

**Bestuurlijke aspecten van de  
protocollen decontaminatie,  
schuilen of ontruimen/evacuëren,  
verdachte objecten**

**Aanbevelingen voor de actualisering van de  
protocollen vanuit bestuurlijk perspectief**

Versie 123N1205/2.0, 31 januari 2013

Instituut Fysieke Veiligheid  
Postbus 7010  
6801 HA Arnhem

T 026 355 24 00  
F 026 351 50 51  
info@ifv.nl

### **Instituut Fysieke Veiligheid**

Met actuele kennis, advisering, toegepast onderzoek, vraaggerichte opleidingen en oefeningen en leiderschapsontwikkeling helpen wij professionals binnen de brandweer, GHOR en crisisbeheersing, beleidsmakers en bestuurders zich optimaal voor te bereiden om de fysieke veiligheid van onze samenleving te borgen.

## Colofon

Opdrachtgever Contactpersoon	Ministerie van Veiligheid en Justitie S. Hamelink & M. Bökkerink
Titel	Bestuurlijke aspecten van de protocollen decontaminatie, schuilen of ontruimen/evacueren, verdachte objecten. Aanbevelingen voor de actualisering van de protocollen vanuit bestuurlijk perspectief.
Datum	31 januari 2013
Status	definitief
Versie	2.0
Projectnummer	123N1205
Onderzoekers	Sjan Martens Martina Duyvis (projectleider)
Eindverantwoordelijk	Lydia van der Hulst, manager Expertisecentrum Fysieke Veiligheid IFV

## Managementsamenvatting

In opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid de bestuurlijke aspecten verkend van het protocol decontaminatie, het protocol schuilen of ontruimen/evacuëren en het protocol verdachte objecten met de onderliggende regeling optreden bij bommeldingen.<sup>1</sup>

De aanleiding voor de verkenning van de bestuurlijke aspecten van de protocollen is de discussie die momenteel landelijk gevoerd wordt over de actualisering van deze protocollen in het kader van de multidisciplinaire bestrijding van CBRN/E-incidenten. CBRN/E wordt gebruikt als afkorting voor chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair. De -E- staat voor het misbruik van explosieven. Hierbij wordt opgemerkt dat de protocollen decontaminatie en schuilen of ontruimen/evacuëren een bredere toepassing hebben dan alleen CBRN/E-incidenten.

Voor een goede actualisering van de protocollen is het nodig ook zicht te hebben op de bestuurlijke aspecten.

De vraagstelling van dit onderzoek luidt:

1. Bepaal voor de huidige drie protocollen (decontaminatie, schuilen of ontruimen/evacuëren, verdachte objecten en de onderliggende regeling optreden bij bommeldingen) welke bestuurlijke aspecten aan de orde kunnen zijn.
2. Onderzoek voor de drie protocollen afzonderlijk, aan de hand van een of twee incidenten, of en op welke wijze bestuurlijke aspecten aan de orde waren, hoe daar door bestuurders mee werd omgegaan en wat zij als relevant hebben ervaren.
3. Kom op basis van de analyse tot aanbevelingen over de bestuurlijke aspecten en hoe de geactualiseerde protocollen/procesbeschrijvingen het beste bij bestuurders onder de aandacht kunnen worden gebracht.

In deze verkenning is, ter beantwoording van deze onderzoeksvragen, de volgende werkwijze gevolgd. De protocollen zijn geanalyseerd vanuit bestuurlijk perspectief. Voor een oriëntatie op de bestuurlijke aspecten en op het gebruik van protocollen in de praktijk zijn enkele gesprekken gehouden met deskundigen (bijlage 2). Dit resulteerde in een concept-overzicht van de bestuurlijke aspecten voor elk van de protocollen; tevens antwoord op onderzoeksvraag 1. In antwoord op onderzoeksvraag 2 zijn vervolgens vier recente incidenten en een landelijke oefening geanalyseerd, waarbij de toepassing van een of meer van de drie protocollen aan de orde was of had kunnen zijn. Het gaat om de nationale oefening 'Indian Summer' (2011), het 'flitspaal-incident' te Voorschoten (2011), een poederbriefincident bij Monsanto te Enkhuizen (2011), de brand bij Chemie-Pack te Moerdijk (2011) en de duinbrand bij Bergen aan Zee (2010). In een interview met de burgemeesters die bij deze incidenten betrokken waren, zijn de bestuurlijke aandachtspunten getoetst. Dit leidde tot bevestiging van de meeste in het concept-overzicht als 'bestuurlijk' geïdentificeerde aspecten, tot een paar aanvullingen en tot schrappen van enkele aspecten.

Hieronder worden per protocol de uiteindelijke bestuurlijke aspecten benoemd en vervolgens enkele aspecten die voor alle protocollen gelden. Daarnaast heeft de

---

<sup>1</sup> In deze verkenning is uitgegaan van de (versies van de) protocollen die het NIFV in beheer heeft. Het NIFV heeft kennisgenomen van de door 'het veld' ontwikkelde nieuwe versies van de protocollen decontaminatie en schuilen of ontruimen/evacuëren, en relevante verschillen in deze verkenning meegenomen.

verkenning geresulteerd in suggesties voor de vorm en de implementatie van de protocollen en voor het omgaan met protocollen.

Tot slot worden, in antwoord op onderzoeksvraag 3, op basis van de bevindingen van dit onderzoek aanbevelingen gedaan voor de actualisatie van de protocollen.

### **Bestuurlijke aspecten bij het protocol decontaminatie**

Het protocol decontaminatie kent de volgende bestuurlijke aspecten:

1. *Aanvragen van bijstand van buiten de eigen regio.*  
De burgemeester of voorzitter veiligheidsregio onder wiens verantwoordelijkheid de bestrijding van een incident plaatsvindt, moet de aanvragen van bijstand van buiten de eigen regio goedkeuren. Het gaat om aanvragen van ontsmettingsfaciliteiten van buiten de eigen regio bij andere regio's en bij CBRN-steunpuntregio's.
2. *Informatie aan de bestuurder, voor de beeldvorming.*  
Het gaat om het informeren van de bestuurder bij in gang zetten en bij afwijken van het protocol.
3. *Activiteiten in de nafase.*  
Het gaat om de aandacht van de bestuurder voor het al dan niet houden van een bevolkingsonderzoek (in verband met mogelijke besmetting) en de communicatie daarover.

### **Bestuurlijke aspecten bij het protocol schuilen of ontruimen/evacueren**

Het protocol schuilen of ontruimen/evacueren kent de volgende bestuurlijke aspecten:

1. *Maatregel tot schuilen, tot ontruimen of tot evacueren.*  
Het gaat om de beslissing om de maatregel uit te vaardigen.
2. *Maatregel tot ontalarmering, wanneer schuilen niet langer aan de orde is.*  
Het gaat om de beslissing om de maatregel uit te vaardigen.
3. *Maatregel tot terugkeer, wanneer ontruiming of evacuatie niet langer aan de orde is.*  
Het gaat om de beslissing om de maatregel uit te vaardigen.
4. *De bevolking informeren over de aard van het incident, getroffen maatregelen en handelingsperspectieven voor de getroffen bevolking. Ook optreden als beegbeeld naar de media.*
5. *Bestuurlijke afstemming met landelijke crisispartners.*
6. *Mandateringsafspraken.*  
Het bestuur van de veiligheidsregio moet vooraf mandateringsafspraken vastleggen voor uitvaardigen van de maatregel tot schuilen of tot ontruimen in een acute situatie. De maatregel tot evacuatie kan niet gemandateerd worden en moet altijd genomen worden door de bestuurlijk verantwoordelijke.
7. *Communicatieplan voor schuilen en ontruimen/evacueren.*

8. *Plan van aanpak voor een evacuatie.*  
Het gaat om vooraf opstellen van een evacuatieplan.
9. *Activiteiten in de nafase.*  
Het gaat om de aandacht van de bestuurder voor het al dan niet houden van een informatiebijeenkomst(en), bevolkingsonderzoek en/of evaluatie.

### **Bestuurlijke aspecten bij het protocol verdachte objecten en de regeling optreden bij bommeldingen**

Het protocol verdachte objecten en de onderliggende regeling bommeldingen kennen de volgende bestuurlijke aspecten:

1. *Afstemmen met de officier van justitie wanneer sprake is van een opsporingsonderzoek.*
  - Er moet een balans zijn tussen de omvang van het risico en de te nemen maatregelen, zodanig dat het incident met zo min mogelijk ruchtbaarheid wordt afgehandeld en waarbij eventueel opsporingsonderzoek zo min mogelijk wordt verstoord.
  - De officier van justitie of rechter-commissaris dienen toestemming te geven voor het transporteren van het explosief en vernietiging van het gevonden object, de inhoud van het object of delen daarvan.
2. *Bestuurlijke afstemming met landelijke crisispartners.*
3. *Eindverantwoordelijk voor onderzoek naar aanwezigheid, inpakken en transport van verdachte objecten.*
4. *Aanvragen van bijstand.*  
Bij verdachte objecten gaat het om aanvragen, namens de burgemeester, van bijstand van de explosievenopruimingsdienst voor het ruimen van het explosief.
5. *De ruiming van een (vermoedelijk) geïmproviseerd explosief vindt plaats op verzoek en onder verantwoordelijkheid van de burgemeester van de gemeente waar het geïmproviseerd explosief is aangetroffen en wordt uitsluitend verricht door de EOD.*
6. *De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente tijdens de bomruiming of het uitblijven dan wel afzien van een opdracht tot bomruiming.*
7. *Bij bomruiming fungeert het bestuur van de betreffende gemeente als contactpunt voor het indienen en afhandelen van vorderingen tot schadevergoeding.*  
Het ministerie van Defensie zal alleen aansprakelijkheid aanvaarden voor schade die het causaal gevolg is van een verwijtbare handeling of een verwijtbaar nalaten van het ruimingsorgaan.

### **Algemene bestuurlijke aspecten**

Enkele van de bestuurlijke aspecten die hierboven bij de afzonderlijke protocollen benoemd zijn, zijn ook voor de beide andere protocollen relevant of kunnen dat ook zijn. Het gaat om de volgende aspecten.

- *Informatie aan de bestuurder, voor de beeldvorming.* Het gaat om het informeren van de bestuurder bij in gang zetten en bij eventueel afwijken van het protocol.
- *De bevolking informeren over de aard van het incident, getroffen maatregelen en handelingsperspectieven voor de getroffen bevolking. Ook optreden als boegbeeld naar de media.*
- *Bestuurlijke afstemming met landelijke crisispartners.*

Uit de interviews met de burgemeesters en deskundigen zijn enkele aspecten naar voren gekomen die algemeen geldend zijn.

- Aanvullend op het aspect *informatie aan de bestuurder*. Het protocol moet tevens aangeven welke functionaris(sen) voor het doorgeven van deze informatie verantwoordelijk zijn. Deze informatie is voor de bestuurder van belang voor zijn communicatie naar bevolking en media, en voor het afleggen van verantwoording achteraf. Bovendien moet, indien nodig, de bestuurder bij de beslissing over toepassing van het protocol betrokken. Dit vergt een 'politiek-bestuurlijke en communicatieve antenne' van de operationele functionarissen.
- In de protocollen moet ingegaan worden op *omgevingsbewustzijn*: wat ziet (letterlijk) de buitenwereld van de incidentbestrijding, hoe kunnen deze beelden geïnterpreteerd worden en wat betekent dat voor de communicatie naar de bevolking en de media. De functionaris die de bestuurder adviseert, moet de bestuurder informeren over de vragen die bij de bevolking en de media op kunnen komen bij het zien van de incidentbestrijding.
- In een protocol moet aandacht besteed worden aan de *veiligheid van de hulpverleners*.
- In een protocol moet aangegeven worden dat de bestuurder het *aanvragen van bijstand* van buiten de eigen regio moet accorderen.
- In een protocol moet vermeld worden dat de *reguliere opschalingsprocedure* (GRIP) van toepassing is en dat uitgegaan wordt van de het gebruik van gangbare beschermende kleding.
- In een protocol moet opgenomen zijn dat tijdens een incident adviezen van (landelijke) kennisinstellingen *altijd via de structuur van de crisisorganisatie*, het CoPI of het ROT, ingebracht moeten worden en niet rechtstreeks in het beleidsteam.
- In een protocol moet duidelijk aangegeven worden *welke functionaris waarvoor verantwoordelijk* is en van welk onderdeel van de crisisorganisatie de betreffende functionaris deel uitmaakt. Ook moeten de betrokken actoren en kennisinstellingen van buiten de crisisorganisatie benoemd zijn, waarbij aangegeven wordt wie hun 'counterpart' is in de crisisorganisatie. Duidelijk moet zijn welke beslissingen en keuzes door welke functionaris genomen worden.

## Aanbevelingen

- Het is aan te bevelen de protocollen decontaminatie, schuilen of ontruimen/evacueren en verdachte objecten met de onderliggende regeling

bommeldingen te actualiseren. De protocollen zijn verouderd.<sup>2</sup> Zo zijn benamingen voor sommige organisaties en diensten verouderd en bestaan sommige coördinatie- en informatielijnen nu niet meer. Bovendien zijn alleen het protocol verdachte objecten en de regeling optreden bij bommeldingen formeel vastgesteld. Het protocol verdachte objecten is geïmplementeerd en in de praktijk geaccepteerd, maar de beide andere protocollen geven aanleiding tot discussie en worden door de verschillende hulpverleningsdiensten verschillend geïnterpreteerd.

- Voor de actualisatie zijn meerdere opties mogelijk: ofwel een nieuw breed omvattend CBRN/E-protocol ofwel afzonderlijke protocollen. Aanbevolen wordt om de actualisatie van de drie protocollen niet te bundelen tot één allesomvattend CBRN/E-protocol, omdat in de praktijk sprake kan zijn van een 'enkelvoudig incident' waarvoor slechts één van de huidige protocollen benodigd is. Bovendien zijn het protocol schuilen of ontruimen/evacuëren en het protocol decontaminatie voor meer dan alleen CBRN/E-incidenten bestemd. In de situatie van een 'meervoudig' incident, waarbij meer dan één protocol ter hand genomen moet worden, moeten de leidinggevendenden aan de multidisciplinaire afstemming, de leider CoPI en de operationeel leider, op basis van feitelijkheden en adviezen afwegingen maken en prioriteiten stellen.
- Aanbevolen wordt om bij de actualisatie van de protocollen de bevindingen van dit onderzoek mee te nemen en in de nieuwe protocollen de bestuurlijke aspecten weer te geven. Dat betreft zowel de bestuurlijke aspecten die per protocol geïdentificeerd zijn (zie paragraaf 6.1.1 t/m 6.1.3), als de als 'algemeen geldend' geïdentificeerde bestuurlijke aspecten (paragraaf 6.1.4); deze algemeen geldende bestuurlijke aspecten zouden in elk van de protocollen opgenomen moeten worden.
- De protocollen zijn bestemd voor het operationele veld. Aanbevolen wordt om te werken met overzichtelijke protocollen die zijn afgestemd op de operationele functionarissen die er mee moeten werken. Verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden moeten duidelijk belegd zijn.
- Het protocol moet aansluiten bij de reguliere opschalingsprocedure en de structuur van de regionale crisisorganisatie. Het motto is: houd generiek wat generiek kan.
- Een protocol moet omgevingsbewustzijn stimuleren, bijvoorbeeld door kernachtig aan te geven wat de buitenwereld van de bestrijding ziet. Potentiële aandachtspunten in relatie tot de bestuurder moeten in een protocol benoemd worden. Voor een bestuurder is het belangrijk dat de operationeel leider de bestuurder scenario's voorlegt en inzicht biedt in de bestuurlijke dilemma's die spelen en de beslissingen die nodig zijn.
- In een protocol moet aangegeven worden welke functionarissen tijdens een crisis verantwoordelijk zijn voor het informeren van de bestuurder over toepassen of afwijken van het protocol.

---

<sup>2</sup> NB: Dit betreft de versies van de protocollen die het NIFV in beheer heeft. Inmiddels heeft 'het veld' daarom de protocollen decontaminatie en schuilen of ontruimen/evacuëren geactualiseerd. Zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.2. Deze nieuwe versies zijn (nog) niet formeel vastgesteld.



- Een protocol moet aandacht besteden aan de veiligheid van de hulpverleners en aan veiligheidsbewustzijn.
- Een protocol moet operationeel bruikbaar en duidelijk zijn. Het moet compact zijn (niet langer dan een paar A4), 'to the point' en overzichtelijk.
- Aanbevolen wordt dat het Veiligheidsberaad de nieuwe protocollen vaststelt en een faciliterende en stimulerende rol speelt bij de implementatie van de nieuwe protocollen.
- Om een nieuw protocol onder de aandacht van bestuurders te brengen wordt aanbevolen om per protocol een 'fact sheet' op te stellen die met name ingaat op 1) wat het protocol inhoudt, 2) wat er van de bestuurder verwacht wordt, 3) welke bestuurlijke dilemma's kunnen spelen, en 4) met welke actoren de bestuurder te maken krijgt.

## Inhoud

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>12</b>
<b>2 Vraagstelling en werkwijze</b>	<b>14</b>
2.1 Vraagstelling	14
2.2 Begripsbepaling en afbakening	14
2.3 Werkwijze	16
<b>3 Protocol en cases decontaminatie</b>	<b>17</b>
3.1 Analyse van het protocol vanuit bestuurlijk perspectief	17
3.2 Bestuurlijke aspecten in het protocol	18
3.3 Analyse van twee cases	19
3.3.1 Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk	20
3.3.2 Poederbrief bij Monsanto te Enkhuizen	20
3.4 Ondervinding en zienswijze van burgemeesters	21
3.4.1 Bestuurlijke aandachtspunten en dilemma's	21
3.4.2 Toets van de bestuurlijke aspecten	21
3.4.3 Nut en noodzaak van protocollen, aanbevelingen en overige opmerkingen	23
3.4.4 Samenvatting bestuurlijke aspecten protocol decontaminatie	24
<b>4 Protocol en cases schuilen of ontruimen/evacueren</b>	<b>25</b>
4.1 Analyse van het protocol vanuit bestuurlijk perspectief	25
4.2 Bestuurlijke aspecten in het protocol	27
4.3 Analyse van cases	27
4.3.1 Oefening 'Indian Summer'	28
4.3.2 Duinbrand bij Bergen aan Zee	29
4.3.3 Evacuatie in verband met aanhoudingen 'flitspaal'-incident Voorschoten	29
4.4 Ondervinding en zienswijze van burgemeesters	29
4.4.1 Bestuurlijke aandachtspunten en dilemma's	30
4.4.2 Toets van de bestuurlijke aspecten	31
4.4.3 Nut en noodzaak van protocollen, aanbevelingen en overige opmerkingen	33
4.4.4 Samenvatting bestuurlijke aspecten protocol schuilen of ontruimen/ evacueren	33
<b>5 Protocol en cases verdachte objecten en optreden bij bommeldingen</b>	<b>35</b>
5.1 Analyse van het protocol vanuit bestuurlijk perspectief	35
5.2 Analyse van de regeling vanuit bestuurlijk perspectief	37
5.3 Bestuurlijke aspecten in protocol en regeling	37
5.4 Analyse van twee cases	38
5.4.1 Poederbrief bij Monsanto te Enkhuizen	39
5.4.2 Explosief aan flitspaal te Voorschoten	39
5.5 Ondervinding en zienswijze van burgemeesters	39
5.5.1 Bestuurlijke aandachtspunten en dilemma's	40
5.5.2 Toets van de bestuurlijke aspecten	40
5.5.3 Nut en noodzaak van protocollen, aanbevelingen en overige opmerkingen	41

5.5.4	Samenvatting bestuurlijke aspecten protocol en regeling	42
<b>6</b>	<b>Wat is belangrijk voor de bestuurlijke agenda</b>	<b>43</b>
6.1	Bestuurlijke aspecten van de protocollen	43
6.1.1	Bestuurlijke aspecten bij het protocol decontaminatie	44
6.1.2	Bestuurlijke aspecten bij het protocol schuilen of ontruimen/ evacueren	44
6.1.3	Bestuurlijke aspecten bij het protocol verdachte objecten en de regeling optreden bij bommeldingen	45
6.1.4	Algemene bestuurlijke aspecten	46
6.2	Vorm en algemene inhoud van de protocollen	47
6.3	Implementatie van de protocollen	48
6.4	Omgaan met protocollen tijdens een crisis	48
<b>7</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>50</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Referenties</b>	<b>52</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Geïnterviewden en gesprekspunten</b>	<b>54</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Afkortingen</b>	<b>56</b>

# 1 Inleiding

Voor u ligt de verkenning van de bestuurlijke aspecten van drie protocollen die aangeven wat van hulpverleners in specifieke situaties verwacht wordt. Het gaat om het protocol decontaminatie, het protocol schuilen of ontruimen/evacueren en het protocol verdachte objecten met de onderliggende regeling optreden bij bommeldingen. De drie protocollen beschrijven welke functionarissen wat in welke situaties en in welke volgorde moeten doen.

