KLPD en Forensische opsporing.

Eind januari vond een afstemmingsbijeenkomst plaats tussen de beide veiligheidsregio's, de IOOV en de Onderzoeksraad. Op 1 februari stemde de Raad in met de eerste afbakening van het onderzoek naar de crisiscommunicatie. Op 8 februari startte de Onderzoeksraad met de eerste interviews met de betrokkenen in de veiligheidsregio Midden- en West- Brabant en de medewerkers van Chemie-Pack. Op 14 februari startten de interviews met de betrokkenen in de VR ZHZ. De eerste bevindingen en afbakening van onderzoek naar de oorzaak van de brand zijn 15 februari 2011 in de Raad besproken. Op 19 maart 2011 stemde de Raad in met de focus van het vervolg van het onderzoek naar de oorzaak van de brand en de omstandigheden op het bedrijf. Op 14 april stemde de Raad in met het vervolgonderzoek naar de voorgestelde onderzoeksvraag en focuspunten van het onderzoek naar de crisiscommunicatie.

DOEL

Het eerste doel van het onderzoek naar de brand en het snelle brandverloop is om de directe en achterliggende oorzaken van de brand bij Chemie-Pack te onderzoeken. Hiervoor zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Wat is de oorzaak van het ontstaan en het eerste verloop van de brand?
2. Wat zijn de achterliggende oorzaken van het ontstaan van de brand?
3. Welke beheersmaatregelen van zowel het bedrijf zelf als van de overheid hebben (niet) gewerkt en zo niet, waarom niet?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is ten aanzien van het bedrijf specifiek gekeken naar de risico's op brand(escalatie). Omdat Chemie-Pack een bedrijf is waar risicovolle werkzaamheden plaats vinden, valt dit in Nederland onder het BRZO. Ten aanzien van de overheid is specifiek gekeken naar het toezicht vanuit de milieuvergunning als vanuit het BRZO. Daarbij wordt een antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

- a. Is de vergunningverlening adequaat verlopen en is deze in overeenstemming met de geldende eisen?
- b. Had het bedrijf toestemming van de overheid om de werkzaamheden, die hebben geleid tot het voorval uit, te voeren?
- c. Indien met de werkzaamheden de milieuvergunning werd overtreden, heeft de overheid deze overtredingen dan geconstateerd?
- d. Is de inadequate risicobeheersing, eventueel in een andere context, gesignaleerd door de toezichthouders?

Het tweede doel van het onderzoek naar de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk is om te beoordelen of uit het verloop van de crisiscommunicatie bij de brand in Moerdijk lessen te trekken zijn ter verbetering van het proces en crisisbeheersing in het algemeen.

De Raad verstaat onder crisiscommunicatie 'het verschaffen van informatie door de overheid aan de bevolking over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis die hen bedreigt of treft, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn'.²⁰⁰ Om het hierboven benoemde doel te realiseren, formuleerde de Onderzoeksraad de onderstaande onderzoeksvragen:

1. Hoe is de crisiscommunicatie bij de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk verlopen?
2. Welke gebeurtenissen hebben invloed gehad op de crisiscommunicatie? Welke omstandigheden verklaren dit?

Om antwoord te geven op deze onderzoeksvragen bracht de Raad drie processen in kaart die een belangrijke bijdrage leveren aan de crisiscommunicatie. Deze processen zijn:

- a. Het verzamelen van gegevens over de brand, over de wijze van bestrijding en over de gezondheidseffecten;
- b. Het duiden van deze gegevens en het formuleren van de te volgen gedragslijn;
- c. Het communiceren met de bevolking.

De Raad onderzocht daarbij hoe de veiligheidsregio's Midden- en West- Brabant, Zuid- Holland Zuid en betrokken gemeenten in deze regio's de bevolking hebben geïnformeerd over de mogelijke gezondheidseffecten van de vrijgekomen stoffen. De Raad onderzocht hierbij zowel de gebeurtenissen die directe invloed hadden op de crisiscommunicatie als de achterliggende oorzaken of omstandigheden in het crisisbeheersingssysteem die bijdroegen aan het verloop van de gebeurtenissen in het kader van crisiscommunicatie. De Raad onderzocht niet de crisiscommunicatie over de mogelijke effecten van de brand voor het milieu. Ook onderzocht de Raad niet de voorbereiding van de hulpverleningsorganisaties op chemische branden.

Bij het onderzoek naar de crisiscommunicatie ligt de focus op activiteiten die plaats vonden vanaf de eerste melding die op 5 januari binnen kwam bij de meldkamer in de veiligheidsregio Midden- en West- Brabant (even voor half drie) tot een week na de brand (11 januari). Op hoofdlijnen keek de Raad ook naar de activiteiten die nog plaats vonden in de maand na de brand, waarbij de publicatie van het laatste BOT-mi rapport als eindpunt is genomen (4 februari).

OVERIGE ONDERZOEKEN

In onderstaande tabel staat een overzicht van de instanties die onderzoek hebben gedaan naar de brand in Moerdijk.

Organisatie	Scope onderzoek
Arbeidsinspectie, Major Hazard Control (MHC) en Gemeente Moerdijk	Onderdeel onderzoeken OM en feitenrelaas vergunning en handhaving bij Chemie-Pack Onderzoeksopdracht is inmiddels ingetrokken
Gemeentelijke gezondheidsdienst	Gezondheidsonderzoek
Havenschap Moerdijk	Intern onderzoek naar inzet
Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	De voorbereiding van gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio MWB op een grootschalig incident zoals zich dit bij Chemie-Pack heeft voorgedaan, de brandbestrijding en de interregionale samenwerking en de nationale betrokkenheid.

200 Memorie van toelichting Wet veiligheidsregio's, onder crisisplan.

Organisatie	Scope onderzoek
Nederlandse Vereniging Brandweezorg en Rampenbestrijding	Intervisie
Openbaar Ministerie	Strafrechtelijk onderzoek op grond van vermoedens van overtreding op grond van de Wabo art. 2.5 en wet BRZO art.5
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	Metingen
Rijkswaterstaat (Inspectie voor Verkeer en Waterstaat)	Feitenrelaas vergunningen handhaving bij Chemie-Pack
Veiligheidsregio Midden West Brabant	Evaluatie eigen inzet en interregionale samenwerking, crisiscommunicatie
Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond	Evaluatie eigen inzet
Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid	Interregionale samenwerking, crisiscommunicatie
VROM-Inspectie (onderdeel Ministerie Infrastructuur en Milieu)	Feitenrelaas vergunningen handhaving bij Chemie-Pack
Waterschap, Brabantse Delta	Een interne evaluatie en een collegiale toets door een ander waterschap. Ook metingen aan water uitgevoerd.

INTERVIEWS EN INFORMATIE

In het kader van het onderzoek zijn interviews gehouden met de direct betrokkenen, in dit geval met de medewerkers van Chemie-Pack, een aantal bevelvoerders, de meetplanleiders, AGS- en GAGS van beide regio's, de leiders en voorlichtingsfunctionarissen/woordvoerders van het CoPI, ROT, GBT en RBT van beide regio's, functionarissen van de actiecentra communicatie, de betrokken burgemeesters, de voorzitters/leiders van het NCC en een aantal functionarissen van de MOD/RIVM en het BOT-mi. Daarnaast zijn interviews gehouden met functionarissen van de gemeente Moerdijk, de Regionale Milieudienst, de regionale brandweer, de Arbeidsinspectie, adviseurs van Chemie-Pack en verschillende opdrachtgevers van Chemie-Pack.

Deze interviews hadden als doel inzicht te krijgen in het ontstaan en de ontwikkeling van de brand en het verloop van de crisiscommunicatie.

TOEDRACHT

Om de toedracht te reconstrueren, heeft de Onderzoeksraad diverse interviews gehouden met betrokkenen. Tevens is gebruik gemaakt van de processen-verbaal van de betrokken personen, camera- en mediabeelden, de transcripten van de meldkamer, de verslagen van onder andere het RBT, GBT, ROT, CoPI en de actiecentra. Het voorval is gereconstrueerd met behulp van Sequentially Timed Events Plotting (STEP). Bij STEP worden gebeurtenissen sequentieel in de tijd tweedimensionaal geplotted. Daarbij geeft de horizontale as de tijd weer en de verticale as de actoren waarop de gebeurtenissen betrekking hebben. De verklaringen van de betrokken personen geven over het algemeen een consistent beeld van de gebeurtenissen. Indien sprake was van inconsistentie is in de beschrijving van de toedracht steeds gekozen voor de meest waarschijnlijke wijze waarop de gebeurtenissen zich hebben voltrokken.

Voor de reconstructie van gebeurtenissen over de crisiscommunicatie in relatie tot de crisisbeheersing is eerst chronologisch in detail uitgezocht welke gebeurtenissen de eerste week na de brand plaatsvonden. Daarnaast zijn ook op hoofdlijnen de gebeurtenissen in weken daarna in kaart gebracht. Vervolgens is voor de leesbaarheid van het rapport gekozen om alleen die gebeurtenissen op te nemen die of nodig zijn in de chronologie van het verhaal of die volgens de Raad nodig zijn om de analyse te begrijpen.

ANALYSE

De analyse richtte zich op het ontstaan, de ontwikkeling van de brand en het verloop van de crisiscommunicatie. Daarbij werden zowel de directe als de achterliggende oorzaken in kaart gebracht. De VU University Amsterdam, Department of Chemistry and Pharmaceutical Sciences, heeft onderzoek verricht naar de brandbaarheid van xyleen en de hars. Het NFI heeft onderzoek verricht naar de membraanpomp. Het Schielab B.V. heeft aanvullend materiaalkundig onderzoek uitgevoerd naar de bevestiging van de leiding aan de pomp en Efectis Nederland B.V. heeft brandproeven uitgevoerd. Voor de analyse van de brand bij Chemie-Pack maakte de Onderzoeksraad gebruik van verschillende analysemethoden, te weten Tripod en STAMP.

De media-analyse is kwalitatief van opzet. In deze analyse zijn de volgende bronnen betrokken: Omroep Brabant, RTV Rijnmond, ANP, NOS, Telegraaf, Algemeen Dagblad, Pauw en Witteman, Nieuwsuur, Eén Vandaag en Twitter. In deze media is gekeken naar:

- de inhoud van de berichtgeving;
- de toon van de berichtgeving.

De media zijn door twee verschillende onderzoekers geanalyseerd om een meer betrouwbaar beeld te kunnen geven.

TRIPOD

De Tripod-methode heeft tot doel een organisatie te toetsen op de aanwezigheid van risicofactoren die kunnen leiden tot onveilige werksituaties. Deze methode kan zowel proactief als reactief gebruikt worden. Binnen het Tripod gedachtegoed²⁰¹ wordt een aanzienlijk deel van ongevallen veroorzaakt door menselijk falen.^{202,203} Tripod-BETA is ontwikkeld om naar aanleiding van een voorval het falen in een organisatie te kunnen verklaren. De methodiek gaat ervan uit dat menselijk falen nooit op zichzelf staat.^{204,205}

De uitgangspunten van Tripod-BETA met betrekking tot het ontstaan van ongevallen zijn:

- Ongevallen en incidenten, waaronder vermijdbare fouten, ontstaan doordat de beveiliging faalt of afwezig is.
- Ongevallen en incidenten zijn een gevolg van een samenloop van omstandigheden waardoor ze uniek lijken.
- De mogelijke oorzaken voor onveilige handelingen en situationele omstandigheden zijn uit te drukken in fouten latent aanwezig in specifieke werksituatiefactoren, die de fundamentele basisrisicofactoren worden genoemd.

De theorie herleidt directe menselijke oorzaken, via omgevingsfactoren, naar tekortkomingen in organisaties. De filosofie is dat de kans op menselijk falen afneemt als fouten, die geïnduceerd kunnen worden door omgevingsfactoren, gereduceerd worden door het verbeteren van de tekortkomingen in de organisatie.²⁰⁶ Hierdoor worden meer ongevallen en incidenten voorkomen dan wanneer alleen het ongeval of incident beschouwd wordt.

201 Hudson P.T.W., Reason J.T., Wagenaar W.A., Bentley P.D., Primrose M. & Visser J.P. (1994). *Tripod Delta: Proactive approach to enhanced safety*. Society of Petroleum Engineers, JPT, January, 58-62.

202 Wagenaar, W.A., Hudson, P.T.W. & Reason, J.T. (1990) *Cognitive Failures and Accidents*. Applied Cognitive Psychology, 4, 273-294.

203 Falen betekent: niet werken zoals bedoeld.

204 Wagenaar W.A., 1986. *De oorzaak van onmogelijke ongelukken*. Van Loghum Slaterus, Deventer; Wagenaar W.A. & J. van der Schrier, 1997. *Accident analysis the goal, and how to get there*. Safety Science, Volume 26, Number 1, June 1997, pp. 25-33(9).

205 Wagenaar, W.A., Groeneweg, J., Hudson, P.T.W. & Reason, J.T. (1994) *Promoting Safety in the Oil Industry*. Ergonomics, 37, 1999-2013.

206 Wolsak, T.D., K.N.R. Verhoeve & J. Groeneweg, 2007. Op zoek naar de latente fouten tijdens de Feitenverzameling, NVVK Jubileum congres.

Vanuit een voorval wordt in kaart gebracht wat er is gebeurd, hoe het is gebeurd en waardoor het is gebeurd. De methodiek identificeert de achterliggende oorzaken die bijgedragen hebben aan het ontstaan van de directe oorzaak van het ongeval of incident. De achterliggende oorzaken van een voorval aanwezig in een organisatie, worden gegroepeerd in elf basis risicofactoren.²⁰⁷

De basisrisicofactoren zijn:

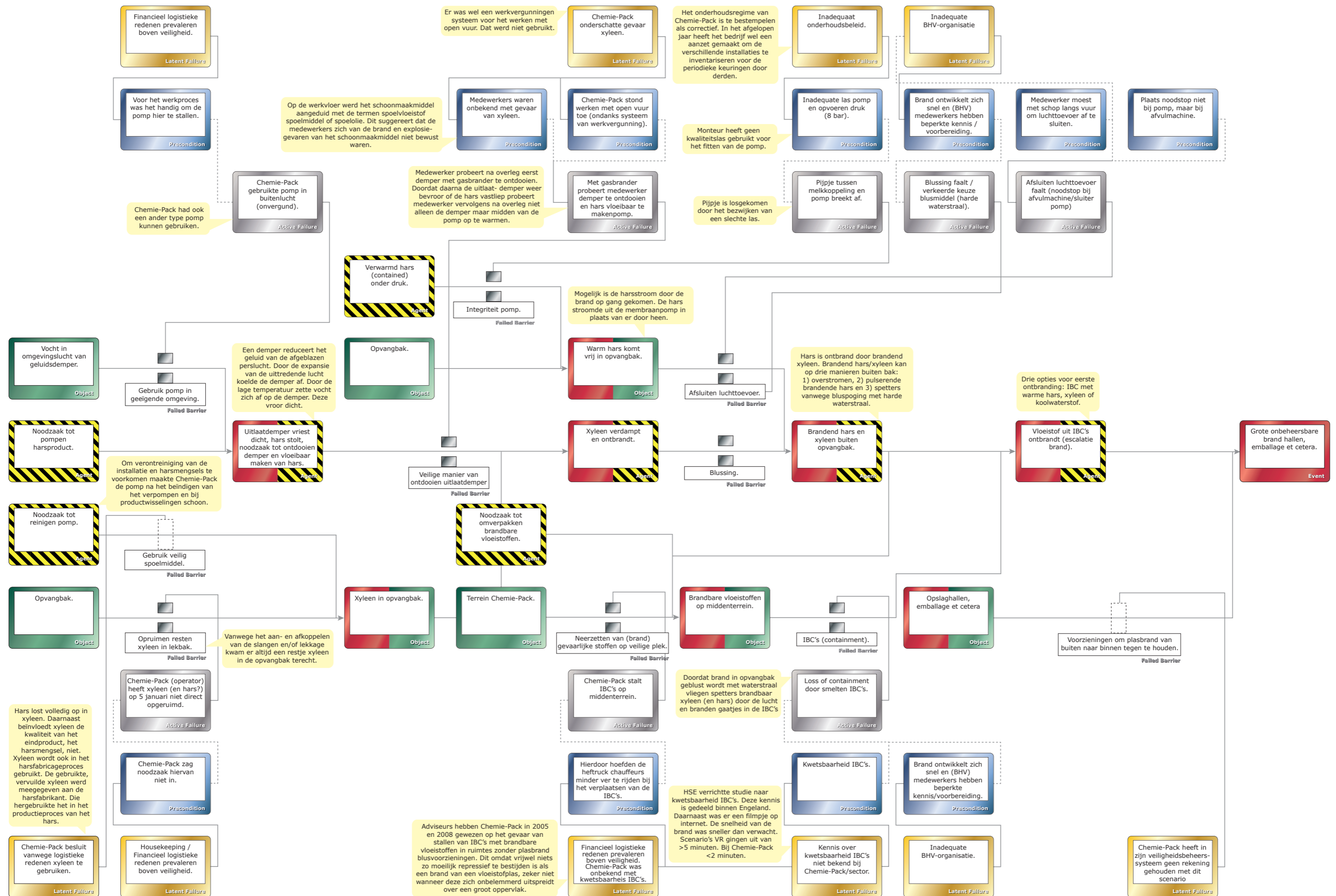
- Ontwerp: het ontwerp van apparatuur, maar ook het zorgproces (de behandeling).
- Apparatuur: de kwaliteit van de apparatuur.
- Werkprocedures: de begrijpelijkheid, juistheid en aanwezigheid van procedures.
- Ongevalbevorderende werkkenmerken: werkkenmerken op de werkplek niet voorzien door de ontwerpers van apparatuur en het zorgproces, zoals indeling van het ziekenhuis of lawaai en psychosociale factoren zoals machismo of verveling.
- Onderhoud: het dagelijks onderhoud van de werkplek.
- Kennis en vaardigheden: de geoefendheid en ervaring van de medewerkers.
- Tegenstrijdige belangen: het management van tegenstrijdige doelen zoals arbeidsomstandigheden versus productie.
- Communicatie: de communicatie tussen werknemers, afdelingen en bedrijven.
- Organisatie: de structuur van de organisatie waarin moet worden gewerkt.
- Bedrijfshuishouding: het managen en het uitvoeren van het onderhoud.
- Orde en netheid.

De beheersing van deze basisrisicofactoren vormt het fundament van het borgen van veiligheid. De achterliggende oorzaken en basisrisicofactoren kunnen vervolgens gerelateerd worden aan betrokkenen en hun rol bij het ontstaan van het voorval.²⁰⁸

Het is belangrijk te melden Tripod Beta binnen de Onderzoeksraad gebruikt wordt als een methodiek om onderzoekers te helpen een voorval zo systematisch mogelijk te analyseren. Tripod Beta is derhalve geen uitkomst of een exacte wetenschap (met een 100 procent inter rater reliability), maar een proces tool.

207 De zogeheten TRACK aanpak.

208 Volgens de IPIC-RAM aanpak.



Figuur 26: Tripodboom onderzoek brand 5 januari 2011 Chemie-Pack. (Bron: Onderzoeksraad)

STAMP

STAMP veronderstelt dat ongevallen het gevolg zijn van onregelde interacties tussen componenten in een systeem. Volgens STAMP ontstaan ongevallen als gevolg van ontoereikende beheersing/control of ontoereikende handhaving van veiligheidsgerelateerde restricties (constraints) op de ontwikkeling, het ontwerp en uitvoering van het systeem. Veiligheid is volgens STAMP een 'beheersingsprobleem' en ongevallen ontstaan wanneer de verantwoordelijke partijen niet adequaat omgaan met falende componenten, externe onregelningen, en/of disfunctionele interacties tussen componenten in het systeem. Een STAMP analyse wordt uitgevoerd in vier stappen. In de eerste stap wordt het systeemgevaar geïdentificeerd. In de tweede stap worden de beheersmaatregelen van het systeem geïdentificeerd. In de derde stap wordt de structuur die ervoor moet zorgen dat de beheersmaatregelen gerealiseerd worden, geïdentificeerd. In de vierde stap wordt geïdentificeerd welke componenten in het systeem gefaald hebben of welke interacties tussen componenten in het systeem onregelde waren.

PROJECTTEAM

Het projectteam voor het deelonderzoek naar de crisiscommunicatie bestond uit de volgende personen:	
dr. A. Nelis	Onderzoeksmanager (t/m 03-10-2011)
dr. S.M.W. van Rossenberg	Projectleider (vanaf 03-10-2011 integrale project)
drs. S. Pijnse van der Aa	Onderzoeker
dr. P.J.J.M. Verhallen	Onderzoeker
drs. N. Walenberg	Onderzoeker (extern)
dr. N. Smit	Analist
R. Lagendijk	Projectassistent
M.D. Mulder MSc	Ondersteuning / junior onderzoeker

Het projectteam voor het deelonderzoek naar het ontstaan van de brand en de omstandigheden op het bedrijf bestond uit de volgende personen:	
ing. R. Smits MSHE	Onderzoeksmanager (vanaf 03-10-2011 integrale project)
ir. A.C.J.G.M. van Roosmalen	Projectleider (t/m 03-10-2011), onderzoeker
ir. L.P. Sluijs	Onderzoeker
ing. J.W. van Middelaar	Onderzoeker (extern)
dr. E.M. de Croon	Analist
R. Lagendijk	Projectassistent

De volgende personen hebben eveneens een bijdrage geleverd aan het project:	
drs. M. Jager MSHE	Onderzoeker
ing. M.C.F. Konijn MSHE	Onderzoeker
A.J. Bruin	Ondersteuning

BIJLAGE 2: ALGEMENE ACHTERGRONDINFORMATIE CRISISBEHEERSING

LOKALE EN REGIONALE ORGANISATIES

De veiligheidsregio's worden in Nederland primair gevormd door de gemeenten en de regionale hulpverleningsorganisaties (brandweer, politie, en geneeskundige hulpverlening). Nederland is verdeeld in 25 veiligheidsregio's, dit is een vorm van verlengd lokaal bestuur. Voor de activiteiten die tijdens een crisis moeten worden uitgevoerd, gelden onder andere de volgende verantwoordelijkheden:

- Bron- en effectbestrijding: brandweer
- Geneeskundige hulpverlening: GHOR (geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio)
- Handhaving openbare orde en verkeer: politie
- Bevolkingszorg: gemeente (o.a. het voorlichten en informeren van burgers)

Tijdens een voorval of crisis wordt bij behoefte aan structurele multidisciplinaire sturing gebruik gemaakt van vaste multidisciplinaire teams.

