

Onderwerp Evaluatie Casinobrand

Steller J.C. Kleuver



De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 76 36 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk 6806640

Datum 07-03-2018 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Op 27 augustus 2017 vond bij Holland Casino aan het gedempte Kattendiep een grote brand plaats. De brand heeft grote gevolgen gehad voor inwoners, ondernemers en het Holland Casino. Daarom is aan de Veiligheidsregio Groningen (VRG) opdracht gegeven het optreden van de crisisorganisatie te evalueren. Dit betreft de gebruikelijke evaluatie vanuit de VRG maar, gelet op de impact van de brand, aangevuld met een evaluatie van het COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. Deze laatste heeft zich onder meer gericht op het functioneren van de kolommen in de overdracht van de crisisfase naar de nafase en de crisiscommunicatie. Ook heeft de brandweer onderzoek gedaan naar het ontstaan en verloop van de brand.

Bijgaand treft u de rapporten aan zoals door de VRG aan ons zijn opgeleverd.

Bij een crisis van een dergelijke omvang zijn er verschillende partijen betrokken. Goede samenwerking tussen brandweer (VRG), politie, GHOR, de gemeentelijke kolom Groningen (GKG) en bijvoorbeeld waterschappen zijn gedurende de crisis van essentieel belang. Om de multidisciplinaire aanpak goed te laten verlopen wordt er gewerkt met een GRIP structuur en multidisciplinaire teams, zoals het COPI (commando plaats incident) en het ROT (regionaal operationeel team). De mensen in deze teams zijn geoefend en weten wat hun rol is tijdens een crisis en wat er dan van ze verwacht wordt. Na afloop van een crisis, wanneer de multipartners klaar zijn met hun inzet, wordt er afgeschaald en gaat er een mono proces lopen: de nafase. De gemeente waar het incident heeft plaatsgevonden, is verantwoordelijk voor dit proces.

Het college heeft kennis genomen van de evaluaties en de aanbevelingen. Een belangrijk deel van de aanbevelingen heeft betrekking op de crisisfase. Dit deel wordt door de VRG opgepakt. Zie daartoe de (bijgevoegde) brief van de directeur van de VRG. De brief en de evaluaties zullen binnenkort in het bestuur van de VRG besproken worden.

Een aantal aanbevelingen hebben betrekking op de afschaling, overdracht naar de nafase en de nafase zelf. Deze punten en aanbevelingen uit de evaluatie zullen opgepakt worden door de GKG en onze gemeentelijke organisatie.

Duidelijk is dat er in de overdracht van de crisisfase naar de nafase een aantal zaken niet vlekkeloos is gelopen.

Feitelijk was er al afgeschaald terwijl de gemeentelijke organisatie nog geen goede overdracht had ontvangen en ze er nog niet klaar voor waren om het monoproces van de nafase te starten. Dit had onder andere tot gevolg dat de communicatie met de omwonenden de dag na de brand gebrekkig op gang kwam.

In tegenstelling tot de huidige werkwijze zal met name de nafase (incl communicatie) eerder gestart moeten worden (nog tijdens de operationele fase). In overleg met de VRG en de GKG zal gekeken worden hoe de overgang van de crisis multiaanpak naar de nafase beter gestructureerd kan worden. Voor alle partijen is helder dat er sprake moet zijn van een warme overdracht voordat er afgeschaald kan worden.

Daarnaast zal de gemeentelijke organisatie beter voorbereid moeten zijn om het stokje van de VRG/GKG over te nemen als de nafase inwerking treedt. Medewerkers moeten weten welke rol ze hebben in de nafase, wat er dan van ze verwacht wordt en hier ook in geoefend zijn. Voor medewerkers moet ook duidelijk zijn dat er inzet van ze gevraagd kan worden buiten kantooruren en tijdens vakanties.

Voor zover het de gemeentelijke organisatie betreft zullen we de aanbevelingen vertalen in organisatorische en procedurele aanpassingen. Dit gebeurt uiteraard in nauw overleg met de VRG en de GKG. Doelstelling is om te zorgen voor een naadloze overgang van crisis naar nazorg.

Een aantal van de aanbevelingen met name ten aanzien van communicatie, op- en afschalingsmomenten en de overdracht naar de gemeentelijke organisatie worden nu al meegenomen in de voorbereiding voor Koningsdag 2018.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Peter den Oudsten", written over a horizontal line.

de burgemeester,
Peter den Oudsten

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Peter Teesink", written over a horizontal line.

de secretaris,
Peter Teesink

VEILIGHEIDSREGIO GRONINGEN

Gemeente Groningen
t.a.v. de heer P.E.J. den Oudsten, burgemeester
Postbus 30026
9700 RM Groningen

Sontweg 10
9723 AT Groningen
Postbus 66
9700 AB Groningen
T: 088 162 5000
E: info@vrgroningen.nl
W: www.veiligheidsregiogroningen.nl
W: www.brandweer.groningen.nl

Datum	15 februari 2018	Onze referentie	Z/18/020604
Aantal bijlagen	4	Uw referentie	uw ref.
Behandeld door	J.S. Haasjes	Sector/dienst	Operationele Ondersteuning
Telefoon	088 162 4733	Team	Expertise
E-mail	johan.haasjes@vrgroningen.nl		

Onderwerp Resultaten evaluatie crisisorganisatie en brandonderzoek brand bij Holland Casino

Geachte heer Den Oudsten,

Op 27 augustus jl. vond een grote brand plaats bij Holland Casino aan het Gedempte Kattendiep te Groningen. Op 8 september jl. heeft u Veiligheidsregio Groningen opdracht gegeven het optreden van de crisisorganisatie te evalueren. Daarnaast heeft de brandweer onderzoek gedaan naar het ontstaan en verloop van de brand. Hieronder beschrijf ik (een deel van) van de voorlopige uitkomsten van de evaluatie. Tevens informeer ik u over de uitkomsten van het brandonderzoek.

Evaluatie optreden crisisorganisatie

Zoals gebruikelijk vinden bij incidenten monodisciplinaire evaluaties plaats die input zijn voor de multidisciplinaire evaluatie. Binnen de veiligheidsregio wordt daarvoor een standaard systematiek gehanteerd. Vanwege enkele bijzondere aspecten van de brand, en vooral de dagen na de brand, is de reguliere evaluatie in dit geval uitgebreid met een evaluatie vanuit het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. Daarnaast heeft de Brandweer onderzoek gedaan naar het ontstaan en het verloop van de brand.

Reguliere evaluatie

De reguliere evaluatie richtte zich op de opschaling, het functioneren en de afschaling van de crisisorganisatie en de overdracht aan de staande organisatie. De evaluatie leidt tot verschillende conclusies en aanbevelingen. Hieronder zet ik enkele daarvan voor u op een rijtje die relevant zijn voor de beantwoording van de evaluatievragen. In bijgevoegd rapport zijn alle conclusies en aanbevelingen opgenomen.

Functioneren crisisorganisatie

- Het CoPI heeft goed geanticipeerd op de verwachting dat het incident lang zou gaan duren. In de eerste CoPI vergadering werd al genoemd dat men er rekening mee moest houden dat het een langdurend incident zou worden.
- Het ROT vond dat ze duidelijke werkafspraken hadden met het CoPI en kon daarmee goed aan de slag. De aansluiting van en afstemming met het SGBO via de AC Politie ging soepel.

Met betrekking tot het Commando Plaats Incident

- Bespreek afschaling met de overblijvende onderdelen van de crisisorganisatie, zodat er geen onduidelijkheden zijn over mogelijk openstaande acties.
- Houd de Mobiele Commando Unit (MCU) langer ter plaatse om ook de laatste afspraken op beeld en in tekst vast te leggen.

Met betrekking tot het Regionaal Operationeel Team

- Maak duidelijk welke mogelijkheden de huidige procedures bieden om flexibel op te schalen.
- Zorg dat de voorbereiding op en de overdracht naar de nafase beter vorm krijgt.
- Bepaal op welke manier en tot welk niveau er (gemeentelijke) zorg aan de bevolking wordt geleverd. Hoe groot is het beroep dat er tijdens een incident én in de nafase wordt gedaan op de zelfredzaamheid van betrokkenen.

Evaluatie COT

Het COT heeft zich op uw verzoek gericht op het opstarten en functioneren van de betrokken kolommen in de overdracht van de crisisorganisatie naar de nafase, de nafase in de eerste dagen/week na afschalen van de crisisorganisatie, de crisiscommunicatie tijdens het optreden van de crisisorganisatie en de nafase en de positie van de bestuurder in het crisis proces. Hieronder komen het overkoepelende beeld dat de evaluatie heeft opgeleverd en de geformuleerde aanbevelingen aan de orde.

Overkoepelend beeld

De bestrijding van de brand was effectief. Het vuur is niet overgeslagen. Er zijn geen slachtoffers gevallen. Geplande evenementen konden doorgaan. Bewoners en studenten zijn opgevangen en zij zijn via meerdere kanalen geïnformeerd. De impact van een brand als deze is groot, voor alle gedupeerden. Er hebben zich aanvankelijk knelpunten voorgedaan in de informatievoorziening en communicatie aan gedupeerden en er zijn op onderdelen enkele kritische geluiden. Dit viel samen met de overgang van de acute fase naar de nafase. Deze overgang verliep niet goed waardoor er een gat viel in de organisatie juist toen er behoefte was aan duidelijke informatie.

Het belangrijkste leerpunt zit in de opstart van de nafase. Het besluit om na aanvankelijke afschaling de crisisorganisatie opnieuw in te zetten in combinatie met een opstartende nafase-aanpak bleek effectief. Vanaf dat moment is de communicatie ook meer op maat vorm en inhoud gegeven. Er zijn meerdere goede ervaringen zoals het werken met case managers en WhatsApp groepen en de wijze van samenwerking met Holland Casino en betrokken hotels.

Een ander belangrijk leerpunt is het realiseren van een goede aansluiting van de burgemeester in een situatie waarin er geen beleidsteam is, maar bestuurlijke betrokkenheid wel belangrijk is. Deze aansluiting is niet goed gelukt. De burgemeester is nauw betrokken geweest bij delen van de uitvoering, vooral ook richting bewoners en media, maar er zijn leerpunten in de wijze van informeren, afstemmen en positioneren.

In bijgevoegd rapport zijn naast het overkoepelende beeld ook enkele thematische observaties opgenomen.

Aanbevelingen

Op basis van de beschreven observaties doet het COT in het afsluitende hoofdstuk enkele aanbevelingen. De ervaringen met de casinobrand zijn de directe aanleiding hiervoor, maar de aanbevelingen zijn in belangrijke mate gericht op generieke versterking van de aanpak.

- Investeer in de slagkracht van bevolkingszorg
- Focus op bevolkingszorg en verkennen van aparte discipline communicatie
- Investeer in een goede verbinding tussen operatie en bestuur
- Maak opnieuw bewuste keuzes over de voorbereiding van de nafase.
- Zorg voor een goede nabespreking tussen professionals en burgemeester.

In het rapport worden de aanbevelingen van een nadere toelichting voorzien.

De aanbevelingen zijn input voor mogelijke aanpassingen van beleid en zijn input voor trainingen en oefeningen van de crisisorganisatie. De volgende acties zijn reeds ingezet:

- Verkenning bij andere Veiligheidsregio's naar de wijze van organisatie van crisiscommunicatie.
- Herijking van competentieprofielen van sleutelfuncties in de crisisorganisatie waaronder de Operationeel Leider op met name de bestuurlijke aspecten.
- Verbetering van het proces van afschalen van crisisorganisatie en overdracht naar de staande organisatie in een dakpanconstructie.

Brandonderzoek

Team Brandonderzoek van Brandweer Groningen heeft onderzoek gedaan naar de brand bij Holland Casino. Het onderzoek – het rapport is bijgevoegd - heeft zich vooral gericht op het verklaren van de snelle branduitbreiding vlak nadat de brandweer een offensieve binnen aanval wilde uitvoeren nabij het vermoedelijke ontstaansgebied. Aan het onderzoek kunnen de volgende conclusies verbonden worden:

- Met een hoge mate van zekerheid kan gesteld worden dat de brand is ontstaan in de koof achter de kassa ter plaatse van de bar op de begane grond achterin het Holland Casino.
- De luchtbehandelingsinstallatie heeft in grote mate bijgedragen aan zowel de ontwikkeling van de brand als aan de verspreiding van de rookgassen.
- De wijze waarop de afvoer van de luchtbehandelingsinstallatie werd afgeschakeld in combinatie met de rookopbouw boven het verlaagde plafond kan de plotseling rookverspreiding/ -verdichting en temperatuurstijging verklaren die de aanvalsploeg heeft ervaren.
- Door de duur van de brand is niet meer te achterhalen hoe lang de compartimentering weerstand heeft geboden. Wel is het gedeelte waar de brandmeldinstallatie was gesitueerd (brandcompartiment naast de speelzaal begane grond) na de brand nog redelijk intact gebleven.
- De brandmeldinstallatie heeft naar behoren gefunctioneerd. Doordat de brand waarschijnlijk is ontstaan in een koof zonder detectie heeft de brand zich gedurende langere tijd kunnen ontwikkelen voordat deze door de brandmeldinstallatie werd gedetecteerd.
- De constructie van het pand is door de brand dusdanig verzwakt dat de kans op instorting tijdens deze brand zeer reëel was. Het besluit om defensief op te treden is daarom juist geweest.

Tot besluit

De opdracht tot evaluatie, beide hiervoor genoemde evaluatierapporten en het rapport met betrekking tot het brandonderzoek zijn bij deze brief gevoegd. Ik ga ervan uit u voldoende te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van genoemde trajecten. Mocht u daar vragen en / of opmerkingen over hebben, dan verneem ik die uiteraard graag.

Hoogachtend,

Wilma J. Mansveld,
Directeur Veiligheidsregio Groningen

Opdracht evaluatie brand bij Holland Casino

Evalueer het optreden van de Groningse Crisisorganisatie en de nafase bij het optreden bij de brand bij Holland Casino, Gedempte Kattendiep te Groningen op zondag 27 augustus 2017. Evalueer daarbij de volgende punten in opdracht van de burgemeester van Groningen:

A) Reguliere evaluatie Grip opschaling (conform bestuurlijk vastgesteld), waarbij het COT (instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement) gevraagd wordt hun expertise in te brengen op proces en inhoud. De volgende punten worden daarbij geëvalueerd:

1. Opschaling van de crisisorganisatie
2. Functioneren van de crisisorganisatie
3. Afschaling van de crisisorganisatie en overdracht aan de staande organisatie

En

B) De onderstaande punten apart evalueren, uitgevoerd door het COT (kan zich daarin ook laten bijstaan door eerder genoemde evaluatoren)

4. Het opstarten en functioneren van de betrokken kolommen in de overdracht van de crisisorganisatie naar de nafase;
5. de nafase in de eerste dagen/week na afschalen van de crisisorganisatie;
6. de crisiscommunicatie tijdens het optreden van de crisisorganisatie en de nafase en
7. de positie van de bestuurder in het crisis proces.

Hierbij worden de recente evaluaties van GRIP- opschalingen betrokken (oa. treinincident Winsum, explosie Veendam en explosie Winschoten).

Klankbordgroep

Er wordt een klankbordgroep geformeerd, bestaande uit:

-Gemeente Groningen	Dhr. P. Teesink (gem. secretaris Gemeente Groningen)
-Politie	dhr. R. Vos (plv. sectorhoofd)
-GGD Groningen	dhr. J. Rietveld (directeur GGD)
-Gemeentelijke Kolom	dhr. F. Wiertz (coördinerend gem. secretaris)
-Veiligheidsregio Groningen	mw. W.J. Mansveld (directeur VRG) dhr. R. Knoop (commandant Brandweer Groningen)

Opleveren evaluatie

De evaluatie wordt mondeling gepresenteerd aan de opdrachtgever, in dezen, de burgemeester van Groningen.



Multidisciplinair evaluatieverslag

Incident GRIP 2 “zeer grote brand Groningen”



Het doel van dit evaluatieverslag is om te leren van de multidisciplinaire inzet bij GRIP-incidenten en om de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing binnen het samenwerkingsverband Veiligheidsregio Groningen te verbeteren. Het evaluatieverslag is bedoeld voor iedereen met een rol binnen de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het verslag is opgesteld in samenwerking met de ingezette functionarissen bij het incident.