De protocollen zijn niet alle drie formeel vastgesteld. Alleen het protocol verdachte objecten is in 2006 vastgesteld door het toenmalige ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De regeling optreden bij bommeldingen dateert uit 1979 en is vastgesteld door de toenmalige ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie en Defensie. Het protocol verdachte objecten is geïmplementeerd en in de praktijk geaccepteerd. De beide andere protocollen geven discussie en worden door de verschillende hulpverleningsdiensten verschillend geïnterpreteerd. Ook verschillen de drie protocollen qua opzet en inhoud.

De aanleiding voor de verkenning van de bestuurlijke aspecten van de protocollen is de discussie die momenteel landelijk gevoerd wordt over de actualisering van deze protocollen in het kader van de multidisciplinaire bestrijding van CBRN/E-incidenten. CBRN/E wordt gebruikt als afkorting voor chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair. De -E- staat voor het misbruik van explosieven. Voor de actualisatie van de protocollen worden uiteenlopende opties genoemd. Sommigen pleiten voor één nieuw breed omvattend CBRN/E-protocol, anderen pleiten voor afzonderlijke instructies afgestemd op specifieke functionarissen, weer anderen vinden onderdelen van de protocollen overbodig omdat die onderdelen thuis horen bij het vakmanschap van functionarissen of geen betrekking hebben op het operationele handelen van de functionarissen.

Hierbij wordt opgemerkt dat de protocollen decontaminatie en schuilen of ontruimen/evacueren een bredere toepassing hebben dan alleen CBRN/E-incidenten.

Om de multidisciplinaire samenwerking bij CBRN/E-incidenten structureel vorm te geven en de voorbereiding op deze incidenten te verbeteren is in 2010, in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie, het landelijke project Multi-Respons CBRNe van start gegaan. Het landelijke project kwam in 2011 met een concept 'Handreiking CBRNE respons'. Het concept omvat generieke procesbeschrijvingen<sup>3</sup> die aansluiten op het referentiekader regionaal crisisplan.

De protocollen en de procesbeschrijvingen zijn gericht op de operationele functionarissen, niet op de aandachtspunten voor lokale en regionale bestuurders. Gelet op de lopende discussie en gelet op de wenselijkheid van actualisatie van de protocollen heeft het ministerie van VenJ het NIFV gevraagd om een verkenning uit te voeren naar de bestuurlijke aspecten van de protocollen.

Het doel van deze verkenning is de bestuurlijke aspecten van genoemde protocollen en de verwachtingen die bestuurders in de veiligheidsregio's van in de praktijk bruikbare protocollen hebben, in kaart te brengen. Waar gaat de bestuurder over en wat beslist het operationele niveau zelf? Welke aspecten kunnen in de loop van het incident aan de

---

<sup>3</sup> Het betreft de processen: meten en waarnemen, redden, ontsmetten, acute gezondheidszorg, ordehandhaving, waarschuwen bevolking, opsporing.

orde komen en welke dilemma's kan dat voor de bestuurder opwerpen? Hoe kan het operationele niveau de bestuurder optimaal adviseren?

*Leeswijzer*

Hoofdstuk 2 gaat in op de vraagstelling en de aanpak van de verkenning.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 worden achtereenvolgens het protocol decontaminatie, het protocol schuilen of ontruimen/evacuëren en het protocol verdachte objecten met de onderliggende regeling optreden bij bommeldingen geanalyseerd vanuit bestuurlijk perspectief. De bestuurlijke aspecten zijn besproken in interviews met burgemeesters die recent als bestuurlijk verantwoordelijke bij een incident te maken hadden gehad met de problematiek van decontaminatie, schuilen of ontruimen/evacuëren en/of verdachte objecten dan wel bommeldingen.

In hoofdstuk 6 worden de bestuurlijke aspecten van de drie protocollen ter conclusie gebundeld. Ook komen hierin de suggesties die in de interviews gedaan zijn voor het omgaan met en voor de vorm en de implementatie van de protocollen, aan bod. Tot slot volgen in hoofdstuk 7 de aanbevelingen.

## 2 Vraagstelling en werkwijze

### 2.1 Vraagstelling

Voor een goede actualisering van de protocollen decontaminatie, schuilen of ontruimen/evacuëren en verdachte objecten met de onderliggende regeling optreden bij bommeldingen, is het nodig ook zicht te hebben op de bestuurlijke aspecten. Het ministerie van VenJ heeft daarom het NIFV gevraagd om een verkenning uit te voeren naar de bestuurlijke aspecten van deze protocollen.

De vraagstelling van dit onderzoek luidt:

4. Bepaal voor de huidige drie protocollen (decontaminatie, schuilen of ontruimen/evacuëren, verdachte objecten en de onderliggende regeling optreden bij bommeldingen) welke bestuurlijke aspecten aan de orde kunnen zijn.
5. Onderzoek voor de drie protocollen afzonderlijk, aan de hand van een of twee incidenten, of en op welke wijze bestuurlijke aspecten aan de orde waren, hoe daar door bestuurders mee werd omgegaan en wat zij als relevant hebben ervaren.
6. Kom op basis van de analyse tot aanbevelingen over de bestuurlijke aspecten en hoe de geactualiseerde protocollen/procesbeschrijvingen het beste bij bestuurders onder de aandacht kunnen worden gebracht.

### 2.2 Begripsbepaling en afbakening

In deze verkenning worden de begrippen 'bestuurder', 'bestuurlijke aspecten' en 'hoofdstructuur van de crisisorganisatie' gebruikt. Deze begrippen worden hieronder nader toegelicht.

#### *Het begrip 'bestuurder'*

Bij het inventariseren van de bestuurlijke aspecten is gekeken naar de aspecten die voor de burgemeester, de voorzitter veiligheidsregio of het bestuur van de veiligheidsregio van belang zijn; niet naar de niveaus provincie en Rijk.

#### *Het begrip 'bestuurlijke aspecten'*

In deze verkenning gaat het om aspecten die gerelateerd kunnen worden aan de rol van de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio bij de bestrijding van een incident. Daarbij gaat het om afwegingen en beslissingen die tijdens een incident (respons) genomen moeten worden en om de randvoorwaarden die vooraf (preparatie) geregeld moeten worden. Aspecten die door kunnen werken in de nafase van het incident, worden hierbij ook betrokken.

Deze verkenning gaat uit van de beschrijving die in de 'Bestuurlijke netwerkkaarten crisisbeheersing'<sup>4</sup> van 'bestuurlijk' wordt gegeven:

- Besluitvorming indien maatregelen de toepassing van bestuurlijke bevoegdheden vereisen. In dit rapport aangeduid als *bestuurlijke maatregelen*.
- Bewaken van operationele uitvoering zonder zelf betrokken te raken bij die uitvoering. In dit rapport aangeduid als *bestuurlijke bewaking*.
- Zorg dragen voor een overzicht van effecten en neveneffecten met beantwoording van de vraag: wat is de rol van het openbaar bestuur? In dit rapport aangeduid met *overzicht effecten en rol van het openbaar bestuur*.

---

<sup>4</sup> Provincie Noord-Holland in samenwerking met provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel (2012), p. 2.

- Bewaken en zelf een zichtbare rol vervullen bij de informatievoorziening aan de bevolking en het informeren van de media. In dit rapport aangeduid met *zichtbaarheid naar bevolking en media*.
- Bewaken van de coördinatie met betrokken sectoren en organisaties. In dit rapport aangeduid als *bestuurlijke coördinatie*.

Deze categorieën hebben betrekking op de bestuurlijke vraagstukken ten tijde van de crisis. Voor de bestuurlijke aspecten in de preparatiefase en de nafase van een incident worden hier de categorieën *plannen en procedures* respectievelijk *nafase* aan toegevoegd. In dit rapport worden de bestuurlijke aspecten van de protocollen ingedeeld in bovenstaande categorieën, als hulpmiddel om het geheel van bestuurlijke aspecten te structureren.

#### *Begrip 'hoofdstructuur van de crisisorganisatie'*

Omdat bij de bestuurlijke aspecten gewezen wordt op de hoofdstructuur van de regionale crisisorganisatie volgt hier een omschrijving van de hoofdstructuur die bij alle typen crises van toepassing is. De hoofdstructuur (Besluit veiligheidsregio's, artikel 2.1.1.) bestaat uit:

- a. de meldkamer;
- b. één commando plaats incident of afhankelijk van de aard van de ramp of crisis en de wijze waarop deze zich ontwikkelt meerdere commando's plaats incident;
- c. indien er meer dan één commando plaats incident is, het commando met de coördinerende taak;
- d. één team bevolkingszorg of afhankelijk van de aard van de ramp of crisis en de wijze waarop deze zich ontwikkelt, meerdere teams bevolkingszorg;
- e. een regionaal operationeel team; en
- f. een gemeentelijk beleidsteam bij een lokale ramp of crisis, of een regionaal beleidsteam bij een bovenlokale ramp of crisis.

#### *Verouderde begrippen*

De protocollen zijn verouderd. Zo zijn benamingen voor sommige organisaties en diensten verouderd en bestaan sommige coördinatie- en informatielijnen nu niet meer. Dit zijn zaken die bij de actualisatie van de protocollen aan de orde komen. In dit rapport wordt waar nodig aangegeven wanneer er sprake is van een verouderde aanduiding (in een voetnoot). Uiteraard is de huidige situatie het uitgangspunt voor de bestuurlijke aspecten.

#### *Nieuwe versies protocollen*

In deze verkenning is, in overleg met de opdrachtgever, uitgegaan van de protocollen die het NIFV in beheer heeft. Dit betreft de volgende versies:

- *Landelijk protocol schuilen of ontruimen/evacuëren bij incidenten met gevaarlijke stoffen*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (versie 1.0 eindconcept) juli 2006.
- *Protocol Decontaminatie, operationele uitvoering van kleinschalige chemische besmettingen* (versie 1.0) 2006.
- *Protocol Verdachte Objecten*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (versie 1.0) april 2006.
- *Regeling Het optreden bij bommeldingen (bom als geïmproviseerd explosief)*. Ministerie van Binnenlandse Zaken (nr. U 17137 SG/Kabinet), ministerie van Defensie (nr. 388840/5 D), ministerie van Justitie (nr. R 70/26), 4 juli 1979.

Omdat deze protocollen verouderd zijn, heeft 'het veld' de protocollen decontaminatie en schuilen of ontruimen/evacuëren geactualiseerd. In 2009 is versie 2.0 van het protocol schuilen of ontruimen/evacuëren aan 'de koepels' aangeboden, maar deze

versie is niet verder verspreid. In 2012 heeft een werkgroep<sup>5</sup> een nieuwe (concept) leidraad decontaminatie opgesteld; de definitieve versie zal de titel *handreiking* decontaminatie krijgen.<sup>6</sup> Het NIFV heeft van deze nieuwe versies kennisgenomen en relevante verschillen in deze verkenning meegenomen.

### 2.3 Werkwijze

De aanpak van de verkenning naar de bestuurlijke aspecten van de protocollen decontaminatie, schuilen of ontruimen/evacuëren en verdachte objecten en regeling optreden bij bommeldingen bestaat uit de volgende stappen.

1. *Analyse van elk van de protocollen vanuit bestuurlijk perspectief.*  
Naast de eigen analyse van de protocollen, zijn voor een oriëntatie op de bestuurlijke aspecten en op het gebruik van protocollen in de praktijk, enkele gesprekken gehouden met deskundigen (zie voor een overzicht van de geïnterviewde deskundigen bijlage 2). Deze stap resulteerde in een concept overzicht van bestuurlijke aspecten bij de protocollen.
2. *Selectie van relevante incidenten/oefeningen als 'cases'.*  
Er zijn vier recente incidenten en een landelijke oefening geselecteerd waarbij de toepassing van een of meer van de drie protocollen aan de orde was, of had kunnen zijn (zie onder). De cases zijn ter goedkeuring aan de opdrachtgever voorgelegd. Het gaat om:
  - Nationale Oefening Indian Summer in oktober 2011 (protocol schuilen of ontruimen/evacuëren).
  - Explosief aan flitspaal te Voorschoten op 23 oktober 2011 (protocol verdachte objecten & regeling optreden bij bommeldingen).
  - Poederbrief bij Monsanto te Enkhuizen op 23 september 2011 (protocol verdachte objecten & regeling optreden bij bommeldingen & protocol decontaminatie).
  - Brand Chemie-Pack Moerdijk op 5 januari 2011 (protocol decontaminatie).
  - Duinbrand Bergen aan Zee in april 2010 (protocol schuilen of ontruimen/evacuëren).
3. *Analyse van de cases op basis van diverse informatie (evaluatierapporten, inzetverslagen en dergelijke) vanuit bestuurlijk perspectief.*
4. *Toetsen van de (concept) bestuurlijke aspecten in interviews met burgemeesters, aan de hand van de cases.*  
Per incident of oefening is een interview gehouden met de voor de incidentbestrijding verantwoordelijke bestuurder (zie voor een overzicht van de geïnterviewde bestuurders bijlage 2).
5. *Bundeling van de bevindingen van de analyse en de interviews.*
6. *Formuleren van conclusies en aanbevelingen.*

<sup>5</sup> Werkgroep bestaand uit vertegenwoordigers van GHOR Nederland, Ambulance Zorg Nederland, Politie, GHOR Academie, NVBR, NVMA en Joint CBRN school van Defensie.

<sup>6</sup> Informatie J. Trijselaar en I. van der Woude (6 november 2012). werd naar voren gebracht dat de concept leidraad decontaminatie in de definitieve versie de titel krijgt van 'handreiking decontaminatie'.



### 3 Protocol en cases decontaminatie

In dit hoofdstuk wordt op basis van analyse van het protocol decontaminatie en diverse informatie (onder andere evaluatierapporten, inzetverslagen) over twee incidenten gekeken naar de bestuurlijke aspecten met betrekking tot decontaminatie. De bestuurlijke aandachtspunten zijn vervolgens met bij die incidenten betrokken bestuurders besproken. Bij deze analyse draait het om de vragen: wat is voor de burgemeester en zijn adviseurs van belang om op te letten, welke bevoegdheden heeft de burgemeester, welke dilemma's en beslissingen kunnen aan de orde zijn en met welke andere crisispartners kan de burgemeester te maken krijgen?

#### 3.1 Analyse van het protocol vanuit bestuurlijk perspectief

Hieronder volgt een korte omschrijving van het protocol. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de status, de definitie van decontaminatie, de inhoud, de actoren en betrokken partijen en de aansluiting bij de hoofdstructuur van de crisisorganisatie.

##### *Status*

In 2006 heeft met behulp van subsidie van het ministerie van VenJ<sup>7</sup> een daarvoor ingestelde werkgroep en met medewerking van het netwerk Ongevalbestrijding Gevaarlijke Stoffen van de NVBR<sup>8</sup> het protocol decontaminatie opgesteld. Dit protocol is nooit formeel vastgesteld.

Omdat het protocol verouderd is, heeft een nieuwe werkgroep, bestaand uit vertegenwoordigers van GHOR Nederland, Ambulance Zorg Nederland, Politie, GHOR Academie, NVBR, NVMA en Joint CBRN school van Defensie in 2012 een nieuwe leidraad decontaminatie (concept) opgesteld.<sup>9</sup> Voor deze verkenning relevante verschillen tussen leidraad en protocol worden in het onderstaande benoemd.

##### *Definitie*

Onder decontaminatie of ontsmetting wordt het geheel van maatregelen verstaan dat in de repressieve fase dient te worden genomen om mens, dier, objecten en omgeving vrij te maken van de besmettende stof (of stoffen), zodanig dat daardoor geen verdere gezondheidsschade meer kan ontstaan.

##### *Inhoud*

Het protocol decontaminatie beschrijft de wijze waarop slachtoffers die besmet zijn met een chemische agens, moeten worden ontsmet. De aanpak van de ontsmetting is afhankelijk van het aantal slachtoffers. In het protocol worden de volgende drie categorieën onderscheiden<sup>10</sup>:

- Orde van grootte tot 10 slachtoffers: de decontaminatie wordt uitgevoerd door de eerstelijns uitruk en een regionaal OGS-peloton.
- Orde van grootte tot 100 slachtoffers: voor de decontaminatie is bijstand nodig. Deze kan geleverd worden door de regionale OGS-pelotons van omliggende regio's en/of een NBC-ontsmettingspeloton van een NBC-steunpuntregio<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Voorheen: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>8</sup> Nu 'Brandweer Nederland' geheten.

<sup>9</sup> Informatie J. Trijselaar en I. van der Woude (interview 6 november 2012); de definitieve versie krijgt de titel 'handreiking decontaminatie'.

<sup>10</sup> In de nieuwe concept leidraad decontaminatie is de categorie-indeling gewijzigd in: tot 10 slachtoffers, tot 250 slachtoffers en meer dan 250 slachtoffers.

<sup>11</sup> Voor de oude termen 'NBC-ontsmettingspeloton' en 'NBC-steunpuntregio' worden tegenwoordig de termen 'CBRN-ontsmettingspeloton' en 'CBRN-steunpuntregio' gebruikt.

- Orde van grootte van meer dan 100 slachtoffers: er zijn geen aparte middelen om massa-ontsmetting mogelijk te maken. Voor de decontaminatie is bijstand nodig vanuit omliggende regio's en NBC-steunpuntregio's<sup>10</sup>.

In het protocol decontaminatie lopen kleinschalige en grootschalige ontsmetting nog enigszins door elkaar. De nieuwe leidraad decontaminatie richt zich specifiek op kleinschalige ontsmetting, dat wil zeggen tot 10 slachtoffers.<sup>12</sup>

De belangrijkste zaken die het protocol en de concept leidraad regelen, zijn:

- Wie bij een melding 'ongeval gevaarlijke stoffen met (mogelijk) slachtoffers' gealarmeerd moeten worden.
- De indeling van een incidentterrein in verschillende zones, wie in welke zone werkzaam zijn en welke beschermingsmiddelen zij dan nodig hebben: hot zone, warm zone (met daarbinnen de decontaminatiezone) en cold zone.

