



Evaluatie oefening *Zelfredzaamheid bij natuurbranden*

Een zelfredzaamheidsoefening in de gemeente Westerveld op 14 maart 2013

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Het incidentscenario en de te nemen maatregelen	3
2.1	Incidentscenario	
2.2	Te nemen maatregelen op basis van het incidentscenario	4
3.	De genomen maatregelen tijdens de oefening	4
3.1	Het alarmeren en waarschuwen en de ontruiming	4
3.2	Bestrijding van de brand om branduitbreiding te voorkomen	7
3.3	Het bieden van geneeskundige hulp	8
3.4	Het begeleiden van de geëvacueerde campinggasten tot aan de opvanglocatie	10
3.5	Het regelen van opvang en verzorging	12
3.6	Het informeren van de campinggasten en de BHV	15
3.7	Enkele losse (systeem)opmerkingen	16
4.	Het geheel overziend	17

1. Inleiding

In de avond van 14 maart 2013 vond in de gemeente Westerveld de oefening *Zelfredzaamheid bij natuurbranden* plaats. Naast het brandweeroptreden werden de crisisorganisatie¹ en de ontruiming van camping De Noordster, waar op dat moment ongeveer 125 campinggasten² aanwezig waren, beoefend.

In deze evaluatie beschrijven we het verloop van de oefening en de belangrijkste leerpunten met betrekking tot het optreden van de crisisorganisatie in relatie tot het handelen van burgers, waaronder de ontruiming van de camping. Een beschrijving van het (monodisciplinaire) brandweeroptreden maakt dus geen onderdeel van deze evaluatie uit.

De evaluatie is alleen bedoeld om van te leren, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar de wijze waarop zelfredzame burgers bij een natuurbrand handelen en wat dit betekent voor het optreden van de crisisorganisatie. Dit is dus nadrukkelijk geen verantwoordende evaluatie en beoordeelt daarmee niet het optreden van individuele deelnemers.³

De oefening was vooral bedoeld om de overheid te laten oefenen met het thema 'zelfredzaamheid'. Dit betekent dat het optreden van de overheid zoveel mogelijk wordt beschreven in relatie tot het handelen van de campinggasten en het personeel van de camping. Specifiek wordt gekeken hoe de overheid geanticipeerd heeft op hun handelen.

Een belangrijk onderdeel van het evalueren van de Drentse crisisorganisatie is dat vooral naar het bereikte resultaat van het optreden wordt gekeken. Dat er in deze oefening 125 campinggasten meededen, maakte de oefening niet alleen bijzonder maar maakte het ook mogelijk om het resultaat daadwerkelijk 'te meten'. Onder de campinggasten is daarom een vragenlijst uitgezet waarin hen gevraagd is naar hun handelen en hun mening over het optreden van de overheid. 92 campinggasten hebben een vragenlijst ingevuld.

2. Het incidentscenario en de te nemen maatregelen

2.1 Incidentscenario

Het scenario is in zijn opzet eenvoudig: Om ongeveer half zeven in de avond, het is dan nog net licht, breekt in het Dwingelderzand brand uit. De brand bedreigt camping de Noordster, waardoor de camping door het personeel van de camping ontruimd wordt. De ongeveer 125 campinggasten worden gevraagd om naar het dorp Dwingeloo te gaan, dat op ongeveer 3 kilometer afstand van de camping ligt.

De verwachting is dat de campinggasten ofwel neerstrijken in verschillende horecagelegenheden⁴ in Dwingeloo ofwel worden opgevangen in een door de gemeente opengestelde sporthal.⁵

¹ Dat wil zeggen: COPI, ondersteuningsstaf OL, crisisteam en verschillende actiecentra.

² Het ging om 100 echte campinggasten, 10 familieleden van de oefenorganisatie, 15 lotusslachtoffers.

³ Aanvullend wordt in een separate bijeenkomst een terugkoppeling gegeven aan de deelnemers van het crisisteam.

⁴ De uitbaters van de verschillende horecagelegenheden zijn door de oefenstaf op de hoogte gebracht van de oefening.

2.2 Te nemen maatregelen op basis van het incidentscenario

De volgende maatregelen dienen op basis van het incidentscenario op hoofdlijnen ten minste genomen te worden:

Maatregelen
<p>Het voorkomen van de gevolgen voor de bevolking:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het alarmeren en waarschuwen van de campinggasten over de brand(uitbreiding), inclusief de ontruiming. • bestrijding van de brand om branduitbreiding te voorkomen.
<p>Het beheersen van de gevolgen voor de bevolking door tijdig de benodigde fysieke hulp te organiseren voor de campinggasten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het bieden van geneeskundige hulp (mits aan de orde) • het bieden van vervoer naar en opname in een ziekenhuis (mits aan de orde) • het begeleiden van de ontruiming (evt tot aan een opvanglocatie) • het regelen van een realistische opvang en verzorging, dat wil zeggen dat rekening wordt gehouden met de zelfredzaamheid van burgers en wordt aangesloten bij initiatieven die al spontaan hebben plaatsgevonden • het informeren van de betrokkenen zodat zij op basis van de informatie ook daadwerkelijk zelfredzaam kunnen handelen.
<p>Een beperkte duiding van het incident door de burgemeester met de strekking 'het is vervelend, maar de ernst van de situatie valt gelukkig mee.'</p>

3. De genomen maatregelen tijdens de oefening

3.1 Het alarmeren en waarschuwen en de ontruiming

De campingeigenaar van camping Torentjeshoek en lid van de vrijwillige brandweer wordt gepiept met de melding 'bosbrand'. De campingeigenaar is de eerste in de 'calamiteitenbelboom' van de verschillende campings in het Dwingelderveld en waarschuwt om 18.43 uur de directrice van camping de Noordster. De directrice, tevens hoofd bedrijfshulpverlening (BHV), belt om 18.45 uur met 112 ter verificatie van het feit dat er een bosbrand is. Ze wordt in de wacht gezet, omdat de centralist het ook niet weet. Wanneer zij op enig moment de centralist weer aan de lijn heeft, vraagt zij om een advies over een eventuele ontruiming en de ontruimingsrichting. Het gesprek verloopt niet soepeltjes, omdat de centralist niet bekend is met de bospaadjes waarover de directrice spreekt. Uiteindelijk wordt tot een ontruiming richting Lhee besloten. (Dit leidt op enig moment nog tot een lichte verwarring, omdat vanwege de veiligheid in de oefening men juist de andere kant op moet ontruimen, dat wil zeggen langs het virtuele vuur (en het Planetron waar het COPI staat).⁶)