- Commando plaats incident (CoPI)
- Regionaal operationeel team (ROT)
- Gemeentelijke beleidsteam (GBT)
- Regionaal beleidsteam (RBT)

Indien de hulpverleningsdiensten tijdens de bestrijding van incidenten en rampen behoefte hebben aan meer coördinatie en afstemming, kunnen de diensten naar behoefte opschalen tot GRIP 1 tot en met 4. In deze bijlage wordt ingegaan op de organieke verschijningsvormen van de opschaling, te weten het Commando Plaats Incident (CoPI), het (regionaal) operationeel team (R)OT, het gemeentelijk beleidsteam (GBT) en het regionaal beleidsteam (RBT).

Commando plaats incident

Vanaf GRIP 1 wordt op de incidentlocatie/het rampterrein een commando plaats incident (CoPI) gevormd. In dit team stemmen de officieren van dienst van de politie, de brandweer en de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio ter plekke hun hulpverleningsactiviteiten af.²⁰⁹ Afhankelijk van de aard van de het incident/ramp wordt een commandant rampterrein aangewezen. Deze geeft als voorzitter de leiding aan het commando plaats incident. In de praktijk neemt de officier van dienst van de brandweer deze taak op zich. Binnen het CoPI worden onder eenhoofdige leiding (leider CoPI) ter plaatse de te behalen operationele prestaties gepland en gemonitord (en waar nodig bijgestuurd).

(Regionaal) Operationeel Team

Het (Regionaal) Operationeel Team maakt, samen met het beleidsteam, onderdeel uit van de crisisstaf en coördineert de uitvoering van de bestrijdingstaken. Het (R)OT bevindt zich niet op de locatie van het incident of de ramp, maar op afstand daarvan. Het team is multidisciplinair samengesteld en bestaat uit vertegenwoordigers van de brandweer, de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio, de politie en de gemeente.²¹⁰ Bij GRIP 2 en 3 wordt gesproken van een OT, bij GRIP 4 van een ROT. Bij GRIP 3 of GRIP 4 wordt de crisisorganisatie geplaatst onder direct bestuurlijk gezag van de burgemeester van de betreffende gemeente (GRIP 3) of de voorzitter van de veiligheidsregio (GRIP 4).

209 Afhankelijk van de aard en omvang van de ramp zullen ook vertegenwoordigers van andere hulpdiensten deelnemen aan het commando plaats incident.

210 Afhankelijk van de situatie kunnen op verzoek ook vertegenwoordigers van andere diensten of bedrijven in dit team zitting nemen.

Het (R) OT wordt geleid door de operationeel leider die tevens deelneemt aan het beleidsteam. De operationeel leider is direct verantwoordelijk voor een gecoördineerde uitvoering van de besluiten van de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio. Hij zet deze besluiten om in bindende aanwijzingen of richtlijnen voor de verschillende diensten in het operationeel team. Doorgaans is de hoofdofficier van dienst van de brandweer de operationeel leider.²¹¹

Gemeentelijk beleidsteam

De burgemeester heeft het opperbevel bij de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval.²¹² Hij is politiek-bestuurlijk verantwoordelijk voor de rampenbestrijding en neemt uiteindelijk de besluiten. Hij is verantwoordelijk voor een goede beleidsmatige coördinatie van de activiteiten van alle organisaties en diensten die bij de bestrijding betrokken zijn. Daarbij laat de burgemeester zich bijstaan door een (gemeentelijke) crisisstaf, die bestaat uit een gemeentelijk beleidsteam en een operationeel team. Het beleidsteam adviseert over het te voeren beleid tijdens een ramp of zwaar ongeval en bestaat in ieder geval uit vertegenwoordigers van:

- brandweer (commandant brandweer);
- geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (regionaal geneeskundig functionaris);
- politie (districtschef politie);
- gemeente (gemeentevoorlichter, gemeentesecretaris en ambtenaar openbare veiligheid).

Regionaal Beleidsteam

Als er wordt opgeschaald naar GRIP 4, roept de voorzitter van de veiligheidsregio een regionaal beleidsteam bijeen. Dit RBT bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten die betrokken zijn of dreigen te worden bij de ramp of crisis, en uit de Hoofdofficier van Justitie. De voorzitter van elk direct betrokken waterschap wordt uitgenodigd deel uit te maken van het beleidsteam.²¹³ De regionaal operationeel leider, leider van het ROT, neemt deel aan de vergaderingen van het regionaal beleidsteam. De voorzitter van de veiligheidsregio nodigt voorts de functionarissen wier aanwezigheid in verband met de omstandigheden van belang is, uit deel te nemen aan de vergaderingen.²¹⁴

211 Er zijn echter ramptypen waarbij de operationele leiding aan een andere discipline wordt toegewezen. Bijvoorbeeld aan de korpschef van de politie bij grootschalige ordeverstoringen, of aan de regionaal geneeskundig functionaris bij ongevallen met grote aantallen slachtoffers waarbij de brandweer geen uitvoerende taak heeft.

212 Als de ramp meerdere gemeenten treft, ligt de bestuurlijke aansturing bij de voorzitter van de veiligheidsregio. Hij is daarmee ook voorzitter van het regionaal beleidsteam.

213 Wet veiligheidsregio's, artikel 39, lid 2.

214 Wet veiligheidsregio's, artikel 39, lid 3.

BIJLAGE 3: BETROKKEN PARTIJEN EN HUN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Bij de brand in Moerdijk was zowel voorafgaande als tijdens de brand een groot aantal partijen betrokken: de Arbeidsinspectie, de VROM-Inspectie, de brandweer, de gemeente Moerdijk, de veiligheidsregio's en landelijke organisaties zoals het Beleidsondersteunend Team milieu-incidenten (BOT-mi) en het NCC. Deze bijlage beschrijft welke partijen betrokken waren bij het toezicht en de handhaving van de naleving van de BRZO-wetgeving en welke partijen een rol hadden in het kader van de crisisbeheersing.

Deze bijlage beschrijft de verantwoordelijkheden van zowel de regionale betrokken instanties als de landelijk betrokken instanties. Daarbij wordt onder meer ingegaan op de verantwoordelijkheden in het kader van de BRZO-wetgeving (uitgaande van de laatste inspectiedatum bij Chemie-Pack 22 maart 2010), bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing en in het bijzonder ten aanzien van de crisiscommunicatie (uitgaande van de datum van de brand 5 januari 2011). Dit doen we voor de regionaal betrokken instanties en de landelijk betrokken instanties.

HET BEDRIJF CHEMIE-PACK

Het bedrijf had 45 personen in dienst. Dit waren vooral uitvoerende werknemers die deels stukloos ontvingen. Er waren enkele stafmedewerkers met voornamelijk een commerciële taak, het maken van offertes, het inplannen van de werkzaamheden en het toetsen of stoffen geaccepteerd mochten worden. De KAM coördinator werd voor het aanvragen van de milieuvergunning, het opstellen van veiligheidsrapporten en dergelijke, ondersteund door externe adviseurs.

Chemie-Pack heeft haar eigen verantwoordelijkheid waarbij naleven van wet- en regelgeving het absolute minimum is.

ADVISEURS

Een adviseur heeft zijn verantwoordelijkheid richting zijn opdrachtgever en voert werkzaamheden uit voor de opdrachtgever. De opdrachtgever verstrekt de daarvoor benodigde bedrijfsinformatie aan de adviseur. Een adviseur maakt gebruik van haar kennis en kunde en vergaart zondig extra informatie om tot een goed advies te kunnen komen. Bij het advies hoort een duidelijke verantwoording op basis van welke informatie het advies is gegeven. Een adviseur kan niet verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de adviezen. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de opdrachtgever.

REGIONALE ORGANISATIES

Gemeente Moerdijk

De hoofdvestiging van Chemie-Pack bevindt zich op het industrieterrein van de gemeente Moerdijk. De gemeente is in dit geval het Wabo bevoegd gezag.²¹⁵

- *Verlenen van de vergunning*

Een (BRZO) bedrijf dient te beschikken over een vergunning ingevolge de Wet milieubeheer, hierna milieuvergunning.²¹⁶ De essentie hiervan is dat het bedrijf het bevoegd gezag zo volledig mogelijk informeert over haar werkzaamheden en stoffen (gevaaren en risico's).

215 Voorheen was dit het Wm bevoegd gezag.

216 Per 1 oktober 2010 is de Wabo van kracht geworden. De Wabo integreert een groot aantal (circa 25) vergunningen, ontheffingen en meldingen (verder te noemen toestemmingen) tot één omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is een vergunning die in Nederland per 1 oktober 2010 werd ingevoerd ter vervanging van de verschillende vergunningen voor wonen, ruimte en milieu. Dit waren onder andere de bouwvergunning, milieuvergunning, gebruiksvergunning, aanlegvergunning en de kapvergunning.

Dat wordt gedaan door het indienen van de milieuvergunningsaanvraag. Op basis van de aanvraag kan het bevoegd gezag aanvullende informatie opvragen en de situatie beoordelen. Het bevoegd gezag (als de vergunningverlener²¹⁷) stelt vervolgens in de milieuvergunning voorwaarden aan het bedrijf in de vorm van overwegingen en voorschriften. Voorschriften in de vergunning komen onder meer voort uit de onderdelen van het Activiteitenbesluit²¹⁸ en het veiligheidsrapport. Daarnaast wordt de gemeente (als Wabo bevoegd gezag) geadviseerd door de waterkwaliteitsbeheerder over risico's voor de oppervlaktewaterkwaliteit (de WVO-vergunning wordt zo afgestemd met de milieuvergunning). De relevantie van deze wetgeving wordt door de vergunningverlener omgezet in voorschriften in de milieuvergunning. Zo zijn er voorschriften opgenomen voor het maken en bijhouden van een actuele stoffenlijst, de kwantitatieve Risico Analyse (QRA) en de op de PGS 15²¹⁹ gebaseerde voorschriften voor de opslag van gevaarlijke stoffen.

- *Coördineren overheidsinspanningen*

De basis van uitvoering van en toezicht op het BRZO1999 door de verschillende inspectiepartners is de één-loketgedachte. Er is één aanspreekpunt voor het bedrijf namelijk het Wabo-bevoegd gezag. Bij de inspecties en beoordelingen verzorgt de coördinator de samenwerking tussen en met de andere uitvoerders. Deze samenwerking is bedoeld ter borging van een kwalitatief en kwantitatief verantwoord toezicht op de naleving van het BRZO1999. De samenwerking betreft het samenvoegen van de controles, de beoordelingen van het veiligheidsrapport. Buiten de coördinatie blijven eventuele handhavingstrajecten.

- *Afdeling V&H*

De gemeente Moerdijk heeft een afdeling vergunningen en handhaving waar binnen de hierbij behorende werkzaamheden worden verricht. Een deel van de werkzaamheden is uitbesteed aan de Regionale Milieudienst. De gemeente koopt elk jaar daar een vast aantal uren. Het gaat om vergunningverlening en handhaving, beoordelen veiligheidsrapporten, uitvoeren van BRZO-inspecties. De afdeling verzorgt overigens meer werkzaamheden dan die voortvloeien uit de Wet milieubeheer en het BRZO 1999 want alle vergunning- en handhavingzaken (milieu, bouw, wapen, toezicht, APV, bijzondere wetten) zijn in de afdeling V&H ondergebracht.

De afdeling V&H heeft 36 fte (ongeveer 40 medewerkers) en daarnaast wordt in totaal 6.300 uur per jaar van de RMD (4 à 5 formatieplaatsen) afgenomen, 4.000 uur voor handhaving en 2.300 uur voor vergunningverlening. De afdeling V&H bestaat uit een team Vergunningen (afgifte vergunningen), een team Handhaving (toezicht en handhaving) en een klein adviesgroepje voor advies, applicatiebeheer en interne controle. Ieder team wordt aangestuurd door een teamhoofd; de adviesgroep valt rechtstreeks onder de aansturing van de afdelingsmanager.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar een ramp of crisis plaatsvindt, is op basis van de Wet veiligheidsregio's belast met de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.²²⁰ De Wet veiligheidsregio's bepaalt dat de burgemeester ervoor zorgt dat de bevolking informatie ontvangt over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis die de gemeente bedreigt of treft, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn.²²¹ Onder de gemeente kan een actiecentrum communicatie actief worden. Dit actiecentrum kan de burgemeester ondersteunen in de informatievoorziening richting de burger.

217 De milieuvergunningen voor Chemie-Pack zijn opgesteld door de Regionale Milieudienst in opdracht van de gemeente Moerdijk.

218 Het Activiteitenbesluit is de benaming voor het Besluit algemene regels voor inrichtingen. Dit is een besluit gebaseerd op de Wet milieubeheer die sinds 1 januari 2008 van kracht is. Het besluit stelt algemene regels voor bedrijven die onder de Wet milieubeheer vallen en voorheen een milieuvergunning nodig hadden. Het besluit maakt onderscheid tussen type A, B en C bedrijven afhankelijk van de milieubelasting. Type A bedrijven moeten wel voldoen aan de regels van het Activiteitenbesluit maar hoeven hun activiteiten niet meer te melden. Type B bedrijven moeten hun activiteiten wel melden. Voor type C bedrijven geldt dat zij nog steeds een milieuvergunning moeten aanvragen.

219 PGS 15, Richtlijn voor brandveiligheid, arbeidsveiligheid en milieuveiligheid opslag van verpakte gevaarlijke stoffen. Zie <http://www.publicatierEEKSGEVAARLIJKESTOFFEN.NL> voor meer achtergrondinformatie. Deze richtlijn bevat ook bouwvoorschriften.

220 Wet veiligheidsregio's, §2, artikel 2, onder b.

221 Wet veiligheidsregio's, artikel 7, onder 1.

Overige betrokken gemeenten

Wanneer een incident een meer dan plaatselijke betekenis krijgt (of de kans daarop ontstaat) wordt de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoordelijk voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing.²²² De voorzitter roept een regionaal beleidsteam (RBT) bijeen en is verantwoordelijk voor de coördinatie van de crisiscommunicatie tussen de voorzitter, de burgemeesters van de getroffen gemeenten en de inzet van een voorlichterspool.²²³ Gemeenten blijven onder de coördinatie van de voorzitter verantwoordelijk voor de uitvoering van het proces 'bevolkingszorg'.²²⁴ Het bestuur van de veiligheidsregio wijst een functionaris aan die is belast met de coördinatie van de maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen met het oog op een ramp of crisis.²²⁵

Veiligheidsregio's

Wanneer een incident een meer dan plaatselijke betekenis krijgt (of de kans daarop ontstaat) wordt de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoordelijk voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing.²²⁶ De voorzitter is dan verantwoordelijk voor de coördinatie van de crisiscommunicatie tussen de voorzitter, de burgemeesters van de getroffen gemeenten en de inzet van een voorlichterspool.²²⁷ Gemeenten blijven onder de coördinatie van de voorzitter verantwoordelijk voor de uitvoering van het proces 'bevolkingszorg'.²²⁸ Bij de brand in Moerdijk waren twee veiligheidsregio's prominent betrokken: de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, het brongebied van de brand, de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, het effectgebied. Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Bij bovenlokale rampen en crises van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de voorzitter van de veiligheidsregio opperbevelhebber. Degenen die aan de bestrijding van een ramp deelnemen, staan onder zijn bevel. De voorzitter zorgt er voor dat de bevolking informatie krijgt over de oorsprong, omvang en gevolgen van een ramp of crisis die de gemeenten bedreigt of treft, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn. Hij stemt de informatievoorziening af met de informatievoorziening door of onder verantwoordelijkheid van de bij rampen en crises betrokken ministers.²²⁹

- *Brandweer*²³⁰

Het bestuur van de veiligheidsregio stelt de brandweer in. De brandweer is naast het bestrijden van de brand, ook verantwoordelijk voor het beoordelen van het bedrijfsbrandweerrapport dat deel uitmaakt van het veiligheidsrapport en het waarschuwen van de bevolking.²³¹ Aan de hand van het bedrijfsbrandweerrapport beoordeelt de brandweer of zij is toegerust om incidenten op het bedrijfsterrein te bestrijden. Als de brandweer niet voldoende is uitgerust om een brand bij een bedrijf te bestrijden kan de veiligheidsregio op grond van het Besluit bedrijfsbrandweren van het bedrijf eisen om meer veiligheidsvoorzieningen te treffen en eventueel een bedrijfsbrandweer op te tuigen. De brandweer levert ten tijde van de brand ook de leider van het commando plaats incident (CoPI), de operationeel leider van het regionaal operationeel team (ROT) en een vertegenwoordiging in beleidsteams.²³²

- *Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR)*

De door het bestuur van de veiligheidsregio ingestelde organisatie GHOR is belast met de coördinatie, aansturing en regie van de geneeskundige hulpverlening, en met de advisering van andere overheden en organisaties op het gebied van geneeskundige hulpverlening. De GHOR staat onder leiding van een directeur, die belast is met de operationele leiding van de geneeskundige hulpverlening.²³³

222 Wet veiligheidsregio's, artikel 39.

223 Factsheet burgemeester in rampen- en crisistijd, Veiligheidsberaad, en Memorie van Toelichting Wvr, onder crisisplan.

224 Basisboek regionale crisisbeheersing, Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, 2010.

225 Wet veiligheidsregio's, artikel 36.

226 Wet veiligheidsregio's, artikel 39.

227 Factsheet burgemeester in rampen- en crisistijd, Veiligheidsberaad, en Memorie van Toelichting Wvr.

228 Basisboek regionale crisisbeheersing, Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, 2010.

229 Wet veiligheidsregio's, artikel 39, lid 1.

230 Na 1 oktober 2010 het Bevoegd gezag rampenbestrijding (veiligheidsregio–regionale Brandweer)

231 Wet veiligheidsregio's, artikel 25.

232 Basisboek regionale crisisbeheersing, Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, 2010

233 Wet veiligheidsregio's, artikel 32.

Provinciale Staten Noord-Brabant

Conform de BRZO-wetgeving krijgt de provincie een exemplaar van de ingediende veiligheidsrapporten van de BRZO-bedrijven binnen de provincie toegestuurd. Provinciale staten hebben geen wettelijke taak in de zin van toetsing of advisering de inhoud van het veiligheidsrapport.

Waterkwaliteitsbeheerder

De WVO-vergunning is afgestemd met de milieuvergunning. De Waterkwaliteitsbeheerder neemt niet aan alle heeft geen rol gespeeld bij de BRZO-inspecties, maar kan als adviseur aan het BRZO-inspectie team worden toegevoegd.

Calamiteitenzenders/regionale omroepen

Regionale publieke omroepen kunnen tijdens voorvallen of rampen worden ingezet als calamiteitenzender. De burgemeester kan in het geval van een (dreigend) gevaar voor de openbare veiligheid of de volksgezondheid, of in andere buitengewone omstandigheden de uitzending van een radioprogramma van de regionale omroep onderbreken om hem of een door hem aan te wijzen autoriteit in staat te stellen een voor het publiek bestemde dringende mededeling te doen, die noodzakelijk is voor het algemeen belang.²³⁴ In convenanten zijn de afspraken tussen veiligheidsregio's en provincies enerzijds en regionale omroepen anderzijds vastgelegd. In dit convenant zijn bepalingen opgenomen over onder andere het onderscheid tussen officiële informatie en vrije nieuwsgaring en de rol van het bevoegd gezag. Zo wordt aangegeven dat de radiozender een mededeling van bevoegd gezag zo snel mogelijk, ongewijzigd en integraal uitzendt en dat de regionale omroep een aankondiging verzorgt waaruit duidelijk blijkt door wie de mededeling wordt verstrekt. De bepalingen in het convenant zijn niet verplicht, maar richtinggevend.

Regionale Milieudienst (RMD)

De RMD adviseert de gemeente over milieuvergunningverlening. De bij de gemeente ingediende meldingen worden ter advisering voorgelegd aan de RMD. De RMD voorziet in de strikte advisering over de technische kant van milieu. De gemeente voert de coördinatie en juridische check uit van de ingediende milieuvergunningen en -meldingen. RMD wordt beschouwd als verlengstuk van de eigen gemeentelijke organisatie. De RMD zit op een andere locatie (externe organisatie), maar is heel bereikbaar voor de gemeente. De gemeente heeft twee flexwerkplekken voor de RMD beschikbaar. Samengevat; de procedurele, coördinerende, toetsende taken liggen bij de gemeente, en technisch- inhoudelijke zaken bij de RMD (in Roosendaal).

Hoe gaat dit in zijn werk? De gemeente ontvangt een aanvraag voor een milieuvergunning van bijvoorbeeld Chemie-Pack. De aanvraag gaat naar de RMD, die de gemeente van een advies voorziet in de vorm van een conceptbeschikking. De accountmanager van de gemeente bekijkt dit vervolgens. De insteek in 2000 bij de oprichting van de afdeling V&A was integrale dienstverlening. De accountmanager kijkt naar de raakvlakken met andere taakvelden in de wetgeving (Wabo is daar nu voor), maar sinds 2000 wordt gekeken of het RMD advies over milieuvoorschriften ook aansluit binnen bijvoorbeeld het taakveld ruimtelijke ordening. Deze check voert de gemeente zelf uit, evenals een juridische check. Daarna voert de gemeente de verdere procedure uit (indienen zienswijze). Hierover is overleg met de RMD. In coproductie met de RMD wordt vervolgens een definitieve beschikking gemaakt. Bij eventueel beroep, gaat een jurist van de gemeente daarmee aan de slag, eventueel met ondersteuning van de RMD op het gebied van de puur technische zaken.

234 Koninklijk Besluit van 23 juni 1988 en Mediawet 2008, artikel 6.26.

Bij regio-overstijgende crises kan de rijksoverheid in beeld komen. Er is sprake van een nationale crisis als de nationale veiligheid in het geding is doordat één of meerdere vitale belangen worden aangetast en waarbij de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven.²³⁵

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Met het instellen van het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) in 2010, is het DG Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondergebracht bij het ministerie van V&J. De minister van V&J is de coördinerende minister op het gebied van crisisbeheersing (inclusief rampenbestrijding) en veiligheid in meer algemene zin. De minister scheidt de noodzakelijke randvoorwaarden, zodat alle verantwoordelijke besturen en diensten hun taken goed kunnen uitvoeren. Het Ministerie zorgt voor de betreffende wet- en regelgeving, toetst de kwaliteit van de rampenbestrijdingsketen, financiert (een gedeelte van) de kosten en treft aanvullende voorzieningen voor grootschalig optreden zoals verbindingen, het sirenenet en het benodigde materieel. De minister van Veiligheid en Justitie kan landelijke doelstellingen vaststellen ten aanzien van rampenbestrijding en de crisisbeheersing.²³⁶

- *Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb)*
Indien een (dreigende) crisis één sector overstijgt en/of ingeval van (mogelijke) opschaling van de crisiscommunicatie naar het nationale niveau wordt er op hoog ambtelijk niveau (DG/IG/SG-niveau) een Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing geactiveerd. Activering van het ICCb kan door één van de vaste leden van de commissie of op verzoek van een DG/IG/SG. De ICCb vergadert bij het NCC. Taken van het ICCb zijn onder meer:
 - informatie uitwisselen en inventariseren van informatie lacunes;
 - beeld- en oordeelsvorming van de situatie;
 - nemen van adequate maatregelen in het kader van de voorbereiding, respons en nazorg;
 - adviseren aan de minister-president en de minister van Veiligheid en Justitie met betrekking tot het bijeenkomen van een Ministeriële Commissie Crisisbeheersing;
 - adviseren aan de ministeriële commissie en/of aan andere overheden over te nemen maatregelen in het kader van de voorbereiding, respons en nazorg;
 - bepalen van beleidskaders voor (publieks)voorlichting en woordvoering.

