

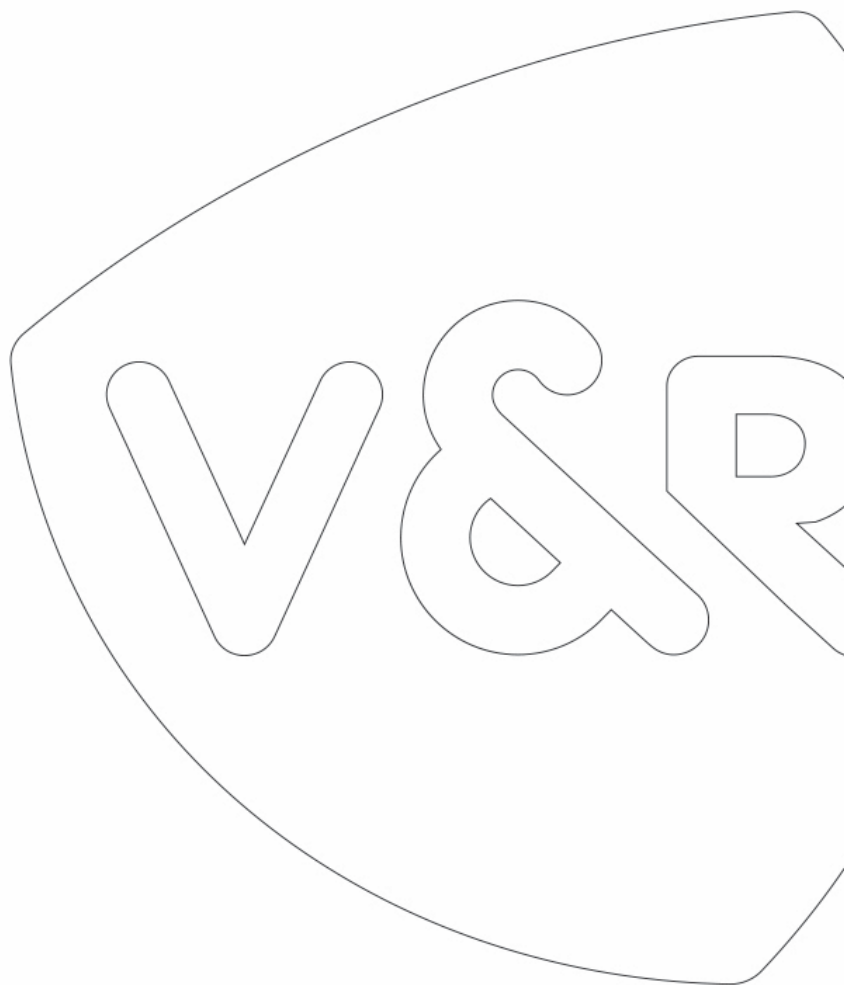
Leeronderzoek Brand bedrijventerrein Ter Aar

In opdracht van:

Veiligheidsregio Hollands Midden

Versiebeheer

Versie	:	2 (definitief)
Datum	:	5 december 2023
Opdrachtgever	:	Corinne van Weel
Opsteller	:	Sjoerd Nugteren (V&R) & Wouter Jong (freelancer)



Samenvatting

In de avond van 9 juni 2023 ontstaat iets voor 21.19 uur brand in productiehal 3 van TN Plastics op het bedrijventerrein Bovenland in Ter Aar. De brand breidt zich in korte tijd uit naar het naastgelegen pand, een houthandel aan de Hertog van Beijerenstraat. Een gasfles die in het pand aanwezig is, ontploft en zal, naar later blijkt, ca 150-190 meter verderop neerkomen bij de opslag van meubelzaak Zitmaxx. Daar ontwikkelt zich in mum van tijd een tweede brand. Deze brand breidt zich vervolgens uit naar het pand van Voortman Autoschade.¹

Het opvallende is dat een gasfles over een aantal panden is gevlogen die uiteindelijk niet door de brand beschadigd zijn geraakt. De brand in Ter Aar wordt daarmee feitelijk een brand met twee losse brandhaarden, gescheiden door een reeks van bedrijven die niet bij de brand betrokken zijn geraakt. Op het moment van de brand is bij de hulpverleners ter plaatse niet bekend wat de oorzaak van de tweede brand is. Het leidt tot de aanbeveling om deze uitzonderlijke oorzaak nadrukkelijk binnen Brandweer Nederland te bespreken en te beoordelen of de kans op ontploffende gasflessen tot een aanscherping van inzetprocedures bij bedrijfspanden zou moeten leiden. In die aanbeveling speelt de overweging mee dat het niet ondenkbaar is dat de gasfles tot letsel onder ingezette hulpverleners had kunnen leiden als deze een andere kant op was gevlogen.

Tegelijkertijd is de lancering een uitzonderlijke situatie die geen van de betrokken brandweerlieden eerder in deze vorm had meegemaakt. Daarom moet door brandweerprofessionals goed worden afgewogen of deze uitzonderlijke situatie een aanpassing van bestaande protocollen en procedures rechtvaardigt.

De brand leidt tot een grote rookkolom die door de weersomstandigheden bij het bedrijventerrein vrijwel direct omhoog gaat, en pas op grotere hoogte afbuigt. De rookwolk drijft van Ter Aar naar de Noordzeekust bij Katwijk, hemelsbreed ca 22 kilometer verderop. De procedure om voor het gebied onder de rook een NL-Alert af te kondigen loopt vertraging op, tot onvrede en verbazing van diverse burgemeesters van gemeenten onder de rook. Met name in Teylingen is een informatievacuüm ervaren omdat het NL-Alert enige tijd op zich laat wachten terwijl de rook in Teylingen duidelijk zichtbaar is en laag over de huizen gaat. Van invloed op de relatief lange periode tussen het besluit en de uiteindelijke verzending is onduidelijkheid in de te volgen procedure bij de betrokken functionarissen. We adviseren om in 2024 met de komst van het nieuwe NL-Alert systeem het proces kritisch tegen het licht te houden en daar waar nodig de werkafspraken op aan te passen.

Op het dak bij TN Plastics liggen 5.500 zonnepanelen. Mede door de hoge temperatuur van de rookkolom (ca 1.000 °C) worden scherven in door de rook meegenomen en vallen deze tot vijf kilometer verderop neer.

¹ Hierbij volgen wij met betrekking tot het brandverloop het separate onderzoek *Brand Hertog van Beijerenstraat Ter Aar "Een bijzonder brandverloop"* van het team brandonderzoek, dat op 6 juli 2023 is uitgebracht. Zie <https://www.vrh.nl/@45389/rapport-onderzoek-brand-ter-aar/>

Het opruimen van scherven uit weilanden in de omgeving levert daarmee een nieuw en eigentijds probleem op, waarvan de lessen in dit rapport worden belicht. De Veiligheidsregio Hollands Midden wordt aangeraden deze lessen proactief te delen met het NIPV, zodat ook andere veiligheidsregio's hun voordeel kunnen doen met deze kennis over een eigentijds probleem.

Op basis van de bevindingen zijn tot slot verschillende aanbevelingen voor de verbetering van de crisisorganisatie te geven. Ten eerste, zorg voor een goed afgestemde en veilige aanrijroute voor hulpdiensten, met nauwgezette opvolging vanuit de meldkamer. Ook moeten de werkafspraken rondom het CoPI-beeld, in het licht van de aanwezigheid van de CaCo op de GMK, opnieuw beoordeeld worden omdat de indruk ontstaat dat hiermee dubbel werk wordt gedaan.

Een andere conclusie wordt getrokken over de opschaling. In dit geval lijkt de keuze om niet op te schalen passend bij de situatie; desalniettemin lijkt de focus in die afweging primair te zijn gemaakt op basis van de informatie in het brongebied. De keuze om wel of niet naar GRIP3 of GRIP4 op te schalen moet worden gebaseerd op het totaalplaatje van de bestuurlijke implicaties voor het bron- én effectgebied (en niet enkel op basis van de dilemma's die in het brongebied spelen). Ten aanzien van afschaling wordt aanbevolen om nadrukkelijk met andere teams af te stemmen wat de consequenties van afschaling zijn voor de zaken die nog moeten worden gedaan of overgedragen. Binnen de teams geldt de aanbeveling om expliciet te maken of er een wens is om asynchroon af te schalen of dat men alleen wil afschalen als het gehele team daar aan toe is.

Afkortingen

AC-B	algemeen commandant brandweer
AC-Bz	algemeen commandant bevolkingszorg
AC-GZ	algemeen commandant geneeskundige zorg
AGS	adviseur gevaarlijke stoffen
CaCo	calamiteitencoördinator
CET-md	Crisis Expert Team milieu en drinkwater
CoPI	commando plaats incident
CoPI-bak	Vergaderlocatie CoPI ter plaatse
GAGS	gezondheidskundig adviseur gevaarlijke stoffen
GBT	gemeentelijk beleidsteam
GHOR	geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
GIM	geo informatie medewerker
GMK	gemeenschappelijke meldkamer
GRIP	gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure
HOvD-B	hoofdofficier van dienst brandweer
HTo	hoofd taakorganisatie
HTo-C	hoofd taakorganisatie communicatie
ICO	informatiecoördinator
IM	informatiemanager
LCMS	landelijke crisis management systeem
OL	operationeel leider
OvD-Bz	officier van dienst bevolkingszorg
OvD-G	officier van dienst geneeskundig
OvD-P	officier van dienst politie
RBT	regionaal beleidsteam
ROT	regionaal operationeel team
TBz	team Bevolkingszorg
VRHM	Veiligheidsregio Hollands Midden

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Afkortingen.....	4
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	7
1.1 Onderzoeksvragen.....	7
1.2 Informatieverzameling	8
1.3 Leeswijzer	8
2. Feitenrelaas	9
2.1 Het incident.....	9
2.2 Respons vanuit de crisisorganisatie	9
2.3 Nafase	11
3. Analyse crisisorganisatie	13
3.1 Inleiding.....	13
3.2 Melding & alarmering	13
3.3 Leiding & coördinatie	14
3.4 Informatiemanagement.....	16
3.5 Crisiscommunicatie.....	18
3.6 Overdracht naar nafase.....	19
3.7 Team Resource Management	20
3.8 Aanbevelingen over de crisisorganisatie	21
4. Analyse brandontwikkeling	22
4.1 Referentiekader	22
4.2 Risico's eigen personeel en omstanders.....	22
4.3 Aanbevelingen brandontwikkeling.....	23
5. Analyse NL-Alert.....	24
5.1 Referentiekader	24
5.2 Wie heeft mandaat?.....	24
5.4 De rol van betrokken burgemeesters	25
5.5 Wat doet de ontvanger van het bericht?	26
5.6 Aanbevelingen over inzet NL-Alert.....	26
6. Analyse zonnepanelen bij brand	28
6.1 Referentiekader	28
6.2 Hoe ver van de brand komen delen van zonnepanelen neer?	28
6.3 Wat is het handelingsperspectief van zonnepanelen bij brand?.....	29

6.4	Schadeverhaal bij branden met zonnepanelen.....	29
6.5	Aanbevelingen voor omgaan met zonnepanelen bij brand.....	30
7.	Analyse afschaling naar kernbezetting ROT	31
7.1	Referentiekader	31
7.2	Welke afwegingen gelden er voor het afschalen van het ROT?	31
7.3	Welke afwegingen zijn tijdens het incident gemaakt voor een afschaling naar een kernbezetting van het ROT?	31
7.4	Aanbevelingen over afschaling naar een kernbezetting van het ROT	32
8.	Slotbeschouwing	33
	Bijlage Tijdlijn	35

1. Inleiding

In de avond van 9 juni 2023 ontstaat iets voor 21.19 uur brand in productiehal 3 van TN Plastics op het bedrijventerrein Bovenland in Ter Aar, gemeente Nieuwkoop. Deze brand breidt zich in korte tijd uit naar andere panden op het bedrijventerrein. De meldkamer schakelt op naar GRIP2, waarmee verschillende teams in de crisisstructuur worden geactiveerd. Op de plaats van het incident buigt een CoPI zich over de directe inzet van hulpverleners, ondersteund door een ROT op afstand in Leiden. Op het gemeentehuis van Nieuwkoop (locatie Ter Aar) komt het Team Bevolkingszorg bij elkaar, met taakorganisaties die zich onder meer op de nasleep en de communicatie richten.

