

Beleidsreactie leeronderzoek brand bedrijventerrein Ter Aar, 9 juni 2023

Afdeling Crisisbeheersing biedt naast de resultaten van het leeronderzoek van de brand op een bedrijventerrein in Ter Aar op 9 juni 2023 ook een beleidsreactie aan. Deze beleidsreactie geeft aan wat ons advies is m.b.t. het overnemen van de aanbevelingen en door wie deze opgepakt dient te worden.

Crisisorganisatie

Hieronder staan de aanbevelingen die in het leeronderzoek zijn gekoppeld aan de crisisorganisatie. Elke aanbeveling wordt toegelicht met een advies voor overname van de aanbeveling.

Aanbeveling 1

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.

Deze aanbeveling is een leerpunt voor de CaCo's. Deze aanbeveling wordt gedeeld met de CaCo's om met elkaar te bespreken.

Actiehouder: GMK - CaCo

Aanbeveling 2

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.

De afstemming van het plaatsen van de CoPI bak is bij andere incidenten geen issue geweest. Bij een groot inzetgebied zoals bij dit incident vraagt deze afstemming meer aandacht. Deze aanbeveling wordt gedeeld met de functiegroepen CaCo en Leiding en Coördinatie.

Actiehouder: GMK, piketcoördinator Leiding en Coördinatie

Aanbeveling 3

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.

Op dit moment kan de meldkamer geen 24/7 garantie geven voor de aanwezigheid van een CaCo. Dit betekent dat het informatieproces ook opgestart moet worden als er geen CaCo aanwezig is. Daarom is beloven om de huidige werkwijze van de schaduw IM'er te behouden tot de CaCo bezetting weer op sterkte is. Daarna zullen de werkafspraken herzien worden. De 24/7 CaCo aanwezigheid op de meldkamer wordt momenteel besproken in het directieoverleg van de meldkamer. Hierbij wordt gekeken naar korte termijn oplossingen en voor de langere termijn.

Actiehouder: afd. Crisisbeheersing

Aanbeveling 4

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.
--

Uit de operationele oefeningen CoPI en ROT blijkt dat bijna altijd contact wordt gezocht met het de OL of burgemeester om wel of niet opschalen af te stemmen. Deze aanbeveling vraagt geen aanpassing van werkprocessen, maar wordt als leerpunt gedeeld met de crisisfunctionarissen.

Actiehouder: afd. Crisisbeheersing

Aanbeveling 5

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).

Als VRHM kunnen wij voorspelbaarder optreden in het op- en afschalen. Wanneer besluiten wij op te schalen naar GRIP 3 en/of 4? Opschalen hoeft niet altijd gekoppeld te zitten aan bestuurlijke besluiten, maar wat is dan nog meer leidend om op te schalen? De VRHM zal dit onderwerp met de voorzitters van de crisisteams verder uitdiepen. Dit onderwerp wordt geagendeerd op agenda van het piketoverleg van de operationeel leiders.

Actiehouder: afd. Crisisbeheersing

Aanbeveling 6

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.
--

In steeds meer piketgroepen wordt een tweede functionaris opgeroepen bij een grootschalig incident. Zoals bij de OvD-Bz en OvD-G. Tijdens dit incident is een tweede communicatieadviseur CoPI opgekomen. Dit is gedaan op basis van de lessen van het treinincident in Voorschoten. De inzet van een tweede functionaris had een positief effect bij de brand in Ter Aar en wordt als succes gedeeld met de crisisfunctionarissen.

Actiehouder: afd. Crisisbeheersing

Aanbeveling 7

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.

Tijdens het incident in Ter Aar waren er bezettingsproblemen in de poule van Hoofden Crisiscommunicatie. De piketfunctie was weliswaar georganiseerd, voor aflossing was daarentegen geen beschikbaarheid. De onderbezetting van de poule is met regelmaat aangekaart bij de adviseurs crisisbeheersing van de gemeenten in de VRHM en inmiddels opgelost. Toch blijft commitment en beschikbaarheid vanuit de hoofdwerkgevers in de crisiscommunicatie-organisatie een groot aandachtspunt. Dit blijven we monitoren en agenderen.

Actiehouder: afd. Crisisbeheersing

Aanbeveling 8

Besprek 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).

Deze aanbeveling is een leerpunt voor de operationeel leidinggevendenden. Deze aanbeveling wordt besproken in het piketoverleg van de operationeel leiders.

Actiehouder: afd. Crisisbeheersing

Brandontwikkeling

Hieronder staan de aanbevelingen die in het leeronderzoek staan beschreven bij de deelvraag analyse brandontwikkeling.

Aanbeveling 9

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.