- *Het Nationaal CrisisCentrum (NCC)*
Het Nationaal CrisisCentrum valt onder het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) en fungeert als het interdepartementaal facilitair communicatiecentrum en knooppunt van en voor de bestuurlijke informatievoorziening. Het ministerie van V&J is verantwoordelijk voor het NCC. Het NCC is de ondersteunende en uitvoerende staf en het facilitair bedrijf van de interdepartementale crisisbesluitvorming, zowel op ambtelijk als politiek-bestuurlijk niveau.²³⁷
Tijdens een crisis worden vier hoofdaandachtsgebieden onderscheiden:
 - Informatie: het bijeenbrengen (monitoren, verzamelen en analyseren) van de feitelijke informatie inclusief vakinhoudelijke informatie: wat is er aan de hand?
 - Maatregelen: wat betekent de feitelijke informatie en welke maatregelen worden of moeten worden genomen door wie? Het betreft een mix van bestuurlijke en operationele maatregelen.
 - Communicatie: op welke wijze vindt communicatie naar burgers plaats en hoe is het beeld in de media en samenleving?
 - Scenario's: wat zijn mogelijke ontwikkelingen voor de komende tijd?
 Communicatie en voorlichting bij een (dreigende) crisis zijn in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de betrokken departementale voorlichtingsdiensten en regionale en lokale

235 Nationaal handboek crisisbesluitvorming, onder II. Begripsomschrijving

236 Wet veiligheidsregio, artikel 37.

237 Nationaal handboek crisisbesluitvorming, onder VII. Het landelijk crisiscentrum en het landelijk operationeel coördinatiecentrum

diensten. Indien nodig, ondersteunt het cluster Risico- en Crisiscommunicatie van het NCC hen hierbij. Zo nodig kan de coördinatie van de communicatie worden opgeschaald van het cluster Risico- en Crisiscommunicatie naar het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC).

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is systeemverantwoordelijk voor de zorg en voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) die toezicht houdt op de zorg. Daarnaast is het Ministerie verantwoordelijk voor voedselveiligheid op landelijk niveau.

- *RIVM*

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) is een kennis- en onderzoeksinstituut, gericht op de bevordering van de publieke gezondheid en een gezond en veilig leefmilieu. Het RIVM is een zelfstandig onderdeel van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De kerntaken van het RIVM, die zowel in nationale als internationale context worden uitgevoerd, dienen als beleidsondersteuning voor de overheid. Het RIVM is mede verantwoordelijk voor een onafhankelijke en betrouwbare informatieverstrekking aan professionals en burgers, op het gebied van gezondheid, geneesmiddelen, milieu, voeding en veiligheid. Het doel hierbij is de wetenschappelijke kennis en kunde optimaal te benutten en toegankelijk te maken.

Conform het BRZO krijgt het RIVM een exemplaar van alle veiligheidsrapporten van BRZO-bedrijven toegestuurd. Het RIVM heeft geen wettelijke taak in de zin van toetsing of advisering over de inhoud van het veiligheidsrapport.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)

Het ministerie van I&M voert beleid op het voorkomen van ongelukken bij bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Dit beleid is gebaseerd op Europees beleid, door Nederland geïmplementeerd in het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) en het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Daarnaast is het ministerie van I&M betrokken bij de beheerorganisatie PGS (Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen) waar samen met IPO, VNG en het bedrijfsleven stand der techniek documenten worden opgesteld, onder andere voor de opslag van gevaarlijke stoffen.

- *VROM-Inspectie*

De VROM-Inspectie heeft een adviesrol in het vergunningsverleningstraject. Bij de revisievergunning is er door de VROM-Inspectie geen gebruik van gemaakt. Bij de veranderingsvergunning heeft de VROM-Inspectie geadviseerd de errata met betrekking tot de PGS15 toe te voegen aan de vergunningsvoorschriften. VROM-Inspectie heeft in 2010 als een vervolg op de steekproeven uit 2007 en 2009 een landelijk onderzoek uitgevoerd naar de borging van de brandveiligheid bij de PGS15 opslagen. In juni 2011 is naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack het onderzoek geactualiseerd.

- *Het Beleidsondersteunend Team milieu-incidenten (BOT-mi)*

Het BOT-mi is een virtuele organisatie die de regio's bij calamiteiten met gevaarlijke stoffen kan ondersteunen. De samenwerking tussen de deskundigen uit verschillende organisaties moet voorkomen dat vanuit de overheid tegenstrijdige adviezen worden gegeven. Het BOT-mi fungeert als centraal loket en voegt de deeladviezen van verschillende specialistische organisaties samen tot één samenhangend advies dat alle aspecten van de bestrijding en nazorg belicht. Het BOT-mi wordt gecoördineerd door een teamleider. Het team valt onder het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het BOT-mi heeft tot taak bij een ongeval of dreiging daarvan, het bevoegde gezag op verzoek of uit eigen beweging te adviseren over ondermeer:

- Maatregelen ter voorkoming van het ongeval en de bescherming van mens en milieu;
- De actuele en te verwachten situatie ten aanzien van het verloop van het ongeval;
- Het uitvoeren van metingen die naast de bestaande metingen noodzakelijk zijn;
- Adequate voorlichting aan instanties of bevolking met betrekking tot het ongeval;
- Maatregelen voor de nazorg met betrekking tot het ongeval.²³⁸

238 Besluit Eenheid Planning en Advies Beleids-ondersteunend Team Milieu-incidenten, Staatscourant 15 december 2005, paragraaf 2.

Het BOT-mi neemt de verantwoordelijkheid bij de bestrijding van milieu-incidenten niet over, maar zorgt met behulp van een communicatie-infrastructuur voor een beoordeling van de situatie. De adviezen worden opgesteld vanuit een technisch/wetenschappelijke deskundigheid (en niet vanuit een bestuurlijke/juridische deskundigheid) en hebben betrekking op de praktische maatregelen die door de operationele hulpverleningsdiensten getroffen moeten worden tijdens de respons en nazorgfase. Het BOT-mi advies is niet bindend. Het bevoegd gezag blijft verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen bij de aanpak van een zwaar ongeval of ramp.²³⁹ De instituten die onder het BOT-mi vallen, blijven altijd zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geleverde informatie.²⁴⁰

- *Milieuongevallendienst*

De Milieuongevallendienst (MOD) maakt onderdeel uit van het BOT-mi. De MOD zorgt ervoor dat de expertise van het RIVM 24 uur per dag beschikbaar is. Wanneer zich ongevallen voordoen met chemische en/of biologische stoffen, kan op elk moment van de dag de MOD worden ingeschakeld. Dit gebeurt altijd in opdracht van de afdeling Crisismanagement van de voormalige VROM-Inspectie. Als de MOD is gealarmeerd, worden de volgende werkzaamheden verricht:

- Het modelleren van de verspreiding van schadelijke stoffen;
- Het uitvoeren van metingen ter plaatse van de calamiteit;
- Het geven van adviezen om risico's voor mens en milieu te beperken
- De MOD beschikt over een team van opgeleide en geoefende mensen van diverse afdelingen van het RIVM, en over geavanceerde meetapparatuur en beschermingsmiddelen.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- *Arbeidsinspectie, directie Major Hazard Control*

De Arbeidsinspectie heeft als invalshoek de arbeidsveiligheid en procesveiligheid. Binnen de Arbeidsinspectie houdt de directie Major Hazard Control toezicht op deze twee veiligheidsaspecten bij BRZO-bedrijven. De eisen ten aanzien van de procesveiligheid zijn uitgewerkt in het BRZO. De eisen ten aanzien van de arbeidsveiligheid zijn uitgewerkt in de Arbeidsomstandighedenwet.

Een belangrijke eis uit de Arbeidsomstandighedenwet is de plicht tot het uitvoeren van een Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E), inclusief het wettelijk verplichte Plan van Aanpak. Eén specifieke uitwerking van de RI&E is relevant voor de analyse van de brand bij Chemie-Pack gaat over de verplichting van het opstellen van een explosieveiligheidsdocument (EVD).

239 Besluit Eenheid Planning en Advies Beleids-ondersteunend Team Milieu-incidenten, Staatscourant 15 december 2005, Toelichting.

240 Idem.

BIJLAGE 4: BEOORDELINGSKADER BRZO

In deze bijlage wordt het beoordelingskader voor het toezicht en handhaving beschreven. Dit is het kader waaraan de Raad de bevindingen toetst. Het gaat hier om de wet- en regelgeving in het kader van het veiligheidmanagementsysteem met betrekking tot het beheersen van de risico's van het werken met brandbare (gevaarlijke) vloeistoffen. Deze bijlage legt uit hoe in Nederland risico's op zware ongevallen bij bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen worden beheerst. Benadrukt dient te worden dat het systeem van wetgeving en toezicht op bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen complex is. Het systeem wordt daarom in hoofdlijnen beschreven.

Opgemerkt dient te worden dat het systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving rond het bedrijf Chemie-Pack vanaf de vestiging van het bedrijf dertig jaar geleden op het industrieterrein Moerdijk herhaaldelijk is gewijzigd. In de onderstaande beschrijving is als uitgangspunt de situatie bij de laatste inspectie/controle gehanteerd. Op 22 maart 2010 is het laatste toezicht uitgevoerd op het bedrijf. Dit betrof een gecombineerde controle op de voorschriften van de milieuvergunning en een BRZO inspectie. De benamingen en aanduidingen die gebruikt worden om het systeem te beschrijven zijn zoals deze waren op 22 maart 2010. Over de recente wijzigingen biedt de website van LAT Risicobeheersing Bedrijven informatie.²⁴¹

TOELICHTING BRZO

Om mens en milieu te beschermen tegen ongevallen bij bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen stelt de overheid strenge eisen aan de deze bedrijven op het gebied van procesveiligheid, externe veiligheid, arbeidsveiligheid en milieu. Voor een belangrijk deel volgen deze eisen uit de Europese Seveso II-richtlijn. De belangrijkste uitwerking van de Seveso-II richtlijn is het coördinerende besluit, het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO). Het BRZO integreert wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampenbestrijding in één juridisch kader. In Nederland is de Seveso II-richtlijn verder verwerkt in (delen van) verschillende wetten en besluiten (zie figuur 27) waaronder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)²⁴², de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet veiligheidsregio's²⁴³.

Het BRZO onderscheidt -op basis van de hoeveelheid en aard van de gevaarlijke stoffen- twee categorieën van bedrijven met gevaarlijke stoffen. De eerste categorie bestaat uit bedrijven die boven de lage drempelwaarde van de hoeveelheid/aard gevaarlijke stoffen uitkomen. De tweede categorie bestaat uit bedrijven die boven de hoge drempelwaarde uitkomen.

Voor alle BRZO-bedrijven (lage en hoge categorie) geldt dat zij alle maatregelen moeten treffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken. Dit moeten de bedrijven doen middels een veiligheidmanagementsysteem. Dit veiligheidmanagementsysteem (VMS) bestaat uit twee onderdelen. Het eerst onderdeel is het preventiebeleid van zware ongevallen (PBZO). Het tweede onderdeel is het veiligheidsbeheerssysteem; het systeem dat voor de uitvoering en bepaling van het PBZO moet zorgen.²⁴⁴

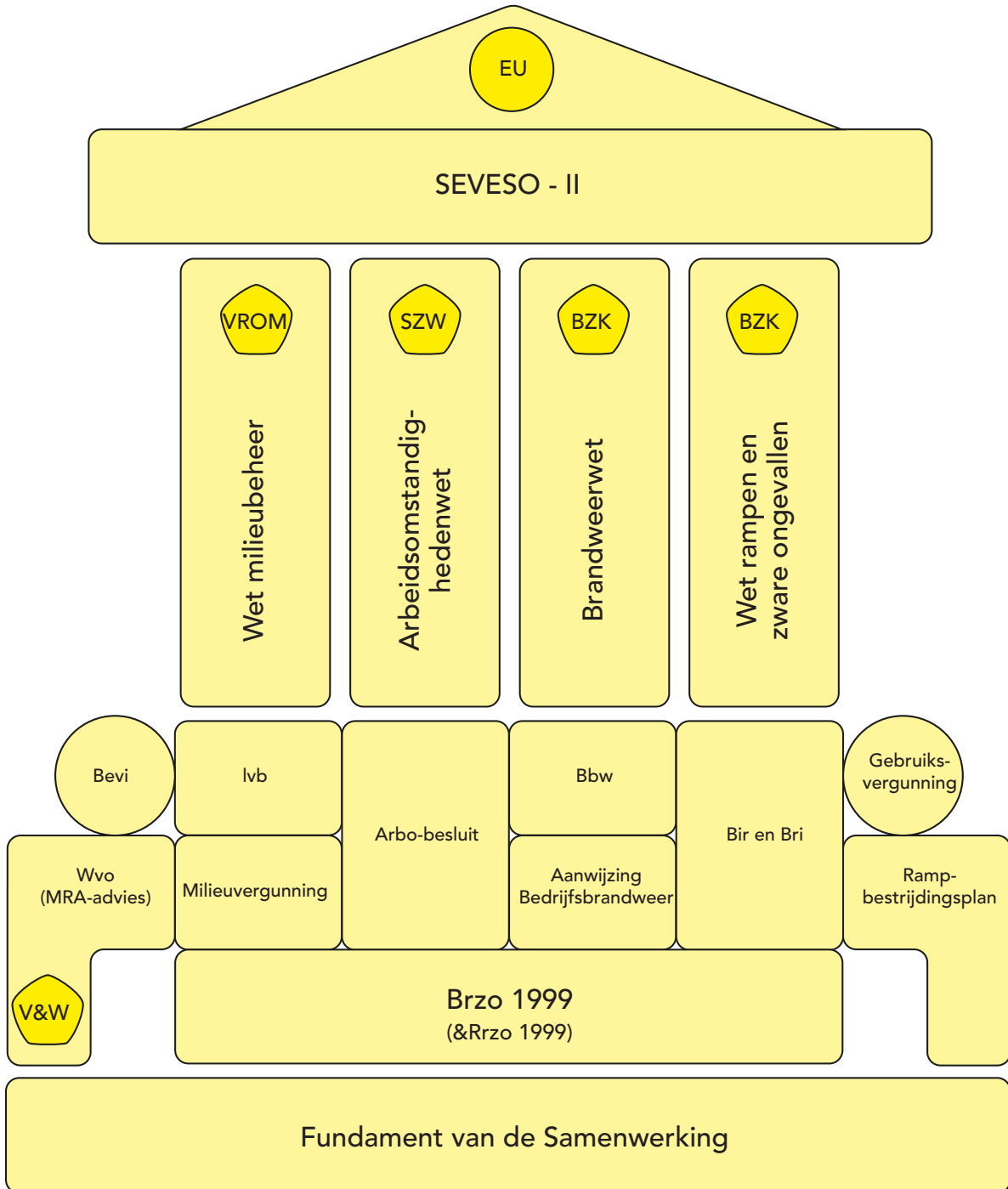
241 <http://www.latrb.nl/diverse-virtuele/werkt-toezicht-brzo/>
<http://www.latrb.nl/instrumenten-0/werkwijzer-brzo-ii-0/inhoudsopgave/>

242 Voor 1 oktober 2010 was dit de Wet milieubeheer.

243 Voor 1 oktober 2010 waren dit de de Brandweerwet 1985 en de Wet rampen en zware ongevallen (WRZO).

244 *Overige verplichtingen* – BRZO-bedrijven moeten eveneens een intern noodplan opstellen en een lijst van gevaarlijke stoffen bijhouden. Daarnaast komen BRZO-bedrijven op grond van het Besluit veiligheidsregio's in aanmerking voor een aanwijzing als bedrijfsbrandweerplichtig. De noodzaak tot het hebben van een bedrijfsbrandweer geldt vooral voor bedrijven die in geval van brand of ongevallen een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid kunnen vormen. De aanwijzing wordt gedaan door de brandweer.

BRZO-bedrijven boven de hoge drempelwaarde moeten, naast het hierboven beschreven VMS, een veiligheidsrapport (VR)²⁴⁵ opmaken. Deze bedrijven worden daarom ook wel VR-bedrijven genoemd. Met het veiligheidsrapport moet het VR-bedrijf aantonen dat het het risico op zware ongevallen beheerst. Chemie-Pack was een VR-plichtig bedrijf.



Figuur 27: Samenhang tussen wet- en regelgeving en samenwerking partijen, vóór aanpassing Wet veiligheidsregio's. (Bron: website LATBR.nl)

245 Het veiligheidsrapport geeft met ongevalsscenario's een beeld van 1) de gevaren en gevolgen van de gevaarlijke stoffen en 2) de aard en effectiviteit van de getroffen veiligheidsmaatregelen ('Lines of Defence'). Het bedrijfsbrandweerrapport (BBR) is een onderdeel van het Veiligheidsrapport. In het bedrijfsbrandweerrapport zijn brandscenario's beschreven en de blusvoorzieningen. Op basis van het BBR kan het bevoegd gezag Chemie-Pack eventueel 'aanwijzen' voor het hebben van een bedrijfsbrandweer. Dat kan bijvoorbeeld als er niet voldoende stationaire blusvoorzieningen aanwezig zijn.

Het BRZO schrijft voor dat de Arbeidsinspectie, de brandweer, het Wabo-bevoegd gezag één inspectieteam vormen met als coördinerende partij het Wabo-bevoegd gezag, in dit geval de gemeente Moerdijk. De drie partijen werken als één inspectieteam samen in de voorbereiding, uitvoering (bedrijfsbezoek) en afronding van de inspectie. De eventuele handhaving die uit de inspecties voortvloeit, is voor de eigen verantwoordelijkheid van de afzonderlijke inspecteurs. De inspectiepartners maken -afhankelijk van de aard van de geconstateerde overtredingen en de handhavende bevoegdheden- onderling een afspraak welke handhavingmiddelen door wie worden ingezet. Hieronder wordt de rol en verantwoordelijkheid van iedere inspectiepartner beschreven.

Beschrijving van de organisatie van de BRZO-inspecties

- *Regionale samenwerking* In de Regiegroep van het samenwerkingsprogramma LAT BRZO (nu: LAT Risicobeheersing Bedrijven) is afgesproken dat de overheden die bij het BRZO-toezicht betrokken zijn samenwerken binnen vier regio's: Noord, Midden Oost, Zuid en West. Deze vier regio's hebben een bestuurlijk vastgestelde overeenkomst waarin zij de samenwerking tussen de BRZO-partners onderling hebben vastgelegd. Er zijn overlegstructuren, indien nodig vindt uitwisseling van capaciteit plaats en men beschikt over een gezamenlijk toezichtprogramma. Daarnaast wordt voor elk BRZO-bedrijf een meerjareninspectieplanning opgesteld. Dit plan bevat de inspectiefrequentie en de inhoud van de geplande inspecties voor het betreffende bedrijf. In het BRZO is vastgelegd dat VR-plichtige bedrijven minstens jaarlijks worden geïnspecteerd.
- *Kwaliteitseisen* De deskundigheid van BRZO-inspecteurs is van cruciaal belang voor kwalitatief goed toezicht. Vanuit het LAT-programma is een maatlat ontwikkeld met minimale kwaliteitseisen waaraan elke toezichthoudende dienst moet voldoen. De focus van deze maatlat ligt op de 'kritieke massa': de minimaal benodigde deskundigheid (kennis en expertise) en de borging daarvan door de organisatie. Naast deskundigheid en organisatorische borging meet de maatlat ook externe factoren: het aantal en soort BRZO-bedrijven in het ambtsgebied van de betreffende overheidsinstantie. Wanneer het bevoegd gezag zelf niet aan de maatlat voldoet wordt het toezicht uitbesteed aan een andere overheidsinstantie of wordt een samenwerking aangegaan. Als onderdeel van het programma LAT RB biedt de BRZO Academie gezamenlijke opleidingen voor BRZO-inspecteurs aan. De opleidingen zijn gericht op kennis van en inzicht in het juiste gebruik van de inspectiemethode en ondersteunende applicaties. Een groot voordeel van het gezamenlijk opleiden is dat de inspecteurs vanuit de verschillende organisaties ook in een leeromgeving met elkaar in contact komen. Op deze wijze wordt bijgedragen aan landelijk uniform én professioneel optreden van de BRZO-inspecteurs.

- **Seveso II-richtlijn**

Het doel van de Seveso II-richtlijn is om te voorzien in maatregelen naar een samenhangende aanpak op het gebied van industriële risico's in de verschillende lidstaten van de Europese Unie. De richtlijn voorziet in maatregelen gericht op preventie van, de voorbereiding op en de bestrijding van zware ongevallen die mens en milieu zowel binnen als buiten het betrokken bedrijf kunnen treffen. In de Seveso II-richtlijn zijn inmiddels opgedane ervaringen en ontwikkelingen op het gebied van het beheersen van de gevaren van zware ongevallen verwerkt. De Seveso-II richtlijn is een verfijning van de eerdere Seveso-richtlijn.

In Nederland is de Seveso II-richtlijn verwerkt in diverse wetten en besluiten. Zoals in het Besluit Risico's en Zware Ongevallen en het Inrichtingen en vergunningen besluit milieubeheer voor de bescherming van de mens en het milieu. De bescherming van de werknemers is geregeld in de Arbeidsomstandigheden wet. Het Besluit bedrijfsbrand geeft mede uitvoering aan de Seveso II-richtlijn in de voorbereidingsfase op de bestrijding van een zwaar ongeval.

- **Besluit risico's zware ongevallen (BRZO 1999)**

Het BRZO heeft tot doel een adequate beheersing van het risico op het (onvergunn)d vrijkomen van gevaarlijke stoffen, dan wel op het beperken van de effecten van een dergelijke

(ongewenste) gebeurtenis door het bedrijf. Het bedrijf moet bescherming bieden aan zijn werknemers en aan de omgeving. De inspecties zijn verplicht hierop toe te zien.