#### *Actoren en betrokken partijen*

In het protocol decontaminatie worden de volgende actoren en partijen genoemd.

- Brandweer
  - Adviseur Gevaarlijke Stoffen (AGS)
  - Officier van Dienst Brandweer (OvD-B)
  - brandweereenheden
- GHOR
  - Gezondheidskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen (GAGS)
  - Officier van Dienst Geneeskundig (OvD-G)
  - geneeskundige hulpverleners
- Multidisciplinair
  - Leider Commando Plaats Incident (leider CoPI)
- Kennisinstanties
  - NBC-steunpuntregio's<sup>13</sup>
- Politie<sup>14</sup>

In de nieuwe concept leidraad decontaminatie worden daarnaast de volgende partijen genoemd:

- Dienst Speciale Interventies (DSI)
- Teamleider Explosieven Veiligheid (TEV)
- Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO)
- Aanhoudings- en Ondersteunings Eenheid (AOE)
- Mobiele Eenheid (ME)
- Rampen Identificatie Team (RIT)
- Explosieven Opruimingsdienst (EOD) van Defensie (inzet via politie)

#### *Aansluiting bij de hoofdstructuur van de crisisorganisatie*

Decontaminatie vormt een onderdeel van het hoofdproces brandweezorg. Bij opschaling beslist de leider CoPI, op basis van advies van de adviseur gevaarlijke stoffen en de geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen, of ontsmetting nodig is.

### **3.2 Bestuurlijke aspecten in het protocol**

Hieronder worden de bestuurlijke aspecten weergegeven die, met betrekking tot decontaminatie, voor bestuurders bij de voorbereiding op de crisisbeheersing, tijdens de crisisbestrijding en in de nafase van belang zijn. De bestuurlijke aspecten zijn ontleend aan het protocol decontaminatie en besproken met deskundigen.

<sup>12</sup> Informatie I. van der Woude.

<sup>13</sup> Nu 'CBRN-steunpuntregio's' genoemd.

<sup>14</sup> In de nieuwe concept leidraad decontaminatie is de wijze waarop afstemming plaats vindt tussen de actoren van de politie en de hulpverleners van de andere kolommen niet aangegeven.

### *Bestuurlijke bewaking*

#### *1. Aanvragen van bijstand van buiten de eigen regio.*

De burgemeester of voorzitter veiligheidsregio onder wiens verantwoordelijkheid de bestrijding van een incident plaatsvindt, moet de aanvragen van bijstand van buiten de eigen regio goedkeuren. Het gaat om aanvragen van ontsmettingsfaciliteiten van buiten de eigen regio bij andere regio's en bij CBRN-steunpuntregio's.

### *Plannen en procedures*

#### *2. Standaardinzet bij grootschalige alarmering.*

Het bestuur van de veiligheidsregio moet criteria voor grootschalige alarmering vaststellen en de daarbij horende standaardinzet.

- Bij melding van een ongeval met gevaarlijke stoffen met mogelijk slachtoffers wordt behalve brandweer, GHOR en politie, gelijktijdig de regionale ontsmettingsfaciliteit gealarmeerd. Het gaat om een OGS-peloton van 6 tot 8 gaspakdragers, inzetbaar binnen 30 minuten. Elke veiligheidsregio dient 10 slachtoffers te kunnen ontsmetten. Verder dient elke veiligheidsregio over minstens een compagnie van 16 tot 32 chemiepakdragers te beschikken.
- De nieuwe leidraad decontaminatie stelt dat bij een melding van een ongeval met gevaarlijke stoffen met meer dan 10 slachtoffers, bovenop de hiervoor genoemde standaardinzet en eventuele interregionale OGS-bijstand, tevens een CBRN-peloton gealarmeerd moet worden. Ook dient dan een ambtenaar rampenbestrijding gealarmeerd te worden en moet er opgeschaald worden naar GRIP 2.

#### *3. Aard en volume beschikbare beschermende kleding.*

Het bestuur van de veiligheidsregio moet de aard en het volume van de beschermende kleding van de hulpverleningsdiensten in de veiligheidsregio vaststellen. Het gaat om beschermende kleding voor de 'warm zone' voor brandweer en geneeskundig personeel.

In het evaluatierapport van de Arbeidsinspectie van de brand bij Chemie-Pack Moerdijk, 'Veilig werken door hulpverleningsdiensten' (2011), wordt een vierde bestuurlijk aspect naar voren gebracht: het arbobeleid ten aanzien van de veiligheid van de hulpverleners. Dit aspect wordt in het protocol decontaminatie en de concept leidraad decontaminatie niet aan de orde gesteld.

#### *4. Arbobeleid ten aanzien van de veiligheid van hulpverleners.*

De volgende eisen worden aan het arbobeleid van werkgevers gesteld:

- Risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) en plan van aanpak.
- Voldoende risicobewustzijn en kennis over gevaarlijke stoffen bij hulpverleners.
- Goede afspraken over veilig handelen tussen samenwerkende werkgevers bij een incident.
- Goed toezicht op veilig handelen tijdens het incident.
- Evalueren van de gehanteerde werkwijzen op het aspect veiligheid van de hulpverleners.

### **3.3 Analyse van twee cases**

Om een concreet beeld te krijgen van de bestuurlijke aspecten bij decontaminatie zijn als cases de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (januari 2011) en het incident met de poederbrief bij Monsanto in Enkhuizen (september 2011) geanalyseerd. Allereerst wordt beschreven in welke context het thema decontaminatie bij deze incidenten aan de orde

is geweest, daarna wordt aandacht besteed aan de bestuurlijke aspecten met betrekking tot decontaminatie.

### 3.3.1 Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk

Op 5 januari 2011 brak rond half drie 's middags een grote brand uit bij het bedrijf Chemie-Pack in Moerdijk. Het bedrijf Chemie-Pack richtte zich op mengen, afvullen en verpakken van chemicaliën; op het terrein bevonden zich aanzienlijke hoeveelheden brandbare gevaarlijke stoffen. De brand breidde zich in korte tijd snel uit en veroorzaakte een grote rookpluim die over het Hollands Diep trok in de richting van de Hoekse 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. Er is opgeschaald tot GRIP4 in twee veiligheidsregio's. Diverse partijen hebben tijdens en in de dagen na de brand onderzoek verricht naar, onder andere, de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in de rook, neerslag in de omgeving en vervuiling van het grondwater. Rond elf uur 's avonds werd met schuim geblust. Kort na middernacht gaf de brandweer het sein 'brand meester'.<sup>15</sup>

Voor een goed begrip van de context waarin het thema decontaminatie bij dit incident aan de orde is geweest, is het onderzoek van de Arbeidsinspectie<sup>16</sup> naar de werkwijze en de veiligheid van de hulpdiensten tijdens de brandbestrijding. Aanleiding voor dit onderzoek vormden signalen over gezondheidsklachten van hulpverleners in de dagen na de brand. De Arbeidsinspectie concludeert dat zowel brandweer, politie als ambulancedienst tijdens de brand onvoldoende aandacht hebben gehad voor een veilige werkwijze en procedures die bij een dergelijk incident met gevaarlijke stoffen horen, zoals decontaminatie. Er wordt bijvoorbeeld gewezen op het feit dat meerdere brandweermensen en politieagenten hebben blootgestaan aan inademing van rook en chemische dampen. Ook wordt aangegeven dat enkele brandweermensen zonder chemicaliënhandschoenen in verontreinigd bluswater hebben gewerkt.

#### *Relevante bestuurlijke aspecten met betrekking tot decontaminatie*

Het onderzoek van de Arbeidsinspectie toont aan dat bestuurders als werkgever worden aangesproken op de veiligheid van werknemers en dus ook op de veiligheid van de hulpverleners tijdens de crisisbestrijding. De Arbeidsinspectie concludeert in het geval van de brand bij Chemie-Pack, dat de werkgevers vooraf niet genoeg aandacht hebben besteed aan voorlichting en onderricht van de hulpverleners over gevaarlijke stoffen. De kennis van veel hulpverleners over het werken met gevaarlijke stoffen en hun risicobewustzijn ten tijde van de inzet schoten tekort.

### 3.3.2 Poederbrief bij Monsanto te Enkhuizen

Op vrijdagochtend 23 september 2011 ontving het bedrijf Monsanto Holland BV te Enkhuizen een 'poederbrief'. De poederbrief werd door de brandweer conform het protocol verdachte objecten behandeld (zie ook paragraaf 5.3.1). De 5 medewerkers van de postkamer en 18 andere medewerkers die mogelijk met de poederbrief in aanraking waren geweest, werden door de brandweer ontsmet. Hiervoor werd de regionale decontaminatie-unit van brandweer Noord-Holland-Noord ingezet. Bij de ontsmetting werd het regionale protocol decontaminatie<sup>17</sup> gevolgd. Bij dit incident is opgeschaald naar GRIP 1. Het incident en de activiteiten van de hulpverleningsdiensten trokken de aandacht van de media: er was veel te zien (brandweer in chemicaliënpak, opbouw van de decontaminatie-unit). De burgemeester van Enkhuizen is ter plaatse geweest en heeft de pers te woord gestaan, om uit te leggen wat er aan de hand was

<sup>15</sup> De Onderzoeksraad Voor Veiligheid (2012), p. 6.

<sup>16</sup> Arbeidsinspectie (2011), p. 3.

<sup>17</sup> Dit regionale protocol decontaminatie is niet exact hetzelfde als het landelijke protocol decontaminatie dat onderwerp is van deze verkenning (informatie AGS Veiligheidsregio Noord-Holland-Noord).

en hoe het incident bestreden werd. Aan het eind van de middag, rond 16.15 uur, bleek uit het onderzoek van het RIVM dat de inhoud van de poederbrief onschadelijk was: de poederbrief bevatte pannenkoekenmeel.<sup>18</sup>

#### *Relevante bestuurlijke aspecten met betrekking tot decontaminatie*

De decontaminatie van de 23 medewerkers van Monsanto is volgens protocol verlopen: het betrof een standaard inzet voor grootschalige ontsmetting, waarvoor de regionale capaciteit toereikend was. De burgemeester heeft de media geïnformeerd over het incident en de decontaminatie van de mogelijk besmette medewerkers van Monsanto.

### **3.4 Ondervinding en zienswijze van burgemeesters**

In deze paragraaf worden de bevindingen van het interview met de burgemeester van Breda en zijn adviseur openbare orde en veiligheid, en het interview met de burgemeester van Enkhuizen besproken.

#### **3.4.1 Bestuurlijke aandachtspunten en dilemma's**

De burgemeester van Breda geeft aan dat bij de bestrijding van de brand bij Chemie-Pack het onderwerp decontaminatie de eerste dag niet op de bestuurlijke agenda stond. Voor een bestuurder geldt dan: geen bericht is goed bericht. De bestuurder vertrouwt op een professionele uitvoering van alle relevante multidisciplinaire operationele processen. De gezondheid van de hulpverleners kwam de dag na de brand op de bestuurlijke agenda, naar aanleiding van signalen over gezondheidsklachten bij eigen hulpverleners. Achteraf bleek dat de operationele organisatie geen maatregelen getroffen had voor decontaminatie van de hulpverleners. Hiertoe zijn noch op regionaal niveau, noch op nationaal niveau concrete adviezen gegeven.

Bij het poederbrief-incident bij Monsanto is de decontaminatie van de 23 mogelijk besmette medewerkers volgens het regionale protocol verlopen. Voor de burgemeester van Enkhuizen was een van de aandachtspunten dat het lang duurde voor de decontaminatie op gang kwam (vanwege de aanrij- en opbouwtijd van de regionale decontaminatie-unit). In dit geval was het vermoeden dat het loos alarm was; maar als het om besmetting met een echt gevaarlijke stof gaat, bijvoorbeeld antrax, is een uur wachten op ontsmetting erg lang.<sup>19</sup>

Een ander belangrijk aandachtspunt voor de burgemeester was dat het bedrijf deels stilgelegd werd, als gevolg van de besluiten het protocol verdachte objecten en het regionale protocol decontaminatie te volgen. Hierover was contact geweest met de directie van Monsanto geweest. Het is belangrijk de vraag te stellen wat de effecten van een operationele beslissing kunnen zijn, en bij de afweging over de beslissing indien nodig de burgemeester te betrekken.

De crisiscommunicatie lag bij de politie, maar de burgemeester besloot op gegeven moment zelf de pers te informeren over het incident en de aanpak ervan. Gezien de aandacht die het incident trok, vond hij het niet wenselijk de media op informatie te laten wachten tot het (veel latere) tijdstip dat de politievoorlichter daarvoor bestemd had. De communicatie over het einde van het incident heeft de burgemeester bewust overgelaten aan de brandweer, zodat het incident 'down' gehouden werd.

#### **3.4.2 Toets van de bestuurlijke aspecten**

De geïnterviewde burgemeesters is gevraagd te reageren op het overzicht van de bestuurlijke aspecten die in het protocol decontaminatie en het evaluatierapport van de

<sup>18</sup> <http://www.brandweerenkhuizen.nl/cms/inzetverslagen/poederbrief-monsanto-blijkt-pannenkoekenmix>; Veiligheidsregio Noord-Holland Noord (2011); berichten diverse media.

<sup>19</sup> Dit punt is ook genoemd in het interview met J. Trijsselaar en I. van der Woude. Vooral ook bij grootschalige ontsmetting is dit een aandachtspunt.

Arbeidsinspectie genoemd worden (zie paragraaf 3.2). Zij merkten daarbij het volgende op.

1. *Aanvragen van bijstand van buiten de eigen regio.*  
Voor het aanvragen van bijstand (ontsmettingsfaciliteit) van buiten de eigen regio gaat de burgemeester van Breda af op wat de operationele organisatie hem adviseert; daarbij vervult de burgemeester een accorderende rol. De burgemeester van Enkhuizen vindt het niet nodig dat hij goedkeuring zou moeten verlenen voor de aanvraag van bijstand: als die ontsmettingsfaciliteiten nodig zijn, vragen de operationele diensten die zelfstandig aan. Bij aanvraag van bijstand van Defensie ligt dat anders.
2. *Standaardinzet bij grootschalige alarmering.*  
De burgemeester van Breda vindt dat afspraken over de standaardinzet niet thuis horen in een protocol. Daarnaast is het tijd voor eenduidige landelijke afspraken over GRIP-opschaling, zoals geadviseerd door de Bestuurlijke werkgroep bovenregionale samenwerking. De hiërarchische lijnen moeten duidelijk zijn, ook bij bovenregionale rampen en crises. Het nieuwe protocol decontaminatie moet aansluiten bij de landelijke uniforme GRIP-opschaling. De burgemeester van Enkhuizen is van mening dat het vaststellen van de criteria voor grootschalige alarmering en de daarbij horende standaardinzet bij het operationele niveau thuis hoort.
3. *Aard en volume beschikbare beschermende kleding.*  
De burgemeester van Breda is van mening dat het volume beschermende kleding dat in een veiligheidsregio beschikbaar moet zijn, niet opgenomen moet worden in een protocol maar in een regionale inventarisatie van beschikbare middelen. Hij vindt dit ten tijde van een crisis geen zaak voor bestuurders. Het protocol moet uitgaan van de beschermende kleding die gangbaar is en waar de hulpverleners in elke regio over beschikken.  
De burgemeester van Enkhuizen vindt dit daarentegen *wel* een bestuurlijke aspect, dat vooraf geregeld moet zijn. De (operationele) specialisten moeten een inschatting maken van de kans dat dit aan de orde is en van de benodigde capaciteit. Voor het organiseren van die capaciteit moet praktisch en in operationele grenzen gedacht worden en niet automatisch in gemeentelijke of regiogrenzen. De belangrijkste afweging is: wat is het ons waard om op bepaalde wijze bepaalde incidenten te bestrijden.
4. *Arbobeleid ten aanzien van de veiligheid van hulpverleners.*  
De burgemeester van Breda geeft aan dat een bestuurder verwacht dat het arbobeleid op orde is. Dit beleid is niet incident-afhankelijk. De burgemeester van Enkhuizen vindt dit vanzelfsprekend een bestuurlijk aspect.

De burgemeester van Breda vindt dat er twee bestuurlijke aspecten aan het protocol decontaminatie toegevoegd kunnen worden:

- *Informatie aan de bestuurder (voor diens beeldvorming).*  
In het protocol decontaminatie moet opgenomen worden dat de bestuurder geïnformeerd wordt als het protocol wordt toegepast. Dit is van belang in het kader van de bestuurlijke bewaking en vanwege de rol van de burgemeester in het informeren van doelgroepen: hulpverleners, bevolking en media. De uitvoering van het protocol is verder een operationele zaak. Wanneer er afgeweken wordt van de afspraken in het protocol moet de bestuurder hierover ook geïnformeerd worden.  
De burgemeester van Enkhuizen is van mening dat de burgemeester bij belangrijke momenten in de bestrijding (zoals de start van de decontaminatie)

geïnformeerd moet worden. De operationeel leidinggevenden weten welke beslissingen zij zelfstandig mogen nemen; de burgemeester verwacht daarbij dat operationeel leidinggevenden aanvoelen wanneer zij hem wel of niet moeten inlichten.

- *Activiteiten in de nafase.*  
In het protocol moet, volgens de burgemeester van Breda, opgenomen worden wat er in de nafase moet gebeuren als er sprake is geweest van besmetting. Dan gaat het om het verbinden van het uit te voeren volksgezondheidsonderzoek met het proces van communicatie; om het bepalen welke doelgroepen welke risico's gelopen hebben en daarom onderzocht moeten worden, en het nagaan wat dat voor de beeldvorming betekent. Dit is van betekenis voor het wegnemen van onrust. Al tijdens het incident moet de burgemeester over de activiteiten in de nafase geadviseerd worden.

De burgemeester van Breda mist verder *omgevingsbewustzijn* in het huidige protocol: wat ziet (letterlijk) de buitenwereld van het incident en de bestrijding, en wat betekent dit voor de communicatie naar de media, de bevolking en de eigen medewerkers. In het 'asbestprotocol' van het toenmalige ministerie van VROM wordt hier wel aandacht aan besteed.

### **3.4.3 Nut en noodzaak van protocollen, aanbevelingen en overige opmerkingen**

De burgemeester van Breda merkt op dat bij de bestrijding van de brand bij Chemie-Pack veel instanties betrokken waren, waaronder ook landelijke instanties. Hem viel op dat deze instanties veelal langs elkaar heen werkten en niet optimaal met elkaar communiceerden: de regie ontbrak. Op basis van deze ervaring vindt de burgemeester dat bij een protocol een krachtige heldere structuur belangrijk is. Of, zoals hij het stelde: "de inhoud moet samen komen op een organiek heldere manier". De afspraken in de protocollen moeten helder zijn.

De burgemeester van Breda vindt het 'asbestprotocol' van het toenmalige ministerie van VROM een voorbeeld van een goed protocol. Het is een helder stappenplan met overwegingen erbij en er zijn meerdere scenario's uitgewerkt.

Verder moet een protocol overzichtelijk en werkzaam zijn; en een protocol moet niet langer zijn dan een paar A4.

