



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan het bestuur van de Veiligheidsregio Utrecht
T.a.v. de voorzitter, mevrouw S. Dijkma
Postbus 3154
3502 GD UTRECHT

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectie-jenv.nl
Contactpersoon
contact@inspectie-jenv.nl

Projectnaam

Validatie incident Den Dolder

Ons kenmerk

3458712

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 29 juli 2021
Onderwerp Validatie incident Den Dolder

Geachte mevrouw Dijkma,

Op 21 november 2020 was in een appartementencomplex aan de Dolderseweg in Den Dolder, gelegen binnen de veiligheidsregio Utrecht (VRU), sprake van wateroverlast. Dit betrof een 'Prio 2' dienstverlening, een incident met in principe een laag risicogehalte. Voor het bestrijden van de wateroverlast zijn diverse brandweereenheden gealarmeerd. Bij deze inzet is een brandweerman van de VRU, als gevolg van een val in een liftschacht, om het leven gekomen.

Omdat het een ernstig ongeval was dat in relatie staat met de taakuitvoering van de brandweer heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) overwogen dit incident zelf te onderzoeken, mede vanwege de impact die het overlijden van een medewerker tijdens de dienstuitvoering op een organisatie heeft. De VRU heeft echter aangegeven het ongeval zelf te willen onderzoeken. Onder voorwaarde dat de VRU de onafhankelijkheid van het onderzoek zou borgen door externen aan het onderzoeksteam toe te voegen, heeft de Inspectie besloten het ongeval niet zelf te onderzoeken maar het rapport van de VRU te valideren. Dit past bij haar visie dat zij het lerend vermogen van de organisaties waarop zij toezicht houdt zoveel mogelijk wil bevorderen. Een andere voorwaarde was dat de VRU de reeds opgestelde onderzoeksvragen van de Inspectie zou overnemen. Aan dit verzoek heeft de VRU volledig voldaan. De Inspectie heeft het onderzoek gevalideerd. Dit heeft de Inspectie gedaan vanuit haar rol als toezichthouder op de taakuitvoering van de veiligheidsregio's. In deze brief doet de Inspectie verslag van haar bevindingen.

De VRU heeft met een aantal medewerkers van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), die deel uitmaakten van haar onderzoeksteam, een onderzoek ingesteld naar de incidentbestrijding door de eerste eenheden. Ondanks de impact van het incident is de VRU er in geslaagd om kritisch naar haar optreden te kijken en heeft een gedegen en goed navolgbare rapportage opgeleverd. Bij de totstandkoming daarvan is met de Inspectie transparant gecommuniceerd. De VRU heeft in een verdrietige en moeilijke periode een rapport weten op te leveren.

Aanpak validatie

Eind april 2021 hebben de onderzoekers een onderzoeksrapport opgeleverd. In de validatie van het onderzoek heeft de Inspectie de volgende aspecten betrokken:

- 1 De opzet van het onderzoek;
- 2 De informatie ten behoeve van het onderzoek;
- 3 Verwerking van de informatie;
- 4 De onafhankelijkheid van het onderzoek;
- 5 De navolgbaarheid van het onderzoek.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
29 juli 2021

Ons kenmerk
3458712

1 De opzet van het onderzoek

Het onderzoek heeft tot doel antwoord te geven op de hoofdvraag. De hoofdvraag luidt: *'Op welke wijze heeft de gealarmeerde brandweereenheid in Den Dolder de wateroverlast in het appartementencomplex (een incident met een laag risicogehalte) aangepakt en afgehandeld en waarom op deze manier?'*

De vraag is gericht op de aanpak en afhandeling van de wateroverlast en de keuzes die daarin gemaakt zijn. Deze hoofdvraag is uitgewerkt in zeven deelvragen. Voor de beantwoording van de hoofdvraag over de inzet van de gealarmeerde brandweereenheid/brandweereenheden is door de VRU gekozen voor een aanpak volgens de zogeheten 'Systematische Oorzaken Analyse Techniek' (SOAT-methode). Deze methode kan worden toegepast op eenvoudige en complexere incidenten. Hierbij kan worden gedacht aan procesafwijkingen, incidenten zonder schade en met schade. Het maakt hierbij niet uit of de oorzaken van technische, organisatorische dan wel menselijke aard zijn. Met behulp van deze methode kon de VRU afpellen wat de brandweer heeft gedaan om het incident in Den Dolder te voorkomen, welke beheersmaatregelen er zijn en welke er eventueel extra aandacht verdienen.