Wat	Zeer grote brand Holland casino
Waar	Gedempte Kattendiep 150, 9711 PV Groningen
Wanneer	zondag 27 augustus 2017, 7.26 -22.25 uur
Steller en datum verslag	Evaluatoren Veiligheidsregio Groningen; woensdag 13 december 2017 ;

Aanleiding

Op zondag 27 augustus 2017 breekt er rond 07.00 uur brand uit in het pand van Holland Casino (hierna: HC) in Groningen. Het blijkt al snel te gaan om een grote brand waarbij de directe omgeving wordt ontruimd en bewoners worden geëvacueerd. Voor het bestrijden van de brand is de crisisbeheersingsorganisatie van de veiligheidsregio Groningen opgeschaald naar het zogenoemde GRIP1 (met een Commando Plaats Incident) en vervolgens naar GRIP2 (met naast een CoPI ook een Regionaal Operationeel Team). De brand is in de loop van de dag onder controle en omstreeks 14.15 uur is het sein brandmeester gegeven. Overslag naar andere panden wordt voorkomen. Bij het afschalen naar GRIP1 wordt in de laatste ROT vergadering opdracht gegeven om het proces nafase te starten en verder vorm te geven. De sectie bevolkingszorg is verantwoordelijk en de overige secties schalen verder af. In de media is er veel aandacht voor de brand, ook





omdat getroffen bewoners kritiek uiten op de opvang en communicatie rondom het incident. Tot in de late avond blijft het onduidelijk of bewoners terug naar de woning kunnen.

Naar aanleiding van een aantal beeldbepalende momenten, waaronder de berichtgeving één dag na de brand dat er sprake is van asbest, wordt besloten de crisisorganisatie opnieuw op te schalen. Het team nafase dat reeds is geactiveerd wordt met dit besluit ondersteund door een 'voorbereidend Regionaal Operationeel Team'. De focus en opdracht van de crisisorganisatie ligt nu met name op crisiscommunicatie en het faciliteren en ondersteunen van de getroffen bewoners. Na ongeveer een week schaal het voorbereidend ROT af en is de (meer klassieke) projectorganisatie nafase in samenwerking met tal van partners nog een aantal weken verantwoordelijk en bezig met de nazorg voor bewoners en de afhandeling van de impact van de brand.

Een evaluatie in twee delen

De veiligheidsregio Groningen wil leren van de ervaringen met de respons op de brand. Binnen de veiligheidsregio wordt een systematiek gehanteerd voor het evalueren van grootschalige inzetten van hulpverleners en 'opgeschaalde' situaties. Het doel van deze evaluaties is om: 1) te leren van de praktijk en 2) om de crisisorganisatie te verbeteren. Vanwege enkele bijzondere aspecten van de brand en vooral de dagen na de brand, wordt de bestaande aanpak uitgebreid met inzet vanuit het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

De evaluatie van het COT is gericht op de volgende aspecten: 1) de crisiscommunicatie, 2) de opstart van de nafase aanpak en 3) bestuurlijke aspecten. De onderzoekers van het COT en van de Veiligheidsregio hebben nauw samengewerkt en de onderzoeksactiviteiten afgestemd. De evaluatie is gericht op het inzichtelijk maken van ervaringen, uitdagingen en lessen.

In de klankbordgroep zijn tussentijdse bevindingen van beide evaluaties gepresenteerd aan het bestuur.

Algemeen CoPI

Het was een CoPI-inzet bij een zeer grote brand in een buitengewoon kwetsbaar gebied. Het CoPI heeft twaalf maal vergaderd en is van 7.26 tot 22.25 uur actief geweest. In de stad Groningen waren verschillende evenementen gepland, die mogelijk last zouden ondervinden van dit incident. Mede daarom is besloten tot opschaling naar GRIP2.

De burgemeester, de directeur van de Veiligheidsregio Groningen en de regionaal commandant van de brandweer zijn bij een aantal CoPI-vergaderingen geweest. Hiermee lieten zij hun betrokkenheid zien. Door hun terughoudende opstelling was dat geen belemmering voor de procesgang in het CoPI.

Conclusies en aanbevelingen CoPI

Hieronder staan de conclusies en aanbevelingen die op basis van de evaluatie zijn geformuleerd.

Conclusies

- Het CoPI heeft goed geanticipeerd op de verwachting dat het incident lang zou gaan duren. In de eerste CoPI vergadering werd al genoemd dat men er rekening mee moest houden dat het een langdurend incident zou worden. Met die kennis zijn de functionarissen op tijd afgelost. Gezien de grootte en de complexiteit van de brand heeft een aantal functionarissen (OvDB, IM) zelfs een collega als buddy opgeroepen, om de taken te verdelen.
- Registratie van ontruimden was zeer lastig tot niet te doen. Dit kwam door de snelheid van de eerste ontruimingen. Tijdens de nafase bleek dat ook de gemeentelijke basis administratie geen





juist beeld geeft: het blijkt dat studenten zich om verschillende redenen niet inschrijven op hun woonadres.

- Bij te verwachten informatiebehoefte (in dit incident oa aan aantal beschadigde auto's die niet op korte termijn uit de parkeergarage konden) kan het snel openstellen van een Publieks Informatie nummer (PIN) helpend zijn. In de 3^{de} CoPI-vergadering is het openstellen van een PIN besproken (niet in het LCMS vastgelegd). Het PIN is bij dit incident geactiveerd door de AC bevolkingszorg. De inzet van een PIN is niet gebonden aan het opschalingsniveau van de crisisorganisatie ¹.

Aanbevelingen

- ➔ **Regel dat er in voorkomende situaties een constructeur van de gemeente bereikbaar en beschikbaar is.** Er was een probleem (door kanspiket en taakonduidelijkheid) met de aanwezigheid en bereikbaarheid van de constructeur van de gemeente. Het daardoor ontstane gebrek aan duidelijkheid met betrekking tot bouwkundige veiligheid had gevolgen voor de veiligheid en inzetmogelijkheden van hulpverleners (in het bijzonder de brandweer), maar ook voor de snelheid van de terugkeer van bewoners uit ontruimde panden.
- ➔ **Bespreek afschaling met de overblijvende onderdelen van de crisisorganisatie, zodat zij er geen onduidelijkheden zijn over mogelijk openstaande acties.** Er is over de afschaling van het ROT geen overleg geweest tussen de operationeel leider en de leider CoPI. De IM-ROT heeft aan de IM-CoPI doorgegeven dat er was afgeschaald naar GRIP1. Het was voor het CoPI onduidelijk welk effect de afschaling van het ROT op het CoPI zou hebben.
- ➔ **Maak dat gemaakte ontruimingsafspraken ook gevolgd worden.** Vanwege rook, instortingsgevaar en de uitbreiding van de brand zijn er panden ontruimd. Het was een getrapte ontruiming: afhankelijk van de situatie werd er besloten meer panden te ontruimen. De in de MCU gemaakte tekeningen gaven daarvan een goed beeld. In het CoPI zijn duidelijke afspraken gemaakt welke panden de ontruiming betrof en hoe de benadering van bewoners en panden moest zijn. Achteraf blijkt dat de uitvoering van de ontruiming niet volledig conform de in het COPI afgesproken werkwijze is gegaan.
- ➔ **Organiseer en controleer of afspraken mbt de betreding/ bewaking van de panden opgevolgd worden.** Er is gesproken over het betreden van het pand Holland Casino (niet in het LCMS vastgelegd). Om integer te werken, verdenking van diefstal en de gelegenheid/ kans op het maken van nep-nieuws te voorkomen, is afgesproken om bij het betreden van panden in koppels te werken zodat er een vorm van onderlinge controle is. Deze afspraak is onvoldoende opgevolgd (Zie ook Evaluatie gaslekke Veendam 2017).
- ➔ **Heb aandacht voor het feit dat in relatief jonge gebouwen ook asbest aanwezig kan zijn. Deel dit multidisciplinair en leg overwegingen en besluiten hierover vast in het LCMS.** De kans op aanwezigheid van asbest² is zowel intern bij de brandweer als in het CoPI besproken. Dit³ is beoordeeld als onwaarschijnlijk (ivm het bouwjaar van het pand). Zou het er wel zijn, dan zou het om weinig tot geen asbest gaan én het zou zich midden in het gebouw bevinden. De normale werkwijze is dat er op zichtbare asbest geacteerd wordt en dat iedereen zonder ademlucht altijd uit de rook blijft.

¹ Draaiboek Taakorganisatie Communicatie 1.3.1: N.a.v. een incident komen op verschillende plaatsen veel vragen vanuit de bevolking binnen. De inzet van een PIN is niet gebonden aan het opschalingsniveau van de crisisorganisatie, maar wordt bepaald door enerzijds de behoefte vanuit de bevolking en anderzijds de logistieke noodzaak tot stroomlijning van de publieksinformatie. Het besluit tot het inzetten van het regionale PIN wordt genomen door de Algemeen commandant Bevolkingszorg met inachtneming van de multidisciplinaire afstemming en de overweging of een lichtere vorm van het beantwoorden van publieksvragen niet mogelijk is. Getroffen gemeenten kunnen besluiten tot het inzetten van een lokaal PIN. Doorgaans wordt daarvoor dan hun eigen KCC ingezet.

² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asbest/asbestregels> : Particulieren en bedrijven mogen asbest niet (her)gebruiken, bewaren, verkopen, importeren, weggeven, opnieuw toepassen en bewerken. Sinds 1 juli 1993 geldt dit in Nederland en sinds 2005 in heel de Europese Unie.

³ Bron: transcript van opname MCU 18.30- 19.00 uur.





Om 11 uur werd genoemd dat er in de technische ruimte op de derde verdieping mogelijk een kleine hoeveelheid asbest was. De brandweer heeft hierover intern afgestemd en besloten de richtlijn wat betreft veiligheid te continueren.

- ➔ **Kijk goed naar de betrokkenen en overweeg of er ook in andere talen dan het Nederlands gecommuniceerd moet worden.** Er is alleen in de Nederlandse taal gecommuniceerd. Kijkend naar de groep betrokkenen, veel studenten en toeristen dan had dat wellicht ook in het Engels en het Duits moeten.
- ➔ **Houd de MCU langer ter plaatse om ook de laatste afspraken op beeld en in tekst vast te leggen.** De CoPI-leden geven aan nadrukkelijk gesproken te hebben over de operationele overdracht van hulpverlening naar dienstverlening (afschaling naar GRIPO). Dit is met name gebeurd in een bijeenkomst toen de MCU al weg was. Het staat dus niet op beeld en er is geen verslag van gemaakt. Aanwezigen geven aan dat het nodig is om ook die laatste afspraken vast te leggen.
- ➔ **Leg overwegingen en besluiten vast in het LCMS.** In dit incident was een aantal onderwerpen (oa PIN, de constructeur, de ontruimingsafspraken en asbest) niet vastgelegd in het LCMS. Hierdoor is niet altijd duidelijk op welk tijdstip en waaróm besluiten zijn genomen.

Quick wins

1. Om iedereen op hetzelfde tijdstip in de CoPI-bak te hebben is geopperd om crisispartners die geen C2000 portofoon hebben er één te geven en instrueer ze tav het gebruik. Er zijn 3 portofoons aanwezig in de MCU voor CoPI-leden die niet beschikken over een portofoon. Zo kunnen alle leden van het CoPI één portofoon op een RMG kanaal zetten zodat de CoPI leden elkaar kunnen bereiken tussen de CoPI vergaderingen.
Plaats een alarm op de MCU en laat die afgaan 5 minuten voor de afgesproken vergadertijd (zie ook evaluaties van andere incidenten).
2. Een livestream vanuit de politie heli naar de MCU was tijdens dit incident niet mogelijk, er kon geen verbinding worden gelegd. Inmiddels is de communicatielijn van de politiehelikopter naar de MCU verbeterd en is het probleem verholpen.





Algemeen ROT

Het ROT vond dat ze duidelijke werkafspraken hadden met het CoPI en kon daarmee goed aan de slag. De aansluiting van en afstemming met het SGBO via de AC Politie ging soepel. Verzoek van de leden ROT is om de verhouding toe te lichten: een aantal AC's kende de constructie niet. De AC Bevolkingszorg kwam in dit incident uit de betrokken gemeente. Dit kan verwarrend zijn als dagelijkse taken anders zijn.

Conclusies en aanbevelingen ROT

Hieronder staan de aanbevelingen die op basis van de evaluatie zijn geformuleerd.

- ***Maak duidelijk welke mogelijkheden de huidige procedures bieden om flexibel op te schalen.*** Er is flexibel opgeschaald. Na de reguliere GRIP1 is er door de beoogd OL rond 8.14 selectief opgeroepen. Dit selectief oproepen van functionarissen door de MKNN is niet geautomatiseerd en vraagt om meerdere handelingen. Een aantal functionarissen is gevraagd om op de incident locatie te komen. Hierdoor ontstond een uitzonderlijke situatie: operationeel, tactisch, en strategisch niveau was aanwezig bij de brand. De leden van het ROT die ter plaatse zijn geweest noemen het een voordeel dat ze het incident ter plaatse konden zien en dat ze direct contacten konden leggen. Een aantal functionarissen gaf aan deze manier van opkomen verwarrend te ervaren en lastig om de collega's te vinden. Voor de meeste functionarissen bleek de opschaling ter plaatse met de 2de CoPI-bak zonder middelen hen onvoldoende te faciliteren. Het gebrek aan middelen en de ontwikkeling van de brand gecombineerd met de verschillende geplande evenementen was reden om GRIP2 te maken. Afwijken van de afgesproken crisisstructuur roept verwarring op, maar flexibele opschaling kan zinvol zijn (Zie ook Evaluatie explosie Winschoten, mei 2017).
- ***Bepaal in welke situaties het openstellen van een PIN zinvol is. Stel vast wat de crisisorganisatie een wenselijke tijd vindt die nodig is om een PIN operationeel te hebben.*** De zeer grote brand van het casino had grote impact op omwonenden, inwoners en gasten van de stad. Mensen werden uit hun huis of hotel gehaald en konden naar een opvanglocatie. Het was op een zondag met een fors aantal evenementen op het programma waarvan beoordeeld moest worden of en hoe ze konden doorgaan. Tussen 7.54 uur- het begin van de ontruiming- en 13.09 uur, het bekend maken/openstellen van het PIN, zit veel tijd. Dit kwam doordat het besluit tot openstelling laat in het incident is genomen. Intussen werd de meldkamer belast met telefoontjes die door het Publieks Informatie Nummer (PIN) beantwoord hadden kunnen worden. Om betrokkenen snel te kunnen informeren is het o.a. van belang om snel een PIN in werking te hebben.
- ***Zorg dat de voorbereiding op en de overdracht naar de nafase beter vorm krijgt.*** In de laatste ROT-vergadering heeft AC bevolkingszorg gevraagd om het nafase document in te vullen. Dat is door slechts twee crisispartners gedaan. Men geeft aan dat het document omvangrijk is en dat informatie ook in het LCMS staat of zou moeten staan. Mede hierdoor was de overdracht van de crisisorganisatie naar de reguliere organisatie summier en niet helpend om goed en snel de nafase (op 28/08) op te starten (Zie ook Evaluatie Treinongeval Winsum, november 2016 en Evaluatie explosie Winschoten, mei 2017).
- ***Bepaal op welke manier en tot welk niveau er (gemeentelijke) zorg aan de bevolking wordt geleverd. Hoe groot is het beroep dat er tijdens een incident én in de nafase wordt gedaan op de zelfredzaamheid van betrokkenen.*** In de opvanglocatie werd vooral in- en uit gelopen, de meeste mensen bleven er kort. De ervaring is dat het lastig is om een inschatting te maken wat betrokkenen nodig hebben. Het is voor de gemeente en voor de bestuurder van belang om te weten wat de gemeente enerzijds aan betrokkenen wil bieden en anderzijds wat de betrokkenen verwachten. Met dat inzicht kan een gemeente intern en extern verwachtingen managen.