De burgemeester van Breda is van mening dat het nieuwe protocol(len) uniform moet zijn voor het hele land: dat is belangrijk omdat er geen misverstanden moeten ontstaan als er hulpverleners uit andere veiligheidsregio's ingezet worden bij een incident. Alle betrokken hulpverleners moeten het protocol kennen en de handelingen die op basis van het protocol vereist zijn, beheersen.

Gelet op de gewenste uniformiteit vindt de burgemeester dat de nieuwe protocollen door het Veiligheidsberaad moeten worden vastgesteld.

De burgemeester van Enkhuizen is van mening dat bestuurders zo min mogelijk in de operationele keten moeten beslissen. Het is voldoende als de operationeel leidinggevenden de burgemeester op de belangrijkste momenten op de hoogte stellen van de stand van zaken, zodat de burgemeester zijn rol in de informatie van de bevolking en media kan vervullen. Ook de burgemeester van Breda vindt dat hij als bestuurder tijdens een incident voldoende op de hoogte is als hij geïnformeerd wordt over het feit dat een protocol in werking is gesteld. Als bestuurder mag hij er van uitgaan dat de operationele organisatie volgens het protocol handelt en dat hij geïnformeerd wordt over afwijkingen van het protocol. Dat laatste moet onderbouwd

gebeuren en hierover moet verantwoording afgelegd kunnen worden. Een bestuurder moet op de operationele operatie kunnen vertrouwen. De burgemeester van Enkhuizen merkt op dat het om wederzijds vertrouwen tussen de burgemeester en de operationeel leidinggevenden en elkaar kennen draait. Daarin kan een protocol niet voorzien.

### 3.4.4 Samenvatting bestuurlijke aspecten protocol decontaminatie

In onderstaande tabel worden de bestuurlijke aspecten van het protocol decontaminatie op basis van de interviews met de burgemeester van Breda en de burgemeester van Enkhuizen samengevat.

Aspect		Opmerkingen
<i>Bestuurlijke bewaking</i>		
1	Aanvragen van bijstand van buiten de eigen regio	Volgens burgemeester Breda bestuurlijk aspect zoals omschreven (§3.2), op advies operationele organisatie; burgemeester Enkhuizen vindt goedkeuring niet nodig (uitzondering Defensie).
	Informatie aan de bestuurder	Suggestie voor aanvulling op protocol (§3.4.2)
<i>Plannen en procedures</i>		
2	Standaardinzet bij grootschalige alarmering	Volgens burgemeester Breda horen afspraken over standaardinzet niet in protocol. Volgens burgemeester Enkhuizen geen bestuurlijk aspect, maar aspect op operationeel niveau.
3	Aard en volume beschikbare beschermende kleding	Volgens burgemeester Enkhuizen bestuurlijk aspect zoals omschreven (§3.2), maar vooraf te regelen; niet in protocol. Volgens burgemeester Breda geen bestuurlijk aspect zolang de inventaris op orde is.
4	Arbobeleid ten aanzien van de veiligheid van hulpverleners	Bestuurlijk aspect zoals omschreven (§3.2), maar generiek; niet in protocol.
<i>Nafase</i>		
	Activiteiten in de nafase (zoals bevolkingsonderzoek en communicatie)	Suggestie voor aanvulling op protocol (§3.4.2)



## 4 Protocol en cases schuilen of ontruimen/evacuëren

In dit hoofdstuk wordt op basis van analyse van het protocol schuilen of ontruimen/evacuëren en analyse van diverse informatie (onder andere evaluatierapporten, inzetverslagen) over een grootschalige oefening en twee incidenten gekeken naar de bestuurlijke aspecten met betrekking tot schuilen of ontruimen/evacuëren. De bestuurlijke aandachtspunten zijn vervolgens met bij die oefening en incidenten betrokken bestuurders besproken. Bij deze analyse draait het om de vragen: wat is voor burgemeesters en zijn adviseurs van belang om op te letten, welke bevoegdheden heeft de burgemeester, welke dilemma's en beslissingen kunnen aan de orde zijn en met welke andere crisispartners kan de burgemeester te maken krijgen?

### 4.1 Analyse van het protocol vanuit bestuurlijk perspectief

Hieronder volgt een korte omschrijving van het protocol. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de status, definities, de inhoud, de actoren en betrokken partijen en de aansluiting bij de hoofdstructuur van de crisisorganisatie.

#### *Status*

Het protocol is in 2006 besproken in de raad van regionaal geneeskundig functionarissen en de raad van regionaal commandanten en ter formalisering aangeboden aan het ministerie van Veiligheid en Justitie (toenmalig BZK). De raden hebben het protocol niet formeel vastgesteld.<sup>20</sup>

#### *Definities*

In het protocol worden de begrippen schuilen, ontruimen en evacuëren gehanteerd. Van schuilen is sprake als de sirene afgaat en de bevolking wordt geadviseerd naar binnen te gaan, ramen en deuren te sluiten en te luisteren naar de rampenzender (radio of tv). Van ontruiming is sprake als op advies van de parate hulpverleningsdiensten (vaak brandweer of politie) de bevolking voor korte tijd zijn verblijfplaats verlaat. Van evacuatie is sprake als op last van de overheid (al dan niet gedwongen en meestal onder begeleiding) groepen personen en/of dieren zich moeten verplaatsen.

In het algemeen wordt de keuze tot een ontruiming snel en vaak op de plaats incident genomen. Het betreft meestal een kleine groep personen. De keuze tot het uitvoeren van een evacuatie is een langduriger traject. Deze keuze wordt uiteindelijk door de burgemeester gemaakt. Het gaat meestal om een grotere groep personen.

#### *Inhoud*

Bij het protocol schuilen of ontruimen/evacuëren ligt de focus op incidenten met gevaarlijke stoffen. Op incidenten met radiologische, nucleaire of biologische stoffen wordt niet ingegaan.

De optimale keuze tussen de maatregel schuilen of ontruimen/evacuëren wordt bepaald door de geboden mate van bescherming, de uitvoerbaarheid, de (tijds) communicatiebaarheid en de risico's (eigen veiligheidsaspecten) van hulpverleners bij een evacuatie. Naast organisatorische en logistieke problemen speelt de afweging of het middel erger is dan de kwaal een belangrijke rol. Bij de beslissing tot schuilen zullen mensen met acute gezondheidsproblemen in het gebied bijvoorbeeld niet geholpen

<sup>20</sup> In 2009 is het protocol schuilen of ontruimen/evacuëren geactualiseerd; deze versie (versie 2.0) is aan 'de koepels' aangeboden, maar niet verder verspreid. Het NIFV heeft van deze nieuwe versie kennisgenomen en relevante verschillen in deze verkenning meegenomen.

kunnen worden. Daarnaast kunnen zowel schuilen, ontruimen als evacueren tot maatschappelijke onrust leiden.

Het doel van het protocol is dat het commando plaats incident, het operationeel team of het beleidsteam tijdens een incident snel en onderbouwd een keuze kan maken tussen de maatregel schuilen of de maatregel ontruimen/evacuëren. De keuze is gebaseerd op gezondheidseffecten. In het protocol wordt geen onderscheid gemaakt tussen de keuze ontruimen of evacueren, omdat er op basis van gezondheidseffecten geen onderscheid tussen de beide maatregelen is.

Er is geen rekening gehouden met de invloed van openbare orde en veiligheid op de keuze tussen schuilen of ontruimen/evacuëren.<sup>21</sup>

De uiteindelijke keuze tussen schuilen of ontruimen/evacuëren wordt op bestuurlijk niveau genomen<sup>22</sup>. Deze bestuurlijke keuze is in sommige veiligheidsregio's gemandateerd aan operationeel leidinggevenden.

Het protocol omvat beslisschema's om te bepalen of schuilen noodzakelijk is, of schuilen voldoende bescherming biedt en of een ontruiming en/of evacuatie mogelijk is.

#### *Actoren en betrokken partijen*

Hieronder volgt een opsomming van de verschillende actoren en kennisinstellingen die in het protocol schuilen of ontruimen/evacuëren genoemd worden.

- Brandweer
  - Officier van Dienst Brandweer (OvD-B)
  - Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen/Adviseur Gevaarlijke Stoffen (ROGS/AGS)
  - Waarschuwings- en VerkenningDienst (WVD)
  - Meetplanleider (MPL)
- GHOR
  - Officier van Dienst Geneeskundig (OvD-G)
  - Gezondheidskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen (GAGS)
- Politie
  - Officier van Dienst Politie (OvD-P)
- Multidisciplinair
  - Leider Commando Plaats Incident (Leider CoPI)
  - Operationeel Leider
- Betrokken kennisinstellingen
  - Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR)
  - Meldpunt ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (VROM)
  - BeleidsOndersteunend Team milieu incidenten (BOTmi)
  - Nationaal VergiftigingenInformatieCentrum (NVIC)

#### *Aansluiting bij de hoofdstructuur van de crisisorganisatie*

Het protocol regelt dat de regionaal officier gevaarlijke stoffen /adviseur gevaarlijke stoffen en de gezondheidskundig adviseur gevaarlijke stoffen adviseren over toepassing van de maatregel schuilen of de maatregel ontruimen/evacuëren aan het commando plaats incident of het operationeel team.

---

<sup>21</sup> In het interview op 6 november 2012 wijzen J. Trijselaar en I. van der Woude er op dat de afweging tussen gezondheidseffecten en openbare orde een lastig bestuurlijke dilemma is. Met name wanneer na enige tijd schuilen steeds gevaarlijker wordt, maar evacuatie ook blootstelling aan de gevaarlijke stof betekent. H. Schreurs wijst in het interview op 13 augustus 2012 op andere bestuurlijke dilemma's: als het schuilen of ontruimen langer gaat duren, als er schadeclaims aan de orde zijn, en als een noodzakelijke ontruiming of evacuatie operationeel niet haalbaar is.

<sup>22</sup> In het interview op 6 november 2012 geven J. Trijselaar en I. van der Woude aan dat er bij evacueren sprake kan zijn van het uitvaardigen van een noodverordening. Dit staat niet in het protocol.

## 4.2 Bestuurlijke aspecten in het protocol

Hieronder worden de bestuurlijke aspecten weergegeven die, met betrekking tot schuilen of ontruimen/evacuëren, voor bestuurders bij de voorbereiding op de crisisbeheersing, tijdens de crisisbestrijding en in de nafase van belang zijn. De bestuurlijke aspecten zijn ontleend aan het protocol schuilen of ontruimen/evacuëren en besproken met deskundigen.

### *Bestuurlijke maatregelen*

1. *Maatregel tot schuilen, tot ontruimen of tot evacuëren.*
2. *Maatregel tot ontalarmering, wanneer schuilen niet langer aan de orde is.*
3. *Maatregel tot terugkeer, wanneer ontruiming of evacuatie niet langer aan de orde is.*

### *Zichtbaarheid naar bevolking en media*

4. *De bevolking informeren over aard van het incident, getroffen maatregelen en handelingsperspectieven voor de getroffen bevolking. Ook optreden als boegbeeld naar de media.*

### *Bestuurlijke coördinatie*

5. *Bestuurlijke afstemming met landelijke crisispartners.*

### *Plannen en procedures*

6. *Mandateringsafspraken.*  
Het bestuur van de veiligheidsregio moet vooraf mandateringsafspraken vastleggen voor uitvoeren van de maatregel tot schuilen of tot ontruimen in een acute situatie. De maatregel tot evacuatie kan niet gemandateerd worden en moet altijd genomen worden door de bestuurlijk verantwoordelijke.
7. *Communicatieplan voor schuilen en ontruimen/evacuëren.*
8. *Plan van aanpak voor een evacuatie.*

### *Nafase*

9. *Activiteiten in de nafase, zoals informatiebijeenkomsten, bevolkingsonderzoek en evaluatie.*

## 4.3 Analyse van cases

Om een beeld te krijgen van hoe de crisisorganisatie tijdens een incident met het thema schuilen of ontruimen/evacuëren te maken heeft gehad, zijn twee cases geanalyseerd. Het gaat om de nationale oefening Indian Summer die plaatsvond in oktober 2011, en om de duinbrand bij Bergen aan Zee in 2010. Tijdens het interview met de burgemeester van Voorschoten over de bestuurlijke aspecten bij het optreden bij verdachte objecten en bommeldingen (zie hoofdstuk 5), is de ontruiming van een deel van een woonwijk in het kader van het 'flitspaalincident', uitgebreid besproken. De ervaringen van de burgemeester in deze casus worden in deze paragraaf ook meegenomen. Per casus wordt allereerst beschreven in welke context het thema schuilen of ontruimen/evacuëren aan de orde is geweest. Daarna wordt aandacht besteed aan de bestuurlijke aspecten met betrekking tot het thema.

#### 4.3.1 Oefening 'Indian Summer'

In oktober 2011 vond de nationale oefening Indian Summer plaats. Het scenario was een ernstig incident bij de kerncentrale in Borsele met een grote impact voor de bevolking. Het begon met een stroomstoring en ook de noodstroomvoorziening was uitgevallen waardoor voor de koeling teruggevallen moest worden op een noodpomp. De situatie bleef lang onduidelijk. Er was sprake van verschillende maatregelen zoals schuilen, evacuatie en distributie van jodiumtabletten (jodiumprofylaxe).

Bij schuilen ging het om de afweging of schuilen voldoende was, en voor welk gebied. Bij het einde van de oefening gold schuilen voor een benedenwinds gebied van 200 km lengte.

Bij evacuatie leek het in eerste instantie om een gebied binnen een straal van 5 km te gaan. In het worst case scenario was sprake van evacuatie van heel de provincie Zeeland; bij 'einde oefening' was besloten om de bevolking binnen een straal van 20 km te evacueren. Hierbij speelde de afweging dat mensen niet door de wolk heen geëvacueerd kon worden.

Bij de distributie van jodiumtabletten speelde het probleem dat geen distributie kon plaatsvinden terwijl de maatregel schuilen was afgekondigd. Immers: mensen mochten hun huis niet uit om de jodiumtabletten op te halen en hulpverleners konden het gebied niet in om jodiumtabletten te verspreiden.

In deze oefening was GRIP 4 van kracht. Het Regionaal Beleidsteam kwam bijeen en werd voorgezeten door de voorzitter veiligheidsregio Zeeland. Omdat de kerncentrale van Borsele een categorie A-object is, wordt de incidentbestrijding op grond van de Wet op kernenergie landelijk aangestuurd door de ministers onder coördinatie van het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie, in samenwerking met het regionale gezag.

#### *Relevante bestuurlijke aspecten met betrekking tot schuilen of ontruimen/evacuëren*

Zoals hierboven beschreven waren de meeste van de in het protocol schuilen of ontruimen/evacuëren genoemde bestuurlijke aspecten tijdens de oefening Indian Summer aan de orde. Daarnaast speelden, volgens het evaluatierapport<sup>23</sup>, de volgende bestuurlijke aspecten met raakvlakken met het thema ontruimen of schuilen/evacuëren.

Het RBT kreeg te maken met advisering door het ROT, maar daarnaast richtten zich ook een aantal landelijke adviesdiensten rechtstreeks tot het RBT. Hierdoor kon het ROT de informatie voor het RBT niet van de operationele context voorzien. Bovendien kwam het RBT hierdoor in een operationele rol terecht.

Voor alle adviezen gold dat zij vaktaal, onduidelijke formuleringen en tegenstrijdigheden bevatten, hetgeen de bruikbaarheid van de adviezen niet ten goede kwam.

Aanvankelijk gingen de adviezen niet in op de communicatie naar de bevolking en het duiden van de situatie.

Op de overheidswebsites was er onvoldoende informatie te vinden en kwam het nieuws veel te laat.

De veiligheidsregio en het Rijk hebben gesproken over de 'regie' en de betekenis daarvan. Gezien het scenario lag de regie formeel bij het Rijk, waarbij de veiligheidsregio binnen haar verantwoordelijkheden opereerde totdat het Rijk was 'opgeschaald'. Het begrip 'regie van de nationale overheid' heeft in de oefening weinig betekenis gehad.

---

<sup>23</sup> Berenschot (2012), p. 26, 30, 31 en 35.

#### 4.3.2 Duinbrand bij Bergen aan Zee

Op 14 en 15 april 2010 woedde in het duingebied tussen Bergen, Bergen aan Zee en Schoorl een zeer grote brand, die uiteindelijk circa 40 ha natuurgebied verwoestte. De brand werd even voor 5 uur 's middags gemeld; om kwart over 6 was GRIP 3 van kracht. Aangezien de brand het dorp Bergen aan Zee ernstig bedreigde en het niet zeker was of de door de brandweer gecreëerde 'stoplijn' de brand zou kunnen tegenhouden, werd besloten het gehele dorp te evacueren. De burgemeester vaardigde een noodverordening uit. De evacuatie betrof circa 450 inwoners en naar schatting 150 toeristen. Hoewel tegen 8 uur 's avonds de acute dreiging was afgenomen, werd de evacuatie doorgezet: de burgemeester wilde niet het risico lopen dat mensen op later tijdstip alsnog zouden moeten vertrekken, mocht de brand zich later toch weer uitbreiden. De bewoners werden opgevangen in een sportcentrum. Even na middernacht kon de burgemeester de evacués meedelen dat de brand zich niet meer uitbreidde en dat zij weer naar huis terug mochten keren. De noodverordening werd beperkt tot het gevareng gebied. Even voor 1 uur gaf de brandweer het sein 'brand meester' en tegen 8 uur 's ochtends werd GRIP 0 afgekondigd. In de nafase is (onder andere) een bewonersbijeenkomst, voorgezeten door de burgemeester, georganiseerd.<sup>24</sup>

##### *Relevante bestuurlijke aspecten met betrekking tot schuilen of ontruimen/evacuëren*

In deze casus zijn alle bestuurlijke aspecten die in het protocol schuilen of ontruimen/evacuëren worden benoemd, aan de orde geweest. De burgemeester van Bergen heeft de maatregel tot evacuatie genomen en later de maatregel tot terugkeer. De bevolking is op diverse manieren geïnformeerd over het incident, de maatregelen en handelingsperspectieven; en er zijn persconferenties gehouden. Er waren diverse (landelijke) crisispartners betrokken; Defensie en verschillende veiligheidsregio's hebben bijstand verleend bij de brandbestrijding. Gemeente Bergen beschikt voor dit type incident over een plan van aanpak en een communicatieplan. In de nafase van het incident is, onder andere, een informatiebijeenkomst georganiseerd voor de bewoners.

#### 4.3.3 Evacuatie in verband met aanhoudingen 'flitspaal'-incident Voorschoten

Op 23 oktober 2011 in Voorschoten, ontplofte bij het ontmantelen een explosief dat aan een flitspaal bevestigd was. Door de explosie raakten een rechercheur van de politie en twee medewerkers van de EOD gewond, van wie één ernstig (zie ook paragraaf 5.3.2). Enkele dagen later werden in een zorgvuldig voorbereide en groots opgezette actie drie verdachten aangehouden en hun woningen doorzocht. Hierbij werden ruim 20 woningen in de omgeving uit voorzorg ontruimd, omdat rekening werd gehouden met de aanwezigheid van explosieven in de woningen van de verdachten. De bewoners werden opgevangen in een cultureel centrum. Na afloop hielden de burgemeester van Voorschoten en de plaatsvervangend districtschef Hollands-Midden een persconferentie in het gemeentehuis.<sup>25</sup>

##### *Relevante bestuurlijke aspecten met betrekking tot schuilen of ontruimen/evacuëren*

Ook in deze casus zijn alle bestuurlijke aspecten die in het protocol schuilen of ontruimen/evacuëren worden benoemd, aan de orde geweest.