In het rapport komt deze opzet van het onderzoek terug. Zo wordt iedere deelvraag afzonderlijk beantwoord op basis van een al eerder beschreven literatuur- en veldonderzoek. Vervolgens is de SOAT-methode hierop toegepast. Daarna zijn de conclusies per deelvraag beschreven en tot slot is de centrale onderzoeksvraag beantwoord.

De Inspectie is van oordeel dat met deze werkwijze een geschikte methode is gekozen om dit incident te onderzoeken en dat de hoofd- en deelvragen van een antwoord zijn voorzien.

2 De informatie ten behoeve van het onderzoek

Het onderzoeksteam heeft ten behoeve van zijn onderzoek gebruik gemaakt van gegevens en geluidsbestanden uit het Gemeenschappelijk meldkamersysteem (GMS) en heeft interviews gehouden met de eerst aanwezige brandweereenheden, waaronder de manschappen van de tankautospuiter (TS) Den Dolder en TS Zeist, de bevelvoerders van TS Den Dolder en TS Zeist en Officieren van Dienst. Daarnaast is, zoals eerder al is aangegeven, gebruik gemaakt van een literatuuronderzoek naar de toepasselijke wet- en regelgeving, les- en leerstof en overzichten van de geoefendheid.

De Inspectie is van oordeel dat, gezien het ongeval, de juiste en voldoende bronnen zijn geraadpleegd om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen.

3 De verwerking van het bronmateriaal

Ernstige arbeidsongevallen moeten volgens de Arbowet direct aan de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) gemeld worden. De ISZW registreert vervolgens alle belangrijke informatie en bepaalt op basis daarvan of er een ongevalsonderzoek plaatsvindt. Het ongevalsonderzoek moet duidelijkheid verschaffen over de toedracht, de oorzaak en mogelijke overtredingen van wettelijke bepalingen en vindt zo snel mogelijk na de melding plaats. Bij zeer ernstige en dodelijke ongevallen bekijkt de ISZW of er sprake is van een strafbaar feit. Bij onder meer ongevallen met dodelijke afloop wordt met de betrokken officier van justitie van het Openbaar Ministerie (OM) bekeken of er sprake is van een vermoedelijke overtreding van een strafbaar feit.¹

Direct na het ongeval heeft het OM de Inspectie bericht dat zij een strafrechtelijk onderzoek instellen naar de feiten en omstandigheden rond het overlijden van de medewerker van de brandweer. Het bronmateriaal dat door de ISZW voor hun onderzoek bij de VRU is opgevraagd, raakt op veel punten de uitvraag van de Inspectie. Om de toezichtslast voor de VRU te beperken is dit bronmateriaal door de VRU één op één gedeeld met de Inspectie. Voor de validatie van het onderzoek baseert de Inspectie zich alleen op dit materiaal.

De Inspectie heeft de volgende gegevens van de VRU ontvangen:

- Materiaal ten behoeve van het onderzoek van ISZW;
- De uitdraaien uit het GMS;
- De interviews, gehouden door het onderzoeksteam van de VRU.

De Inspectie heeft het ontvangen materiaal gelezen en inhoudelijk besproken en er zijn steekproefsgewijs meerdere interviews uitgeluisterd. Op basis van de informatie waar de Inspectie over beschikt, komt zij tot het oordeel dat het materiaal juist is verwerkt. De uitkomsten van de interviews en het andere materiaal is uitputtend gebruikt bij het beantwoorden van de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag.

4 De onafhankelijkheid van het onderzoek

Een van de voorwaardes was dat de VRU de onafhankelijkheid van het onderzoek zou borgen door externen aan het onderzoeksteam toe te voegen. De VRU heeft het onderzoek laten uitvoeren door het team Arbo van de VRU. Dit zijn (eigen) medewerkers die niet betrokken waren bij het incident. Ter verdere borging van de onafhankelijkheid en objectiviteit van het onderzoek heeft de VRU twee externen aan het onderzoeksteam toegevoegd. Deze twee externen waren medewerkers van het IFV; een safety specialist en de lector crisisbeheersing. Het IFV heeft deelgenomen aan een aantal interviews en heeft het rapport gereviewed op inhoud en opbouw. Die review is verwerkt in het rapport.

De Inspectie is van oordeel dat met deze werkwijze de onafhankelijkheid van het onderzoek in voldoende mate is gewaarborgd.