Feitenrelaas

Tijd	Gebeurtenis/activiteit
27-08- 2017	
07.02	brand Holland Casino
07.07	middel brand
07.08	zeer grote brand
07.26	GRIP1
07.45	1 ^{ste} CoPI
08.14	besluit selectieve opschaling naar VROT (Operationeel Leider CoPI iom de Leider CoPI)
09.30	3 ^{de} CoPI: GRIP2 besproken.
09.47	GRIP2
11.00	1 ^{ste} ROT
11.40	1e stafsectie vergadering BZ: besluit instellen PIN
11.55	ROT-nis bevolkingszorg (BZ): besluit Publieksinformatie nummer (PIN) wordt ingesteld: 050-367 1000/
13.06	PIN open
14.15	sein brand meester
14.50	ROT-nis BZ: Start met overdrachtsdocument tbv de nafase in de lijnorganisatie van de gemeente op 28/08
15.28	GRIP1 , ROT-nis BZ blijft actief
18.30	-19.00 9 ^{de} CoPI: gesproken over asbest
19.00	brand is opgelaaid. Plan gemaakt om met veel water het pand aan te vallen
22.00	12 ^e CoPI: PIN is uit de lucht, Salvage is wel bereikbaar.
22:25	GRIP0
22.35	ROT-nis BZ: PIN is afgesloten. Overdracht aan Salvage, Holland Casino en gemeente. Overdrachtsdocument wordt morgenochtend door AC afgerond. Morgenvroeg is de gemeente Groningen weer bereikbaar

Aanwezig in CoPI	2xCaco, 2xLeider CoPI, 2xOvDB, 2xOvDG, 2xOvDBZ, 2xOvDP (niet bij leertafel), 3x Informatiemanager, 2x Plotter, 2x MCU ondersteuner (niet bij leertafel), liaison Waterschap, Voorlichting
Aanwezig in ROT	Operationeel Leider, AC Brandweer, AC Geneeskundige Zorg, AC Bevolkingszorg, AC Politie, Informatiemanager, 2x Informatie Coördinator(niet bij leertafel), 2x Plotter (niet bij leertafel), waterschap, provincie





Evaluatiemethodiek

Voor de evaluatie van dit incident zijn leertafels gehouden waarvoor de deelnemers aan de crisisteams en de calamiteitencoördinator op de meldkamer uitgenodigd zijn. De deelnemers die niet aanwezig konden zijn, zijn per mail of telefonisch naar hun bevindingen gevraagd. Aan de hand van de input van de deelnemers en schriftelijke/digitale documentatie van het incident zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld. Hiervoor is onder meer ook gebruik gemaakt van de GMS-rapportage en de gegevens in LCMS.

Wat gebeurt er na de evaluatie?

De regiegroep Crisisbeheersing stelt het verslag vast en verspreidt het onder de partners binnen het samenwerkingsverband. Daarnaast wordt het verslag aangeboden aan het Directiebestuur Crisisbeheersing.

Twee keer per jaar worden de vastgestelde evaluatieverslagen door de evaluatorenpool Groningen en de voorzitter Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen (MOTO) doorgesproken. Hierin worden ook evaluatieverslagen van multidisciplinaire oefeningen meegenomen. Deze groep stelt een gezamenlijk advies voor de actiehouders⁴ Crisisbeheersing over welke rode draden in evaluaties waar te nemen zijn en waar de crisisorganisatie kan leren en/of verbeteren. Vervolgens vertaalt de groep actiehouders Crisisbeheersing dit advies naar door hun op te pakken actiepunten. De actiepunten worden in deze overleggen ook samen gemonitord op voortgang en actualiteit. De coördinator Evalueren begeleidt dit proces.

Voor vragen over multidisciplinair evalueren: evalueren.grip@vrgroningen.nl.

⁴ De actiehouders Crisisbeheersing zijn de leden van de regiegroep Crisisbeheersing + de voorzitter Multidisciplinair Opleiden, Trainen en Oefenen (MOTO) en de ketenregisseur Meldkamer Noord-Nederland.





Bijlage 1 Plot in het LCMS

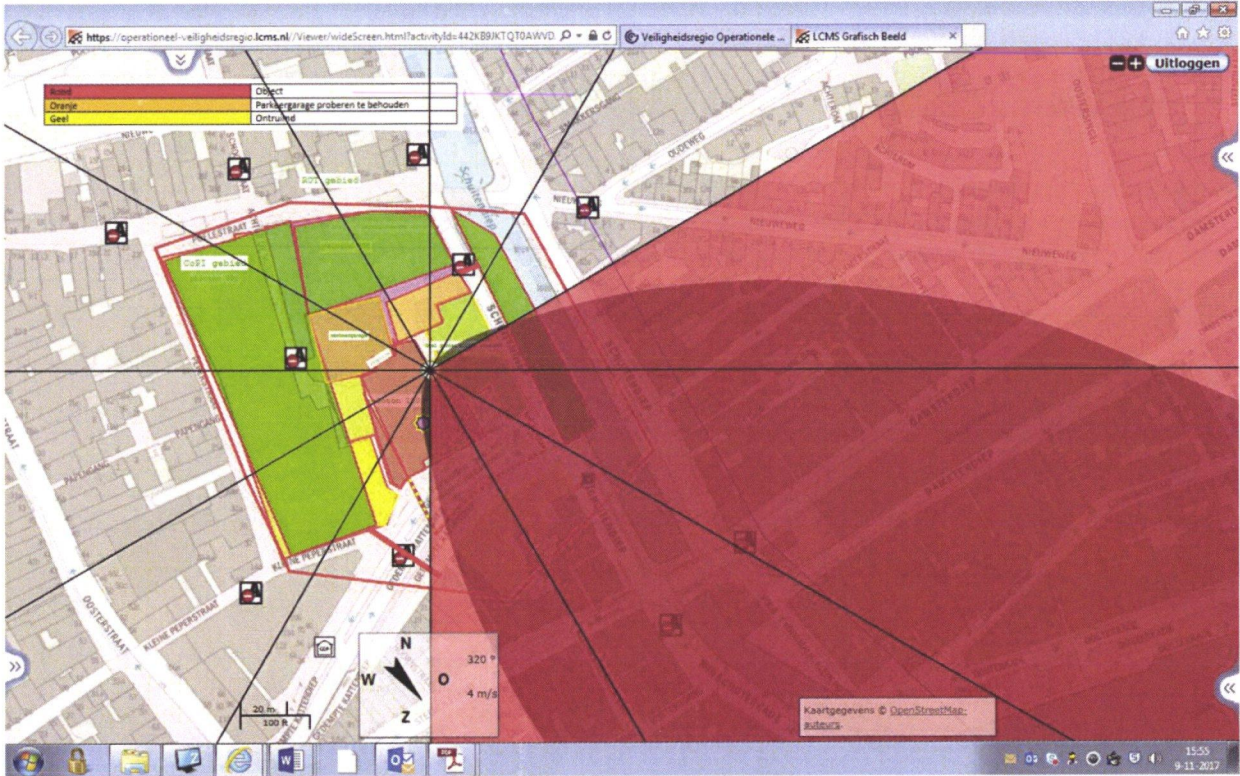


Foto-impressie





COT | Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
an Aon company

Brand Holland Casino Groningen

Thematische evaluatie crisismanagement

Evaluatie deel 2

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
2	Korte beschrijving van de gebeurtenissen.....	2
3	Observaties.....	5
3.1	Overkoepelend Beeld.....	5
3.2	Observaties per thema.....	6
	Crisiscommunicatie.....	6
	Overdracht nafase.....	7
	Bestuurlijke aspecten.....	8
4	Aanbevelingen.....	10
	Over het COT.....	10
	Disclaimer onderzoek.....	10

1 Inleiding

Aanleiding

Op zondag 27 augustus 2017 breekt er rond 07.00 uur brand uit in het pand van Holland Casino (hierna: HC) in Groningen. Het blijkt al snel te gaan om een grote brand waarbij de directe omgeving wordt ontruimd en bewoners worden geëvacueerd. Voor het bestrijden van de brand is de crisisbeheersingsorganisatie van de veiligheidsregio Groningen opgeschaald naar het zogenoemde GRIP1 (met een Commando Plaats Incident) en vervolgens naar GRIP2 (met naast een CoPI ook een Regionaal Operationeel Team). De brand is in de loop van de dag onder controle en omstreeks 14.15 uur is het sein brandmeester gegeven. Overslag naar andere panden wordt voorkomen. Bij het afschalen naar GRIP1 wordt in de laatste ROT vergadering opdracht gegeven om het proces nafase te starten en verder vorm te geven. De sectie bevolkingszorg is verantwoordelijk en de overige secties schalen verder af. In de media is er veel aandacht voor de brand, ook omdat getroffen bewoners kritiek uiten op de opvang en communicatie rondom het incident. Tot in de late avond blijft het onduidelijk of bewoners terug naar de woning kunnen. Naar aanleiding van een aantal beeldbepalende momenten, waaronder de berichtgeving één dag na de brand dat er sprake is van asbest, wordt besloten de crisisorganisatie opnieuw op te schalen. Het team nafase dat reeds is geactiveerd wordt met dit besluit ondersteund door een 'voorbereidend Regionaal Operationeel Team'. De focus en opdracht van de crisisorganisatie ligt nu met name op crisiscommunicatie en het faciliteren en ondersteunen van de getroffen bewoners. Na ongeveer een week schaalt het voorbereidend ROT af en is de (meer klassieke) projectorganisatie nafase in samenwerking met tal van partners nog een aantal weken verantwoordelijk en bezig met de nazorg voor bewoners en de afhandeling van de impact van de brand.

Een evaluatie in twee delen

De veiligheidsregio Groningen wil leren van de ervaringen met de respons op de brand. Binnen de veiligheidsregio wordt een systematiek gehanteerd voor het evalueren van grootschalige inzetten van hulpverleners en 'opgeschaalde' situaties. Vanwege enkele bijzondere aspecten van de brand en vooral de dagen na de brand, wordt de bestaande aanpak uitgebreid met inzet vanuit het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. De Veiligheidsregio voert zelf een evaluatie uit van de acute fase en het functioneren van de crisisorganisatie (Deel 1). De evaluatie van het COT (Deel 2) is gericht op de volgende aspecten: 1) de crisiscommunicatie, 2) de opstart van de nafase aanpak en 3) bestuurlijke aspecten. De onderzoekers van het COT en van de Veiligheidsregio de onderzoeksactiviteiten afgestemd.

De evaluatie is gericht op het inzichtelijk maken van ervaringen, uitdagingen en lessen. Als COT hebben wij beschikking gekregen over documenten zoals verslagen van overleggen en plannen van aanpak. Ook hebben wij interviews gehouden met sleutelfunctionarissen.¹ Hiernaast hebben we in een themabijeenkomst over de nafase met betrokken professionals uit de crisisorganisatie doorgepraat over eigen bevindingen en mogelijke leerpunten. In de klankbordgroep zijn tussentijdse bevindingen gepresenteerd aan het bestuur.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een overzicht met de belangrijkste gebeurtenissen. In Hoofdstuk 3 delen we ons overkoepelende beeld en de observaties voor de drie hoofdthema's. In het afsluitende hoofdstuk 4 doen wij enkele aanbevelingen.

¹ Respondenten waren de voorzitter van de veiligheidsregio, directeur veiligheidsregio, directeur publieke gezondheid, adviseur gevaarlijke stoffen, hoofd risicobeheersing, algemeen commandanten politie, brandweer en bevolkingszorg, hoofd taakorganisatie crisiscommunicatie, communicatieadviseur burgemeester, hoofd nafase en de operationeel leider in de nafase.

2 Korte beschrijving van de gebeurtenissen

Deze beschrijving is gebaseerd op de beschikbaar gestelde documenten en de gesprekken met respondenten. We beschrijven de belangrijkste gebeurtenissen en ontwikkelingen voor zover deze relevant zijn op de drie evaluatiethema's en passend binnen de te onderzoeken periode van de evaluatie twee.

Zondag 27 augustus 2017

Brand en opschaling naar GRIP 1

Op zondag 27 augustus breekt er omstreeks 07.00 uur brand uit in het Holland Casino aan het Kattendiep in Groningen. De brand breidt snel uit en er ontstaat veel rookontwikkeling. Er wordt opgeschaald naar GRIP1 en de inwoners van de stad Groningen worden via een NL-alert gewaarschuwd voor langdurige rookontwikkeling. Rond 7.45 uur is het eerste CoPI overleg. Een groot aantal woningen in de directe omgeving van het casino wordt ontruimd en de Ovd-BZ start met het regelen van een opvanglocatie voor getroffen en.

Het vuur laait verder op: opschaling naar GRIP 2

Rond 10.10 uur laait het vuur verder op, wordt er een groot gebied ontruimd en opgeschaald naar GRIP2. In de tussentijd zijn een aantal ROT-leden en secties waaronder bevolkingszorg opgeroepen naar het plaats incident. Ook de burgemeester samen met zijn woordvoerder en een aantal andere strategische crisisfunctionarissen zijn op locatie. Kort hierop wordt besloten dat het ROT haar werkzaamheden vanuit de Sontweg moet coördineren. Duidelijk wordt dat het pand, en mogelijk ook de garage, zwaar zijn beschadigd.

Opvanglocatie

De opvanglocaties aan de Kreupelstraat en het Zuiderdiep zijn geopend. Salvage² is ter plaatste en registreert de getroffen en. Wanneer de burgemeester arriveert op een opvanglocatie merkt hij dat de communicatie vanuit de gemeente richting omwonenden heeft gezorgd voor verwarring. Getroffen en geven aan dat de informatievoorziening vanuit de gemeente gebrekkig was, en dat het enige tijd onduidelijk was waar zij terecht konden of dat er contact werd opgenomen. Dit had ook te maken met de nodige controle van woningen en het herstel van beschadigde voordeuren.

Side-events

Tijdens de eerste ROT vergadering wordt gekeken naar de gevolgen van de brand op de geplande evenementen in de stad (o.a. een voetbalwedstrijd van FC Groningen en het Grachtenfestijn). De Operationeel Leider (OL) neemt contact op met de organisatoren van deze evenementen. De gemeente, bevolkingszorg en de brandweer spreken af om ieder uur bij elkaar te komen.

Het Publiek Informatie Nummer (PIN) is geactiveerd en de geplande festiviteiten gaan door

Rond 13.00 uur is het PIN operationeel. FC Groningen laat via Twitter weten dat de geplande voetbalwedstrijd tegen FC Utrecht gewoon doorgaat. In overleg met de organisatoren wordt besloten om ook de andere geplande evenementen doorgang te laten vinden. Voor één evenement dat gebruik maakt van een gracht in de nabijheid van HC wordt in overleg met de organisator een aanpassing doorgevoerd.

Sein brandmeester wordt gegeven

Rond 14.15 uur wordt het sein brandmeester gegeven. Naar verwachting kunnen omwonenden in de loop van de avond weer terug naar hun woningen. Wel is er op dit moment nog onzekerheid over de constructieve staat van het gebouw. De operationeel leider besluit dat er rond 15.30 uur kan worden afgeschaald naar GRIP1. De AC bevolkingszorg geeft aan dat de kolom bevolkingszorg blijft, omdat er nog veel werk ligt. De andere kolommen schalen verder af. Er wordt onder andere gewerkt aan

² Stichting Salvage is een onafhankelijke stichting opgericht door de gezamenlijke brandverzekeraars, allen lid van het Verbond van Verzekeraars..

het organiseren van de nafase. Hierbij wordt een overdrachtsdocument gevuld met belangrijke punten die bij de andere secties aan de hand van een vragenformulier worden geïnventariseerd. Er wordt een start gemaakt met het voorbereiden van de persconferentie en de nafase. De belangrijkste openstaande punten op dit moment zijn: het nablussen van de brand, de verkeerssituatie, de opvang en terugkeer van bewoners en het politieonderzoek naar de oorzaak van de brand.

Persmoment

Om 16.15 uur is er een officieel persmoment waarbij naast de burgemeester ook de woordvoerder, de brandweercommandant en bedrijfsmanager van het Holland Casino aanwezig zijn. Ondertussen uiten enkele gedupeerden (via sociale media) hun onvrede over de informatievoorziening, opvang en zorg. Zij geven aan dat het onduidelijk is of de rook schadelijke stoffen bevat, en willen weten wanneer ze terug naar huis mogen.

Noot: Uit onderzoek van de evaluatie 1 blijkt dat rond 19.00 uur in het CoPI is gesproken over de mogelijke aanwezigheid van asbest³. Hierbij wordt besproken dat de kans hierop zeer laag is.

Afschaling naar GRIP 0

Rond 22.25 uur wordt er verder afgeschaald naar GRIP 0. De processen bevolkingszorg en crisiscommunicatie blijven doorwerken. Door de gemeente secretaris wordt die avond telefonisch contact gelegd met een beoogd hoofd nafase. Een startoverleg nafase is gepland voor de volgende dag 13.00 uur.

Richting de nafase De operationeel leider neemt contact op met bevolkingszorg met de vraag om te organiseren dat de burgemeester de volgende dag om 6.00 uur voorzien kan worden van informatie. Rond 00.00 uur neemt ook de woordvoerder van de burgemeester contact op met het hoofd van de taakorganisatie communicatie en geeft aan dat er de volgende dag een analyse moet liggen met knelpunten en vragen van bewoners. De volgende dag zal de informatievoorziening worden uitgevoerd door het Klanten Contact Centrum (KCC) van de gemeente.