#### 4.4 Ondervinding en zienswijze van burgemeesters

In deze paragraaf wordt ingegaan op de bevindingen van de interviews met de burgemeester van Borsele en met de toenmalige voorzitter veiligheidsregio Zeeland

<sup>24</sup> Veiligheidsregio Noord-Holland-Noord, *Totaalbeeld Journaal: 10 NHN, 100414 Duinbrand Bergen* (CEDRIC); [www.wikipedia.nl](http://www.wikipedia.nl); berichten diverse media.

<sup>25</sup> Diverse websites: website gemeente Voorschoten; <http://www.politie.nl/nieuws/>; <http://www.politie.nl/hollands-midden/>; <http://www.defensie.nl/actueel/nieuws/>; [www.hulpverlening.nl](http://www.hulpverlening.nl); berichten diverse media.

over de oefening Indian Summer en met de burgemeester van Bergen over de evacuatie van Bergen aan Zee, op een enkel punt aangevuld met informatie uit het interview met de burgemeester van Voorschoten.

#### 4.4.1 Bestuurlijke aandachtspunten en dilemma's

De burgemeester van Borsele geeft aan dat met de komst van de Wet veiligheidsregio's de bevoegdheid bij incidenten met de kerncentrale bij de voorzitter veiligheidsregio ligt, terwijl die bevoegdheid voorheen bij de burgemeester van Borsele lag. De burgemeester van Borsele is nu portefeuillehouder voor het kerncentraledossier omdat hij en zijn gemeentelijke organisatie daarop ingewerkt zijn. Tegelijkertijd heeft de burgemeester van Borsele, op grond van de Wet op kernenergie, bevoegdheden ten aanzien van de externe veiligheid van de kerncentrale.

Tijdens de oefening Indian Summer ging de voorzitter veiligheidsregio af op de adviezen van de burgemeester van Borsele. Met name bij de woordvoering naar de pers vond de burgemeester van Borsele de rolverdeling tussen de voorzitter veiligheidsregio en de portefeuillehouder / burgemeester van Borsele lastig, omdat hij de situatie bij de kerncentrale het beste kent.

De geïnterviewden geven aan dat het belangrijkste bestuurlijke dilemma tijdens de oefening Indian Summer de communicatie was. Wanneer gaan communiceren? En wat gaan we communiceren? De complexiteit zit hem daarin dat nucleaire incidenten gevoelig liggen en dat de uitleg aan de bevolking en pers begrijpelijk moet zijn. De informatie van de kerncentrale en de landelijke adviezen omvatten te veel jargon.

Bij de oefening Indian Summer bleek dat de beelden over de realiteit die het beleidsteam en het nationale niveau hadden, van elkaar verschilden. De voorzitter van de veiligheidsregio en de burgemeester van Borsele constateren beiden dat er op landelijk niveau besluiten genomen werden, zowel op technisch als op abstract niveau, die geen rekening hielden met de operationele haalbaarheid.

De geïnterviewden geven aan dat de adviezen van landelijke kennisinstellingen tijdens de oefening Indian Summer niet altijd binnenkwamen via het ROT, terwijl dat wel belangrijk is.

Voor de burgemeester van Bergen was het, bij de duinbrand in 2010, geen dilemma of er overgegaan moest worden tot evacuatie van Bergen aan Zee of niet. De burgemeester had al twee keer eerder te maken gehad met een evacuatie, beide vanwege een duinbrand, en aarzelt geen seconde om, als zij van de operationeel leidinggevende het advies evacuatie krijgt, dat advies over te nemen. De risico's waren evident.

Het was een tijd onduidelijk of de bewoners van Bergen aan Zee 's avonds nog naar hun huis terug zouden kunnen keren of niet; en dan in de opvanglocatie (of elders) zouden moeten overnachten. In het GBT is besproken op welk moment hierover het besluit genomen moest worden. In principe moet je dat rond uur of 11 's avonds aan de bewoners kunnen laten weten, aldus de burgemeester.

Voor de burgemeester van Bergen waren de belangrijkste aandachtspunten, zoals bij elke ramp: de communicatie en de vraag wie waarover beslist. Hoe groter de crisisorganisatie, hoe ingewikkelder dat wordt. Voor 'korte lijnen' tussen de plaats incident en het GBT is er iemand van de gemeente in het CoPI gestationeerd. Voor de communicatie naar de bevolking is het, naast continue bereikbaarheid van de gemeente en de beschikbaarheid van duidelijke en actuele informatie via rampenzender en gemeentewebsite, belangrijk om al heel snel met een mededeling naar de pers te gaan (ook als nog niet alles duidelijk is) en feitelijke informatie te verstrekken en zorg voor

de bevolking uit te spreken. Ook hecht de burgemeester van Bergen er veel belang aan informatiebijeenkomsten voor de bewoners te houden, in de nafase.

Als specifiek aandachtspunt bij evacuatie noemt de burgemeester van Bergen de opvang van huisdieren. In 2010 was dat nog niet goed geregeld: huisdieren mochten de opvanglocatie niet in, maar niemand laat zijn huisdier achter.

Verder is een lastig punt de uitleg aan bewoners dat zij, bijvoorbeeld zoals in Bergen aan Zee bij terugkeer uit hun werk, het afgesloten gebied niet meer in mogen gaan ook al bevinden zich daar bijvoorbeeld nog familieleden. In Voorschoten speelde het vraagstuk dat kinderen tussen de middag van school zouden komen, dan niet naar hun huis zouden kunnen en opgevangen zouden moeten worden.

Volgens de burgemeester van Bergen is het bij evacuatie nooit zeker of iedereen het gebied verlaten heeft; of hoeveel mensen er in het gebied waren. Men neemt het zekere voor het onzekere door de politie deur tot deur te laten aanbellen.

Er zijn altijd mensen die hun huis niet willen verlaten. De vraag is hoe daar mee om te gaan. In Bergen aan Zee heeft de politie in een paar gevallen afspraken gemaakt voor het geval de situatie echt nijpend zou worden. In noodgevallen zou de politie opgetreden hebben: je kunt niet het risico lopen dat mensen in hun woning verbranden.

#### 4.4.2 Toets van de bestuurlijke aspecten

De burgemeesters van Borsele, coördinerend burgemeester van de veiligheidsregio Zeeland en de burgemeester van Bergen is gevraagd te reageren op het overzicht van de bestuurlijke aspecten die in het protocol schuilen of ontruimen/evacueren genoemd worden (zie paragraaf 4.2). Zij merkten daarbij het volgende op.

1. *Maatregel tot schuilen, tot ontruimen of tot evacueren.*
2. *Maatregel tot ontalarmering, wanneer schuilen niet langer aan de orde is.*
3. *Maatregel tot terugkeer, wanneer ontruiming of evacuatie niet langer aan de orde is.*

Alle geïnterviewden onderschrijven dat het nemen van maatregelen tot schuilen, tot ontruimen of tot evacueren en het nemen van maatregelen tot ontalarmering en terugkeer bestuurlijke maatregelen zijn.

De burgemeester van Borsele en de toenmalige voorzitter veiligheidsregio Zeeland merken daarbij op dat een belangrijke voorwaarde is dat er een goede afstemming is tussen het operationeel team en het beleidsteam is, en dat de operationeel leider fysiek aanwezig is in het beleidsteam, gezien de mogelijkheid van doorvragen.

Een geïnterviewde merkt op dat het cruciaal is dat kennis vanuit de bron (de kerncentrale) in het operationeel team aanwezig is. De operationeel leider is een sleutelfunctionaris, die met 'ingevlogen kennis' moet kunnen omgaan.

De burgemeester van Bergen merkt op dat het belangrijk is dat de bevolking duidelijk uitgelegd wordt waarom het nodig is dat de maatregel schuilen, ontruimen of evacueren genomen wordt.

4. *De bevolking informeren over aard van het incident, getroffen maatregelen en handelingsperspectieven voor de getroffen bevolking. Ook optreden als boegbeeld naar de media.*

Beide, informeren van de bevolking en optreden als boegbeeld naar bevolking en media, worden als een belangrijke bestuurlijke aspect onderschreven. De bevolking heeft recht op goede en duidelijke informatie over wat er gaande is, welke maatregelen getroffen worden en waarom en wat van hen verwacht wordt dan wel wat zij kunnen doen. De burgemeester van Bergen merkt op dat er altijd een spanningsveld bestaat tussen zichtbaarheid naar de bevolking enerzijds, en als voorzitter aanwezig zijn in en optreden als boegbeeld van het beleidsteam

anderzijds. De burgemeester ging altijd tussen vergaderingen van het beleidsteam door, naar de opvanglocatie om de getroffen bewoners een hart onder de riem te kunnen steken. In sommige incidenten is dat de belangrijkste taak van de burgemeester en neemt de loco-burgemeester de taken op het gemeentehuis waar.

5. *Bestuurlijke afstemming met landelijke crisispartners.*

Ook dit punt wordt onderschreven als bestuurlijk aandachtspunt. De burgemeester van Borsele en de toenmalige voorzitter veiligheidsregio Zeeland brengen naar voren dat het belangrijk is dat de veiligheidsregio let op de operationele haalbaarheid van de landelijke maatregelen.

6. *Mandateringsafspraken.*

Voor de burgemeester van Bergen staat het als een paal boven water dat de maatregel tot evacuatie niet gemandateerd kan worden en altijd door de bestuurlijk verantwoordelijke genomen moet worden. De burgemeester van Borsele geeft aan dat de genoemde bestuurlijke maatregelen bij een incident met een kerncentrale niet gemandateerd kunnen worden naar het operationele niveau.

7. *Communicatieplan voor schuilen en ontruimen/evacuëren.*

De burgemeester van Borsele en de toenmalige voorzitter veiligheidsregio Zeeland stellen dat een afzonderlijk communicatieplan voor schuilen en voor ontruimen/evacuëren niet nodig is. De generieke crisisorganisatie moet hierop ingericht zijn. De burgemeester van Bergen is daarentegen van mening dat een communicatieplan voor deze maatregelen heel belangrijk is.

8. *Plan van aanpak voor een evacuatie.*

De burgemeester van Borsele zegt dat een evacuatieplan belangrijk is en dat de uitvoering van een evacuatie zoals in de casus 'Indian Summer' niet mogelijk is zonder de inzet van Defensie. Ook de burgemeester van Bergen noemt een plan van aanpak voor de evacuatie een essentiële taak (team Bevolkingszorg). De burgemeester van Bergen benadrukt daarbij dat de opvanglocatie en het vervoer daarheen en daarvandaan geregeld moeten zijn, dat mensen moeten weten waar de opvanglocatie is en dat zij geïnformeerd worden (indien nodig in verschillende talen) over wie daar is, wat daar gebeurt en wat daar wel en niet aan voorzieningen is en dat de opvang van huisdieren geregeld moet zijn. In de praktijk blijkt dat veel mensen naar familie of vrienden gaan en niet in de opvang terecht komen. Dat is ook de ervaring van de burgemeester van Voorschoten.

9. *Activiteiten in de nafase (informatiebijeenkomsten, bevolkingsonderzoek en evaluatie).*

Volgens de burgemeester van Borsele en de toenmalige voorzitter van de veiligheidsregio Zeeland is de nazorg een belangrijke bestuurlijke verantwoordelijkheid, die dicht bij de getroffen georganiseerd moet worden. De burgemeester van Bergen vindt het zeer belangrijk dat in de nafase informatiebijeenkomsten gehouden worden en zit deze zelf voor. Zij zorgt ervoor dat bij dergelijke bijeenkomsten een breed panel van deskundigen aanwezig is, zodat direct op de vragen van bewoners antwoord gegeven kan worden. De burgemeester van Bergen is van mening dat een bevolkingsonderzoek alleen gehouden moet worden als het nodig is.



#### 4.4.3 Nut en noodzaak van protocollen, aanbevelingen en overige opmerkingen

Een protocol moet volgens de geïnterviewden de begrijpelijk en eenduidig zijn, het moet compact zijn en to-the-point. De burgemeester van Borsele en de toenmalige voorzitter van de veiligheidsregio Zeeland stellen dat een protocol de hoofdzaken moet regelen: meld alleen wat specifiek is en niet wat generiek is en laat ook ruimte voor persoonlijke inschattingen van vakbekwame functionarissen. De burgemeester van Bergen zegt dat het heel handig is als er een protocol ligt, maar het is geen wet van meden en perzen alles precies volgens het protocol uit te voeren. De burgemeester van Borsele en de toenmalige voorzitter veiligheidsregio Zeeland vinden dat het woord 'protocol' beter vervangen kan worden door 'instructie'. Een protocol moet een echt hulpmiddel zijn voor degenen die ermee moeten werken, een hulpmiddel om de juiste operationele beslissingen te kunnen nemen. Keuzes moeten in het protocol helder bij een functionaris belegd worden en niet in de vorm van opties geformuleerd worden zodat de functionaris nog niet weet wat te kiezen.

Verder is het belangrijk dat een protocol landelijk uniform is.

De burgemeester van Borsele en de toenmalige voorzitter van de veiligheidsregio Zeeland doen voor het ontwikkelen van een protocol de suggestie om niet uit te gaan van een ideale situatie, maar het protocol te ontwikkelen aan de hand van meerdere kleinschalige oefeningen. De burgemeester van Bergen stelt dat het belangrijk is een protocol te blijven vervolmaken aan de hand van de (steeds toch weer nieuwe) ervaringen met evacuatie in de praktijk.

De burgemeester van Bergen stelt dat in het protocol absoluut een aparte paragraaf aan de crisiscommunicatie gewijd moet worden (met daarin aandachtspunten zoals: is de rampenzender geactiveerd, is de website in de lucht).

Een protocol is niet bedoeld om zich 'in te dekken', of als afrekeninstrument. De burgemeester van Borsele en de toenmalige voorzitter van de veiligheidsregio Zeeland stellen dat als een functionaris in een moeilijke situatie een verkeerde beslissing neemt, de organisatie moet uitdragen: 'we staan achter je'. Om te vermijden dat het protocol als afrekeninstrument wordt gebruikt, is het wellicht bruikbaar met duidelijk omschreven maatscenario's als vertrekpunt te werken, zodat de functionaris die het protocol moet hanteren duidelijk weet waar hij vanuit mag gaan.

De burgemeester van Borsele en de toenmalige voorzitter van de veiligheidsregio Zeeland vinden dat bestuurders de protocollen niet hoeven te kennen: deze zijn bedoeld voor het operationele veld.

#### 4.4.4 Samenvatting bestuurlijke aspecten protocol schuilen of ontruimen/ evacuëren

In onderstaande tabel worden de bestuurlijke aspecten van het protocol schuilen of ontruimen/ evacuëren op basis van de interviews met de burgemeester van Borsele, de toenmalige voorzitter van de veiligheidsregio Zeeland en de burgemeester van Bergen samengevat.

Aspect		Opmerkingen
<i>Bestuurlijke maatregelen</i>		
1	Maatregel tot schuilen, tot ontruimen of tot evacueren	Bestuurlijk aspecten zoals omschreven (§4.2).
2	Maatregel tot ontalarmering	
3	Maatregel tot terugkeer	
<i>Zichtbaarheid naar bevolking en media</i>		
4	Bevolking informeren en optreden naar media	Bestuurlijk aspecten zoals omschreven (§4.2).
<i>Bestuurlijke coördinatie</i>		
5	Bestuurlijke afstemming met landelijke crisispartners	Bestuurlijk aspect zoals omschreven (§4.2).
<i>Plannen en procedures</i>		
6	Mandateringsafspraken voor maatregel tot schuilen of tot ontruimen in acute situatie	Bestuurlijk aspect zoals omschreven (§4.2).
7	Communicatieplan voor schuilen en ontruimen/evacueren	Volgens burgemeester Bergen bestuurlijk aspect zoals omschreven (§4.2). Burgemeester Borsele en voorzitter veiligheidsregio Zeeland vinden dit geen bestuurlijk aspect: de generieke crisisorganisatie moet hierop ingericht zijn.
8	Plan van aanpak voor evacuatie	Bestuurlijk aspect zoals omschreven (§4.2).
<i>Nafase</i>		
9	Activiteiten in nafase ( informatiebijeenkomsten, bevolkingsonderzoek, evaluatie)	Bestuurlijk aspect zoals omschreven (§4.2).

## 5 Protocol en cases verdachte objecten en optreden bij bommeldingen

In dit hoofdstuk wordt op basis van analyse van het protocol verdachte objecten en de onderliggende regeling optreden bij bommeldingen, en op basis van analyse van diverse informatie (onder andere een evaluatierapport en inzetverslagen) over twee incidenten gekeken naar de bestuurlijke aspecten met betrekking tot het optreden bij verdachte objecten en bij bommeldingen. De bestuurlijke aandachtspunten zijn vervolgens met de bij die incidenten betrokken bestuurders besproken. Bij deze analyse draait het om de vragen: wat is voor burgemeesters en zijn adviseurs van belang om op te letten, welke bevoegdheden heeft de burgemeester, welke dilemma's en beslissingen kunnen aan de orde zijn en met welke andere crisispartners kan de burgemeester te maken krijgen?

### 5.1 Analyse van het protocol vanuit bestuurlijk perspectief

Hieronder volgt een korte omschrijving van het protocol verdachte objecten. Er wordt ingegaan op de status, de inhoud, de actoren en betrokken partijen en de aansluiting bij de hoofdstructuur van de crisisorganisatie.

#### *Status*

Het protocol verdachte objecten dat in 2006 is vastgesteld door het toenmalige ministerie van BZK was formeel geldig tot 1 oktober 2010, waarna is bepaald dat het in de rede ligt dat dit protocol blijft gelden tot het moment dat de evaluatie is afgerond en een herzien protocol is vastgesteld. Het protocol verdachte objecten is een vertrouwelijk document. Het protocol is een aanvulling op de regeling 'Het optreden bij bommeldingen' uit 1979.

#### *Inhoud*

Het protocol verdachte objecten beschrijft de procedure voor het omgaan met verdachte objecten met mogelijk een chemische, biologische, radioactieve of explosieve inhoud of combinaties daarvan. Het protocol gaat over het determineren/detecteren en uiteindelijk veiligstellen voor verdere analyse van alle typen verdachte objecten.

Het protocol bevat een operationeel stroomschema van de hoofdprocessen van de incidentafhandeling en de relaties en informatievoorziening tussen de actoren die daarin een rol kunnen spelen (afhankelijk van de situatie) met een toelichting daarop.

#### *Actoren en betrokken partijen*

Hieronder volgt een opsomming van de verschillende actoren, kennisinstellingen en informatiediensten en betrokken crisispartners die in het protocol verdachte objecten genoemd worden.