5 De navolgbaarheid van het onderzoek

Uit het rapport blijkt dat iedere deelvraag en de hoofdvraag van het onderzoek zorgvuldig en inhoudelijk zijn beantwoord. Op basis van de weergave van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen is de Inspectie van oordeel dat het onderzoek naar het verloop van het incident en de wijze van optreden door de

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
29 juli 2021

Ons kenmerk
3458712

¹ Bron: website Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

brandweer navolgbaar is. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat het onderzoek een incorrecte weergave van de gebeurtenissen bevat.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Samenvattend

Op basis van haar bevindingen en analyse trekt de VRU de volgende samenvattende conclusie: *Het via de liftschacht afvoeren van het water en openen van de liftschacht heeft ervoor gezorgd dat er condities zijn ontstaan, die maken dat een ongeval heeft kunnen gebeuren. Daarnaast zijn er vele factoren waaronder; beleid, opleiding en oefening, les- en leerstof, de bezetting van de brandweereenheid en het maatschappelijk belang, welke mogelijk een bijdrage hebben geleverd aan het voordoen van dit ongeval. Het is echter voor team Arbo niet te achterhalen in welke mate deze factoren hebben bijgedragen aan de waarschijnlijkheid of de reden dat het ongeval zich heeft voorgedaan'.*

Datum
29 juli 2021

Ons kenmerk
3458712

De VRU heeft al het materiaal waarop het rapport is gebaseerd ter beschikking gesteld aan de Inspectie. De door de Inspectie uitgevoerde validatie geeft aan dat het opgestelde feitenrelaas een correcte weergave van de gebeurtenissen bevat en de juiste conclusies worden getrokken.

De Inspectie wil het lerend vermogen van de organisaties waarop zij toezicht houdt zoveel mogelijk bevorderen. Vanuit die gedachte geeft de Inspectie in aanvulling het op rapport onderstaand nog twee noties mee.

Risicobewustzijn

Hoe de risico's van het vak zo klein mogelijk gehouden kunnen worden, moet een vraag zijn die voor iedere inzet bewust dient te worden beantwoord.

Jaarlijks rukken zo'n 1.600 brandweervrijwilligers alleen al in de regio Utrecht gezamenlijk ongeveer 8.000 keer uit voor brandbestrijding en hulpverlening. Tijdens het bestrijden van brand, ongevallen en rampen staan brandweermensen bloot aan grotere risico's dan een gemiddelde werknemer in Nederland. Bij het redden van burgers moeten soms zelfs bijzonder grote risico's genomen worden. Door opleiding en oefening dienen brandweermensen in staat te zijn de veiligheidsrisico's te onderkennen en waar mogelijk te beperken. Hiervoor heeft de VRU veel in procedures en beleid gevat. Het is in alle redelijkheid de vraag wat een brandweerman aan procedures en beleid paraat kan hebben. Voor het brandweerwerk is daarom risicobewustzijn en het tonen van leiderschap van belang. Hierop dient de VRU blijvend te investeren tijdens de opleiding en oefeningen.

Taak voor de brandweer

Naast spoedeisende hulpverlening (het redden van personen die beknelde en/of ernstig gewond in een voertuigwrak zitten, bedolven of ingesloten zijn of personen die te water zijn geraakt en zichzelf niet op eigen kracht in veiligheid kunnen brengen) kan de brandweer ook worden ingezet voor niet-spoedeisende hulpverlening. Dit bestaat uit hulpverlenende en dienstverlenende werkzaamheden. Hierbij is de aard van de situatie minder spoedeisend doordat er geen personen in grote nood of levensbedreigende situaties verkeren.

Bij dienstverlenende werkzaamheden gaat het onder andere om:

- het opheffen van buitensluitingen;
- het leegpompen van kelders.

Niet elk korps voert alle dienstverlenende werkzaamheden zelf uit: soms worden ze door bepaalde bedrijven gedaan. In veel gevallen zal eerst bekeken moeten worden of de werkzaamheden spoed hebben. Is er geen noodzaak tot spoed, dan kan bijvoorbeeld een woningbouwvereniging of een klusbedrijf helpen bij een buitensluiting; een loodgietersbedrijf kan een kelder leegpompen. Vaak hebben dit soort bedrijven ook een 24 uursdienst. **Ook de vraag of een gemeld incident om inzet van de brandweer vraagt en – indien dat het geval is – wanneer deze inzet eindigt, zou iedere keer vooraf bewust moeten worden beantwoord.**

De Inspectie gaat ervan uit dat de VRU de aanbevelingen uit het ingestelde onderzoek overneemt en opvolgt. De Inspectie zal de voortgang op de aanbevelingen monitoren.

Tot slot meld ik u dat ik een afschrift van deze brief heb verzonden aan de plaatsvervangend directeur van de veiligheidsdirectie van de veiligheidsregio Utrecht, mevrouw C.M. Angevaren.

De Inspectie maakt deze brief openbaar door deze te plaatsen op haar website.

Hoogachtend,

H.C.D. Korvinus
Inspecteur-generaal
Inspectie Justitie en Veiligheid

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
29 juli 2021

Ons kenmerk
3458712