

Goedemorgen. Deze ochtend heeft de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer het rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid over de brand bij Chemie-Pack Moerdijk aangeboden. Ik geef nu graag een toelichting op het rapport, waarbij ik stil zal staan bij de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Vooraf eerst het volgende. Het ging bij deze brand om een uitzonderlijk incident. Het gebeurt niet vaak dat een brand met een omvang als deze zich voordoet in ons land. De brand van 5 januari heeft grote impact gehad op de bevolking en directe omgeving. De brand staat een ieder nog zeer helder voor de geest. Minister Opstelten heeft direct gemeld dat 'de onderste steen boven moet komen', waarop de Inspectie OOV snel en voortvarend is aan de slag gegaan. Dit is niet het enige onderzoek naar de brand. De verschillende onderzoeken zijn op elkaar afgestemd om overlap te voorkomen en de toezichtslast te beperken. We danken iedereen die een bijdrage geleverd heeft aan de totstandkoming van dit rapport.

Ook bij dit incident bleek weer, dat de betrokken brandweerlieden, zowel leidinggevenden als manschappen, zich volledig hebben ingezet. Zij stonden letterlijk in de vuurlinie. Zij verdienen hiervoor respect en bewondering.

En laat ik duidelijk zijn. De brand is op het buitenterrein van Chemie-Pack ontstaan. Hier stond een aanzienlijke hoeveelheid brandbare chemicaliën. Volgens de vergunningen mochten zich hier echter geen gevaarlijke stoffen bevinden. In hoeverre hier sprake is van een strafbaar feit wordt zoals u weet thans onderzocht door het Openbaar Ministerie. Daar komt bij dat de brand bij aankomst van de eerste brandweerwagen al dermate groot was, dat er in feite geen beginnen meer aan was. Zeker is dat het bedrijf niet behouden had kunnen worden.

Het onderzoek van de Inspectie OOV is geen onderzoek naar aansprakelijkheden of naar de schuldvraag. Het onderzoek is bedoeld om noodzakelijke lessen te trekken voor de toekomst. Het gaat er om of adequaat is gehandeld: had het beter gemoeten?

Het onderzoek

Waar heeft de Inspectie OOV onderzoek naar gedaan? De Inspectie heeft zich gericht op de rampenbestrijding. Centraal stond de vraag: Is de bestrijding van de brand en de effecten hiervan adequaat verlopen? Het onderzoek heeft zich daarbij toegespitst op de volgende drie punten:

1. De verantwoordelijkheid van het bestuur van de gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant ten aanzien van de voorbereiding op incidenten.
2. De wijze waarop de regionale brandweer Midden- en West-Brabant de brand bij Chemie-Pack heeft bestreden.
3. De samenwerking tussen de bij het incident betrokken veiligheidsregio's en de betrokkenheid van de nationale overheid. Dan gaat het over de opschaling, de informatievoorziening, dat soort zaken.

Ik zal de drie punten één voor één toelichten.

Het eerste punt: De voorbereiding door de gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant

De Inspectie OOV heeft **onderzocht** of het bestuur van de gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant zich voldoende hebben voorbereid op grootschalige incidenten zoals deze brand.

Hierbij is **gekeken naar** de volgende drie onderwerpen:

1. de risico's in de gemeente Moerdijk en de relevante plannen en procedures,
2. de organisatie van de brandweer en
3. de geoefendheid van de betrokkenen.

Uit het onderzoek komt het volgende naar voren:

De gemeente Moerdijk is een gebied met risicovolle bedrijven. Op het industrieterrein, één van de grootste van Nederland, bevindt zich een grote concentratie van bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen. In de gemeente Moerdijk zijn zeventien bedrijven gevestigd die in de categorie 'meest risicovolle bedrijven' vallen (de zgn. BRZO-bedrijven). Eén van deze bedrijven is Chemie-Pack.