Maandag 28 augustus 2017

Overdrachtsdocument en onrust op sociale media

Rond 8.00 uur wordt alle informatie met het Klant Contact Centrum (KCC) van de gemeente Groningen gedeeld. Tegelijkertijd wordt er nog gewerkt aan een overdrachtsdocument. De onrust op sociale media neemt toe. Het KCC geeft aan dat er onvoldoende informatie is om alle vragen van bewoners te kunnen beantwoorden. Dit wordt besproken met de AC bevolkingszorg en afgesproken wordt om het onderwerp te agenderen voor de bijeenkomst van 13.00 uur. Het moment waarop de formele overdracht naar het hoofd nafase plaats vindt. Parellel en voorafgaand aan de formele overdracht wordt er vanaf 10.00 uur door het hoofd communicatie in overleg met het KCC al actie ondernomen om vragen van antwoorden te voorzien. Samen met de veiligheidsregio wordt het proces communicatie verder op gang gebracht.

Formele overdracht

Om 13.00 uur vindt het formele overdrachtsmoment van het incident naar de nafase plaats. Het hoofd nafase wordt aangesteld en afgesproken wordt dat de gemeente de nafase oppakt, en de veiligheidsregio op verzoek actief blijft. In het overleg wordt door de Gemeentelijke Kolom Groningen gemeld dat er bij de brand geen asbest is vrijgekomen. Dit wordt later telefonisch bevestigd aan de gemeentesecretaris door de brandweer. De belangrijkste punten op dit moment zijn:

- De constructieve staat/veiligheid van het gebouw
- De terugkeer van omwonenden (op dit moment verblijven dertien getroffen in een hotel)
- De sloop en vergunningen

³ Bron: Transcript van opname MCU 18.30- 19.00 uur, zie verder de evaluatie 1.

- De auto's in de parkeergarage onder het Holland Casino
- Omgevingszorg (ruimte, milieu en bouwbeheer)
- Publieke zorg
- Informatie (schadeafwikkeling)
- Communicatie
- Verkrijgen van definitieve duidelijkheid over de aanwezigheid van asbest

Opschaling naar GRIP 2 en voorbereidend ROT

In de loop van de middag komt er meer duidelijkheid over de mogelijke aanwezigheid van asbest, onder meer na een opdracht van de gemeentesecretaris om dit uit te zoeken en na een inventarisatie in opdracht van Holland Casino. In de loop van de avond wordt er onderzoek gedaan op locatie. De inschatting is dat er asbesthoudend materiaal is aangetroffen en dat er bij de brand via het bluswater asbest is vrijgekomen uit betondeeltjes in het pand. Hierop wordt (omstreeks 19:00 uur) onder meer de directie van de Veiligheidsregio geïnformeerd en de burgemeester. De burgemeester vraagt direct om overleg over de situatie en de benodigde aanpak. In dit overleg wordt duidelijk dat er meer afstemming nodig is en dat de informatievoorziening beter moet naast maatregelen die al zijn ingezet om het asbesthoudend materiaal op te ruimen. Belangrijk is het goed informeren van bewoners en andere betrokkenen. Besloten wordt de crisisorganisatie opnieuw op te schalen, nu met een zogenoemd voorbereidend ROT.

Vanaf dat moment ligt de focus in de ROT vergaderingen voornamelijk op asbest en het informeren van gedupeerden. Tegelijkertijd blijft het project nafase doorlopen, waarvoor de gemeente verantwoordelijk blijft. Waar de gemeente eerst inzette op de zelfredzaamheid van haar bewoners, wordt nu veel meer voor de getroffen geregeld (zo neemt het aantal hotelovernachtingen toe). Later geeft de burgemeester aan aansluiting te missen. Later op de avond wordt besloten dat omwonenden desgewenst terug kunnen naar hun woningen. Een aantal bewoners wil op dit moment niet meer terug.

De burgemeester gaat rond 21.00 uur langs bij omwonenden die zijn opgevangen in een hotel. De Gezondheidskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen (GAGS) geeft advies over de communicatie rondom de asbest. Getroffenen kunnen in hun woning een meting laten verrichten naar schadelijke stoffen. Na overleg blijft een deel van de getroffen nog een nacht in een hotel. De woordvoerder en communicatieadviseur van de burgemeester werkt samen met twee piket-communicatieadviseurs de hele nacht door om een communicatiestrategie uit te werken. Er wordt een gecombineerd team samengesteld van communicatiemedewerkers van de gemeente en de veiligheidsregio.

Dinsdag 29 augustus 2017

Communicatiestrategie

Rond 07.00 uur vindt er een vooroverleg van het communicatieteam plaats, waarin het communicatieplan wordt besproken voordat deze aan de burgemeester wordt voorgelegd. Om 08.00 uur wordt in een breed overleg waarbij o.a. de burgemeester, operationeel leider, de woordvoerder en het hoofd communicatie van de gemeente Groningen aanwezig zijn richting gegeven aan de follow-up en aan de cisiscommunicatie. Er wordt afgesproken om de regie op communicatie terug te pakken door proactief te communiceren. De gemeente wordt gepositioneerd als regisseur voor de nafase, en er worden communicatieboodschappen opgesteld voor de verschillende thema's zoals: asbest, ontruiming en auto's in de parkeergarage. Door het hoofd nafase worden casemanagers geïntroduceerd die het directe contact met de bewoners verzorgen.

Bewonersbijeenkomst en persconferentie

Om 10.00 uur vindt er een bewonersbijeenkomst plaats waarbij de GAGS omwonenden advies geeft en vragen beantwoordt. Hierbij zijn circa 20 omwonenden aanwezig, met vragen over de gezondheidsrisico's en de constructieve staat van het gebouw. De focus verschuift tijdens deze bijeenkomst langzamerhand van asbest naar meer verzekeringstechnische vragen. Tijdens het persmoment om 11.30 uur maakt de burgemeester zijn excuses voor de communicatievoorziening

rondom de terugkeer van omwonenden. Hij geeft toe dat de informatievoorziening voor hen beter had gekund.

Woensdag 30 augustus 2017

Overdracht nafase

Om 16.00 uur is er een bijeenkomst van het voorbereidend ROT. De verantwoordelijkheid wordt overgedragen aan het hoofd nafase met liaisons van de operationele diensten. Op 31 augustus wordt er om 19.30 uur een bijeenkomst georganiseerd in de Oosterpoort voor omwonenden, ondernemers en media. Bevolkingszorg en de GAGS zijn hierbij aanwezig om vragen te beantwoorden. Bij een paar bewoners zijn er zorgen over de luchtkwaliteit in woning en over de mogelijkheid tot het meten van de luchtkwaliteit. De worden beantwoord door de GAGS waarbij wordt uitgelegd waarom meten in dit geval niet zinvol is.

Periode vanaf donderdag 31 augustus

In de eerste week na het incident wordt het hoofd nafase nog ondersteund door de operationeel leider en het operationele team. Op frequente basis worden bijeenkomsten georganiseerd voor verschillende doelgroepen. De vragen van de deelnemers richten zich meer op schadeafwikkeling en minder op het gevaar voor de gezondheid. Op 4 september wordt het voorbereidend GRIP afgeschaald en gaat de verantwoordelijkheid voor de nafase volledig over naar de gemeente. Hiervoor worden er gemeentelijke projectgroepen ingericht. Drie weken later tijdens de sloopfase van het pand wordt na overleg over de constructie in samenspraak met het sloopbedrijf besloten dat de bewoners tijdens de daadwerkelijke sloop niet in de woning mogen zijn.

3 Observaties

In dit hoofdstuk lichten we onze observaties toe voor elk van de drie thema's: crisiscommunicatie, opstart en overdracht nafase en de bestuurlijke aspecten. We starten met een overkoepelend beeld.

3.1 Overkoepelend beeld

De bestrijding van de brand was effectief. Het vuur is niet overgeslagen. Er zijn geen slachtoffers gevallen. Geplande evenementen konden doorgaan. Bewoners en studenten zijn opgevangen en zij zijn via meerdere kanalen geïnformeerd. De impact van een brand als deze is groot, voor alle gedupeerden. Er hebben zich aanvankelijk knelpunten voorgedaan in de informatievoorziening en communicatie aan gedupeerden en er zijn op onderdelen enkele kritische geluiden. Dit viel samen met de overgang van de acute fase naar de nafase. Deze overgang verliep niet goed waardoor er een gat viel in de organisatie juist toen er behoefte was aan duidelijke informatie. Het belangrijkste leerpunt zit in de opstart van de nafase. Het besluit om na aanvankelijke afschaling de crisisorganisatie opnieuw in te zetten in combinatie met een opstartende nafase-aanpak bleek effectief. Vanaf dat moment is de communicatie ook meer op maat vorm en inhoud gegeven. Er zijn meerdere goede ervaringen zoals het werken met case managers en *whatsapp* groepen en de wijze van samenwerking met Holland Casino en betrokken hotels. Een ander belangrijk leerpunt is het realiseren van een goede aansluiting van de burgemeester in een situatie waarin er geen beleidsteam is, maar bestuurlijke betrokkenheid wel belangrijk is. Deze aansluiting is niet goed gelukt. De burgemeester is nauw betrokken geweest bij delen van de uitvoering, vooral ook richting bewoners en media, maar er zijn leerpunten in de wijze van informeren, afstemmen en positioneren.

3.2 Observaties per thema

Crisiscommunicatie

De veiligheidsregio Groningen werkt op het gebied van crisiscommunicatie met een team van 'first responders'. Dit betekent dat een aantal communicatiemedewerkers bij de melding van een incident met enige impact direct bij elkaar komen. Op het moment dat wordt opgeschaald naar GRIP2 en de algemeen commandant bevolkingszorg zijn sectie communicatie activeert worden de 'first responders' samengevoegd met crisiscommunicatiemedewerkers van de gemeente en is de sectie bevolkingszorg operationeel. Deze werkwijze is doorlopen in het optreden van de crisisorganisatie bij de brand bij Holland Casino. Op het moment van afschalen naar GRIP1 (rond 15:00 uur) en de start van de overdracht naar de nafase waren er nog veel vragen van bewoners over hoe te handelen, de gevaarstelling en het wel of niet terugkeren naar huis. Er kwamen niet altijd bevredigende antwoorden en dit leidde tot kritiek bij een deel van de bewoners. Door de crisisorganisatie en de bestuurder is hierop geacteerd door op zondagmiddag omstreeks 16:00 uur een persconferentie te geven waarin de kritiek die werd geuit werd onderkend en met de belofte dat alles in het werk werd gesteld om op kort termijn meer duidelijkheid te geven.

Dat er vragen zijn en ook kritiek is deels onvermijdelijk bij een impactvolle brand. De gewenste informatie is simpelweg niet altijd voorhanden en het verloop van de situatie kent veel onzekerheden. Door de goede interventie in de vorm van een persconferentie waarin zowel de burgemeester, de brandweercommandant als de directeur van het Holland Casino vragen konden beantwoorden, was er sprake van transparantie en communicatie richting bewoners. Hiermee verliep de crisiscommunicatie in de acute fase, los van een aantal (voorspelbare) klachten en opmerkingen goed.

In 2014 heeft de Veiligheidsregio Groningen een procesbeschrijving vastgesteld, en de crisiscommunicatie opnieuw georganiseerd. Crisiscommunicatie is sindsdien een multidisciplinair proces en valt onder de verantwoordelijkheid van de kolom Bevolkingszorg. Het is gericht op publieks- en persvoorlichting, strategisch communicatie-advies en interne communicatie. Er is één flexibele regionale organisatie communicatie (regionale pool) met daarin een viertal sleutelfuncties op zogenoemd 'hard-piket'. Daarnaast is er mogelijkheid voor bovenregionale opschaling. Hiernaast wordt er gewerkt met zogenoemde 'first responders'. Dit zijn crisisfunctionarissen die onderdeel uitmaken van de veiligheidsregio. Indien een (ernstig) incident zich voordoet zorgen deze functionarissen, nog voordat er sprake is van opschaling voor de start van de eerste crisiscommunicatiewerkzaamheden. Bron Beleidsplan VRG.

Bij de start van het incident is besloten om een Publiek Informatie Nummer (PIN) in te stellen. De activering ervan liet tot 13.00 uur op zich wachten en later is in de avond het PIN beëindigd, omdat er weinig tot geen vragen kwamen. Hierbij is besloten om de volgende ochtend vanaf 8.00 uur het Klanten Contact Centrum (KCC) van de gemeente te activeren en verantwoordelijk te maken voor de vragen van bewoners. Al snel werd de volgende dag duidelijk dat de informatiepositie van het KCC onvoldoende was om vragen die speelden te beantwoorden. Denk hierbij aan vragen over het wel of niet terug kunnen naar de woning en wie de kosten van een eventueel verblijf in een hotel vergoedt. Door de gebrekkige informatiepositie werden bewoners die contact zochten met het KCC doorverwezen naar de veiligheidsregio en/of andere partners zoals de GGD wanneer het vragen betrof over gezondheidsrisico's in relatie tot asbest. Hiermee is het de crisisorganisatie onvoldoende gelukt om een doorlopende informatielijn te organiseren en multidisciplinair te zorgen voor antwoorden op voorstelbare vragen. Van zondagavond tot maandagmiddag ontstond hierdoor een vacuüm waarin de onzekerheid en ontevredenheid onder bewoners niet werd weggenomen.

Naar aanleiding van de ontevredenheid is besloten om het vraagstuk over het inrichten van goede crisiscommunicatie te agenderen in het overdrachtmoment nafase dat om 13.00 uur stond gepland. Na het overdrachtmoment is de keuze gemaakt om een aantal specifiek aangewezen communicatiemedewerkers waaronder de woordvoerder van de burgemeester een plan van aanpak te laten maken. Dit met als doel om de crisiscommunicatie intensiever, planmatig en meer

doelgroepgericht vorm te geven door meer proactief te communiceren, de verbinding te leggen met bewoners de gemeente duidelijk te positioneren als regisseur in de nafase.

In de nafase is veelvuldig gebruik gemaakt van bewonersbijeenkomsten. De goede voorbereiding op deze bijeenkomsten met een bewuste keuze van sprekers, zoals een adviseur gevaarlijke stoffen in samenwerking met het bestuur en medewerkers van de gemeente die direct actie konden ondernemen als er opvang moest worden geregeld werkte bijzonder goed. Ook het gebruik van casemanagers in de nafase waar bewoners tot weken na het incident bij terecht kunnen is als positief ervaren. Waarbij de bereikbaarheid van deze casemanagers wel een punt van aandacht is.

De samenwerking met Holland Casino is door de veiligheidsregio als prettig ervaren. Dit geldt ook voor de samenwerking met betrokken hotels.

Overdracht nafase

Bij een grote brand zoals bij Holland Casino waar onder meer bewoners woningen moeten verlaten, er merkbare gevolgen zijn voor bedrijven en er aanzienlijke fysieke schade is, is duidelijk dat de opgave niet klaar is met het sein brandmeester. Ieder incident heeft een nafase. De opgave verschilt pers situatie. Na de brand in Groningen zijn er tal van activiteiten die doorlopen moeten worden en vraagstukken die aandacht vragen van de hulpverlening, de gemeente en het bestuur. De gedupeerden zelf ondervinden langere tijd de impact van de gebeurtenissen en worden geconfronteerd met vragen, onzekerheden en benodigde eigen acties. Veiligheid, gezondheid, opruimingswerkzaamheden, verzekeringen en herstel spelen nog weken en soms maanden. Het is goed mogelijk om kort na een incident na te gaan wat de mogelijke – en soms waarschijnlijke – uitdagingen, benodigde acties en knelpunten zijn. Dan kan ook worden nagegaan op welke punten er mogelijk besluitvorming nodig is en door wie. Het opstellen van uitgangspunten die houvast bieden bij keuzes en dilemma's is ook in die fase verstandig. Dit draagt bij aan een integrale en eenduidige aanpak en maakt het mogelijk gedupeerden – voorlopige - duidelijkheid te geven. Wat moeten gedupeerden zelf oppakken en is de eigen verantwoordelijkheid? Wat mag er worden verwacht van de overheid? Qua informatie, ondersteuning, opvang en dergelijke.