Het BRZO regelt welke bedrijven aan de vereisten van de Seveso II-richtlijn moeten voldoen. Dit zijn bedrijven waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn of kunnen zijn in hoeveelheden die een drempel overschrijden. In Nederland vallen ongeveer 400 bedrijven onder deze regelgeving, variërend van complexe chemische procesindustrie - raffinaderijen - tot eenvoudige opslag-bedrijven. Chemie-Pack is aangewezen als BRZO-bedrijf.²⁴⁶ Vanwege de overschrijding van de drempelwaarden valt Chemie-Pack in de hoogste van de twee risicocategorieën van het BRZO 1999. Het bedrijf moet daarom aan de zwaarste eisen voldoen. Chemie-Pack moet veiligheidsbeleid voeren, een veiligheidsbeheerssysteem hebben en beschikken over een veiligheidsrapport. Het veiligheidsrapport dient onder meer de inhoud van het arbeidsveiligheidsrapport (Arbowet), het externe veiligheidsrapport (BRZO) en het bedrijfsbrandweerrapport (Besluit brandweren) te omvatten.

Het veiligheidsbeheerssysteem (VBS) is opgebouwd uit elementen. Deze staan in Tabel 5 samengevat.

Alle onderdelen van het VBS zijn eenduidig, alleen onderdeel a is niet absoluut. Dit onderdeel beoogt de koppeling te zijn tussen het algemene beheerssysteem van het bedrijf en het VBS. In de Europese richtlijn maakt onderdeel a echter geen direct deel uit van het VBS. De tekst van onderdeel a in de richtlijn is: "die onderdelen van het algemene beheerssysteem waartoe de organisatorische structuur, de verantwoordelijkheden, de gebruiken, de procedures, de procédés en de hulpmiddelen behoren die het mogelijk maken het beleid ter voorkoming van zware ongevallen te bepalen en uit te voeren".

Wet en NIM 2	NIM (Nieuwe Inspectiemethodiek)	Oude praktijk
VBS a. Onderdelen van het algemene beheerssysteem		
VBS b. De organisatie en de werknemers	P&O - Personeel en Organisatie	VBS 1
VBS c. De identificatie van de gevaren en de beoordeling van de risico's van zware ongevallen	IG en BR - Identificatie van de Gevaren en Beoordeling van de Risico's	VBS 2
VBS d. Beheersing van de uitvoering	BU - Beheersing van de Uitvoering	VBS 3
VBS e. De wijze waarop wordt gehandeld bij wijzigingen	MOC - Management of Change	VBS 4
VBS f. De planning voor noodsituaties	VN - Voorbereiding op Noodsituaties	VBS 5
VBS g. Toezicht op de prestaties	TP - Toezicht op de prestaties	VBS 6
VBS h. Audits en beoordeling A Uitvoeren van audits	DB - Directiebeoordeling	VBS 7

Tabel 5: VBS-elementen

In het veiligheidsrapport wordt met ongevalsscenario's een beeld gegeven van de respectievelijke gevaren op de inrichting als gevolg van de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen, en de aard en effectiviteit van de getroffen veiligheidsmaatregelen ('Lines of Defence'). Het bedrijfsbrandweerrapport (BBR) is een onderdeel van het Veiligheidsrapport. In het bedrijfsbrandweerrapport zijn brandscenario's beschreven en de benodigde blusvoorzieningen.

246 Chemie-Pack is aangewezen als BRZO-bedrijf op grond van overschrijding van in bijlage 1 van het BRZO genoemde drempelwaarden van de volgende stofcategorieën gevaarlijke stoffen: zeer giftig, giftig, licht ontvlambaar, milieugevaarlijk (R50, R51 en R53) en stoffen met waarschuwingssinnen (R14 en R14/15: reageert heftig met water) of zinn R29 (vormt giftig gas in contact met water).

Op basis van het BBR kan het bevoegd gezag Chemie-Pack eventueel 'aanwijzen' voor het hebben van een bedrijfsbrandweer. Dat kan bijvoorbeeld als er niet voldoende stationaire blusvoorzieningen aanwezig zijn.

De Arbeidsinspectie, de brandweer, de waterkwaliteitsbeheerder en bevoegd gezag Wabo (in casu gemeente Moerdijk) hebben de verplichting gezamenlijk toe te zien op de naleving van de BRZO 1999. Zij doen dit volgens de gezamenlijke Nieuwe Inspectie Methode (NIM). De NIM omvat de hoofdlijnen van het inspectieproces en -inhoud. Daarnaast werkt het specifieke onderwerpen uit. Met de NIM beogen de inspectie partners zo objectief en gemotiveerd mogelijk tot een geïntegreerd oordeel over het BRZO-bedrijf te komen.

- **Arbeidsveiligheid**

Er wordt binnen de arbeidsveiligheid onderscheid gemaakt tussen arbeidsveiligheid en procesveiligheid. Procesveiligheid is verder uitgewerkt in de BRZO-wetgeving. Voor de arbeidsveiligheid moet een zogenaamde Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E), inclusief het wettelijk verplichte Plan van Aanpak, worden gemaakt. Hierbij moeten alle risico's worden geïdentificeerd. Omdat bij Chemie-Pack de mogelijkheid van gas- en stofontploffingsgevaar bestond, onder andere als gevolg van aanwezigheid van (licht) ontvlambare vloeistoffen moeten al deze gevaren ook beheerst worden. Chemie-Pack dient hiervoor te voldoen aan de bepalingen van paragraaf 2a artikelen 3.5a-3.5f van het arbeidsomstandighedenbesluit, oftewel de richtlijn ATEX-137 en een explosieveiligheidsdocument (EVD) opstellen. Het EVD maakt deel uit van de RI&E en bestaat onder meer uit:

- identificatie en beoordeling van alle explosierisico's;
- maatregelen voor het voorkomen van explosies en explosiegevaar;
- indeling van het bedrijf in explosiegevaarlijke zones;
- beschrijving van ontwerp, bediening en onderhoud van arbeidsmiddelen en arbeidsplaatsen.
- De directie Arbeidsinspectie MHC Major Hazard Control²⁴⁷ verzorgt het toezicht op arbeidsveiligheid als procesveiligheid uit bij BRZO-bedrijven. De RI&E met bijbehorende EVD wordt niet aan de inspectie opgestuurd maar moet verplicht op het bedrijf aanwezig zijn, alwaar de inspecteur het kan inzien.

- **Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)**

Een bedrijf dient te beschikken over een vergunning in gevolge de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In het geval van Chemie-Pack is dat de milieuvergunning gebaseerd op de Wet milieubeheer. De essentie van een milieuvergunning is dat het bedrijf het bevoegd gezag, in casu gemeente Moerdijk, zo volledig mogelijk informeert van zijn werkzaamheden en stoffen c.q. gevaren en risico's. Dat wordt gedaan door middel van het indienen van de milieuvergunningaanvraag. Op basis van de aanvraag kan het bevoegd gezag aanvullende informatie opvragen en de situatie beoordelen. Het bevoegd gezag (de vergunningverlener²⁴⁸) stelt vervolgens kaders en randvoorwaarden in de vorm van overwegingen en voorschriften in de milieuvergunning. Voorschriften in de vergunning komen onder meer voort uit de onderdelen van het Activiteitenbesluit, het op basis van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 opgestelde veiligheidsrapport en het Besluit externe veiligheid inrichtingen. De relevantie van deze wetgeving wordt door de vergunningverlener omgezet naar voorschriften in de milieuvergunning. Zo zijn er voorschriften opgenomen voor het maken en bijhouden van een actuele stoffenlijst, de kwantitatieve Risico Analyse (QRA) en de op de PGS 15²⁴⁹ gebaseerde voorschriften voor de opslag van gevaarlijke stoffen.

De toezichthouder van de gemeente controleert het bedrijf op de naleving van de voorschriften. Zij doet dit door controlebezoeken aan het bedrijf. Deze bezoeken worden conform de richtlijnen van de gemeente Moerdijk van te voren aangekondigd.

247 Sinds 1 april 2003 zelfstandig onderdeel van de Arbeidsinspectie.

248 De milieuvergunningen voor Chemie-Pack zijn opgesteld door de Regionale Milieudienst in opdracht van de gemeente Moerdijk.

249 PGS 15, Richtlijn voor brandveiligheid, arbeidsveiligheid en milieuveiligheid opslag van verpakte gevaarlijke stoffen. Zie <http://www.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl> voor meer achtergrond informatie. Deze richtlijn bevat ook bouwvoorschriften.

- *Besluit externe veiligheid inrichtingen, Bevi*
Het Bevi legt veiligheidsnormen op aan bedrijven die een risico vormen voor personen buiten het bedrijfsterrein. Het verplicht de zogenaamde BRZO-bedrijven om uit te rekenen waar de risicocontour van het bedrijf ligt. In het kader van het Bevi heeft Chemie-Pack een zogenaamde QRA gemaakt, dat wil zeggen een kwantitatieve risico analyse. Er kunnen (extra) veiligheidsmaatregelen worden getroffen als de uitkomst van de QRA (te) hoog is. De risico-contour van Chemie-Pack gemaakt op basis van de vergunde activiteiten, lag binnen de terreingrens. Er lagen geen kwetsbare objecten binnen de risicocontour Er waren hierdoor geen extra voorzieningen op basis van het Bevi vereist. Het Bevi is daarom verder niet gebruikt bij de analyse van het voorval. Vanuit de ruimtelijke ordening hoefde er dan ook geen rekening te worden gehouden met het risicocontour van Chemie-Pack met het bestemmingsplan van het industrieterrein Moerdijk.
- *Brandweerwet, Besluit Bedrijfsbrandweer rapport*
Op 1 oktober 2010 is de Brandweerwet 1985 ingetrokken met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's. Ten tijde van de indiening van het veiligheidsrapport door Chemie-Pack was de Brandweerwet van kracht.
In het veiligheidsrapport is het bedrijfsbrandweerrapport opgenomen. Aan de hand van dit document beoordeelt de brandweer of zij is toegerust om incidenten op het bedrijfsterrein te bestrijden. Als het brandweerkorps niet voldoende is uitgerust voor het bestrijden van een brand bij een bedrijf kan op grond van Besluit bedrijfsbrandweer geëist worden van het bedrijf om meer veiligheidsvoorzieningen te treffen en eventueel een te voorzien in een eigen bedrijfsbrandweer.

Product stewardship, opdrachtgevers

Product stewardship is een internationale gedragscode die de risico's verbonden aan een product gedurende zijn hele levenscyclus tracht te beheersen. Het begrip product stewardship is de toepassing van responsible care op de producten. De doelstelling bestaat erin opdrachtgevers, gebruikers en het grote publiek beter te informeren over de mogelijke risico's van chemische producten. Het houdt dus voor alle betrokkenen een correcte kennis en beheersing in van de risico's verbonden aan chemische producten gedurende hun hele levenscyclus: van onderzoek in laboratoria tot ontwikkeling, aankoop van grondstoffen, productieprocessen, transport en distributie van tussen- of eindproducten.

De specifieke doelstelling van product stewardship is op effectieve en economisch verdedigbare wijze de negatieve impact van chemische producten op het leefmilieu, de veiligheid en de gezondheid te verminderen, gedurende hun hele levenscyclus.

Concreet kan product stewardship waargemaakt worden via de volgende stappen:

- De identificatie van mogelijke gevaren van het product. Deze kunnen een fysiek-chemische, toxicologische of ecotoxicologische oorsprong hebben.
- De evaluatie van de risico's tijdens productie, transport, opslag, verpakking van grondstof of eindproduct.
- Het in aanmerking nemen van bijkomende risico's in de verschillende toepassingen van het product en eventuele verdere verwerkingen.

In de chemische industrie is dan ook te verwachten dat opdrachtgevers ongevraagd aan de verwerkers alle beschikbare informatie aanleveren.

VISIE OP VEILIGHEID DOOR DE RAAD

De Onderzoeksraad gaat ervan uit dat in elk proces zaken kunnen misgaan die direct of indirect kunnen leiden tot blootstelling aan gevaar of schade. Zulke gebeurtenissen zijn zelden het gevolg van de kwaadwillendheid van de betrokken functionaris, die juist doorgaans handelt met de beste intenties. Daarom is het noodzakelijk de achterliggende factoren te identificeren die tot een dergelijk voorval hebben geleid. Het kennen en aanpakken van deze achterliggende factoren kan immers helpen het risico, dat wil zeggen de kans op toekomstige ongevallen en de ernst daarvan, te verkleinen.

De Onderzoeksraad hanteert als uitgangspunt dat de verantwoordelijke partijen het risico zo ver moeten beperken als redelijkerwijs mogelijk is.²⁵⁰ Dat wil zeggen dat beschikbare maatregelen ter vermindering van het risico steeds moeten worden genomen, tenzij daaraan aantoonbaar onredelijke kosten en/of andere negatieve consequenties zijn verbonden. Dit impliceert dat 100% veiligheid niet bestaat, maar ook dat er geen risico's mogen bestaan die (relatief eenvoudig) te voorkomen zijn.

Om te voorkomen dat in een proces zaken misgaan, met als gevolg dat personen en/of goederen aan gevaren worden blootgesteld, moeten partijen hun processen en de daarmee gepaard gaande gevaren beheersen. Dit heet veiligheidsmanagement. De Onderzoeksraad hanteert een vijftal uitgangspunten om het veiligheidsmanagement van betrokken partijen te beoordelen:

1. De veiligheidsaanpak is gebaseerd op kennis van de veroorzakingsmechanismen van alle gevaren.
2. De veiligheidsaanpak is realistisch en expliciet vastgelegd.
3. De veiligheidsaanpak is uitvoerbaar.
4. De veiligheidsaanpak is een verantwoordelijkheid van het management.
5. De veiligheidsaanpak wordt doorlopend geëvalueerd en waar nodig aangepast.

Vergelijkbare uitgangspunten vormen de basis van talrijke normen en standaarden²⁵¹ die organisaties in alle geledingen van de maatschappij hanteren om hun veiligheidsmanagement in te richten.

In sommige gevallen kan een gevaar van één partij gevolgen hebben voor een andere partij, of kan die andere partij juist bijdragen om het risico van de veroorzakende partij te beheersen. In dat geval moeten de partijen elkaar in staat stellen om gezamenlijk de risico's te beheersen. Partijen hebben hierin een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het systeem als geheel.

250 In vaktermen: ALARP (as low as reasonably practicable).

251 Zie onder meer NEN-ISO 31000:2009 NL, *Risicomanagement*.

BIJLAGE 5: BEOORDELINGSKADER CRISISCOMMUNICATIE EN CRISISBEHEERSING

INLEIDING

In deze bijlage beschrijft de Raad het systeem van de crisisbeheersing in Nederland. Bijlage 4 bevat het een overzicht van de belangrijkste partijen die betrokken waren bij de crisisbeheersing rond de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk. Van iedere partij is op hoofdlijnen aangegeven wat hun verantwoordelijkheden zijn bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing en in het bijzonder ten aanzien van de crisiscommunicatie. Daarvoor zijn de volgende kaders van belang:

- Wet veiligheidsregio's
- Besluit veiligheidsregio's
- Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming
- Basisboek regionale crisisbeheersing

Daarnaast maakte de Raad ook gebruik van de regionale deelplannen en richtlijnen en van het boek Risico en crisiscommunicatie.²⁵²

Met ingang van 1 oktober 2010 bepaalt de Wet op de veiligheidsregio's de inrichting van het Nederlandse crisisbeheersingstelsel. Bij een incident binnen een gemeente heeft de betreffende burgemeester het gezag over de crisisbeheersing en dus ook de crisiscommunicatie. Indien het incident of de gevolgen ervan de gemeentegrens overschrijden, dan is de voorzitter van de veiligheidsregio het bevoegd gezag en dus verantwoordelijk voor de crisiscommunicatie. De Commissaris van de Koningin kan in geval van een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis een aanwijzing geven over het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid. In buitengewone situaties kan de minister van Veiligheid en Justitie de zeggenschap over de crisisbeheersing aan zich trekken. Hiervoor is inwerkingstelling van de noodbevoegdheden door de minister-president vereist.

Hieronder volgt een overzicht van de wet- en regelgeving en richtlijnen die de Raad gebruikt om de drie processen, het verzamelen van gegevens, het duiden van gegevens en het communiceren met de bevolking, te beoordelen. Omdat deze processen soms ook onderling dezelfde richtlijnen volgen of door dezelfde functionarissen worden uitgevoerd, beschrijft de Raad alleen de belangrijkste richtlijnen en functionarissen.



BEOORDELINGSKADER VERZAMELEN VAN GEGEVENS

De brandweer is verantwoordelijk voor het meten van de vrijgekomen stoffen bij een incident. Dit gebeurt volgens regionale meetprocedures. Om te beoordelen hoe dit bij de brand in Moerdijk is gelopen analyseerde de Raad onder andere de regionale meetprocedure Midden- en West- Brabant, het WVD meetplan van Zuid-Holland Zuid en het besluit Eenheid Planning en Advies Beleidsondersteunend Team milieu-incidenten.

252 Risico en crisiscommunicatie, Succesfactor in crisissituaties, Regtvoort en Siepel, 2009

De regionale meetprocedure Midden- en West- Brabant stelt regels over de procedures die gevolgd moeten worden bij het opstarten van het regionale meetplan.²⁵³ De gemeenschappelijke meldkamer zorgt voor de eerste gegevensverzameling en alarmeert bepaalde brandweervoertuigen en functionarissen, waaronder de regionaal officier gevaarlijke stoffen. Deze neemt ter plaatse het besluit of de meetplanleider moet worden gealarmeerd. De meetplanleider bepaalt op basis van het incident hoeveel meetploegen moeten worden ingezet en welke meetstrategie wordt gevolgd.

Het waarschuwingen en verkenningdienst (WVD) meetplan Zuid-Holland Zuid gaat in op de voorwaarden waaronder het plan opgestart wordt, de alarmering van functionarissen en meetploegen en op de taken en aansturing van de betrokkenen. De officier van dienst besluit, eventueel in overleg met de adviseur gevaarlijke stoffen, dat er meetploegen worden gealarmeerd of dat het meetplan wordt opgestart. Bij het opstarten van het meetplan worden automatisch de meetplanleider en vier meetploegen gealarmeerd. De officier van dienst of de adviseur gevaarlijke stoffen stuurt de meetploeg aan bij bronmetingen. De meetplanleider stuurt de meetploegen aan wanneer sprake is van regionaal optreden. De meetresultaten worden teruggekoppeld naar de leidinggevende.²⁵⁴

Het BOT-mi adviseert het bevoegd gezag en andere bestuursorganen onder meer over het uitvoeren van metingen die naast de bestaande metingen noodzakelijk zijn. Deskundigen van de MOD maken onderdeel uit van het BOT-mi. De afdeling crisismanagement van het ministerie van I&M kan de opdracht geven om het MOD in te zetten voor het verrichten van metingen, het modelleren van de verspreiding van schadelijke stoffen en het geven van adviezen om risico's voor mens en milieu te beperken. De MOD koppelt een deel van de meetresultaten rechtstreeks terug aan de brandweer ter plaatse en tevens in de vorm van deeladviezen aan het BOT-mi. Het BOT-mi integreert de deeladviezen van de MOD in het samenhangende advies dat naar het bevoegd gezag, in dit geval de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio wordt gestuurd.

BEOORDELINGSKADER DUIDEN VAN GEGEVENS

De Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio is onder andere verantwoordelijk voor het proces Openbare gezondheidszorg. Om te beoordelen hoe de duiding van gegevens bij de brand in Moerdijk verliep analyseerde de Raad de Procesbeschrijving openbare Gezondheidszorg bij Ongevallen en Rampen van Midden- en West- Brabant en de modelbeschrijving Preventieve Volksgezondheid en Medische milieukunde van de regio Zuid-Holland Zuid, het besluit Eenheid Planning en Advies Beleidsondersteunend Team milieu-incidenten en het Nationaal Handboek crisisbesluitvorming.

Het proces openbare gezondheidszorg bij ongevallen rampen van Midden- en West- Brabant is gericht op het beschermen van de volksgezondheid bij ongevallen of rampen waarbij sprake is van een gevaar van mens en milieu. De Regionaal Geneeskundig Functionaris is belast met de operationele leiding over dit proces. De GHOR levert gevraagd en ongevraagd advies en zorgt voor de coördinatie van de geneeskundige hulpverleners. De GHOR werkt samen met partners uit de witte kolom (waaronder GGD'en) en met regionale en bovenregionale partners (brandweer, politie, gemeente, RIVM, BOT-mi en Ministeries). Voor de medische advisering in acute gevallen bij vrijkomen van gevaarlijke stoffen, maakt de GHOR gebruik van de kennis van de Gezondheidskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen (GAGS). Bij multidisciplinaire incidenten komt de GAGS in afstemming met de Adviseur Gevaarlijke Stoffen onder andere tot een advies over het beheersen van de verspreiding van gevaarlijke stoffen en het voorkomen van besmetting en schat op basis van informatie van de brandweer de gezondheidseffecten voor slachtoffers, bevolking en hulpverleners in.

253 Dit regionale meetplan is regiospecifiek en wordt door iedere veiligheidsregio zelf opgesteld en ingevuld.

254 Dit is bijvoorbeeld de leider CoPI of de Ovd

De GAGS levert tevens inhoudelijke informatie voor de publieke voorlichting aan de communicatieadviseur van de betreffende gemeente. In Zuid-Holland Zuid zorgt een kernteam binnen de GHOR in overleg met de adviseur gevaarlijke stoffen en meetplanleider, voor een de risicoschatting. Het gaat om een beoordeling van de acute en lange termijn gezondheidsrisico's van de rampsituatie ten behoeve van risicomanagement (ontsmettings- en gedragsrichtlijnen) en risicocommunicatie. Bij grootschalige incidenten neemt de regionaal geneeskundig functionaris het voortouw.

De MOD zorgt op basis van verrichtte metingen voor een risicobeoordeling (in welke mate zorgt de brand voor een uitstoot van schadelijke stoffen, hoe verspreiden deze stoffen zich en wat zijn de mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid en milieu). Deze risicobeoordeling wordt teruggekoppeld aan het BOT-mi, die deze verwerkt in een samenhangend advies dat alle aspecten van de bestrijding en nazorg belicht. Het BOT-mi adviseert onder meer over de te nemen maatregelen, uit te voeren metingen en adequate voorlichting aan instanties of bevolking met betrekking tot het ongeval. De adviezen worden opgesteld vanuit een technisch/wetenschappelijke deskundigheid en hebben betrekking op de praktische maatregelen die de operationele hulpdiensten moeten treffen in de respons en nazorgfase. Het BOT-mi geeft zelf geen voorlichting, maar kan wel een advies verstrekken over de manier waarop een concreet advies met een wetenschappelijke/technische inhoud vertaald moet worden in eenvoudige operationele en beleidsmatige termen.