Op verzoek van de Veiligheidsregio Hollands Midden is V&R gevraagd het functioneren van de crisisorganisatie te evalueren. Specifiek wenst VRHM inzicht te krijgen in de bijzonderheden, uitdagingen en dilemma's die zich tijdens het incident hebben voorgedaan. Hiervoor zijn verslagen en uitdraaien van LCMS beoordeeld en is gesproken met circa 20 vertegenwoordigers uit de verschillende teams en burgemeesters van Kaag en Braassem, Katwijk, Nieuwkoop, Oegstgeest en Teylingen die in meer of mindere mate te maken kregen met de effecten van de rookpluim.

Gedurende het onderzoek bleek uit deze interviews dat het incident voor de brongemeente Nieuwkoop bijzonder was vanwege de grote omvang van de brand. Voor de effectgemeenten was de brand bijzonder door de rookoverlast en grote hoeveelheid zonnepanelen waarvan deeltjes in de wijde omgeving werden teruggevonden. Daarnaast was de brand bijzonder doordat er na een eerste bedrijfsbrand bij TC Plastics op ca. 150-190 meter een tweede, nieuwe brand ontstond bij het bedrijf Zitmaxx. Tot slot gaf de brand aanleiding om de procedure rond het uitsturen van een NL-Alert bericht nader tegen het licht te houden, omdat het in de ogen van diverse betrokkenen relatief lang duurde voordat het bericht met de bevolking werd gedeeld.

1.1 Onderzoeksvragen

Dit leeronderzoek richt zich daarom op de volgende vragen:

1. Hoe heeft de crisisorganisatie in dit GRIP-2 incident gefunctioneerd en zijn er specifieke aandachtspunten voor de verschillende teams die deel uitmaakten van de crisisorganisatie? Daarbij is specifiek gekeken naar:
 - Melding & alarmering
 - Leiding & coördinatie inclusief keuze GRIP-3 vs GRIP-4
 - Informatiemanagement
 - Crisiscommunicatie (inclusief NL-Alert)
 - Overdracht naar de nafase
 - Team Resource Management (TRM)

2. Welke lessen en ervaringen over de brandinzet zijn het waard om nader te belichten?
3. Welke lessen en ervaringen over het NL-Alert bericht zijn het waard om nader te belichten?
4. Welke lessen en ervaringen over het thema “zonnepanelen bij brand” zijn het waard om nader te belichten?
5. Welke lessen en ervaringen over de keuze om af te schalen naar een kernbezetting in het ROT zijn het waard om nader te belichten? Dit geldt ook voor het ontwerpen en structureren van de crisisorganisatie om zich in de toekomst aan te passen aan veranderende omstandigheden.

Van deze vragen was onderzoeksvraag 2 geen onderdeel van de oorspronkelijke opdracht vanuit de VRHM. De onderzoekers concluderen echter dat, gebaseerd op de inhoud van de uitgevoerde interviews, het diepgaander onderzoeken van het thema 'brandinzet' van grote waarde is.

1.2 Informatieverzameling

De bovenstaande thema's zullen per vraag aan bod komen. Hiervoor zijn documenten opgevraagd bij VHRM en zijn tussen 25 september en 9 november 2023 interviews gehouden met leden van het CoPI, ROT, Team Bevolkingszorg, CaCo en burgemeesters van gemeenten die onder de rook lagen. Het conceptrapport is voorgelegd aan opdrachtgever, waarna (feitelijke) feedback is verwerkt voordat het rapport als definitief kon worden vastgesteld.

1.3 Leeswijzer

In dit leeronderzoek volgt allereerst een feitenrelaas. Vervolgens worden de bovenstaande vragen beantwoord. Tot slot volgt een beschouwing waarin de gedane observaties worden beoordeeld, waarna conclusies en aanbevelingen aan de VRHM volgen.

2. Feitenrelaas

2.1 Het incident

Op 9 juni 2023 ontvangt de meldkamer brandweer omstreeks 21.23 uur een melding van een brand op het bedrijventerrein aan de Hertog van Beijerenstraat in Ter Aar, gemeente Nieuwkoop. De brand is ontstaan in een plasticbedrijf en slaat over naar andere gelegen bedrijven. Al snel horen omstanders meerdere explosies, wat aan de meldkamer wordt gemeld. De crisisorganisatie van de Veiligheidsregio Hollands Midden schaaft gedurende het incident op naar GRIP2 en is met meerdere crisisteams actief om de brand en haar gevolgen te bestrijden. Meerdere bedrijven branden uit en/of houden blijvende schade over aan de brand.

2.2 Respons vanuit de crisisorganisatie

Snel na de eerste meldingen schaaft de meldkamer op naar de status van een grote brand en kort daarna een zeer grote brand. Meerdere eenheden van de brandweer rukken uit en starten met hun bluswerkzaamheden. De brand trekt veel bekijks in Ter Aar van zowel reguliere omstanders als bedrijfseigenaren die vrezen voor hun bedrijf. Politie-eenheden die ter plaatse zijn, ondernemen verschillende acties om iedereen op veilige afstand te houden en overige hulpdiensten in staat te stellen hun werk uit te voeren.

Omstreeks 21.46 uur, zo'n 20 minuten na de eerste melding van de brand, schaaft de calamiteitencoördinator in de meldkamer op naar GRIP1. Dit gebeurt in overleg tussen de CaCo en de HOvD-B op basis van de informatie van de eenheden die ter plaatse zijn. Hierop worden door de CaCo de leden van het CoPI gealarmeerd. Nog voor het aankomen van alle CoPI-leden besluit de CaCo na afstemming met de HOvD-B een GRIP2 af te kondigen. Om 22.08 uur wordt er opgeschaald naar GRIP2 en worden de leden van het ROT gealarmeerd. De reden om op te schalen is de grote omvang van de brand, de eerste indicatie dat er grote belangstelling is van omwonenden, en de rookontwikkeling als gevolg van de brand.

Vanwege de grote rookontwikkeling wordt er vanuit de meldkamer om 23.06 uur een NL-Alert uitgestuurd met het volgende bericht:

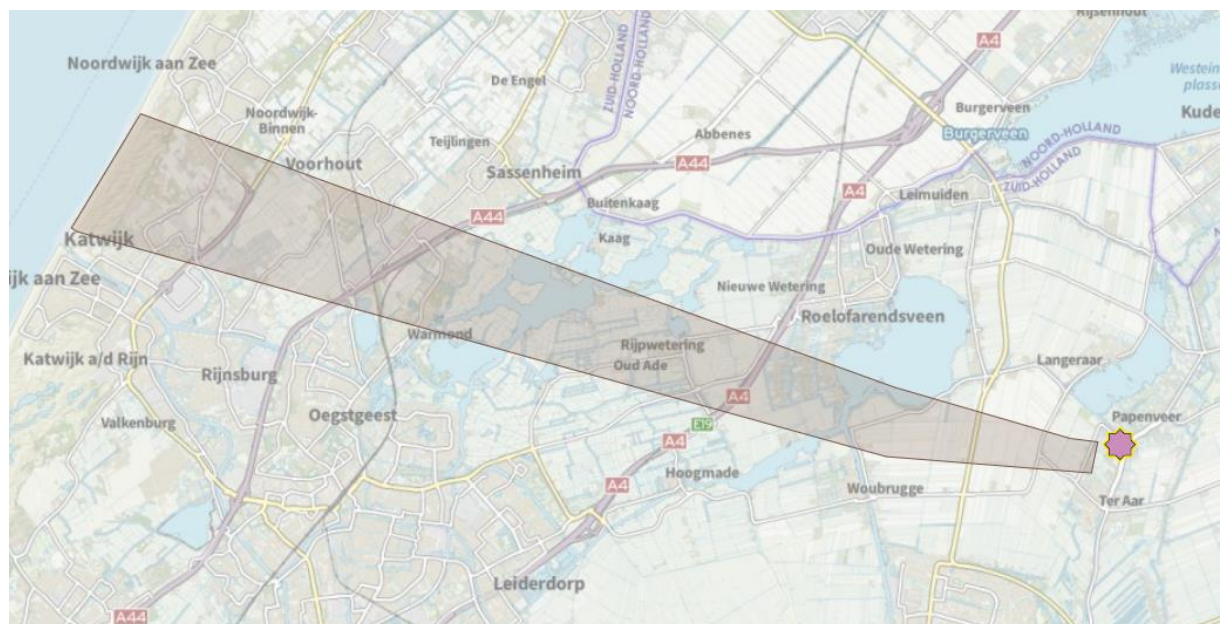
'Brand met veel rook in Hertog van Beijerenstraat, Ter Aar. Blijf uit de rook, ga naar binnen. Sluit ramen en deuren. Zet ventilatie uit. De rook verspreidt zich over een groot gebied. Nadere informatie en updates op hollandsmiddenveilig.nl'

Het eerste CoPI-overleg vindt plaats om 22.30 uur en het eerste ROT-overleg om 23.00 uur. Voor het CoPI zijn naast het onder controle krijgen van de brand, de veiligheid van de hulpdiensten, en de grote belangstelling van bewoners, pers en eigenaren van bedrijven in het getroffen gebied de belangrijkste thema's. Het ROT richt zich met prioriteit op de grote rookontwikkeling. De pluim bereikt naast de brongemeente Nieuwkoop ook de gemeenten Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, en Teylingen.

Hierbij is één van de grootste vragen welke stoffen er in de rookwolk zitten en wat voor mogelijke schadelijke gevolgen deze stoffen kunnen hebben op de gezondheid van personen die de rook inademen. Vanuit het CoPI ontstaat al snel het beeld dat er zonnepanelen betrokken zijn bij de brand. De depositie van deeltjes van deze zonnepanelen wordt hiermee een ander belangrijk thema.

Externe partners met de benodigde expertise sluiten ook aan in het CoPI. Vanuit het Hoogheemraadschap van Rijnland sluit een liaison aan. Deze richt zich op het beschikbaar maken van bluswater en het compartimenteren zodat vervuild bluswater zich niet verder verspreidt of in het grondwater komt. Vanwege de rookontwikkeling en de donkere omgeving was het voor het Hoogheemraadschap pas de volgende ochtend mogelijk om watermonsters af te nemen om zo de vervuiling van het water te bepalen. De Omgevingsdienst is in staat om informatie aan te leveren over de afgegeven vergunningen van de bedrijven in het brongebied.

De operationeel leider in het ROT heeft afstemming met de burgemeester van Nieuwkoop en bespreekt met hem een eventuele opschaling naar GRIP3. Zij besluiten in samenspraak dat opschaling naar GRIP3 nu niet nodig is, omdat er bestuurlijk gezien op dat moment geen toegevoegde waarde lijkt te zijn. Een burgemeester van een andere gemeente zoekt contact met de OL om informatie over de rookpluim te krijgen, die ten westen van Ter Aar beduidend lager hangt dan op de plek van de brand. Nadien zoekt de OL contact met de andere burgemeesters van de inliggende gemeenten in de Veiligheidsregio Hollands Midden en informeert hij hen via een gezamenlijk whatsapp bericht. Hij informeert de burgemeesters over een handelingsperspectief dat ook wordt gecommuniceerd via het NL-Alert bericht. Daarnaast deelt hij de afwegingen om ondanks de betrokkenheid van meerdere gemeenten in het effectgebied niet op te schalen naar GRIP4. De belangrijkste overweging is daarbij dat de overlast van de rook van voorbijgaande aard zal zijn en er verder geen andere gemeentegrensoverschrijdende problemen zijn.