Generieke voorbereiding nafase De gemeente Groningen gaat er vanuit dat voor incidenten vanaf GRIP3 een concept plan van aanpak wordt opgesteld of een meer versimpelde versie in de vorm van een overdrachtdossier/document. Het GRIP-niveau is niet leidend of er gewerkt wordt met een plan van aanpak, het kan wel een factor zijn. Door het team preparatie nafase (onderdeel van bevolkingszorg) wordt besloten welk type document het beste past voor de afwikkeling van de nafase. De voorkeur gaat in veel gevallen uit naar een overdrachtdocument in de vorm van een checklist, omdat een plan van aanpak in het verleden is beschouwd als een te zwaar, complex document. Door de gemeente is besloten⁴ om alleen gebruik te maken van een plan van aanpak bij zeer complexe rampen. Na vaststelling van het overdrachtdossier of het (concept) plan van aanpak draagt het college van B&W via het Hoofd Nafase zorg voor overdracht aan de gemeentelijke (project-)organisatie en kan de daadwerkelijke nafase starten. Eerste stap hierbij is dat het college van B&W de uitgangspunten voor de nafase vaststelt en opdracht geeft tot het nader uitwerken van een (definitief) plan van aanpak. Dit plan van aanpak wordt opgesteld onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris en is een dynamisch document, dat steeds op grond van de actuele situatie wordt bijgewerkt en bestuurlijk (door het college van B&W) wordt vastgesteld. De uitvoeringsorganisatie/ projectorganisatie staat onder leiding van een (vooraf aangewezen) Hoofd Nafase.

De overgang naar de nafase kende in het geval van de brand een 'valse start'. Door de zomerperiode waren veel medewerkers met verlof. Het 'kanspiket' voor bevolkingszorg betekent dat meerdere functionarissen worden opgeroepen en dat er vanuit wordt gegaan dat zo de verschillende functies kunnen worden ingevuld. Dit in tegenstelling tot 'hard piket' waar er altijd specifieke personen zijn die in een periode dienst hebben en moeten opkomen. Dit beperkte de bereikbaarheid

⁴ Besproken in ambtsoverleg crisisbeheersing van de gemeentesecretarissen (De Kring) juni 2017

en de opkomst van beschikbare functionarissen voor bevolkingszorg, waaronder het team preparatie nafase dat onder meer de overdracht naar de nafase moet voorbereiden. Ook de beperkte bekendheid met planvorming op het gebied van het inrichten van de nafase (inclusief de communicatie) speelde een rol. Zo is er niet vanaf start een medewerker nafase aangewezen om tijdens de acute fase na te gaan denken over de waarschijnlijke thema's en het ophalen van (multi) informatie.

Op moment van afschalen naar GRIP0 is in het Regionaal Operationeel Team (ROT) de opdracht voor het organiseren van de nafase bij de algemeen commandant bevolkingszorg neergelegd. Na de laatste ROT vergadering hebben de overige secties (algemeen commandanten) verder afgeschaald. Hierbij is er geen tactisch multidisciplinair moment geweest voor het reflecteren op de uitdagingen in de nafase en het nadenken over de wijze van organiseren in de nafase. Om alsnog een beeld te krijgen van de openstaande punten en acties is telefonisch contact gezocht met crisisfunctionarissen en is het overdrachtsdocument nafase zo goed mogelijk ingevuld. Het overdrachtsdocument is hierdoor beperkt ingevuld, zonder een doorleefd, gemeenschappelijk beeld van de opgave, mogelijke dilemma's en organisatorische aspecten die een rol kunnen spelen in de uren en dagen na het incident.

De overdracht naar de nafase was voorzien voor de volgende dag rond 13.00 uur. Ondertussen was de crisisorganisatie grotendeels afgeschaald. Activiteiten vanuit verschillende disciplines liepen wel door, zoals het nablussen, de communicatie en dergelijke, maar zonder een specifieke 'opgeschaalde' coördinatie. De volgende dag bleek dat het KCC vragen van gedupeerden niet goed kon beantwoorden. Er komen kritische reacties op de informatievoorziening. Ook komt het vraagstuk rond asbest steeds nadrukkelijker aan de orde. Er speelde verscheidene zaken op, juist in een periode waarin er een vacuüm zat in de organisatie/integrale aanpak: de periode tussen afschaling van de crisisorganisatie en het nog niet opgeschaald zijn van de nafase vanuit de gemeente samen met haar partners.

Op het moment dat duidelijk wordt dat er asbesthoudend materiaal is vrijgekomen en dat dit moet worden opgeruimd, is ook duidelijk dat bewoners en andere gedupeerden mogelijk nog niet naar huis kunnen. Er ontstaat nadrukkelijk de behoefte aan – opnieuw – duidelijke coördinatie en afstemming en een nadrukkelijke bestuurlijke betrokkenheid. Dit resulteerde in het besluit tot het werken conform een voorbereid GRIP, met een ROT. In zekere zin is hiermee de acute fase verlengd waardoor houvast kon worden geboden. Doordat de gekozen structuur geen standaard procedure is en er een beroep werd gedaan op een aantal specifieke functionarissen - die niet in alle gevallen een rol hadden aan de voorkant – was er op momenten onduidelijkheid over rollen. Ook leek het voor sommigen alsof 'de veiligheidsregio' de regie overnam van de gemeente. Dit speelde niet bij de hoofdrolspelers waaronder de operationeel leider en de projectleider nafase. Eenmaal toegewerkt naar de nieuwe rolverdeling verliep hier de samenwerking goed. De operationeel leider van het voorbereidend ROT was zich bewust dat zijn team ondersteuning bood in de nafase onder de regie en verantwoordelijkheid van de projectleider nafase.

Na enkele dagen werken in het voorbereidend GRIP stond de aanpak stevig en was ook duidelijk hoe de resterende activiteiten zouden worden georganiseerd. Met deze inhaalslag is de overgang naar de 'echte' nafase uiteindelijk soepel verlopen. De samenwerking tussen operationeel leider en hoofd nafase verliep goed. De projectleider nafase geeft richting en neemt besluiten, de operationeel leider en zijn team is ondersteunend. Voor de operationeel leider was er in formele zin ook geen sprake van een klassiek ROT, omdat bevoegdheden ontbraken en er geen sprake meer was van een incident en/of dreiging.

Bestuurlijke aspecten

De burgemeester is nauw betrokken geweest. Zo was hij onder andere op locatie en aanwezig bij enkele CoPI-overleggen als toehoorder. Ook heeft hij gesproken met de bewoners en heeft hij meerdere interviews aan media gegeven. Er was geen bestuurlijke opschaling zoals een beleidsteam met strategisch adviseurs. De burgemeester heeft niet voor deze opschaling gekozen juist om de operatie voldoende ruimte te geven. Er lag ook geen ambtelijk advies over verdere opschaling. In de acute fase was dit ook niet nodig.

Een overkoepelend verbeterpunt is de wijze waarop de burgemeester tijdig en adequaat wordt aangesloten. Als er geen bestuurlijk team is vanuit de opschaling, moet de afstemming op een andere manier plaatsvinden. Bij voorkeur via de Operationeel Leider of via communicatie als het gaat om de voorbereiding van mediacontacten.

Op meerdere momenten merkte de burgemeester dat zaken niet soepel liepen of dat hij laat werd geïnformeerd. Dit speelde op de dag van de brand, maar ook de dag hierna en op latere momenten. De burgemeester heeft op momenten zelf direct contact gezocht met betrokken functionarissen om nadere informatie te krijgen. Dit zorgde soms weer voor een wat onrustig gevoel bij functionarissen.

Het bovenstaande speelde met name rond het onderwerp asbest. De dag van de brand is door de hulpdiensten op straat en op enig moment in het COPI gesproken over de mogelijke aanwezigheid van asbest in specifieke delen van het Holland Casino. De informatie gaf geen aanleiding voor de hulpdiensten om de gevolgde aanpak aan te passen. Op de dag na de brand speelde het onderwerp 'asbest' in de ochtend weer op toen Holland Casino de aanwezigheid van asbesthoudend materiaal in de technische ruimtes bevestigde. Gaandeweg ontstond die dag ambtelijk een beter beeld van de aanwezigheid van asbesthoudend materiaal in het pand van Holland Casino. De gemeentesecretaris heeft hier stevig op ingezet met de opdracht om de publieke ruimtes van het pand visueel te laten onderzoeken en door het asbestinventarisatierapport op te laten vragen. Hiernaast werd de aanwezigheid van asbest onderzocht in opdracht van Holland Casino, mede in relatie tot de mogelijke sloop. Uiteindelijk werd in de loop van de dag duidelijk dat er asbesthoudend materiaal op straat was vrijgekomen met het bluswater. Dit moest opgeruimd worden.

Pas toen deze duidelijkheid er was is de burgemeester geïnformeerd. Tot dat moment was de burgemeester niet op de hoogte van het feit dat asbest als vraagstuk speelde. Niet zozeer omdat er zorgen waren over de gezondheid, maar wel om duidelijkheid te krijgen en eventueel op te ruimen. Op het moment dat de burgemeester werd geïnformeerd aan het begin van de avond, zouden juist bewoners meer duidelijkheid krijgen over de mogelijke terugkeer naar hun woning. Het wachten was tot dan toe vooral op meer duidelijkheid rond de constructieve veiligheid. Asbest zorgde voor nieuwe benodigde acties. Ook moesten de bewoners hierover worden geïnformeerd, evenals de betrokken hulpverleners. Omdat de burgemeester hierover niet eerder was geïnformeerd heeft hij hier ook geen rekening mee kunnen houden in de externe communicatie.

Het overleg dat is gestart op bestuurlijk niveau naar aanleiding van de informatie over asbest resulteerde uiteindelijk in het besluit om de organisatie anders in te richten en opnieuw 'op te schalen.' In de afgeschaalde crisisorganisatie waar alleen het proces nafase nog actief was werd het besluit genomen om te gaan werken met een voorbereidend ROT. Indirect is hiermee het besluit genomen om de het optreden van de crisisorganisatie in de acute fase te verlengen. Asbest was wel de directe aanleiding, maar niet de enige factor die hierbij speelde. Er waren zoals gezegd meerdere momenten waarop de burgemeester merkte dat zaken niet soepel liepen. Na de opschaling liep de communicatie beter en was er meer overkoepelende regie. Er was daarmee ook een goede bestuurlijke aansluiting gerealiseerd. Echter ook in de dagen erna waren er zaken die relatief laat de burgemeester bereikte. Het blijkt dat voor sleutelfunctionarissen niet altijd helder is wat de bestuurlijk relevante informatie is wat de burgemeester verwacht, ook qua moment van informeren. De burgemeester wil niet pas geïnformeerd worden als alles is uitgezocht, maar veel eerder.

Een overkoepelend leerpunt is dat er eerder een bestuurlijk overleg had moeten zijn, vooral over de nafase waarin de bestuurder de mogelijk heeft om kaders mee te geven en er gezamenlijk met betrokken sleutelfunctionarissen wordt nagedacht over de vervolggave en de passende wijze van organiseren. Dit had idealiter zondag einde middag al plaatsgevonden. In de nafase is ook de verantwoordelijk wethouders aangesloten, onder meer bij informatiebijeenkomsten. De burgemeester heeft in de nafase op verscheidene momenten aangegeven kritisch te zijn op een deel van de respons. Naast alles wat goed is gegaan waren er vanuit bestuurlijk perspectief belangrijke knelpunten en zaken die in de toekomst anders moeten. Deze soms stevige kritiek heeft impact gehad merkten wij tijdens het onderzoek. Hierbij is de nuance of de context dat er ook veel waardering is voor wat goed was, verloren gegaan. Het is belangrijk dat betrokken professionals en burgemeester met elkaar de ervaringen, positief en negatief delen en zo het leren bevorderen. Voor de burgemeester is belangrijk dat er merkbare professionele reflectie is en dat knelpunten ook worden geadresseerd en voor professionals is het belangrijk om de nuance te horen.

4 Aanbevelingen

Op basis van de beschreven observaties doen wij in dit afsluitende hoofdstuk enkele aanbevelingen. De ervaringen met de casinobrand zijn de directe aanleiding hiervoor, maar de aanbevelingen zijn in belangrijke mate gericht generieke versterking van de aanpak. De hiervoor beschreven observaties bevatten al verscheidene leer- en verbeterpunten of juist good practices. De hieronder benoemde overkoepelende aanbevelingen zijn aanvullend op deze eerdere punten.

1. Investeer in de slagkracht van bevolkingszorg

De ervaringen met de casinobrand tonen dat het kwetsbaar kan zijn om te vertrouwen op kanspiket. Zeker als het structureel al een uitdaging is om alle functies binnen bevolkingszorg te vullen. De vrije dagen zorgden ervoor dat er extra druk kwam. Wij adviseren de gemeenten en de veiligheidsregio om opnieuw te kijken naar de wijze van inrichten van het piket. Mogelijk is het voor enkele functies toch wenselijk om met hard piket te werken.

2. Focus op bevolkingszorg en verkennen van aparte discipline communicatie

Een aandachtspunt is de vraag of bevolkingszorg niet nog meer focus kan krijgen. Er zijn bijvoorbeeld andere veiligheidsregio's die communicatie als aparte discipline inrichten, buiten bevolkingszorg met ook een eigen algemeen commandant in het ROT en dergelijke. Door ook de nafase meer specifiek in te richten (zie onder) kan bevolkingszorg zich focussen op enkele kerntaken. Wij adviseren om dit verder te verkennen. Zo kan ook de communicatie verder worden versterkt.

3. Investeer in een goede verbinding tussen operatie en bestuur

Wij adviseren om gericht te investeren in het verbinden van operatie en bestuur, los van de mate van GRIP-opstapeling. Er moet een zoveel mogelijk gedeeld beeld zijn bij functionarissen met een leidende rol in de operatie, wat bestuurlijk relevant is en welke werkwijzen er zijn om te zorgen voor bestuurlijke aansluiting. Soms is dit een kort contactmoment en in andere gevallen intensiever gezamenlijke afstemming. Dit geldt voor allerlei verschillende type situaties. Het denken in kritieke momenten en besluiten kan hierbij helpen. Dat zijn bij uitstek de bestuurlijk relevante zaken.

4. Maak opnieuw bewuste keuzes over de voorbereiding van de nafase

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de nafase. Binnen bevolkingszorg wordt de overdracht voorbereid. Dat is hoe het nu is voorbereid. Ook deze nafase staat los van de mate van opstapeling. Ook hier zou leidend moeten zijn wat de 'situatie vraagt'.

Wij adviseren om uit te gaan van een overdracht als 'estafette: pas afschalen als degenen die in de nafase door moeten hier ook klaar voor zijn. Het is geen statisch moment: de activiteiten nafase worden al opgestart terwijl de acute fase wordt afgerond. De nafase is ook niet alleen iets van 'de gemeente' en al zeker niet alleen van 'bevolkingszorg.' Wij adviseren om de nafase hier los van te

zien en zorg te dragen voor het vormen van een pool van mogelijke projectleiders nafase die al in de acute fase kunnen worden opgeroepen bij impactvolle situaties. Deze projectleider nafase kan onder aansturing van de gemeentesecretaris direct nadenken over de nafase en dit voorbereiden en ook enkele dagen en weken leiding geven aan de nafase. Dit voorkomt de tussenstap van team preparatie nafase die de overdracht kan doen naar de nafase organisatie. Het is dan wel belangrijk om bij een acute situatie snel in te schatten of het nodig is om een projectleider nafase op te roepen of dat het volstaat om enkele resterende acties onderling af te stemmen tussen de hulpdiensten en de gemeente. Door de gemeentesecretaris tijdig te informeren en gericht aan te sluiten kan hij of zij die keuze maken. Van de gemeentesecretaris mag worden verwacht dat hij of zij zorgdraagt voor bestuurlijke afstemming en bestuurlijke keuzes over de aanpak in de nafase. Dit voordat de werkelijke afschaling plaatsvindt.

5. Zorg voor een goede nabespreking tussen professionals en burgemeester.

Het gaat hierbij om een nabespreking van de ervaren goede punten en ervaren knelpunten. Doe dit in ieder geval voor bevolkingszorg. Zo wordt duidelijk wat de bestuurlijke verwachtingen zijn en kan tegelijkertijd nuance worden geboden.



Over het COT

Het COT is een gespecialiseerd bureau op het gebied van veiligheids- en crisismanagement. Ons werkterrein strekt zich uit van vraagstukken over security ambities en de vormgeving van lokaal veiligheidsbeleid tot de voorbereiding op crisissituaties. Met onze kennis en kunde helpen we opdrachtgevers in complexe situaties waarbij grote risico's worden gelopen, strategische belangen op het spel staan en vaak vele stakeholders zijn betrokken. Advies, onderzoek, en training en oefening vormen de basis van onze dienstverlening. Het COT is een volledige dochteronderneming van Aon Nederland.

Meer informatie: www.cot.nl of cot@cot.nl

Disclaimer onderzoek

Deze onderzoeksrapportage is gebaseerd op informatie die ter beschikking is gesteld, en verkregen, tijdens de periode waarin het onderzoek is uitgevoerd. Nieuwe of aanvullende informatie kan van invloed zijn op de inhoud en de geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Het COT beschikt alleen over informatie waar het rechtswegs toegang toe heeft. Rapporten worden in beginsel in opdracht van de opdrachtgever gemaakt en niet gepubliceerd. Eén kopie wordt bewaard voor juridische, IT- en wetgeving- en toezichtdoeleinden.