Overheden moeten zorgvuldig met de binnen de eigen grenzen aanwezige risico's omgaan. Dit betekent dat zij zich bewust dienen te zijn van de risico's, en dat zij hiermee in hun voorbereidingen op incidenten rekening moeten houden. Een en ander moet worden vastgelegd in zogenaamde rampen- of crisisplannen.

Ten tijde van het incident golden ten aanzien van de plannen en procedures de overgangstermijnen uit de Wet veiligheidsregio's. Op basis van deze overgangstermijnen diende ofwel de gemeente Moerdijk over een gemeentelijk rampenplan te beschikken, ofwel de veiligheidsregio over een regionaal crisisplan. De Inspectie OOV constateert dat de veiligheidsregio nog niet over een dergelijk plan

beschikt, terwijl het gemeentelijk rampenplan van Moerdijk in 2005 voor het laatst is vastgesteld en daarmee niet meer actueel is. Daarnaast bevat het geen inventarisatie van de in de gemeente aanwezige risico's, waaronder die op het industrieterrein Moerdijk. Hiermee voldoet de gemeente Moerdijk niet aan de gestelde voorwaarden.

Dan kom ik nu bij het tweede onderwerp ten aanzien van de voorbereiding: de organisatie van de brandweezorg.

Bij de organisatie van de brandweezorg wordt onderscheid gemaakt in de basisbrandweezorg en het grootschalig en specialistisch brandweeroptreden. De Inspectie OOV constateert dat de brandweezorg in de gemeente Moerdijk onvoldoende op orde is en te weinig is gekoppeld aan de risico's binnen de gemeente, in het bijzonder die op het industrieterrein Moerdijk. Dit was al langere tijd bij het gemeentebestuur bekend. Zo heeft het college van Burgemeester en Wethouders eind 2009 aan de gemeenteraad laten weten dat de brandweer niet het gehele industrieterrein van Moerdijk structureel binnen de vereiste opkomsttijd kan bereiken. Ook kan de vereiste personele paraatheid niet 24 uur per dag worden gewaarborgd. Dit heeft niet geleid tot het nemen van aanvullende maatregelen.

Eén van de manieren om de basisbrandweezorg op orde te krijgen is het aanwijzen van bedrijven als bedrijfsbrandweerplichtig. Het gemeentebestuur van Moerdijk heeft lang gewacht om dit traject naar de bedrijven toe in gang te zetten en is het tot op heden zonder concreet resultaat gebleven.

De Inspectie OOV concludeert voorts dat het bestuur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant bij de verdeling van brandweermaterieel onvoldoende rekening heeft gehouden met de spreiding en concentratie van risico's binnen de grenzen van de veiligheidsregio. Aan het brandweercluster Mark en Dintel, waar Moerdijk toe behoort, is onvoldoende op de risico's gerichte specialistische ondersteuning toegewezen.

Ten slotte de geoefendheid. Uit het onderzoek blijkt dat ook de oefeningen van de regionale brandweer Midden- en West-Brabant onvoldoende zijn afgestemd op de risico's in het gebied. Er is onvoldoende aandacht geweest voor grootschalige incidenten met gevaarlijke stoffen en brandbestrijding in een industriële omgeving zoals het industrieterrein Moerdijk.

Deze constatering leidt tot de volgende conclusies:

De Inspectie OOV komt tot het oordeel dat aanvankelijk de gemeente Moerdijk en later ook de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant steken hebben laten vallen in de voorbereiding op wezenlijke risico's binnen het eigen verzorgingsgebied. Zij hebben onvoldoende invulling gegeven aan hun verantwoordelijkheden. De inspanningen in de voorbereidingsfase waren te weinig gericht op de reële risico's binnen de gemeente en de veiligheidsregio. Met name bij de gemeente Moerdijk was onvoldoende sprake van risico- en veiligheidsbewustzijn. Het gemeentebestuur is tekort geschoten in het nakomen van de verplichting om de basisbrandweezorg op orde te krijgen. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant had – zeker gezien het convenant dat zij met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft afgesloten – meer prioriteit moeten geven aan het alsnog op orde krijgen van de kwaliteit van de voorbereiding.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

Aan het bestuur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant:

Breng de basisbrandweezorg binnen de gemeente Moerdijk op orde, waaronder de opkomsttijd op het industrieterrein Moerdijk en de personele paraatheid in relatie tot de risico's in het gebied.