Plot van het effectgebied dat achteraf is opgesteld op basis van meetresultaten

In de tussentijd is op het gemeentehuis van Nieuwkoop (locatie Ter Aar) het team Bevolkingszorg bij elkaar gekomen. Leden van dat team richten zich in beginsel op de taken op het gebied van publieke zorg, omgevingszorg, ondersteuning en informatie en in een later stadium van het incident ook op de overdracht naar de nafase. Zo start het team in een vroeg stadium al met het denken over het informeren van gedupeerde bedrijfseigenaren. Besloten wordt om op zaterdag 10 juni om 14.30 uur een informatiebijeenkomst te organiseren voor gedupeerde eigenaren. Daarnaast richt de taakorganisatie communicatie onder leiding van de HTo-C zich op het informeren van de boeren in het effectgebied over de depositie van de rookpluim en specifiek de deeltjes van de zonnepanelen die op hun land komen. De taakorganisatie communiceert op verschillende manieren met de betrokken boeren. De boeren die in de gemeente Nieuwkoop liggen krijgen een brief, de boeren die buiten de gemeentegrens liggen worden verwezen naar hollandsmiddenveilig.nl. Dit is de standaard website die bij crises wordt geactiveerd en waar via een banner van de eigen gemeentelijke website naartoe wordt verwezen. Ook is de site eerder genoemd in het NL-Alert bericht.

Binnen het CoPI en ROT wordt in een vroeg stadium nagedacht over de duur van het incident en de eventuele aflossing die nodig is. Binnen beide teams wordt een eindtijd bepaald waarop het team wordt afgelost. Het CoPI wordt om 4.00 uur 's nachts afgelost. Het ROT besluit om 3.30 uur af te schalen naar een kernbezetting waarbij de OL, IM-ROT, AC-Brandweer, AC-Bevolkingszorg en de Communicatieadviseur ROT actief blijven. De overige leden schalen af.

Met betrekking tot de bestrijding van de brand besluit het CoPI omstreeks 4.45 uur om een zogeheten crashtender, afkomstig van Rotterdam The Hague Airport, in te zetten. Met de komst van de crashtender wordt in het ROT de inschatting gemaakt dat binnen afzienbare tijd de status van *brandmeester* wordt bereikt.

Omdat zich sinds 2.00 uur geen nieuwe ontwikkelingen voordoen buiten het brongebied besluit het ROT af te schalen naar GRIP1. Als gevolg beëindigt de kernbezetting van het ROT hun inzet. Dit gebeurt omstreeks 5.21 uur. Later weet de brandweer het vuur onder controle te krijgen; om 6.27 uur geeft de HOvD-B het sein brandmeester.

Het CoPI besluit om nog actief te blijven en wederom voor aflossing te zorgen. Het CoPI besluit om 8:29 uur opnieuw een NL-Alert uit te sturen met het volgende bericht:

'Brand is bijna uit in de Hertog van Beijerenstraat Ter Aar. Rook kan nog tijdje aanhouden. Op hollandsmiddenveilig.nl vindt u antwoorden op veel gestelde vragen over dit incident.'

2.3 Nafase

Ten tijde van de aflossing van het eerste CoPI-team is afgesproken om deze leden in de derde shift terug te laten keren als er een nieuwe aflossing nodig zou zijn. Deze tweede en laatste aflos vindt plaats omstreeks 11.30 uur in de ochtend van zaterdag 10 juni 2023. In dit derde CoPI-team ligt de focus op de nafase, de leider CoPI zorgt samen met de projectleider nafase voor een overdracht naar de gemeente Nieuwkoop. Vanuit Salvage sluit een liaison aan die met gedupeerde eigenaren de schade van hun bedrijf opneemt.

Op zaterdagmiddag zijn op het gemeentehuis van de gemeente Nieuwkoop in Ter Aar twee informatiebijeenkomsten voor de getroffen ondernemers uit het gebied. De burgemeester is bij deze informatiebijeenkomsten aanwezig. In de bijeenkomsten wordt een scheiding gemaakt tussen ondernemers die zwaar getroffen zijn en ondernemers die licht of niet getroffen zijn. Deze zijn uitgenodigd op basis van een contactenlijst van de beheersorganisatie van het bedrijventerrein.² Na de twee bijeenkomsten melden ondernemers zich bij het incident, die de schade aan hun pand willen bekijken. Brandweerlieden en CoPI medewerkers, voor wie het werk er op dat moment grotendeels op zit, begeleiden de ondernemers het gebied in. Een aantal betrokken hulpverleners beseft daardoor dat een corridor van bedrijven bestaat die in de vuurzee gespaard zijn gebleven.

Later is er om 16.00 uur na het afschalen van de volledige crisisorganisatie een persconferentie met de burgemeester van de gemeente Nieuwkoop en de Regionaal Commandant Veiligheidsregio Hollands Midden. De Communicatieadviseurs CoPI helpen met het voorbereiden van de twee informatiebijeenkomsten en zijn ook de maandag erop nog actief voor perswoordvoering.

² Voor de contacten tussen gemeente en de bedrijven, zie ook <https://www.vonieuwkoop.nl/nieuws/brand-op-bovenland-ter-aar>

3. Analyse crisisorganisatie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beoordeelt het presterend vermogen van de crisisorganisatie van de VRHM aan de hand van de eerder genoemde thema's. Per thema wordt beschreven hoe de crisisorganisatie heeft gefunctioneerd en of er sprake was van specifieke aandachtspunten bij de verschillende teams. Aan de hand van die beschrijvingen en aandachtspunten sluit dit hoofdstuk af met aanbevelingen voor de crisisorganisatie.

3.2 Melding & alarmering

CaCo/Meldkamer

De aanwezige CaCo op de meldkamer zag na de eerste melding bij de meldkamer brandweer snel verschillende meldingen binnenkomen bij de meldkamers van de drie operationele diensten. Om 21.46 uur maakt de meldkamer brandweer GRIP1, waarop de meldkamer onder de leiding van de CaCo komt te staan. De CaCo richt zich op het vaststellen van de aanrijdroute voor de eenheden die ter plaatse komen in samenwerking met de aanwezige brandweercentralisten. Daarnaast bepaalt de CaCo de eerste voorlopige opstalplaats van de CoPI-bak. Uit de interviews is gebleken dat de rookontwikkeling en de aanloop van publiek heeft geleid tot de bepaling van de opstelplaats van de CoPI-bak door de CaCo. Ter plaatse bleek deze locatie te veel in de rook te staan, waarop deze wat verder naar achteren is geplaatst op aanwijzing van de leider CoPI die ter plaatse kwam.

CoPI

Het CoPI is om 21.46 uur gealarmeerd toen de HOvD-B in afstemming met de CaCo GRIP1 afkondigde. Het eerste formele CoPI-overleg is om 22.30 uur gestart. Bij het aanrijden heeft de leider CoPI al contact gehad met de meldkamer voor de eerste beeldvorming. Ter voorbereiding op het eerste CoPI-overleg is er een overleg geweest tussen de leider CoPI, HOvD-B, OvD-P en OvD-Bz. Tijdens dat overleg is de CoPI-bak die reeds geplaatst was op instructies van de leider CoPI naar een plek verder van het incident verplaatst. Uit de interviews is gebleken dat meerdere factoren hebben geleid tot het besluit om in de opstartfase de CoPI-bak te verplaatsen. Door de functionarissen ter plaatse werden meerdere explosies gehoord en ook stond de CoPI-bak in de rook. Daarnaast waren ook een hoop omstanders aanwezig, waardoor er weinig ruimte was om de bak op een rustige plek neer te zetten en daar te houden. In het kader van een tijdige en efficiënte opstart heeft het moeten verplaatsen van de CoPI-bak wegens bovenstaande redenen vertragend gewerkt. Tegelijkertijd is het besef dat het later in het incident moeten verplaatsen van een CoPI bak al snel een half uur vertraging oplevert.

Alle opgeroepen functionarissen waren op tijd voor het eerste formele CoPI-overleg. Na verloop van tijd heeft de HOvD-B besloten een tweede HOvD-B op te roepen, toen duidelijk werd dat er twee brandhaarden waren en het terrein waar de brand woedde enorm was.³

³ De totale oppervlakte van de brand betrof ongeveer vier voetbalvelden.

Ook zijn liaisons van de Omgevingsdienst en het Hoogheemraadschap Rijnland aangesloten bij het CoPI. Of deze externe partners worden gealarmeerd is afhankelijk van de inschatting van de meldkamer en het CoPI ter plaatse. Bij bepaalde incidenten zijn er vaste afspraken over het standaard alarmeren van bepaalde partners zoals het Hoogheemraadschap en de Omgevingsdienst.

Met betrekking tot het proces van melding & alarmering hebben meerdere opgeroepen functionarissen aangegeven geen veilige aanrijroute gekregen te hebben van de CaCo. De grootte van de brand maakte dat het eenvoudig was om aan de verkeerde kant van het incident te raken en dus ver verwijderd van de eerste plaatsing van de CoPI-bak ter plaatse te komen. Gezien de drukte door aanwezige hulpverleningsvoertuigen en het publiek dat op de brand was afgekomen, was het niet altijd eenvoudig om vlot naar de juiste locatie te komen. Daarnaast zijn sommige functionarissen als gevolg van het ontbreken van een veilige aanrijroute door de rook ter plaatse gekomen.

ROT

Het ROT is om 22.08 uur gealarmeerd waarna de functionarissen tijdig ter plaatse zijn gekomen in Leiden. Vanwege de rookontwikkeling is er snel besloten een Adviseur Gevaarlijke Stoffen (AGS) te alarmeren die aansloot in het ROT. Verder zijn er binnen het ROT geen bijzonderheden te benoemen met betrekking tot het proces van melding & alarmering.

Team Bevolkingszorg

In het geval van GRIP2 wordt er in de VRHM standaard een Team Bevolkingszorg opgeroepen. Binnen de kolom van bevolkingszorg valt de taakorganisatie communicatie die onder leiding staat van de HTo-C. Deze HTo-C staat op hard piket en de plaatsvervangend HTo-C op zacht piket. Zowel de HTo-C als de plaatsvervangend HTo-C komen na onderling overleg beide op. Hierbij neemt de plaatsvervangend HTo-C in het geval van dit incident het voortouw bij het aansturen van de taakorganisatie communicatie en de samenwerking met de andere opgekomen communicatiefunctionarissen.