BEOORDELINGSKADER CRISISCOMMUNICATIE

Voor het beoordelen van crissicommunicatie gebruikte de Onderzoeksraad de Wet en het Besluit veiligheidsregio's, literatuur op het gebied van crisiscommunicatie, Organisatieplan rampenbestrijding Midden- en West- Brabant, (deelplan crisiscommunicatie), Werkboek Crisiscommunicatie – publieksvoorlichting Zuid-Holland Zuid, Handboek ROT en Regionaal Coördinatiecentrum Zuid-Holland Zuid.

Deze paragraaf beschrijft eerst kort de organisatie van crisiscommunicatie in de rampenbestrijding. Daarna volgt informatie over de definitie, doelen en uitgangspunten van crisiscommunicatie. Aan het einde wordt kort de rol van de media in de crisiscommunicatie benoemd.

Organisatie crisiscommunicatie

Tijdens voorvallen en rampen is crisiscommunicatie als volgt geborgd in de (multidisciplinaire) teams van de hulpverleningsdiensten.

- Een CoPI heeft één voorlichtingsfunctionaris.
- Het regionaal operationeel team heeft een voorlichtingsfunctionaris²⁵⁵ en een sectie bevolkingszorg waarin een functionaris zit die is belast met de coördinatie van de voorlichting.²⁵⁶
- In het regionaal beleidsteam is de voorzitter verantwoordelijk voor de coördinatie van de crisiscommunicatie tussen de voorzitter, de burgemeesters van de getroffen gemeenten en de inzet van een voorlichterspool.²⁵⁷

255 Besluit veiligheidsregio's, hoofdstuk 2, artikelen 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4

256 Besluit veiligheidsregio's, hoofdstuk 2, artikel 2.3.1

257 Factsheet burgemeester in rampen- en crisistijd, veiligheidsberaad en Memorie van Toelichting Wvr, onder crisisplan

Definitie

In de Wet veiligheidsregio's wordt onder crisiscommunicatie²⁵⁸ verstaan het verschaffen van informatie aan de bevolking over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis die hen bedreigt of treft, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn.²⁵⁹

Verantwoordelijkheden crisiscommunicatie

In de Wet veiligheidsregio's is de verantwoordelijkheid voor de crisiscommunicatie op gemeentelijk niveau belegd bij de burgemeester.²⁶⁰ Bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoordelijk voor crisiscommunicatie.²⁶¹ Dat sluit echter niet uit dat ook andere instanties en/of Ministeries namens de minister bij een crisis ook richting de bevolking communiceert vanwege hun eigen betrokkenheid en/of verantwoordelijkheid.

Doelen

De overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor crisiscommunicatie, moet dit proces zo snel en optimaal mogelijk inzetten. Op die manier kan geprobeerd worden om de effecten van een incident zoveel mogelijk te helpen beperken, dit in samenhang met de overige maatregelen die genomen worden om de het incident te beheersen en met de risicocommunicatie in de preparatiefase. Meer concreet zijn de doelen van crisiscommunicatie:²⁶²

1. Duiden
Betekenis geven aan de crisissituatie. Anders gezegd, aangeven wat een ramp betekent voor de getroffen en de samenleving en daarbij zo goed mogelijk aansluiten bij de gevoelens die onder de bevolking leven.
2. Schadebeperking
Het bieden van een duidelijk en haalbaar handelingsperspectief voor de bevolking, om materiële en immateriële (vervolg)schade te beperken.
3. Informatieverstrekking
Het voorzien in de algemene maatschappelijke informatiebehoefte. Het gaat om het inspelen op de informatiebehoefte die vanaf het allereerste moment van een crisis bij direct betrokkenen, publiek en pers ontstaat.

Het proces crisiscommunicatie is er in de rampenbestrijding dus op gericht om burgers op de hoogte te brengen van de aard en omvang van een crisis (wat is er aan de hand), de bestrijding (wat wordt eraan gedaan), en de mogelijke gevolgen (wat betekent het voor u, wat moet u doen).

Uitgangspunten crisiscommunicatie

Naast doelen voor crisiscommunicatie, kunnen uitgangspunten voor een effectief proces worden benoemd:^{263, 264}

1. Communiceer tijdig, juist, consistent en begrijpelijk.
2. Communiceer geloofwaardig. Dat betekent open, deskundig, eerlijk, met medegevoel, vanuit de belangen van de getroffen.
3. Draag in de communicatie het crisisoplossend vermogen van de overheid uit (maar blijf wel eerlijk). Draag uit dat de overheid:
 - a. snel, efficiënt en effectief optreedt;

258 In het rapport gebruikt de Raad het woord (crisis)communicatie ook wanneer (crisis)voorlichting bedoeld wordt. Het verschil tussen communicatie en voorlichting is dat bij voorlichting alleen berichten aan de bevolking worden gegeven (één richting, bijvoorbeeld een persbericht). Bij communicatie is sprake van twee richtingen, de bevolking kan ook informatie (of de behoefte daaraan) terug geven naar aanleiding van de gezonden berichten (bijvoorbeeld een bewonersbijeenkomst). Binnen de crisisorganisaties is een deelproces crisiscommunicatie benoemd, onder dit proces valt naast crisiscommunicatie ook voorlichting. Voor de leesbaarheid van het rapport kiest de Raad voor het gebruik van het woord crisiscommunicatie.

259 Memorie van toelichting Wet veiligheidsregio's, onder crisisplan.

260 Wet veiligheidsregio's, artikel 7.

261 Wet veiligheidsregio's, artikel 39, lid 1.

262 Risico en crisiscommunicatie, Regtvoort, F. & Siepel, H., 2009

263 Website Nationaal Crisiscentrum <http://www.nationaalcrisiscentrum.nl/thema/crisiscommunicatie>.

264 Risico en crisiscommunicatie, Regtvoort, F. & Siepel, H., 2009.

- b. een correct en actueel beeld van de gebeurtenissen geeft;
- c. zich bewust is van de betekenis die het heeft voor de slachtoffers, burgers en samenleving;
- d. informeert over aard, omvang, duur en verloop;
- e. optreedt tegen onjuiste informatie en geruchten
- f. communiceer vanuit eigen rol en verantwoordelijkheden. De burgemeester geeft duiding aan het incident. De hulpverleningsdiensten kunnen het beste communiceren over hun werkwijze. De betrokken vakminister over landelijke feiten.

Crisiscommunicatie is echter breder dan het hierboven genoemde proces van de overheid. Ook de burger, deskundigen en de media maken deel uit van de crisiscommunicatie.

BEOORDELINGSKADER MEDIA

Binnen de journalistiek bestaat een aantal gedragscodes. De Raad voor de Journalistiek heeft een leidraad opgesteld op basis waarvan zij een klacht over een journalistieke uiting of gedraging beoordeelt. De Raad voor de Journalistiek is een onafhankelijke instantie, waar men terecht kan met klachten over journalistieke activiteiten. De Raad is een orgaan van zelfregulering voor de media.

Ook is er de Code voor de journalistiek, opgesteld door het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren. Deze code bouwt voort op de code van de Raad voor de Journalistiek en de internationale Declaration of Principles of the Conduct of Journalist. Het Genootschap is een beroepsorganisatie voor alle Nederlandse hoofdredacties.

Onderstaande normen zijn afkomstig uit de Leidraad van de Raad voor de Journalistiek, maar komen vrijwel allemaal – soms in iets andere bewoordingen – ook terug in de Code voor de journalistiek.

- De journalist bericht waarheidsgetrouw. Op basis van zijn informatie moeten lezers, kijkers en luisteraars zich een zo volledig mogelijk en controleerbaar beeld kunnen vormen van het nieuwsfeit waarover wordt bericht.
- In de berichtgeving maakt de journalist een duidelijk onderscheid tussen feiten, beweringen en meningen.
- De journalist vermijdt eenzijdige en tendentieuze berichtgeving, maakt geen misbruik van zijn positie, verricht zijn werk in onafhankelijkheid en vermijdt (de schijn van) belangenverstrengeling.
- Teneinde het publiek zo goed mogelijk te informeren maakt de journalist bij voorkeur zijn bronnen bekend.
- Voor het publiceren van geruchten hoeft de journalist niet de feitelijke juistheid ervan aan te tonen. Wel moet hij vermelden dat het om een gerucht gaat en aannemelijk kunnen maken dat de geruchten waarop hij zich baseert, ook daadwerkelijk circuleren en de publicatie een maatschappelijk belang dient.
- De journalist van wie blijkt dat hij onjuist dan wel op een wezenlijk punt onvolledig heeft bericht, gaat – zo mogelijk op eigen initiatief – op zo kort mogelijke termijn over tot een passende en ruimhartige rechtzetting, die ondubbelzinnig duidelijk maakt dat de berichtgeving in de te rectificeren publicatie of uitzending niet juist was. Indien een betrokkene die zich door de berichtgeving in redelijkheid tekortgedaan voelt, zelf reageert, neemt de redactie de vereiste zorgvuldigheid in acht bij de beslissing of – en zo ja, op welke wijze – de reactie van de betrokkene wordt gepubliceerd.

Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant

In de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant zijn de volgende plannen relevant voor het beoordelingskader:

- Regeling bestuurlijke coördinatie bovenlokale rampen en crisis Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, maart 2008
- Organisatieplan voor de rampenbestrijding, oktober 2007
- Deelplan crisiscommunicatie, mei 2007
- Rampenbestrijdingsplan Industrierrein Moerdijk, maart 2010

Regeling bestuurlijke coördinatie bovenlokale rampen en crisis Veiligheidsregio MWB

De regeling heeft als doel om in geval van een (dreigende) ramp met gemeenteverschrijdend karakter binnen Midden- en West-Brabant te kunnen voorzien in:

- Eenduidig beleid t.a.v. de rampenbestrijding en crisisbeheersing
- Eenduidige aansturing van bron- en effectbestrijding, gevolgbestrijding en nazorg
- Eenduidige crisiscommunicatie

De voorzitter van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant kan, al dan niet op advies van de Operationeel Leider, het regionaal beleidsteam (RBT) bijeenroepen, omdat

- de aard van de dreiging van een incident zodanig is dat bij voorbaat vaststaat dat er meerdere gemeenten bij betrokken zijn/ worden;
- één (of meerdere) burgemeester(s), die inschat(ten) dat een incident gemeentegrensoverschrijdende gevolgen heeft, daarom verzoeken.

In het RBT hebben in elk geval zitting de burgemeesters van de gemeenten die bij de ramp of crisis betrokken zijn (of dreigen te worden betrokken) en de Hoofdofficier van Justitie. De voorzitter van elk betrokken waterschap wordt uitgenodigd deel uit te maken van het RBT.

De voorzitter van de veiligheidsregio wijst een operationeel leider aan. De regionaal operationeel leider neemt deel aan de vergaderingen van het RBT. Daarnaast nemen de regionaal commandant van de brandweer, de korpschef van politie, de regionaal geneeskundig functionaris en een communicatieadviseur deel aan de vergaderingen van het RBT. De voorzitter van de veiligheidsregio neemt bij voorkeur zijn eigen gemeentesecretaris mee, die in het RBT de functie van coördinerend gemeentesecretaris vervult. Daarnaast staat het de voorzitter van de veiligheidsregio vrij om die medewerkers toe te voegen, die hem bij een lokaal incident ook ondersteunen. Een burgemeester die besluit in zijn gemeente te blijven, vaardigt een gemandateerde vertegenwoordiger af naar het RBT, met bevoegdheden en mandaat om namens de burgemeester beslissingen te nemen.

De taak van de voorzitter van de veiligheidsregio bestaat uit:

- Het bijeenroepen van het RBT en het uitnodigen van relevante functionarissen;
- Het aanwijzen van de operationeel leider;
- Het nemen van besluiten over het beleid ter zake van incident- en rampenbestrijding;
 - over het verdelen van schaarste;
 - de bestuurlijke informatiestromen en voorlichting;
 - het handhaven van de openbare orde;
 - ten aanzien van de nazorg.
- Het geven van bevelen aan de operationeel leider die nodig worden geacht om de besluiten uit te voeren;
- Het aanvragen van bijstand.

De voorzitter van de veiligheidsregio moet binnen anderhalf uur in het RBT aanwezig kunnen zijn.

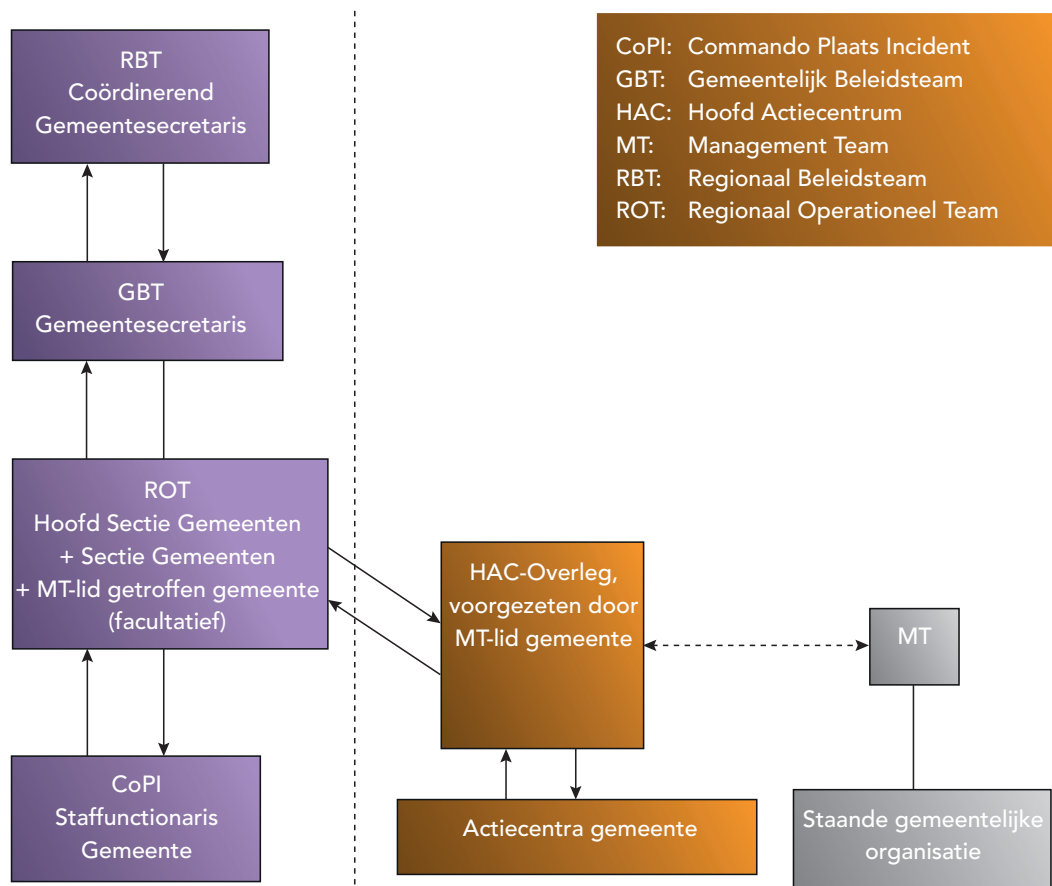
Organisatieplan voor de rampenbestrijding

Het bestuur van de Veiligheidsregio heeft in 2007 een kwaliteitsniveau vastgesteld voor het optreden van de organisatie. Er is toen vastgelegd dat voor alle ramptypen en disciplines (brandweer, GHOR, politie en het organisatieonderdeel gemeenten) ten minste niveau 1 (het laagste niveau) bereikt moest worden. Om dit te realiseren heeft de regio een organisatie-model ontwikkeld waarbij specialistische kennis op regionaal niveau wordt ontwikkeld en beheerd, en waarop elke gemeente een beroep kan doen. Op het totaal van de 26 gemeenten hoeft slechts een beperkt aantal functionarissen opgeleid en jaarlijks getraind te worden. Enkele belangrijke uitgangspunten van het organisatie-model:

- Gemeenten dragen zorg voor het organiseren van basiszorg binnen hun gemeente
- Het organisatieonderdeel Gemeenten draagt zorg voor het invullen van de functies in de rampenbestrijding waar meer dan basiskennis nodig dan wel gewenst is.

In het organisatieplan zijn afspraken gemaakt over toepassing van de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure (GRIP) in Midden- en West-Brabant.

De burgemeester heeft de eenhoofdige leiding over de bestrijding van de ramp. De burgemeester laat zijn beslissingen uitvoeren door het Regionaal Operationeel Team (ROT), dat onder leiding staat van de Operationeel Leider (afkomstig uit één van de vier diensten). Een gemeente kan vanaf GRIP 2 regionale bijstand vragen en op verzoek ook eerder. Die bijstand wordt verzorgd door een invliegteam met sleutelfunctionarissen. Dit zijn door het organisatieonderdeel gemeente opgeleide, getrainde en geoefende specialisten die de getroffen gemeente(n) met kennis en kunde kunnen bijstaan. De invliegteams zijn georganiseerd per gemeentelijk deelproces: Crisiscommunicatie, Milieu, Opvang en verzorging, Registeren slachtoffers, Uitvaartverzorging, Nazorg en Schade. De pool van ca. 60 mensen is afkomstig uit de 26 gemeenten. Ongeveer 20 mensen opereren onder piket. Over het algemeen hebben zij de taak van Regionaal Hoofd Actiecentrum. Wanneer een sleutelfunctionaris gealarmeerd wordt, moet hij/zij bereikbaar en binnen één uur bij de crisis aanwezig zijn.



Figuur 28: De tijdelijke multidisciplinaire, de tijdelijke gemeentelijke en de staande gemeentelijke organisatie tijdens de bestrijding van een ramp.

Ten tijde van een ramp ontstaat er naast de normale bedrijfsvoering (figuur 28, grijze kolom rechts) binnen de gemeenten een tijdelijke organisatiestructuur (oranje kolom midden). In eerste instantie begint de getroffen gemeente zelf met het bestrijden van het incident en zet hiervoor zijn Basiszorg in. Binnen de getroffen gemeenten wordt een Hoofden Actiecentra overleg (HAC-overleg) ingesteld, dat wordt ingevuld met Lokale Hoofden Actiecentra. Het HAC-overleg wordt voorgezeten door één van de managementteamleden van de getroffen gemeente. Hierdoor is de binding met het managementteam van die gemeente gewaarborgd. De overige managementteamleden richten zich op de dagelijkse gang van zaken en het vervangen van de voorzitter. In praktijk zal de voorzitter van het HAC-overleg regelmatig overleggen met het managementteam wat betreft activiteiten en inzet van medewerkers. Wanneer de gemeente hier behoefte aan heeft wordt de Basiszorg aangevuld met sleutelfunctionarissen conform de gemaakte afspraken tussen de 26 deelnemende gemeenten in de veiligheidsregio.

Vanaf GRIP 2 worden alle eenheden die bij de rampenbestrijding betrokken zijn operationeel aangestuurd vanuit het Regionaal Operationeel Team (ROT). Het ROT vertaalt de beleidsbeslissingen uit het Regionaal Beleidsteam en/of Gemeentelijke Beleidsteam naar concrete opdrachten en acties voor de actiecentra van de rampenbestrijdingsorganisaties. In dit team wordt vanuit de gemeenten deelgenomen door het Hoofd Sectie Gemeenten. Het Hoofd Sectie Gemeenten wordt ondersteund door een kleine staf en een afgevaardigd MT-lid uit de getroffen gemeente. Deze laatste heeft een speciale adviesrol met betrekking tot de lokale situatie en de omgeving.

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de basiszorg: de benodigde mensen en middelen om te kunnen beginnen aan de bestrijding van een ramp. Bij de uitwerking van de Basiszorg worden op gemeentelijk niveau meerdere Hoofden Actiecentrum en ondersteunende medewerkers aangewezen. De betrokken medewerkers hebben een lichte scholing en oefening in de rampenbestrijding gehad.

Over het proces Crisiscommunicatie wordt in het organisatieplan voor de rampenbestrijding het volgende gesteld. Tijdens een crisis kan op last van de burgemeester het proces crisiscommunicatie worden gestart. Dat is een snelle, gecoördineerde communicatie, gebaseerd op feiten en verzorgd door geïnformeerde woordvoerders die kunnen terugvallen op een bestaande relatie tussen de betrokken organisatie en de verschillende doelgroepen. Als gevolg van het deelplan Crisiscommunicatie (vastgesteld 5 juli 2007) zorgen de 26 samenwerkende gemeenten voor de invulling van de volgende tien functionarissen:

- Hoofd Actiecentrum Communicatie
- Assistent Hoofd Actiecentrum Crisiscommunicatie
- Coördinator Persvoorlichting
- Persvoorlichter
- Coördinator Publieksvoorlichting
- Publieksvoorlichter
- Webredacteur
- Omgevingsanalist
- Contactpersoon calamiteitenzender
- Logger (logboekschrijver)

Ten aanzien van het deelproces Milieu, zorgt elke gemeente voor vier functionarissen:

- Lokaal Hoofd Actiecentrum
- Medewerker milieu
- Medewerker inzamelen besmette waren
- Administratief medewerker

De eerste (paarse) kolom van figuur 28 beschrijft de multidisciplinaire samenwerking tijdens een crisis. In het CoPI (GRIP 1) wordt een functionaris verwacht die op uitvoerend niveau zaken kan regelen in het brongebied. Deze functionaris moet binnen 30 minuten op het Plaats Incident aanwezig zijn. De invulling van deze functie is een verantwoordelijkheid van iedere gemeente afzonderlijk. GRIP 2 wordt ingesteld als het incident een duidelijke uitstraling heeft naar de omgeving. Ter plaatse in het CoPI en door de actiecentra van de operationele diensten en de

gemeente wordt samengewerkt. De informatievoorziening naar bevolking en bestuur wordt gecoördineerd. Bij een multidisciplinaire ramp worden een kern Gemeentelijk Beleidsteam (burgemeester, gemeentesecretaris en communicatieadviseur) en Regionaal Operationeel Team (Hoofd Sectie Gemeenten en zijn ondersteunende sectie) ingericht.

Het ROT is gehuisvest in de meldkamer. Het ROT bestaat uit het Hoofd Sectie Gemeenten en de ondersteunende sectie Gemeenten. Het Hoofd dient over vergelijkbare verantwoordelijkheden en bevoegdheden te beschikken als zijn collega's in het ROT. Het is een gemeentesecretaris van één van de 26 gemeenten (maar niet die van de getroffen gemeente, omdat deze deel uitmaakt van het Gemeentelijk Beleidsteam). Het aandachtsveld van het Hoofd betreft het effectgebied van de ramp en de consequenties van de rampbestrijding. Voor deze sleutelfunctionaris geldt een opkomsttijd van 60 minuten op de werkplek in het Regionaal Coördinatie Centrum (RCC).