In de afgelopen jaren is er veel les- en leerstof ontwikkeld met betrekking tot een nieuwe uitgangspunten voor het handelen bij de bestrijding van incidenten (brandweer doctrine). Hierbij zijn ook basisprincipes opgesteld om op operationeel niveau afwegingen te kunnen maken voor een keuze in het offensief of defensief optreden. Hierin is het aanwezig zijn van potentiële slachtoffers wel een bepalende maar geen doorslaggevende factor. De kern van deze afweging ligt op de haalbaarheid van een veilige bestrijding en de bereikbaarheid van de brand, los of er nog mogelijk personen aanwezig kunnen zijn. Want ook bij het aanwezig zijn van personen kan de keuze gemaakt worden om alsnog defensief in te zetten, gelet op de vuurlast, bereikbaarheid en het beschikbare koelend vermogen. Er is kort na aankomst van de OVD en de eerste eenheden al een defensieve buiteninzet afgekondigd. Ongelukkigerwijs is door een eigen eenheid toch besloten een offensieve binnen aanval uit te voeren. Op basis hiervan is uit een eigen evaluatie van de Brandweer de aanbeveling naar voren gekomen om te onderzoeken hoe we het naleven van dit soort tactische beslissingen bij alle eenheden kunnen bevorderen. We herkennen het signaal, gelet op de

eerdergenoemde argumentatie, echter nemen we deze aanbeveling niet over en geven uitvoering aan onze eigen aanbeveling.

Actiehouder: Brandweezorg

Aanbeveling 10

Deel deze casus met andere regio's en binnen Brandweer Nederland. 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.

Het kunnen ontploffen van gasflessen is een bekend risico bij brand. Het benoemen van en rekening houden met risico's is onderdeel van het proces commandovoering (FABCM-proces) van de operationeel leidinggevende. Dit proces wordt cyclisch uitgevoerd. Het rekening houden met 'gebouwenkenmerken en daarbij behorende inventaris' is een essentieel onderdeel hiervan. Het risico van gasflessen is bekend binnen de brandweer en onderdeel van de les en leerstof. Hierbij wordt rekening gehouden dat deze gasflessen zowel conform als niet conform geldende regelgeving worden opgeslagen. Het is op basis van deze aanbeveling niet duidelijk of de gasflessen in deze casus waren opgeslagen conform geldende regelgeving wat een effect heeft op de gevaarstelling. Wanneer wordt vastgesteld dat er daadwerkelijk sprake is van explosiegevaar, zal de brandweer conform procedure een afstand van 500 meter hanteren. Dit overwegende zien we dan ook geen meerwaarde op basis van deze casus om nu deze aanbeveling over te nemen. Echter wanneer tijdens een verloop van diverse incidenten een rode draad is herkennen m.b.t. inzetten waar gasflessen of drukhouders en ongewenst effect hebben gehad op de veiligheid of effectiviteit van de incidentbestrijding zal dit een reden zijn voor vervolg stappen.

Actiehouder: Brandweezorg

NL-Alert

Hieronder staan de aanbevelingen die in het leeronderzoek zijn gemaakt op basis van de analyse NL-Alert.

Aanbeveling 11

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?

Deze aanbeveling is meegenomen bij de ontwikkeling van een nieuwe werkinstructie NL-Alert in verband met de vernieuwde applicatie die door het ministerie van J&V is ontwikkeld. Uit het leeronderzoek blijkt al naar dat alle betrokkenen bij het uitzenden van het NL-Alert het er over eens zijn dat het verzenden in dit geval te lang heeft geduurd. Onzekerheid over het precieze effectgebied en de snelheid waarmee het middel in de acute fase moet kunnen worden ingezet gaan soms op gespannen voet. Bij het herzien van de werkwijze is aandacht besteed aan dit dilemma om betrokken

professionals meer comfort te geven bij het maken van deze beslissing en de mate van onzekerheid die daarbij komt kijken. Hierdoor is in de nieuwe werkinstructie NL-Alert opgenomen dat de hoogst operationeel leidinggevende het verzendgebied aangeeft. Hierdoor is duidelijk wie wat bepaald en doorgepakt kan worden bij onzekerheden. De nieuwe werkinstructie is nu nog in ontwikkeling. Het streven is om per 1 april 2024 te werken met de nieuwe werkinstructie NL-Alert.

Actiehouder: afd. Crisisbeheersing

Aanbeveling 12

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.nl](https://www.hollandsmiddenveilig.nl) 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?