© 2011 COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement B.V.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze rapportage mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement B.V.



BRANDWEER

Groningen



Brandonderzoek

Holland Casino Gedempte Kattendiep 150 Groningen

Definitieve rapportage: 16 januari 2018
Opsteller: P.W.W. Blink





Voorwoord

In de vroege ochtend van 27 augustus 2017 wordt de brandweer gealarmeerd voor een automatische brandmelding, die via het Openbaar Meldsysteem rechtstreeks binnenkomt op de meldkamer Noord-Nederland (MKNN). Het betreft een automatisch brandalarm van het Holland Casino aan het Gedempte Katendiep 150 te Groningen.

Bij aankomst blijkt het te gaan om een daadwerkelijke brand, op de begane grond achterin het pand ter hoogte van de bar. De brand wordt gekenmerkt door een plotseling snelle ontwikkeling van brand en rookverschijnselen, enkele minuten na inzet van de brandweer. Het pand is door de duur en de intensiteit van de brand ernstig beschadigd geraakt, waarna besloten is het pand te slopen.

Het Team Brandonderzoek heeft onderzoek gedaan naar deze brand. Dit rapport geeft een weergave van hetgeen zich heeft afgespeeld gedurende het eerste half uur na het activeren van de automatische brandmeldinstallatie.

Het onderzoek heeft zich vooral gericht op het verklaren van de snelle branduitbreiding vlak nadat de brandweer een offensieve binnen aanval wilde uitvoeren nabij het vermoedelijke ontstaansgebied. Tijdens het onderzoek is echter ook naar voren gekomen dat het besluit om defensief op te treden met het oog op de constructieve instabiliteit een juiste beslissing is geweest. Hieraan zal in dit onderzoeksrapport ook aandacht besteed worden.



Inhoudsopgave

	Voorwoord	1
1	Onderzoeksopzet	3
1.1	Aanleiding onderzoek	3
1.2	Opdracht en afbakening van het onderzoek	3
2	Verzamelde informatie	4
2.1	Bronnen	4
2.2	Gegevens brandadres	4
2.3	Bovenaanzicht Holland Casino	5
2.4	Gebouwkenmerken	5
2.5	Opstelplaats 1 ^e en 2 ^e tankautospuit	6
2.6	Meteogegevens van KNMI 27 augustus 2017	7
2.7	Tijdslijn alarmering brandweer	8
2.8	Informatie installatietechnicus Holland Casino	9
2.9	Getuigenverklaring objectbeveiliging	11
2.10	Datagegevens uit historie brandmeldinstallatie	13
2.11	Camerabeelden	13
3	Bevindingen van het brandonderzoek	14
3.1	Plaats van ontstaan	14
3.2	Brandverloop	14
3.3	Hypothese	15
4	Brandpreventieve voorzieningen	17
4.1	Brandcompartimentering	17
4.2	Brandmeldinstallatie	17
4.3	Ontvluchttingscapaciteit	17
5	Constructieve stabiliteit	20
6	Conclusies	23
Bijlagen		
1	Opschaling eerste half uur	
2	Grafische weergave rookverspreiding (plattegrond)	
3	Grafische weergave rookverspreiding (doorsnede)	



1. Onderzoeksopzet

1.1 Aanleiding onderzoek

Op 27 augustus 2017 om 7:00:28 uur ontvangt de Meldkamer Noord-Nederland (MKNN) een melding vanuit het Openbaar Meldsysteem (OMS). Het betreft een automatisch brandalarm OMS aansluitnummer 340097, Gedempte Kattendiep 150. Klantnaam: Casino. Dit pand is gelegen aan de rand van de historische binnenstad van Groningen.

Om 07:06:23 uur is de 1^{ste} tankautospuiter (TS) van Groningen Stad ter plaatse. De brandweer wordt bij aankomst opgevangen door de objectbeveiliging van het casino. De TS wordt voor de deur van het casino geplaatst. De bemanning heeft vanuit de auto duidelijk zicht op de brand. De brandhaard bevindt zich, gezien vanaf de hoofdingang van het Holland Casino, achterin aan de linkerzijde ter hoogte van de bar.

Na de aankomst van de 1^e TS wordt de aanvalsploeg, die zich op dat moment binnen bevindt, verrast door het onverwacht snelle brandverloop. Om de oorzaak hiervan te achterhalen heeft het sectorhoofd risicobeheersing het Team Brandonderzoek Noord-Nederland opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren.

1.2 Opdracht en afbakening van het onderzoek

De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

In hoeverre is te achterhalen wat de plaats van ontstaan en het brandverloop is geweest van de brand in het Holland Casino?

Uit de centrale onderzoeksvraag worden de volgende subvragen afgeleid:

- Hoe was het brandverloop?
- Wat is de plaats van ontstaan?
- Wat waren de brandpreventieve voorzieningen en hoe hebben deze gefunctioneerd?

De technische onderzoeken zijn uitgevoerd in overleg met Holland Casino, de politie en de verzekeraars. Bij deze partijen is ook informatie opgevraagd. Brandonderzoek vanuit de brandweer richt zich niet op de eventuele schuldvraag of strafbare feiten. De brandweer gaat bij dit onderzoek dan ook enkel in op bovengenoemde onderzoeksvraag en subvragen. De bevindingen uit dit onderzoek worden gedeeld met de betrokken partijen.

Gedurende het onderzoek bleek dat het door de instabiliteit van het pand niet mogelijk was om nader technisch onderzoek uit te voeren nabij het vermoedelijke ontstaansgebied. In het sloopplan is getracht het vermoedelijke ontstaansgebied intact te laten voor onderzoek. Bij de sloop is dit echter niet mogelijk gebleken. De voorgespannen vloeren waren dusdanig aangetast dat bij het slopen volledige vloerelementen naar beneden zijn gekomen. Een van deze vloerelementen is terechtgekomen op het nog te onderzoeken gebied. Bovendien werd het onderzoek bemoeilijkt door de aanwezigheid van asbest. Tijdens het onderzoek is naar voren gekomen dat de constructie zwaar te lijden heeft gehad door de langdurige hittebelasting. In deze rapportage wordt hieraan aandacht besteed.



2. Verzamelde informatie

2.1 Bronnen

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende informatiebronnen:

- Brandrapport MKNN
- Interview met de bevelvoerder en manschappen van 1^e tankautospuit
- Interview met de Officier van Dienst
- Getuigenverklaring van de objectbeveiliging Holland Casino afgenomen door de verzekeraar
- Gegevens (uitgelezen historie) brandmeldinstallatie
- OMS rapport Bosch
- Audiofragmenten van MKNN van deze inzet
- Installatietechnische tekeningen van het Holland Casino
- Schakelschema's luchtbehandelingsinstallatie
- Het dossier van afdeling risicobeheersing VRG
- Aanvalsplan brandweer Holland Casino
- Locatie volgens Google Maps
- Foto's gemaakt door repressief personeel
- Camerabeelden drone
- Camerabeelden rupsvoertuig Amsterdam
- Foto's gemaakt door passanten
- Foto's twitter en facebook
- Foto's gemaakt door 112 persfotograaf
- Foto's gemaakt tijdens het locatieonderzoek door Team Brandonderzoek
- Meteogegevens van KNMI
- Ontvluchttingscapaciteit berekening Adviesbureau Nieman B.V. 12 mei 2006

2.2 Gegevens brandadres

Benaming: Holland Casino
Functie: Bijeenkomstgebouw
Adres: Gedempte Kattendiep 150
Postcode: 9711 PV Groningen



2.3 Bovenaanzicht Holland Casino

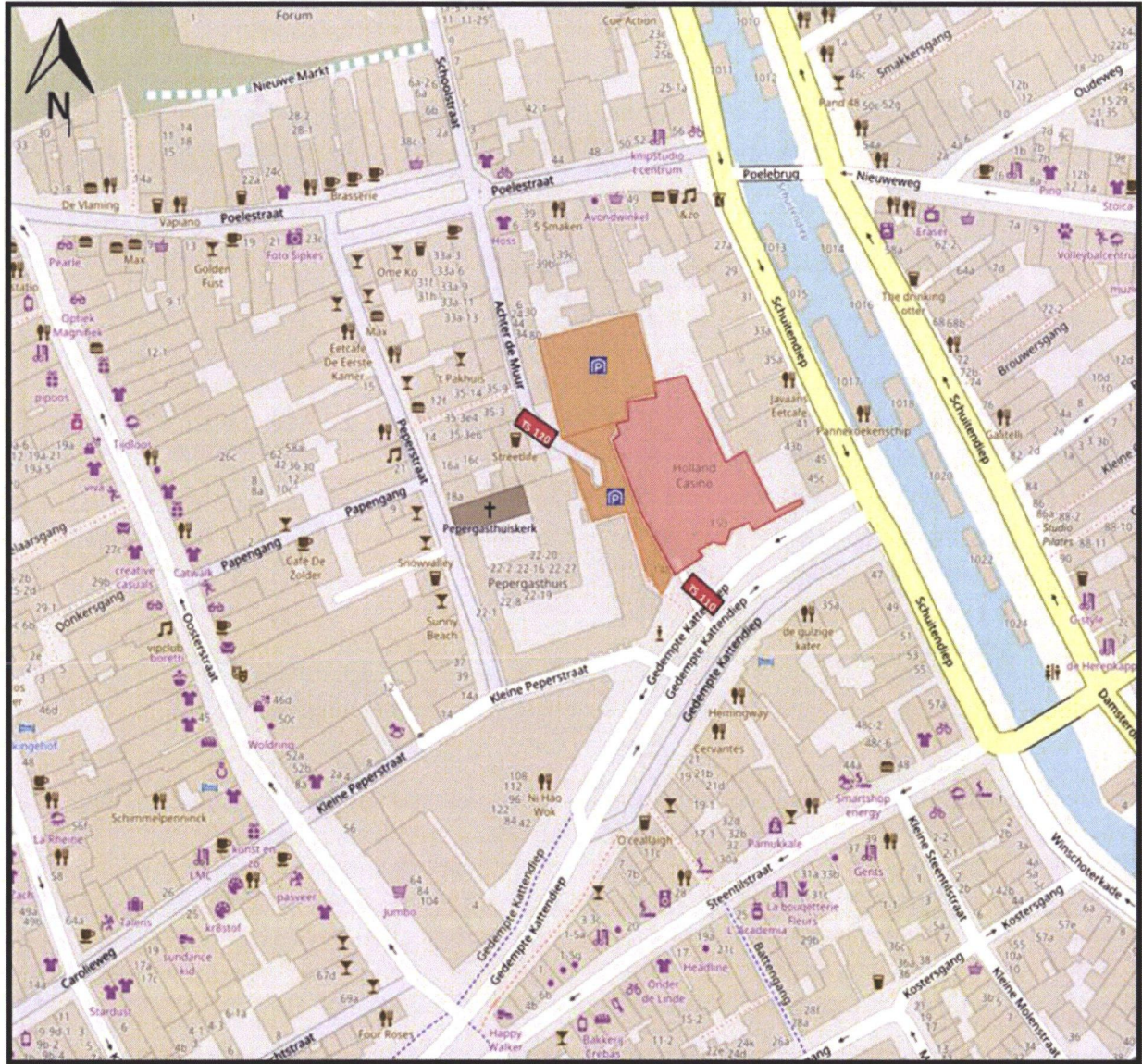


2.4 Gebouwenkenmerken

- Bouwwerk is in 1988 gebouwd.
- Centrale betonnen kern.
- Grote overspanning met gewapend betonnen liggers vanuit de kern (nokoplegging).
- Vloeren zijn vervaardigd uit beton met voorgespannen wapening.
- Relatief veel brandbaar materiaal door inventaris en stroom- en databekabeling.



2.5 Opstelplaats 1^e en 2^e tankautospuit





2.6 Meteogegevens van KNMI 27 augustus 2017



Koninklijk Nederlands
Meteorologisch Instituut
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

[Home](#)

Klimatologie Daggegevens van het weer in Nederland

Kies station, jaar, maand, dag en druk vervolgens op de knop "toon"

Lauwersoog sinds 18/03/1991 2017 augustus 27

Daggegevens van het weer in Nederland

Het weer op zondag 27 augustus 2017 te Lauwersoog

© KNMI

Temperatuur		Normaal	Neerslag	
Gemiddelde	18.3 °C	17.0 °C	Hoeveelheid	0.0 mm
Maximum	20.5 °C	20.0 °C	Duur	0.0 uur
Minimum	15.9 °C	14.2 °C		
Zon, bewolking & zicht			Wind	
Duur zonneshijn	11.6 uur		Gemiddelde snelheid	3.7 m/s (3 Bft)
Rel. zonneshijnduur	82 %	41 %	Maximale uurgemiddelde snelheid	7.0 m/s (4 Bft)
Gem. bedekkingsgraad	- octa's		Maximale stoot	9.0 m/s
Minimaal zicht	- km		Overheersende richting	311 ° (NW)
Relatieve luchtvochtigheid			Luchtdruk	
Gemiddelde	75 %	80 %	Gemiddelde luchtdruk	- hPa



2.7 Tijdslijn alarmering brandweer

Melding

Op 27 augustus 2017 om 7:00:28 uur komt de melding via het Openbaar Meldsysteem binnen bij de Meldkamer Noord-Nederland. Om 7:00:55 uur heeft de centralist van de meldkamer contact met de objectbeveiligiger van het Holland Casino. De objectbeveiligiger geeft aan dat er daadwerkelijk brand is nabij de bar en onderneemt een bluspoging met een 6 kg sproeischuimblusser.

Inzet brandweer

Om 7:01:39 uur wordt de TS van brandweer Stad gealarmeerd. De eerste TS is ter plaatse om 7:06:23 uur. De objectbeveiligiger geeft de locatie van de brand en benoemt dat de brand al doorgeslagen is boven het verlaagde plafond. Na een snelle verkenning wordt om 7:07:17 uur middelbrand gemaakt.

Opschaling

Voor de opschaling voor de bestrijding van de brand staat de tijdslijn weergegeven in bijlage 1. In het kader van dit brandonderzoek is enkel gekeken naar het eerste half uur.

Tijdslijn brandmeldinstallatie/inzet brandweer

	Holland Casino	BRW
Automatisch brandalarm	6:59:14	
Doormelding via OMS naar MKNN (na acceptatie en verkenningstijd)	7:00:28	
Contact met beveiligiger	7:00:55	
Brandweer wordt gealarmeerd		7:01:39
Brandweer rukt uit		7:04:07
Brandweer ter plaatse		7:06:23
Aanvalsploeg doet binnen verkenning		7:07:30
Aanvalsploeg staakt binnen verkenning door enorme rookontwikkeling		7:08:30



2.8 Informatie installatietechnicus Holland Casino

Tijdens het onderzoek heeft er een viertal gesprekken plaatsgevonden met de installatietechnicus van het Holland Casino. Hierbij heeft de installatietechnicus uitleg gegeven over de technische systemen en bouwkundige aanpassingen in het pand.

- Onderhoud brandmeldinstallatie en aspiratiesysteem

Uit de onderhoudshistorie van de brandmeldinstallatie blijkt dat de installatie periodiek getest en gekeurd werd, zoals gesteld in de NEN-EN 2535. Ook blijkt uit de uitgelezen historie van de brandmeldinstallatie zelf, en uit de meldingen die binnenkomen op de MKNN, dat de installatie weinig tot geen ongewenste meldingen genereerde door storingen of vervuiling van de melders/het aspiratiesysteem.

- Leidingwerk onder de verhoogde vloer

De speeltafels en gokkasten werden allen gevoed door stroom- en databekabeling die was gelegen onder de verhoogde vloer van het Holland Casino. Deze verhoogde vloer functioneerde eveneens als luchttoevoerkanaal (ruimte) voor het verwarmen of koelen van het Holland Casino. Deze geconditioneerde lucht werd via roosters in de verhoogde vloer ingeblazen in de speelruimten.

- Opbouw van de bar

Bij een van de interne verbouwingen van het Holland Casino is er aan de achterzijde “speelzaal begane grond” een bar geplaatst. Om een evenredige verdeling van de belasting te hebben, is boven om de reeds aanwezige verhoogde vloer een extra balkenlaag geplaatst. Op deze balken is de bar gebouwd. De bar was in hoofdzaak vervaardigd uit houten platen. Voor de sturing van de verlichting van de bar zaten in een koof aan de achterzijde van de bar transformatoren en regeleenheden bevestigd. Voor het doorvoeren van de nutsvoorzieningen ten behoeve van de bar, zijn gaten in de verhoogde vloer gemaakt. Hierbij zijn de gaten ruim aangehouden om eventueel contactgeluid (waterslag in waterleiding) te voorkomen.