De Sectie Gemeenten bestaat uit tenminste twee leden van de Staf Gemeenten en voor de inbreng van lokale kennis wordt mogelijk aan deze sectie door de getroffen gemeente(n) een MT toegevoegd. Voor hen geldt ook een opkomsttijd van 60 minuten in het RCC. Bij GRIP 3 is ook bestuurlijke opschaling gewenst. Het gemeentelijk Beleidsteam wordt opgesteld (kern GBT met brandweer, Politie en GHOR). GRIP 4 wordt ingesteld wanneer een incident de gemeentegrens overschrijdt. Meerdere gemeentelijke beleidsteams kunnen betrokken raken. De bestuurlijke afstemming geschiedt door de coördinerende burgemeester in het Regionaal BeleidsTeam. De burgemeester van Tilburg is in beginsel de aangewezen voor deze functie. De notulist wordt geleverd door de brandweerorganisatie.

Deelplan Crisiscommunicatie

Twee doelen staan centraal bij het proces crisiscommunicatie:

- Schadebeperking (materieel en immaterieel, door het verstrekken van bijvoorbeeld handelingsperspectieven)
- Informatieverstrekking (bijdragen aan reële beeldvorming bij de burger over werkwijze bestuur en hulpdiensten en voldoen aan Wet Openbaarheid van Bestuur)

Dit gebeurt ondermeer door:

- Het verstrekken van informatie over beschermende maatregelen die burgers kunnen nemen tijdens een (dreigende) ramp
- Het verstrekken van informatie over de bestrijding en de gevolgen van de ramp en over de maatregelen die de overheid treft
- Het verstrekken van communicatieadviezen aan het (gemeentelijk en/of regionaal) beleidsteam
- Het toelichten van het beleid van het gemeentelijk en/of regionaal beleidsteam ten aanzien van de bestrijding van de ramp en/of de beheersing van de crisis.
- Het actief volgen en – waar mogelijk – waarheidsgetrouw beïnvloeden van berichtgeving in alle media en van alle andere ontwikkelingen in de samenleving die samenhangen met en/of voortvloeien uit de betreffende crisis en van invloed kunnen zijn op de bestrijding ervan en op de beeldvorming hierover in de media en publieke opinie.

Het proces Crisiscommunicatie onderhoudt tijdens en na de crisis een relatie met vrijwel alle andere gemeentelijke deelprocessen. In enkele van deze processen vindt ook communicatie plaats met het publiek (o.a. Milieu, opvang, ed.). Om te voorkomen dat ruis optreedt onderhoudt de publieksvoorlichter nauwe contacten met deze processen. Voor al deze processen wordt binnen het proces Crisiscommunicatie de boodschap bepaald. Omgekeerd borgen zij de aanwas van nieuwe boodschappen: vragen die hen worden gesteld vormen een indicatie van onderwerpen die leven bij de betreffende doelgroep. De uitvoering van de communicatie vindt plaats door de deelprocessen.

Ook in de processen van de hulpdiensten komt communicatie met de burgers voor. De uitvoering komt voor rekening van de verantwoordelijke hulpdienst. Over de boodschap wordt afhankelijk van de GRIP-situatie afgestemd met de Voorlichter CoPI of de communicatieadviseur ROT.

De eindverantwoordelijkheid voor het deelproces crisiscommunicatie ligt bij directie/MT van de gemeente (gemeentesecretaris geeft leiding aan directie/MT, vertegenwoordiger hiervan geeft leiding aan Hoofd Actiecentrum Communicatie, met daarin communicatiemedewerkers).

De operationeel leider is verantwoordelijk voor aansturing van de voorlichter in het CoPI en de communicatieadviseur in het ROT.

Wanneer er sprake is van geen GRIP, GRIP 0 (motorkapoverleg) of GRIP 1 (CoPI) komt de persvoorlichting over de inspanningen van de hulpverleningsdiensten in het geval van brand voor rekening van de brandweer. De burgemeester zal, indien nodig, in eerste instantie de eigen communicatieadviseur inzetten. Deze kan beroep doen op de regionale voorlichtingspool of (met toestemming van de burgemeester) het dienstdoende piketteam Communicatie. De maatschappelijk impact van een gebeurtenis hoeft immers niet parallel te lopen aan de GRIP-structuur.

Daarom kan, ook bij geen GRIP, GRIP 0 of GRIP 1, een beroep worden gedaan op het regionaal team. Ook bij GRIP 2 is de piketfunctionaris van de brandweer verantwoordelijk voor de communicatie. Afhankelijk van de situatie zal de burgemeester besluiten tot het instellen van een 'kernbezetting van het Gemeentelijk Beleidsteam' al dan niet aangevuld met een beperkt Actiecentrum Communicatie. Medewerkers van het piketteam roepen desgewenst medewerkers op uit de voorlichtingspool voor ondersteuning. In GRIP 3 situaties wordt in elk geval een Gemeentelijk Beleidsteam geactiveerd, waarin crisiscommunicatie een essentiële plaats inneemt. Daarnaast wordt een Actiecentrum Communicatie ingericht. Wanneer vanuit de hulpdiensten wordt gecommuniceerd, vindt afstemming plaats met de communicatieadviseur in het ROT. In GRIP 4 situaties wordt vanuit het Regionaal Actiecentrum Communicatie de pers- en publieksvoorlichting gecoördineerd.

Er zijn vier piketteams ingesteld, die in ieder geval bestaan uit vier functionarissen (communicatieadviseur Beleidsteam, 2x liaison, Hoofd Actiecentrum Communicatie. De functionarissen zijn zorgvuldig geselecteerd (op basis van competentieprofielen), worden opgeleid en getraind.

Tijdens een crisis kan de regio Midden- en West-Brabant gebruik maken van de volgende communicatiemiddelen:

- gemeentelijke website
- SMS Alert
- calamiteiteninfolijn
- teletekstpagina Omroep Brabant
- cell broadcasting
- website www.crisis.nl
- calamiteitenzender Omroep Brabant
- sirene (waarschuwing-/alarmeringssysteem)
- callcenter (ERC)

Rampenbestrijdingsplan Industrierrein Moerdijk

Het rampenbestrijdingsplan wordt operationeel bij GRIP 3. Onderstaande tabel geeft de te waarschuwen functionarissen weer.

Discipline	CoPI	ROT	GBT
	Leider operationele dienst	Leider operationele dienst	Burgemeester
Brandweer	HOvD/staffunctionaris brandweer	Hoofd sectie Brandweer	Regionaal commandant van dienst
Politie	CvD Politie	Algemeen commandant SGBO	Districtchef
GHOR	CvD Geneeskundig	Hoofd sectie GHOR	RGF van dienst
Gemeente	Staffunctionaris gemeente	Hoofd sectie gemeente	Gemeentesecretaris
Voorlichting	Persvoorlichter (politie)	Communicatieadviseur SGBO politie	Gemeentelijk communicatieadviseur

Tabel 6: Aanvullingen op standaard per scenario, per discipline, per team uitgaande van GRIP 3

Per scenario kan het, afhankelijk van de windrichting, nodig zijn dat de Hoofdofficier van Dienst de volgende personen/instanties in kennis stelt:

- Burgemeester(s) betrokken benedenwindse gemeente(n)
- Commandanten omliggende gemeenten
- Buurregio's
- Provincie Noord-Brabant

Het Havenschap informeert via haar Communicatie Centrum de bedrijven op het industrieterrein actief via e-mail. De gemeente Moerdijk informeert de buurgemeenten voor zover dat nog niet in een eerder stadium is gedaan. **Attentie:** ook in Zuid-Holland liggen buurgemeenten die mogelijk last hebben van een ramp in het Havengebied.

Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

De volgende regionale plannen zijn relevant voor het beoordelingskader van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid:

- Intentieverklaring voor de samenwerking bij rampen en crisis van meer dan regionale betekenis in Zuid-Holland, december 2010
- Organisatieregeling Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, juni 2009
- Handboek Regionaal Operationeel Team (ROT) Regionaal Coördinatiecentrum (RCC), juli 2010
- Werkboek Crisiscommunicatie - publieksvoorlichting, maart 2010

Intentieverklaring voor de samenwerking bij rampen en crisis van meer dan regionale betekenis in Zuid-Holland

De voorzitters van de Veiligheidsregio's Haaglanden, Zuid-Holland Zuid, Hollands-Midden en Rotterdam-Rijnmond hebben op 8 december 2010 een intentieovereenkomst gesloten met daarin het uitgangspunt om uiterlijk 1 mei 2011 de afspraken te hebben uitgewerkt en vastgelegd over bovenregionale samenwerking bij rampen. Deze te sluiten samenwerkingsovereenkomst wordt onderdeel van de regionale crisisplannen die op 1 oktober 2011 gereed moeten zijn.

Handboek Regionaal Operationeel Team (ROT) Regionaal Coördinatiecentrum (RCC)

Het handboek is een verzameling van documenten en afspraken met betrekking tot rollen en processen van de verschillende diensten. De vigerende GRIP-regeling vormt uitgangspunt voor dit handboek.

Het ROT is het team, bestaande uit vertegenwoordigers van de crisispartners en organisaties, dat onder leiding van de Operationeel Leider een gecoördineerde uitvoering van de crisisbeheersing- en rampenbestrijding bevordert. Het ROT zorgt voor het omgevingsmanagement en richt zich op de effecten, maar zorgt ook voor afstemming met en ondersteuning van het CoPI. Bij de ondersteuning van het Gemeentelijke of Regionale Beleidsteam in een GRIP 3 of 4-situatie wordt hier aan toegevoegd: het uitvoering geven aan en het wegnemen van maatschappelijke onrust door goede en eenduidige informatievoorziening aan bevolking en bestuurders.

Het ROT dient binnen 45 minuten na alarmeren operationeel te zijn. De alarmering van de operationele functionarissen wordt door de Gemeenschappelijke Meldcentrale (GMC) verzorgd. De alarmering van de actiecentra vindt op verzoek van de staffunctionaris van de dienst plaats en is afhankelijk van het type incident. De uitvoering van de alarmering ligt bij de GMC.

Bij verwachting van een langdurig incident dient het teveel aan medewerkers tijdig naar huis te worden gestuurd en dient een tijdstip en volgorde van aflossing te worden afgesproken. In principe wordt er na 12 uur afgelost.

Het ROT en de actiecentra zijn gevestigd in het Regionaal Coördinatie Centrum (RCC) in de brandweerkazerne aan het Oranjepark 13 in Dordrecht. Het ROT bestaat uit volgende functionarissen (kernbezetting):

- Operationeel Leider, voorzitter ROT
- Hoofd Actiecentrum Brandweer, Staffunctionaris BRW ROT
- Algemeen Commandant Politie
- Hoofd sectie GHOR
- Staffunctionaris Gemeenten
- voorlichtingsfunctionaris ROT
- Informatiemedewerker ROT
- Secretaris ROT

Elke functionaris in het ROT beoordeelt bij de melding van een incident of hij/zij voor de bestrijding ervan gebruik wil maken van het actiecentrum van zijn dienst. Hij/zij geeft daartoe opdracht aan de GMC om het actiecentrum te alarmeren.

Met betrekking tot de informatievoorziening in het ROT is de validatie van gegevens en informatie essentieel. Deze informatie wordt gefilterd, waarmee voorkomen wordt dat besluiten worden gebaseerd op geruchten en andere zachte of niet relevante informatie. In het Landelijk Crisismanagementsysteem (LCMS) wordt informatie verzameld en gedeeld ten behoeve van het eigen beeld en het totaalbeeld van het incident. De informatiemedewerker ROT stelt dit beeld op voor de Operationeel Leider.

Regionaal werkboek Publieksvoorlichting Crisiscommunicatie ZHZ

Crisiscommunicatie onderscheidt zich op de volgende deelgebieden:

- Publieksvoorlichting
- Persvoorlichting

Het werkboek Publieksvoorlichting Crisiscommunicatie ZHZ heeft als doel inzicht te geven in:

- hoe het proces crisiscommunicatie in de veiligheidsregio ZHZ op hoofdlijnen georganiseerd is;
- hoe het deelproces publieksvoorlichting per GRIP-fase georganiseerd is;
- hoe de publieksvoorlichting wordt afgestemd tussen betrokken partijen en gemeente(n);
- welke taken hierbij dienen te worden uitgevoerd;
- welke instrumenten hiervoor gebruikt kunnen worden.

Dit werkboek is bedoeld voor de voorlichtingsfunctionarissen van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en voor communicatiemedewerkers van gemeenten en diensten.

Crisiscommunicatie volgt de GRIP-procedure, maar kan daar van afwijken. De beleving van het publiek loopt immers veelal niet parallel met de GRIP-fasering. Op dit moment gelden in de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid voor de bemensing de volgende afspraken:

- **GRIP 1:**
De voorlichtingsfunctionaris CoPI (VF CoPI, politievoorlichter) verzorgt de operationele persvoorlichting en adviseert de leider CoPI. Dit betreft de persvoorlichting over hetgeen op de plaats incident geschiedt. De voorlichtingsfunctionaris CoPI verstrekt ter plaatse informatie over de feitelijke multidisciplinaire bestrijding van het incident. Indien er ook een ROT actief is, wordt de voorlichtingsfunctionaris CoPI inhoudelijk aangestuurd door de voorlichtingsfunctionaris ROT.
- **GRIP 2:**
De voorlichtingsfunctionaris ROT (VF ROT) verzorgt de operationele publieksvoorlichting vanuit het ROT en geeft advies aan de Operationeel Leider. Hij/zij is onder leiding van de voorzitter ROT verantwoordelijk voor de publieksvoorlichting over hetgeen in het effectgebied van het incident geschiedt. De VF ROT verstrekt multidisciplinaire informatie over de maatregelen voor de omgeving, de handelingsperspectieven en de aanpak van het incident. De VF ROT zoekt actief contact met de voorlichter/communicatie-adviseur van de gemeente, adviseert en ondersteunt de gemeente bij communicatieactiviteiten en anticipeert op ontwikkelingen. De regie over het proces crisiscommunicatie ligt bij de voorzitter ROT totdat de gemeente aangeeft dat zij er klaar voor is om dit over te nemen. Ter ondersteuning van de voorlichtingsfunctionaris ROT zal er in 2010 in het ROT een sectie Crisiscommunicatie ingericht worden. Deze sectie is verantwoordelijk voor het inschakelen van de calamiteitenzender en het opstellen van persberichten totdat het Actiecentrum Waarschuwen en Voorlichting/ Communicatie van de betrokken gemeente(n) dit kan overnemen. Door de sectie crisiscommunicatie wordt contact onderhouden met de VF CoPI en het AC Waarschuwen en Voorlichting van de betrokken gemeente(n).
- **GRIP 3:**
De communicatieadviseurs van de gemeente verzorgen de gemeentelijke crisiscommunicatie en zijn verantwoordelijk voor de regie op en de aansturing van het proces crisiscommunicatie. Zij zorgen voor het uitdragen van betekenisgeving, informatie verstrekking, schade beperking. De communicatieadviseur in het GBT schetst strategische kaders, prioriteiten en communicatieve uitgangspunten. Zij krijgen, indien gewenst en/of noodzakelijk ondersteuning van de voorlichtingsfunctionaris ROT en door leden van de communicatiepool uit het Regionale Rampen Bestrijdings Team (RRBT). De voorlichtingsfunctionaris ROT is in te zetten als adviseur van de burgemeester ten aanzien van perswoordvoering en crisiscommunicatie. De inzet van de voorlichtingsfunctionaris ROT is in aanvulling op de bestaande afspraken in het gemeentelijk rampenplan.
In geval van GRIP 3 wordt er onder leiding van de voorzitter ROT actief contact gezocht met de voorlichter/communicatie-adviseur van de gemeente om de inzet van de voorlichtingsfunctionaris ROT af te stemmen. In de gemeente zijn in ieder geval een communicatie-adviseur GBT, een hoofd Actiecentrum Communicatie, een omgevingsanalist, een webredacteur en pers- en publieksvoorlichters aanwezig. Het gemeentelijk actiecentrum Waarschuwen en Voorlichting ondersteunt de communicatieadviseur/voorlichter in het GBT en onderhoudt contact met de sectie crisiscommunicatie in het ROT.
- **GRIP 4:**
De voorlichtingsfunctionaris ROT adviseert de voorzitter van het RBT omtrent strategische kaders, prioriteiten en communicatieve uitgangspunten. De voorlichtingsfunctionaris is adviseur van het RBT en is onder leiding van de voorzitter van het RBT verantwoordelijk voor de regionale publieksvoorlichting. De voorlichtingsfunctionaris ROT coördineert de communicatieactiviteiten van de gemeenten en het ROT. De sectie crisiscommunicatie wordt bij inrichting van het RBT naar behoefte uitgebreid met liaisons van gemeenten en partners en draagt zorg voor het uitdragen van de besluitvorming alsmede voor coördinatie en afstemming van de communicatiewerkzaamheden tussen de betrokken gemeenten. In alle betrokken gemeenten is een AC Waarschuwen en Voorlichten ingericht (op basis van het huidige rampenplan).

- Bijzondere situaties, geen GRIP:
Bij bepaalde typen meldingen, of op verzoek van de burgemeester, zal de voorlichtingsfunctionaris ROT zich in de gemeente vervoegen. Hij/zij biedt zijn diensten aan aan de burgemeester, en in geval van een geactiveerd team bevolkingszorg (huidig GMT) aan het hoofd van dat team. In overleg met de gemeente bespreekt de piketfunctionaris waar zijn/haar inzet gewenst en noodzakelijk is. De voorlichtingsfunctionaris ROT biedt bij GRIP 1 t/m 4, maar ook zonder GRIP, bijvoorbeeld als de samenleving vraagt om handelingsperspectief en betekenisgeving, ondersteuning aan gemeenten en gaat, indien nodig en uitgenodigd, ter plaatse voor het geven van advies en ondersteuning aan of in de gemeente. De voorlichtingsfunctionaris ROT stemt een eventuele inzet voor een gemeente altijd af met de Operationeel Leider.

Ten aanzien van de publieksvoorlichting zijn er bij GRIP 2 en GRIP 4 (waarvan in de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid sprake was) de volgende afspraken gemaakt.

Bij GRIP 2 wordt een Regionaal Operationeel Team (ROT) ingesteld. Bij GRIP 2 is RTV Rijnmond géén regionale Calamiteitenzender, wel kunnen na overleg met de eindredacteur de instrumenten worden ingezet. De Gemeenschappelijke Meldcentrale (GMC) alarmeert RTV Rijnmond per telefoon. De GMC meldt dat GRIP 2 is ingesteld en meldt het adres van het incident. De redactiemedewerker RTV Rijnmond informeert de eindredacteur. Deze beoordeelt of een journalist wordt gealarmeerd, om ter plaatse naar het incident (CoPI) te gaan. Indien de medewerker(s) RTV Rijnmond bij GRIP 2 opkomt, wordt deze toegelaten in het RCC in het Oranjepark te Dordrecht. De medewerker(s) bevindt zich slechts bij de inspreekplek, dus niet in de operationele ruimte. Informatievoorziening door RTV Rijnmond aan de bevolking wordt uitgezonden binnen de normale radio-, tv- en internet programmering (nieuwsblokken e.d.). Dit ter beoordeling van RTV Rijnmond.

De voorlichtingsfunctionaris CoPI informeert over het incident aan RTV Rijnmond en overige pers ter plaatse. Hij/zij communiceert eventuele adviezen aan de bevolking via de pers en stemt de boodschap af met de VF ROT, zodra deze operationeel is. De voorlichtingsfunctionaris ROT stemt af met de voorlichtingsfunctionaris CoPI welke informatie is verstrekt (en aan wie) en neemt de regie over van de communicatie. De VF ROT/sectie Crisiscommunicatie zoekt contact met de communicatie-adviseurs van betrokken gemeente(n) en bedrijven en eventuele partners. Strategie en uitvoering van de publieksvoorlichting wordt met elkaar afgestemd. De VF ROT bemenst indien nodig in het RCC de inspreekplek RTVRijnmond. Indien géén CoPI is ingesteld verstrekt de voorlichtingsfunctionaris totale multidisciplinaire informatie/voorlichting na afstemming met de communicatieafdeling van de gemeente of met het relevante bedrijf.

Scrollbar RTV Rijnmond

Bij GRIP 2 kan gebruik gemaakt worden van de Scrollbar van RTV Rijnmond. Dit kan alleen met toestemming van de hoofdredactie van RTV Rijnmond. De tekst voor de scrollbar wordt aangeleverd door de voorlichtingsfunctionaris ROT, in afstemming met de communicatie-adviseur van de gemeente en de voorlichtingsfunctionaris Copi.

112TXTpagina RTV Rijnmond

Bij GRIP 2 kan de 112TXTpagina op RTV Rijnmond gebruikt worden. Als hiertoe wordt besloten, dient RTV Rijnmond hier van te voren in kennis van gesteld te worden. De voorlichtingsfunctionaris ROT (ondersteund door sectie Crisiscommunicatie) adviseert de voorzitter ROT over het wel/niet gebruiken van de 112TXTpagina en bereidt de teksten voor.

Publieksvoorlichting via het cluster Risico- en Crisiscommunicatie

De bevoegdheid berust bij de burgemeester/afdeling Communicatie van de betreffende gemeente. Deze informeert het ROT over het inzetten van dit instrument en onderhoudt het contact met het cRC. Partijen stemmen onderling af welke operationele informatie naar buiten wordt gebracht.

- landelijk callcenter cRC
de gemeente kan gebruik maken van het landelijk callcenter van het cRC voor publieksinformatie en voor het afvangen van incidentvragen, waardoor de druk bij de betreffende gemeente(n) weggenomen wordt.

- website www.crisis.nl
de gemeente kan gebruik maken van de landelijke website van www.crisis.nl voor publieksinformatie en voor het afvangen van incidentvragen, waardoor de druk bij de betreffende gemeente(n) weggenomen wordt.
- landelijke SMS-dienst
de gemeente kan gebruik maken van de landelijke SMS-dienst van het CRC voor publieksinformatie.

SMS

De voorlichtingsfunctionaris ROT adviseert de Operationeel Leider t.b.v. inzet van SMS. Berichten worden opgesteld door de VF ROT / sectie crisiscommunicatie. De tekst wordt afgestemd met de communicatie-adviseurs van de betrokken gemeente. De voorlichtingsfunctionaris draagt, indien nodig, zorg voor SMS Afschaling.

Bij GRIP 4 wordt een Regionaal Beleidsteam ingesteld. De voorzitter RBT treedt op als coördinerend burgemeester en zal in overleg met zijn collega's van de betrokken gemeenten de besluitvorming coördineren o.a. als het gaat om publieksvoorlichting. De voorlichtingsfunctionaris ROT adviseert de voorzitter van het RBT omtrent strategische kaders, prioriteiten en communicatieve uitgangspunten. De voorlichtingsfunctionaris is adviseur van het RBT en is onder leiding van de voorzitter van het RBT verantwoordelijk voor de regionale publieksvoorlichting. De voorlichtingsfunctionaris ROT coördineert de communicatieactiviteiten van de gemeenten en het ROT.