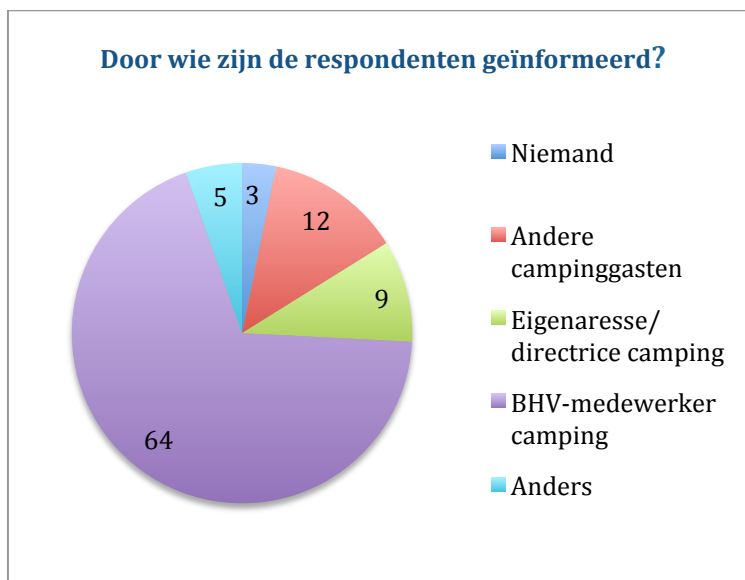
⁵ Uit de waarnemingen en de vragenlijst blijkt overigens dat dit niet geheel spontaan is verlopen, omdat campinggasten ook concreet naar de verschillende horecagelegenheden zijn 'gestuurd'.

⁶ Voor de oefenleiding betekent dit dat rekening gehouden moet worden met een realistisch scenario: als men de richting waarin ontruimd moet worden wil sturen, dan moeten de omstandigheden ook zo gekozen worden dat daar door de deelnemers 'spontaan' invulling aan gegeven kan worden.

Om 18.51 uur meldt de BHV dat zij compleet is. Het hoofd BHV, die dan nog telefonisch in gesprek is met de meldkamer, breekt het gesprek af nadat ze op eigen initiatief nog het nummer van de camping doorgeeft met het verzoek om nadere informatie over de brand zodra die beschikbaar is.⁷ Vanaf 18.56 uur wordt door het personeel van de camping, herkenbaar door hesjes met BHV erop, de camping systematisch (middels vakken) ontruimd. Ze doen dit door bij de mensen aan te kloppen en hen in verband met de dreigende brand te vragen de camping te verlaten en zich lopend of op de fiets naar Dwingeloo te begeven.⁸ Een aantal 'stamgasten' van de camping wordt gevraagd om daarbij te helpen.

Een van de BHV-ers blijft bij de telefoon en probeert via de belboom de buurtvereniging in Lhee te bereiken, zodat zij kunnen ondersteunen. Daar wordt echter niet opgenomen.

Uit de vragenlijst blijkt dat het merendeel van de campinggasten door het personeel van de camping (BHV-ers) is gealarmeerd. Een enkeling is door een medecampinggast, die mede op verzoek van de BHV heeft geassisteerd, gealarmeerd (zie figuur 1). Niemand is door de hulpdiensten (brandweer of politie) gealarmeerd. Dit gegeven contrasteert met het beeld dat de hulpverleningsdiensten zelf hebben. Zo vertelt de brandweer op enig moment aan de leider COPI dat hun prioriteit ligt bij het 'redden van mensen'. Dit wordt om 19.40 uur ook zo aan de operationeel leider doorgegeven, die dit op zijn beurt in het crisisteamoverleg van de burgemeester inbrengt: *'Brandweer is ingezet voor de ontruiming. Nog niet is duidelijk om hoeveel mensen het gaat, maar dit wordt door de brandweer uitgezocht'*. Het beeld bestaat daardoor dat de brandweer de camping aan het ontruimen is wat dus niet overeenkomt met de feitelijkheid.



Figuur 1: Overzicht van personen die de respondenten hebben gealarmeerd.

Van de respondenten heeft 16% ook medecampinggasten, waaronder hun eigen gezinsleden, gewaarschuwd.

⁷ Hier werd dus niet om gevraagd door de centralist.

⁸ Bewust wordt evacuatie met de auto onmogelijk gemaakt door de slagboom naar beneden te laten zodat er geen opstopping op de smalle weg naar de camping kan ontstaan.

Er vinden, zo is ook de beleving van de campinggasten, op de camping vrijwel geen problemen plaats met de ontruiming. Een enkeling vindt dat het wellicht wat sneller had gekund en geeft dan ook als tip mee om een volgende keer een megafoon te gebruiken. Er ontstaat alleen een 'probleem' bij het vervoeren van twee gewonde slachtoffers (zie paragraaf 3.3) en met een 'mysteriegast'.

De 'mysteriegast' (een lotusslachtoffer) meldt zich tijdens de ontruiming telkens met een verwarrende boodschap over een weigering om te evacueren en met een valse aanduiding van de verblijfslocatie op de camping. Na wat vruchteloze pogingen om deze gast te vinden wordt (terecht) maar besloten deze gast aan haar lot over te laten. Dit potentiële slachtoffer verdwijnt vervolgens uit het collectief geheugen zodat de BHV ervan overtuigd is dat de camping ontruimd is, wat ook terecht is gezien de dubbele check van alle huisjes/locaties.

Vrijwel alle campinggasten verlaten lopend of op de fiets de camping. De BHV houdt daartoe de toegangspoort gesloten zodat ook niemand met de auto weg kan en daarmee de weg niet kan blokkeren. Een enkele uitzondering wordt gemaakt voor een slachtoffer dat moeilijk ter been is. Door verschillende campinggasten is naderhand overigens aangegeven dat ze 'in het echt' nooit hun auto hadden achtergelaten.

Nadat de BHV om ongeveer 20.00 uur, na nog een laatste controleronde te hebben uitgevoerd, ook vertrekt, lopen zij als 'veegploeg' over de weg naar Dwingeloo. Een van de campinggasten is overigens weer teruggelopen naar de camping om wat spullen te pakken: 'Ik kon zo de camping weer op, niemand die ons tegenhield'. Voordat dit als een verwijt kan worden gelezen: hulpverlening neemt natuurlijk nooit de individuele verantwoordelijkheid over.