3.3 Leiding & coördinatie

CoPI

Binnen het CoPI was bij aanvang de veiligheid van betrokken functionarissen en omstanders het belangrijkste thema. Uit de interviews is gebleken dat veel omstanders op de brand waren afgekomen en dat er bij het publiek een hoop emoties aanwezig waren. Tijdens het eerste CoPI-overleg is dit met prioriteit weggezet bij de kolom politie en hen is het signaal gegeven om monodisciplinair maatregelen te treffen om veiligheid voor alle betrokken partijen te garanderen. Eén van de communicatieadviseurs CoPI kreeg hier ook actief mee te maken toen er vanuit aanwezige journalisten klachten kwamen over de afstand van het persvak dat voor hen was aangewezen ten opzichte van het incident. Aan de journalisten is meegedeeld dat het persgebied op een bepaalde afstand was ingericht vanwege veiligheidsoverwegingen. Sommige journalisten vonden dat zichzelf - in beperkte mate - hun eigen veiligheidsbeoordeling mogen maken. Journalisten met een politieperskaart mogen deze afweging inderdaad zelf maken.⁴

⁴ Zie ook: *Mag ik uw perskaart zien?*, Tijdschrift voor de Politie – jg.78/nr.3/16
<https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/pdf/92166.pdf>

Voor de kolom brandweer lag de prioriteit bij het onder controle houden en blussen van de brand. Aansluitend hierop was het van belang om snel beeld te krijgen bij de soorten bedrijven die getroffen zijn door de brand en de mogelijke gevolgen voor de brand en rookontwikkeling. Vanuit de brandweer werd al snel de informatie in het CoPI gebracht dat er sprake was van zonnepanelen in de brand. De liaison vanuit Omgevingsdienst West-Holland kon in het CoPI ook informatie brengen over de afgegeven vergunningen van de bedrijven op het bedrijventerrein.

Gedurende het incident hebben de leider CoPI en de OL in het ROT contact met elkaar gehouden en de inzet van de twee teams op elkaar afgestemd. De informatie over de aanwezigheid van zonnepanelen en de afgegeven vergunningen van de bedrijven op het bedrijventerrein is snel aan het ROT doorgegeven.

ROT

Binnen het ROT was de rookpluim die ontstond en zich over de gehele regio verspreidde het belangrijkste thema. De rol van de AGS binnen het ROT was daarmee groot en bepalend. De mogelijke aanwezigheid van giftige stoffen in de rookpluim die meerdere gemeenten bereikte en de inschatting van het gebied van mogelijke depositie was bepalend voor een eventuele opschaling naar GRIP4, zoals de OL tijdens het incident ook heeft laten weten aan de voorzitter van de Veiligheidsregio Hollands Midden. De OL stond in contact met de leider CoPI over de taakverdeling. Daarnaast is in het ROT ook gewerkt aan een handelingsperspectief voor boeren in het effectgebied die te maken kregen met de depositie van deeltjes van de zonnepanelen.

Team Bevolkingszorg

Binnen het Team Bevolkingszorg focusten de taakorganisaties zich op verschillende thema's, zoals het regelen van een opvanglocatie indien nodig, het communiceren naar boeren die in het effectgebied lagen over de depositie van deeltjes van de zonnepanelen, en het regelen van verkeersregelaars voor de zaterdagochtend. Later is het team ook actief geweest met het in stelling brengen van de projectleider nafase en het aandragen van thema's voor het plan van aanpak nafase.

Het TBz legde concrete vragen neer bij het ROT, bijvoorbeeld over de geschiktheid van de door hen geselecteerde opvanglocatie, en de communicatie naar inwoners van andere gemeenten via hollandsmiddenveilig.nl.

Beleidsteam en RBT

Er is in overleg tussen de operationeel leider en de burgemeester van Nieuwkoop besloten om niet naar GRIP3 of hoger op te schalen. Verschillende mensen die geïnterviewd zijn, geven aan dat ze geen toegevoegde waarde zagen in het opschalen omdat de situatie helder was en er geen bestuurlijke dilemma's lagen. Desondanks zouden ze het wel begrijpelijk hebben gevonden als er toch was besloten tot opschaling. Een eventuele opschaling zou dan niet zozeer zijn ingegeven door de huidige toestand, maar eerder als voorzorgsmaatregel om te anticiperen op het geval dat de brand zou leiden tot extra bestuurlijke uitdagingen of dilemma's.

De burgemeester van Nieuwkoop is desondanks wel betrokken geweest en liet zich informeren over de stand van zaken door de operationeel leider. Daarnaast was hij aanwezig op het gemeentehuis waar ook het team bevolkingszorg actief was, sprak hij met hulpverleners op de plek van de brand en liet hij zich de volgende dag zien om ter plaatse onder meer met ondernemers te spreken en de media te woord te staan.

In operationele zin lijken er geen dilemma's te zijn geweest die het opschalen naar GRIP3 rechtvaardigden. Dat laat onverlet dat het volgens een deel van de geïnterviewden van meerwaarde was geweest voor de bestuurlijke contacten met de andere gemeenten die onder de rook lagen. Het had de communicatie met andere burgemeesters en betrokken instanties (zoals waterschap en omgevingsdienst) gestroomlijnd omdat voor alle betrokkenen dan duidelijk is welke procedures worden gevolgd. Nu was voor de andere gemeenten in de Veiligheidsregio Hollands Midden onduidelijk wat de stand van zaken was en wat de volgende stappen zouden zijn, wat de situatie voor gemeenten onder de rook soms onoverzichtelijk en enigszins ongrijpbaar maakte.

Hoewel meerdere gemeenten zich in het effectgebied bevonden door de rook, deden er zich geen bestuurlijke vraagstukken voor binnen deze gemeenten die opschaling naar GRIP4 en een bijeenkomst van een RBT noodzakelijk maakten. Het eventuele ontstaan van bestuurlijke vraagstukken, dat een opschaling naar GRIP4 zou rechtvaardigen, is besproken in het ROT, en tussen de OL en de burgemeester van Nieuwkoop. Daarbij is aangegeven dat als er aanwijzingen zouden zijn voor giftige stoffen in de rookpluim, de OL zou opschalen naar GRIP4.

3.4 Informatiemanagement

CaCo/Meldkamer

In de beginfase van het incident is de CaCo onvoldoende toegekomen aan het vullen van het startbeeld in LCMS. Volgens een afspraak in VRHM begint één van de twee IM'ers die niet opgeroepen wordt met het creëren van het CoPI-beeld.⁵ Deze afspraak is afkomstig uit de periode waarin er niet standaard een CaCo aanwezig was op de gemeenschappelijke meldkamer. Nu de CaCo inmiddels wel standaard aanwezig is, zorgt de afspraak tussen de IM'ers voor een warrige situatie bij de CaCo bij dit incident. Dit heeft ermee te maken dat de zogeheten schaduw-IM-CoPI al een CoPI-beeld start, terwijl het CoPI nog niet formeel gestart is. Dit CoPI-beeld wordt gebaseerd op het Meldkamer-beeld wat op dienst beurt door de CaCo wordt opgesteld. Hierbij kan men zich afvragen of het nodig is om dit CoPI-beeld alvast te starten wanneer het Meldkamer-beeld ook beschikbaar is.

In het geval van het incident in Ter Aar gaf de CaCo aan dat de snelle opeenvolging van opschalingsactiviteiten hem dusdanig druk bezighield, dat hij geen tijd had om een volledig startbeeld in het LCMS te plaatsen. In deze context kan het waardevol zijn voor de IM-CoPI om toegang te hebben tot een startbeeld dat is opgesteld door de schaduw-IM-CoPI, om zo het eerste CoPI-overleg te beginnen met een zo compleet mogelijk beeld.

⁵ De niet-opgeroepen IM'er wordt in de regio de schaduw-IM'er genoemd. De IM'ers zijn in de VRHM geografisch verdeeld in West en Oost, waarbij het plaats van het incident leidend is in wie opkomt.

Enerzijds wordt dus een beeld geschetst waarbij de CaCo graag controle houdt over de eerste beeldvorming middels het klaarzetten van het eerste startbeeld in LCMS. Anderzijds laat een incident als de brand in Ter Aar waarbij de opschaling vanuit de meldkamer en CaCo snel verloopt zien dat de CaCo hier niet voldoende aan toekomt.

Een ander aspect dat van invloed is op de bovenstaande constatering, is het ontbreken van communicatie tussen de schaduw-IM-CoPI en de CaCo. Hierdoor konden er geen werkafspraken worden gemaakt tussen de twee personen over hoe het startbeeld voor het eerste CoPI-overleg moest worden opgesteld en wie daar welke verantwoordelijkheden bij had. Ook de werkafspraken tussen de IM-CoPI en de CaCo gedurende het incident waren voor laatstgenoemde niet duidelijk omdat er weinig contact was tussen beide personen.

CoPI

Binnen het CoPI kwam de beeldvorming over het incident snel op gang. Dit was mede het gevolg van de afspraken tussen de IM'ers over het optreden van de schaduw-IM-CoPI waar eerder naar verwezen is. Tijdens de vergaderingen zette de IM'er alvast de actie- en besluitenlijst in zodat de andere teams niet tot het einde van de vergaderingen moesten wachten om te zien welke acties het CoPI heeft uitgezet en welke besluiten het CoPI heeft genomen. De IM'er startte iedere vergadering met de presentatie van het beeld waarna de leider CoPI de vergadering overnam en deze leidde.

Wat betreft de beeldvorming over de grootte en exacte locatie van de brand ontstond gedurende het incident het beeld dat er twee brandhaarden waren. Monodisciplinair was de brandweer op de hoogte van de ruimte tussen twee brandhaarden waarbinnen bedrijven gered konden worden met bluswerkzaamheden. Binnen de andere kolommen ontstond dit beeld pas op zaterdag toen ondernemers het getroffen gebied werden ingeleid en het besef kwam dat de twee brandhaarden relatief ver uit elkaar lagen en er een 'corridor' bestond. Tijdens het incident zijn er wel verschillende signalen geweest dat binnen het bedrijventerrein dat in LCMS was afgekaderd er nog gerichte bluswerkzaamheden werden gedaan om bedrijven te redden. Hierbij lag binnen het CoPI met betrekking tot informatiemanagement echter niet de prioriteit om te specificeren tot in welke mate ieder bedrijf binnen het bedrijventerrein vlam had gevat en/of schade had.

ROT

In het ROT kon de IM'er binnen de sectie beschikken over een ICO, een GIM'er en een secretaris. De ICO hield namens de sectie contact met de IM'er in het CoPI. De regie op het totaalbeeld vanuit het ROT is tijdens het incident goed gelopen. Vanuit het ROT lag de focus op het zo accuraat mogelijk in kaart brengen van de rookpluim die over de regio trok en het gebied van de mogelijke depositie van met name deeltjes van de zonnepanelen. Hierbij werd samengewerkt met meetploegen die in verschillende gemeenten metingen verrichtten met betrekking tot de rookpluim en de depositie van materialen. Zaterdagochtend is dit bij daglicht ook nog uitgevoerd door het Hoogheemraadschap Rijnland, maar dan specifiek voor het slootwater.

In beginsel plote de sectie IM de rookpluim relatief groot op basis van de informatie die beschikbaar was. Gedurende het verloop van het incident kwam er meer informatie vanuit de actieve meetploegen, op basis waarvan de plot van de rookpluim en het mogelijke depositiegebied werd bijgewerkt. Vanuit de interviews komt een beeld naar voren van een relatief statisch incident waarbij goed overzicht gehouden kon worden.

3.5 Crisiscommunicatie

De twee Communicatieadviseurs CoPI waren erg druk tijdens het incident. De poule met oproepbare Communicatieadviseurs CoPI heeft onderling afspraken gemaakt over hoe zij elkaar tijdens het incident kunnen ondersteunen. Dit kan op afstand, maar ook ter plaatse. In het geval van de brand in Ter Aar hebben de twee Communicatieadviseurs CoPI in overleg besloten om samen ter plaatse te komen.⁶ Het incident trok veel media-aandacht en ook de website die de VRHM inzet om te communiceren bij incidenten (hollandsmiddenveilig.nl) moest actueel gehouden worden. Vanuit de taakorganisatie communicatie heeft de webredacteur volgens de afgesproken werkwijze ondersteund op dit proces.