Een sectie crisiscommunicatie in het RCC wordt ingericht en draagt zorg voor coördinatie en afstemming van de werkzaamheden tussen de betrokken gemeenten. De sectie onderhoudt strikte contacten met het cluster Risico en Crisiscommunicatie, met de gemeenten, met het ROT, met het CoPI zodat eenduidige informatie naar buiten wordt gebracht. Crisiscommunicatie vanuit het RBT richt zich enerzijds via publieks- en persvoorlichting op het uitdragen van besluitvorming in het Regionaal Beleidsteam, het bieden van handelingsperspectief voor de burgers en anderzijds op een samenhangende invulling / aanpak van de crisiscommunicatie in de betrokken regiogemeenten. De sectie crisiscommunicatie wordt naar behoefte uitgebreid met communicatie-adviseurs van gemeenten en partners.

In alle betrokken gemeenten is een AC Waarschuwen en Voorlichten ingericht. De gemeentelijke Actiecentra verstrekken informatie die specifiek voor de lokale bevolking van belang is. De burgemeester van de getroffen gemeente blijft voor zijn/haar bevolking het boegbeeld, hij/zij geeft invulling aan de lokale strategie (betekenisgeving, informatie verstrekken, schadebeperking).

Bij GRIP 4 is RTV Rijnmond regionale Calamiteitenzender. De Gemeenschappelijke Meldcentrale (GMC) alarmeert RTV Rijnmond via telefoon 010-7075710.

De voorlichtingsfunctionaris CoPI stemt af met de Leider CoPI, de coördinator Persvoorlichting van de gemeente en de voorlichtingsfunctionaris ROT. Hij staat de pers te woord na afstemming en zorgt dat de pers weet wanneer de getroffen gemeente een persconferentie of statement geeft/alegt. Hij is de oren en ogen voor de andere communicatieadviseurs. Voorziet hen van (een deel van) de omgevingsanalyse.

De voorlichtingsfunctionaris ROT verzorgt in eerste instantie de operationele publieksvoorlichting en geeft advies aan de Operationeel Leider. De VF ROT stemt af met voorlichtingsfunctionaris CoPI en evt. communicatie-adviseurs van andere partijen zoals bijvoorbeeld Waterschap, drinkwaterbedrijf, RWS. De VR ROT zorgt, in afstemming met de communicatie-adviseur van de brongemeente, voor zo spoedig mogelijke officiële berichtgeving van de burgemeester van de brongemeente via de regionale Calamiteitenzender RTV Rijnmond. Hij bemenst de inspreekplek als er nog geen verslaggever in het RCC aanwezig is en er wel een interview/statement zou moeten plaatsvinden. Verzorgt multidisciplinaire informatie/voorlichting middels RTV Rijnmond. Tikt teksten of zorgt ervoor dat er teksten op teletekst, scrollbar of sms worden geplaatst. Verstrekt aan redacteur van RTV Rijnmond de eerste informatie en van belang zijnde aanwijzingen voor de burgers tot het moment dat het GBT van de betreffende gemeente in zitting bijeen is.

Uitgangspunten hierbij zijn:

- De voorlichtingsfunctionaris CoPI geeft ter plaatse informatie/voorlichting over de feitelijke multidisciplinaire bestrijding.
- De voorlichtingsfunctionaris verstrekt multidisciplinaire informatie/voorlichting over de maatregelen voor de omgeving en de gehele aanpak.

Vanaf het moment dat er in de betreffende gemeenten een GBT in zitting bijeen is:

- Stemt de voorlichtingsfunctionaris ROT alle communicatie (maatregelen, effecten etc.) af met de communicatieadviseurs van de betreffende gemeenten. De verantwoordelijkheid voor de boodschap- strategieën communicatiebeleid ligt bij het RBT.
- De VF ROT wordt in alle werkzaamheden ondersteund door de sectie Crisiscommunicatie
- De sectie Crisiscommunicatie coördineert de verschillende werkzaamheden t.b.v. publieks-voorlichting tussen alle betrokken gemeenten.
- De sectie Crisiscommunicatie heeft de regie over de alarmering en inzet van de communicatiepool uit het RRBT.

Vanaf het moment dat er een RBT in zitting bijeen is:

- De VF ROT adviseert het RBT
- Voert in opdracht van de voorzitter van het RBT de regie over het proces crisiscommunicatie van de betrokken gemeenten.
- Een sectie crisiscommunicatie in het RCC wordt ingericht en draagt zorg voor coördinatie en afstemming van de werkzaamheden tussen de betrokken gemeenten.

De communicatie-adviseur van de betrokken gemeenten zorgt dat het Actiecentrum Waarschuwen en Voorlichten van de gemeente wordt ingericht. De bevoegdheden t.a.v. de inzet van communicatiemiddelen ligt bij GRIP 4 bij de burgemeesters van de betrokken gemeenten. Zij maken hier in het RBT afspraken over. De voorlichtingsfunctionaris ROT adviseert het RBT. Op basis van afspraken en besluitvorming in het RBT worden de verschillende communicatie-activiteiten tussen de betrokken gemeenten afgestemd (AC Waarschuwen en Voorlichten / AC Communicatie). Daarbij kunnen dezelfde instrumenten ingezet worden als in een GRIP-2 fase.

De sectie crisiscommunicatie in het RCC wordt ingericht en waar nodig uitgebreid met liaisons van betrokken gemeenten en partners. De sectie Crisiscommunicatie draagt zorg voor coördinatie en afstemming van de werkzaamheden tussen de betrokken gemeenten. In alle betrokken gemeenten is een AC Waarschuwen en Voorlichten ingericht (op basis van het huidige rampenplan).

BEOORDELINGSKADER CALAMITEITENZENDERS

Algemeen

Regionale publieke omroepen kunnen tijdens rampen worden ingezet als calamiteitenzender. De burgemeester kan in het geval van een (dreigend) gevaar voor de openbare veiligheid of de volksgezondheid, of in andere buitengewone omstandigheden de uitzending van een radio-programma van de Regionale Omroep onderbreken om hem of een door hem aan te wijzen autoriteit in staat te stellen een voor het publiek bestemde dringende mededeling te doen, die noodzakelijk is voor het algemeen belang.²⁶⁵

In 2009 besluit minister ter Horst op basis van het advies van de commissie Koetje een modelconvenant te ontwikkelen voor het vastleggen van afspraken tussen veiligheidsregio's en provincies enerzijds en regionale omroepen anderzijds. In dit convenant zijn bepalingen opgenomen over onder andere het onderscheid tussen officiële informatie en vrije nieuwsgaring en de rol van het bevoegd gezag. Zo wordt aangegeven dat de radiozender een mededeling van bevoegd gezag zo snel mogelijk, ongewijzigd en integraal uitzendt en dat de regionale omroep een aankondiging

265 Koninklijk Besluit van 23 juni 1988 en Mediawet 2008, artikel 6.26

verzorgt waaruit duidelijk blijkt door wie de mededeling wordt verstrekt. Bovendien is in de bepalingen van het convenant aangegeven dat het gewenst is dat een burgemeester, commissaris van de Koningin of de Operationeel Leider onder bovengenoemde omstandigheden ook zonder tussenkomst van de minister-president, van de regionale omroep gebruik kunnen maken.²⁶⁶ De bepalingen in het convenant zijn niet verplicht, maar richtinggevend.

Convenant regio Zuid-Holland Zuid en RTV Rijnmond

De regio Zuid-Holland Zuid (en de daar binnen vallende gemeenten) en RTV Rijnmond hebben in 2008 een convenant gesloten. Belangrijke bepalingen zijn:

- de opperbevelhebber van de gemeente die getroffen is (of dreigt te worden getroffen) door een ramp of calamiteit kan zonder tussenkomst van de minister-president gebruik maken van RTV Rijnmond
- Voor het doen van mededelingen kan het bevoegd gezag gebruik maken van (1) radioberichten, (2) de teletekstpagina 112, en (3) de tickertape (lange regel onderaan beeldscherm).
- Zodra er 1 of meer sirenes worden geactiveerd of hoorbaar zijn binnen de regio wordt RTV Rijnmond gelijktijdig automatisch ingesteld als calamiteitenzender.²⁶⁷
- Een radiobericht wordt opgesteld door of namens het bevoegd gezag en zal zo snel mogelijk via de zender Radio Rijnmond van RTV Rijnmond ongewijzigd en integraal worden uitgezonden. Een radiobericht zal worden voorafgegaan door een aankondiging en afgesloten door een afkondiging, waaruit duidelijk blijkt door of namens wie het bericht wordt verstrekt.
- Overige berichten door of namens het bevoegd gezag worden zo snel mogelijk via 112 teletekst en/of de tickertape uitgezonden, voorafgegaan door een aankondiging waaruit duidelijk blijkt door of namens wie het bericht wordt verstrekt.

Convenant veiligheidsregio Midden- en West-Brabant

De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en RTV Brabant hebben in 2008 een convenant gesloten. Belangrijke bepalingen uit het concept convenant (als bijlage bij het deelplan Crisiscommunicatie):

- Het bevoegd gezag of, namens hen, de operationeel leidinggevende, kan de regionale omroep opdragen om te fungeren als rampenzender.
- In geval van grip 2, 3, of 4 geschiedt inschakeling van de zender door een fax van de operationeel leider aan de Regionale Omroep.
- Zij zendt dan zo snel mogelijk via in ieder geval radio en televisie (tekstbalk in tv-scherm/tickertape) een of meer mededelingen ongewijzigd en integraal uit. Zij onderbreekt zo nodig haar programma. Onder uitzender wordt ook verstaan het plaatsen van een of meer teksten op internet, teletekst en het plaatsen van ondertiteling voor doven en slechthorenden
- Indien de regionale omroep fungeert als rampenzender draagt zij zorg voor een duidelijke aan- en afkondiging als rampenzender.
- De regionale omroep dient zich te onthouden van eigen journalistieke inbreng bij de uitvoering van de verantwoordelijkheid als rampenzender.
- Van de regionale omroep mag in de hoedanigheid van servicezender [...] een bijzondere betrokkenheid worden verwacht, die zich uit in een meer dan gewone zorgvuldigheid als het gaat om vrije nieuwsgaring.
- Van het bevoegd gezag mag een bijzondere betrokkenheid verwacht worden, in die zin dat de regionale omroep als volwaardige partner wordt beschouwd bij vrije nieuwsgaring.²⁶⁸

In een brief van Omroep Brabant op 20 september 2007 aan alle Brabantse gemeenten wordt aangegeven dat alle brandweerkorpsen direct toegang hebben tot een eigen teletekstpagina bij Omroep Brabant (112). Die kan onafhankelijk van alles direct als informatiebron gebruikt worden.²⁶⁹

266 Modelconvenant calamiteitenzender, ministerie van BZK, januari 2010

267 Convenant voor de Calamiteitenzender 2008, Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

268 Concept convenant voor de rampenzender Omroep Brabant, bij deelplan Crisiscommunicatie versie 1.0, 1 januari 2008

269 Brief van Omroep Brabant aan de burgemeesters van Brabantse gemeenten, 20 september 2007

BIJLAGE 6: VERGUNDE OPSLAG STOFFEN

Ruimte	Toelichting	Toegestane hoeveelheid
Hoofdgebouw		
Kantoorgedeelte	Aantal kantoor kamers, sanitaire ruimte	-
Voorraadhhal I	Opslag niet geclassificeerde grondstoffen	W 40 ADR 4 W 40 ADR 6 en CRM W 40 ADR 8 W 40 ADR 9 O 2000 ongeclassificeerd W 40 ongeclassificeerd
Voorraadhhal II	Opslag niet geclassificeerde grondstoffen	W 40 ADR 4 W 40 ADR 6 en CRM W 40 ADR 8 W 40 ADR 9 O 2000 ongeclassificeerd W 40 ongeclassificeerd
Gereedproducthal	Opslag goederen in afwachting van afvoer richting opdrachtgevers	O 2000 ongeclassificeerd
Etiketerruimte		
Productieruimte		
Poedercellen 1 t/m 10	Productieruimte voor bewerkingen met poeders	W 14 ADR6 en CRM W 14 ADR 8 W 14 ADR 9 W 14 ongeclassificeerd
Luifel	Overdekte verlaadplaats voor vrachtwagens voor aan- en afvoer van goederen vanuit voorraadhhal I en gereedproducthal	
Middenterrein	Terrein waar heftrucks (intern transport) en vrachtwagens plaatsvond	
Weegbrug		
Stoomcontainer	In container werden verpakkingen geplaatst waardoor de inhoud beter verpompbaar werd.	
Laad- en losplaats	Laad- en losplaats voor vrachtwagens met verpakt product. Deze plaats wordt ook calamiteitenplaats genoemd omdat op de plek lekkende vloeistof kan worden opgevangen (opvangcapaciteit: 25 m ³)	
Opslaghal I	Opslag van (geclassificeerde) gevaarlijke stoffen	O 750 ADR 3 O 750 ADR 6 en CRM O 1.100 ADR 8 O 400 ADR 9 O 2000 ongeclassificeerd
Opslaghal II	Opslag van (geclassificeerde) gevaarlijke stoffen	O 750 ADR 3 O 750 ADR 6 en CRM O 1.100 ADR 8 O 400 ADR 9 O 2000 ongeclassificeerd

Ruimte	Toelichting	Toegestane hoeveelheid
Opslaghal III	Opslag van (geclassificeerde) gevaarlijke stoffen	O 750 ADR 6 en CRM O 1.100 ADR 8 O 400 ADR 9 O 2000 ongeclassificeerd
Overkapping		
Ruimte voor afvullen vloeistoffen	Een afvulinstallatie is opgesteld onder de overkapping	W 100 ADR3 & > 40°C W 100 ADR 6 en CRM W 100 ADR 8 W 100 ADR 9 W 100 ongeclassificeerd
Tankopslag	8 tanks voor opslag van vloeistoffen	O 75 ADR 3 O 75 ADR 8 O 75 ADR 9 O 200 ongeclassificeerd
Laad- en losplaatsen 1, 2 en 3	Laad- en losplaats 1 is bedoeld voor het laden en lossen van tankcontainers, 2 en 3 zijn bedoeld voor tankwagens.	
Vloeistofruimte	Ruimte voor mengen en afvullen vloeistoffen. Hier is staat onder andere de Feige afvulinstallatie	W 22 ADR 3 W 20 ADR 6 en CRM W 20 ADR 8 W 20 ADR 9 W 20 ongeclassificeerd
Emballage opslaghal	Opslag van niet gevaarlijke goederen	O 2000 ongeclassificeerd
Buitenterrein		
Parkeerterrein personeel		
Parkeerterrein bezoekers		
Opslag pallets		

Tabel 7: Ruimtes binnen en de bijhorende toegestane hoeveelheden stoffen (in tonnen). Maximaal mag op enig moment 4000 ton worden opgeslagen (O). De werkvoorraad (W) mag maximaal op enig moment 254 ton zijn.

Locatie	ADR-klasse							Totaal
	3	4.1	6.1	8	9	geen	?	
Opslaghal I	10,3	6,9	51,7	163,3	257,0	113,8	0,2	603,1
Opslaghal II	1094,1			38,4	18,9	4,9		1156,3
Opslaghal III				0,3	25,5	347,2	40,6	413,5
Vloeistofruimte								
Overkapping*								
Poedercellen								
Voorraadhal 1		17,4			0,3	37,7		55,4
Voorraadhal 2	14,5					0,1		14,6
Gereedproducthal	16,3	0,2	0,6	2,0	12,1	195,5		226,7
Tankenpark	0,2							0,2
Emballagehal	11,7				4,2	0,0		16,0
Middenterrein	3,4	10,3	0,1	80,0	57,0	68,6		219,4
Totaal	1150,5	34,8	52,4	284,0	374,9	767,8	40,8	2705,2

*: Ruimte voor afvullen vloeistoffen

Tabel 8: Opslag ADR geclassificeerde en ongeclassificeerde stoffen op 4 januari 2011 na 16.30 uur (in tonnen)

Locatie	ADR-klasse					
	3	4.1	6.1	8	9	geen
Opslaghal I	750		750	1100	400	2000
Opslaghal II	750		750	1100	400	2000
Opslaghal III			750	1100	400	2000
Vloeistofruimte						
Overkapping*						
Poedercellen						
Voorraadhal 1						2000
Voorraadhal 2						2000
Gereedproducthal						2000
Tankenpark	75		75	75	75	200
Emballagehal						2000
Middenterrein						
Totaal	825		825	1175	475	2200

Tabel 9: Vergunde situatie voor opslag van gevaarlijke stoffen per locatie (in tonnen) (ref. wm-aanvraag 2010, i.v.m. wijziging van beschermingsniveau 3 naar 1 van opslaghal III)

Locatie	ADR-klasse					
	3	4.1	6.1	8	9	geen
Opslaghal I		x				
Opslaghal II	x					
Opslaghal III						
Vloeistofruimte						
Overkapping*						
Poedercellen						
Voorraadhal 1		x			x	
Voorraadhal 2	x					
Gereedproducthal	x	x	x	x	x	
Tankenpark						
Emballagehal	x				x	
Middenterrein	x	x	x	x	x	x
Totaal	x	x				

Tabel 10: Overtredingen voor opslag gedurende nacht van 4-5 januari 2011

BIJLAGE 7: TIJDLIJN VERGUNNINGVERLENING

Tijdljn met de opvallende momenten in de periode dat het revisievergunning traject loopt, aanvraag werd vooroverleggen plaatsvinden, concepten ingediend, aanvullende informatie verstrekt en de uiteindelijke aanvraag wordt ingediend:

- *14 juli 2004 wordt een eerste conceptaanvraag bij Regionale Milieudienst West- Brabant ingediend,*
- *9 augustus 2004 wordt de conceptaanvraag door Chemie-Pack naar gemeente Moerdijk gestuurd*
- *17 maart 2005 wordt de definitieve aanvraag door de gemeente Moerdijk ontvangen.*
- *19 oktober 2005 Chemie-Pack trekt aanvraag in.*
- *7 maart 2006 Chemie-Pack dient een nieuwe aanvraag om revisievergunning bij de gemeente Moerdijk in.*
- *1 november 2006 is een overleg met de gemeente Moerdijk, Brandweer, Chemie-Pack en Regionale Milieudienst in het gemeentehuis, omdat er veel onduidelijkheid was over de inhoud en status van bepaalde documenten, zoals een nieuw concept. NB De inhoud van de door een milieuadviesbureau aan Chemie-Pack toegestuurde opgestelde conceptaanvraag kwam niet overeen met de inhoud van de conceptaanvraag, zoals deze door Chemie-Pack bij Regionale Milieudienst was ingediend.*
- *24 november 2006 Chemie-Pack dient een aanvraag voor een veranderingsvergunning in. (verwarmen vloeistoffen)*
- *7 december 2006 aanvraag om vergunning (in concept, ontvangen via Regionale milieudienst)*
- *1 februari 2007 Verzoek om aanvullende gegevens aanvraag om veranderingsvergunning (verwarmen van verpakkingen)*
- *21/22 maart 2007 Intrekken aanvraag om veranderingsvergunning (verwarmen van verpakkingen)*
- *2 mei 2007 Overleg bij de Regionale Milieudienst inventarisatie van welke activiteiten worden aangevraagd. De diverse concepten voor de revisievergunning en daardoor heenlopende veranderingsvergunning leidde tot verwarring.*
- *Op 17/29 mei 2007 wordt tenslotte de aanvraag van 7 maart 2006 door Chemie-Pack geheel ingetrokken. De reden hiervoor is dat de situatie dermate onoverzichtelijk was geworden dat het beter was opnieuw te beginnen.*
- *1 augustus 2007 is een vooroverleg over het veiligheidsrapport met gemeente Moerdijk, de Regionale Milieudienst, de Brandweer, Chemie-Pack met zijn externe adviseurs van een ingenieursbureau en een milieuadviesbureau.*
- *Tot slot wordt op 30 oktober 2007 de aanvraag om revisievergunning inclusief de gewenste verandering (verwarmen van verpakkingen in een container) ingediend. Deze vergunning-aanvraag is wederom niet compleet. Het bevoegd gezag heeft extra informatie nodig om de aanvraag te behandelen.*
- *Na diverse aanvullingen van het bedrijf wordt op 22 april 2008 de laatste aanvulling door de gemeente ontvangen. Hierna zijn de voor de aanvraag om vergunning vereiste gegevens compleet en wordt de aanvraag in behandeling genomen. De Regionale Milieudienst stelt hierna in opdracht van de gemeente Moerdijk de vergunning op. De revisievergunning is op 29 januari 2009 verleend en heeft van 12 februari 2009 tot en met 25 maart 2009 terinzage gelegen.*

BIJLAGE 8: SAMENVATTING 'ALARM EEN RAMP'

SAMENVATTING RAPPORT 'ALARM EEN RAMP', MELDPUNT BRAND MOERDIJK, MAART 2011

In maart 2011 publiceerde het Meldpunt brand Moerdijk het rapport 'Alarm een ramp'. Het rapport heeft als uitgangspunt de beleving van burgers van de brand op 5 januari 2011 in Moerdijk, en de alarmering en de berichtgeving over de brand. Het rapport is gebaseerd op 200 klachten die gemeld zijn bij het meldpunt brand Moerdijk. Het ging om ongeveer 20 klachten uit het brongebied (regio Moerdijk) en 160 klachten uit de effectregio (Zuid-Holland Zuid).²⁷⁰ De meest voorkomende klachten gingen over de alarmering en informatievoorziening (ongeveer 90% van alle meldingen).

De website www.crisis.nl en het landelijk informatienummer 0800-1351 zijn later geactiveerd dan was aangekondigd door de NOS. De Engelstalige informatie op de website was van slechte kwaliteit. Het luchtalarm in het brongebied is in eerste instantie niet afgegaan. Er kwamen wel klachten binnen over geïrriteerde ogen en stank vanuit het brongebied. Pas om 23.00 uur werd het geactiveerd, maar het was slecht hoorbaar. Er is geen gebruik gemaakt van SMS-Alert in het brongebied. Behalve het uitrukken van de brandweer, kwam geen informatie van autoriteiten. Als het luchtalarm niet afgaat, hoe weet een burger dan dat hij/zij de calamiteitenzender moet volgen? De berichtgeving van Omroep Brabant was beperkt en niet actueel. Werknemers van omliggende bedrijven zijn slecht geïnformeerd. De bewonersbrief kwam te laat en bevatte achterhaalde informatie. Dat bleek uit de klachtenmeldingen van bewoners.

