



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Plan van Aanpak

Onderzoek Zeer grote brand aan de
Herenweg 6 te Houten op 25 juli 2015

Inspectie Veiligheid en Justitie
7 september 2015

1. Inleiding

Aanleiding

Op zaterdag 25 juli 2015, omstreeks 15:40 uur, ontvangt de Gemeenschappelijke Meldkamer Utrecht (GMU) een melding van een brand aan de Herenweg 6 te Houten. Het betreft twee aan elkaar gebouwde panden. Op nummer 4 bevindt zich op de begane grond een winkel, een kantoorruimte en een toegang tot de boven de winkel gelegen woning. Op nummer 6 bevindt zich een cafetaria met achterliggende keuken, een opslagruimte en een garage/berging met een woning boven het cafetaria en een nagelstudio boven de opslagruimte. Deze nagelstudio is via een buitentrap bereikbaar.

In die middag trekt ook een zware zomerstorm over Nederland. De veiligheidsregio Utrecht (VRU) verwerkt tot 15:30 uur al circa 38 meldingen van stormschade en het hoogtepunt van de storm moet dan nog komen. Vele brandweervoertuigen zijn ingezet voor het verhelpen van stormschade waaronder beide voertuigen uit Houten.

De brandmelding wordt ingevoerd in het gemeenschappelijke meldkamer systeem (GMS). Omdat de eerste twee blusvoertuigen in de kazerne-volgordetabel (het voertuig uit Houten West en het tijdens de zomermaanden in Houten West gestalde voertuig uit Houten Oost) zijn ingezet, genereert het GMS een uitrukvoorstel waarbij de eerste 'vrije' TS (die uit de post Schalkwijk) naar voren komt. Conform dit uitrukvoorstel alarmeert de centralist deze TS die 13 minuten na de brandmelding ter plaatse komt. Nog tijdens het aanrijden van deze TS schaaft de centralist van de GMU, op basis van de berichten van de politie-eenheden die dan ter plaatse zijn en melden dat er al sprake is van een uitslaande brand, op naar middelbrand en alarmeert een extra blusvoertuig. De brandweer schaaft na de eerste inzet op tot respectievelijk grote brand (16:01 uur), GRIP 1 (16:30 uur) en zeer grote brand (16:54 uur), maar kan uiteindelijk niet voorkomen dat het gehele pand verloren gaat.

Al tijdens de brand ontstaan vragen bij burgers over de tijd die de brandweer nodig had om ter plaatse te komen en over de effectiviteit van de inzet. Zo leek het lang te duren voordat er water op het vuur kwam, wat met de bluswatervoorziening te maken zou hebben of met de onbekendheid van de situatie ter plaatse bij de eerst aankomende eenheid. Door gemeenteraadsleden van de Inwonerspartij Toekomst Houten worden schriftelijke vragen gesteld over het optreden van de brandweer tijdens de brand. Daags na de brand laat de VRU weten dat de hulpverlening volgens protocol was verlopen.

Op 14 augustus 2015 verzoekt de algemeen directeur, namens het bestuur van de VRU, de Inspectie VenJ een onafhankelijk onderzoek in te stellen naar het brandweeroptreden bij deze brand om vast te stellen welke lessen de VRU kan trekken uit deze brand. De Inspectie VenJ beoordeelt dit verzoek, mede op basis van criteria in het 'Processchema intake incidenten', en stemt op grond daarvan in met het verzoek van de VRU.

Afbakening

Het onderzoek richt zich op de melding en alarmering door de GMU, de opkomst en het optreden van de brandweer - waaronder de aanwezigheid en gebruik van de bluswatervoorziening - en de waarschuwing van de bevolking door de hulpdiensten voor de mogelijke gevaren van de brand en de rook. Deze onderwerpen komen overeen met het verzoek van de VRU en volgen het tijdsverloop van de omstandigheden vóór het incident, de opkomst van de brandweer en de brandbestrijding en de informatie aan- en waarschuwing van de bevolking.

Of een snellere opkomst van de brandweer mogelijk tot een andere inzet van de brandweer of minder schade had geleid, maakt nadrukkelijk geen deel uit van het onderzoek.