- Brandweer
  - Officier van Dienst Brandweer (OvD-B)
  - Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen /Adviseur Gevaarlijke Stoffen (ROGS/AGS)
- GHOR
  - Officier van Dienst Geneeskundig (OvD-G)
  - Gezondheidskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen (GAGS)
  - Arts infectieziekten
- Politie
  - Teamleider Explosieven Verkenning (TEV)
  - Technische Recherche (TR)

- Officier van Dienst Politie (OvD-P)
- Multidisciplinair
  - Centralist meldkamer
- Betrokken kennisinstellingen en informatiediensten
  - Via politie inzet van:
    - EOCL<sup>26</sup> van Defensie (namens burgemeester, ministerie van BZK of ministerie van Justitie)
    - Landelijke Faciliteit Ontmanteling (LFO)
    - Nederlands Forensisch Instituut (NFI)
    - Quick Response Team (QRT) van het NFI (goedkeuring door (landelijke) Officier van Justitie)
  - Via de toenmalige afdeling Crisismanagement van het ministerie van VROM (CM-VROM)<sup>27</sup> door brandweer of verantwoordelijke voor incidentcoördinatie inzet van:
    - Milieu Ongevallendienst van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM-MOD)
    - TNO, toenmalige afdeling Defensie en Veiligheid (TNO-D&V)
    - Laboratorium voor StralingsOnderzoek van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM-LSO)
    - Landelijk Laboratorium Netwerk Terreur Aanslagen (LLN-TA)
    - Centrale Organisatie Verwerking voor Radiologisch Afval (COVRA)
    - Landelijke Coördinatiestructuur Infectieziekten (LCI)
  - Via Officier van Dienst Politie of verantwoordelijke incidentcoördinatie informatie aan:
    - Regionaal Informatie Knooppunt (RIK)
    - Nationaal Informatie Coördinatiecentrum (NIC)
    - Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC)
    - Via NIC informatie aan: Nationaal Coördinatie Centrum (NCC)
    - Via NCC informatie aan: de bestuurlijke lijn en Crisismanagement VROM (CM-VROM)
- Betrokken crisispartners<sup>28</sup>
  - De toenmalige afdeling Crisismanagement van het ministerie van VROM (CM-VROM)
  - (Landelijke) Officier van Justitie

#### *Aansluiting bij de hoofdstructuur van de crisisorganisatie*

Het protocol verdachte objecten legt de incidentcoördinatie in de beginfase bij de politie. De inbeslagname van aangetroffen verdachten objecten is een strafvorderlijke verplichting voor de politie in het kader van de opsporing. Wanneer uit analyse van de situatie blijkt dat sprake is van een reëel risico draagt de TEV de incidentcoördinatie over aan de officier van dienst politie. De officier van dienst politie kan besluiten tot opschaling via de GRIP-procedure (Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure) en bijvoorbeeld de coördinatie overdragen aan het commando plaats incident.

De regionaal officier gevaarlijke stoffen/adviseur gevaarlijke stoffen (ROGS/AGS) van de brandweer en de gezondheidskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS) van de GHOR spelen een belangrijke rol bij de terugkoppeling van door ingezette kennisinstellingen ter plaatse verkregen meetresultaten, aan de voor de incidentcoördinatie verantwoordelijke.

<sup>26</sup> Nu: EOD, Explosieven Opruimingsdienst Defensie.

<sup>27</sup> Nu: Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

<sup>28</sup> In het protocol verdachte objecten wordt het huidige NCTV (voorheen NCTb, dat in 2004 is opgericht) niet als actor genoemd, terwijl bij terrorismebestrijding de NCTV over vergaande bevoegdheden beschikt.

## 5.2 Analyse van de regeling vanuit bestuurlijk perspectief

Hieronder volgt een korte omschrijving van de regeling optreden bij bommeldingen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de status, de inhoud, de actoren en betrokken partijen en de aansluiting bij de hoofdstructuur van de crisisorganisatie.

### *Status*

De regeling optreden bij bommeldingen dateert van juli 1979 en is een document van de toenmalige ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie en Defensie. De regeling betreft de taakverdeling en handelwijze in geval van – vermoedelijke - aanwezigheid van een geïmproviseerd explosief. Aanvullend op deze regeling is in 2006 het protocol verdachte objecten vastgesteld.

### *Inhoud*

De regeling optreden bij bommeldingen bepaalt dat de verkenning bij bommeldingen is opgedragen aan de politie. Wanneer er (vermoedelijk) sprake is van een geïmproviseerd explosief dient melding plaats te vinden aan de explosievenopruimingsdienst van de Koninklijke Landmacht, die voor ruiming zorg draagt. Verder zijn in deze regeling het onderzoek naar ruiming/explosie en de registratie geregeld. De regeling bevat stroomschema's met een toelichting over onder andere de taken van diverse functionarissen en teams en de werkwijze.

### *Actoren en betrokken partijen*

Hieronder volgt een opsomming van de verschillende actoren, kennisinstellingen en crisispartners die in de regeling optreden bij bommeldingen genoemd worden.

- Politie
  - Verkenner of leider bomteam
- Defensie
  - Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EOD)
- Betrokken kennisinstellingen
  - Gerechtelijk Natuurwetenschappelijk Laboratorium (GNL), nu Nederlands Forensisch Instituut (NFI)
- Betrokken crisispartners
  - Officier van Justitie

### *Aansluiting bij de hoofdstructuur van de crisisorganisatie*

De regeling optreden bij bommeldingen bepaalt dat het onderzoek ten dienste van justitie een taak is van de politie. De politie is belast met het verzamelen van materiaal ten behoeve van de opsporing.

De commandant van de ruimploeg is verantwoordelijk voor de technische uitvoering van de ruiming. De commandant mag afzien van de ruiming wanneer de burgemeester niet akkoord gaat met de ruimprocedure. In een dergelijke situatie wordt in gezamenlijk overleg het tijdstip vastgesteld waarop de ruimploeg kan vertrekken. Indien na het onderzoek van de explosieven de opslag ervan uit het oogpunt van veiligheid problemen oplevert, kan de explosievenopruimingsdienst in afwachting van een beslissing van de officier van justitie voor opslag zorg dragen.

## 5.3 Bestuurlijke aspecten in protocol en regeling

Hieronder worden de bestuurlijke aspecten aangegeven die, met betrekking tot het optreden bij een verdachte object of een bommelding, voor bestuurders bij de voorbereiding op de crisisbeheersing, tijdens de crisisbestrijding en voor de nafase van belang zijn. De bestuurlijke aspecten zijn ontleend aan het protocol verdachte objecten

en de onderliggende regeling optreden bij bommeldingen en zijn besproken met deskundigen.

#### *Bestuurlijke coördinatie*

1. *Afstemmen met de officier van justitie wanneer sprake is van een opsporingsonderzoek.*
  - Er moet een balans zijn tussen de omvang van het risico en de te nemen maatregelen, zodanig dat het incident met zo min mogelijk ruchtbaarheid wordt afgehandeld en waarbij eventueel opsporingsonderzoek zo min mogelijk wordt verstoord.
  - De officier van justitie of rechter-commissaris dienen toestemming te geven voor het transporteren van het explosief en vernietiging van het gevonden object, de inhoud van het object of delen daarvan.
2. *Bestuurlijke afstemming met landelijke crisispartners.*

#### *Bestuurlijke bewaking*

3. *Eindverantwoordelijk voor onderzoek naar aanwezigheid, inpakken en transport van verdachte objecten.*
4. *Aanvragen van bijstand.*

Bij verdachte objecten gaat het om aanvragen, namens de burgemeester, van bijstand van de explosievenopruimingsdienst voor het ruimen van het explosief.
5. *De ruiming van een (vermoedelijk) geïmproviseerd explosief vindt plaats op verzoek en onder verantwoordelijkheid van de burgemeester van de gemeente waar het geïmproviseerd explosief is aangetroffen en wordt uitsluitend verricht door de EOD.*
6. *De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente tijdens de bomruiming of het uitblijven dan wel afzien van een opdracht tot bomruiming.*

#### *Nafase*

7. *Bij bomruiming fungeert het bestuur van de betreffende gemeente als contactpunt voor het indienen en afhandelen van vorderingen tot schadevergoeding.*

Het ministerie van Defensie zal alleen aansprakelijkheid aanvaarden voor schade die het causaal gevolg is van een verwijtbare handeling of een verwijtbaar nalaten van het ruimingsorgaan.

## **5.4 Analyse van twee cases**

Om een beeld te krijgen van hoe de crisisorganisatie, tijdens een incident, met een verdacht object of een bommelding te maken heeft gehad, zijn twee cases geanalyseerd. Het gaat om de vondst van een 'poederbrief' bij het bedrijf Monsanto Holland BV te Enkhuisen in september 2011 en een aan een flietspaal bevestigd explosief in Voorschoten, in oktober 2011. Per casus wordt allereerst beschreven in welke context het protocol verdachte objecten of de regeling optreden bij bommeldingen aan de orde is geweest. Daarna worden de bestuurlijke aspecten met betrekking tot het thema benoemd.

#### 5.4.1 Poederbrief bij Monsanto te Enkhuizen

Op vrijdagochtend 23 september 2011 ontving het bedrijf Monsanto Holland BV te Enkhuizen een 'poederbrief'. De poederbrief werd door de brandweer volgens het protocol verdachte objecten behandeld en ingepakt en werd direct door een motoragent naar het RIVM getransporteerd voor analyse. De 5 medewerkers van de postkamer van Monsanto en 18 andere medewerkers die mogelijk met de poederbrief in aanraking waren geweest, werden door de brandweer ontsmet. Voor de ontsmetting werd de regionale ontsmettingscontainer van brandweer Noord-Holland Noord ingezet. Bij de ontsmetting werd het regionale protocol decontaminatie gevolgd. Bij dit incident is opgeschaald naar GRIP 1. De burgemeester van Enkhuizen is ter plaatse geweest. Aan het eind van de middag, rond 16.15 uur, bleek uit het onderzoek van het RIVM dat de inhoud van poederbrief onschadelijk was: de poederbrief bevatte pannenkoekenmeel.<sup>29</sup>

##### *Relevante bestuurlijke aspecten*

Het belangrijkste bestuurlijke aspect met betrekking tot de aanwezigheid van een verdacht object, dat tijdens dit incident aan de orde was, betrof de bestuurlijke bewaking: de eindverantwoordelijkheid voor onderzoek naar aanwezigheid, inpakken en transport van het verdachte object.

#### 5.4.2 Explosief aan flitspaal te Voorschoten

In de vroege ochtend van 23 oktober 2011, rond half 4, werd de politie van Voorschoten gealarmeerd door iemand die een vreemde situatie bij een flitspaal had gezien. Er bleek een verdacht object aan de flitspaal bevestigd te zijn. De explosievenverkenner van de politie heeft de EOD ter plaatse laten komen om het object van de flitspaal te verwijderen en het te ontmantelen; de brandweer stond met een tankautospuits stand by. Bij het ontmantelen, toen het op de grond lag, ontplofte het object onverwacht. Als gevolg van de explosie vielen drie gewonden: één van hen, een medewerker van de EOD, raakte zwaargewond. De beide andere slachtoffers, een medewerker van de EOD en een rechercheur van de politie, mochten het ziekenhuis 's avonds weer verlaten. Er zijn meerdere ambulances en een traumahelikopter ter plaatse gekomen. Er is opgeschaald naar GRIP 1.<sup>30</sup>

##### *Relevante bestuurlijke aspecten bommeldingen/verdachte objecten*

De burgemeester en locoburgemeester raakten pas bij dit incident betrokken nadat het object was geëxplodeerd. De aanpak van dit incident had wel bestuurlijke aspecten, maar daaraan is volgens de burgemeester geen ruimte gegeven: de burgemeester heeft daarin zijn verantwoordelijkheid niet kunnen nemen. Dat betreft met name de bestuurlijke bewaking: de ruiming van een explosief, bijvoorbeeld, dient plaats te vinden op verzoek en onder verantwoordelijkheid van de burgemeester; en de burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde en de veiligheid tijdens de ruiming.

### 5.5 Ondervinding en zienswijze van burgemeesters

In deze paragraaf worden de bevindingen van het interview met de burgemeester van Enkhuizen en het interview met de burgemeester van Voorschoten besproken.

<sup>29</sup> <http://www.brandweerenkhuizen.nl/cms/inzetverslagen/poederbrief-monsanto-blijkt-pannenkoekenmix>; Veiligheidsregio Noord-Holland Noord (2011); berichten diverse media.

<sup>30</sup> Diverse websites: website gemeente Voorschoten; <http://www.politie.nl/nieuws/>; <http://www.politie.nl/hollands-midden/>; <http://www.defensie.nl/actueel/nieuws/>; [www.hulpverlening.nl](http://www.hulpverlening.nl/); berichten diverse media.

### 5.5.1 Bestuurlijke aandachtspunten en dilemma's

De behandeling van de bij Monsanto gevonden poederbrieff is volgens het protocol verdachte objecten uitgevoerd. Voor de burgemeester van Enkhuizen waren er verschillende aandachtspunten (zie ook paragraaf 3.4.1).

De afhandeling van het incident bracht met zich mee dat een deel van het bedrijf stilgelegd werd: de burgemeester heeft zich er van vergewist dat hierover contact was geweest met de directie van Monsanto. De burgemeester stelt dat het belangrijk is de vraag te stellen wat de effecten van een operationele beslissing kunnen zijn, en bij de afweging over de beslissing indien nodig de burgemeester te betrekken.

Door de tijd die het kost om de regionale decontaminatie-unit aan te rijden en op te stellen, duurde het lang voor de decontaminatie van de 23 mogelijk besmette medewerkers op gang kwam.

De crisiscommunicatie lag bij de politie, maar de burgemeester besloot op gegeven moment zelf de pers te informeren over het incident en de aanpak ervan. Gezien de aandacht die het incident trok, vond hij het niet wenselijk de media op informatie te laten wachten tot het (veel latere) tijdstip dat de politievoorlichter daarvoor bestemd had. De communicatie over het einde van het incident heeft de burgemeester bewust overgelaten aan de brandweer, zodat het incident 'down' gehouden werd.

Aan de operationele fase van de bestrijding van het 'flitspaal'-incident in Voorschoten is geen bestuurlijke fase voorafgegaan. Toen de burgemeester en locoburgemeester van Voorschoten bij dit incident betrokken werden, was het explosief al van de flitspaal verwijderd. Echter, de ruiming van een explosief valt onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester, en de burgemeester is verantwoordelijk voor de veiligheid van de bevolking tijdens de ruiming (zie paragraaf 5.3). De burgemeester vindt de vraag relevant of de bestuurlijk verantwoordelijke, voordat de hulpdiensten in actie kwamen, bij de afwegingen en beslissingen over de te volgen strategie betrokken had moeten worden. Anders geformuleerd: de operationele leiding moet het bestuur de ruimte geven om zijn verantwoordelijkheid te dragen voorafgaand aan de operationele actie, en het bestuur in de gelegenheid stellen om na te denken over een zorgvuldige communicatie naar de bevolking. De burgemeester is van mening dat communicatie naar de bevolking het belangrijkste bestuurlijke aandachtspunt is. Vanaf het eerste moment moet de vraag gesteld worden wat de impact op de bevolking kan zijn, om welke doelgroep het gaat, hoe daarop effectief geacteerd kan worden. Om dat goed te kunnen doen, is het nodig goed geïnformeerd te zijn over wat de feitelijke situatie is. Verder is het voor de burgemeester belangrijk te weten wat de reikwijdte van het incident in GRIP-termen is en na te gaan wie 'in charge' is.

### 5.5.2 Toets van de bestuurlijke aspecten

De geïnterviewde burgemeesters is gevraagd te reageren op het overzicht van de bestuurlijke aspecten die in het protocol verdachte objecten en de regeling optreden bij bommeldingen genoemd worden (zie paragraaf 5.2). Zij merkten daarbij het volgende op.

#### *Bestuurlijke coördinatie*

1. *Afstemmen met de officier van justitie wanneer sprake is van een opsporingsonderzoek.*

Beide burgemeesters onderschrijven dit punt.

- *Er moet een balans zijn tussen de omvang van het risico en de te nemen maatregelen, zodanig dat het incident met zo min mogelijk ruchtbaarheid wordt afgehandeld en waarbij eventueel opsporingsonderzoek zo min mogelijk wordt verstoord.*

Hierbij stelt de burgemeester van Voorschoten dat een incident niet groter gemaakt moet worden dan het is. Bijvoorbeeld, bij de



persconferentie na afloop van de evacuatie van de woonwijk van de verdachten (zie paragraaf 4.3.3) is het OM bewust niet aanwezig geweest.

- *De officier van justitie of rechter-commissaris dienen toestemming te geven voor het transporteren van het explosief en vernietiging van het gevonden object, de inhoud van het object of delen daarvan.*  
De burgemeester van Voorschoten merkt bij dit punt op dat de burgemeester bij de besluitvorming betrokken dient te worden als het explosief ter plaatse tot ontploffing gebracht of daartoe (via een vastgestelde 'explosieevenroute') naar een andere locatie getransporteerd moet worden.

## 2. *Bestuurlijke afstemming met landelijke crisispartners.*

Beide burgemeesters onderschrijven afstemming met landelijke crisispartners als een bestuurlijk aspect.

### *Bestuurlijke bewaking*

## 3. *Eindverantwoordelijk voor onderzoek naar aanwezigheid, inpakken en transport van verdachte objecten.*

Beide burgemeesters zijn van mening dat de, daarin gespecialiseerde, professionals degenen zijn die kunnen beoordelen wat de beste handelwijze is en dat zij "de evidente beslissingen" moeten kunnen nemen. Wel zal de burgemeester het van tevoren willen weten als potentieel risicovolle handelingen verricht gaan worden en daarover overleg willen kunnen voeren. Er zijn situaties denkbaar waarin de burgemeester een beslissing moet nemen, bijvoorbeeld de keuze tussen twee transportroutes met beide een risico voor de bevolking. Het is niet duidelijk wie uiteindelijk beslist als bestuurder en operationele leiding van inzicht verschillen over de te volgen strategie.

## 4. *Aanvragen van bijstand (van de explosievenopruimingsdienst).*

## 5. *De ruiming van een (vermoedelijk) geïmproviseerd explosief vindt plaats op verzoek en onder verantwoordelijkheid van de burgemeester van de gemeente waar het geïmproviseerd explosief is aangetroffen en wordt uitsluitend verricht door de EOD.*

## 6. *De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente tijdens de bomruiming of het uitblijven dan wel afzien van een opdracht tot bomruiming.*

De beide burgemeesters onderschrijven deze drie punten als bestuurlijke aspecten.

### *Nafase*

## 7. *Bij bomruiming fungeert het bestuur van de betreffende gemeente als contactpunt voor het indienen en afhandelen van vorderingen tot schadevergoeding.*

De burgemeester van Voorschoten merkt op dat bij dit bij het besproken incident niet aan de orde is geweest.

### **5.5.3 Nut en noodzaak van protocollen, aanbevelingen en overige opmerkingen**

Toen in Voorschoten het explosief ontplofte, had een EOD-er zijn beschermende kleding al uitgetrokken en stonden brandweermensen relatief dichtbij. De burgemeester vindt dat in het protocol aandacht besteed zou moeten worden aan veiligheid van de hulpverleners: er zou moeten worden opgenomen dat beschermende kleding pas uitgetrokken wordt wanneer definitief zeker is dat de situatie veilig is en dat anderen op veilige afstand moeten blijven.

De burgemeester van Voorschoten gaat er vanuit dat de operationele functionarissen de protocollen in sterke mate kennen. Tijdens een crisis zou het handig zijn als er voor de bestuurders een handzaam overzicht is van de bestuurlijke aandachtspunten en vraagstukken die bij dat type incident aan de orde kunnen zijn. De burgemeester van Enkhuisen stelt dat bestuurders zo min mogelijk in de operationele keten moeten beslissen. Het is voldoende als de operationeel leidinggevenden de burgemeester op de belangrijkste momenten op de hoogte stellen van de stand van zaken, zodat de burgemeester zijn rol in de informatie van de bevolking en media kan vervullen.