De sirenes die in het effectgebied waren geactiveerd waren slecht te horen en de geluidwagens waren slecht te verstaan. Bussen bleven rijden. RTV Rijnmond, SMS-Alert en de sirenes gaven geen eenduidige informatie over de bepaling van het effectgebied. De website www.crisis.nl gaf een groter gebied aan dan de tickertape op RTV Rijnmond. In buurtschap Schenkeldijk was de sirene niet hoorbaar, terwijl dit gebied wel bedoeld was om gealarmeerd te worden. Verwarring ontstond vooral onder bewoners van 's Gravendeel en Schenkeldijk.

Uit Binnenlands Bestuur, 21 januari 2011:

"Volgens Hans Siepel, medeauteur van het boek 'Als het op communiceren aankomt' gingen de overheidsinstanties niet uit van wat de mensen wilden weten, maar vooral van hun eigen positie. Daardoor waren ze niet in staat de informatie te leveren die de burger wilde horen. Er is niet goed genoeg ingezet op crisiscommunicatie, maar geprobeerd eerste het beeld helder te krijgen voordat iets werd medegedeeld."

Informatievoorziening in de nafase (tussen 7 en 18 januari) liet te wensen over. De klachten die binnen zijn gekomen bij het meldpunt laten zien dat onvolledige en achterhaalde informatie is gegeven in de beleving van de burgers. Er was veel onduidelijkheid over neergeslagen roetdeeltjes. Burgers kregen het idee dat zaken werden achtergehouden of verdoezeld. Inhoudelijke deskundigheid is belangrijk voor informatievoorziening. Bij de persconferentie over het BOT-mi rapport op 11 januari had een vertegenwoordiger van RIVM aanwezig moeten zijn om inhoudelijke vragen te beantwoorden. De manier van communiceren richting bevolking is evenzeer van belang. Men moet zich daarbij kunnen verplaatsen in de beleving van de bevolking. Bewonersbijeenkomsten zouden een 'menselijke benadering' moeten hebben. Afstemming tussen veiligheidsregio's is van belang bij de organisatie van deze bijeenkomsten. Input die gevraagd wordt vanuit de bevolking moet laagdrempelig zijn en niet te omslachtig.

Eén van de conclusies is dat informatievoorziening naar de bevolking en de onderlinge communicatie tussen de veiligheidsregio's te wensen over liet. Een tweede conclusie is dat een verkeerde inschatting is gemaakt over de alarmering, waardoor de bevolking onnodig in verwarring en mogelijk in gevaar is gebracht. Het rapport geeft een aantal aanbevelingen.

270 In de effectregio betreft het een gebied waar ongeveer 135.000 mensen wonen.

Onder meer zou het sirenesysteem opgeschaald en geüpdate moeten worden. Ten tweede zouden alle betrokken regio's bij regio-overschrijdende calamiteiten gelijktijdig moeten opschalen en zou er één gezaghebbende woordvoerder moeten zijn. Ten derde pleit het rapport voor eerlijke communicatie van autoriteiten naar de bevolking over metingen waarbij uitleg wordt gegeven dat het enige tijd kost omdat het nauwkeurig moet gebeuren.

BIJLAGE 9: GEZONDHEIDSEFFECTEN OP LANGE TERMIJN

De Gezondheidsraad geeft in haar advies (2006) aan dat de inzet van interventies in de acute fase van belang kan zijn voor de gevolgen van een ramp op middellange en lange termijn.²⁷¹ "Het snel krijgen van passende hulp en opvang en adequate informatie moeten beschouwd worden als krachtige preventieve middelen voor gezondheidsklachten na rampen".²⁷² Deze toedracht beschrijft de door de veiligheidsregio's MWB en ZHZ en de door landelijke partijen genomen acties tijdens de acute fase en nafase van de brand, die gericht waren op het voorkomen, dan wel beperken van gezondheidseffecten in de toekomst (na acute fase en nafase).

Op woensdagavond 5 januari gaf de GAGS van MWB, in het ROT van MWB aan te verwachten dat gezondheidsklachten vooral van irritatieve en voorbijgaande aard zouden zijn. Later die avonds, in het tweede BOT-mi advies meldde het RIVM/NVIC²⁷³ dat "het klinische beeld van aan rook blootgestelden onder andere kan bestaan uit prikkelhoest, irritatie van de slijmvliezen van ogen, neus, keel en luchtwegen met tranenvloed, keelpijn en hoesten (...). De ernst van de effecten is afhankelijk van de duur van de blootstelling en de concentratie van de geïnhaleerde rook".^{274, 275} In de nacht van 5 op 6 januari adviseert het RIVM dat in de nafase van de brand moet worden gemonitord of de klachten als gevolg van blootstelling aan irritantia en andere rookbestanddelen in het gebied benedenwinds en nabij de brand niet onaanvaardbaar toenemen.

Op 6 januari gaf de GAGS gaf in het RBT aan dat een gezondheidsonderzoek op dat moment niet noodzakelijk was, omdat de aard en ernst van de binnengekomen klachten uit het benedenwindse gebied en de eerste meetresultaten uit het veld daar geen aanleiding voor gaf. Hij gaf aan dat het wel raadzaam was klachten te blijven registreren en aan de hand daarvan verdere activiteiten te bepalen. ZHZ vroeg (6 januari) advies aan de GGD over een gezondheidsonderzoek naar aanleiding van de 16 ontvangen gezondheidsklachten op dat moment.²⁷⁶ Uit het BOT-mi advies dat aan het einde van die middag verscheen bleek eveneens dat geen directe aanleiding was voor een gezondheidsonderzoek op dat moment. Op 8 januari had de GHOR in samenwerking met het bureau GMV²⁷⁷ een advies richting de arbodiensten geformuleerd over hoe om te gaan met personen die zich bij hen melden. Het RIVM adviseerde aan beide veiligheidsregio's die dag hulpverleners en burgers met klachten via de reguliere medische organisatie op te vangen. De bestaande medische lijnen dienden via een standaard vragenlijst de aard en omvang van de klachten te registreren. De GGD heeft hiervan een registratie bijgehouden. Als de resultaten van deze monitoring en de metingen van lucht en water ertoe aanleiding gaven, zou meer gericht medisch onderzoek kunnen plaatsvinden. Op 11 januari verscheen het definitieve advies betreft een eventueel gezondheidsonderzoek van het RIVM en de expertgroep Gezondheidsonderzoek na Rampen.²⁷⁸ Een nuance was aangebracht ten aanzien van de registratie; deze had een vrijwillig karakter voor burgers, maar alle aanwezige hulpverleners (met of zonder klachten) moesten de vragenlijst invullen en zich laten registreren. Dit maakte het mogelijk in beeld te brengen waar alle hulpverleners waren ten tijde van de brand en was gericht op het ontstaan van klachten in de toekomst.²⁷⁹

271 Advies Gezondheidsraad (2006) 'Gevolgen van rampen voor de gezondheid op middellange en lange termijn', zie bijlage 7.

272 Gezondheidsraad, 2006:71

273 Het NVIC, Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum, is onderdeel van het RIVM.

274 BOT-mi advies 2, 5 januari 2011, 21.03 uur, pagina 2 van 4.

275 Verdere vermeldingen van BOT-mi adviezen in deze toedracht richt zich uitsluitend op de advisering rondom gezondheidsonderzoek.

276 Huisartsen zijn verzocht in een informatiebrief meldingen van gezondheidsklachten gerelateerd aan het incident te registreren.

277 Bureau GMV: Bureau Gezondheid, Milieu en Veiligheid GGD'en Brabant en Zeeland.

278 De Expertgroep Gezondheidsonderzoek bij Rampen was voorheen het Centrum voor Gezondheidsonderzoek na Rampen(CGOR), onderdeel van het RIVM.

279 Aanvullend vermeldt het advies een specificatie per doelgroep. Dit is niet opgenomen in deze toedracht.

Op 12 januari had de GAGS van MWB contact met de HSGOR van MWB over eventueel opstarten van Psycho Sociale Nazorg bij Ongevallen of Rampen (PSHOR), vanwege de verontrustende berichten van werknemers tijdens een bijeenkomst eerder die avond. Tijdens de bewoners-bijeenkomst was ook veel ongerustheid te merken over de lange termijn gezondheidseffecten, volgens de GAGS. De volgende dag besloot de directeur van de veiligheidsregio ZHZ om deze reden een brief te sturen aan de minister van VWS.

Op woensdag 12 januari vroeg de GAGS van Midden- en West-Brabant aandacht voor de noodzaak van een Actiecentrum Bedrijfsgezondheid²⁸⁰ waar hulpverleners en werknemers op het industrie-terrein adequaat opgevangen zouden kunnen worden, maar het RBT besloot geen loketfunctie in te richten op het terrein.²⁸¹ 's Middags zocht de GAGS contact met het RIVM, omdat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport nader advies wilde over wat zij nog kon bieden aan de veiligheidsregio om de opvang van vragen, zorg en klachten beter te organiseren. De GAGS vermeldde opnieuw de noodzaak van het Actiecentrum Bedrijfsgezondheid en de minister ermee instemde dat zo snel mogelijk een Actiecentrum Bedrijfsgezondheid opgericht zou worden op het bedrijventerrein van Moerdijk. Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid stond hier buiten, behalve dat Midden- en West-Brabant aan Zuid-Holland Zuid aanbood dat hulpverleners van Zuid-Holland Zuid ook gebruik konden maken van het actiecentrum.²⁸² De GHOR en het havenschap zorgden voor de realisatie van het actiecentrum.²⁸³ Op maandag 17 januari ging het Actiecentrum Bedrijfsgezondheid van start. Tussen 17 januari en 1 februari kwamen 37 meldingen van werknemers en hulpverleners binnen bij het Actiecentrum Bedrijfsgezondheid. Van 21 klachten is het aannemelijk dat deze verband hielden met de brand. Het ging vooral om klachten over irritatie van ogen, neus, keel en luchtwegen en hoofdpijn.

Het RIVM concludeert in BOT-mi advies 15 op 24 januari onder meer²⁸⁴ dat er geen ernstige gezondheidseffecten zijn geweest en dat deze niet zijn te verwachten voor de bewoners van het gebied door inhalatoire blootstelling. BOT-mi heeft geen aanwijzingen dat op lange termijn effecten zullen optreden, daarvoor was blootstelling tijdens de brand te laag.

280 Het Actiecentrum Bedrijfsgezondheid wordt ook vermeld als Tox Poli.

281 Omdat op dat moment sprake was van GRIP 4, was het aan het RBT om te beslissen of dit Actiecentrum Bedrijfsgezondheid er zou komen. Als geen sprake was geweest van GRIP 4, dan was het aan de GGD geweest om een besluit te nemen over het actiecentrum Bedrijfsgezondheid.

282 In ZHZ had men alleen last had van de effecten van de rook, terwijl men in MWB last had van de rook, het bluswater en de uitdamping van de overgebleven resten. Actiecentrum Gezondheid was met name bedoeld voor klachten over de laatste twee zaken.

283 De locatie werd Zeehavenbedrijf Dordrecht, op industrieterrein Moerdijk: Vlasweg 19, 4782PW, Moerdijk (Havennymer 156-174).

284 Het volledige BOT-mi advies is uitgebreider en adviseert ook over brokstukken, tuinmeubelen en gewassen.

BIJLAGE 10: SAMENVATTING RAPPORTAGE GEZONDHEIDSKLACHTEN

In april 2011 brachten de GGD'en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid een rapportage uit over de actieve registratie van meldingen van bezorgdheid en gezondheidsklachten na de brand bij Chemie-Pack te Moerdijk. Deze bijlage geeft een samenvatting van de bevindingen uit die rapportage.

Samenvatting en conclusies (overgenomen uit rapport)

De omvang van de gemelde gezondheidsklachten en -zorgen van de brand valt gelukkig mee. Er heeft zich een beperkt aantal bewoners, hulpverleners en werknemers gemeld met gezondheidsklachten en -zorgen. Deze klachten en zorgen komen relatief het minst voor bij burgers, iets meer bij werknemers op het bedrijventerrein en relatief het meest bij hulpverleners. De gemelde klachten betroffen vooral bezorgdheid en irritatie van de bovenste luchtwegen.

Via pers, bewonersbijeenkomsten, websites en actualiteitenrubrieken zijn de brand in Moerdijk en de mogelijke risico's voor de bevolking breed onder de aandacht gebracht. Mede gelet op de grote media-aandacht is het aantal klachten en zorgen gering.

Vanaf 12 januari was er een screeningsvragenlijst²⁸⁵ beschikbaar, die mensen met gezondheidsklachten konden invullen. Tussen 12 januari en 31 maart heeft de GGD in totaal 618 screeningsvragenlijsten ontvangen.

Op het moment dat de vragenlijst werd ingevuld hadden nog 44 burgers gezondheidsklachten van de in totaal 70 burgers die de vragenlijst hebben ingevuld. Drie maanden na de brand gaven 12 burgers aan nog steeds klachten te ervaren. De helft hiervan wordt voor deze klachten behandeld door de huisarts of een specialist. Op basis van deze aantallen is er geen aanleiding voor verder gezondheidsonderzoek onder burgers.

Op het moment dat de vragenlijst werd ingevuld (vanaf 12 januari) hadden nog 66 hulpverleners gezondheidsklachten van de in totaal 285 hulpverleners die de vragenlijst invulden.²⁸⁶ Bij de werknemers waren dit 73 van de in totaal 174 werknemers die de vragenlijst invulden. Het advies is om deze groepen betrokkenen te blijven volgen door de arbodienst van hun werkgever.

De veiligheidsregio's hebben vanuit hun verantwoordelijkheid voor de hulpverleners actie ondernomen om deze groep betrokkenen te volgen. Van de werknemers van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant ervaart nog 1 medewerker klachten. Bij de medewerkers van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid is nog bij 9 personen sprake van klachten.

Uit het onderzoek blijkt verder dat het tijdelijk Actiecentrum Bedrijfsgezondheid²⁸⁷ dat na de brand werd ingericht, de zorg kon leveren waarop de arbodiensten van de bedrijven op het industrieterrein niet berekend waren. Bij een eventueel toekomstig incident op een terrein met veel werknemers is het dan ook aan te bevelen een Actiecentrum Bedrijfsgezondheid in te stellen.

285 Het RIVM en Nivel hebben een vragenlijst samengesteld. Mensen met gezondheidsklachten die mogelijk veroorzaakt waren door de brand in Moerdijk zijn opgeroepen om de lijst in te vullen. De lijst was beschikbaar op www.crisis.nl, www.ggdwestbrabant.nl en www.ggdz.nl. Diverse media hebben de vragenlijst overgenomen en beschikbaar gesteld op hun website.

286 In totaal waren circa 500 hulpverleners betrokken bij de brand in Moerdijk. 285 hulpverleners vulden de screeningsvragenlijst in. Daarvan gaven 160 hulpverleners aan gezondheidsklachten te hebben ondervonden in de eerste uren na de brand. Tijdens het invullen van de vragenlijst (vanaf 12 januari) hadden 66 hulpverleners nog last van gezondheidsklachten.

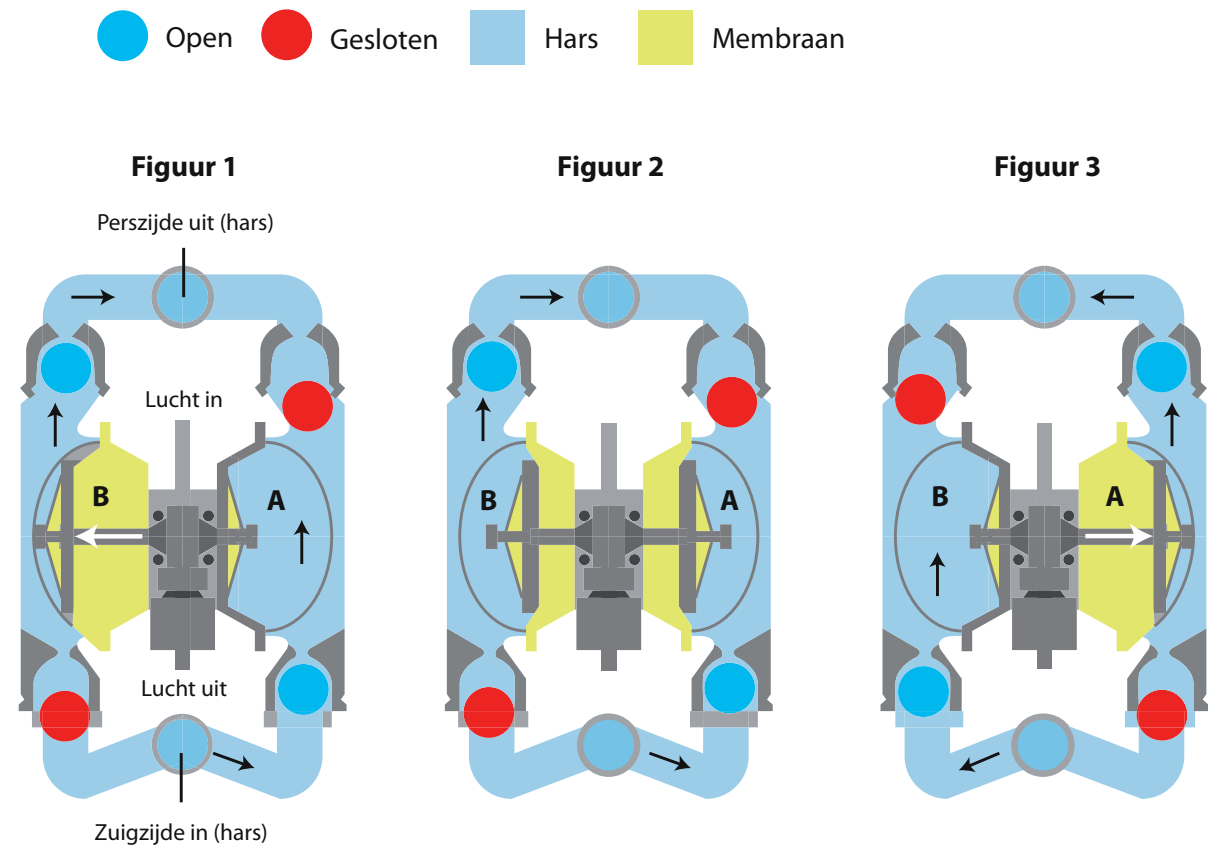
287 De arbodiensten van de omliggende bedrijven waren niet berekend op de gezondheidsvragen in de specifieke situatie van de chemicaliënbrand in Moerdijk. Op verzoek van veiligheidsregio Midden- en West-Brabant is door de GHOR en Bureau GMV een tijdelijk Actiecentrum Bedrijfsgezondheid ingericht. Dit actiecentrum was tussen 17 januari en 9 februari in bedrijf.

Aanvulling relevante punten uit het rapport

De GGD'en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid waren in de eerste dagen na de brand (acute fase) actief betrokken door het geven van gezondheidkundige adviezen en deskundige ondersteuning in de communicatie naar betrokkenen (burgers, huisartsen, gemeenten, en allerlei instellingen zoals scholen, en hulpverleningsorganisaties zoals politie en brandweer). De GGD'en waren aanwezig bij de bewonersavonden om burgervragen te beantwoorden. De GGD'en waren ook betrokken bij de voorlichtingsbijeenkomsten voor hulpverleners.

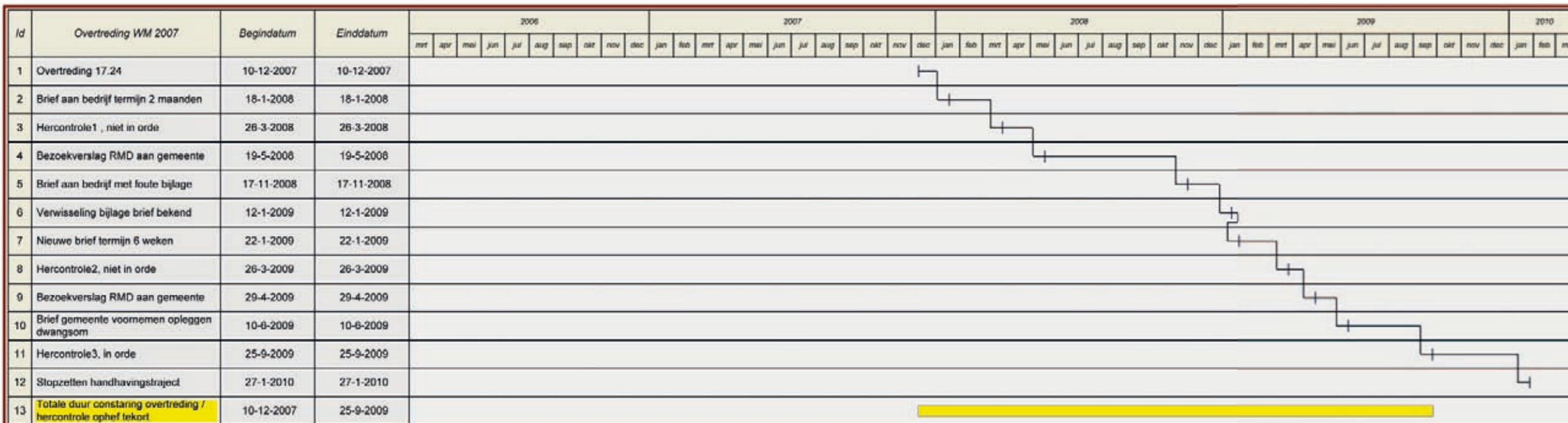
Drie maanden na de brand (eind maart) belde de GGD de burgers die in de vragenlijst aangaven nog gezondheidsklachten te hebben. 21 burgers (64% van 33) gaven aan dat klachten inmiddels (eind maart) waren verdwenen, bij sommigen na een paar dagen, bij anderen na een paar weken. 12 burgers (36%) gaven aan nog steeds klachten te ondervinden; klachten als branderige ogen, ademhalingsproblemen, allergische reacties en hoofdpijn. Van deze 12 burgers gaf de helft aan dat ze voor de klachten nog steeds behandeld worden door huisarts of specialist (GGD, 2011).

BIJLAGE 11: WERKING MEMBRAANPOMP



Figuur 29: Schematische weergave van de werking van de membraanpomp. (Bron: Onderzoeksraad)

BIJLAGE 12: DRIE TIJDLIJNEN VAN HANDHAVINGSTRAJECTEN



Onderzoeksraad voor Veiligheid

telefoon (070) 333 70 00 • **e-mail** info@onderzoeksraad.nl • **internet** www.onderzoeksraad.nl

bezoekadres Anna van Saksenlaan 50 • 2593 HT Den Haag • **postadres** Postbus 95404 • 2509 CK Den Haag