Indien mogelijk zal de (waarschijnlijke) oorzaak van de brand worden vermeld, maar de periode van het ontstaan van de brand tot de alarmering valt niet binnen het onderzoek.

Het onderzoek richt zich uitsluitend op de VRU. Daar waar andere uitvoeringsorganisaties betrokken zijn (zoals de GMU) zullen eventuele leerpunten worden geadresseerd via de VRU.

2. Doel- en probleemstelling

De doelstelling van dit onderzoek luidt:

"Met dit onderzoek wil Inspectie VenJ lessen formuleren voor de VRU naar aanleiding van het brandweeroptreden bij de brand op 25 juli 2015 aan de Herenweg 6 te Houten. Aan de hand van concrete aanbevelingen wil de Inspectie VenJ een bijdrage leveren aan een betere voorbereiding van de VRU op de bestrijding van incidenten vooral als die plaatsvinden ten tijde van grote drukte."

De probleemstelling van dit onderzoek luidt daarmee als volgt: "Welke lessen zijn te formuleren voor de veiligheidsregio Utrecht uit het brandweeroptreden bij de brand op 25 juli 2015 aan de Herenweg 6 te Houten".

Onderzoeksvragen

De probleemstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze heeft de GMU de brandmelding verwerkt tot alarmering van brandweereenheden, mede gelet op de heersende storm en de daarop ingezette eenheden?
2. Op welke wijze heeft de brandweer na aankomst bij de brand het incident aangepakt, gelet op de aanwezige omstandigheden ter plaatse waaronder de bluswatervoorziening?
3. Op welke wijze is de bevolking door de hulpdiensten geïnformeerd over de brand en/of gewaarschuwd over het gevaar van de brand of de rook?
4. Welke lessen zijn te formuleren uit de wijzen waarop de hulpdiensten in de VRU de bovenstaande drie activiteiten hebben uitgevoerd?

3. Onderzoeksaanpak en te hanteren methoden en technieken

Onderzoeksvraag 1.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is vooral deskresearch van de relevante documenten nodig. Hierbij valt te denken aan de gegevens van de GMU over het incident, zoals incidentrapportages en geluidsbestanden.

Onderzoeksvraag 2.

Deze vraag valt slechts te beantwoorden door een combinatie van deskresearch en interviews met de bij de directe brandbestrijding betrokken leidinggevenden van de brandweer. Documenten die hierbij worden bestudeerd zijn onder andere foto's en video's van het incident, bouwtekeningen van het object en incidentrapportages van de betrokken leidinggevenden. Aanvullend daarop worden vier groepsinterviews gehouden met de bij de brandbestrijding betrokken leidinggevende functionarissen. Hierin wordt het beeld van de Inspectie VenJ over de loop van de gebeurtenissen verder ingevuld door de functionarissen te bevragen over hun beeld- en besluitvorming bij het incident en de overwegingen daarbij.

De Inspectie VenJ kiest bewust voor groepsinterviews omdat de leidinggevenden bij een incident voor hun informatievoorziening (en daarop te nemen acties) sterk afhankelijk zijn van elkaar en elkaar wederzijds beïnvloeden. In groepsinterviews komt de reproductie van deze dynamiek het beste tot zijn recht. De groepsinterviews worden gehouden per organisatie-laag, te weten:

- a. De bevelvoerders van de aanwezige brandweervoertuigen.
- b. De officieren van dienst.

- c. De leden van het CoPI die betrokken waren bij het informeren en waarschuwen van de bevolking.
- d. De regionaal commandant van dienst (RCvD), ten tijde van het incident tevens OvD-Bevolkingszorg.

Van de interviews worden verslagen opgesteld die ter verificatie worden voorgelegd aan de geïnterviewden. Nadat de geïnterviewden akkoord zijn gegaan worden de verslagen vastgesteld. De inhoud van de verslagen is vertrouwelijk en dient uitsluitend ter beantwoording van de onderzoeksvragen.

Onderzoeksvraag 3.

Ter beantwoording van onderzoeksvraag 3. is eenzelfde aanpak als bij de beantwoording van onderzoeksvraag 2. nodig. Documenten die hierbij een rol spelen zijn onder andere gegevens van NL-Alert en evaluatieverslagen van de leden van het Commandoteam Plaats Incident (CoPI) die beslissingen hebben genomen over informeren en waarschuwen van de bevolking.