Uit de interviews blijkt dat communicatiefunctionarissen, die zich primair bezighouden met woordvoering en het opstellen van communicatieberichten, aanvankelijk moeite hadden om met elkaar contact te leggen. Dit komt doordat de HTo-C in eerste instantie contact zoekt via het zachte HTo-C-piket, wat leidt tot het niet direct herkennen van zijn nummer door de Communicatieadviseurs CoPI. Wanneer het contact tussen deze HTo-C en de Communicatieadviseurs CoPI tot stand komt, ontstaat een goede informatielijn.

Binnen de taakorganisatie communicatie is tijdens het incident een plan opgesteld voor het opruimen van de scherven van de zonnepanelen. Dit plan is via de Communicatieadviseur ROT voorgelegd aan de GAGS, die op dat moment de inhoudelijke verantwoordelijkheid droeg. Het handelingsperspectief is vervolgens online geplaatst op hollandsmiddenveilig.nl, waarnaar ook het eerder verzonden NL-Alert verwees. Ondanks zorgen van de Communicatieadviseurs CoPI, wijzen bovenstaande handelingen erop dat er actief moeite is gedaan de inwoners van de gemeenten in het effectgebied te bereiken door de andere actieve communicatiefunctionarissen in het ROT en de taakorganisatie communicatie.

Rond het moment van afschaling van het ROT ontbrak de afstemming tussen de Communicatieadviseur ROT enerzijds en de Communicatieadviseurs CoPI en de HTo-C anderzijds. Dit gaat primair over een bespreking over de mogelijke consequenties van de afschaling voor de nog actieve communicatiefunctionarissen. Uit de interviews blijkt dat om 5.21 uur vanuit het ROT de inschatting is gemaakt dat voldoende communicatiecapaciteit aanwezig was om de nog lopende zaken te blijven oppakken. In de realiteit hadden de Communicatieadviseurs CoPI het wenselijk gevonden wanneer het ROT nog beschikbaar was gebleven voor de communicatie richting bewoners uit de gemeenten die onder de rookpluim vielen en te maken kregen met depositie van onder andere deeltjes van de zonnepanelen. Het feit dat er voor de zaterdagochtend meerdere sportwedstrijden en andere evenementen gepland stonden in de gemeenten in het effectgebied baarden de twee Communicatieadviseurs CoPI zorgen.

⁶ Het belang van het ter plaatse komen als tweede communicatieadviseur CoPI bleek ook uit het recente leeronderzoek naar het treinincident in Voorschoten.

Uit de gesprekken met burgemeesters uit deze gemeenten blijkt echter dat zij zich weinig zorgen maakten over de impact op de sportwedstrijden. In diverse gesprekken werd als voorbeeld gerefereerd aan de *Kippenloop*, een wandelevenement in Katwijk op zaterdagmorgen. Waar de Communicatieadviseurs CoPI zich zorgen maakten of de organisatoren voldoende waren geïnformeerd, lijkt er vanuit Katwijks perspectief geen probleem te zijn geweest.

Van de twee actieve communicatieadviseurs CoPI heeft één van hen de burgemeester ondersteund in de woordvoering. De burgemeester was ter plaatse in de nacht van vrijdag op zaterdag. Tijdens de brand ontstond er een verhaal in de media over het gebruik van een wapenstok door de politie voor het op afstand houden van omstanders. De plaatselijke media gaven dit voorval veel aandacht. In de mediacontacten ging volgens de communicatieadviseur CoPI en de burgemeester veel energie zitten in het geven van een context rond het gebruik van de wapenstok. De beleving achteraf is dat het desondanks voldoende is gelukt om die context te geven. De focus lag hierbij op het benadrukken dat hulpverleners de ruimte moeten krijgen hun werk te doen en dat met die reden gehandhaafd is door de politie. Verdere woordvoering hierover is opgepakt door de woordvoerder van de politie.

In de voorbereiding op de persconferentie van zaterdagmiddag is de burgemeester van Nieuwkoop ondersteund door zijn eigen adviseur communicatie. Bij deze persconferentie is bewust gekozen om de regionaal commandant van de VRHM ook aan te laten sluiten om zo eventuele vragen over de brandtechnische details van het incident ook te kunnen beantwoorden.

3.6 Overdracht naar nafase

Vanaf zaterdag 11.30 uur zijn twee personen van de gemeente Nieuwkoop aangesloten in het CoPI voor de overdracht naar de gemeente. Om een warme overdracht naar de brongemeente te bewerkstelligen heeft de VRHM de afspraak om de projectleider nafase in de laatste CoPI-overleggen te laten aansluiten, om zo een goed beeld te vormen van nog lopende thema's en werkzaamheden. De nafase was het centrale thema in de laatste overleggen van het CoPI-team. Daar is een overdrachtdocument ingevuld in het CoPI door de projectleider nafase in samenwerking met de leider CoPI. Alle nog spelende thema's zijn langsgelopen en er is nagegaan wie en wat nog nodig was.

De afschaling van het ROT en de bijstand die zij nog kunnen leveren bij de overgang naar de nafase is een punt van aandacht. Vanuit de interviews is gebleken dat het beeld bestaat dat het even duurt om gemeenten de nog lopende thema's over te laten nemen. Deze gedachte heeft onder andere binnen de VRHM geleid tot de afspraak om een warme overdracht tussen het CoPI en de gemeente te organiseren.⁷

⁷ Het belang van de overdracht van de operatie naar de gemeente bleek ook uit de recente evaluatie naar het treinongeluk in Voorschoten.

3.7 Team Resource Management

De VRHM besteedt op het gebied van crisisbeheersing aandacht aan de samenwerking binnen crisisteams. Aangezien crisisteams van nature gelegenheidsteams zijn, ligt de nadruk voor efficiënte samenwerking bij procedurele afspraken. Naast deze afspraken op inhoudsniveau, hecht de VRHM ook waarde aan een vastgestelde werkwijze op gedragsniveau. Hiervoor gebruikt de VRHM het model van Team Resource Management (TRM) waarbij de samenwerking tussen teams vorm wordt gegeven door Besluitvaardigheid, Aanpassingsvermogen, Opdrachtanalyse, Communiceren, Omgevingsbewustzijn, Leiderschap en Assertiviteit. Daar waar aandachtspunten, dan wel positief als negatief, te benoemen zijn op basis van bovenstaande factoren worden deze hieronder gegeven.

Vanuit de interviews wordt een beeld geschetst van een goede sfeer in de actieve crisisteams. Het feit dat sommige functionarissen elkaar kennen uit zowel hun koude en warme functies is meerdere keren naar voren gekomen in de gesprekken. Dit had een positieve invloed op de samenwerking. Ook het geschetste beeld van de betrokken externe partners (Hoogheemraadschap Rijnland, Omgevingsdienst West-Holland en Liaison Salvage) over de samenwerking in de crisisteams is positief.

Binnen zowel het CoPI als het ROT is besluitvaardig opgetreden en is onder leiding van de leider CoPI en de OL prioritering aangebracht in de relevante thema's. Deze thema's zijn ook gedurende het incident gewijzigd op basis van wat het incident nodig had op dat bewuste moment. Dit getuigt van omgevingsbewustzijn bij de functionarissen in het team. Het incident heeft zich bewogen van een zeer hectische beginfase naar een meer statische fase waarbij de focus met name lag op het bluswerk en de communicatie naar betrokkenen. Dit heeft aanpassingsvermogen gevraagd van de functionarissen die met name in de beginfase snel moesten schakelen om de crisisorganisatie op te starten. Het feit dat in zowel het CoPI als het ROT in een vroegtijdig stadium is nagedacht over aflossing en de overdracht naar de nafase toont aan dat het teambelang op de agenda stond. Dit denken vanuit teambelang is in mindere mate zichtbaar bij het ROT waar diep in de nacht is afgeschaald naar een kernbezetting. Uit de interviews is gebleken dat dit bij sommige deelnemers achteraf resulteerde in een gevoel waarbij niet iedereen zich onderdeel voelde van het team. Andere geïnterviewden geven aan dat juist wel rekening is gehouden met het teambelang, door de kolommen in het ROT die relatief weinig te doen hadden in die fase van het incident te laten afschalen.

3.8 Aanbevelingen over de crisisorganisatie

Op basis van bovenstaande bevindingen per thema kunnen de volgende aanbevelingen met betrekking tot het presterend vermogen van de crisisorganisatie worden gedaan:

- Stem niet alleen een veilige aanrijroute af met de betrokken functionarissen, maar houdt daarin ook de opvolging in de gaten vanuit de meldkamer. Indien voertuigen via andere wegen komen aanrijden, communiceer als CaCo de procedure naar alle functionarissen die aanrijdend zijn of nog opgeroepen worden.
- Zorg voor meer afstemming voor het plaatsen van de CoPI-bak tussen CaCo, de Leider CoPI en eventueel andere functionarissen die ter plaatse zijn en zich ter plekke een beeld kunnen vormen bij de omstandigheden.
- Hou de werkafspraken met betrekking tot het vullen van het CoPI-beeld door de schaduw-IM-CoPI opnieuw tegen het licht. Uit de interviews komt naar voren dat dit deze werkafspraken zijn ontstaan in de periode zonder standaard CaCo op de GMK. Nu deze CaCo wel standaard aanwezig is, is het waardevol om die werkafspraken opnieuw te beoordelen in samenspraak met de Informatiemanagers CoPI en de CaCo's. Dit geldt voor zowel taken en verantwoordelijkheden, als communicatie tussen de betrokken informatiemanagement-functionarissen.
- Blijf jezelf en als team gedurende het incident afvragen of opschaling nodig is en wat dit de al bestaande crisisorganisatie extra brengt. Bespreek dit indien nodig ook met de personen die actief worden wanneer wordt opgeschaald, zoals de OL en burgemeester. Dit incident laat zien dat zo'n soort afstemming effectief werkt.
- Besef dat de keuze om wel of niet naar GRIP3 of GRIP4 op te schalen moet worden gebaseerd op het totaalplaatje van de bestuurlijke implicaties voor het bron- én effectgebied (en niet enkel op basis van de dilemma's die in het brongebied spelen).
- Blijf jezelf en als team gedurende het incident afvragen wat er wordt gevraagd en of dat behapbaar is voor de huidige bezetting. De komst van een tweede HOvD-B en een tweede voorlichter in het CoPI heeft in dit incident effectief gewerkt.
- Denk als communicatie-kolom vooruit wanneer afschaling naar GRIP1 besproken wordt. Bijvoorbeeld of de afschaling van het ROT voldoende is ondervangen door de communicatiefunctie van het CoPI en de positie van de taakorganisatie communicatie.
- Bespreek bij afschaling expliciet of er behoefte is om a-synchroon af te schalen, of juist alle teamleden aanwezig moeten blijven, ook wanneer deze relatief weinig te doen hebben (zie ook Hoofdstuk Analyse afschaling naar kernbezetting ROT).

4. Analyse brandontwikkeling

4.1 Referentiekader

Bij aankomst is meteen duidelijk dat er geen reddingsacties nodig zijn; de enige taak van de brandweer is het onder controle krijgen van de brand bij de houthandel. Kort na aankomst hoort de brandweer diverse gasflessen ontploffen, wat meeweegt in de besluitvorming ter plaatse. De CoPI-bak wordt aan de rand van het terrein geplaatst. Het kiezen van de locatie voor de CoPI-bak is een afweging tussen de praktische bereikbaarheid voor leidinggevendenden in het veld en het houden van voldoende afstand tot de risico's in het inzetgebied.