Rond met voortvarendheid het aanwijstraject voor bedrijfsbrandweren op het industrieterrein Moerdijk af. Bezie de mogelijkheid van de oprichting van een publiek-private brandweer. Betrek hierbij de ervaringen van andere veiligheidsregio's.

Sluit de preventietaken op het gebied van advisering, controle en handhaving zoals die thans door de gemeente Moerdijk worden uitgevoerd en het repressief optreden op elkaar aan.

Baseer de verdeling van specialistische middelen op de spreiding van de risico's binnen de veiligheidsregio en beoordeel of de huidige specialistische middelen gezien de risico's toereikend zijn.

Spits de vakbekwaamheid (het opleiden, oefenen en bijscholen) toe op de specifieke risico's binnen de veiligheidsregio.

Dan kom ik nu toe aan het tweede punt in het onderzoek: de brandbestrijding.

Bij dit onderdeel is onderzocht of de bestrijding van de brand bij Chemie-Pack adequaat is verlopen. Om dit te beoordelen heeft de Inspectie OOV drie processen nader onderzocht:

1. alarmering en opschaling,
2. leiding en coördinatie en
3. beeldvorming.

Uit het onderzoek blijkt ten aanzien van alarmering en opschaling het volgende.

Om 14.26 uur ontvangt de meldkamer een melding van een brand bij Chemie-Pack. Deze is ontstaan op het buitenterrein, waar zich tientallen containers bevinden. Vlak bij deze containers staat een pomp in een lekbak, die een vloeistof aan het overpompen is. Tijdens het overpompen ontstaat een kleine brand. Het personeel van Chemie-Pack tracht het vuur met eigen middelen te blussen, maar slaagt hier niet in. Door het vuur smelten meerdere containers in de nabijheid van de pomp en breidt de brand zich snel uit tot een zeer grote vloeistofbrand.

De gealarmeerde Officier van Dienst ziet terwijl hij aanrijdend is de ontstane rookwolk en schaaft snel op. Binnen korte tijd komt bij het bedrijf een groot aantal brandweereenheden en -officieren op. De opkomst verloopt echter ongecontroleerd en ongestructureerd.

De opschaling naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack is lange tijd beperkt gebleven tot het operationele niveau. De veiligheidsregio heeft zelf echter voorgeschreven dat bij een incident bij Chemie-Pack naar een hoger, bestuurlijk niveau moet worden opgeschaald. De burgemeester kan dan direct sturing kan geven aan de bestrijding van het incident en de gevolgen ervan.

De eigen voorschriften worden aanvankelijk niet gevolgd. De burgemeester pakt deze rol pas om 16.52 uur op, 2,5 uur na de eerste melding. Bestuurlijke opschaling was volgens de Inspectie OOV al eerder gerechtvaardigd vanwege de noodzakelijke afstemming tussen het operationele en het bestuurlijke niveau, de landelijke uitstraling van de brand en de aandacht in de media. De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, die het meest direct met de gevolgen van de brand te maken had, was al om 15.45 uur opgeschaald naar het hoogste regionale bestuurlijke niveau. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant deed dit pas rond 19.30 uur. Naar het oordeel van de Inspectie ontbrak het in de gemeente Moerdijk en de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant bij de opschaling aan voldoende besef van de gevolgen en uitstraling van het incident.