Uit de waarnemingen blijkt dat de hulpverleners in het COPI dat zich naast het Planetron op ruim een kilometer afstand van de camping bevindt, vrijwel geen zicht heeft op wat er op de camping gebeurt. Wel heeft het COPI zicht op de lopende campinggasten, omdat de COPI-bak langs de route naar Dwingeloo staat (bij het Planetron). In het eerste COPI-overleg dat om 20.04 uur plaatsvindt, besluit men dat er een BHV-er van de camping naar het COPI moet komen, omdat men zich afvraagt of de camping al volledig is ontruimd. De BHV geeft gehoor aan het verzoek zodat om 20.42 uur tijdens een tweede COPI-overleg de BHV-er vertelt dat de camping al enige tijd ontruimd is.⁹

Conclusie:

- Zichtbaar was wat in de meeste (echte) incidenten ook zichtbaar is:
 - zonder inbreng van de overheid nam het personeel van de camping (BHV-ers) met hulp van een aantal campinggasten de verantwoordelijkheid om hun gasten te alarmeren en te waarschuwen.
 - de campinggasten hebben zo zelfstandig mogelijk de camping (kunnen) verlaten.
- Alarmering en waarschuwing van de campinggasten is zonder echte problemen verlopen, wat op conto van de BHV-ers en de campinggasten zelf komt.

⁹ Op enig moment wordt ook het hoofd BHV nog gebeld om naar het COPI te komen. Ze is op dat moment in het dorp bij 'haar gasten' en geeft hier dan ook (terecht) geen gehoor aan.

- De overheid kan, zoals ze in dit geval ‘toevallig’ ook deed, er vanuit gaan dat in een dergelijk scenario veruit de meeste mensen zelfredzaam zijn. Een aandachtspunt voor de overheid is wel dat (zelf)redzame burgers (operationele) informatie over de situatie nodig hebben, zodat zij zelf ook tijdig en adequaat kunnen handelen. Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat de overheid ook de camping dient te alarmeren. Nu werd het campingpersoneel vrij snel maar ‘toevallig’ gealarmeerd door een opgepiept lid van de vrijwillige brandweer. Ook heeft het campingpersoneel informatie nodig om een ontruimingsrichting te kunnen bepalen.
- Het verdient de voorkeur dat de overheid anticipeert op de inzet die in dit geval door de BHV werd geleverd. Nu werd door het COPI, om zicht te krijgen op wat er zich op de camping afspeelde, een BHV-er naar het COPI ‘gesommeerd’. Daar waar alle handjes nodig waren om de camping tijdig te kunnen ontruimen, had bijvoorbeeld ook een politieman naar de camping kunnen gaan om verslag te doen (zolang de gevaarstelling dit vanzelfsprekend toelaat). Uiteindelijk is ook de overheid erbij gebaat dat de camping tijdig wordt ontruimd.

3.2 Bestrijding van de brand om branduitbreiding te voorkomen

Het brandweeroptreden maakt zoals gezegd geen onderdeel uit van deze evaluatie. We gaan hier alleen in op de bijstandsprocedure met betrekking tot de inzet van defensie. Defensie deed aan de oefening mee zodat zowel defensie als de overheid ook deze bijstandsprocedure konden beoefenen.

De officier veiligheidsregio van RMC Noord biedt al vrij snel bijstand aan ter ondersteuning van het brandweeroptreden. Om 19.25 uur belt hij daartoe met de operationeel leider. De officier veiligheidsregio geeft aan dat hij voor de brandbestrijding een ondersteuningsmodule in Havelte beschikbaar heeft. De OL stelt voor om contact te zoeken met de leider COPI om op operationeel niveau een eventuele inzet af te stemmen. De leider COPI wordt hiervan door de operationeel leider op de hoogte gebracht. Als blijkt dat de burgemeester de bijstandsaanvraag (let op: feitelijk ging het hier om een *aanbod* vanuit defensie en niet om een *vraag* van de overheid) moet ondertekenen, spreken de OL en defensie af dat zij elkaar in het gemeentehuis zullen ontmoeten. De bijstandsaanvraag wordt om 20.21 uur door de OL aan de burgemeester voorgelegd, waarna de burgemeester zijn akkoord geeft.

We merken hier op dat:

- niet de formele procedure is gevolgd voor het inzetten van defensie. De burgemeester kan formeel geen *bijstandsverzoeken* (meer) doen, dat kan alleen de voorzitter veiligheidsregio op grond van artikel 51 Wet veiligheidsregio’s. Uitgangspunt van de wet is dat als bijstand van buiten de regio noodzakelijk is, het om een ‘groot incident’ gaat en er dus opgeschaald zal zijn naar regionaal niveau en een aanvraag door de verantwoordelijk voorzitter veiligheidsregio dient te verlopen.

In het *Handboek bijstand – Deel 1: nationaal* staat hierover nog het volgende opgenomen: ‘De burgemeester van een gemeente waar zich een incident afspeelt wat de lokale responscapaciteit overstijgt richt een verzoek om aanvullende capaciteit van GHOR, Brandweer of Defensie (niet limitatief) aan de voorzitter van de veiligheidsregio. De voorzitter van de veiligheidsregio zet het verzoek door naar het LOCC’ (p. 23). Het handboek heeft verder geen

juridische status zodat deze procedure (burgemeester wendt zich tot de voorzitter veiligheidsregio) dus niet juridisch verankerd is.

- in dit scenario, omdat niet de juiste procedure werd gevolgd, defensie feitelijk geen capaciteit had kunnen/mogen leveren.
- door het zetten van een handtekening de gemeente feitelijk het aanbod accepteerde en daarmee dus formeel bijstand aanvraag. In een convenant 'Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht' tussen het ministerie van Defensie, het (toenmalige) ministerie van BZK en het (toenmalige) ministerie van Justitie staat beschreven 'dat de verrekening van additionele uitgaven¹⁰ voor militaire bijstand en steunverlening wordt geregeld (...) indien aan de procedures, randvoorwaarden en regels voor het aanvragen is voldaan'. In dit scenario werd zoals gezegd niet de juiste procedure gevolgd zodat de gemeente geen aanspraak had kunnen maken op de FNIK en het niet ondenkbaar was dat de kosten daardoor voor rekening van de gemeente zouden komen.