Na het tragische incident op 9 mei 2008 in De Punt (Drenthe), waarbij drie brandweermannen het leven verloren in een scheepsloods, is de standaard aanpak voor brandbestrijding in industriële gebouwen en opslagloodsen veranderd. Als er geen noodzaak is voor reddingsacties, wordt conform de brandweerdoctrine een defensieve buitenaanval toegepast.⁸

4.2 Risico's eigen personeel en omstanders

De politie zet normaliter het brongebied af. De scheiding die de politie bewaakt is de lijn tussen het gebied waarin enkel brandweer actief is en het publiek dat op afstand wordt gehouden. In dit geval ligt de voorkeur om een gebied rond 200 meter van de brand af te zetten, wat echter tot praktische problemen leidt. Het vereist meer politie-inzet dan op dat moment geboden kan worden. Daarom wordt uit capaciteitsafwegingen voor een kleinere 'cirkel' gekozen. De uiterste consequentie dat de brandweer zich in het geheel moet terugtrekken en het gehele gebied opgeeft is geen punt van bespreking geweest. Noch ter plaatse, noch in de overleggen met ROT. Daarmee is niet expliciet besproken of en zo ja welke implicaties deze keuze had voor de gevaarstelling voor ingezette hulpverleners.

Uit interviews blijkt dat sommige brandweerlieden aan het begin van de brand meer risico's namen dan noodzakelijk, doordat ze zich niet volledig aan de instructies voor een buitenaanval hielden. Hulpverleners realiseren zich achteraf ook dat de aanwezigheid van gasflessen in het brandende pand een risico vormde. Hoewel het ontploffen van gasflessen tijdens een bedrijfsbrand niet ongebruikelijk is en daarmee rekening was gehouden, was het wel uitzonderlijk dat een gasfles zo'n 150-190 meter werd gelanceerd. Normaliter worden gasflessen door een kooiconstructie op hun plek gehouden. In dit geval belandde een gasfles in de opslag van meubelzaak Zitmaxx, waar al snel een tweede brand ontstond. De brandweer was op dat moment onbewust van de oorzaak van deze tweede brand; dit werd pas later duidelijk uit een brandanalyse die op 6 juli 2023 werd gepubliceerd.

⁸ Eindrapport Evaluatie van de brand in De Punt op 9 mei 2008, door I. Helsloot, E. Oomes en R. Weewer, 12 juni 2009. <https://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/Evaluatie-brand-in-De-Punt.pdf>

Verschillende personen die geïnterviewd zijn, merken op dat ze, achteraf gezien, meer gevaar hebben gelopen dan ze op dat moment beseften. Als de gasfles een andere richting op was gevlogen, had dat ernstige risico's kunnen opleveren voor de aanwezige hulpverleners.

4.3 Aanbevelingen brandontwikkeling

Het is inherent aan de inzet van de brandweer dat niet alle risico's kunnen worden voorkomen. Desondanks is het in lijn met de aanbevelingen van de brand in De Punt en de brandweerdoctrine belangrijk om het gevaar voor eigen hulpverleners te blijven benadrukken en branden in industriepanden altijd met een defensieve buitenaanval te benaderen.

Dat de ingezette brandweer geen rekening heeft gehouden met het gevaar van lancerende gasflessen is begrijpelijk; de situatie is volgens brandweerexperts uitzonderlijk. De grootte van de brand en de hitte van de brand zijn bijkomende factoren die de omstandigheden uitzonderlijk maken. Dat laat onverlet dat het een casus is die het waard is om nadrukkelijk ook met andere regio's en binnen Brandweer Nederland te delen.

Samenvattend komen wij tot de volgende aanbevelingen:

1. Deel deze casus binnen de Brandweer Hollands Midden. Benadruk daarbij het belang van de lijn dat een brand in een bedrijfspand waar geen redding noodzakelijk is, in principe alleen bestaat uit een defensieve buitenaanval.
2. Deel deze casus met andere regio's en binnen Brandweer Nederland.⁹ Beoordeel met brandweerexperts of het gegeven dat gasflessen onder omstandigheden 150 tot 190 meter gelanceerd kunnen worden om een aanscherping van de inzet bij bedrijfspanden vraagt. De slotsom dat hiervoor geen aanvullende procedures nodig zijn kan een uitkomst zijn, mits dit is gebaseerd op een zorgvuldige afweging van professionals met expertise op het gebied van brandbestrijding.

⁹ In lijn met *just culture* doctrine van Sidney Dekker, hoogleraar en directeur van het Safety Science Innovation Lab aan de Griffith University in Brisbane, Australië, en Hoogleraar aan de Faculteit Luchtvaart- en Ruimtevaarttechniek aan de Technische Universiteit Delft.

5. Analyse NL-Alert

5.1 Referentiekader

In een interne evaluatie van VRHM wordt vastgesteld dat de procedure om bij deze brand tot een NL-Alert te komen opvallend veel tijd heeft gekost.¹⁰ Er is geen vaststaande norm voor het uitsenden van een NL-Alert. Wel is opmerkelijk dat het NL-Alert 'pas' om 23.06 uur is uitgegaan, terwijl de HOVD-B al ruim een uur eerder had besloten om de meldkamer te instrueren een NL-Alert te versturen.

5.2 Wie heeft mandaat?

Uit de reconstructie blijkt dat de Communicatieadviseur CoPI en de HovD-B tussen 21.45 en 21.50 uur elkaar op de incidentlocatie spreken. Op dat moment besloten ze samen dat een NL-Alert moet worden verstuurd. Dit is bedoeld om de mensen in het getroffen gebied te waarschuwen, hen te voorzien van aanbevolen handelingen en te verwijzen naar de website hollandsmiddenveilig.nl voor meer informatie. De beslissing wordt genomen op basis van de duidelijk zichtbare grote zwarte rookkolom. Voor beide functionarissen is het evident dat een NL-Alert in deze situatie noodzakelijk is.

De vertraging van meer dan een uur in het versturen van het NL-Alert is volgens sommige geïnterviewden te wijten aan twee factoren: een verschuiving van het mandaat over het NL-Alert en onduidelijkheid over het gebied waarin het bericht moet worden verstuurd. Het mandaat verschuift gedurende de brand namelijk, omdat kort na het besluit om het NL-Alert uit te willen sturen, wordt opgeschaald naar GRIP1 en kort daarop naar GRIP2. Het mandaat om een NL-Alert uit te sturen ligt bij de hoogste operationeel leidinggevende. Bij GRIP1 ligt dat niet langer bij de HOVD-B ter plaatse, maar bij de leider van het CoPI. Bij GRIP2 ligt dat bij de operationeel leider in het ROT. De opsteller van het NL-Alert bericht is in GRIP1 de Communicatieadviseur CoPI, bij GRIP2 de Communicatieadviseur ROT.

5.3 Wat is verzendgebied?

De Communicatieadviseur CoP pakt het initiatief om tot een NL-Alert te komen na het gesprek met de HovD-B. Tussen 21.50 uur en 22.00 uur zoekt de Communicatieadviseur CoPI telefonisch contact met de CaCo om te vragen of standaardbericht 1, over het sluiten van ramen en deuren, kan worden verzonden vanwege een grote rookkolom richting het westen. De CaCo vraagt om verduidelijking over het inzetgebied en vraagt dit te plotten in LCMS. De communicatieadviseur kan hier niet aan voldoen omdat het CoPI nog niet op de locatie is en ook geen specifieke informatie over het inzetgebied kan geven.

¹⁰ Interne reflectie van communicatiemedewerker VRHM Feitenrelaas NL-Alert brand Ter Aar (versie 14 juni 2023)

Volgens de GRIP1 procedure deelt de Communicatieadviseur CoPI het uitzendgebied met de CaCo.¹¹ Dit kan telefonisch gebeuren, waarna de plot zo snel mogelijk in LCMS verschijnt om andere teams hiervan op de hoogte te stellen. Het is ongebruikelijk dat het NL-Alert pas verschijnt *nadat* een plot in LCMS wordt gedeeld.

Inhoudelijk ligt het probleem van het NL-Alert bericht in de afstemming dus niet in de tekst van het bericht, maar wel in de reikwijdte waarin het bericht kan en moet worden verstuurd. Als later contact wordt gezocht met het ROT, dat inmiddels deels aanrijdend en deels ter plaatse is op de brandweerkazerne in Leiden, blijkt dat er nog te weinig meetresultaten zijn om het gebied goed vast te stellen. Op basis van het bericht dat depositie inmiddels tot aan Katwijk is neergekomen wordt in overleg tussen de meldkamer en CoPI besloten om het NL-Alert bericht in een brede pluim tussen Ter Aar en de kust uit te zenden.¹² Na het besluit van de Communicatieadviseur CoPI en de HOvD-B om een NL-Alert te verzenden, heeft de IM ROT opnieuw contact opgenomen met de CaCo. Dit contact vond plaats vóór het eerste overleg van het ROT, waarin de IM ROT nogmaals aangaf dat standaardbericht 1 verzonden kon worden in het eerder afgestemde verzendgebied.

De meldkamer krijgt na het uitsturen signalen dat het bericht door een enkeling tot in Dordrecht wordt ontvangen. Een mogelijke oorzaak hiervoor is dat personen op een eerder moment in contact zijn gekomen met een zendmast binnen het uitzendgebied, maar inmiddels zich buiten het uitzendgebied bevinden. In dat geval kan het voorkomen dat die persoon het NL-Alert bericht krijgt, terwijl deze persoon zich niet binnen het uitzendgebied bevindt. In de NL-Alert berichten die tijdens dit incident zijn verzonden stond benoemd dat men voor informatie naar hollandsmiddenveilig.nl kon gaan. Daar kon men zien of de informatie en handelingsperspectieven in het bericht daadwerkelijk voor hen bedoeld waren.

5.4 De rol van betrokken burgemeesters

Burgemeesters uit het gebied onder de pluim hebben de brand wisselend ervaren. Niet alle burgemeesters waren thuis of in de eigen gemeente aanwezig, waardoor het gevoel van hoe dreigend de brand was verschilt per burgemeester. De grootste overlast en zorgen werden in het gebied rond Voorhout (gemeente Teylingen) gevoeld, waar de rookpluim op huishoogte lag. In de tijdspanne tussen het signaleren van de rook (rond 22.30 uur) en het uitgestuurde NL-Alert bericht (23.07 uur) probeert de burgemeester van Teylingen in contact te komen met de operationeel leider in het ROT met het doel meer informatie te vergaren. Uiteindelijk komt het contact tot stand. Het ervaren informatie vacuüm lijkt samen te hangen met het gegeven dat het NL-Alert enige tijd op zich liet wachten en de rook in Teylingen duidelijk zichtbaar was. Daarnaast hebben verschillende burgemeesters contact met hun collega in Nieuwkoop, al heeft dat vooral het doel om hem en de actieve crisisorganisatie in Nieuwkoop te laten weten indien nodig te kunnen ondersteunen.

¹¹ Conform Informatiekaart Inzet NL-Alert, *DEFINITIEF Versie 2.2 (d.d. 18 april 2023)*

¹² Uitzendgebied is ruim buiten de contouren van de rookpluim verstuurd. De rookpluim is vermeld op <https://hollandsmiddenveilig.nl/industriebrand-ter-aar>.

De beleving van de pluim was in de omgeving van Ter Aar een andere dan meer ten westen daarvan. In Ter Aar ging de rook min of meer verticaal omhoog, waardoor er weinig directe overlast van de rook was. Meer oog voor deze bestuurlijke betrokkenheid in het effectgebied was wenselijk geweest. Dit had bijvoorbeeld kunnen worden ingevuld door een actieve informatielijn tussen de burgemeester van de brongemeente en zijn collega's in het effectgebied, gebaseerd op de laatste informatie die daarvoor door de operationeel leider met hem werd gedeeld. Daarnaast kunnen de gemeenten onder de rook worden verwezen naar LCMS, waar de adviseurs crisisbeheersing van de gemeenten zelf de laatste stand van zaken kunnen volgen.