De burgemeester van Voorschoten is van mening dat protocollen belangrijk zijn, als denkkader. Hij waarschuwt er echter voor niet al teveel te willen vastleggen in regels, maar juist de essentie te pakken, de wezenlijke vraagstukken en afwegingen. Liever 10 regels die werken, dan 100 regels die elkaar verstikken en geen ruimte laten voor flexibiliteit. Er blijven beslissingen die niet van tevoren zijn voorzien. Het belangrijkste is de kwaliteit van mensen. De burgemeester van Enkhuisen en burgemeester van Voorschoten merken op hoe belangrijk het is dat burgemeester en operationeel leidinggevenden elkaar kennen. Het draait om wederzijds vertrouwen. Daarin kan een protocol niet voorzien.

De burgemeester van Enkhuisen verwacht van zijn operationeel leidinggevenden dat zij aanvoelen wanneer zij hem wel of niet moeten inlichten tijdens een incident. Ook de burgemeester van Voorschoten vindt dat de operationele leiding voldoende 'politiek-bestuurlijke en communicatieve antenne' hebben om zich de vraag te stellen: wat doen we, gaan we direct aan de gang of moeten we eerst nog even contact hebben met de burgemeester.

#### 5.5.4 Samenvatting bestuurlijke aspecten protocol en regeling

In onderstaande tabel worden de bestuurlijke aspecten van het protocol verdachte objecten en de regeling optreden bij bommeldingen op basis van de interviews met de burgemeester van Enkhuisen en de burgemeester van Voorschoten samengevat.

Aspect		Opmerkingen
<i>Bestuurlijke coördinatie</i>		
1	Afstemmen met de officier van justitie	Bestuurlijk aspect zoals omschreven (§5.3)
2	Bestuurlijke afstemming met landelijke crisispartners	Bestuurlijk aspect zoals omschreven (§5.3)
<i>Bestuurlijke bewaking</i>		
3	Eindverantwoordelijk voor onderzoek, inpakken en transport verdachte objecten	Bestuurlijk aspect zoals omschreven (§5.3)
4	Aanvragen bijstand van buiten eigen regio	Bestuurlijk aspect zoals omschreven (§5.3)
5	Verantwoordelijkheid voor ruiming van explosief	Bestuurlijk aspect zoals omschreven (§5.3)
6	Verantwoordelijkheid voor handhaving openbare orde en veiligheid tijdens ruiming	Bestuurlijk aspect zoals omschreven (§5.3)
<i>Nafase</i>		
7	Gemeentebestuur contactpunt voor schadevergoeding bij bomruiming	Bestuurlijk aspect zoals omschreven (§5.3)

## 6 Wat is belangrijk voor de bestuurlijke agenda

In de voorgaande drie hoofdstukken zijn de bestuurlijke aspecten van de protocollen decontaminatie, schuilen of ontruimen/evacueren en verdachte objecten met de onderliggende regeling optreden bij bommeldingen in kaart gebracht, op basis van analyse van de protocollen, gesprekken met deskundigen en diverse informatie (zoals evaluatierapporten) over recente relevante incidenten. De daaruit volgende overzichten van bestuurlijke aspecten zijn vervolgens getoetst in interviews met burgemeesters, die betrokken waren bij de onderzochte incidenten. Deze toets leidde tot bevestiging van de meeste als 'bestuurlijk' geïdentificeerde aspecten, tot een paar aanvullingen en tot schrappen van enkele aspecten; dit laatste alleen als beide geïnterviewden van mening waren dat het betreffende aspect niet bestuurlijk is, of zó generiek dat het niet in een protocol thuishoort. Uit de interviews met de burgemeesters en deskundigen kwam ook een aantal aspecten naar voren die niet zozeer specifiek zijn voor één protocol, maar meer algemeen voor alle protocollen geldend zijn. In paragraaf 6.1 worden de bestuurlijke aspecten van de protocollen concluderend nog eens op een rij gezet.

Uit de interviews met de burgemeesters en gesprekken met deskundigen werden ook suggesties gedaan voor de vorm en algemene inhoud van de protocollen en voor de implementatie van de protocollen. Deze komen in paragrafen 6.2, respectievelijk 6.3 aan bod. Tot slot worden in paragraaf 6.4 de opmerkingen samengevat die burgemeesters en deskundigen maakten over het nut van en het omgaan met protocollen tijdens een crisis.

Hiermee wordt antwoord gegeven op de eerste twee onderzoeksvragen van deze verkenning (zie hoofdstuk 2):

1. Bepaal voor de huidige drie protocollen (decontaminatie, schuilen of ontruimen/evacueren, verdachte objecten en de onderliggende regeling optreden bij bommeldingen) welke bestuurlijke aspecten aan de orde kunnen zijn.
2. Onderzoek voor de drie protocollen afzonderlijk, aan de hand van een of twee incidenten, of en op welke wijze bestuurlijke aspecten aan de orde waren, hoe daar door bestuurders mee werd omgegaan en wat zij als relevant hebben ervaren.

### 6.1 Bestuurlijke aspecten van de protocollen

In deze paragraaf worden allereerst de bestuurlijke aspecten van de afzonderlijke protocollen en vervolgens de aspecten die voor de protocollen in het algemeen van belang zijn, benoemd.

#### *Indeling in categorieën*

De bestuurlijke aspecten van de protocollen zijn omwille van de overzichtelijkheid in categorieën ingedeeld: bestuurlijke maatregelen, bestuurlijke bewaking, overzicht effecten en rol van het openbaar bestuur, zichtbaarheid naar bevolking en media, bestuurlijke coördinatie, plannen en procedures, en nafase (zie paragraaf 2.2).

Geen van de bestuurlijke aspecten in de afzonderlijke protocollen valt in de categorie 'overzicht van effecten en rol van het openbaar bestuur'. Deze categorie heeft betrekking op de bestuurlijke taak zorg te dragen voor een overzicht van alle effecten en neveneffecten, knelpunten, betreffende partijen, sectoren etc. en het bepalen van de rol van het openbaar bestuur in dit geheel. Deze categorie betreft dus het totaalbeeld

over een incident, terwijl de protocollen meer betrekking (kunnen) hebben op een deel van het incident en de bestrijding daarvan.

In de interviews met burgemeesters en deskundigen kwamen bestuurlijke aspecten die in de categorie 'overzicht van effecten en rol van het openbaar bestuur' passen echter wel nadrukkelijk naar voren, als aspecten die in de huidige protocollen worden gemist. Het gaat om de aspecten die in paragraaf 6.1.4 *informatie aan de bestuurder* en *omgevingsbewustzijn* worden genoemd.

### 6.1.1 Bestuurlijke aspecten bij het protocol decontaminatie

Het protocol decontaminatie kent de volgende bestuurlijke aspecten:

In de categorie 'bestuurlijke bewaking':

1. *Aanvragen van bijstand van buiten de eigen regio.*  
De burgemeester of voorzitter veiligheidsregio onder wiens verantwoordelijkheid de bestrijding van een incident plaatsvindt, moet de aanvragen van bijstand van buiten de eigen regio goedkeuren. Het gaat om aanvragen van ontsmettingsfaciliteiten van buiten de eigen regio bij andere regio's en bij CBRN-steunpuntregio's.
2. *Informatie aan de bestuurder, voor de beeldvorming.*  
Het gaat om het informeren van de bestuurder bij in gang zetten en bij afwijken van het protocol.

In de categorie 'nafase':

3. *Activiteiten in de nafase.*  
Het gaat om de aandacht van de bestuurder voor het al dan niet houden van een bevolkingsonderzoek (in verband met mogelijke besmetting) en de communicatie daarover.

Bestuurlijke aspecten die wel in het protocol decontaminatie vermeld zijn, maar daar volgens de beide geïnterviewde burgemeesters niet in thuishoren, zijn: de standaardinzet bij grootschalige alarmering; aard en volume van beschermende kleding; arbobeleid ten aanzien van de veiligheid van hulpverleners. Deze zijn volgens de geïnterviewden of operationeel en niet bestuurlijk van aard, of wel bestuurlijk maar generiek van aard. Zie paragrafen 3.4.2 en 3.4.4.

### 6.1.2 Bestuurlijke aspecten bij het protocol schuilen of ontruimen/evacueren

Het protocol schuilen of ontruimen/evacueren kent de volgende bestuurlijke aspecten:

In de categorie 'bestuurlijke maatregelen':

1. *Maatregel tot schuilen, tot ontruimen of tot evacueren.*  
Het gaat om de beslissing om de maatregel uit te vaardigen.
2. *Maatregel tot ontalarmering, wanneer schuilen niet langer aan de orde is.*  
Het gaat om de beslissing om de maatregel uit te vaardigen.
3. *Maatregel tot terugkeer, wanneer ontruiming of evacuatie niet langer aan de orde is.*  
Het gaat om de beslissing om de maatregel uit te vaardigen.

In de categorie 'zichtbaarheid naar bevolking en media':

4. *De bevolking informeren over de aard van het incident, getroffen maatregelen en handelingsperspectieven voor de getroffen bevolking. Ook optreden als boegbeeld naar de media.*

In de categorie 'bestuurlijke coördinatie':

5. *Bestuurlijke afstemming met landelijke crisispartners.*

In de categorie 'plannen en procedures':

6. *Mandateringsafspraken.*

Het bestuur van de veiligheidsregio moet vooraf mandateringsafspraken vastleggen voor uitvaardigen van de maatregel tot schuilen of tot ontruimen in een acute situatie. De maatregel tot evacuatie kan niet gemandateerd worden en moet altijd genomen worden door de bestuurlijk verantwoordelijke.

7. *Communicatieplan voor schuilen en ontruimen/evacuëren*

8. *Plan van aanpak voor een evacuatie.*

Het gaat om vooraf opstellen van een evacuatieplan.

In de categorie 'nafase':

9. *Activiteiten in de nafase.*

Het gaat om de aandacht van de bestuurder voor het al dan niet houden van een informatiebijeenkomst(en), bevolkingsonderzoek en/of evaluatie.

### **6.1.3 Bestuurlijke aspecten bij het protocol verdachte objecten en de regeling optreden bij bommeldingen**

Het protocol verdachte objecten en de onderliggende regeling optreden bij bommeldingen kennen de volgende bestuurlijke aspecten:

In de categorie 'bestuurlijke coördinatie':

1. *Afstemmen met de officier van justitie wanneer sprake is van een opsporingsonderzoek.*

- Er moet een balans zijn tussen de omvang van het risico en de te nemen maatregelen, zodanig dat het incident met zo min mogelijk ruchtbaarheid wordt afgehandeld en waarbij eventueel opsporingsonderzoek zo min mogelijk wordt verstoord.
- De officier van justitie of rechter-commissaris dienen toestemming te geven voor het transporteren van het explosief en vernietiging van het gevonden object, de inhoud van het object of delen daarvan.

2. *Bestuurlijke afstemming met landelijke crisispartners.*

In de categorie 'bestuurlijke bewaking':

3. *Eindverantwoordelijk voor onderzoek naar aanwezigheid, inpakken en transport van verdachte objecten.*

4. *Aanvragen van bijstand.*

Bij verdachte objecten gaat het om aanvragen, namens de burgemeester, van bijstand van de explosievenopruimingsdienst voor het ruimen van het explosief.

5. *De ruiming van een (vermoedelijk) geïmproviseerd explosief vindt plaats op verzoek en onder verantwoordelijkheid van de burgemeester van de gemeente waar het geïmproviseerd explosief is aangetroffen en wordt uitsluitend verricht*

door de EOD.

6. *De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente tijdens de bomruiming of het uitblijven dan wel afzien van een opdracht tot bomruiming.*

In de categorie 'nafase':

7. *Bij bomruiming fungeert het bestuur van de betreffende gemeente als contactpunt voor het indienen en afhandelen van vorderingen tot schadevergoeding.*

Het ministerie van Defensie zal alleen aansprakelijkheid aanvaarden voor schade die het causaal gevolg is van een verwijtbare handeling of een verwijtbaar nalaten van het ruimingsorgaan.

#### 6.1.4 Algemene bestuurlijke aspecten

Enkele van de bestuurlijke aspecten die in de voorgaande paragraaf bij de afzonderlijke protocollen benoemd zijn, zijn ook voor de beide andere protocollen relevant of kunnen dat ook zijn; deze zouden in alle protocollen een plaats moeten krijgen. Het gaat om de volgende aspecten.

- *Informatie aan de bestuurder, voor de beeldvorming.* Het gaat om het informeren van de bestuurder bij in gang zetten en bij eventueel afwijken van het protocol.  
(benoemd bij het protocol decontaminatie)
- *De bevolking informeren over de aard van het incident, getroffen maatregelen en handelingsperspectieven voor de getroffen bevolking. Ook optreden als boegbeeld naar de media.*  
(benoemd bij het protocol schuilen of ontruimen/evacueren)
- *Bestuurlijke afstemming met landelijke crisispartners.*  
(benoemd bij het protocol schuilen of ontruimen/evacueren en het protocol verdachte objecten)

Uit de interviews met de burgemeesters en deskundigen zijn enkele aspecten naar voren gekomen die niet specifiek zijn voor een van de protocollen, maar algemeen geldend zijn. Ook deze aspecten zouden bij de actualisatie van de protocollen meegenomen moeten worden.

- Aanvullend op het in bovenstaande als eerste genoemde algemene bestuurlijke aspect, *informatie aan de bestuurder*, moet het protocol tevens aangeven welke functionaris(sen) voor het doorgeven van deze informatie verantwoordelijk zijn. Deze informatie is voor de bestuurder van belang voor zijn communicatie naar de bevolking en de media. Ook is deze informatie van belang voor het afleggen van verantwoording achteraf.  
Bovendien moet, indien nodig, de bestuurder bij de beslissing over toepassing van het protocol betrokken worden en daarmee, voorafgaand aan de operationele actie, de ruimte gegeven worden om zijn verantwoordelijkheid te kunnen dragen en om na te kunnen denken over de communicatie naar de bevolking. Dit vergt een 'politiek-bestuurlijke en communicatieve antenne' van de operationele functionarissen.
- In de protocollen moet ingegaan worden op *omgevingsbewustzijn*: wat ziet (letterlijk) de buitenwereld van de incidentbestrijding, hoe kunnen deze beelden geïnterpreteerd worden en wat betekent dat voor de communicatie naar de

bevolking en de media. Vanaf het begin moet uitgelegd worden wat de hulpverleners aan het doen zijn en waarom op die manier (waarom witte pakken, waarom monitoren, enzovoort). De functionaris die de bestuurder adviseert, moet de bestuurder informeren over de vragen die bij de bevolking en de media op kunnen komen bij het zien van de incidentbestrijding.

- In een protocol moet aandacht besteed worden aan de *veiligheid van de hulpverleners*. Zo zou moeten worden opgenomen dat beschermende kleding pas uitgetrokken wordt wanneer definitief zeker is dat de situatie veilig is; en dat andere hulpverleners op veilige afstand moeten blijven.
- In een protocol moet aangegeven worden dat de bestuurder het *aanvragen van bijstand* van buiten de eigen regio moet accorderen. (De afweging of bijstand nodig is en de voorbereiding op het aanvragen van bijstand zijn operationele aangelegenheden.)
- In een protocol moet vermeld worden dat de *reguliere opschalingsprocedure* (GRIP) van toepassing is en dat uitgegaan wordt van de het gebruik van gangbare beschermende kleding. (De geïnterviewden geven aan dat het regelen van de standaardinzet en het regelen van beschermende kleding niet thuis horen in een protocol.)
- In een protocol moet opgenomen zijn dat tijdens een incident adviezen van (landelijke) kennisinstellingen *altijd via de structuur van de crisisorganisatie*, het CoPI of het ROT, ingebracht moeten worden en niet rechtstreeks in het beleidsteam. Dit bevordert een effectieve operationele afstemming en komt de advisering aan het beleidsteam ten goede. Het voorkomt onnodige vragen over de ingebrachte informatie in het beleidsteam.
- In een protocol moet duidelijk aangegeven worden *welke functionaris waarvoor verantwoordelijk* is en van welk onderdeel van de crisisorganisatie de betreffende functionaris deel uitmaakt. Ook moeten de betrokken actoren en kennisinstellingen van buiten de crisisorganisatie benoemd zijn, waarbij aangegeven wordt wie hun 'counterpart' is in de crisisorganisatie. Duidelijk moet zijn welke beslissingen en keuzes door welke functionaris genomen worden.

## 6.2 Vorm en algemene inhoud van de protocollen

De protocollen zijn bestemd voor de operationele functionarissen. De geïnterviewde burgemeesters en deskundigen benadrukken dat bij het actualiseren van de protocollen het gebruik door de operationele functionarissen centraal moet staan.

- Een protocol moet operationeel bruikbaar en duidelijk zijn. Het moet compact zijn (niet langer dan een paar A4), 'to the point' en overzichtelijk. De terminologie moet zijn afgestemd op de operationele functionarissen die ermee moeten werken.
- Een protocol moet alleen specifieke informatie bevatten en geen uitwerking bevatten over de generieke crisisorganisatie. Het uitgangspunt moet zijn dat de functionarissen de generieke crisisorganisatie kennen. Voor specifieke wettelijke bevoegdheden kan, bijvoorbeeld, aangesloten worden bij de 'Bestuurlijke netwerkkaarten'<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Provincie Noord-Holland in samenwerking met de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel (2012).

- Een protocol moet geen zaken willen vastleggen die overgelaten kunnen worden aan de persoonlijke inschatting van vakbekwame functionarissen.
- Een protocol moet niet ontwikkeld worden uitgaand van een ideale situatie, maar bijvoorbeeld aan de hand van meerdere kleinschalige oefeningen.

### 6.3 Implementatie van de protocollen

De geïnterviewde burgemeesters noemden enkele aandachtspunten voor de implementatie.

- Uit de interviews met burgemeesters blijkt dat zij, de een wat stelliger dan de ander, vinden dat protocollen landelijk uniform moeten zijn. Uniformiteit is onder andere belangrijk om misverstanden te voorkomen wanneer hulpverleners vanuit andere veiligheidsregio's ingezet worden. Een geïnterviewde stelt voor om de protocollen vast te laten stellen door het Veiligheidsberaad. Een andere geïnterviewde pleit voor eenduidige landelijke afspraken over de opschalingsprocedure, zoals geadviseerd door de Bestuurlijke werkgroep bovenregionale samenwerking.
- Enkele burgemeesters benadrukken het belang van de implementatie van een protocol. Cruciaal is dat alle betrokken functionarissen niet alleen het protocol kennen, maar ook de handelingen die op basis van het protocol vereist zijn oefenen en beheersen.

### 6.4 Omgaan met protocollen tijdens een crisis

Ten slotte hebben de deskundigen en burgemeesters een aantal opmerkingen gemaakt over het omgaan met protocollen tijdens een crisis.