3.3 *Het bieden van geneeskundige hulp*

Ambulances

In de oefening was geënceneerd dat een vijftal personen medische hulp nodig had. Twee daarvan (slachtoffer met een beenbreuk en slachtoffer met gebroken heup die later in coma raakte) waren ernstig gewond. Om 19.00 uur meldt de BHV na het aantreffen van het eerste slachtoffer aan de 112-alarmcentrale dat zij een slachtoffer heeft en er een ambulance moet komen. Kort daarna, om 19.04 uur, maakt zij melding van het tweede slachtoffer. De centralist van de meldkamer geeft aan dat er nog geen ambulances gestuurd kunnen worden, omdat niet duidelijk is of het gebied wel veilig is en de brandweer eerst toestemming moet geven. Op de vraag van de BHV of de centralist van de meldkamer kan aangeven wanneer de ambulances dan wel kunnen komen, kan de centralist geen antwoord geven. De BHV probeert daarom via de brandweer een antwoord te krijgen op de vraag of en zo ja wanneer de ambulances zullen arriveren, wat niet lukt. Via de meldkamer blijft men proberen om ambulances ter plaatse te krijgen.

Om 19.10 uur geeft de centralist van de meldkamer aan de operationeel leider door dat de ambulances niet naar de camping durven te rijden, omdat de bemensing zich zorgen maakt over zijn veiligheid. In het half uur erna probeert de OL bij verschillende mensen te achterhalen hoe het nu zit met de ambulances, maar krijgt de informatie niet boven tafel, waarna het item op enig moment 'verdamp't'.¹¹

¹⁰ In het convenant staat dat 'ten behoeve van de FNIK de aanvragende instanties jaarlijks een bedrag ter beschikking aan Defensie [stellen] waaruit alle additionele uitgaven voor militaire bijstand en steunverlening die zich in het betreffende jaar voordoen, worden vergoed. Hierdoor wordt een exogene financieringspost op de begroting van Defensie gecreëerd waaruit de additionele uitgaven voor militaire bijstand en steunverlening worden vergoed. (...) De omvang van het ter beschikking gestelde bedrag wordt [deels] gefinancierd door de Nederlandse gemeenten door middel van een bijdrage uit het Gemeentefonds'

¹¹ Er lijkt hier sprake te zijn van een miscommunicatie: de centralist van de meldkamer wil feitelijk horen of de ambulance veilig het gebied in kunnen, terwijl de OL probeert te achterhalen hoe het nu komt dat de ambulances niet het gebied in gaan.

De BHV besluit, bij gebrek aan informatie over het arriveren van de aangevraagde ambulances, om 19.32 uur dat zij dan maar zelf moet proberen de slachtoffers in veiligheid te brengen. Met behulp van een aantal familieleden neemt een van de BHV-ers het slachtoffer met het gebroken been en een ander persoon dat slecht ter been is mee in een elektrisch golfkarretje. Beide slachtoffers worden naar het dorp gebracht.¹² De politie, die op de vijfsporang in veilig gebied staat, staat echter niet toe dat de BHV-er met het karretje weer terugkeert naar de camping. Het karretje wordt achtergelaten waarna de BHV-er met een ambulance terugrijdt naar de camping. Dit stelt de BHV voor een dilemma: tot hoe ver kunnen zij met eigen materieel hulpbehoevenden in veiligheid brengen, zonder dat de kans bestaat dat zij niet meer terug kunnen en dus de overige gasten niet meer in veiligheid kunnen brengen?

Om 19.37 uur verschijnt onverwacht toch een ambulance bij de receptie. De bemanning stapt niet uit, maar overlegt of er meerdere ambulances ter plaatse mogen komen, nog steeds ivm de eigen veiligheid. Om 19.42 uur komt de bezetting dan toch in actie om een mevrouw met benauwdheidsklachten die naar de receptie is gebracht te helpen. Tot hun verrassing, omdat zij nog geen besluit had genomen over het wel/niet ter plaatse komen van andere ambulances, arriveert om 19.44 uur een tweede ambulance. Ook komt nog een derde ambulance ter plaatse.

Om 19.49 uur zoekt de eerst aankomende ambulanceverpleegkundige contact met de dan al even wachtende BHV om te horen waar de andere slachtoffers zijn.

Om 19.50 uur wordt het slachtoffer met de gebroken heup door de tweede ambulance opgehaald. Om 19.52 uur vertrekt de eerst aankomende ambulance met het slachtoffer met ademhalingsklachten naar de sporthal.

Er zijn geen campinggasten door de hulpverleningsdiensten (anders dan in een ambulance) naar het dorp vervoerd.

Nieuws over gewonden camping Noordster Dwingeloo

(20.08 geplaatst, Dagblad van het Noorden)

‘Een van de gewonden op camping Noordster is met een hoofdwond en een gebroken heup geevacueerd van de camping. De vrouw verkeerd nu buiten levensgevaar. De ambulancedienst was echter veel te laat. De camping gasten trekken lopend het dorp Dwingeloo binnen en worden ondergebracht in hotel de Brink. Familie wordt verzocht om de site en de Twiiterpagina van de gemeente Westerveld in de gaten te houden. Zij verstrekken meer informatie over de campinggasten.’

Psychosociale hulp

Al om 19.02 uur verzoekt de OvDG om een PSOT-team (psychosociale opvang) te waarschuwen voor een mogelijke inzet in een opvanglocatie die naar alle verwachtingen wel ingericht zal gaan worden. Om 20.38 uur arriveert een PSOT-team, samen met een huisarts, in een van de opvanglocaties. In de drie opvanglocaties zijn 10 lotusslachtoffers ingezet die speelden dat zij psychische hulp nodig hadden. Gezien het scenario en de

¹² Wij hebben niet meegekregen wat er verder met deze slachtoffers is gebeurd.

gemoedelijkheid waarmee de ontruiming en opvang is verlopen, was dit in werkelijkheid zeer waarschijnlijk niet aan de orde geweest en was psychosociale hulp daarmee ook niet noodzakelijk geweest.