Het tweede proces dat bij de brandbestrijding is onderzocht betreft de leiding en coördinatie

De Inspectie OOV maakt bij de bestrijding van het incident een onderscheid in **drie fasen**:

1. de acute fase. Deze fase start direct na de melding van een incident. In de acute fase brengt de brandweer de situatie en de risico's in kaart en bepaalt zij de inzetactiek. Deze fase verloopt vaak hectisch.
2. de stabilisatiefase. In deze fase staat het voorkomen van uitbreiding van het incident en het indammen van gevaar centraal.
3. en ten slotte de normalisatiefase. In de normalisatiefase staat het afbouwen van de hulpverlening centraal en wordt geen acuut belang meer nagestreefd.

De Inspectie OOV constateert in alle drie de fasen van het incident tekortkomingen ten aanzien van leiding en coördinatie. Het ontbrak aan daadkrachtige en eenduidige leiding. In het veld was geen sprake van een duidelijke bevelstructuur. Zo was op een cruciale plek in de bevelstructuur sprake van een dubbelfunctie, kwamen verschillende niet-gealarmeerde officieren op waardoor een informele hiërarchie ontstond, kregen leidinggevers van organisaties die bijstand verleenden de

ruimte om naar eigen inzicht te handelen en communiceerden de leidinggevendenden onvoldoende met elkaar en met de brandweereenheden in het veld. Hierdoor werden regelmatig opdrachten gegeven die afwijkend of tegenstrijdig waren aan de inzetactiek, het gecontroleerd laten uitbranden van de vloeistofbrand en het tegelijkertijd proberen te behouden van delen van het bedrijf. Omdat hierdoor meer bluswater werd gebruikt dan nodig was, heeft het milieu extra schade opgelopen.

Daarnaast is vanuit de leiding onvoldoende aandacht besteed aan het risico van het vervuilde bluswater voor de hulpverleners. Dat geen ontsmettingsprocedure is opgestart is onverantwoord.

Het derde en laatste proces dat bij de brandbestrijding is onderzocht betreft de beeldvorming

Voor het effectief kunnen bestrijden van een brand is het essentieel om te beschikken over de juiste actuele informatie over de ontwikkelingen van een incident. De Inspectie OOV heeft bekeken of de veiligheidsregio in staat is geweest een dergelijk beeld op te stellen. In de verschillende fasen van het incident slaagt de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant hier onvoldoende in. Als gevolg hiervan komen de beelden die de verschillende coördinerende teams binnen de veiligheidsregio van het incident hebben op meerdere momenten niet overeen met de feitelijke situatie.

De constatering over de brandbestrijding leiden tot de volgende conclusies:

De Inspectie OOV komt tot het oordeel dat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant de brand bij Chemie-Pack vooral in de stabilisatie- en de normalisatiefase onvoldoende adequaat heeft bestreden. Hier zijn tekortkomingen geconstateerd in het leidinggevend systeem en in het vermogen van de veiligheidsregio om een actueel en compleet beeld van het incident op te stellen. Dit heeft geen directe gevolgen gehad voor het uiteindelijke resultaat: de brand was dermate groot van omvang dat met zekerheid kan worden gesteld dat het bedrijf niet behouden kon worden. Wel heeft het milieu door het gebruik van grote hoeveelheden bluswater extra schade geleden. Dat geen ontsmettingsprocedure is opgestart is, gelet op de risico's van het verontreinigd water voor de hulpverleners, onverantwoord.

De Inspectie OOV heeft aan het bestuur van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Betrek de randvoorwaarden, uitgangspunten en effecten van de operationele en bestuurlijke opschaling nadrukkelijk in het oefenprogramma.

Investeer in een robuust systeem van leiding en coördinatie, waarin aandacht is voor het opbouwen van routine en vakmanschap. Voorkom bij grootschalige incidenten dubbelfuncties in de bevelsstructuur.

Draag er zorg voor dat de operationele hoofdstructuur van de rampenbestrijding in staat is om complete en actuele beelden op te kunnen stellen en deze te kunnen delen, zowel binnen als buiten de veiligheidsregio.