NL-Alert maakt gebruik van standaardberichten om tijdens acute situaties snel ingezet te worden. Dit berichtenboek is in beheer en onderhoud bij het ministerie van J&V. In 2022 is het handelingsperspectief bij brand aangepast. De tekst 'als u last heeft van rook' is komen te vervallen. Deze nuance in het noodbericht blijkt in de praktijk juist voor niet betrokkenen het verschil te maken. De verwijzing naar [Hollandsmiddenveilig.nl](https://www.hollandsmiddenveilig.nl) blijkt hiermee, ondanks specifieke Q&A's niet afdoende. De werkgroep NL-Alert olv. J&V is gevraagd de nuance 'als u last heeft van rook' te heroverwegen naar aanleiding van o.a. de ervaring bij de brand in Ter Aar. Het standaardbericht wordt binnen Hollands Midden weer in oorspronkelijke vorm teruggebracht in de nieuwe applicatie van NL-Alert. Dit zal medio april gereed zijn.

Actiehouder: afd. Crisisbeheersing

Aanbeveling 13

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.

De consequenties van tussentijdse opschaling is specifiek onder de aandacht geweest bij het herzien van de werkwijze NL-Alert. Alle crisisfunctionarissen die een rol hebben bij de verzending van een NL-Alert worden specifiek getraind op de nieuwe werkinstructie waar dit dilemma aanbod komt.

Actiehouder: afd. Crisisbeheersing

Aanbeveling 14

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.

Deze aanbeveling is een leerpunt voor de CaCo's. De CaCo-organisatie is betrokken geweest bij de ontwikkeling van de nieuwe werkinstructie. De CaCo's kunnen bij de implementatie van de nieuwe werkinstructie hier aandacht aan besteden. De aanbeveling wordt met hun gedeeld.

Actiehouder: GMK-CaCo

Aanbeveling 15

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.
--

De burgemeester is verantwoordelijk voor de inzet van NL-Alert in zijn gemeente. Het besluit voor de inzet van NL-Alert is daarbij gemandateerd bij de hoogst operationeel leidinggevende van de brandweer, of Leider CoPI/Operationeel Leider in de opgeschaalde situatie. Vanuit deze verantwoordelijkheid maakt het actief informeren van burgemeesters onderdeel uit van de inzetprocedure NL-Alert. Deze aanbeveling vraagt geen aanpassing van werkprocessen, maar wordt als leerpunt gedeeld met de crisisfunctionarissen. Daarnaast is dit als onderdeel van het proces NL-Alert specifiek opgenomen in de nieuwe informatiekaart NL-Alert.

Actiehouder: afd. Crisisbeheersing

Omgaan met zonnepanelen bij brand

De onderzoekers geven als advies om de geleerde lessen van deze brand te delen met andere veiligheidsregio's. Hieruit komen de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 16

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.

Over grote branden waarbij grootschalige zonnepaneellocaties betrokken zijn, zijn nog niet veel communicatielessen gedeeld. Uit de ervaring van deze brand, en daarmee specifiek het handelingsperspectief aan betrokkenen die te maken kregen met deeltjes zonnepaneel zijn belangrijke lessen te delen met crisiscommunicatiecollega's. Dat gaat met name op de duiding van het incident. Hier wordt in het landelijk netwerk risico- en crisiscommunicatie aandacht voor gevraagd.

Actiehouder: afd. Crisisbeheersing

Aanbeveling 17

Ook stellen we voor dat deze brandtechnische ervaringen met zonnepanelen actief worden gedeeld binnen Brandweer Nederland en het NIPV, zodat andere regio's hier in de toekomst hun voordeel mee kunnen doen.

VRHM neemt deel aan de community of practice (COP) zonnepanelen van Brandweer Nederland en het NIPV en deelt incident data via brandonderzoek. Hierin worden incidenten gedeeld, het doel hier van is om te komen tot een rode draad op een bepaalde thema. Dit omdat het delen van een enkel incident zorgt voor een overvloed aan geleerde lessen die soms op een enkele casus van toepassing is. Brandweezorg zal dit incident meenemen in de COP-zonnepanelen, maar niet als uniek incident delen.

Actiehouder: Brandweezorg

Afschaling naar kernbezetting ROT**Aanbeveling 18**

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.

Aanbeveling 19

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.

Aanbeveling 20

Besprek 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.

De VRHM is zich er al van bewust dat opschalen en afschalen allang niet meer via de vaste lijnen van de huidige Grip-structuur kan en moet (alleen werken met complete crisisteams). Op dit moment wordt in het project versterking crisisbeheersing onderzocht hoe we in toekomst flexibeler kunnen op- en afschalen. Dat hierbij rekening gehouden wordt met bovenstaande aanbevelingen (nr. 18, 19 en 20) is evident. Daarnaast wordt met de operationeel leiders besproken hoe om te gaan met a-synchrone op- en afschaling in combinatie met het bepalen van de agenda voor de komende paar uur in een incident.

Actiehouder: afd. Crisisbeheersing