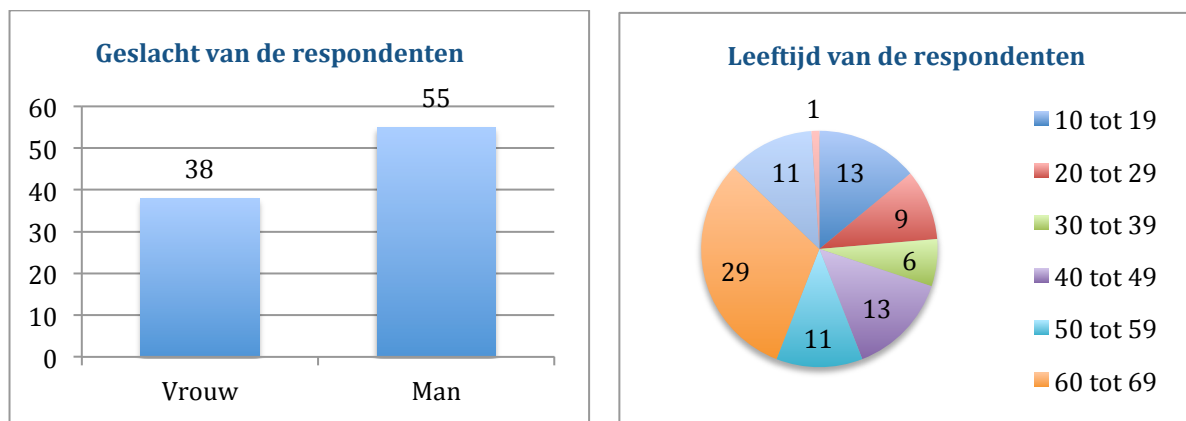
Enkele door de waarnemer bevroegde campinggasten vonden de korte aandacht van het screenende PSOT-team wel prettig: het kwam op hen over als mensen die ‘even een praatje kwamen maken’. De campinggasten hadden feitelijk vooral behoefte aan informatie, zodat het PSOT-team zelf worstelde met de afwezigheid van de gemeente waardoor zij zelf geen zinvolle informatie aan de gasten konden geven.

Conclusie:

- Ook gewonde slachtoffers probeert het campingpersoneel (BHV-ers) in veiligheid te brengen. De formele procedures van de politie (niemand er meer in) staan daarbij haaks op de spontane initiatieven van het redzame personeel.
- Daar waar het oefenen van de psychosociale opvang natuurlijk altijd goed is, moet wel worden opgepast dat door de inzet van lotusslachtoffers in scenario’s die zich daar niet voor lenen geen onjuiste verwachting wordt opgewekt bij het medewerkers van het PSOT-team en andere medewerkers bevolkingszorg.

3.4 Het begeleiden van de geëvacueerde campinggasten tot aan de opvanglocatie

Het merendeel van de campinggasten loopt, voornamelijk in het donker, de drie kilometer naar Dwingeloo. Zelfs de ouderen onder hen: *‘Wij zijn in 20 minuten naar het dorp gelopen, we zagen wel auto's rijden maar niemand stopte’* (man, 73). Bij de vijfsprong staat op aangeven van de BHV een van de vaste gasten die de campinggasten de juiste weg wijst: *‘Wij hebben de camping op de fiets verlaten en bij het kruispunt wees [naam] ons de weg.’*



Figuur 2: Leeftijd en geslacht van de respondenten.

Vrijwel alle respondenten hebben in de vragenlijst aangegeven dat dit ‘rustig’, ‘gemoedelijke wandeling’ en ‘zonder paniek’ is verlopen. Wel schortte het volgens een aantal campinggasten aan de begeleiding, ook omdat men daardoor niet wist waar hij/zij naartoe moest.

- 'Weinig tot geen begeleiding op de route'.
- 'Weinig hulp van hulpverleners gehad tijdens het lopen'.
- 'Onderweg nog 1 maal de weg gevraagd en antwoord gekregen'.
- 'Zonder begeleiding zijn we naar het dorp gelopen. Aan het begin zei een BHV-er: links lopen'.
- 'Was erg onduidelijk allemaal, wisten niet waar we precies naar toe moesten.'
- 'We moesten met z'n tweeën alleen in het donker naar het dorp lopen met alleen de informatie dat de heide in brand stond. Verder vond ik dat we naar de andere kant van de camping begeleid hadden moeten worden. We liepen nu dicht langs de camping Torentjeshoek waar vermoedelijk de brand was. Gevaarlijk.'
- 'Onderweg werd niet gezegd waar wij heen moesten. Bovendien is niet vermeld waar wij ons moesten melden voor opvang.'
- 'Op de vijfsprong werden wij opgehouden door een politiewagen waar een persoon stond te kletsen met agent in de politiewagen.'
- 'De tocht was ver en donker, niemand had gewaarschuwd licht mee te nemen en er stond niemand met licht langs de route. Bij de drift werden we door het personeel zeer professioneel opgevangen. Waren de eerste vriendelijke mensen die we tegen kwamen.'

Ook een hoogzwangere lotus loopt samen met de hulp van een aantal andere campinggasten naar Dwingeloo. Bij verschillende campinggasten en de vrouw zelf heeft dit tot enige verontwaardiging geleid:

- *'Als er een zwangere mevrouw is, moet u die meenemen.'*
- *'Betere zorg voor zwangere vrouw. Ze werd niet geholpen door politie, ambulance, BHV, brandweer, alleen door campinggasten'.*
- *'We werden door het ambulancepersoneel niet eens te woord gestaan, terwijl we een zwangere vrouw bij ons hadden! Alleen politieman was top en stond ons goed te woord.'*
- *'Ik werd in mijn rol als zwangere vrouw door niemand geholpen. Van de politie moest ik verder lopen en later op een bankje gaan zitten (erg koud). Werd door medeomstanders geholpen. Ambulancepersoneel zei dat ik pech had!!'*

In het COPI is de begeleiding van de campinggasten geen onderwerp van gesprek geweest.

Voor de burgemeester is het feit dat burgers in het donker naar het dorp lopen waar in zijn beleving ook nog eens geen opvang is geregeld de aanleiding om op te schalen naar GRIP3 (zie ook paragraaf 3.5).