Draag bij toekomstige incidenten en oefeningen met gevaarlijke stoffen zorg voor het ontsmetten van de hulpverleningsdiensten.

Het derde en laatste punt waar het onderzoek zich op heeft gericht is de samenwerking tussen de bij het incident betrokken veiligheidsregio's en de betrokkenheid van het nationale niveau

De rookwolk die als gevolg van de brand is vrijgekomen, trok over een groot deel van Nederland. Daardoor raakten ook andere veiligheidsregio's en het nationale niveau betrokken en ontstond een toenemende behoefte aan informatie om zo nodig maatregelen te kunnen nemen. Om deze reden heeft de Inspectie OOV de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de betrokken veiligheidsregio's onderling, en tussen de veiligheidsregio's en het nationale niveau onderzocht. De Inspectie OOV concludeert hierover het volgende:

De Inspectie OOV komt tot het oordeel dat de veiligheidsregio's in het effectgebied – voor zover het de reikwijdte van haar onderzoek betreft – naar aanleiding van het incident proactief en alert gehandeld hebben. Een knelpunt is de informatie-uitwisseling tussen de veiligheidsregio's. De veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid hebben veelvuldig en naar tevredenheid onderling contact gehad. De overige veiligheidsregio's probeerden, omdat de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant beperkt in staat was om informatie te delen, vooral via informele kanalen contact te leggen. Dit is kwetsbaar en heeft het risico in zich dat het leidinggevend systeem in de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant onnodig wordt belast.

De Inspectie OOV komt tot het oordeel dat op het nationaal niveau verschillende activiteiten zijn ontplooid, maar dat het ten aanzien van het vergaren van informatie ontbreekt aan regie. Hierdoor werd het leidinggevend systeem in de betrokken veiligheidsregio's onnodig belast.

De Inspectie OOV komt tot het oordeel dat het incident in Moerdijk – dat zowel regionale, bovenregionale als nationale aspecten kent – aanleiding vormt om nader te onderzoeken op welke wijze voldoende invulling wordt gegeven aan het koppelvlak tussen het regionale en het nationale niveau. Dit betreft in het bijzonder de organisatie van de

crisiscommunicatie en het optreden van de landelijk opererende diensten.

De Inspectie OOV heeft hierover de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Aan de besturen van de veiligheidsregio's in Nederland:

Maak eenduidige afspraken over de wijze waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan de onderlinge informatie-uitwisseling bij incidenten die de regiogrenzen overstijgen.

Maak eenduidige afspraken over de wijze waarop bij bovenregionale incidenten wordt samengewerkt en hoe de besluitvorming in dergelijke gevallen verloopt. Betrek hier ook de opschaling bij.

Aan de minister van Veiligheid en Justitie:

Herijk de onderlinge taak- en rolverdeling tussen het Nationaal Crisiscentrum, het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum en de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing ten aanzien van het vergaren van informatie en communiceer hierover naar de veiligheidsregio's.

Stem de inhoud van de situatierapporten van het Nationaal Crisiscentrum nadrukkelijker af op de informatiebehoefte van veiligheidsregio's.

Aan de minister van Veiligheid en Justitie en de besturen van de veiligheidsregio's in Nederland:

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

Afsluiting

Dit zijn de conclusies van het rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Ik wil benadrukken dat deze met de wijsheid van achteraf zijn opgesteld, en er op gericht zijn om lessen te trekken voor de toekomst en noodzakelijke verbeteringen aan te brengen. Daartoe zijn concrete aanbevelingen gedaan. De veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, het Veiligheidsberaad en de minister hebben inmiddels verschillende stappen gezet om deze verbeteringen daadwerkelijk door te voeren.

Zoals u weet komt eind december het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid uit dat gaat over het vergunningentraject, het meten van gevaarlijke stoffen en de crisiscommunicatie.

Ik dank u voor uw aandacht.