- Tijdens een incident kunnen meerdere protocollen aan de orde zijn, en daardoor meerdere afwegingen in de bestuurlijke coördinatie. In een dergelijke situatie moeten de operationele leider en de bestuurder erop alert zijn dat er meerdere bestuurders kunnen zijn die over wettelijke bevoegdheden beschikken bij de crisisbeheersing.
- Voor een bestuurder is het belangrijk dat de operationeel leider tijdens een incident de bestuurder relevante scenario's voorlegt: van welk scenario wordt uitgegaan, wat zijn mogelijke effecten, voor welke beslissingen kan de bestuurder komen te staan tijdens het incident en in de nafase, wat zijn mogelijke consequenties van besluiten en maatregelen (ook, bijvoorbeeld, financiële of juridische consequenties), welke andere scenario's kunnen spelen, welke bestuurlijke beslissingen kunnen daarbij aan de orde zijn, enzovoort. Door inzicht te geven in hoe lang het kan gaan duren, wanneer er zekerheid komt, de dilemma's die gaan komen en de zaken die in de nasleep kunnen spelen, krijgt de bestuurder houvast.
- Voor een bestuurder kan bij veel aandacht in de media de druk van de buitenwereld heel groot zijn, terwijl feitelijke gegevens nog niet bekend zijn. Hiervoor is geen aparte aandacht in een protocol nodig. De communicatiestrategie is voor een bestuurder 'business as usual'. Het gaat in de crisiscommunicatie om duiden, geven van informatie en handelingsperspectieven en ook om duidelijk aangeven op welke informatie nog gewacht wordt. Vanaf het



begin van het incident moet er gecommuniceerd worden. Als er nog geen feitelijke informatie gegeven kan worden, kan procesinformatie gegeven worden.

- Burgemeesters geven aan ervan uit te gaan dat de operationele functionarissen de protocollen kennen, volgens de protocollen handelen en de bestuurder over afwijkingen van het protocol beargumenteerd informeren (en daarover verantwoording kunnen afleggen). Tegelijkertijd ziet men het niet, zoals een burgemeester zei, als een wet van meden en perzen een protocol rigide te volgen: situatie-afhankelijk is flexibiliteit nodig. Een protocol is ook niet bedoeld als 'afrekeninstrument'. Een goede definitie van de term 'protocol' kan helpen om te voorkomen dat het begrip verkeerd gehanteerd wordt. Verschillende malen is het belang ter sprake gebracht van elkaar kennen, weten wat men aan elkaar heeft en wederzijds vertrouwen tussen burgemeester en operationeel leidinggevenden. Dat is niet in een protocol te vatten.

## 7 Aanbevelingen

De aanleiding voor de verkenning van de bestuurlijke aspecten van de protocollen decontaminatie, schuilen of ontruimen/evacuëren en verdachte objecten vormde de landelijke discussie over de actualisering van deze protocollen in het kader van de multidisciplinaire aanpak van CBRN/E-incidenten.

Dit onderzoek heeft geleid tot het in hoofdstuk 6 gegeven overzicht van de bestuurlijke aspecten van de protocollen. Daarnaast zijn in hoofdstuk 6 op basis van de interviews met burgemeesters conclusies getrokken over wat burgemeesters relevant vinden voor de actualisatie van de protocollen, welke aandachtspunten zij belangrijk vinden voor de implementatie van nieuwe protocollen en welk eisen aan protocollen gesteld moeten worden. Daarmee zijn de eerste twee onderzoeksvragen van deze verkenning (zie hoofdstuk 2) beantwoord:

1. Bepaal voor de huidige drie protocollen (decontaminatie, schuilen of ontruimen/evacuëren, verdachte objecten en de onderliggende regeling optreden bij bommeldingen) welke bestuurlijke aspecten aan de orde kunnen zijn.
2. Onderzoek voor de drie protocollen afzonderlijk, aan de hand van een of twee incidenten, of en op welke wijze bestuurlijke aspecten aan de orde waren, hoe daar door bestuurders mee werd omgegaan en wat zij als relevant hebben ervaren.

Op basis van dit onderzoek worden hieronder enkele aanbevelingen voor de actualisatie van de protocollen gegeven. Hiermee wordt antwoord gegeven op de derde onderzoeksvraag van deze verkenning:

3. Kom op basis van de analyse tot aanbevelingen over de bestuurlijke aspecten en hoe de geactualiseerde protocollen/procesbeschrijvingen het beste bij bestuurders onder de aandacht kunnen worden gebracht.

### Aanbevelingen

- Het is aan te bevelen de protocollen decontaminatie, schuilen of ontruimen/evacuëren en verdachte objecten met de onderliggende regeling bommeldingen te actualiseren. De protocollen zijn verouderd.<sup>32</sup> Zo zijn benamingen voor sommige organisaties en diensten verouderd en bestaan sommige coördinatie- en informatielijnen nu niet meer. Bovendien zijn alleen het protocol verdachte objecten en de regeling optreden bij bommeldingen formeel vastgesteld. Het protocol verdachte objecten is geïmplementeerd en in de praktijk geaccepteerd, maar de beide andere protocollen geven aanleiding tot discussie en worden door de verschillende hulpverleningsdiensten verschillend geïnterpreteerd.
- Voor de actualisatie zijn meerdere opties mogelijk: ofwel een nieuw breed omvattend CBRN/E-protocol ofwel afzonderlijke protocollen. Aanbevolen wordt om de actualisatie van de drie protocollen niet te bundelen tot één allesomvattend CBRN/E-protocol, omdat in de praktijk sprake kan zijn van een 'enkelvoudig incident' waarvoor slechts één van de huidige protocollen benodigd is. Bovendien zijn het protocol schuilen of ontruimen/evacuëren en het protocol

<sup>32</sup> NB: Dit betreft de versies van de protocollen die het NIFV in beheer heeft. Inmiddels heeft 'het veld' daarom de protocollen decontaminatie en schuilen of ontruimen/evacuëren geactualiseerd. Zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.2. Deze nieuwe versies zijn (nog) niet formeel vastgesteld.

decontaminatie voor meer dan alleen CBRN/E-incidenten bestemd. In de situatie van een 'meervoudig' incident, waarbij meer dan één protocol ter hand genomen moet worden, moeten de leidinggevendenden aan de multidisciplinaire afstemming, de leider CoPI en de operationeel leider, op basis van feitelijkheden en adviezen afwegingen maken en prioriteiten stellen.

- Aanbevolen wordt om bij de actualisatie van de protocollen de bevindingen van dit onderzoek mee te nemen en in de nieuwe protocollen de bestuurlijke aspecten weer te geven. Dat betreft zowel de bestuurlijke aspecten die specifiek per protocol geïdentificeerd zijn (zie paragraaf 6.1.1 t/m 6.1.3), als de als 'algemeen geldend' geïdentificeerde bestuurlijke aspecten (paragraaf 6.1.4); deze algemeen geldende bestuurlijke aspecten zouden in elk van de protocollen opgenomen moeten worden.
- De protocollen zijn bestemd voor het operationele veld. Aanbevolen wordt om te werken met overzichtelijke protocollen die zijn afgestemd op de operationele functionarissen die er mee moeten werken. Verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden moeten duidelijk belegd zijn.
- De protocollen moeten aansluiten bij de reguliere opschalingsprocedure en de structuur van de regionale crisisorganisatie. Het motto is: houd generiek wat generiek kan.
- De protocollen moeten omgevingsbewustzijn stimuleren, bijvoorbeeld door kernachtig aan te geven wat de buitenwereld van de bestrijding ziet. Potentiële aandachtspunten in relatie tot de bestuurder moeten in de protocollen benoemd worden. Voor een bestuurder is het belangrijk dat de operationeel leider de bestuurder scenario's voorlegt en inzicht biedt in de bestuurlijke dilemma's die spelen en de beslissingen die nodig zijn.
- In de protocollen moet aangegeven worden welke functionarissen tijdens een crisis verantwoordelijk zijn voor het informeren van de bestuurder over toepassen of afwijken van het protocol.
- De protocollen moeten aandacht besteden aan de veiligheid van de hulpverleners en aan veiligheidsbewustzijn.
- De protocollen moeten operationeel bruikbaar en duidelijk zijn. Ze moeten compact zijn (niet langer dan een paar A4), 'to the point' en overzichtelijk.
- Aanbevolen wordt dat het Veiligheidsberaad de nieuwe protocollen vaststelt en een faciliterende en stimulerende rol speelt bij de implementatie van de nieuwe protocollen.
- Om de nieuwe protocollen onder de aandacht van bestuurders te brengen wordt aanbevolen om per protocol een 'fact sheet' op te stellen die met name ingaat op 1) wat het protocol inhoudt, 2) wat er van de bestuurder verwacht wordt, 3) welke bestuurlijke dilemma's kunnen spelen, en 4) met welke actoren de bestuurder te maken krijgt.

## Bijlage 1 Referenties

### Protocollen

- *Landelijk protocol schuilen of ontruimen/evacuëren bij incidenten met gevaarlijke stoffen*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (versie 1.0 eindconcept), juli 2006.
- *Landelijk protocol schuilen of ontruimen/evacuëren bij incidenten met gevaarlijke stoffen*. (versie 2.0, concept) 2009.
- *Protocol Decontaminatie, operationele uitvoering van kleinschalige chemische besmettingen*. (versie 1.0) 2006.
- *Leidraad Decontaminatie*. (concept KenG v1.0) 2012.
- *Protocol Verdachte Objecten*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (versie 1.0) april 2006. Vertrouwelijk.
- *Circulaire Protocol Verdachte Objecten*, 11 april 2006. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- *Regeling Het optreden bij bommeldingen (bom als geïmproviseerd explosief)*. Ministerie van Binnenlandse Zaken (nr. U 17137 SG/Kabinet), ministerie van Defensie (nr. 388840/5 D), ministerie van Justitie (nr. R 70/26), 4 juli 1979. Vertrouwelijk.
- *Multi-Respons CBRNe. Concept Handreiking CBRNE Respons*. Project Multi Respons CBRNe i.s.m. TNO, oktober 2011.

### Brand Chemie-Pack Moerdijk

- IOOV (2011). *Brand Chemie-Pack Moerdijk. Een onderzoek naar de bestrijding van (de effecten van) het grootschalig incident*. Den Haag. Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- De Onderzoeksraad voor Veiligheid (2012). *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk 5 januari 2011*. Den Haag.
- NVBR (2011). *Leerarena Moerdijk. 'Wat vertel jij je collega's als zij morgen worden ingezet bij zo'n brand?'*
- Arbeidsinspectie (2011). *Veilig werken door hulpverleningsdiensten*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, augustus 2011.

### Oefening Indian Summer

- Berenschot (2012). *Evaluatie Indian Summer*.
- Minister van Veiligheid en Justitie (2011). *Brief aan de Tweede Kamer over rampenbestrijding en crisisbeheersing d.d. 24 mei 2011* (kenmerk 260267).

### Poederbrief Monsanto Enkhuizen

- <http://www.brandweerenkhuizen.nl/cms/inzetverslagen/poederbrief-monsanto-blijkt-pannenkoekenmix>, E. Dangermond (24 september 2011) *Poederbrief Monsanto blijkt pannenkoekenmix*.
- Veiligheidsregio Noord-Holland Noord (2011). *Quick scan Enkhuizen, poederbrief versie 1.0, 3 oktober 2011 (Resumé)*.
- Berichten diverse media

### Verdacht object/bommelding flitspaal Voorschoten

- Diverse websites
  - Website gemeente Voorschoten
  - <http://www.politie.nl/nieuws/>
  - <http://www.politie.nl/hollands-midden/>
  - <http://www.defensie.nl/actueel/nieuws>

- [www.hulpverlening.nl](http://www.hulpverlening.nl)
- Berichten diverse media

#### **Evacuatie duinbrand Bergen aan Zee**

- Veiligheidsregio Noord-Holland-Noord, *Totaalbeeld Journaal: 10 NHN, 100414 Duinbrand Bergen* (CEDRIC)
- [www.wikipedia.nl](http://www.wikipedia.nl)
- Berichten diverse media

#### **Overig**

- Provincie Noord-Holland in samenwerking met de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel (2012). *Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing*. Vierde druk
- Projectteam Regionaal Crisisplan (2009). *Referentiekader Regionaal Crisisplan*.
- *Besluit veiligheidsregio's*, Staatsblad, 1 juli 2010.
- Bestuurlijke werkgroep bovenregionale samenwerking (2012). *Advies bestuurlijke werkgroep bovenregionale samenwerking*. Veiligheidsberaad en Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, juni 2012.

## Bijlage 2 Geïnterviewden en gesprekspunten

### Geïnterviewde bestuurders

Voor de verkenning naar de bestuurlijke aspecten bij CBRN/E-incidenten zijn zes burgemeesters geïnterviewd. Voor de keuze van de geïnterviewden is gekeken naar vier recente incidenten en een landelijke oefening waarbij voor de hulpverlening de aanpak volgens een van de drie protocollen aan de orde was of had kunnen zijn. Het gaat om de volgende burgemeesters:

- Dhr. J. Baas, burgemeester gemeente Enkhuizen
- Dhr. J. Gelok, burgemeester gemeente Borsele
- Mevr. H. Hafkamp, burgemeester gemeente Bergen
- Dhr. K. Schouwenaar, oud-burgemeester gemeente Middelburg
- Dhr. J. Staatsen, burgemeester gemeente Voorschoten
- Dhr. P. van der Velden, burgemeester gemeente Breda, en dhr. S. Scholten, adviseur openbare orde en veiligheid/coördinator crisismangement

In onderstaand overzicht is aangegeven op welk protocol in het kader van welk incident de nadruk lag in de interviews met deze burgemeesters.

Burgemeester	Incident	Protocollen		
		decontaminatie	schuilen of ontruimen/evacueren	verdachte objecten & bommeldingen
J. Baas	Poederbrief Monsanto Enkhuizen, 23 september 2011	x		x
J. Gelok	Oefening Indian Summer, oktober 2011		x	
H. Hafkamp	Duinbrand Bergen aan Zee, april 2010		x	
K. Schouwenaar	Oefening Indian Summer, oktober 2011		x	
J. Staatsen	Explosief flitspaal Voorschoten, 23 oktober 2011		(x)	x
P. van der Velden	Brand Chemie-Pack Moerdijk, 5 januari 2011	x		

### Gesprekspunten

Bij de interviews met burgemeesters is als leidraad onderstaande lijst met gesprekspunten gebruikt.

#### Inleiding

In opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie worden de bestuurlijke aandachtspunten bij CBRN/E-incidenten in kaart gebracht. De aanleiding vormt de actualisatie van drie protocollen: 1) decontaminatie, 2) schuilen of ontruimen/evacueren, 3) verdachte objecten en de bijhorende regeling optreden bij bommeldingen. Om inzicht te krijgen in de aandachtspunten en dilemma's die voor de rol van burgemeester van belang zijn, worden een aantal interviews gehouden. De verkenning moet leiden tot aanbevelingen voor het meenemen van de bestuurlijke aandachtspunten bij de actualisatie van de protocollen.

### *Ervaringen*

1. Welke incidenten hebt u als burgemeester meegemaakt met CBRN/E-incidenten waarbij sprake was van decontaminatie, schuilen of ontruimen/evacueren, verdachte objecten of bommeldingen?

### *Casus*

2. Wat was uw rol als burgemeester bij het incident?
  - a. Wat waren tijdens het incident voor u belangrijke dilemma's en beslissingen?
3. Met welke crisispartners en externe kennisinstellingen hebt u te maken gehad?
  - a. Wat vond u van de samenwerking?
  - b. Waren er tegenstrijdige belangen?
4. Hoe kijkt u aan tegen het verloop van de crisiscommunicatie?
  - a. Waren er aandachtspunten waar u speciaal op gelet hebt?
  - b. Zou u het achteraf gezien anders doen?
5. Zijn er verbeteringen die u voor de bestuurlijke aansturing van belang vindt?
  - a. Welke verbeteringen vindt u belangrijk? Wat vindt u belangrijk om collega- bestuurders op te attenderen?
  - b. Wat moet het operationeel niveau doen opdat u uw rol als burgemeester beter kunt vervullen?

Hierbij een overzicht van de bestuurlijke aspecten.

6. Kunt u zich in het overzicht van de bestuurlijke aspecten herkennen?
  - a. Hebt u aanvullingen?
7. Welk beeld hebt u bij protocollen?
  - a. Hoe kijkt u aan tegen nut en noodzaak van protocollen?
  - b. Waaraan vindt u dat protocollen moeten voldoen?

### **Geïnterviewde deskundigen**

Voor een oriëntatie op het gebruik van de protocollen in de praktijk en op de bestuurlijke aspecten zijn gesprekken gehouden met de volgende deskundigen:

- Dhr. S. Bloemsma, (voormalig) projectleider Project Multi Respons CBRNe.
- Dhr. P. van den Brand en dhr. W. Steenbakkers, Nationaal Crisiscentrum.
- Dhr. S. Hamelink, programmamanager Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Dhr. W. Jong, crisisadviseur bij het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Dhr. H. Schreurs, lid adviesgroep CBRN/E Respons en adviseur bij het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum.
- Mevr. J. Trijselaar, directeur Risico- en Crisisbeheersing, en mevr. I. van der Woude, senior beleidsmedewerker, veiligheidsregio Rotterdam-Rijmond.

## Bijlage 3      Afkortingen

AGS	Adviseur Gevaarlijke Stoffen
AOE	Aanhoudings- en Ondersteunings Eenheid
BOTmi	BeleidsOndersteunend Team milieu-incidenten
BZK	(ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBRN/E	chemisch, biologisch, radiologisch, nucleair / explosief
CM-VRM	afdeling Crisismanagement VRM
CoPI	Commando Plaats Incident
COVRA	Centrale Organisatie Verwerking voor Radiologisch Afval
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
DSI	Dienst Speciale Interventies
EOCKL	Explosieven Opruimingscommando Koninklijke Landmacht
EOD	Explosieven Opruimingsdienst Defensie
GAGS	Gezondheidskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen
GHOR	geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
GNL	Gerechtigd Natuurbetenschappelijk Laboratorium
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure
LCI	Landelijke Coördinatiestructuur Infectieziekten
LFO	Landelijke Faciliteit Ontmanteling
LLN-TA	Landelijk Laboratorium Netwerk Terreur Aanslagen
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
LSO	Laboratorium voor Stralingsonderzoek (RIVM)
LTFO	Landelijk Team Forensische Opsporing
ME	Mobiele Eenheid
MOD	Milieu Ongevallendienst (RIVM)
MPL	Meetplanleider
NBC	nucleair, biologisch, chemisch
NCC	Nationaal Crisiscentrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NIC	Nationaal Informatie Coördinatiecentrum
(N)IFV	(Nederlands) Instituut Fysieke Veiligheid
NVBR	Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding
NVIC	Nationaal VergiftigingenInformatieCentrum
NVMA	Vereniging voor Zorgadministratie en Informatie
OGS	Ongeval(bestrijding) Gevaarlijke Stoffen
OvD	Officier van Dienst (B, Brandweer, G, Geneeskundig, P, Politie)
QRT	Quick Response Team (NFI)
RI&E	Risico-inventarisatie en -evaluatie
RIK	Regionaal Informatie Knooppunt
RIT	Rampen Identificatie Team
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROGS	Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen
SZW	(ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TEV	Teamleider Explosieven Veiligheid
TR	Technische Recherche
TNO	Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TNO D&V	afdeling Defensie en Veiligheid (TNO)
VenJ	(ministerie van) Veiligheid en Justitie
VWS	(ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
VRM	(ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer
WVD	Waarschuwings- en VerkenningsDienst