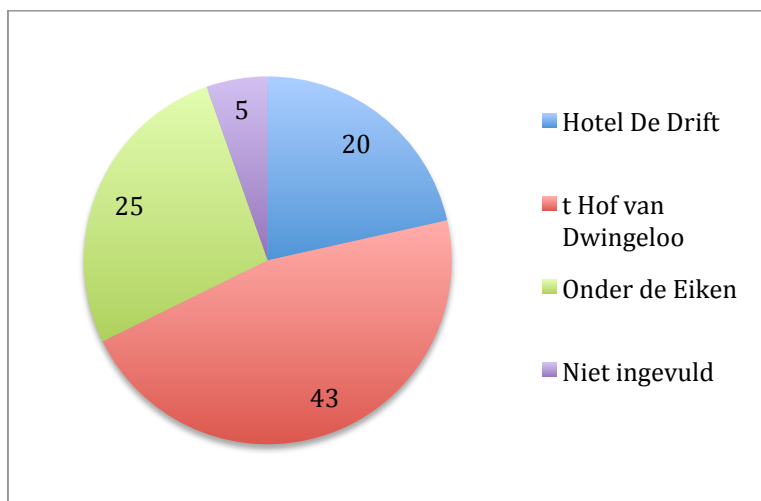
Conclusie:

- Er vanuit gaande dat de campinggasten bekend zijn met de 'doorgaande' weg naar Dwingeloo betekent dat begeleiding van de zelfredzame campinggasten niet aan de orde zou hoeven te zijn. De BHV heeft er voor gekozen om op een 'moeilijk' punt in de route (de vijfsprong) een van haar 'stamgasten' de campinggasten de weg te laten wijzen.
- Ook al hebben verschillende campinggasten de begeleiding als een gemis ervaren, de feitelijkheid is dat zich geen problemen hebben voorgedaan. Dat had vanzelfsprekend heel anders kunnen zijn als een meer ingewikkelde route door het bos (bij een andere windrichting) was gekozen.

- De overheid (in casu het COPI) heeft zich niet met het begeleidingsvraagstuk beziggehouden. Dit was niet omdat men anticipeerde op de zelfredzaamheid, maar omdat men hier 'simpelweg' niet aan gedacht heeft. De politie had hier evenwel een zinvolle bijdrage in kunnen leveren.
- Uit de vragenlijst komt naar voren dat de campinggasten wel behoefte hebben aan een concrete locatie zodat ze weten waar ze naar toe moeten lopen. 'Loop maar naar het dorp' geeft voor sommigen (te) weinig houvast. Feit is dat ook in de praktijk niet altijd een concrete locatie opgegeven kan worden. Hierover zouden de campinggasten idealiter in 'de koude fase' al geïnformeerd kunnen worden (zie paragraaf 3.6).

3.5 Het regelen van opvang en verzorging

De campinggasten laten zich spontaan opvangen in de drie horecagelegenheden gelegen aan de brink in Dwingeloo (zie figuur 3). Onder het genot van een drankje wachten zij af tot zij geïnformeerd worden over 'hoe nu verder?' Geen van de respondenten heeft aangegeven dat hij/zij in de sporthal is geweest.



Figuur 3: Verdeling van de respondenten over de locaties.

De BHV verdeelt zich na aankomst in het dorp over de drie opvanglocaties en probeert, ook in afwachting van informatie, de gasten gerust te stellen.

Waarnemer: 'De BHV-ers hebben veel werkzaamheden uit handen genomen van de coördinator opvang van de gemeente, zelfs nog voor deze zelf ter plaatse was. Een positief punt is ook dat de BHV-ers de campinggasten kennen, zodat zij meteen een goed contact met ze hadden.'

Waarnemer: 'Om 20.14 uur arriveerde een aantal BHV-ers in de opvanglocatie. Zij stelden zich heel begripvol en belangstellend op: "wat ben ik blij u te zien", "hoe gaat het met u", "is iedereen er". Op de vraag of de gemeente al gesignaleerd, klonk een collectief "Nee".'

Uit de vragenlijst blijkt dat vrijwel iedereen zeer te spreken is over de opvang: het feit dat men onderdak heeft en een drankje krijgt aangeboden wordt positief gewaardeerd. Volgens de verschillende waarnemers en de campinggasten gaat het er rustig aan toe. Men heeft vooral behoefte aan informatie (zie paragraaf 3.6).

In het COPI besluit men om ongeveer 19.30 uur dat er een opvanglocatie geregeld moet worden voor de campinggasten. Bepaald wordt dat de sporthal in Dwingeloo als gewondennest wordt ingericht en dat in hotel Wesselink, ook in Dwingeloo, de overige campinggasten moeten worden opgevangen. Dit wordt ook doorgegeven aan het PSOT-team zodat deze in actie kunnen komen, omdat men nu weet waar zij naartoe moet. Om ongeveer 20.15 uur wordt zowel bij het COPI als de GHOR duidelijk dat in hotel Wesselink geen mensen worden opgevangen.

Lid COPI: 'In het begin hadden wij in het COPI helemaal niet door dat de campinggasten zelf hun weg hadden gevonden. Vanuit de GHOR en de brandweer kwam de vraag naar een opvanglocatie, omdat de camping ontruimd was en deze mensen natuurlijk wel opgevangen zouden moeten worden. Later hoorde ik dat er drie hotels/restaurants als opvanglocatie open waren, maar we hebben er eigenlijk niet echt stil bij gestaan dat deze spontaan zijn ontstaan.'

Ongeveer op datzelfde moment hebben de operationeel leider en de burgemeester telefonisch contact. De burgemeester was al eerder door de OvD bevolkingszorg geïnformeerd over de bosbrand. De operationeel leider geeft aan dat de camping wordt ontruimd en dat 125 campinggasten van de camping naar de brink in Dwingeloo lopen. De burgemeester rijdt daarop naar de brink en constateert in de opvanglocaties dat er nog geen medewerkers van de gemeente aanwezig zijn. Hij kan de mensen ook geen informatie geven, ook niet op welk moment zijn medewerkers ter plaatse komen met informatie. Om 20.00 uur zoekt hij daarom contact met de operationeel leider en geeft de opdracht om op te schalen naar GRIP3. Om 20.04 uur schaalde de meldkamer op naar GRIP3.

Waarnemer: 'De Burgemeester heeft in een van de opvanglocaties met mensen gesproken. Hij gaf aan dat hij nog geen enkele informatie had en ook niet wist wanneer de eerste mensen namens de gemeenten ter plaatse zouden zijn. Mensen reageerden positief op hem. Het feit dat hij geen informatie had over de brand werd hem niet "kwalijk" genomen. Men keek meer op van het feit dat hij geen idee had wanneer zijn eigen mensen zouden komen, wat uiteindelijk nog 30-45 minuten duurde.'

De gemeente had het proces 'opvang en verzorging' overigens al om 19.30 uur opgestart, net als het proces 'registreren van slachtoffers'. Een uur later arriveerden de eerste medewerkers 'opvang en verzorging' van de gemeente, net als een aantal Rode Kruismedewerkers die de registratie uitvoerden. Het hoofd BHV stond daarvoor haar gastennachtregister af.