- Leidingwerk en detectie boven verlaagd plafond

Alle speelruimten waren voorzien van een verlaagd plafond. De ruimte tussen het verlaagd plafond en de verdiepingsvloer daarboven betrof ongeveer 2 meter. Dit verlaagde plafond was in de middensectie voorzien van open roosterplaten. Aan de langsijden was het plafond voorzien van gesloten plafondplaten. Detectie van de middensectie vond plaats door middel van een aspiratiesysteem. Dit is een detectiesysteem waarbij lucht wordt aangezogen uit de ruimte. Deze lucht wordt constant gemonitord op vervuiling van de lucht (roetdeeltjes). Bij een bepaald aantal roetdeeltjes per liter aangezogen lucht genereert dit systeem een brandmelding. Op de langsijde (verlaagde dichte plafond) vond detectie plaats door middel van puntmelders.

Verder bevonden zich in de ruimte tussen de verdiepingsvloer en het verlaagde plafond kokers ten behoeve van de luchtbehandelingsinstallatie en elektrabekabeling in kabelgoten.

- Werking van het ventilatiesysteem

Toe- en afvoer van verwarmde/ gekoelde lucht

In het kader van dit onderzoek is gekeken naar de werking en de sturing van de luchtbehandelingsinstallatie. Op de begane grond werden de ruimten verwarmd of gekoeld door een ingaande luchtstroom onder de verhoogde vloer. Middels roosters in deze vloeren kwam de lucht in de betreffende ruimte. De lucht werd vervolgens afgezogen door roosters in het verlaagde plafond of net boven het roosterplafond. Voor het afzuigen van de lucht had het Holland Casino twee verschillende installaties;

1^e afzuiginstallatie

Holland Casino gaf de klanten aan de voorzijde van het casino in de "Smoke and Play" de mogelijkheid om tijdens het spel te roken. Om te voorkomen dat rook zich verspreidde naar de andere gedeelten, was deze ruimte fysiek (tot aan het verlaagde plafond) afgescheiden. Ook had deze sectie een separate afzuiging. Deze afzuiging creëerde als het ware een lichte onderdruk in deze ruimte om verspreiding van rooklucht te voorkomen.

2^e afzuiginstallatie

De 2^e afzuiginstallatie zoog de lucht af in de overige ruimten van het Holland Casino.

- Sturing afzuiginstallatie door brandmeldinstallatie

In geval van een brand wordt de aan- en afvoer van lucht uitgeschakeld door een kanaalmelder in de afvoer van de luchtbehandelingsinstallatie. Dit met uitzondering van de afzuiginstallatie van "Smoke and Play". De afvoer van deze luchtbehandelingsinstallatie wordt uitgeschakeld bij activeren van het aspiratiesysteem in diezelfde ruimte.



2.9 Getuigenverklaring objectbeveiligers

In overleg met en na goedkeuring van Holland Casino, de beveiligers en de verzekeraar is de getuigenverklaring geanonimiseerd opgenomen in deze onderzoeksrapportage.

Afgelopen weekeinde ben ik zaterdagavond 26 augustus 2017 om 23:00 uur begonnen bij het Holland Casino in Groningen; normaal zou mijn dienst lopen tot zondag 27 augustus 2017 07:00 uur. Het casino is ieder dag tot 03:00 uur geopend voor gasten, zeven dagen per week. Ook afgelopen zondag 27 augustus 2017 zijn omstreeks 03:00 uur de laatste gasten vertrokken. Om 03:10 uur hebben de medewerkers van het front-office de entree afgesloten. Daarna heb ik het alarm erop gezet. Mijn collega is als een van de laatsten vertrokken. Als laatste was de MOD (Manager On Duty) vertrokken, ik schat omstreeks 03:40 uur. Het afsluiten van het pand is dan al gebeurd door de medewerkers van het Front-office. Daarna was ik alleen in het pand. Ik heb toen de alarmen ingeschakeld, inclusief het kluisalarm. Ik ben daarna mijn brand- en sluitronde gaan lopen, dat was omstreeks 03:50 uur. Voordat ik op ronde ging, heb ik mij, zoals gebruikelijk is, gemeld bij de centrale meldkamer van het Holland Casino in Utrecht. Ik was omstreeks 04:30 uur weer terug van mijn ronde. Tijdens mijn ronde heb ik niets bijzonders gemerkt. Niets wat zou kunnen duiden op een aanstaande brand. Ik ben ook nog langs de locatie gelopen waar ik later de brand heb gezien. Om 04:30 uur was ik terug van mijn sluitronde en heb ik mij weer gemeld bij de meldkamer in Utrecht. Daarna ben ik wat administratie gaan doen en heb ik toezicht gehouden rondom het pand door middel van het aanwezige camerasysteem. Voor de rest was het een rustige nacht.

Mijn collega arriveerde omstreeks 06:45 uur om mij af te lossen. Ik ben toen begonnen met het overdragen van de dienst. Omstreeks 07:00 uur ging er een brandalarm afkomstig van de brandmeldinstallatie (BMI). Het brandpaneel hing bij ons in de meldkamer op de eerste verdieping (tussenverdieping). Ik ben op het brandpaneel gaan kijken wat de meldingen waren. Ik heb toen geprobeerd de brandmeldinstallatie te resetten, maar dat lukte niet. De meldingen bleven komen. Ik zag in het display van de brandmeldinstallatie de tekst "automaten zaal BG" en ook de tekst "ASD". ASD is een aspiratiesysteem. Ik wist waar de brand zich ongeveer moest bevinden aan de hand van de tekst "automaten zaal BG" en ik ben daar toen naartoe gered. Al rennend richting de voorkant van het pand, waar je via de trap naar beneden naar de grote zaal kunt, kreeg ik de meldkamer van de brandweer aan de telefoon. Toen ik beneden kwam, kon ik naar achteren kijken (tussen de trappen door) met zicht op de hoofdbar. Ik zag een rood/oranje gloed ter hoogte van de hoofdbar, als je richting de hoofdbar kijkt links van de bar. Ik zag vlammen ter hoogte van een kathedier die daar stond. Boven op de kathedier stond het kassasysteem. Ik heb aan de brandweer doorgegeven dat er daadwerkelijk brand was en de centralist vertelde mij dat hij de auto's zou laten rijden. Dit alles speelde zich af in een tijdsbestek van een paar minuten.

Ik heb de verbinding met de meldkamer verbroken en ben een brandblusser van de muur gaan pakken. Die ik pakte hing links in de speelzaal. Ik ben toen de vlammen achter het kassasysteem gaan blussen met de brandblusser (schuim). In eerste instantie lukte het mij om de vlammen achter het kassasysteem te blussen. De kassa zelf stond niet in brand. Maar toen zag ik dat het ook al aan het branden was achter de wand en boven het plafond. Het was niet meer te blussen en ik besloot het pand te verlaten voor mijn eigen veiligheid. De brandweer was inmiddels ook gearriveerd. Ik stond de brandweer op te wachten ter hoogte van de draaideur aan de voorzijde. Op dat moment kwam ook mijn collega bij mij staan. De brandweer is nog naar binnen gegaan, maar ze waren snel weer buiten. De vlammen zaten op dat moment al boven het plafond en ik zag plafondplaten naar beneden komen bij de hoofdbar. Ik begreep van de brandweermannen die naar buiten waren gekomen dat de speelzaal al vol stond met zwarte rook. En kort daarna kwam de rook ook al aan de voorzijde uit het pand.



Toen de brandweer naar binnen ging, ben ik samen mee naar buiten gelopen, en buitenom terug naar de meldkamer in het Holland Casino. Toen stond er ook al rook in de meldkamer. Wij konden niet meer naar binnen.

U vraagt mij of ik nog meer nauwkeuriger zou kunnen omschrijven wat zich allemaal bevond ter hoogte van waar ik de brand zag. Ik zag als eerste brand laag achter de kathedier op het barvloerniveau. Het restaurant en bargedeelte zijn ten opzichte van de speelzaal verhoogd (dus niet alleen de vloer van de bar). Volgens mij lag daar ook bekabeling. Ik zal hieronder met een rode cirkel aangeven waar ik als eerste de vlammen zag. De vloer zelf achter de bar brandde niet maar de brand zat achter die wand bij de bar naar beneden. (Het rode cirkeltje klopt, en dan naar beneden achter die wand. Op het moment dat ik het zag branden ter hoogte van de kathedier was er nog nergens anders in de zaal brand. Toen ik aan het blussen was en op een gegeven moment naar boven keek zag ik het branden boven het plafond. Mijn focus lag in eerste instantie bij de kathedier waarop het kassasysteem staat en die wand daar achter naar beneden (op de vloer zelf achter de bar waren geen vlammen). Het plafond op die plaats bestond uit een open rasterplafond. Een stukje verder naar links is het een dicht plafond.





2.10 Datagegevens uit historie brandmeldinstallatie

Een week na de brand is in overleg met betrokken onderzoekers en met goedkeuring van het Holland Casino de aanwezige brandmeldinstallatie gedemonteerd. Deze brandmeldinstallatie is vervolgens door Siemens uitgelezen. De brandmeldinstallatie zelf was gesitueerd in het naastgelegen brandcompartiment en had daardoor nagenoeg geen brand-, rook- of waterschade.

De uitgelezen data hebben ons inzicht gegeven in het brand/rookverloop. De combinatie van de verklaringen van de brandweer, de beveiligers en de meldingen/sturingen vanuit deze brandmeldinstallatie hebben bijgedragen aan de uiteindelijke hypothese over het ontstaansgebied en de wijze van brandverloop.

Het databestand heeft uiteindelijk 10.000 meldingen opgeslagen. In het kader van het brandonderzoek zijn enkel de relevante meldingen en sturingen benoemd.

Tijdslijn brandmeldinstallatie, inzet brandweer en sturingen luchtbehandelingsinstallatie

	Holland Casino	BRW
Automatisch brandalarm	6:59:14	
Doormelding via OMS naar MKNN (na acceptatie en verkenningstijd)	7:00:28	
Contact met beveiligers	7:00:55	
Brandweer wordt gealarmeerd		7:01:39
Kanaalmelder nabij bar wordt geactiveerd	7:02:24	
Luchtbehandelingsinstallatie lucht aan- en afvoer schakelt af	7:02:24	
Brandweer rukt uit		7:04:07
Luchtafvoer "Smoke and Play" schakelt uit	7:05:59	
Brandweer ter plaatse		7:06:23
Aanvalsploeg doet binnen verkenning		*7:07:30
Aanvalsploeg staakt binnen verkenning door enorme rookontwikkeling		*7:08:30

*deze tijden zijn niet gelogd

2.11 Camerabeelden Holland Casino

Het Holland Casino beschikte over camerabewaking. De beelden van de camera's werden opgeslagen op een server die zich in het gebouw bevond. Deze server stond niet in verbinding met een externe server. Tijdens het brandonderzoek is de locatie waar de servers zich bevonden bekeken. Helaas bleek dat de harde schijven met daarop de camerabeelden tijdens de brand verloren zijn gegaan.



3 Bevindingen van het brandonderzoek

Op basis van de geanalyseerde gegevens en verkregen informatie wordt in dit hoofdstuk een hypothese beschreven, die een verklaring geeft voor het ontstaan en het verloop van de brand in het Holland Casino.

De centrale onderzoeksvraag was als volgt geformuleerd:

In hoeverre is te achterhalen wat de plaats van ontstaan en het brandverloop is geweest van de brand in het Holland Casino?

Uit de centrale onderzoeksvraag waren de volgende subvragen afgeleid:

1. Wat is de plaats van ontstaan?
2. Hoe was het brandverloop?
3. Wat waren de brandpreventieve voorzieningen en hoe hebben deze gefunctioneerd?

3.1 Plaats van ontstaan

Op basis van de verklaringen van de objectbeveiligers, de verklaringen van de eerste eenheid ter plaatse en de datagegevens van de brandmeldinstallatie is er een duidelijk beeld ontstaan ten aanzien van het ontstaansgebied van de brand en de verdere verspreiding.

De objectbewaker van het Holland Casino geeft in zijn verklaring aan dat hij brandverschijnselen ziet ter hoogte van het kassasysteem. Om de kassa te kunnen bedienen moet een medewerker van het Holland Casino zich hier aanmelden via pasregistratie. Deze module zit ingebouwd in de koof achter deze kassa. In deze koof bevinden zich verder nog leidingen en besturingssystemen voor onder andere het bedienen van het licht van de bar. De objectbeveiligers hebben de brand bij de kassa, waarschijnlijk in de koof, proberen te blussen met een 6 kg sproeischuimblusser.

De verklaring van de 1^{ste} tankautospuiter (TS) ter plaatse bevestigt het beeld dat de brandhaard zich bevindt, gezien vanaf de hoofdingang van het Holland Casino, achterin aan de linkerkant ter hoogte van de bar. Ook uit de datagegevens van de brandmeldinstallatie komt naar voren dat de eerst geactiveerde melder nabij de bar is gelegen.

Er kan dan ook met een hoge mate van waarschijnlijkheid gesteld worden dat de brand in de koof is ontstaan. Doordat er geen onderzoek heeft kunnen plaatsvinden nabij het ontstaansgebied, kan de exacte oorzaak niet worden achterhaald.

Met een hoge mate van zekerheid kan gesteld worden dat de brand is ontstaan in de koof achter de kassa ter plaatse van de bar op de begane grond achterin het Holland Casino.

3.2 Brandverloop

Het onderzoek richtte zich vooral op het verklaren van de snelle branduitbreiding vlak nadat de brandweer een offensieve binnen aanval wilde uitvoeren nabij het vermoedelijke ontstaansgebied. Hierbij werd de eerst ingezette eenheid verrast door de plotseling snelle rook- en brandontwikkeling.

De snelheid waarmee de brand zich ontwikkelde kan verklaard worden door een drietal factoren:



- Factor 1 Geen detectie in koven/schachten

Het vermoedelijke ontstaansgebied is een afgesloten ruimte geweest (koof) waarin geen detectie aanwezig was. Hierdoor heeft de brand zich kunnen ontwikkelen zonder dat hierbij rook en brandverschijnselen zijn gedetecteerd. Vanuit de NEN 2535 norm voor brandmeldinstallaties is het niet verplicht om koven of schachten te voorzien van detectie.

- Factor 2 Luchttoevoer luchtbehandelingsinstallatie

Bij een van de interne verbouwingen van het Holland Casino is er aan de achterzijde van de "speelzaal begane grond" een bar geplaatst door een interieurbouwer. Voor het doorvoeren van de nutsvoorzieningen ten behoeve van de bar zijn gaten in de verhoogde vloer gemaakt. De koof waarin de brand vermoedelijk is ontstaan, stond daardoor in een open verbinding met de verhoogde vloer. Doordat de verhoogde vloer fungeerde als toevoerkanaal voor het verwarmen of koelen van het Holland Casino is de beginnende brand bij de bar gevoed door een veelvoud aan zuurstof.

- Factor 3 Sturing luchtafvoerinstallatie

Uit de gegevens van de brandmeldinstallatie valt af te lezen dat vrij snel na detectie de afvoer van de luchtbehandelingsinstallatie "begane grond speelzaal" werd afgeschakeld. Een melder in de afvoer van het luchtbehandelingskanaal werd geactiveerd door rook- en brandverschijnselen (zie tijdslijn en grafische weergave) waarop de luchtafvoer stopte. Op het moment dat de afvoer van de luchtbehandelingsinstallatie wordt gestopt, stopt ook de toevoer van verse lucht. Holland Casino had echter voor het gedeelte "Smoke and Play" een onafhankelijke afvoerinstallatie, die niet werd afgeschakeld. De afvoerinstallatie van "Smoke and Play" beschikte namelijk over een onafhankelijke detectie, die niet gekoppeld was aan de kanaalmelder van de luchtbehandelingsinstallatie "begane grond speelzaal".

Uit de getuigenverklaring van de eerste ingezette manschappen kan worden opgemaakt dat het zicht op de brand in zeer korte tijd volledig verdween door de overmaat aan rook(gassen). Op basis van de tijdlijn (GMS) en de data van de uitgelezen brandmeldinstallatie komt deze visuele waarneming overeen met het afschakelen van de luchtbehandelingsinstallatie.

De luchtbehandelingsinstallatie heeft in grote mate bijgedragen aan zowel de ontwikkeling van de brand als aan de verspreiding van de rookgassen.