5.5 Wat doet de ontvanger van het bericht?

Dat de signalen ver buiten de rookwolk worden verstuurd blijkt ook uit het gegeven dat het NL-Alert door een evenementenorganisator in Leiden werd ontvangen. In ieder geval is op één evenement bij de Hooglandse Kerk in Leiden besloten om naar aanleiding van het ontvangen NL-Alert bericht een buitenevenement voortijdig te beëindigen. Deze locatie lag niet onder de rook, maar desondanks voelde de organisatie zich geroepen om op basis van de ontvangen tekst te handelen. Op basis van de interviews met burgemeesters van gemeenten uit het effectgebied lijkt de handelwijze van deze evenementorganisator een uitzondering te zijn geweest in het uitzendgebied van NL-Alert.

5.6 Aanbevelingen over inzet NL-Alert

In de interne reflectie stelt VRHM reeds vast dat alle betrokkenen het erover eens zijn dat het proces voor het versturen van NL-Alert lang heeft geduurd. VRHM is voornemens om begin 2024, wanneer de nieuwe versie van NL-Alert wordt gelanceerd, te gebruiken om de aanpak en inzet van NL-Alert te herzien. Met de wetenschap dat het dan mogelijk is om gericht een gebied te bepalen waarin het NL-Alert wordt ontvangen. De ervaringen uit Ter Aar onderstrepen dat het wenselijk is om het gebruik van het middel te herijken.

Het lijkt niet aannemelijk dat het verschuiven van het mandaat een rol heeft gespeeld in de vertraging die bij het versturen van het NL-Alert bericht ontstond.

Samenvattend komen wij tot de volgende aanbevelingen:

1. VRHM zal moeten vaststellen hoe het wil omgaan met onzekere situaties, waarin het uitzendgebied nog niet 100% vaststaat omdat de metingen daarover geen uitsluitel geven. Daarbij speelt de vraag hoe erg het is wanneer het gebied 'te groot' is. Wat is belangrijker: een ruim gebied met een snelle boodschap of een scherper gedefinieerd gebied dat later wordt geïnformeerd?
2. Daarnaast zal VRHM moeten nadenken over passende communicatie richting inwoners die mogelijk worden gealarmeerd, terwijl zij geen last zullen hebben of krijgen van de rook. Hoe kan de crisisorganisatie voorkomen dat mensen zich geroepen voelen om maatregelen te nemen wanneer dat niet nodig is? Is de verwijzing naar hollandsmiddenveilig afdoende? In hoeverre kan worden gestimuleerd dat mensen, ongeacht een NL-Alert, al weten dat zij bij het zien van een rookwolk beter naar binnen kunnen, de ramen moeten sluiten en de ventilatie uit moeten zetten?

3. Om zeker te stellen dat tussentijdse opschaling ook in toekomstige gevallen niet tot vragen over het mandaat leidt, is het wenselijk als de consequenties van tussentijdse opschaling worden doordacht bij het inregelen van het nieuwe NL-Alert.
4. Ga als CaCo pro-actief na wat de stand van zaken is als een verzoek wordt gedaan om een NL-Alert en de opvolging uitblijft. Wanneer het relatief lang duurt voordat het uitzendgebied en/of de tekst van de melding duidelijk zijn, zou dat op de meldkamer een reden moeten zijn om pro-actief contact te zoeken met CoPI of ROT om naar de stand van zaken te vragen.
5. Informeer burgemeesters van betrokken gemeenten pro-actief over het uitsturen van een NL-Alert. Dit kan nog voor het uitsturen van het NL-Alert, of kort daarna. Geef daarbij de duiding aan burgemeesters over het hoe en waarom van het NL-Alert en de verwachtingen op de korte en middellange termijn.

6. Analyse zonnepanelen bij brand

6.1 Referentiekader

De context van zonnepanelen bij brand heeft in toenemende mate de aandacht van brandweer, gemeenten en Veiligheidsregio's. Zonnepanelen vergroten de risico's bij brand, met name doordat de scherven van de panelen bij brand in de omgeving terecht komen. Naar aanleiding van eerdere branden heeft het RIVM aanbevolen om landelijke afspraken te maken over het opruimen van scherfdeeltjes.¹³ Hier is nog geen opvolging aan gegeven.

In interviews werd regelmatig gezegd "zonnepanelen zijn het nieuwe asbest". Dat geldt primair voor de opruimwerkzaamheden, maar niet voor de gevaarstelling.¹⁴ Het opruimen van asbest is wettelijk geregeld op basis van de Wet bodemsanering. Omdat de resten van zonnepanelen niet als schadelijke stoffen worden beschouwd, geldt hier dat het voorsnog een taak is van de eigenaar van de grond om de scherven op te ruimen. De Omgevingsdienst heeft daarin geen handhavingstaak.

Samenvattend is er geen concrete, wettelijke regelgeving van toepassing. Evenmin is er een vaststaand protocol voor zonnepanelen bij brand.

6.2 Hoe ver van de brand komen delen van zonnepanelen neer?

Bij de brand in Ter Aar zijn scherven tot op 12 km afstand neergekomen, waarbij de hoogste concentratie tot op 2,5 km van de brand werd aangetroffen. Dit is verder dan bij eerdere branden, wat door geïnterviewde experts wordt verklaard door de intensiteit van de brand. De sterke opwaartse luchtstromen of rookkolommen voerden stukjes van de panelen mee. Hoever deze scherven terecht komen is afhankelijk van een aantal factoren, zoals de intensiteit van de brand, de aanwezigheid van explosieve stoffen en de structurele integriteit van de zonnepanelen.

De AGS heeft met creativiteit gereageerd op de complicatie dat bij deze brand 5.500 zonnepanelen betrokken waren. Als referentie gebruikte de AGS in het ROT de tabellen die beschikbaar zijn voor de verspreiding van asbestdeeltjes en zijn ervaring met een eerdere brand bij een caravanstalling in Bleiswijk op 10 mei 2023.¹⁵ De AGS heeft de zich verder laten leiden door de bestaande tabellen over asbestverspreiding om een indicatie te krijgen van het verspreidingsgebied van de scherven van de zonnepanelen. Nadien is de kennis die met deze brand is opgedaan benut om met DCMR nieuwe, specifieke tabellen voor zonnepanelen op te stellen, die bij toekomstige branden een indicatie kunnen geven van het verspreidingsgebied van scherven.

¹³ RIVM, *Stoffen die vrijkomen bij brand met zonnepanelen niet gevaarlijker voor gezondheid dan bij gewone branden*, 7 juli 2022. <https://www.rivm.nl/nieuws/brand-zonnepanelen>

¹⁴ Het IFV (NIPV) publiceerde in juli 2021 de publicatie *Depositie bij branden met zonnepanelen*. <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/07/20210715-IFV-Depositie-bij-branden-met-zonnepanelen.pdf>

¹⁵ Brand in caravanstalling in Bleiswijk, gemeente Lansingerland. <https://www.lansingerland.nl/actueel/brand-in-caravanstalling-in-bleiswijk/>

6.3 Wat is het handelingsperspectief van zonnepanelen bij brand?

Door de plaatsvervangend HTO-C werd gebruik gemaakt van een checklist die afkomstig is van de crisiscommunicatie-afdeling van de Veiligheidsregio Fryslân, dat een handelingsperspectief beschrijft om de scherven op te ruimen.^{16,17} Hij had deze checklist informeel ontvangen van de Veiligheidsregio Fryslân. Het handelingsperspectief is besproken met de GAGS in het ROT, waarna het is benut voor de communicatie. Het bood een handvat in de communicatie met de inwoners van Hollands Midden dat werd gedeeld op de website van de gemeente Nieuwkoop¹⁸ en hollandsmiddenveilig.nl.

Omdat de resten van zonnepanelen geen gevaarlijke stoffen bevatten¹⁹ maar wel scherp kunnen zijn, bestaat het handelingsperspectief uit het handmatig, met handschoenen, opruimen van scherven en groenten uit de moestuin goed af te spoelen. In de gemeente Nieuwkoop leidde het zonnepanelenprobleem tot een mooi initiatief: op de zaterdag ging een grote groep van ca. 100 vrijwilligers de weilanden in om daar te helpen met het opruimen van de neergekomen scherven.

6.4 Schadeverhaal bij branden met zonnepanelen

Bij branden als deze is het schadeverhaal een complex geheel van regels. Doorgaans geldt dat de brandweer de kosten van de eigen inzet niet kan verhalen, op basis van het Vlissingenarrest uit 1992.²⁰ In dit arrest oordeelde de Hoge Raad dat de kosten voor brandweerinzet in principe voor rekening van de gemeente komen, omdat het blussen van branden tot de normale taak van de gemeente behoort. Dit is gebaseerd op het beginsel dat de brandweer een publieke taak uitvoert die gefinancierd wordt uit de algemene middelen. Aangezien er in het geval van de brand in Ter Aar geen evidente opzet in het geding lijkt te zijn, zullen de kosten niet verhaald kunnen worden.

De kosten voor het opruimen van zonnepanelen zijn in principe een verzekeraarskwestie, al geldt dat daarbij de specifieke omstandigheden van belang zijn. Bij een grote asbestbrand in het Westland (2015) draaide de gemeente uiteindelijk op voor de opruimkosten van 3,14 miljoen euro, omdat de veroorzaker van de brand onderverzekerd was. Hetzelfde gold bij eerdere branden in Alkmaar en Roermond in 2014.²¹

¹⁶ Themakaart crisiscommunicatie versie 11 januari 2023 zonnepanelen, Veiligheidsregio Fryslân.

¹⁷ Deze checklist was opgezet naar aanleiding van een grote brand in Noardburgum op 20 mei 2021.

¹⁸ Het bijgewerkte dossier van de gemeente Nieuwkoop staat op <https://www.nieuwkoop.nl/brand-ter-aar>

¹⁹ RIVM, *Stoffen die vrijkomen bij brand met zonnepanelen niet gevaarlijker voor gezondheid dan bij gewone branden*, 7 juli 2022. <https://www.rivm.nl/nieuws/brand-zonnepanelen>

²⁰ ECLI:NL:HR:1992:ZC0788

²¹ <https://archief.nipv.nl/wp-content/uploads/sites/2/2022/03/20160101-IFV-Lessen-uit-crisis-en-mini-crisis-2015-H1.pdf>

6.5 Aanbevelingen voor omgaan met zonnepanelen bij brand

Zonnepanelen op daken zijn een duidelijk voorbeeld van multifunctioneel ruimtegebruik maar zullen in toenemende mate een probleem vormen wanneer deze bij brand betrokken raken. Het lectoraat Energie- en transportveiligheid van het NIPV heeft reeds het nodige onderzoek gedaan naar de (brand)risico's.

We raden VHRM aan om de geleerde lessen over deze brand actief te delen met andere veiligheidsregio's. Samenvattend komen wij tot de volgende aanbevelingen:

1. Allereerst bevelen wij aan om de communicatielessen rond deze brand proactief te delen met het netwerk van communicatieadviseurs van veiligheidsregio's. Dat helpt om in de toekomst meer mensen te informeren over hoe ze moeten handelen als ze te maken krijgen met zonnepanelen die bij een brand betrokken zijn.
2. Ook stellen we voor dat deze brandtechnische ervaringen met zonnepanelen actief worden gedeeld binnen Brandweer Nederland en het (lectorat Energie- en transportveiligheid van het) NIPV, zodat andere regio's hier in de toekomst hun voordeel mee kunnen doen.

7. Analyse afschaling naar kernbezetting ROT

7.1 Referentiekader

Tijdens het incident is er omstreeks 3.30 uur door het ROT gedeeltelijk afgeschaald naar een kernbezetting van het ROT. In het ROT bleven de OL, IM, AC-B, AC-Bz en communicatieadviseur actief. De overige ROT-leden schaalden af en keerden huiswaarts.