Lid COPI: 'Eigenlijk hebben we het proces 'slachtofferregistratie' in een reflex opgestart. Ik heb me niet afgevraagd met welk doel er geregistreerd zou moeten worden.'

Waarnemer: 'Toen de coördinator opvang van de gemeente in de opvanglocatie arriveerde, vroeg ze ook onmiddellijk de aandacht. Zij stelde zich kort en krachtig voor, betuigde haar medeleven met de evacués en vroeg tevens begrip voor het gegeven dat de gemeente zich nog aan het organiseren is.'

Waarnemer: 'Om 21.11 uur gaf de coördinator opvang van de gemeente aan dat bij haar bekend was dat in een aantal gevallen familieleden onderweg waren om mensen af te halen. Ze verzocht om dit bij vertrek uit de lokaliteit dit te melden. Personen die geen contact hebben gezocht

met verwanten/familie (voor onderdak) worden verzocht om dit te doen.'

Campinggast: 'Er werd aangegeven dat er voor opvang worden gezorgd kon worden, maar wij moesten ook familie/vrienden bellen om opgehaald te worden.'

Op enig moment ontstaat er in het gemeentehuis verwarring over het mogelijke feit dat er onrust zou heersen in het dorp. Uit het omgevingsbeeld dat door de communicatieadviseur in het eerste crisisteamoverleg (start 20.09 uur) wordt ingebracht, blijkt dat er 'veel publiek' is in het dorp en dat het er 'rumoerig' is. De operationeel leider geeft aan dat hij daar niets van heeft meegekregen. De burgemeester reageert door aan te geven dat hij wil dat de brink en de straat waaraan de opvanglocaties liggen, worden afgesloten zodat de campinggasten niet lastig gevallen kunnen worden. De operationeel leider geeft aan dat hij nagaat bij de politie wat zij hier redelijkerwijs aan kan doen.

Terwijl de operationeel leider het overleg verlaat en laat uitzoeken hoe de situatie er in het dorp aan toegaat, adviseert de communicatieadviseur de burgemeester om nu snel naar buiten te treden (duiding). Ze benadrukt dat er 'paniek' heerst in het dorp. De burgemeester legt uit dat hij net ter plaatse is geweest en dat dit niet overeenkomt met zijn beeld: er zijn veel mensen op de been, maar er is zeker geen sprake van paniek.

De operationeel leider belt ondertussen met de AC Politie en bespreekt de wens van de burgemeester om de brink en de weg waaraan de opvanglocaties liggen af te sluiten. De AC Politie geeft aan dat hij 'slechts enkele mensen' kan leveren om de opvanglocaties af te schermen.

Tijdens het tweede crisisteamoverleg koppelt de operationeel leider terug dat er kennelijk verschillende beelden bestaan over de situatie in het dorp. Hij kan op basis van zijn informatie niet concluderen dat er inderdaad sprake zou zijn van 'onrust'. (In het LCMS staat bijvoorbeeld 'druk in dorp maar verder rustig beeldverloop.') Hij geeft verder aan dat de politie geen capaciteit heeft om de aangegeven gebieden af te zetten, maar dat er politiemensen bij de opvanglocaties worden geplaatst. Om 20.35 uur worden ook extra eenheden opgeroepen. De burgemeester geeft aan dat hij toch wil dat voor het gebied rondom de opvanglocaties een noodverordening wordt afgegeven. De politie alarmeert daartoe uiteindelijk een peloton ME waarvan de verwachte aankomsttijd 23.00 uur is.

Via de OvD Bevolkingszorg wordt het COPI op de hoogte gebracht dat er een noodverordening in de maak is. Dit komt als een volslagen verrassing. Van de politie en medewerkers van de gemeente ter plaatse heeft zij een beeld doorgekregen dat het er rustig aan toegaat in het dorp. Zij ziet dan ook geen aanleiding voor een noodverordening.

Conclusie:

- Na afloop van de oefening bleek dat het tegenspel haar berichtgeving niet heeft gebaseerd op de feitelijke situatie. Zij heeft daarmee eigenstandig 'onrust' en 'paniek' in het actiecentrum Communicatie gebracht, terwijl dit feitelijk niet aan de orde was. Het niet anticiperen op de praktijksituatie is niet alleen een gemiste kans, burgers oefenen immers slechts zelden burgers mee, maar is ook weinig behulpzaam om de deelnemers 'de werkelijke situatie' te laten beoefenen.

- Het afgeven van een noodverordening paste feitelijk niet bij de situatie. Het is niet ondenkbaar dat een feitelijk rustige situatie hierdoor omgebogen had kunnen worden tot een echt onrustige situatie (zie bijvoorbeeld het verloop van de ongeregelde heden in Hoek van Holland en project X in Haren).

3.6 *Het informeren van de campinggasten en de BHV*

Door bijna alle campinggasten is aangegeven dat ze in de opvanglocaties vrijwel geen informatie hebben ontvangen. Zij krijgen dit ook niet van de rond half negen arriverende medewerker opvang en verzorging: *'Ik weet niets maar hoop dat u het hier zich naar de zin kunt maken'*. Een groot aantal campinggasten geeft in de vragenlijst dan ook aan dat 'de enige informatie was dat er geen informatie was' ... 'en dat drie uur lang!'

In een van de locaties wordt op een beamer de informatie van 'crisisindrente.nl' geplaatst. Dit wordt volgens de waarnemers niet door iedereen gevolgd, maar de informatie wordt door sommige gasten wel gelezen. De informatie bestaat uit tweets van burgers; er is geen echte operationele informatie te lezen. Dit is ook de ervaring van de campinggasten. Ook wordt via deze weg het persstatement van de burgemeester gepresenteerd. Verschillende campinggasten hebben aangegeven dat de informatie op het scherm niet te lezen en niet te verstaan was.

Dagblad van het Noorden (20.46 uur)

'De gemeente Westerveld heeft een telefoonnummer beschikbaar gesteld voor het publiek, dit nummer is: 0521 349456. De informatievoorziening loopt niet vlekkeloos. De gemeente vertelde dat de brand inmiddels de camping De Noordster heeft bereikt. Volgens onze informatie is de camping veilig. Alle campinggasten zijn inmiddels geëvacueerd.'