3.3 Hypothese

Op het moment van het afschakelen van de luchtbehandelingsinstallatie op de "begane grond speelzaal" wordt er door de brand zelf een overdruk gecreëerd. Doordat de "Smoke and Play" ruimte nog actief afzuigt, wordt daar een onderdruk gecreëerd. Hierdoor worden de onverbrande gassen en de warmte naar de voorzijde van het pand gezogen, met name boven het verlaagde plafond. Op het moment dat de brandweer bijna ter plaatse is, wordt de afzuiging van "Smoke and Play" afgeschakeld door activering van een rookmelder in deze ruimte. Bij uitschakeling van de afzuiging loopt deze nog enige tijd door. Rond de tijd dat de aanvalsploeg een binnen aanval wil uitvoeren, constateert de aanvalsploeg dat het zicht heel snel minder wordt en de temperatuur snel stijgt. Deze hypothese wordt onderbouwd door de volgorde van het in alarm gaan van de rookmelders.

Op het moment dat ook de luchtafvoerinstallatie van "Smoke and Play" is uitgeschakeld wordt er enkel nog overdruk opgebouwd door de brand zelf. De enige onderdruk wordt gecreëerd door de toegangsdeur aan de voorzijde van het casino. De heersende windrichting op 27 augustus droeg er waarschijnlijk aan bij dat aan de voorzijde van het Holland Casino overdruk werd gecreëerd. De afzuigopening is dan enkel nog de geopende deur, waarbij de reeds opgebouwde warmte en de rooklaag boven het verlaagde plafond naar de ingang worden toegezogen. Dit kan de plotselinge rookverspreiding/ verdichting en temperatuurstijging verklaren die de aanvalsploeg heeft ervaren.



De wijze waarop de afvoer van de luchtbehandelingsinstallatie werd afgeschakeld in combinatie met de rookopbouw boven het verlaagde plafond kan de plotseling rookverspreiding/ -verdichting en temperatuurstijging verklaren die de aanvalsploeg heeft ervaren.



4 Brandpreventieve voorzieningen

4.1 Brandcompartimentering

Het pand van Holland Casino had als vergunde functie bijeenkomst en had een maximale brandcompartimentsgrootte van 2000 m². Dit oppervlak voldoet aan het gestelde in het Bouwbesluit voor bestaande bouwwerken. Het Holland Casino was onderverdeeld in 3 brandcompartimenten.

Door de duur van de brand is niet meer te achterhalen hoe lang de compartimentering weerstand heeft geboden. Wel is het gedeelte waar de brandmeldinstallatie was gesitueerd (brandcompartiment naast de speelzaal begane grond) na de brand nog redelijk intact gebleven.

4.2 Brandmeldinstallatie

Het Holland Casino was voorzien van een brandmeldinstallatie. Het betrof een installatie met totaaldetectie. Hiermee voldeed het Holland Casino aan de eisen die worden gesteld vanuit regelgeving. Verder had Holland Casino een rechtstreekse doormelding voor de brandmeldingen naar de MKNN. Dit is geen wettelijke verplichting. Uit de onderhoudshistorie van de brandmeldinstallatie blijkt dat de installatie periodiek getest en gekeurd werd, zoals gesteld in de NEN 2535. Ook blijkt uit de uitgelezen historie van de brandmeldinstallatie zelf, en uit de meldingen die binnenkomen op de MKNN, dat de installatie weinig tot geen ongewenste meldingen genereerde door storingen of vervuiling van de melders/het aspiratiesysteem.

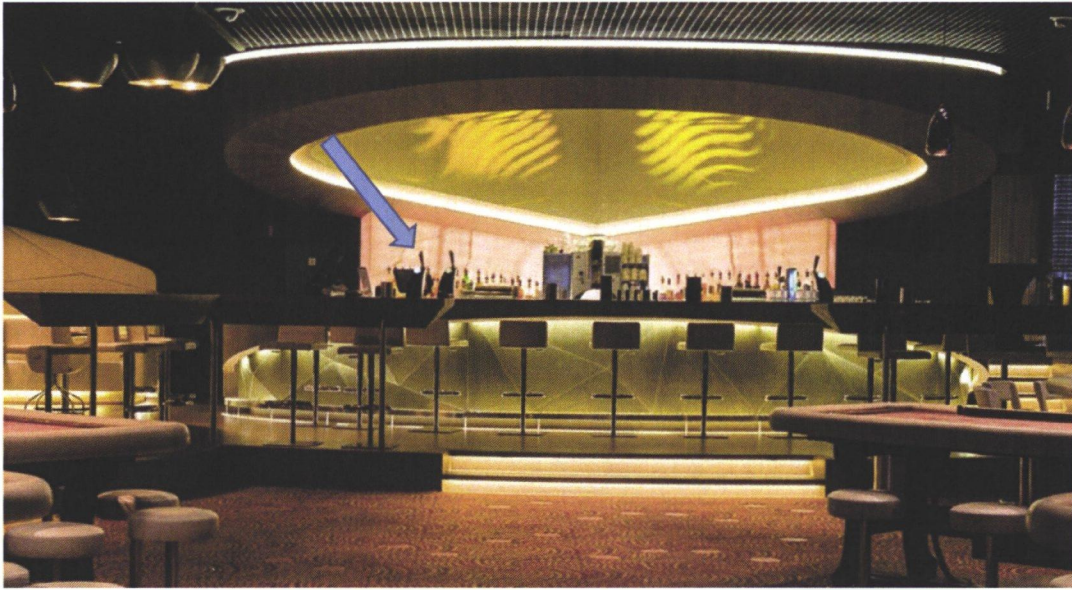
De brandmeldinstallatie heeft naar behoren gefunctioneerd. Doordat de brand waarschijnlijk is ontstaan in een koof zonder detectie heeft de brand zich gedurende langere tijd kunnen ontwikkelen voordat deze door de brandmeldinstallatie werd gedetecteerd.

4.3 Ontvluchtingscapaciteit

In geval van een brandmelding werd er in het Holland Casino een stil alarm gegeven. Hierbij is het personeel verantwoordelijk om de gasten te evacueren. Op het moment van de brand waren er geen gasten aanwezig. Aan de hand van de tijdslijn kan gesteld worden dat na detectie van de brand het ongeveer 7 minuten heeft geduurd voordat brand zich dusdanig had ontwikkeld dat vluchten van de gasten zou worden bemoeilijkt of onmogelijk zou zijn geworden.

In 2016 is er in opdracht van het Holland Casino een ontvluchtingscapaciteiten berekening opgesteld door Adviesburo Nieman B.V. Op basis van deze berekening zou bij een maximale bezetting van 2035 personen de totale evacuatie tijd van het Holland Casino 5:53 minuten bedragen.

De ontvluchtingscapaciteit van het Holland Casino zou in theorie voldoende zijn geweest om tijdens deze brand het pand tijdig te kunnen ontruimen.



Voorraanzicht tap op de bar.



Zijaanzicht links tap op de bar na de brand.

Speelzaal begane grond waar de brand het langst heeft gewoed





5 Constructieve stabiliteit

Tijdens het onderzoek bleek dat de constructie zwaar te lijden heeft gehad door de langdurige hittebelasting. Door de instabiliteit van het pand was het niet mogelijk om nader technisch onderzoek uit te voeren nabij het vermoedelijke ontstaansgebied.

Het pand van Holland Casino was gebouwd in 1988, waarbij de middelsectie van het bouwwerk als constructieve centrale betonnen kern fungeerde. Op deze kern waren middels nokoplegging gewapend betonnen liggers geplaatst met een lengte van 21 meter. Deze liggers droegen voorgespannen gewapend betonnen vloerplaten van 7 meter lang.

Bij snelle verhitting van (gewapend) beton ontstaat een interne druk doordat het aanwezige vocht in korte tijd wordt omgezet in stoom. Door deze expansie worden er lagen van het beton afgedrukt. We spreken dan over het spatten van beton. Dit proces heeft plaatsgevonden tijdens de brand in het Holland Casino. Hierdoor zijn delen van de wapening in de liggers en de voorgespannen vloerplaten vrij komen te liggen.

Het smeltpunt van staal ligt ongeveer bij 1700°C. Dit is een temperatuur die bij normale branden niet wordt bereikt. Dit is ook niet het geval geweest bij Holland Casino. Wel is bekend dat staal bij verhitting sterkte verliest. De mechanische eigenschappen van staal verminderen bij verhitting aanzienlijk. Bij verhitting tot 400°C vermindert de effectieve vloeigrens/ sterkte van het wapeningsstaal tot 60% van de oorspronkelijke waarde. Bij de brand in het Holland Casino zijn temperaturen ruim boven de 400°C gestegen. Dit valt af te leiden uit de gesmolten kozijnprofielen van aluminium, met een smeltpunt van 660°C.

De combinatie van het spatten van het beton en de afname van de sterkte van de stalen wapening heeft ertoe geleid dat de vloer van 2^e verdieping deels is ingestort. In overige ruimten in het casino is de constructie aangetast door een combinatie van bovengenoemde verschijnselen en de specifieke eigenschappen van staal en beton.

De constructie van het pand is door de brand dusdanig verzwakt dat de kans op instorting tijdens deze brand zeer reëel was. Het besluit om defensief op te treden is daarom juist geweest.

Onderstaande foto's maken inzichtelijk wat de effecten zijn geweest van de langdurige belasting van hitte op de hoofddragconstructie bij Holland Casino.



Wapening is vrij komen te liggen door het afspatten van het beton



Oplegging betonnen ligger (opleg nok) wordt enkel door wapening bij elkaar gehouden. Constructieve sterkte is sterk afgenomen.



Voorgespannen wapening ligt volledig bloot. Ter plaatse van de oplegging is de vloer geknikt. Zie de hoek van de wapening ten opzichte van vloerplaat.



Vloerplaten buigen door. Trekspanning van de voorgespannen wapening is door hitte verwaarloosbaar.



6 Conclusies

1. Met een hoge mate van zekerheid kan gesteld worden dat de brand is ontstaan in de koof achter de kassa ter plaatse van de bar op de begane grond achterin het Holland Casino.
2. De luchtbehandelingsinstallatie heeft in grote mate bijgedragen aan zowel de ontwikkeling van de brand als aan de verspreiding van de rookgassen.
3. De wijze waarop de afvoer van de luchtbehandelingsinstallatie werd afgeschakeld in combinatie met de rookopbouw boven het verlaagde plafond kan de plotseling rookverspreiding/ -verdichting en temperatuurstijging verklaren die de aanvalsploeg heeft ervaren.
4. Door de duur van de brand is niet meer te achterhalen hoe lang de compartimentering weerstand heeft geboden. Wel is het gedeelte waar de brandmeldinstallatie was gesitueerd (brandcompartiment naast de speelzaal begane grond) na de brand nog redelijk intact gebleven.
5. De brandmeldinstallatie heeft naar behoren gefunctioneerd. Doordat de brand waarschijnlijk is ontstaan in een koof zonder detectie heeft de brand zich gedurende langere tijd kunnen ontwikkelen voordat deze door de brandmeldinstallatie werd gedetecteerd.
6. De constructie van het pand is door de brand dusdanig verzwakt dat de kans op instorting tijdens deze brand zeer reëel was. Het besluit om defensief op te treden is daarom juist geweest.



Bijlage 1 Opschaling eerste half uur

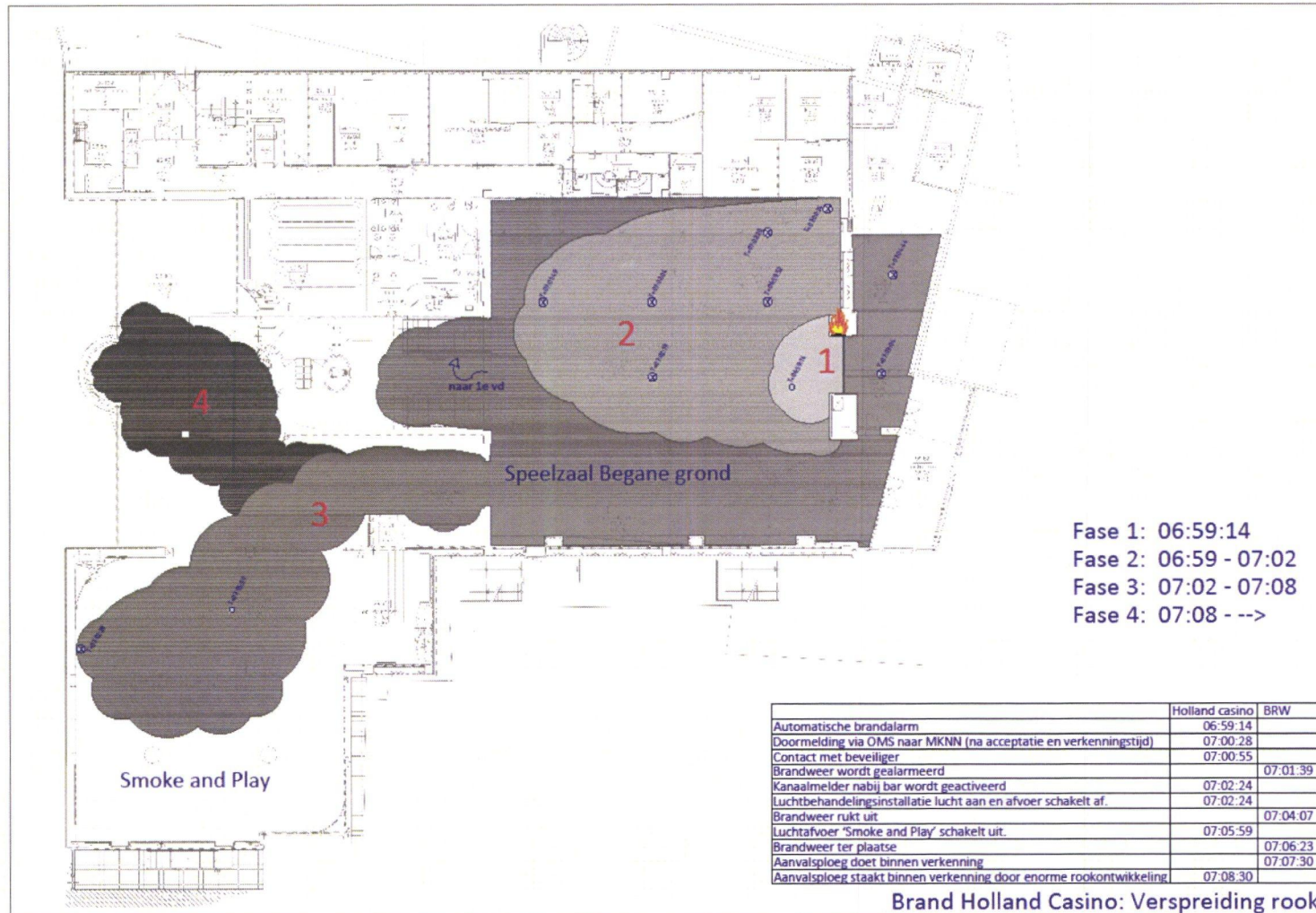
		27-08-2017
Tijd		Gebeurtenis
07:00:28	0:00:00	Automatische melding komt binnen bij Meldkamer Noord-Nederland
07:00:55	0:00:27	Contact met objectbeveiliging
07:01:39	0:01:11	Alarmering eerste Tankautospuiter (Sontweg)
07:04:07	0:03:39	Eerste Tankautospuiter rukt uit
07:06:23	0:05:55	Eerste Tankautospuiter ter plaatse
07:07:17	0:06:49	Eerste bevelvoerder maakt middelbrand
07:07:56	0:07:28	Alarmering tweede Tankautospuiter (Vinkhuizen) en redvoertuig (Sontweg)
07:08:48	0:08:20	Eerste bevelvoerder maakt zeer grote brand
07:09:08	0:08:40	Alarmering derde en vierde Tankautospuiter (Haren en Peize)
07:17:03	0:16:35	Tweede Tankautospuiter ter plaatse (Vinkhuizen)
07:17:48	0:17:20	Eerste bevelvoerder vraagt om 2 ^{de} redvoertuig
07:21:00	0:20:32	Derde Tankautospuiter ter plaatse (Haren)
07:25:25	0:24:57	Vierde Tankautospuiter ter plaatse (Peize) - peloton 100 compleet
07:26:33	0:26:05	OvD-B maakt in overleg met OvD-P GRIP 1



BRANDWEER

Groningen

Bijlage 2 grafische weergave rookverspreiding (plattegrond)



Brand Holland Casino: Verspreiding rook



BRANDWEER

Groningen

Bijlage 3 grafische weergave rookverspreiding (doorsnede)