7.2 Welke afwegingen gelden er voor het afschalen van het ROT?

Zoals het Regionaal Crisisplan van de VRHM beschrijft, kan het besluit om af te schalen naar een lager GRIP-niveau genomen worden door de hoogst fungeerde verantwoordelijke in die fase. In het geval van het incident was dat de OL in het ROT. Bij deze afschaling moet worden bepaald op welke wijze de coördinatie van de nog lopende processen in de repressie- en nazorgfase wordt geregeld. Tijdens het incident richt het ROT zich primair op het bestrijden van de gevolgen van een incident in het effectgebied.

7.3 Welke afwegingen zijn tijdens het incident gemaakt voor een afschaling naar een kernbezetting van het ROT?

Het besluit in het CoPI om rond 4.00 uur te gaan aflossen werd gedeeld met het ROT. Dat was voor de leden in het ROT het signaal om na te gaan denken over aflossing van het ROT en eventueel afschaling. Hierbij is per kolom nagegaan welke specifieke taken er nog lagen. De conclusie werd getrokken dat er met name taken voor communicatie lagen. Hierop is het besluit genomen om het ROT gedeeltelijk af te schalen naar een bezetting van de OL, IM-ROT, AC-B, AC-Bz en de communicatieadviseur. Vanuit de interviews is gebleken dat de functionarissen die actief bleven deze afschaling ook zagen als een tegemoetkoming aan de ROT-functionarissen binnen de politie- en GHOR-sectie die relatief weinig taken hadden op dat moment. Anderzijds is ook een beeld geschept waarbij functionarissen graag langer actief waren geweest. Dit vanuit de gedachte dat zij niet slechts in het ROT actief zijn vanuit hun mono-kolom, maar ook vanuit de gedachtegang dat het ROT het CoPI en actieve actiecentra ondersteunt en adviseert. De positie van de Algemeen Commandanten in het ROT laat zich niet slechts bepalen door het ontvangen van acties en besluiten en deze verder in de eigen kolom verder te zetten, maar is ook een positie van waaruit zij denkkracht kunnen bieden voor de gehele situatie. Daarmee lijkt het principe 'samen uit, samen thuis' te prevaleren, om samen denkkracht te kunnen leveren en eerdere ervaringen te kunnen inbrengen om de lopende operatie tegen te spiegelen.

7.4 Aanbevelingen over afschaling naar een kernbezetting van het ROT

Het afschalen naar een kernbezetting in het ROT is een voorbeeld van het in praktijk brengen van het idee omtrent flexibel op- en afschalen. Meerdere veiligheidsregio's proberen steeds vaker naar behoefte en flexibel op- en af te schalen, op basis van wat het incident op dat moment nodig heeft.

Samenvattend komen wij tot de volgende aanbevelingen:

1. Houd in het oog dat het ROT niet alleen voor coördinatie op individuele kolommen is, maar ook gebruikt kan worden voor advisering richting het CoPI en het totale incident.
2. Wees je als OL bij een besluit tot afschaling naar een kernbezetting bewust van het signaal wat daarmee gegeven wordt aan de leden van het ROT en aan de andere actieve crisisteams. De afschaling naar een kernbezetting moet vanuit een positieve boodschap gebeuren dat het incident geen verdere inzet nodig heeft.
3. Bespreek bij afschaling expliciet of er a-synchroon kan worden afgeschaald, of juist alle teamleden aanwezig (willen) blijven, ook wanneer deze relatief weinig te doen hebben.

8. Slotbeschouwing

De brand op het bedrijventerrein in Ter Aar is een bijzonder incident vanwege de grootte van de brand en de rookontwikkeling met deeltjes van zonnepanelen die tot ver in de regio VRHM terecht kwamen. De opgeroepen hulpdiensten kwamen snel ter plaatse. Hierbij richtte het CoPI zich primair op het blussen van de brand en de veiligheid van aanwezige hulpverleners, omstanders en pers. Het ROT richtte zich naast het ondersteunen van het CoPI primair op de depositie van de rookpluim met daarin deeltjes van zonnepanelen en de communicatie daarover naar de gemeenten die daarmee te maken kregen.

Op basis van de bestudeerde documenten en afgenomen interviews kan worden geconcludeerd dat de crisisorganisatie van de VRHM professioneel gehandeld heeft tijdens het bestrijden van het incident in Ter Aar. Uit de gesprekken blijkt een professionele sfeer in de actieve teams, waarbij er ruimte was om de situatie te beoordelen en daar de inzet waar nodig op aan te passen. Denk hierbij aan de inzet van twee communicatieadviseurs CoPI en twee HOvD-B'en, en het opstellen en communiceren van een handelingsperspectief voor het opruimen van deeltjes van de zonnepanelen. Maar ook aan de rol van de AGS in het ROT die met creativiteit adviezen moest geven over de depositie van zonnepanelendeeltjes. In de communicatie naar eigenaren, pers, omstanders en andere betrokkenen hebben communicatiefunctionarissen professionaliteit getoond bij het tijdig informeren van alle betrokkenen en het bijstaan van de burgemeester bij woordvoering.

Daar waar ruimte voor verbetering bestaat op het gebied van de uitvoering en samenwerking tussen teams en individuele functionarissen zijn deze terug te voeren op de samenwerking tussen de CaCo en de functionarissen ter plaatse, de afweging met betrekking tot het opschalen naar GRIP3 en GRIP4, en de afschaling naar GRIP1.

In het geval van het incident in Ter Aar lijkt de keuze om niet op te schalen naar GRIP3 en/of GRIP4 passend bij de situatie; desalniettemin lijkt de focus in die afweging primair te zijn gemaakt op basis van de informatie in het brongebied. De keuze om wel of niet naar GRIP3 of GRIP4 op te schalen moet worden gebaseerd op het totaalplaatje van de bestuurlijke implicaties voor het bron- én effectgebied (en niet enkel op basis van de dilemma's die in het brongebied spelen).

Achteraf leeft bij sommige brandweerfunctionarissen het besef dat zij risico's hebben gelopen. Deze risico's zijn gerelateerd aan de exploderende gasflessen die ongebruikelijk ver zijn gekomen. In dit geval heeft zo'n exploderende gasfles waarschijnlijk gezorgd voor een tweede brandhaard. Het is met die reden waardevol om deze casus breed te delen binnen de eigen regio en op landelijk niveau.

Ten aanzien van de zonnepanelen hebben opgeroepen functionarissen creatief gehandeld. Bij een gebrek aan wet- en regelgeving zijn bestaande best practices van eerdere branden met zonnepanelen gebruikt bij communicatie, het opstellen van handelingsperspectieven en andere adviezen. We moedigen de VRHM aan om de hierboven genoemde lessen uit de inzet bij Ter Aar breder te delen met andere veiligheidsregio's, brandweer Nederland en het lectoraat Energie van het NIPV.

Ongeveer gelijktijdig met het besluit om op te schalen naar GRIP1 besluiten de Communicatieadviseur CoPI en HOvD-B om 21.46 uur een NL-Alert met standaardbericht uit te sturen. Uiteindelijk duurt het tot 23.06 uur voordat het NL-Alert is verstuurd. Van invloed op deze relatief lange periode tussen het besluit en de uiteindelijke verzending is onduidelijkheid in de te volgen procedure bij de betrokken functionarissen. We adviseren om in 2024 met de komst van het nieuwe NL-Alert systeem het proces kritisch tegen het licht te houden en daar waar nodig de werkafspraken op aan te passen.

De wat latere verzending van het NL-Alert heeft de informatievoorziening naar gemeenten die te maken kregen met de rookpluim vanuit Ter Aar beïnvloed, zij het in verschillende mate. De burgemeesters uit de gemeenten die in het verzendgebied lagen zijn na het versturen van het NL-Alert bericht geïnformeerd. Met name in Teylingen is een informatievacuüm ervaren omdat het NL-Alert enige tijd op zich liet wachten terwijl de rook in Teylingen duidelijk zichtbaar was en laag over de huizen ging. Uiteindelijk is vanuit de OL omstreeks 00.25 uur een update verstuurd aan de burgemeesters uit de regio via een bericht in een Whatsappgroep met burgemeesters.

Met betrekking tot het voortijdig afschalen naar een kernbezetting van het ROT blijkt uit de gesprekken een beeld waarbij de afschaling enerzijds wordt gezien als een tegemoetkoming aan de functionarissen wiens taken relatief klein waren. Anderzijds wordt de afschaling meer negatief gezien, aangezien functionarissen graag langer actief waren gebleven. Al is het om als aanwezige functionaris op de inzet van het gehele ROT te beschouwen en te adviseren.

Bijlage Tijdlijn

Tijdstip	Gebeurtenis	Functionaris/Team/Plek
vrijdag 9 juni 2023		
21:23	Eerste melding	Meldkamer
21:29	Zeer grote brand	Meldkamer
21:39	Burgemeester op de hoogte gesteld	OvD-Bz
21:45	Besluit om NL-alert met standaardtekst te verzenden	Communicatieadviseur CoPI en HOvD-B
21:46	GRIP1 afgekondigd in afstemming met HOvD-B	Meldkamer/HOvD-B
21:55	Tweede brandhaard voor het eerst gemeld	Meldkamer/Brandweer
21:57	Melding dat CoPI-bak in de rook staat en dat er heel veel mensen aanlopen.	Meldkamer/HOvD-B
22:08	GRIP2 afgekondigd in overeenstemming met HOvD-B	Meldkamer/HOvD-B
22:13	CoPI-bak wordt verplaatst	CoPI
22:15	Melding van veel eigenaren ter plaatse en andere omstanders bij Zitmaxx	Meldkamer
22:25	CVE naar ROT	Meldkamer/ROT
22:26	AGS naar ROT	Meldkamer/ROT
22:30	Eerste CoPI-overleg	CoPI
22:39	Burgemeester onderweg naar plaats incident	
22:50	NL-Alert tekst en te gebruiken verzendgebied worden door IM-CoPI in LCMS geplaatst	Meldkamer
23:00	Aanvang eerste ROT-overleg	ROT

23:06	NL-Alert verstuurd met standaardbericht: Gebied afgestemd met IM-CoPI	CaCo/Meldkamer/IM-CoPI
23:38	Eerste melding van mogelijkheid aflossing in de nacht door ingeschatte duur van de brand	CoPI
23:51	CaCo informeert op verzoek van AC-B alle OvD-Bz in Haaglanden over NL-Alert	CaCo/Meldkamer
23:54	CaCo informeert GMK Rotterdam over NL-Alert	CaCo/Meldkamer
23:58	CaCo geeft aanrijroute voor collega's die na dit tijdstip nog ter plaatse gaan	CaCo/Meldkamer
zaterdag 10 juni 2023		
00:25	OL informeert burgemeesters uit de regio via whatsappgroep	ROT
1:45	Besluit aflossing CoPI-team om 4:00. Iedereen regelt zelf aflos	CoPI
2:13	Melding over lange duur brand. Actief blussen tot in de loop van zondag. Nablussen enkele dagen	CoPI
3:30	Afschaling ROT naar kernbezetting: OL, IM, AC-B, AC-Bz, Comm-adv	ROT
3:45	Gezamenlijk CoPI-overleg met eerste en tweede CoPI	CoPI
4:45	Besluit om crashtender in te zetten om rookpluim neer te slaan	CoPI/HOvD-B
4:45	Besluit om advies te geven om GRIP2 aan te houden vanwege communicatie over depositie in effectgebied.	CoPI
5:21	Terug naar GRIP1	Meldkamer/ROT

8:29	Tweede NL-Alert verzonden. Zendgebied hetzelfde	CaCo/Meldkamer
16:03	GRIP0	Meldkamer