Er is een aantal redenen te benoemen waardoor er geen informatie in de opvanglocaties komt:

- Er is pas laat een vertegenwoordiger van de brandweer in het COPI (om ongeveer 20.25 uur). Omdat de verbindingen slecht zijn in het bosrijke gebied verloopt het contact met de brandweer slecht. Hierdoor krijgt het COPI maar beperkt mee hoe de brand zich ontwikkelt. Om 22.00 uur heeft men een drietal scenario's uitgedacht en is het scenario – nog niet terug naar de camping – de meest waarschijnlijke zodat dan 'pas' mensen geïnformeerd (kunnen) worden over het verloop van de brand.
- De aandacht van het actiecentrum richt zich op het omgevingsbeeld (wat wordt er getwitterd?) maar niet op (de behoefte van) de gasten in de opvanglocaties. Operationele informatie wordt dan ook niet actief gezocht (hoe is de situatie op de camping) en gecommuniceerd in de opvanglocaties. Een communicatiemedewerker die op verzoek van de coördinator opvang en verzorging naar de opvanglocaties komt, verlaat het actiecentrum Communicatie zonder zich (te laten) brieven. In de opvanglocatie heeft ook deze medewerker, die alleen beschikt over een eenvoudige mobiel, geen nadere informatie.

- 'Onze eigendommen zijn verloren gegaan, maar daarover zijn wel helemaal niet geïnformeerd. Hoe zou daar in werkelijkheid op zijn gereageerd?'
- 'Op de heenreis was er geen vervoer. Er werd gezegd "na 1 kilometer wordt u naar een locatie gebracht." Niet dus.'

- 'Als er gesproken wordt over "u krijgt een bandje bij registratie" dan ook zorgen dat er bandjes zijn.'
- 'Veel meer informatie over de stand van zaken tijdens de brand. Misschien niet belangrijk voor de hulpverleners maar wel voor de mensen die niet weten wat er men hun goederen gebeurt.'

Uit de vragenlijst blijkt dat het verwachtingspatroon van de campinggasten is dat er sneller dan nu het geval was informatie moet zijn over de situatie op de camping (heeft het vuur de camping wel/niet bereikt?) en over de ontwikkelingen (hoe lang gaat eea duren en wat betekent dat praktisch voor mij?). Feit is dat niet alle informatie, zeker in de beginfase, snel geleverd kan worden. Dat betekent onder andere voor de crisisorganisatie dat:

- ook geen verwachtingen in die zin gewekt moeten worden, maar juist uitgelegd moet worden hoe eea in de praktijk verloopt. Dit kan deels ook al in de 'koude fase' plaatsvinden. Campinggasten zouden bijvoorbeeld middels een folder over een ontruiming geïnformeerd kunnen worden: hoe verloopt een ontruiming, wat wordt van de campinggast verwacht in relatie tot zijn eigen handelen en die van medecampinggasten, wat is de rol van BHV, wat kan redelijkerwijs van de overheid verwacht worden, etc.
- dat informatie die redelijkerwijs wel geleverd kan worden, ook inderdaad geleverd moet worden bijvoorbeeld door daar actief naar te zoeken. De situatie op de camping (wel/niet betrokken bij de brand) zou snel bekend kunnen/moeten zijn bij de hulpverleners.

3.7 Nog enkele losse (systeem)opmerkingen

Opschaling tot GRIP2

OL verzoekt om 19.10 uur om opschaling naar GRIP2, maar uiteindelijk wordt na interveniëren van de OL, die contact zoekt met de verschillende AC's en constateert dat zij nog niet zijn gealarmeerd, om 19.20 uur daadwerkelijk opgeschaald. Vanzelfsprekend had, toen de OL daar om vroeg, onmiddellijk opgeschaald moeten worden. Positief punt is dat door de werkwijze om telefonisch contact te leggen met de AC's ivm de afstemming, de OL onmiddellijk constateerde dat er sprake was van een omissie en dit snel rechtzette.

Opschaling tot GRIP3

Om medewerkers voor het proces 'opvang en verzorging' sneller ter plaatste te krijgen, was opschaling naar GRIP3 feitelijk niet nodig geweest. Na alarmering voor GRIP2 was het proces al opgestart en was de uitvoerende gemeentelijke organisatie al 'in de benen'. Een opschaling naar GRIP3 kon deze opstart niet versnellen.

LCMS

Uit de oefening bleek het lezen van LCMS (wederom) geen vanzelfsprekendheid te zijn. Ter illustratie: Bestudering van het LCMS leert dat de politie in haar tabblad haar inzet met betrekking tot in eerste instantie het afschermen van de opvanglocaties en in tweede instantie de inzet van ME netjes heeft ingevoerd. Toch kwam de ME-inzet voor de leden van het COPI, waaronder de OvDP, als een volslagen verrassing.

Afstemming over berichtgeving

Er heeft onvoldoende afstemming plaatsgevonden tussen de persvoorlichter ter plaatse en

het actiecentrum Voorlichting en de communicatieadviseur in het crisisteam. De burgemeester was (mede daardoor) niet op de hoogte van wat er die avond al door de persvoorlichter aan de media gecommuniceerd was. De persvoorlichter heeft conform de werkwijze van de crisisorganisatie regelmatig de pers te woord gestaan en zichtbare, feitelijke informatie verstrekt. Toen de burgemeester, die hiervan niet op de hoogte was, later op de avond de media te woord stond en hen vrijwel dezelfde informatie verstrekte, werd hem meegedeeld dat hij weinig nieuws toevoegde aan datgene dat al bekend was.

4. Het geheel overziend

De oefening Westerveld is uniek in de zin dat zeer zelden in Nederland de gehele crisisbeheersingsorganisatie wordt geoefend in samenhang met burgers.

De oefening liet zien dat de BHV-organisatie van de camping daadkrachtig optrad: zij ontruimde met succes in korte tijd de camping (o.a. met behulp van bekende stamgasten), nam het initiatief om een middelzwaargewond slachtoffer zelf weg te brengen en bleef ook in de drie opvanglocaties (normale café/restaurants) verantwoordelijkheid voelen voor haar campinggasten.

De samenwerking met de drie overheidshulpdiensten bleek lastig: werken met zelfredzame burgers is nog geen gewoonte zodat zij feitelijk 'genegeerd' werden. Van belang voor een snelle alarmering was de aansluiting van de camping op de brandweeralarmering omdat een buurman zelf brandweerman is: zonder die aansluiting had het voorspelbaar lang geduurd voordat de hulpdiensten tot alarmering van de camping waren gekomen. De medewerkers van de gemeente die naar de opvanglocaties kwamen hadden een beter contact met de BHV-ers maar hier bleek de informatiepositie van de gemeentelijke medewerkers zelf ook zo beperkt dat zij weinig konden betekenen.