De betrokken CoPI-leden zullen ook weer in een groepsinterview bevraagd worden over de overwegingen die hebben geleid tot de genomen besluiten. De overweging om dit ook weer in een groepsinterview te doen is gelegen in het feit dat de beslissingen over informeren en waarschuwen van de bevolking genomen zijn in een groepsproces van dezelfde groep personen.

Tussenresultaat

De beantwoording van de onderzoeksvragen 1. tot en met 3. leidt tot een feitenrelaas dat ter verificatie op feitelijke onjuistheden wordt voorgelegd aan de VRU. Het goedgekeurde feitenrelaas vormt de basis voor de beantwoording van onderzoeksvraag 4.

Onderzoeksvraag 4.

Voor de beantwoording van deze vraag wordt het feitenrelaas geanalyseerd, onder andere aan de hand van de bepalingen uit de Wet- en het Besluit veiligheidsregio's, de betreffende regionale plannen, procedures en afspraken en aan de hand van de landelijke richtlijnen, doctrines en zienswijzen over repressief brandweeroptreden. Deze analyse leidt tot conclusies die vertaald worden naar de lessen die de VRU hieraan kan verbinden.

Rapportage

De bevindingen, analyse, conclusies en de lessen die de VRU hieruit kan trekken worden beschreven in een rapportage. De rapportage wordt vastgesteld door het Hoofd van de Inspectie VenJ en door hem aangeboden aan de voorzitter van de VRU. De openbaarmaking van het rapport zal geschieden in nauw overleg en afstemming tussen de VRU en de Inspectie VenJ.

Bij het opstellen van de rapportage neemt de Inspectie VenJ de volgende zorgvuldigheidspunten in acht:

De rapportage wordt zodanig opgesteld, dat de anonimiteit van de betrokken functionarissen zoveel als mogelijk is gewaarborgd en dat uitspraken of beweringen niet zijn terug te voeren op individuele personen.

Het onderzoek is bedoeld om lessen te trekken voor de toekomst en gaat dus niet om een onderzoek naar aansprakelijkheden. De analyse en conclusie van de Inspectie VenJ zijn niet vervat in juridische termen en kunnen ook niet als zodanig worden beschouwd. Kwalificaties als 'onrechtmatig' komen in de rapportage dan ook niet voor.

4. Samenhang en afstemming met overige onderzoeken

Er is geen samenhang met andere onderzoeken.

5. Communicatie

Van belang is dat over dit onderzoek eenduidige communicatie plaatsvindt. Daartoe gelden de volgende afspraken:

1. De VRU zal, naar behoefte, intern en extern communiceren over het feit dat de Inspectie VenJ onderzoek verricht naar de brand op 25 juli 2015 aan de Herenweg te Houten met als doel hiervan zoveel mogelijk te leren.
2. De Inspectie VenJ plaatst een publieksversie van het vastgestelde Plan van Aanpak voor dit onderzoek op haar website.
3. Na afronding van het onderzoek wordt het onderzoeksrapport vastgesteld door het Hoofd van de Inspectie VenJ. Daarna zal deze het rapport aanbieden aan de voorzitter van de VRU.
4. De openbaarmaking van het rapport zal geschieden in nauwe afstemming tussen de VRU en de Inspectie VenJ. Indien dit in een openbare bijeenkomst gebeurt, is de Inspectie VenJ bereid hierbij een toelichting op het rapport te geven.
Na openbaarmaking van het rapport biedt de Inspectie VenJ het ter kennisname aan aan de minister van Veiligheid en Justitie en plaatst het op de website van de Inspectie VenJ.
5. Afhankelijk van de aard van de lessen die uit deze brand te trekken zijn, zal de VRU zich beraden over verdere communicatie-activiteiten om de leereffecten te maximaleren.

6. Projectplanning

Planning

Het onderzoek start in week 34 (17-8 t/m 21-8) en loopt door tot in week 50 (7-12 t/m 11-12). In week 37 (7-9 t/m 11-9) vinden de interviews plaats en aanbidding van het rapport aan de voorzitter van de VRU is voorzien in week 49 (30-11 t/m 4-12).